

değişen işgücü  
piyahasında  
kamu istihdam  
hizmeti

Phan Tuy  
Ellen Hansen  
ve David Price

**ULUSLARARASI ÇALIşMA OFİSİ**  
**CENEVRE**

## ÖNSÖZ

Geçtiğimiz yirmi yıl içinde ekonomik liberalleşme ve küreselleşme dünya ekonomisini değiştirmiştir ve bunun sonucunda piyasa güçleri gerek sermaye gerekse işgücü piyasalarında daha egemen bir rol oynamaktadır. Bu arada, eldeki kaynaklar sınırlıyken, kamu hizmetlerinde yönelik beklentiler daha da artmıştır. Bu değişikliklerin, kamu istihdam hizmeti (KİH) üzerinde önemli etkileri olmuştur.

1990'lı yıllar, özellikle gelişmiş ülkelerde, KİH'in operasyonel etkinliğini ve hizmet kalitesini artırmayı amaçlayan çeşitli reform girişimlerine tanık olmuştur. Bu girişimler, geleneksel bürokratik KİH'ten, gerek ağırlıklı olarak hizmet alıcısını odak alan, gerekse hükümetin sosyal güvenlik yönetimi ve ekonomik-toplumsal kalkınma gibi alanlardaki etkinliklerine daha içselleşmiş bir KİH yaklaşımına doğru önemli bir dönüş göstermiştir. Bu reformların KİH açısından bir dizi yarar getirdiği açık olsa bile, aynı reformlar bir kargaşa ortamının doğmasına, birbirleriyle rekabet eden değerler ve amaçlar arasındaki gerilimlerin artmasına da yol açmıştır.

Binyılın başlangıcında KİH'in önündeki sorunlar önemlidir. KİH'i etkileyen dış etmenler ise çeşitlidir: yapısal işsizlik; toplumsal dışlanma, insana yakışır iş imkanlarının sınırlı oluşunun birçok çalışanı olumsuz etkilemesi; istihdam ve kariyer alanlarında istikrarsızlık; yaşam boyu öğrenme taleplerinin artması; sosyal güvenliğin giderek artan maliyetlerinin yarattığı genel kaygılar; birçok ülkede KİH'in tekel konumundan çıkartılması; ve işgücü piyasasında özel ve kamusal aktörlerin çoğalması bunlar arasındadır. Bir örgütlenme olarak KİH'i etkileyen etmenler arasında ise, kaynakların azaltılması yönündeki baskılar ile kamu hizmetlerinin sunumuna daha fazla rekabet katma çabaları yer almaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) KİH'e yönelik desteği, 1919 yılında Washington D.C.'de yapılan ilk çalışma konferansına kadar gerilere gitmektedir. Bu konferansta kabul edilen İşsizlik Sözleşmesi (No.2) ile, üye Devletlerde kamu istihdam hizmetlerinin örgütlenmesi tavsiye edilmişti. 1948 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı istihdam hizmetinin örgütlenmesi ile ilgili İstihdam Hizmeti Sözleşmesi'ni (No. 88) kabul etti. KİH birçok ülkede bir iş ve işçi bulma kurumu olarak gündeme gelmiştir ve işe yerleştirme hizmeti, 1933 tarih ve 34 sayılı Ücret Alan İstihdam Kuruluşları Sözleşmesi ile aynı sözleşmede 1949 yılında değişiklikler yapan 96 sayılı Sözleşme uyarınca genellikle tekel koşullarında verilmiştir. Bununla birlikte, işe yerleştirmede KİH tekeli, son yirmi yıl içinde iş ve işçi bulma hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve deregülasyonu ile özel istihdam kuruluşlarının (ÖİK) sayıca artması sonucunda sarsılmıştır. Bu gelişmeler sonucunda 96 sayılı Sözleşmede de değişiklikler yapılmıştır. 1997 yılı Haziran ayında kabul edilen 181 sayılı Özel İstihdam Kuruluşları Sözleşmesi ÖİK'nin işgücü piyasasının işleyişine ve geçici işçilerin korunmasına katkılarını kabul etmekte, ayrıca KİH ile ÖİK (özel istihdam kuruluşları) arasında işbirliğini teşvik etmektedir. Dolayısıyla, değişen işgücü piyasasına eşlik eden karışıklık ortamında ILO'nun KİH'le ilgili son gelişmeleri değerlendirip gelecek için yol gösterici ilkeler belirlemesi yararlı olacaktır.

Elinizdeki kitap, Sergio Ricca'nın 1982 yılından yayınlanan *Les services de l'emploi: leur nature, leur mandat et leurs fonctions* başlıkla çalışmasından bu yana ILO'nun KİH'e ilişkin ilk kapsamlı yayınıdır. Yayın, resmi görevde olup KİH'i etkileyen istihdam politikalarıyla ilgilenenler ve bu sorunları gündelik olarak yaşayan KİH yöneticileri için hazırlanmıştır. Kitap, KİH'in son dönemde çeşitli ülkelerde yöneldiği reformların nedenlerini, içeriğini ve yöntemlerini incelemektedir. . Kitap önce KİH'in tarihçesini ve

bugünkü işgücü piyasası bağlamındaki yerini anlatmakta, daha sonra KİH'in genel rolünü, dört önemli işlevini ve bunların nasıl bir oluşum içinde yer aldıklarını anlatmaktadır. Ardından, çağdaş bir KİH'in başarısı açısından kritik önem taşıyan yönetim ve işbirliği konuları ele alınmaktadır. Son olarak üzerinde durulan konu ise, halen gündemde olan reformların ileride nasıl bir oluşum geçirebileceğidir. Burada savunulan görüşe göre, bugünkü reform yönelimlerinin yararlı olabilmesi için, bir yanda birbirleriyle rekabet halindeki değerler ve amaçlar, diğer yanda da istikrar ( sürekli bir tedrici gelişmeye imkan tanımak üzere) ile köktenci değişim (ki bu da belirsiz ve sürekli değişen ortamlardan kaynaklanmaktadır) arasında bir denge tutturulması gerekmektedir. Ayrıca, KİH ne ölçüde etkin olursa olsun, bu sistemin etkililiği kısmen hizmet ettiği hükümetin istihdam politikasının ne ölçüde tutarlılık taşıdığına bağlı olacaktır.

Bu yayın, ILO'nun eski Sınai İlişkiler ve Çalışma İdaresi Bölümü Çalışma İdaresi Şubesinin 1998-1999 Çalışma Programının bir parçası olarak İstihdam Hizmetleri Birimi tarafından hazırlanmıştır. Ülke uzmanlarının 12 ülkeyi kapsayan araştırmalarını temel almaktadır. Sözü edilen ülkeler şunlardır: Arjantin, Kanada, Fransa, Japonya, Hollanda, Norveç, Polonya, İspanya, Tunus, Birleşik Krallık, ABD ve Hong Kong (Çin). Çalışma, bunlara ek olarak, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Komisyonu (AK) ve Dünya Kamu İstihdam Hizmetleri Birliği (WAPES) tarafından düzenlenen toplantılar ve grup çalışmalarından derlenen bilgi ve yorumları da kullanmaktadır. Birçok ülkedeki KİH yöneticilerine yaptıkları işin kalitesi ve bize sağladıkları yardım dolayısıyla teşekkür borçluyuz.

Bu yayında sağlanan bilgilerin, 1998 ile 1999 yıllarında işlerlikte olan politikalara ve uygulamalara dayandığı ve bunların da değişime tabi oldukları unutulmamalıdır. Bu nedenle, okurların daha güncel bilgilere ulaşabilmelerini ve daha ayrıntılı konulara girebilmelerini sağlamak amacıyla kitabın sonuna ilgili web sayfalarını ekledik. Belirtilmesi gereken bir başka nokta da şu: Örneğin kadınlar, özürlü işçiler, yerlerinden edilenler ve genç çalışanlar gibi çeşitli özel grupların marjinalleşmelerine karşı mücadelede açısından gerekli olan stratejilere burada diğer ILO yayınlarındaki derinlikte yer verilmemiştir. Bununla birlikte elinizdeki yayın, KİH'in bu programların yönetimine yaptığı katkılardan söz etmektedir. Son olarak göz önünde tutulması gereken bir nokta da, kaynak ve zaman kısıtlılıklarının, sonuç bölümünde bu konuda kimi düşüncelere yer verilmesine karşın, KİH'in gelişmekte olan birçok ülkede karşılaştığı farklı sorunların derinlikli çözümlemesine olanak tanımamasıdır.

Çalışmaya yaptıkları değerli katkılardan ötürü eski Çalışma İdaresi Şubesi Başkanı Jean Courdouan'a; çalışma arkadaşları Bjorn Dolvik, Yves Malepart, Junko Nakayama'ya; iki uzman Ralph Cantrell ve Vincent Merle'ye (özellikle 8. bölümün ilk taslağını hazırlayan Ralph Cantrell'e) teşekkür borçluyuz. İdari ve sekreterlik desteklerinden ötürü Ruby Correa, Sol Dobberstein ve Jane Trotter'e de teşekkür ediyoruz.

*H.T. Perret-Nguyen*

*Uluslararası Çalışma Araştırmaları Enstitüsü*

*(Sınai İlişkiler ve Çalışma İdaresi Bölümü eski Direktörü)*

# İÇİNDEKİLER

## Önsöz

## Yönetici Özeti

### 1. Konunun kökleri ve tarihsel evrimi

Giriş

Kökler

İki savaş arası dönem

1945'ten 1970'lerin ortasına

1970'lerden bu yana görülen eğilimler

Sonuç

### 2. Değişen işgücü piyasası

Giriş

Demografik ve toplumsal eğilimler

Değişime yönelik küresel güçler

Kamu kesimi

Mesleki değişme

Esnek işgücü piyasası

İşsizlik

Eşitsizlik ve toplumsal dışlanma

Sonuç

### 3. Kamu istihdam hizmetinin rolü, işlevleri ve kaynakları

Giriş

Gerekçe, rol ve görev

Hukuksal statü ve kurumsal özellikler

Misyon ve strateji

Avrupa Birliği'nde KİH

Kuzey Amerika'da KİH

Güneydoğu Asya'da KİH

İşlevler

Kaynaklar

KİH'in bugünkü evrimi

Gelişmiş ülkelerdeki güncel eğilimler

Geçiş sürecindeki ülkelerde güncel eğilimler

Gelişmekte olan ülkelerde güncel eğilimler

Binyıl eşiğinde KİH'in önündeki gündemler

#### **4. İş ve işçi bulma**

Giriş

İş ve işçi bulma hizmetinin genel özellikleri

İş arayanların ve boş işlerin kaydı

KİH hizmetlerinin pazarlanması

İşe uygunluk ve enformasyon sergileme yöntemleri

KİH'te yenilikler ve örnek uygulamalar

Kendi kendine yardım ve ileri düzeyde kişiselleşmiş hizmetler

İş ve işçi bulma hizmetlerinin etkisinin belirlenmesi

Sonuç

#### **5. İşgücü piyasasına ilişkin enformasyon**

Giriş

İşgücü piyasasına ilişkin enformasyonda KİH'in rolleri

KİH işlevlerinin yan ürünü olarak İPE

İşgücü piyasasına ilişkin birincil istatistiklerin üreticisi olarak KİH

İşgücü piyasasına ilişkin enformasyonun sentezi, yorumlanması ve dağıtımı

Hizmet sunumunda eğilimler

Artan enformasyon talebi

İşgücü piyasası enformasyon hizmeti sunan alternatifler

İşgücü piyasası enformasyon analizinde yenilikler

İPE'nin yaygınlaştırılmasında yenilikler /kendi kendine İPE

Sonuç

#### **6. İşgücü piyasası uyum programlarının idaresi**

Giriş

Hükümetler ve işgücü piyasası uyum programları

Uyum programı çeşitleri

İş aramada yardım  
 Eğitim ve yetiştirme programları  
 Doğrudan iş yaratma programları  
 Entegre piyasa uyum programlarında yenilikler ve örnek uygulamalar  
 Mesleki rehabilitasyon programları  
 Kitlesele işten çıkarma programları  
 Çalışmaya karşılık gönenç programları  
 İşgücü piyasası uyum politikalarının etkililiği  
 Ne işe yarıyor?  
 Sonuç

## 7. İşsizlik yardımları ve kamu istihdam hizmeti

Giriş  
 İşsizlik yardımlarının başlıca biçimleri  
 İşsizlik yardımları: Genel politika konuları  
 İşsizlik yardımlarında KİH'in rolü  
 İş aramada yardım ya da yeniden istihdam hizmetleri  
 İş için seçilebilirliğin sürmesi ve iş arandığının teyidi  
 İşsizlik yardımı programının genel idaresi  
 Sonuç: Eğilimler ve gündemdeki konular

## 8. Hizmetin örgütlenmesi ve yönetimi

Giriş  
 Hükümetin oluşturduğu çerçeve ve denetlenebilirlik  
 İlgili taraflar  
 Stratejik ve operasyonel planlama  
 Performans yönetimi  
 Programların değerlendirilmesi  
 Örgütlenmeyle ilgili konular  
 Desantralizasyon  
 Hizmetlerin entegrasyonu  
 Rekabetçi hizmet sunumu  
 Yönetim stratejileri ve araçları  
 Kalite yönetimi  
 Enformasyon ve iletişim teknolojisinin kullanımı

Hizmetlerin planlanması ve yönetimi

İç iletişim

Personel eğitimi ve gelişimi

Sonuç

## 9. KİH ve diğer kuruluşlar

Giriş

Sosyal taraflarla ilişkiler

Hükümet kurumları ve diğer ulusal organlarla ilişkiler

Yerel taraflarla ilişkiler

OİK'le ilişkiler

Kamu istihdam hizmetleri arasında iç iletişim ağları

Sonuç

## 10. Sonuçlar

Giriş

Genel sonuçlar

Dış çevreye yanıt verebilme

Hükümetle ilişkiler

Entegre hizmet sunumu

Yeni türde bir hizmet girişimciliği

Gelişmekte olan ülkelerde KİH'i etkileyen özel etmenler

Kamu istihdam hizmetinin önündeki ikilemler

## EKLER

I Sözlük

II KİH'in başlıca işlevleri ve görevleri

III 26 OECD ülkesinde işgücü piyasası programları için yapılan kamu Harcamalarının GSMH içindeki payı, 1997

IV KİH yeniliklerine ve örnek uygulamalara örnekler

IV.1 Kanada: Kompüterize kiosklar

IV.2 Fransa: İş ve mesleklere ilişkin kompüterize listeler

IV.3 Japonya: Genel istihdam enformasyon sistemi (GİES)

IV.4 Meksika: Ulusal istihdam enformasyon hizmet sistemi

IV.5 Slovenya: İnternet teknolojisi kullanımı

- IV.6 İsveç: İnternette müşteri self-servis sistemleri
- IV.7 Birleşik Krallık: Doğrudan İstihdam Hizmeti: Boş işler telefonda
- IV.8 ABD: Amerika'nın Kariyer Dosyası (ACK)- İnternette istihdam hizmeti sistemi
- IV.9 Fransa: *Fichier historique* (FH) – ANPE'ye kayıtlı iş arayanların Dosyaları
- IV.10 Hollanda: *Kansmeter* – iş arayanların idari girdileri için yeni bir araç
- IV.11 Fransa: İş arayanlara yardımda yeni araç ve hizmetler
- IV.12 ABD: Entegre işveren hizmetleri mönüsü – Wisconsin Racine ili İşgücü Geliştirme Merkezi (WDC) örneği
- IV.13 ABD: İş ve işçi bulmada eyaletlerin başarılı uygulamaları- Bir değerlendirme çalışması
- IV.14 İsveç: İş arayanlar için istasyonlar- İş arayanlar için self servis
- IV. 15 Danimarka: Yerel işgücü piyasasının izlenmesi
- IV.16 Kanada: Yerel işgücü piyasası enformasyonu
- IV. 17 Finlandiya: İşgücü piyasasına ilişkin kapsamlı reformun bir parçası olarak bireysel istihdam hizmeti süreçlerinin (iş aramada yardım) aktifleştirilmesi ve geliştirilmesi
- IV.18 Fransa: Genişletilmiş ANPE hizmetleri bağlamında rehberlik kavramı
- IV.19 Birleşik Krallık: Yeni Politikalar Dönemi
- IV.20 ABD: Gönenç Reformu – Muhtaç Ailelere Geçici Yardım (TANF) programı
- IV.21 ABD: İşsizlik sigortası idaresi – Telefon talepleri hizmeti
- IV.22 Fransa: *Espaces Cadres* – Yönetici ve teknik personeli işe yerleştirme Merkezleri
- IV.23 Hong Kong, Çin: İstihdam Enformasyon ve Geliştirme Programı (EIPP)
- IV.24 İsveç: Fikir Bankası
- IV.25 Kanada: KİH personel geliştirme çalışmaları
- IV.26 ÖİK ile ilişkiler: Yenilikçi kimi örnekler:
- A. Belçika
- B. Fransa
- C. Birleşik Krallık

#### V. KİH'in eğitim ve yetiştirme programlarına katılımı

Kimi örnekler

#### VI. Web sayfaları listesi

##### VI.1 A. Ulusal kamu istihdam hizmetleri

## B. Uluslararası kuruluşlar

### VI.2 Uzmanlaşmış KİH web sayfalarından seçmeler

#### **Kaynakça**

#### **Tablolar**

- 3.1 Seçilmiş ülkelerde düzeylere göre KİH personel dağılımı
- 3.2 KİH'te personel başına işsiz sayısı, 1988
- 3.3 Kimi Avrupa ülkelerinde personel başına işsiz kişi sayısı, 1996
- 5.1 Alberta, Kanada'da LMI ürünleri için veri kaynakları
- 7.1 ILO ülke araştırmaları kapsamındaki 12 ülkede işsizlik sigortası, işsizlik Yardımları ve sosyal haklar, 1998

#### **Şekil**

- 8.1 Wisconsin Eyaleti: Tam istihdam hedefi etrafında işbirliği

## YÖNETİCİ ÖZETİ

1. Kamu istihdam hizmeti (KİH), işsizliğin toplumsal ve ekonomik etkilerine ilişkin duyarlılıkların sonucu olarak 19. yüzyıl sonlarında sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıktı. Bu alandaki ilk girişimler genel olarak iş arayanların iş bulmalarına ve işverenlerin de boş işleri doldurmalarına yönelik düzenlemeler biçimindeydi. Ancak aralarında işsizlik sigortasına ilişkin yeni sistemler getirenler de vardı. Yeni kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1919 yılında, 2. sayılı İşsizlik Sözleşmesi aracılığıyla üye Devletlere KİH oluşturulması tavsiyesinde bulundu. Daha sonra ILO uzun yıllar boyunca örneğin 34. sayılı Ücret Alan İstihdam Kuruluşları Sözleşmesi ve aynı sözleşmede 1949 yılında değişiklikler yapan 96 sayılı Sözleşme gibi belgelerle KİH'e kendi alanında tekel konumu sağlamayı özel istihdam kuruluşlarını (ÖİK) kaldırmayı hedefledi.

2. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen 25 yıl içinde KİH birçok ülkede normal olarak iş ve işçi bulma hizmeti ile işsizlik yardımlarını kaynaştıran bir sistem içinde gelişme gösterdi. 1970'li yıllarda birçok ülkede görülen ekonomik uyumsuzluklar ve işsizliğin artmasıyla birlikte, işsizlik sorunlarını çözmeye yönelik resmi istihdam politikalarının ya da işgücü piyasası uyum programlarının bir aracı olarak KİH'e daha fazla başvuruldu. 1990'ların ekonomik serbestleşme ve küreselleşme ortamı içinde ILO KİH'te tekel anlayışını terk etti ve işgücü piyasasının işleyişine olumlu katkılar sağlayacak düzenlemelerle birlikte ÖİK'yı kabullendi.

3. Bugün KİH hızla değişen bir işgücü piyasasında işlev görmektedir. Güçlü demografik etkenler gelişmekte olan ülkelere giderek yaşlanan bir işgücünün oluşumuna yol açarken, gelişmekte olan ülkelere sürüp giden nüfus artışı genç kesimde işsizlik sorunları yaratmaktadır. İşgücü piyasasında yaratılan amansız etkiler açısından daha çarpıcı bir olgu ise, küresel rekabetin kızışması ve enformasyon teknolojisindeki gelişmelerdir. Enformasyon teknolojisindeki devrimin sonuçlarından biri gelişmiş ülkelere imalat sanayiindeki istihdamın azalmasıdır. İmalat sanayiindeki işlerin bir bölümü gelişmekte olan ülkelere aktarılmakla birlikte, teknolojik gelişmenin uzun dönemde imalat sanayiindeki istihdamı daha da azaltması beklenmektedir. İmalat sanayiindeki işlerin yerini hizmetler almaktadır; ancak, bu geçiş süreci, özellikle üretim sanayilerinde çalışıp işlerini yitiren erkekler için güçlükler yaratmaktadır. KİH, bu durumda olup yardıma muhtaç kesimlere hizmet sunmaya yoğun biçimde devam edecektir.

4. Hizmet sektöründeki yeni işlerin bir bölümü düşük beceri gerektiren, düşük ücretli işlerken, diğerleri geniş bir alana yayılan ve sürekli değişen beceriler gerektirmektedir. Birçok gözlemci, eğitime ve çağdaş iletişim becerilerine özel prim veren yeni bir "bilgi ekonomisinin" ortaya çıkmakta olduğu görüşündedir. Gelişmiş ülkelere, işlere ve işgücü piyasasına ilişkin bilgiler için yeni türde bir pazar yaratan, üst düzey eğitim görmüş çok sayıda insan vardır. KİH bu kesime çekici işler bulunmasında da yardımcı olabilir. Bu arada, değişimin hızı göz önüne alındığında, işgücü piyasasında tutunmak isteyenlerin eğitimlerini ve becerilerini sürekli olarak yenilemeleri gerekmektedir. Böylece ortaya

“yaşam boyu öğrenme” gerekliliği çıkmaktadır. KİH de yaşam boyu öğrenmeye katkıda bulunma potansiyeli taşıyan bir kurumdur.

5. İşgücü piyasası giderek esnekleşmekte, böylece gerek işlerin gerekse kariyerlerin süresi kısalmaktadır. Bu eğilime, kendi işinde çalışanların, yarım zaman çalışanların ve geçici işlerde çalışanların sayısındaki artışla birlikte çalışma saatlerindeki değişkenliğin artması eşlik etmektedir. Böylece işe almada hem çeşitlilik hem de hacim olarak bir artış görülmektedir. Bu durumda KİH işgücü piyasasındaki yerini koruyup daha güç durumdaki kesimlere yardımcı olacaksa, bu yeni işlere de uyum sağlayacak bir değişim geçirmesi gerekecektir.

6. KİH'in sahnede olmasının gerekçesi ikilidir: KİH, bir yanyıla işgücü piyasasının saydamlığına katkıda bulunmakta, diğer yanyıla da aksi halde işgücü piyasasında dezavantajlı konumda kalabilecek kesimlere özel yardım sunmaktadır. Kurumsal açıdan bakıldığında ise, KİH hükümetin resmi bir kurumu olabileceği gibi özerk de olabilir. İkinci durumda KİH'in denetiminde genellikle sosyal taraflar (işçi ve işveren temsilcileri) da yer alırlar. Buna karşılık Avustralya kendi KİH'inin yerine rekabetçi piyasa temelinde belirlenen bir iş ağını koymuştur. Genel olarak bakıldığında KİH stratejileri ve kaynakları büyük değişkenlik göstermektedir; bununla birlikte kimi ülkelerde KİH'in çok ciddi kaynak sınırlılıklarıyla karşı karşıya olduğunu belirtmek gerekir. Bu çerçevede, KİH'e ayrılması gereken kaynaklar konusunda kesin bir rakam vermek mümkün değildir. Söylenilecek olan, eldeki kaynakların, izlenecek stratejilere uygun olması gerektiğidir. İşsizlik yardımları için büyük harcamalar yapan bir ülkede, KİH harcamalarının kısılması yanlış bir tasarruf yöntemi olabilir. Buna karşılık, işverenlerden belirli bir miktar kaynak sağlanması kimi durumlarda yararlı olabilir. Ancak bunun için, işverenlerden bu amaçla kaynak aktarılmasının, 1948 tarih ve 88 sayılı İstihdam Hizmeti Sözleşmesinde belirtilen temel hizmetlerin ötesindeki özel hizmetlerle sınırlandırılması gerekir. Özetle, KİH birçok ülkede zorlu sorunlar ve ikilemlerle karşı karşıyadır ve bu söylenen gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkeler için özellikle geçerlidir.

7. KİH'in dört temel işlevi olduğu söylenebilir:

- İş ve işçi bulma
- İşgücü piyasası bilgileri sağlanması
- İşgücü piyasası uyum programlarının yönetimi
- İşsizlik yardımlarının yönetimi

8. İş ve işçi bulma hizmeti, boş işlerin çoğunun başka kanallardan doldurulduğu hayli rekabetçi işgücü piyasalarında işlev görür. KİH'in bu hizmeti, 1970'li yıllarda, işveren kesimlerinin kendi işçi taleplerini dile getirdikleri bir sisteme dönüştü. Bugün aynı sistem çeşitli ülkelerde yeni bir dönüşüm daha geçirmektedir. Burada işverenlerin boy iş alanları ve zaman zaman da iş arayanların ilanları İnternet'te bulunabilmektedir. Bu tür gelişmeler saydamlıkta daha ileri adımlar atılmasını sağladığı gibi ilk bakışta KİH'in yerleşik dairelerde çalışmasına gerek kalıp kalmadığı konusunda kuşku da yaratmaktadır. Bununla birlikte, evden İnternet hizmetlerine ulaşabilme ne kadar büyük bir potansiyel oluşturursa oluşturursun, KİH personeli ile halk arasında doğrudan temas, özellikle işgücü

piyahasında dezavantajlı konumda olanlar için gene de gereklidir. Enformasyon teknolojisinin kullanılması KİH açısından çeşitli konuları gündeme getirmektedir. Bir kere KİH'in kompüterize kendi kendine yardım hizmetleri ile güç durumdakilere yönelik daha derinlikli hizmetler arasında doğru bir denge tutturması gerekir. İkinci olarak KİH, giderek yaygınlaşan İnternet kullanımında, belki de belirli bir ücret karşılığında işverenlere ekran tarama hizmeti sunup sunmayacağına karar vermelidir. KİH'in karar vermesi gereken üçüncü konu da, kendisinin yalnızca teknolojik altyapıyı sağladığı, bu altyapı temelinde işçilerle işverenlerin kendilerinin anlaştığı koşullarda iş ve işçi bulma etkinliklerinin başarısını hangi ölçütlerle tartacağıdır.

9. KİH'in işgücü piyasası enformasyon sistemindeki rolü hem bu enformasyonun üretilmesini (genellikle gündelik işlemlerin yan ürünü olarak) hem de aynı enformasyonun kullanılmasını ve yorumlanmasını içerir. İşverenlerin ve iş arayanların artık daha bilinçli hale gelmeleri, eğitim ve yetiştirme kurumlarıyla ve mesleki rehberlik uzmanlarının bilgi gereksinimlerinin giderek artması, KİH'in sağlayabileceği türden bilgilere yönelik talebi de artırmıştır. Kanada, ABD ve Danimarka gibi kimi ülkeler bu işleve bilinçli tercihlerle yatırım yapmışlardır. ABD ve Kanada söz konusu olduğunda bunun anlamı işgücü piyasasına ilişkin enformasyonun İnternet'ten sağlanmasıdır. İşgücü piyasasına ilişkin bilgilerin etkili biçimde sunumu özel personel kaynaklarını gerektirir ve bu yanıyyla kaynakları yetersiz kalan ve istatistik bilgi kapsamı enformel kesim dahil sınırlı olan gelişme sürecindeki ülkeler için uygun olmayabilir.

10. İşgücü piyasası uyum programlarının yönetilmesi son birkaç onyılda KİH'in özellikle aktif işlevler üslendiği bir alandır. Hükümetlerle birlikte OECD ve Avrupa Birliği (AB) gibi kimi uluslararası kuruluş ve örgütlenmeler dengeyi edilgen işgücü piyasası politikalarından (ki bu çerçevede işsizlere gelir desteği sağlanmaktadır) daha aktif politikalara (bu çerçevede ise işsiz insanların iş bulma şansı artırılmaktadır) kaydırmaya çalışmaktadır. KİH'in bu programları uygulamada doğrudan yetkili konumu olmasa bile, bir çok ülkede, sınırları belirleyici bir rolü olmaktadır. Burada üç tür program söz konusudur: iş aramada yardım programları; eğitim ve yetiştirme programları; ve doğrudan iş yaratma programları.

İş aramada yardım programları, insanların kendi işlerini bulmalarını sağlama, grup etkinlikleri (iş kulüpleri, iş fuarları ve grup çalışmaları biçiminde) ve kişisel yardım (mesleki rehberlik ve yoğun danışmanlık programları) gibi etkinlikleri içermektedir. KİH bu alanlarda çoğu kez doğrudan hizmet sunucusu konumundadır. Eğitim ve yetiştirme programları ise, yaşam boyu öğrenmenin bir yaşam biçimi olduğu çağımızda işsizlerin iş bulma şanslarını artırmanın önemli bir yolunu oluşturmaktadır. KİH'in buradaki rolü en azından katılımcıları bu programlara yönlendirmektir. Ancak KİH bunun ötesinde, başkalarına görev olarak verilen eğitim kurslarının yönetimini üstlenebileceği gibi, daha seyrek olmak üzere kendini de doğrudan doğruya eğitim kursları düzenleyebilir. Doğrudan iş yaratma programları ise, zaman zaman ekonomideki talebi artırmaya, insanların iş bulma şanslarını artırıcı iş deneyimleri kazandırmaya ya da bunların her ikisine birden yönelik olabilmektedir. Kamu kesimi iş programları, kendi işinde çalışanlara yardım, ücret sübvansiyonları ve deneme çalışmaları bunların arasında yer almaktadır. KİH'in rolü, eğitim programlarında olduğu gibi, katılımcıları başka yerlere yönlendirmekten ibaret kalabilir ya da çeşitli programların düzenlenmesini ve sponsorluğunu da kapsayabilir.

11. Birleşik Krallık ve ABD gibi ülkelerde bugünkü eğilim, sosyal yardımlara bağımlılığı azaltmak amacıyla bu işlevlerden bir bölümünü geniş ölçekli ve değişken paketlerde kaynaştırma yönündedir. Bu eğilimin, farklı yaklaşımların güçlü yanlarından yararlanma ve işsizlere geniş seçenekler sunabilme gibi bir avantajı vardır. Kimi ülkelerde geliştirilen çeşitli sistemlerin değerlendirme bulguları ışığında belirli bir ana kanala bağlanması gerekmektedir. Yapılan değerlendirmelere göre iş arayanlara yardım yöntemi maliyet etkinliği açısından hayli avantajlı olabilmektedir. KİH'in işgücü piyasası uyumunda etkili bir rol oynayabilmesi için, hem başkalarıyla ortak çalışmaya hazırlıklı olması hem de program yönetiminde deney biriktirmesi gerekmektedir.

12. KİH işlevlerinin dördüncüsü, yani işsizlik yardımlarının düzenlenmesi, pirim katkılı işsizlik sigortası ile devlet fonlarından gelir desteğini içermektedir. Kimi ülkelerde KİH bu sistemleri doğrudan yönetmektedir. Böyle olmadığı yerlerde bile KİH normal olarak ve yoğun biçimde işin içindedir. Bunun nedeni, iş arayanlara yardımcı olması, iş arayanların kayıtlarını tutup bu kişilerin işte çalışabilecek niteliklerini koruyup korumadıklarını izlemesidir. Bu durum, zaman zaman, KİH'in işsizlik yardımı alan kişiler üzerinde gözcülük yapma rolü ile, hem iş arayanı hem de işvereni tatmin etmeyi amaçlayan iş ve işçi bulma rolü konusunda garip gerilimler yaratmaktadır. KİH yöneticileri kendilerini işsizlik yardımlarından kolaylıkla soyutlayamamaktadırlar; çünkü KİH'in insanları sosyal yardımlardan çalışmaya yönlendirmeye gibi temel bir rol üstlenmiştir. O halde KİH yöneticilerinin bu çalışmanın KİH kültürü üzerindeki etkilerini izleyip gerektiğinde telafi edici girişimlerde bulunmaları gerekmektedir.

13. KİH'in bugün içinde işlev görmeye çalıştığı çalkantılı ortamda, hizmetin düzenlenmesi ve yönetimi giderek karmaşık ve güç bir iş haline gelmiştir. KİH'in üst düzey yöneticilerinin birinci önceliği, Bakanlardan iş arayanlara ve işverenlere uzanan geniş bir alıcı kesimle iyi ilişkiler kurmaktır. KİH etkinliklerinin, değişen siyasal, toplumsal ve ekonomik ortamı dikkate alan stratejik bir plan çerçevesinde düzenlenmesi gerekir. KİH'in denetlenebilirliği muhtemelen bir performans yönetimi sistemi içinde sağlanacaktır ki, bu sistemin aynı zamanda kuruluş içindeki farklı birimlerin performansını da izlemesi gerekir. Bu tür sistemlere içsel risklerin asgari düzeyde tutulması için performans ölçütlerinin temeldeki program amaçlarını yansıtması gerekir. Ayrıca, maliyet etkinliğinin sağlanabilmesi için belli başlı bütün programlar için periyodik değerlendirmeler gerekecektir.

14. Hizmetin örgütlenmesini üç önemli eğilim etkilemektedir. Bunlardan birincisi, yetkinin desantralizasyonu ile gerek yerel yöneticilerin enerjilerinden yararlanmayı gerekse hizmetleri yerel gereksinimlere daha yakından uyarlamayı sağlayacak sorumluluğun üstlenilmesidir. İkinci olarak, KİH'in çeşitli işlevlerinin gerçekleştiği hizmetlerin entegrasyonu söz konusudur. Bu entegrasyon, yerel düzeyde bir kez uğranılan bürolar ile hizmet verilen kesimin gereksinimlerine göre hizmetleri sistematik biçimde ayırıştırarak kademeli hizmet sunumu aracılığıyla sağlanmaktadır. Üçüncüsü, hizmet sunumundaki rekabetçiliktir. Bu, kamu hizmetlerine damgasını vuran önemli bir eğilimdir ve bu eğilim sonucunda KİH'in kimi unsurları piyasada başka hizmetlerle rekabet etmek zorunda kalmaktadır. O kadar ki, bugün örneğin Avustralya'da sistemin kimi öğeleri değil tamamı böyle bir rekabetin içinde olmak zorundadır. Bu ise, gerek maliyet etkin sonuçlar alınabilmesi gerekse personelin morali ile ilgili sorunların çözülebilmesi açısından ustalıklı bir yönetimi gerektirmektedir.

15. KİH'in üst düzey yöneticileri başarı kazanmak için çeşitli yönetim stratejileri izlemektedir. Bu bakımdan beş stratejiden söz edilebilir. Bunlardan ilkinde, alıcıya dayanan planlama ve iş süreci reformları dahil kalite yönetim ilkeleri benimsenmektedir. İkincisi, enformasyon ve iletişim teknolojisinin kullanımı, gerek iç yönetimin iyileştirilmesi gerekse alıcılara doğrudan hizmet ulaştırılabilmesi için yaygınlaştırılmaktadır. Üçüncüsünde, tesis ve hizmetlerin planlanmasında ve yönetiminde iyileştirmelere gidilmektedir. Dördüncüsü, iç iletişime ve yerel ofis çalışanları merkez arasındaki iki yönlü bilgi akışına öncelik tanınmaktadır. Nihayet, personel eğitim ve geliştirme programları, gerek hizmetin amaçlarında ve tekniklerinde meydana gelen değişiklikleri, gerekse içinde çalışılan ortamı gözetecek biçimde yeniden gözden geçirilmektedir.

16. KİH programlarının başarısı, başka dönemlerde olduğundan çok daha fazla, KİH ile diğer kuruluşlar arasındaki ilişkilere bağlıdır. Bu ilişkilerin düzenlenmesi büyük beceri gerektirmektedir. Bu alanda çeşitli ilişki biçimleri ve muhataplardan söz edilebilir. Bir kere, sosyal taraflarla ilişkiler söz konusudur. Bu ilişkiler, özerk bir KİH'in denetim kurulu ya da daha gayri resmi düzenlemeler aracılığıyla şekillenebilir. Sosyal tarafların verecekleri destek, örneğin işgücü piyasası uyum programlarının uygulanması gibi alanlarda KİH'in işini önemli ölçüde kolaylaştırabilir. İkincisi, işgücü piyasası programları bugün giderek daha çok çeşitli hükümet kuruluşları ile hükümet dışı kuruluşların işbirliği temeline dayanmaktadır; bu ortaklık stratejilerinin önemi AB'deki KİH yöneticileri tarafından vurgulanmaktadır ve KİH bu tür ortaklıklarda merkezi bir rol oynayabilecek konumdadır. Üçüncüsü, yerel gereksinimlere uyarlanmış programların uygulanması ya da tek kademeli hizmet sunumu amacıyla oluşturulan yerel ortaklıklar özellikle önemlidir. Dördüncü konuyu ÖİK ile ilişkiler oluşturmaktadır. KİH tekelinin sona ermesiyle birlikte bu ilişki işbirliği, tamamlayıcılık ya da rekabet biçimlerini alabilir ve bunların üçünün de oynayacakları roller vardır. Kayda değer bir nokta, program uygulamasına sıra geldiğinde işbirliğinin daha ön plana çıkmasıdır. Nihayet KİH'in üst düzey yöneticileri, Dünya Kamu İstihdam Hizmetleri Birliği (WAPES), AB üyeleri arasında bilgi alışverişi ya da ABD söz konusu olduğunda eyaletler arası iletişim aracılığıyla diğer KİH'çilerle uluslararası iletişime girip bundan yarar sağlayabilirler.

17. Aşağıda sıralananlar KİH açısından belli başlı zorunluluklardır. Birincisi, KİH değişim ve istikrar arasındaki dengeyi tuttururken, dış ortamlardaki sürekli değişimler ışığında kendi hizmetlerini de değiştirip uyarlayabilmelidir. İkincisi, KİH hükümet politikalarının bir aracı olarak kendi konumunun bilincinde olmalı, hükümetin bu anlamda güvenini kazanmalı ve istihdam politikalarını etkilemelidir. Üçüncüsü, KİH bu çalışmada belirlenen dört işlevi mümkün olduğunca deneyip entegre etmelidir. Dördüncüsü, KİH mümkün olduğu kadar çok sayıda ortakla iş yapmaya çalışmalı ve eğer gerekliyse önderlik rolünü üstlenmelidir. Nihayet, KİH, yöneticiler ve personel açısından yeni profile sahip yeni türde bir hizmet girişimi olmaya çalışmalı, hizmetlerinin etkisini ve kalitesini sürekli geliştirmek için çaba göstermelidir.

18. KİH'in gelişmekte olan ülkelerdeki özel sorunlarını derinliğine araştırmak mümkün olmamıştır. Derleyebildiğimiz bilgilere dayanarak, gelişmekte olan ülkelerin KİH'in rolüne siyasal destek sağlamakla işe başlamalarını tavsiye ediyoruz. Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş kimi ülkelerdeki uygulamaları basitçe tekrarlamaktan kaçınmalı, bunun yerine ekonomik kalkınmaya genel yaklaşımları bağlamında işgücü piyasası alanında neler

yapılması gerektiğini analiz edip buna göre davranmalıdırlar. Ne tür KİH hizmetlerinin uygun olacağı böyle belirlenmelidir. Enformel sektörün geniş olduğu durumlarda iş ve işçi bulma hizmetlerine özellikle titizlikle eğilmelidirler. Bir başka tavsiyemiz de KİH'in geliştirmekte olan ülkelerdeki rolüne ilişkin daha ileri düzeyde araştırmaların yapılmasıdır.

19. Son olarak, KİH'in karşısında duran ve henüz çözüme bağlanamamış şu ikilemleri belirliyoruz. Birincisi, herkesi kapsayan ve kendi kendine yardım esasına dayanan hizmetle kişisel bazdaki hizmet arasında bir gerilim söz konusudur. İkinci gerilim, acılı yönelimli hizmet sunumu ile işsizlik yardımlarını gözetleme işlevi arasındadır. Üçüncü konu, KİH'in yaşam boyu öğrenme ve mesleki rehberlik alanlarında gelecekte oynayacağı role ilişkindir. Nihayet, özel mülkiyet ve desantralizasyon gibi örgütsel konular gündemdedir.



# KÖKLER VE TARİHSEL OLUŞUM

1

*Bu Sözleşmeyi onaylayan her Üye, merkezi yetkililerin denetiminde bir ücretsiz istihdam kuruluşları sistemi oluşturacaktır (1)*

## Giriş

Kamu istihdam hizmeti (KİH) pek çok yetkili tarafından çağdaş Devletin yaşamsal önemdeki kurumlarından biri olarak kabul edilmektedir. Daha 1910 yılında, o zaman İngiltere'nin parlayan bakanlarından biri olan Winston Churchill iş ve işçi bulma işlemleriyle ilgili ilk ulusal ağı oluştururken bu işlemlerin “düzenli ve istikrarlı bir toplum açısından mutlaka gerekli toplumsal mekanizmalardan biri olduğunu” belirtiyordu.(2) ILO'nun 1919 yılında kuruluşundan sonra giriştiği ilk işlerden biri üye Devletleri KİH oluşturmaya özendiriyordu. 1970 yılında OECD bu hizmetin işgücü piyasasının gerektiği gibi işlenmesini sağlayacak en önemli aracın KİH olduğunu belirtiyordu.(3) Daha yakınlarda, 1996 yılında, AB Bakanlar Konseyi KİH'i işgücü piyasasının yapısal sorunlarının ele alınmasında başvurulacak temel araç olarak tanımladı.(4) Gelgelelim, etkinliklerini bu kadar üst düzeyde onay gören KİH'in karmaşık denebilecek bir tarihi vardır. Bu bölüm, KİH'in köklerini ve tarihsel oluşumunu özetlemektedir.

## Kökler

İnsanları işle ilişkilendirme fikrinin uzun bir geçmişi vardır: Ancak, iş ve işçi bulma işlemlerinin önemli bir ölçüğe ulaşması ancak yaygın sanayileşme ile birlikte gerçekleşebildi. Gene de, iş arayanların iş bulmalarına yardımcı olan kamu kuruluşları öyle kısa bir sürede ortaya çıkmadı. Bir kere, makine kullanımına dayalı işyerlerinde çalışan ayrı bir kesim olarak proletarya bir süreç içinde şekillendi (örneğin 1830 yılında Fransa'da bu konumdaki işçiler bütün çalışanların yalnızca 15'te birini temsil ediyordu). Ayrıca, geleneksel loncalar ve zanaatkar birlikleri iş bulmada sınırlandırıcı bir denetim uyguluyorlardı. Bu koşullarda, emek sunanları ve emek talep edenleri buluşturmada uzmanlaşan aracı kuruluşlar (ki bunlara özel istihdam kuruluşları diyebiliriz) ev işleri ve kasaplık gibi belirli işlerde toplanıyordu. Dahası, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler gibi ülkelerde hüküm süren “bırakınız yapsınlar” felsefesi de işgücü piyasasına kamu müdahalesini engelliyordu.

19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde kimi yazarlar, kamu istihdam hizmetinin işgücü piyasasına gerçek bir saydamlık kazandırmanın ve hareketliliği artırmanın bir yolu olarak taşıdığı potansiyeli görmeye başladılar. Gustave de Molinari, borsaları model alan iş ve işçi bulma hizmeti projeleri geliştirdi. Bu projelerin amacı, fazla işgücünün sanayi gereksinimlerine göre mümkün olduğu kadar kısa sürede yeniden dağıtılmasıydı.(5) Başkaları daha da ileri gittiler ve iş-işçi bulma etkinliklerini iş arzını düzenlemenin ve işgücü piyasasını akılcılaştırmanın bir aracı olarak gördüler. Ne var ki, bütün bu özlemlere karşın fiilen oluşturulan pek az kurum vardı.

Sanayileşme geliştikçe gerek işçi sendikalarının gerekse işverenlerin işgücü piyasasına insan çekişte aracı olarak işlev görmek üzere kurdukları örgütlerin sayısı da arttı. Ne var ki,

işçi-işveren mücadelesinin sürdüğü koşullarda, bu aracı kuruluşun salt belirli bir kesimin çıkarını gözetir görünmesi güven sorunları yaratabilirdi. Örneğin işçi sendikaları, finansmanı işverenler tarafından sağlanan iş ve işçi bulma hizmetlerinin grev kırılcılığı için kullanılabileceğinden kuşkuluydular. İşverenler de, işçi bulma ve işe alma hizmetlerinde işçi sendikalarının egemenliği halinde bunun işyerlerinde yalnızca sendikalı işçi çalıştırılmasıyla sonuçlanabileceğinden endişe ediyorlardı. Bu karşılıklı güvensizlik, işgücü piyasasına kamu müdahalesini gerektiren nedenlerden biriydi.

1880 ile 1910 yılları arasında işgücü piyasasına kamu müdahalesine yol açan ikinci bir etmen de, işsizliğin, yoksulluğun ve toplumsal huzursuzlukların kaynaklarından biri olduğunun daha fazla görülmesiydi. Sosyal reformcular işsizlik olgusuyla ilgili çözümlenmeleri sonucunda, işsizliğin bir bölümü ekonomik çevrimlere bağlı olsa bile, ortada bir de friksiyonel işsizlik (işgücü piyasasının iyi işlememesinden kaynaklanan işsizlik-ç) gibi bir olgu olduğunu ve bunun da işgücü arzıyla talebini daha iyi uyuşturacak mekanizmalar aracılığıyla azaltılabileceğini ileri sürdüler. Dahası, işsizliğin belirli bir sanayi yapısal gerilemesinden kaynaklandığı durumlarda, bir iş ve işçi bulma sistemi insanların başka sanayilere ya da mekanlara yerleştirilmesine yardımcı olabilirdi.

Böylece, çeşitli türde iş ve işçi bulma hizmet sistemleri Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Norveç, İsviçre ve Birleşik Krallık dahil olmak üzere kimi Avrupa ülkeleriyle birlikte Birleşik Devletlerin kimi kentlerinde ve eyaletlerinde ortaya çıktı. İşçilerin kendi yönetimleri altındaki bir sistem 1880'lerde kısa bir süre varlığını sürdürdüyse de işverenlerin bu sisteme işgücü hareketliliğini engellediği gerekçesiyle itiraz etmeleri sonucunda ortadan kalktı. Bu ilk dönemin en önemli gelişmesi Almanya'da idi. Bu ülkede iş ve işçi bulma hizmetlerini örgütlemeye işçi ve işveren kuruluşlarının yanı sıra belediyeler ve diğer kamu kuruluşları da rol alıyorlardı. Almanya'daki işçi sendikaları, Fransa'dakilere göre ekonomik liberalizme daha az düşmanlık besliyorlardı ve istihdam hizmetlerini toplumsal mücadeleden ayırıp tarafsız bir alana yerleştirmenin avantajlarını görüyorlardı. Genç bir İngiliz iktisatçı, William Beveridge 1907 yılında Almanya'daki sistemi yerinde incelediğinde bu ülkede 400 kadar kamu istihdam hizmeti kuruluşu olduğunu gördü. Bunun dışında 3.500 kadar kuruluş da sendikaların, işverenlerin ya da loncaların yönetimi altındaydı. Bu kuruluşlar hep birlikte yılda bir milyonun üzerinde boş işi dolduruyorlardı. Ancak aralarında en önemlisi kamu kuruluşlarıydı ve boşalan işlerin yarısı bu kuruluşlar tarafından dolduruluyordu.(6) Beveridge ve İngiltere'deki diğerleri bu gözlemlerinden aldıkları esinle İngiltere'de önemli bir hamle başlattılar.

Bu arada, işçileri ve aileleri işsizliğin neden olduğu yoksulluktan korumanın bir aracı olarak işsizlik sigortası giderek daha fazla ilgi çekiyordu. Sendikalar bu alanda öncü rol oynadılar ve örneğin Ghent'teki kamu görevlileri gibi kimi yetkililer de kamu fonlarından ayırdıkları kaynaklarla sendikaların bu alandaki girişimlerini desteklediler. Winston Churchill ve William Beveridge 1910-1912 yıllarında Birleşik Krallık'ta yeni bir sistem oluşturdular. Bu sistem, iş ve işçi bulma hizmetlerinin düzenlenmesine ilişkin ulusal bir ağla birlikte devlete ait bir işsizlik sigortasından oluşuyordu (başlarda işçilerin yüzde 17'sini kapsayan sigorta 1920 yılına gelindiğinde hemen hemen bütün işgücünü kapsıyordu). Gerek Birleşik Krallık'ta gerekse başka ülkelerde, işsizlik sigortasının uygulanmasının iş ve işçi bulma hizmetlerine dayandığı, sigortadan yararlanacakların bu sayede iş testlerine tabi tutulabilecekleri kabul edildi. Uluslararası İşsizlik Konferansı ilk kez 1910 yılında Paris'te toplandı. Konferans işsizlik istatistiklerini, işçi ve sigorta kayıtlarını ele alarak ortadaki sorunun bütün yönlerini araştırarak bir uluslararası topluluğun oluşturulmasını kararlaştırdı.(7)

## İki Savaş Arasında

ILO'nun 1919 yılında kurulması, iş ve işçi bulma hizmetlerinin gelişimine yeni bir ivme kazandırdı. İlk kez toplanan Washington Konferansı 2. sayılı İşsizlik Sözleşmesini kabul etti. Bu Sözleşme, merkezi otoritenin denetiminde ücretsiz hizmet verecek, 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 ilkesinden hareketle KİH'e tekel konumu tanınmasından ve özel istihdam kuruluşlarının yasaklanmasından yana tutum aldılar (İşsizlikle İlgili Tavsiye Kararı, 1919, sayı 1). 1933 yılında kabul edilen Ücret Alan İstihdam Kuruluşlarıyla İlgili 34 Sayılı Sözleşme ise, kimi istisnalar tanımakla birlikte özel kuruluşların üç yıl içinde kapatılmasını öngörmekteydi.

İş ve işçi bulma hizmetleri ile işsizlik sigortası sisteminin iki savaş arasındaki gelişimi, yüksek işsizliğin ve ekonomik güvensizliğin damga vurduğu bir ortamda tedrici ve parça parça bir çizgi izledi. 1922 yılında Almanya'da bir federal hizmet ağı oluşturuldu ve bu sistem 1927 yılında işsizlik sigortası ve iş-işçi bulma hizmetleriyle ilgili federal bir kuruma bağlandı (ki bu sistem kimi yönleriyle bugün de işlerliktedir). Kuzey Amerika'da ise KİH ilk kez 1918 yılında Kanada'da oluşturuldu. ABD Birinci Dünya Savaşı sırasında etkili bir KİH sistemi geliştirdi; ancak bu sistem Kongreden gerekli desteği göremediği için savaş sonrasında geriledi. ABD'de barış döneminde etkili bir KİH sistemi ancak 1933 yılında, Roosevelt'in New Deal politikaları çerçevesinde, Wagner-Peyser yasası ile birlikte ortaya çıkabildi. Bunu 1935 yılında işsizlik sigortası izledi. 1930 yılında Hollanda tekel konumunda bir KİH sistemi oluşturdu.

## 1945'ten 1970'lerin ortalarına

İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminde hükümetler tam istihdam hedefini benimsediler. ILO bu bağlamda 1948 yılında 88 sayılı İstihdam Hizmeti Sözleşmesi ve buna ilişkin 83 sayılı Tavsiye Kararı ile KİH'e yeni standartlar getirilmesini benimsedi. Buna göre istihdam hizmetleri, istihdam piyasasının, tam istihdam ile üretken kaynakların geliştirilmesine ve kullanımına ilişkin en iyi düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmalıydı. 88 sayılı Sözleşme, uygun yerlerde açılacak bürolarla işçilere ve işverenlere bu alanda hizmet ve yardım sunan, işe yerleştirme yapan, işgücü piyasasına ilişkin bilgileri yayan, bu arada meslekler ve yöreler arasındaki hareketliliği kolaylaştıran bir ağın oluşturulmasını önermekteydi. ILO 1949 yılında kabul ettiği ve önceki Sözleşmede değişiklik yapan 96 sayılı Sözleşme ile özel istihdam kuruluşları konusundaki tutumunu yumuşattı. Bu Sözleşme, üye Devletlere yasaklama ile regülasyon arasında bir tercih hakkı tanıyordu. 1948-49 yıllarında oluşturulan standartlar konusunda bir gözlemci şu görüşü ileri sürdü:

(standartlar) tarafından ortaya konulan ilkelerden çoğu geçerliliğini korumaktadır: hizmetlere ücret ödenmemesi, işverenlerin ve iş arayanların bu hizmetlere gönüllülük temelinde başvurmaları, desantralize bir yapı, kurumun yönetiminde üç taraflı katılım ve aracı kurumların yetkinliği, bağımsızlığı ve bütünlüğü. Bununla birlikte, 1948 ve 1949 tarihli belgelerin çeşitli noktalarda güncelleştirilmesi gerekmektedir. (8)

96 sayılı Sözleşmede hala yer alan tekelci konumdaki KİH anlayışı, bundan sonraki 50 yıl içinde giderek eskidi. Üstelik, bu standartlar, KİH dışındaki başka işgücü piyasası

araçlarının gelişimini, tam istihdamın sona ermesini ya da KİH işgücü piyasası uyum programlarına yaygın katılımını öngöremezdi.

Bu Sözleşmelerin hemen ardından gelen iki onyılda benzeri görülmemiş bir büyüme dönemi yaşandı ve bunun sonucunda birçok ülkedeki KİH işsizlikten çok işgücü kıtlığı sorunlarıyla yüz yüze gelmek zorunda kaldı. KİH belirli istihdam sorunlarının çözülmesinde gene yararlı bir araç olarak görülüyor ve işsizlik sigortasının tamamlayıcısı sayılıyordu. Buna karşılık KİH birçok ülkede bir gerileme içindeydi. Ne var ki 1960'lı yıllarda gelişmiş ülkelerde ekonomik büyümede işgücü politikalarının temel araçlarından biri olarak KİH'e yönelik ilgi yeniden canlandı. OECD KİH'in rolünü önemseyen kuruluşlar arasındaydı. Bu alanda en etkili model ise İsveç modeliydi. Bu modelde sosyal taraflardan oluşan işgücü piyasası kurulu, eğitimi ve işgücü piyasasına yönelik diğer aktif önlemleri de içeren sorumluluğuyla KİH'i yönetmekteydi. Amaç, enflasyona ve işsizliğe meydan vermeden ekonomik değişimin sağlanmasıydı. Fransa, Ortoli raporuyla birlikte mesleki hareketliliği artırmak amacıyla kurumsal değişikliklere yöneldi ve bunun sonucunda 1967 yılında *Agence Nationale Pour l'Emploi* (ANPE) ortaya çıktı. Fransa'da, daha birleşik bir nitelik gösteren İsveç ve Alman modellerinden farklı olarak, eğitim (AFPA) ve işsizlik sigortası (UNEDIC) için ayrı ayrı kurumlar bulunuyordu.(9)

1960'larda ve 70'lerin başında başka önemli değişiklikler de ortaya çıktı. Boş işlerin bireysel temelde ilanı fikri önce İsveç'te ve Birleşik Krallık'ta uygulama buldu ve daha sonra diğer ülkeler tarafından da benimsendi. Bu fikir ve uygulama, çağdaş pazarlama düşüncelerini temel alarak, kişi eksenli ve tüketici yönelimli bir yaklaşımı yansıtıyordu. İstihdam hizmetleri halka çekici gelecek biçimde yeniden düzenlendi ve bunlara Birleşik Krallık ile diğer kimi ülkelerde "iş merkezleri" adı verildi. KİH kimi ülkelerde işlemlerini yürütmek ve verimliliği artırmak amacıyla bilgisayar kullanmaya başladı. Kanada ve Birleşik Krallık gibi kimi ülkelerde işlemlerin modernizasyonu işsizlik sigortası sisteminin ayrılmasını da içeriyordu. Bunun gerekçesi, işsizlik sigortasının sistemin bütününe bir tür "sadakacılık" görünümü verdiği ve böylece kendi piyasa payını oluşturmasını engellediği yolundaki düşünceydi.

## 1970'lerin ortasından bu yana eğilimler

1970'lerde, savaş sonrası tam istihdam dönemi sonuna geldi ve 1974 ve 1979 yıllarında petrol fiyatlarında meydana gelen artışlarla birlikte ortaya çıkan enflasyon küresel rekabeti daha da kızıştırdı. 1980'li yıllarda işsizlik birçok ülkede 1930'lardan bu yana görülmeyen düzeylere yükseldi. Yüksek enflasyon ve ekonomik liberalizmin yeniden canlandığı koşullarda, istihdamı canlandırmaya yönelik Keynesçi makro-ekonomik önlemler genel olarak gündemden düşürüldü. KİH'in işsizliğe karşı devreye soktuğu özel istihdam önlemleri genellikle daha önceki iş ve işçi bulma hizmetlerinden çok daha ileri bir ölçüğe ulaştı. İşsizliği giderecek önlemler daha çok ekonominin arz yanında aranmaktaydı. İşsizliğin yüksek düzeyde seyretmesi kısmen de olsa işgücü piyasasındaki katılımlara bağlanıyordu ve işsizlik sigortası sistemlerinin aşırı eli açık ve belirsiz özellikleri nedeniyle bu kez "yardım bağımlılığı" gibi bir durumun ortaya çıktığına inanılıyordu. Bu arada, KİH'in, işsizlik yardımlarından yararlananlara çalışma testi uygulama rolüne daha fazla önem tanındı. Kanada'da (1976) ve Birleşik Krallık'ta (1987) iş bulma ve işsizlik yardımları yeniden ortak yönetim altına alındı.(10) Hollanda ve BK gibi ülkelerde KİH son dönemde dikkatlerini işe yerleştirilmeleri güç olanlarla uzun süreli işsizler üzerinde

yoğunlaştırmıştır. Fransa’da, bir yanda genel piyasa payını artırmaya, diğer yanda da uzun dönemli işsizliği azaltmaya yönelik girişimlerde bulunulmuştur.

Arz yanını öne çıkartan yeni yaklaşımın bir özeti OECD’nin *Jobs study of 1994* adlı yayınında özetlenmektedir(11). Bu çalışmaya göre OECD ülkelerinde toplam 35 milyon işsiz bulunmaktadır ve bu rakam söz konusu ülkelerdeki toplam işgücünün yüzde 8.5’ini oluşturmaktadır. Bu durumun başlıca nedeni, OECD ekonomilerinin uyum sağlama ve yeniliklere yönelme zorunluluğu ile bunu yapabilme kapasitesi, hatta istekliliği arasındaki açının giderek büyümesidir. Çalışma ayrıca, işgücü piyasası politikalarında odak noktasının gelir desteğini öngören edilgen konumdan, işgücünün yeniden seferber edilmesini öngören aktif konuma kaydırılmasını öngörüyordu ki, bu yaklaşım AB tarafından da benimsenmektedir. Çalışmada yapılan öneriye göre, edilgen gelir desteği politikasına alternatif olarak (ki bu politika İsveç’te uzun süredir uygulanmaktadır) Aktif İşgücü Piyasası Programlarına (ALMP) geçilmeliydi.

OECD KİH’in rolünü özellikle vurgulamıştır. OECD’ye göre, en başta, KİH’in işlevi, üç temel görevin içselleştirilmesi yoluyla güçlendirilmeliydi. Üç temel görev ise şunlardan oluşmaktaydı: iş bulma ve danışmanlık hizmetleri; işsizlik yardımlarının yapılması; ve işgücü piyasası programlarının yönlendirilmesi. Rapor, ayrıca, KİH’in boş işler konusundaki bilgilerin akışına, işlenmesine ve yaygınlaştırılmasına daha fazla önem vermeliydi. İkincisi, KİH’in, iş arayanların kendisiyle sürekli temas halinde kalıp iş arayışlarını sürdürmelerini sağlaması gerekiyordu. Rapor, üçüncü olarak, KİH’in teknelci konumuna son verilmesini, özel istihdam kuruluşlarıyla geçici iş bürolarının tamamlayıcı işlevlerinin tanınmasını savunmaktaydı. Bu süreçte KİH’in boş işlerde akışkanlığı sağlayacak kısa süreli yerleştirmeler için piyasada başkalarıyla rekabet etmesi gerekiyordu. Çalışma, bu önlemlere ek olarak, insanları çalışmaktan alıkoyabilecek etkileri önlemek amacıyla işsizlik yardımlarının kısılmasını da öngörmekteydi.

KİH’in önemi, AB’nin yüksek düzeyde işsizliğe yanıt olarak geliştirilen politika belgelerinde de vurgulanmıştır. Örneğin Avrupa Konseyi 1996 yılı Aralık ayında istihdam hizmetlerinin güçlendirilmesi çağrısında bulunmuştur:

İşsizlerin işgücü piyasasına başarılı biçimde katılmalarını sağlayacak düzenlemelerin maliyetini fazlasıyla karşılayacak yararlar getireceği göz önüne alınarak, kamu istihdam hizmetlerine (KİH) gecikmeden ve zamanında harekete geçme kapasitesi kazandırılmalıdır. Bu kapasite, risk altındaki kişi ve grupların net biçimde tanımlanmasına, işverenlere ve iş arayanlara aktif danışmanlık ve diğer hizmetleri eşit biçimde sağlayacak yeterli araçlara ve eğitimle geçici destek öngören önlemlerden istihdama kalıcı geçiş sağlayacak bir mekanizma olarak daha güçlü bir rol üstlenilmesine dayanmalıdır. (12)

İstihdam politikalarına ilişkin 1997 Lüksembourg ilkelerinin (işsiz gençlere ve uzun süreli işsizlere yeni bir başlangıç imkanı sunulması) yaşama geçirilmesine yönelik çabalar da benzer biçimde istihdam hizmetlerinin kapasitesinin geliştirilmesini öngörmektedir. (13).

ILO istihdamı ve insana yakışır iş olanaklarını azamiye çıkarmayı hedefleyen politikalarını geliştirirken KİH’in önemini sürekli olarak vurgulamıştır. Ancak ILO bunun yanısıra KİH tekelinin günümüz dünyasında artık eskidiğini de kabul etmiştir. 1997 yılında, 181 sayılı Özel İstihdam Kuruluşları Sözleşmesi iyi işleyen bir işgücü piyasasında özel istihdam kuruluşlarının oynayacakları rolü tanımlamış, bu alandaki olumsuz uygulamaları

önleyecek düzenlemelerde ısrar ederken kamusal ve özel istihdam kuruluşları arasında işbirliğini savunmuştur.

Eski Sovyet bloğunu oluşturan komünist rejimlerin 1990 civarında çökmesi de KİH'le ilgili birtakım sonuçlar doğurmuştur. Söz konusu ülkelerdeki sanayilerin fazla işçi çalıştırmalarına karşın bu ülkelerde işsizlik yoktu. 1990'ların başında bu ülkelerde piyasa ekonomisine geçilmesi işsizliğe yol açtı. Örneğin Polonya'da 1988 yılında sıfır olan işsizlik 1993 yılında yüzde 15'e yükseldi. Bu durum, çağdaş bir KİH ve işsizlik tazminatı sisteminin ivedilikle oluşturulmasını gerektirdi. . Dünya Bankası, ILO, AB ve başka birçok organ, çeşitli ülkelerden uzmanları seferber ederek bu sistemlerin oluşturulmasına yardım ettiler. Sonuçta kayda değer bir başarı sağlandı: 1997 yılına gelindiğinde yeni oluşturulan KİH 20.000 personeli ile, iş ve işçi bulma, mesleki danışmanlık, iş kulüpleri, özürülüler için eğitim programları ve çeşitli hizmetler dahil olmak üzere birçok alanda hizmet verebilir durumdaydı. Bu hizmetler sonucunda kalıcı işe yerleştirilenlerin oranı yüzde 57'ye ulaşıyordu.

1990'lı yılların ortalarına kadar Güneydoğu Asya ülkeleri dünyanın başka birçok yerini kasıp kavuran yüksek düzeyde işsizlikten bağışık görünüyorlardı. Ne var ki, bu bölgedeki ülkelerin ekonomik alanda 1997'den başlayarak yaşadıkları gerileme, söz konusu ülkelerin KİH'ini hemen kolayca yanıt veremeyecekleri yeni ve alışılmadık sorunlarla yüz yüze bıraktı. Bununla birlikte kimi ülkeler yeni duruma belirli bir tepki verebildiler. Örneğin Hong Kong'da (Çin) KİH sistematik iş bulma programını daha da güçlendirdi. Bu program, gerileyen sektörlerde çalışanların gelişen sektörlerle kaymalarında yardımcı olmak üzere daha önceden hazırlanmıştı. Buna ek olarak, boş işlere işçi çekmek için geniş kapsamlı bir kampanya başlatıldı. Japonya'da ise 1998 yılında kimi yeni programlar devreye sokuldu. Bu programlar çerçevesinde, örneğin işlerinden çıkartılan beyaz yakalı ve orta yaş kuşağından çalışanların yeniden çalışma yaşamına dönmelerini destekleyen önlemler de yer alıyordu.

## Sonuç

ILO'nun üyelerine KİH'i ilk kez tavsiye etmesinden bu yana 80 yıl geçmiştir. O günden bu yana dünyada izlenen çizgi dolambaçlı ve eşitsiz olmuştur. Bu arada birçok ülkedeki KİH sistemi, yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çalkantılı koşullarda dirençli ve dinamik özellikle sergilemiş, değişen koşullara ayak uydurabilecek kapasitede olduğunu göstermiştir. Gelecek yüzyılda KİH, sürekli değişim geçiren karmaşık işgücü piyasası koşullarıyla karşı karşıya kalacaktır. Bir sonraki konumuzu da bu oluşturmaktadır.

### Notlar

- (1) ILO: *İşsizlik Sözleşmesi No. 2*, Madde 2, parag. 1.
- (2) *Daily Telegraph*'ta yer alan görüşme için bkz. R.S. Churchill: *Young statesman: Winston Churchill 1901-14* (Londra, Minerva, 1991), s. 313.
- (3) OECD: *Manpower Policy in the United Kingdom* (Paris, OECD, 1970), s. 173.

- (4) Avrupa Komisyonu: *The way forward: The European employment strategy – Contributions to and outcome of the Dublin European Council, 13-14 Aralık 1996* (Lüksembourg, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınları Merkezi, 1997), s.25.
- (5) Molinari (1819-1912) kariyerinin büyük bölümünü Fransa’da yapan Belçika’lı bir liberal iktisatçıdır. Molinari, istihdamla ilgili bilgilerin ve işgücü hareketliliğinin artırılması için uluslararası iş ve işçi bulma hizmetlerinin (mal ticareti gibi) düzenlenmesini savunuyordu.
- (6) W.Beveridge: “Almanya’da kamunun iş ve işçi bulma hizmetleri”, *Economic Journal*, C. XIII, 1908, s.2.
- (7) *Britannica Ansiklopedisinin* işsizlikle ilgili maddesi (Cambridge, University Press, 11. basım, 1911), C. 27, s. 580.
- (8) S. Ricca: “Kamu istihdam hizmetlerinin değişen rolü”, *International Labour Review*, C. 127, No. 1, 1988, s. 30.
- (9) AFPA’nın açılmışı: “Yetişkinler Ulusal Mesleki Eğitim Derneği”. UNEDIC’in açılmışı: Ticaret ve Sanayi Ulusal İstihdam Birliği”. UNEDIC ASSEDIC kuruluşlarının federasyonu olarak örgütlenmiştir. Bunlar, kar amacı gütmeyen özel kuruluşlardır. Başlarında görev yapan sosyal taraflar işsizlik sigortası sistemini yönetirler ve hükümet adına işsizlik ve erken emeklilik tazminatlarını öderler.
- (10) Birleşik Krallıktaki bu politika değişikliğinin arka planı için bkz. D. Price: *Office of hope: A history of the public employment service in Great Britain, 1910-97* (London, Policy Studies Institute, 2000).
- (11) OECD: *Jobs study: Facts, analyses, strategies* (Paris, OECD, 1994), s. 41, s.47.
- (12) Avrupa Komisyonu, op. Cit. S. 25.
- (13) Avrupa Komisyonu: *Employment policy in the EU and in member States: Joint report* (Lüksembourg, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınları Merkezi, 1997).

## DEĞİŞEN İŞGÜCÜ PİYASASI 2

*Dünya daha ileri düzeyde bir bütünleşmeye doğru tam yol almaktadır. Bu yönelişin başlıca itici gücünü piyasa karlılığı ve ekonomik etkinlik felsefesi oluşturmaktadır. Bizimse bu denkleme insani kalkınma ve sosyal güvenlik boyutunu katmamız gerekir (1)*

### Giriş

Dünya ekonomisinin değişiminin her zamankinden daha hızlı olduğu bir çağda yaşıyoruz. Böyle bir değişimin işgücü piyasası üzerindeki etkisi büyük yararlar gibi birçok sorun da getirebilir. Özel sektör ile kamu sektörünün arasında, hem işgücü piyasasının günlük dinamikleri hem de hükümetlerin işgücü piyasasındaki aksaklıkları giderme amacını taşıyan müdahaleleriyle ilgili bir konuda yer alan KİH, bu gelişmelerde önemli rol oynayacak potansiyele sahiptir. Bir işgücü piyasası aracı olarak KİH'in etkililiği, verdiği hizmetlerin işgücü piyasasının etkili çalışıp iş arayanlara, işverenlere, ekonomiye ve topluma yarar getirmesini ne ölçüde sağlayabildiğine bağlıdır. KİH'in yöneticileri, bu amaca ulaşmak için işgücü piyasasında neyin olup bittiğini kavramak durumundadırlar. Bölümün konusu da budur. Bölümde önce demografik ve toplumsal eğilimlerle küresel değişim güçlerine bakacağız. Ardından, kamu sektörü, mesleki değişim, esnek işgücü piyasası ve işsizlik gibi konuları ele alacağız. Sonuçlara varmadan önce de, işgücü piyasasındaki eşitsizlik ve toplumsal dışlanma konularına değineceğiz.

### Demografik ve toplumsal eğilimler

Nüfus eğilimleri işgücü piyasası üzerinde önemli etkilere sahiptir. Dünya nüfusu bugün 6 milyara ulaşmıştır ve artmaktadır. Günümüzdeki nüfus eğilimlerinin en önemli özelliklerinden biri, dünya nüfusunun yaş yapısında ortaya çıkmaktadır. 21. yüzyıl, yaşlanan nüfus çağı olarak anılacaktır. 1950 yılında dünya nüfusunun yüzde 8'ini (toplam 200 milyon) 60 ve daha ileri yaştakiler oluşturmaktaydı ve bu insanlar o zaman gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında eşit biçimde dağılmışlardı. 2025 yılına gelindiğinde bu yaşlı kesimin altı kat artıp 1.2 milyara ulaşması ve toplam nüfus içindeki payının da yüzde 14'e çıkması beklenmektedir. Bu insanların yüzde 72'si gelişmekte olan ülkelerde yaşıyor olacaktır (2). Nüfus eğilimleri ülkeler arasında belirgin farklılıklar göstermekle birlikte, günümüzdeki demografik yapılar açısından dünyanın iki gruba ayrılması hala mümkündür: gelişmiş ülkelerin giderek yaşlanan nüfusu ile gelişmekte olan ülkelerin genç nüfusu.

Gelişmiş ülkelerin çoğunda aile büyüklüğü küçülmüştür ve çalışan işgücü gelecek birkaç on yıl içinde daha da yaşlanacaktır (3). ILO'nun yakınlarda yayınlanan bir raporunda şöyle denmektedir:

Genç işçilerin girişindeki azalma ve yaşlıların yaşam beklentilerindeki artış işgücü piyasalarındaki yaş yapısını değiştirecektir. Yaşlı işçilerin toplama oranı artarken gençlerinki azalacaktır. Ayrıca yaş bağımlılığı oranı da çarpıcı biçimde yükselecektir. İşgücü piyasasındaki yaşlanma, eğitim ve iş örgütlenmesi alanlarında özel girişimleri gerektiren, bağımlılık oranlarındaki artış emeklilik sistemlerinin finansmanı sorununa işaret etmektedir (4).

Genç işçilerin işgücü piyasasına girişlerindeki azalma ABD gibi ülkelerde gözlenmektedir. Bu ülkedeki işgücü piyasasında bugün görülen sıkılık, kısmen, işgücünün çok yavaş artmasına, özellikle de gençlerin emek piyasasına girişlerindeki azalmaya bağlanabilir. Bu azalma, bebek patlaması ürünü kuşakla 1970'li ve 80'li yıllarda piyasaya giren kadın işgücünün soğurulmasını izlemiştir. İşgücü sıkıntısının, özellikle enformasyon toplumu becerileri gerektiren alanlarda artması beklenmektedir.

Nüfusun yaşlanması olgusu, günümüzdeki erken emeklilik eğilimleri ile bir paradoks oluşturmaktadır ve gelişmekte olan ülkeler emeklilik yaşının yükseltilmesini şimdiden gündemlerine almışlardır. Bu yöndeki politikanın başarısı kimi koşullara bağlıdır. Başarının koşullarından biri, daha yaşlı işçiler için yeterince iyi iş olup olmadığıdır. İkinci koşul, işverenlerin yaşlı işçi alıp işte tutmaya istekli olup olmayacaklarıyla ilgilidir. Üçüncüsü, bu politikanın başarısı, yaşlı işçilerin kendilerinin çalışmaya ve becerilerini güncelleştirmeye ne ölçüde istekli olacaklarına bağlıdır. Çünkü, yaşam boyu öğrenme, yaşlı işçilerin sürekli istihdamı için bir ön koşul durumundadır.

Bu koşullardan ilki, en başta genel anlamdaki ekonomik politikalarla istihdam politikalarına bağlıdır. İkinci ve üçüncü koşullar ise işgücü piyasasına aktif müdahale gerektirmektedir. Bu müdahale, bir yanıyla işverenleri etkilemeye, diğer yanıyla da yaşlı işçilere danışmanlık ve rehberlik hizmetleri verilmesine yönelecektir. KİH, birçok ülkede böyle kolaylaştırıcı bir rol oynamaya en uygun örgütlenme durumundadır. Örneğin Japonya'da halen görülen de budur. Bu ülkede toplumun yaşlanması konusundaki duyarlılıklar sonucunda KİH yaşlılar için özel çalışma programları oluşturmakta ve bu insanların düzenli istihdamına daha fazla destek sağlamaktadır. Görüldüğü kadarıyla, diğer ülkelerdeki KİH'in de bu tür programlara yöneleceği söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki bu eğilimlerin tersine, gelişmekte olan ülkelerin nüfusları halen büyümektedir. Örneğin, ILO'nun KİH'le ilgili olarak yürüttüğü bir ülke araştırmasında Tunus'ta 1989 ve 2001 yılları arasında nüfusun yüzde 26 artacağı öngörülmektedir (5). Bu hızdaki bir nüfus artışının gençler arasında kitlesel bir işsizliğe yol açacağı hemen hemen kesindir ve bu da KİH etkinliklerinin muhtemelen önemli bir bölümünü oluşturacaktır. Dahası, gelişmekte olan ülkelerde gençlerdeki nüfus artışı yaşlı kesimin artışıyla yan yana gitmektedir. Gerçekten de günümüzde yaşlı kesimin nüfusunun artış hızı, genel olarak nüfus artış hızının iki katıdır. Kadınlar erkeklerden daha uzun yaşadıklarından bu durumun kadınlar üzerindeki etkisi daha fazladır. Yaşlanma sorununun ağırlık noktası gelişmekte olan ülkelere kaydığandan, bu ülkelerde eğilimden en fazla etkilenecek kesimi de kadınlar oluşturmaktadır (6).

Son dönemlerde başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere işgücü piyasalarını en fazla etkileyen toplumsal eğilim kadınların işgücü piyasasına daha fazla katılmalarıdır. 1973 ile 1993 yılları arasında kadınların işgücüne katılma oranı ABD'de yüzde 51'den yüzde 69'a, eski Avrupa Topluluğu ülkelerinde ise yüzde 45'ten yüzde 55'e çıkmıştır (7). Bu arada kadınların işgücü piyasasındaki payları artmaya devam ederken erkeklerinki azalmaktadır.

## Küresel değişim güçleri

Demografik ve toplumsal eğilimlerden ayrı olarak, işgücü piyasalarının hızla değişmesine yol açan başlıca iki güç küresel rekabet ve enformasyon teknolojisidir. Eskisine göre daha az regülasyona tabi dünya ekonomisinde küresel rekabet ve küresel finans piyasalarından sermaye akışları, son yıllarda Güneydoğu Asya ülkelerinde de görüldüğü gibi, hem hızlı sanayileşme hem de ani ekonomik krizler yaratabilmektedir. Ekonomik değişimin yönünü genellikle çokuluslu şirketler belirlemektedir. Bu şirketlerin ellerindeki kaynaklar birçok ülkenin ulusal kaynaklarını aşabilmektedir ve çıkarları da mutlaka belirli bir ülkenin çıkarları ile sınırlı değildir. Yeni iş girişimleri de genellikle bu çokuluslu şirketlerle daha küçük şirketler arasındaki karmaşık uluslararası ortaklıklar biçimini almaktadır. Gerçekten de ortada, profesyonel liderliğe, iyi belirlenmiş hedeflere ve finans piyasaları ile iyi ilişkilere sahip oldukları sürece, belirli alanlarda uzmanlaşmış küçük şirketlerin yükselebilecekleri bir ortam bulunmaktadır.

Başka enformasyon ve iletişim alanındakiler olmak üzere teknoloji de en az önceki kadar önemli bir güçtür. Teknolojik gelişmenin hızı 20. yüzyılda şaşırtıcı boyutlara ulaşmıştır. Bir yazarın da belirttiği gibi:

Radyonun ABD’de 50 milyon kişiye ulaşması 38 yıl almıştı. Aynı sayıda Amerikalının kişisel bilgisayara sahip olmasına ise 16 yıl yetmiştir. İnternet ise, 4 yıl içinde sıradan tüketici olarak 50 milyon Amerikalıya ulaşmıştır (8).

Bugün tüm dünyadaki İnternet kullanıcılarının sayısı 150 milyona ulaşmıştır ve bu sayının 2001 yılında 700 milyona ulaşması beklenmektedir (9).

Son yıllarda gözlenen çarpıcı eğilimlerden biri de, gelişmiş ülkelerde imalat sanayiinde çalışanların payının azalmasıdır. Bu sonuca yol açan, küresel rekabet, üretkenlikteki artışlar ve üretimin maliyetlerin daha düşük olduğu ülkeler kaydırılması gibi etmenlerin bir bileşimidir. Teknolojik değişim birçok sanayide çalışma yöntemlerini dönüştürmüş, bu da çalışan işgücünde önemli azalmalara yol açmıştır. Yapılan işin gelişmekte olan ülkelere kaydırılması, gelişmiş ülkelerde, örneğin tekstil gibi sektörlerde istihdamı önemli ölçüde azaltmıştır. İstihdamda sözü edilen bu daralma, yalnızca ABD ve BK gibi sanayileşmesi eskiye dayanan ülkelere görülmektedir. 1984 ile 1998 yılları arasında Hong Kong (Çin) imalat sanayiindeki işlerinin yarısından çoğunu yitirmiştir. Bu ülkedeki KİH, gerileyen imalat sanayiinde çalışanların hizmetler sektöründeki işlere kaydırılmasında başarılı olmuştur (6. Bölümdeki “kitlese işten çıkarmalar” konusuna bakınız). Son yıllarda gelişmekte olan kimi ülkelerde imalat sanayiindeki istihdamda önemli artışlar olsa bile, uzun dönemdeki eğilim, teknolojinin üretkenliği daha da artırması sonucunda, imalat sanayiindeki işlerin azalması yönünde olacaktır.

Değişim bu hızı ve canlılığı, iş imkanları üzerinde bütünüyle olumsuz etkiler yaratmamıştır. Bereket versin, ABD, BK, Hong Kong (Çin) ve daha küçük AB ülkeleri gibi modern ekonomilerde hizmetler sektöründe bu durumu telafi edici istihdam artışları gerçekleşmiş, böylece toplam istihdam rakamları rekor denebilecek düzeylere ulaşmıştır. Rekabet ve teknoloji sürekli olarak yeni ürünler ve işler yaratmaktadır. Ne var ki, eskiden yeniye geçiş hiç de kolay olmamaktadır. Emeklerine artık gerek duyulmayan madenciler ve çelik sanayii işçileri daha düşük ücretli hizmet sektörüne kolay geçmemekte, çalışma yaşamından büsbütün çekilip erken emekliliği yeğleyebilmektedirler.

Çeşitli yorumcular, yeni ortaya çıkan ekonomiyi “bilgi ekonomisi” olarak tanımlamışlardır. Hızlı ekonomik gelişme, şirketlerin bilim ve teknoloji, piyasalar ve finans alanlarındaki bilgilerden ne ölçüde yararlanabildiklerine bağlıdır. Bugün, insanlık tarihinin daha önceki dönemlerinde görülenden çok daha fazla sayıda bilim insanı çeşitli işlerde çalışmaktadır. Bu insanların araştırmalarının pazarlanabilir ürünlere dönüştürülmesi daha önce görülmemiş bir hızda gerçekleşmektedir. Artık bilgiye her zamankinden daha kolay erişilebilmektedir ve günümüzde en ücra köy bile bundan bir yüzyıl önce düşünmesi bile mümkün olmayan yollardan küresel bilgi bankasının olanaklarından yararlanabilmektedir. Üstelik bunu hızlı biçimde, bu kez birkaç on yıl öncesinde düşünemeyecek ölçüde ucuz biçimde yapabilmektedir (11).

Dünya Bankası, bilginin gelişme açısından belirleyici olduğu görüşündedir. Banka, bundan 40 yıl kadar önce kişi başına gelir düzeyi aynı olan Kore Cumhuriyeti ve Gana örneklerini vermektedir. 1990’ların başına gelindiğinde Kore’nin kişi başına geliri Gana’nınkinin altı katıydı. Kimileri, bu farklılaşmanın yarısının, Korelilerin bilgi edinme ve kullanma alanındaki başarılarından kaynaklandığını ileri sürmektedirler (12). Nüfus içinde yüksek bilgi ve beceri düzeylerine ulaşılması yeni türde ekonomi açısından belirleyici önem taşımaktadır ve bu da eğitim ve yetiştirmeye erişim konusunda birtakım sorulara yol açmaktadır. Biz, KİH’in bu eğitim ve yetiştirme gereksinimlerinin karşılanmasında önemli bir çıkış yolu olarak işlev görebileceğini düşünüyoruz (6. Bölümdeki “yetiştirme ve eğitim programları” konularına bakınız).

Bilgi ekonomisi kalkınma ve gelişme açısından büyük fırsatlar sunmaktadır. Gelgelelim, bu fırsatlardan hayli eşitsiz biçimde yararlanılması gibi ciddi bir risk de vardır. Ücra köyler ve bu köylerin İnternete erişimi örneği bu açıdan anlamlıdır. Gelişmekte olan ülkelerdeki köylerin çoğunluğu, İnternet kullanımını sağlayacak modern iletişim altyapısından yoksundur. Dünya nüfusunun yalnızca yüzde 15’inin yaşadığı gelişmiş ülkeler bütün İnternet kullanıcılarının yüzde 88’ine sahipken, dünya nüfusunun beşte birinin yaşamakta olduğu güney Asya’da İnternet kullananlar nüfusun yalnızca yüzde 1’ini oluşturmaktadır (13). Yeni teknolojiler, gelişmiş ülkelerin kendi içlerinde bile kimi eşitsizliklerle kullanılmaktadır. 21. yüzyılda bölünmüşlük ve kutuplaşma risklerinin bu tür eşitsizlikler nedeniyle artması riski bu bölümün sonlarında ele alınacaktır.

“Bilgi ekonomisi” terimi aşırı basitleştirilmiş bir tabloya işaret edebilir. Yeni ortaya çıkan bilgi temelli işlerin yanında, hizmet sektöründe düşük beceri gerektiren ve düşük ücretli pek çok iş görülebilmektedir. Bu işler aracılığıyla toplumun geri kalan kesimine giderek genişleyen bir alana ait tüketici hizmetleri sunulmaktadır.

## Kamu kesimi

Modern ekonomide alanı daralmakta olan bir kesim kamu kesimidir. İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen ilk dönemlerde kamu kesimi giderek genişleyen işgücünü emen bir kanaldı. Bu eğilimin en uç örneğini Eski Sovyetler Birliği ile müttefiklerinde yürütülen komünist ekonomiler oluşturmaktaydı. O kadar ki, bu ülkelerde ekonomi demek, kamu kesimi demekti.

Genel olarak bakıldığında, son dönemde kamu hizmetleriyle ilgili olup birbiriyle çelişen iki eğilim ön plana çıkmaktadır. Bir yanda, Avusturya, Danimarka ve Fransa gibi ülkelerin hükümetleri yüksek düzeyde işsizliğe yanıt olarak kamu kesiminde iş imkanları yaratmışlardır. Buna karşılık, diğer ülkelerde gözlenen daha güçlü bir eğilim kamu

kesiminin küçültülmesi yönündedir. Bu eğilimin temelinde kamu kesimi harcamalarının kısılmasını isteyen güçlü siyasal baskılarla geniş bir kamu kesiminin varlığının ekonomik dinamizmi ve girişimciliği körelttiği inancı yatmaktadır. Geçiş ekonomilerinde hükümetler devasa bir kamu kesimini çözme gibi güç bir işe koyulmuşlardır. Dünya Bankası'na göre tüm dünyadaki yetkililer bütçe açıklarını kapatma ve geride miras olarak şişkin bir bürokrasi ile aşırı doldurulmuş kamu işletmelerini bırakan devlet öncülüğündeki kalkınma stratejilerinin getirdiği verimsizliğe son verme amacıyla kamu kesimini küçültme çabası içindedirler (14). Gelişmiş ülkelerde ise kamu sektörü görece etkindir. Buna karşılık bu ülkelerde de rekabeti ve özelleştirmeleri devreye sokarak maliyetleri düşürme ve etkinliği daha fazla artırma yönünde baskılar görülmektedir.

## Mesleklerde değişme

Çalışma dünyasındaki değişiklikler meslek örüntülerini de etkilemektedir. ILO'nun başka yerlerde de ileri sürdüğü gibi (15) küreselleşme, enformasyon teknolojisi ve işin örgütlenmesindeki değişiklikler bir araya gelerek profesyonellere, teknisyenlere ve üstün vasıflı işgücüne yönelik talebi artırmıştır. Yeni teknolojileri kullanabilecek bilgi ve becerilere sahip işçiler uluslararası piyasalarda yüksek ücretlerle iş bulabilmektedirler. Daha az vasıflı üretim işçilerine yönelik talebin daha önce de işaret edildiği gibi azalması muhtemeldir. Bu arada, hizmet işçilerine yönelik talep artmaktadır. Kimi eski meslekler ortadan kalkarken yenilerinin belirmesi, KİH tarafından kullanılan meslek sınıflandırmalarının güncelleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Yeni tarzdaki şirketlerde işçilerin giderek daha farklı ve çeşitli becerileri taşımaları gerekmektedir. Bu şirketler artık iş tanımlarını daha geniş tutacak ve çok yönlü ekiplerle çalışacaklardır (16). Örneğin iletişim alanındaki beceriler gibi kimi ortak becerilerin belirleyiciliği artacaktır. Bütün bunların. KİH bünyesindeki mesleki rehberlik uzmanları açısından önemli sonuçları olacaktır ( 6. Bölümde "Bireysel ya da yoğun yardım" konusuna bakınız, s. 78). Enformasyon teknolojisi nedeniyle risk altına girebilecek geniş bir istihdam alanını masa başı işler oluşturmaktadır. ILO'nun bu konuda geçenlerde yaptığı gözlem şöyledir:

Masa başı kayıt kuyut işlerinde çalışanların istihdamı ülkelerde benzer bir örüntü sergilememekle birlikte, bu tür işler yapanların 1990 ile 2000 yılları arasındaki değişen rolüne ilişkin araştırmalar, bu kesimin payının rutin büro işlemlerinin daha büyük bölümü bilgisayarlarla yapıldıkça önemli ölçüde azalacağını göstermektedir (17).

## Esnek işgücü piyasası

Ekonomik liberalizm ve küresel rekabet işgücü piyasasını daha da esneklemiştir. Esneklik birçok biçim alabilmektedir. Çalışma örüntülerini (çalışma saatleri), ücretleri (artma ya da azalma), çalışan sayısını, işlevleri (işçilerin bir görevden diğerine kayma isteklilikleri), becerileri ve coğrafi hareketliliği etkileyebilmektedir. Kimi hükümetler, örneğin özel istihdam bürolarının çalışmalarına izin vererek, işçilerin işten çıkartılmalarına konulan sınırlamaları kaldırarak (bu durum en başta firmaların işçi alımını engelleyebilir) ve sosyal güvenlik sisteminde yer alan kolaylıkları azaltarak işgücü piyasası esnekliğini artıracak önlemlere başvurumaktadırlar. Birçok ülkede işgücü piyasası içindeki esnek unsurlar (kendi işinde çalışma, yarım zamanlı ya da geçici işler gibi) artmıştır. Örneğin

Fransa’da bugün en baştaki bütün işe alımların yüzde 40’ı geçici ya da belirli bir dönem içinde yapılacak işlere olmaktadır (18). Hollanda’da yarım zamanlı işler o kadar artmıştır ki 1998 yılında yarım zamanlı çalışanlar toplam işgücünün yüzde 38’ini oluşturacak duruma gelmişlerdir (19). Gerçekten de, esnek istihdam düzenlemelerine tabi işgücünün oranları bu konum için artık “standart dışı” ya da “tipik olmayan” türü terimlerin uygunluğu hakkında soru işaretleri yaratacak kadar artmıştır.

Belirli bir kuruluş içindeki esneklik de önemlidir ve burada çalışma, bireyin talebe göre bir projeden diğerine yöneldiği kendi işinde çalışma biçimlerine benzer hale gelebilir. Birleşik Krallık’ta yapılan bir araştırma esneklik yönünde daha hızlı değişimler yaşanacağına işaret etmektedir:

Çalışma dünyası 20 yıl içinde çok daha farklı olacaktır. Bu, kamu kesimi, özel kesim ve gönüllü kesim arasındaki sabit sınırların çok azaldığı bir dünya olacaktır. Artık, neyin bir kesime ya da yere ait olduğu konusunda varsayımlarda bulunmayacağız. . İnsanların çoğu çalışacak, ama pek azı kesin belirli bir işe sahip olacaktır. Belirli bir işin belirlediği işlerin ve işe bağlı kariyerlerin günleri artık sınırlıdır. Birçok insan çalışma yaşamları boyunca farklı tipte kuruluşlar için, çoğu başkaları değil kendisi için çalışacaktır... (20)

Gelişmekte olan dünyada bu eğilimler ifadesini ILO’nun deyimiyle “nüfuz edici enformelleşmede” ya da işçilerin durumunun daha belirsiz, sosyal güvenliğin en az olduğu enformel sektörün büyümesinde bulmaktadır (21).

Çalışma yaşamında daha fazla esnekliğe doğru yönelişin ölçüsü tartışmalı bir konudur. ILO 1996 yılında işte kalış süresinin (tek bir işverenin yanında çalışma süresi) azalması yönünde açık ve evrensel bir eğilim görülmediğine işaret etmişti (22). Ayrıca, değişimin hızı da ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Hong Kong (Çin) gibi son derece dinamik nitelikteki ekonomilerde kendi işinde ya da yarım zaman çalışanların sayısı çok azdır. Bununla birlikte, daha fazla esnekliğe yönelik eğilimin güçlü olduğu ülkelerde KİH’in önündeki görev işgücü piyasası ile aynı doğrultuda hareket etmek ve gerileyen istihdam sektörlerine katılıp kalmamaktır. KİH esnek ve yenilikçi olabildiği sürece, güç durumdaki çalışanlara esnek işgücü piyasasıyla yol göstermede ve bu kesimleri desteklemede değerli bir rol oynayabilir.

## İşsizlik

1.Bölümde, 1970’lerden bu yana KİH’in birçok ülkedeki başlıca sorununu yüksek işsizlik düzeylerinin oluşturduğu söylenmişti. ILO’nun tüm dünyaya ilişkin tahminlerine göre, dünyada toplam 3 milyar civarında olan işgücünün yüzde 25-30’u ciddi biçimde eksik istihdam edilmektedir ve 150 milyon kişi de tam anlamıyla işsizdir. İşsizlikle ilgili rakamlar, gelişmiş ülkelerde bile sorunu bütün boyutlarıyla yansıtmaz; çünkü insanlar iş kıtlığı olduğunda işgücü piyasasından topluca çekilebilirler (23). Yüksek işsizlik yalnızca işsizlik yardımlarından yararlananların sayısını artırmakla kalmaz, aynı zamanda iş arama yükümlülükleri getirmeyen diğer sosyal yardımlarda bağımlı olanların sayısını da artırır. 1970’lerden bu yana AB üyesi ülkelerde istihdam oranının (15-64 yaş arası nüfusun yüzdesi olarak toplam istihdam) yüzde 64’ten yüzde 60.5’e düşmesi ve AB’nin hedeflerinden birinin de bu açığı kapatmak olmasının bir nedeni de budur (24).

Yüksek düzeyde işsizliğin olumsuz sonuçları, örneğin gençler, yaşlılar, düşük vasıflılar, özürlüler ve etnik azınlıklara mensup olanlar gibi dezavantajlı nüfus kesimlerini özellikle etkilemektedir. Tüm dünyada 15 ile 24 yaşları arasında tahminen 60 milyon işsiz bulunduğu göz önüne alınırsa, gençler arası işsizliğin boyutları özellikle endişe vericidir (25). İş krizinin etkisi daha çok belirli bir cinsiyetin üzerine yığıldığında ortaya çıkan “cinsiyet açığından” da söz edilebilir ve bu cinsiyet çoğu ülkede kadındır. Ayrıca, işsizlik ne kadar uzun sürerse yeniden bir işe girme imkanları da o kadar azalmaktadır. Sonuçta yüksek düzeyde işsizlik uzun süre işsiz olan geniş bir kesim yaratmaktadır ve devlet müdahalesi olmadığı sürece bu kesimin yeniden iş bulma imkanları çok sınırlıdır. Genellikle KİH aracılığıyla sağlanan ve işgücü piyasasında düzeltmeleri öngören önlemlerin önemi de burada ortaya çıkmaktadır.

Yüksek düzeyde işsizliğin bir başka özelliği de endemik hale gelme eğilimleri taşımasıdır. Başka bir deyişle, işsizlik bir kez yüksek bir düzeye ulaştığında bunu aşağı çekmek güçleşmektedir. Dolayısıyla, gerek OECD'nin gerekse AB'nin 1990'lı yıllarda işsizliği aşağıya çekecek stratejilerde anlaşmalarına karşın (1. Bölümde “1970'lerden bu yana görülen eğilimler” konusuna bakınız) 2000 yılında OECD ve AB ülkelerindeki işsizlik düzeyleri muhtemelen 1990'dakinden daha yüksek olacaktır (AB söz konusu olduğunda bunun nedeni Fransa, Almanya ve İspanya'da yüksek düzeyde işsizliğin sürmesidir). Ancak bu durum, geliştirilen stratejilerin yanlış olduğunu değil, her iki kesim tarafından önerilen yapısal reformların uzun dönemli ve güç bir süreç öngörmesidir.

Son dönemde hem istihdamı artırma hem de işsizliği azaltma anlamında çarpıcı bir örnek oluşturan ülke ABD'dir. Bu ülkede 1990'ların başından bu yana 15 milyon iş yaratılmıştır ve işsizlik 1990'lardaki durgunluk dönemindeki en üst düzeyi olan yüzde 7.8'den bugün yüzde 4 civarına inmiştir. Bu gelişmenin ne kadarının faiz oranlarının düşük tutulduğu olumlu makro ekonomik ortama, ne kadarının ise regülasyondan arındırılmış esnek işgücü piyasasına bağlı olduğu tartışılabilir. KİH kaynaklarının sınırlı tutulduğu bu dönemde KİH etkinliklerinin bu gelişmeye önemli bir katkıda bulunmuş olması olasılığı azdır. Buna karşılık, KİH tarafından alınan aktif önlemlerin, BK'da 1992-93 yıllarında yüzde 10'larda seyreden işsizlik oranının 1999'da yüzde 6'ya çekilmesine katkıda bulunduğu söylenebilir (Bakınız, Bölüm 6). Benzer biçimde KİH Norveç'te 1988 yılında başlayan durgunluktan çıkılmasına da katkıda bulunmuş olabilir. Bu durgunluk sırasında KİH personeli iki kat artırılmış, böylece KİH aktif işgücü piyasası önlemlerini destekleyebilecek konuma gelmiştir.

## Eşitsizlik ve toplumsal dışlanma

Son dönemlerde belirginlik kazanan endişe verici bir eğilim, gerek uluslararası planda gerekse ülkelerin kendi içlerinde zengin ile yoksul arasındaki kutuplaşmasının artmasıdır. Bu durumun bir nedeni işsizlik düzeylerinin yükselmesidir. Az önce de değindiğimiz gibi işsizlik insanları uzun süre toplumsal dışlanma ve yoksulluk koşullarına mahkum etmektedir. Ancak, yoksullukla ilgili sorunlar bir işi olup çalışanları da etkileyebilir. 1980'lerden bu yana OECD ülkelerinde vasıflı işçilerle daha düşük vasıflı işçiler arasındaki ücret farklılıkları artmaktadır (26). Örneğin ABD'de yeni işlerde dikkat çekici bir artış olurken, aynı zamanda işgücü içinde daha düşük ücretle çalışanların görece konumlarında çarpıcı bir kötüleşme ortaya çıkmıştır (27). Bu durum, ABD'nin eski Çalışma Bakanı Robert Reich'in şu gözlemine yol açmıştır:

Hızlı küreselleşme ve büyük çaptaki teknolojik değişim, ileri düzeydeki işgücünün alttaki üçte birlik bölümünü daha az değerli kılmıştır. Genellikle imalat alanında olan eski işler bugün dünyanın başka yerlerinde daha ucuza yaptırılabilen ya da bu tür işler robotlara ya da bilgisayarlara devredilebilmektedir (28).

Gelişmekte olan ve geçiş sürecini yaşayan ekonomilerdeki durum daha da endişe vericidir. İmalat sanayiindeki işlerin gelişmiş ülkelere kayması ikinci gruptaki ülkelere tartışılmaz yararlar sağlarken, bu yararların kısa ömürlü olması gibi bir tehlike de söz konusudur. Teknoloji sürekli olarak gelişmekte, her atılımda kimi işleri gereksizleştirmektedir. Ayrıca, daha önce de belirttiğimiz gibi, bilgi ekonomisinin getirdiği avantajlardan gelişmekte olan ülkelere göre gelişmiş ülkeler daha kolay ve hızlı biçimde yararlanabilmektedir. Dünya Bankası tarafından da belirtildiği gibi:

... bu fırsatlarla birlikte ciddi riskler de gündeme gelmektedir. Ticaretin, finansın ve enformasyon akışının küreselleşmesi rekabeti yoğunlaştırmakta, en yoksul ülkelerle toplulukların eskisine göre daha da geride kalma tehlikesini artırmaktadır (29).

Geçenlerde yayınlanan *İnsana Yakışır İş* başlıklı ILO raporu, kalkınma politikalarında “çalışan yoksullara” özel önem verilmesini önermektedir (30). Bundan kastedilen, ülkeler içindeki ve arasındaki eşitsizliklerin artmasını önleyici ve bu eğilimi tersine çevirici girişimlerdir. 21. yüzyılda bu sorunun ne ölçüde çözülebileceğini bekleyip göreceğiz. Ancak şurası açıktır ki, dezavantajlı kesimlerin önündeki fırsatların artırılması gerekiyorsa, KİH bu açıdan potansiyel olarak önemli bir araç olma özelliğini taşımaktadır.

## Sonuç

Bugün gündemde olan istikrarsız ve hızla değişen işgücü piyasası ortamının hangi özellikleri KİH açısından büyük önem taşımaktadır?

Bir kere, ekonomik değişimin hızlanması ve işgücü piyasasının giderek esnekleşmesi, belirli bir işte kalış süresinin kısalması ve işçilerin artık daha fazla iş ve meslek değiştirmesi anlamına gelmektedir. Bunun anlamı ise, iş gücü piyasasına giriş etkinliklerinin artması ve KİH gibi işgücü piyasası kuruluşlarının iş ve işçi bulma çabalarının yoğunlaşmasıdır (bu konu 4. Bölümde daha ayrıntılı biçimde tartışılmaktadır).

İkincisi, istihdam örüntüleri daha çeşitlenmiş olacaktır. Başka bir deyişle, kendi işinde çalışma, yarım zamanlı ve geçici işler yaygınlaşacak, çalışma saatleri daha değişken hale gelecektir. Bunun yanısıra, iş ve işçi bulma alanında rekabet eden işgücü piyasası kuruluşlarının sayısı da artacaktır. Eğer KİH işgücü piyasasının önemli bir aktörü olmayı sürdürecektir ve bu alanda diğer kuruluşlarla etkili biçimde rekabet edecekse, kendi hizmetlerini de yeni istihdam durumlarını ele alabilecek biçimde uyarlamalıdır (bu konu 4. ve 9. bölümlerde de ele alınmaktadır).

Üçüncüsü, birçok insan hızlı ekonomik değişim koşullarında sallantılı konumlara gelmektedir. KİH, işgücü fazlalığının ortaya çıktığı durumlarda (6. Bölümdeki “kitlesel işten çıkarmalar” konusuna bakınız) önemli bir rol oynamakta ve işsizlik yardımlarının sağlanmasında şu ya da bu biçimde yer almaktadır (bkz. Bölüm 7). İşlerinden olanların gelecekte bir işe girebilmelerini güvence altına alabilmek için aktif politikalar

gerekmektedir. Hükümetlerin gerekli kaynakları ayırmaları koşuluyla, KİH, güç durumdaki bu insanlara iş aramalarında yardımcı olarak; eğitim, iş yaratma ya da iş deneyimi projelerine erişimlerini sağlayarak destek verebilecek durumda olacaktır (bu önlemler 6. Bölümde ele alınmaktadır).

Dördüncüsü, iş arayıp daha dezavantajlı konumda olanların, artık eskisine göre eğitim düzeyi daha yüksek, yeni teknolojileri kullanma yeterliliği taşıyan, iş ararken kendilerine daha fazla güvenen ve boş işler konusundaki bilgilerle yetinmeyip işgücü piyasasındaki gelişmeler gibi daha karmaşık konularla ilgilenen başkalarıyla rekabet etmeleri gerekecektir. Bu konumdakiler daha fazla şey istemektedirler ve KİH açısından başka görevleri dayatmaktadırlar. Eğer KİH bu konumdakilere yardımcı olacaksa, çekici, modern, çabuk ve gereksinimlere yanıt veren, bu arada en son teknolojiyi kullanan araçları geliştirmek zorundadır. Durumları daha sağlam bu yeni iş arayanlar kesiminin de duruma göre daha derinlikli hizmetlere gereksinimi olabilir (bu konu 4. ve 5. bölümlerde daha ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır).

Son olarak, halihazırdaki bilgi kısa sürede eskiyebileceğinden, bilgi ekonomisinin gelişmesi yaşam boyu öğrenme politikalarını gerektirmektedir. Yaşam boyu öğrenmeyi gerekli kılan bir başka gerçek de, bugünkü demografik eğilimlerin, daha yaşlı işçilerin çalışma yaşamında daha uzun süre aktif kalmalarını gerektirmesidir. Yaşam boyu öğrenimin geliştirilmesi KİH'in rolünün sınırlarını aşan bir konu olsa bile, KİH'in bu alanda yaşam boyu öğrenmenin kapılarını açan bir kaynak merkezi olarak işlev görme potansiyeli bulunmaktadır (bu konu 6. bölümde daha ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır).

### *Notlar*

- (1) R. Jolly, *BM İnsani Kalkınma Raporu 1999* Koordinatöründen yapılan alıntı için bk. *The Guardian*, Londra, 12 Temmuz 1999, s.1.
- (2) A. Samorodov: *Ageing and labor market for older workers*, ILO İstihdam ve Eğitim Raporu No. 33 (Cenevre, ILO, 1999) ss.2-3.
- (3) OECD: *Employment Outlook 1998* (Paris, OECD, 1998), s. 145.
- (4) P. Auer ve M. Fortuny: *Ageing of the labor force in OECD countries: Economic and social consequences*, ILO İstihdam Raporu 2000/2 (Cenevre, ILO, 2000), s.41.
- (5) ILO:  
*Les services d l'emplodi: Tunisie* (Cenevre, ILO, 1998, mimiograf, kesim 317.
- (6) 2025 yılına gelindiğinde bütün yaşlıların yüzde 70'inin gelişmekte olan ülkelerde yaşamakta olacağı tahmin edilmektedir. Bkz. Samorodov, op.cit. Kesim 1.1.
- (7) ILO: *Dünya İstihdam Raporu 1996/97* (Cenevre, ILO, 1997), s. 19. AB ülkeleri, eski Demokratik Alman Cumhuriyeti *Lander*'lerini kapsamamaktadır.
- (8) C. Leadbeater. *Living on thin air: The new economy* (Viking, Londra, 1990), s.20.
- (9) BM: *İnsani Kalkınma Raporu* (New York, Cambridge University Press, 10. basım, 1999), s. 58.
- (10)C. Leadbeater: op.cit. passim. Ayrıca bkz. R. Reich: *The work of nations* (Londra, Simon and Schuster, 1991), passim.
- (11)Dünya Bankası: *Dünya Kalkınma Raporu 1998/1999: Knowledge for development* (Washington D.C., Oxford University Press, 1998/99), p.III.

- (12)Ibid. S.20.
- (13)BM: op.cit. s.62.
- (14)M. Rama: “Kamu kesiminde küçülme: Giriş”, *World Bank Economic Review* içinde, C. 13, no.1, 1999, s.1.
- (15)ILO: *Dünya İstihdam Raporu 1998/99* (Cenevre, ILO, 1998), s.33.
- (16)Ibid. Ss. 41-43.
- (17)ILO: *Dünya İstihdam Raporu 1998/99* (Cenevre, ILO, 1998), s.47.
- (18)ILO: *Les services publics de l’emploi: Le cas de la France* (Cenevre, ILO, 1998) , s.11
- (19)ILO: *The public employment service in the Netherlands* (Cenevre, ILO, 1998), s.9.
- (20)V. Byliss: *Redefining work* (Royal Society of Arts, Londra, 1998), s.7.
- (21)ILO: *İnsana yakışır iş*, Genel direktörün Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 87. oturumuna sunduğu rapor (Cenevre, ILO, 1999), s. 9.
- (22)ILO: *Dünya İstihdam Raporu 1996/97* , s. 24-37.
- (23)ILO: *Dünya İstihdam Raporu 1998/99*, s.9.
- (24)İstihdam oranları AB ülkeleri arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Avusturya, Danimarka, Hollanda, Portekiz, İsveç ve BK’daki oranlar ortalamanın üzerindedir. Bkz. Avrupa Birliği: *Employment Rates Report 1998: Employment performance in the European Union* (Luxembourg, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınlar Merkezi, 1998), ss. 11-12.
- (25)ILO: *Dünya İstihdam Raporu 1998/99* s. 1.
- (26)Ibid., s. 49.
- (27)OECD: *The public employment services in the United States* (Paris, OECD, 1999). S.25.
- (28)Alıntı kaynağı, bkz. *The Guardian*, Londra, 14 Temmuz 1997.
- (29)Dünya Bankası: *Dünya Kalkınma Raporu 1998/1999: Knowledge for development*, s.III.
- (30)ILO: ILO: *İnsana yakışır iş*, Genel direktörün Uluslararası Çalışma Konferansı’nın 87. oturumuna sunduğu rapor, ss. 8-9.

## KAMU İSTİHDAM HİZMETİNİN ROLÜ, İŞLEVİ VE KAYNAKLARI 3

*İstihdam hizmeti, işgücü piyasasının yapısal sorunları karşısında temel araç durumundadır. Üye Devletlerin, istihdam hizmetinin hızla modernleştirilmesine ve güçlendirilmesine girişmeleri tavsiye olunur (1).*

### Giriş

İlk bölümde KİH'in son birkaç on yıl içinde geçirdiği oluşumla hükümetin istihdam politikalarında nasıl başlıca araç haline geldiğini gördük. 2. Bölüm, KİH'in içinde işlediği zorlu işgücü piyasası ortamı hakkında bilgiler verdi. Bu bölüm ise günümüzdeki KİH'e eğilmekte ve KİH'in ne tür bir örgütlenme ya da örgütlenmeler grubu haline geldiğini ele almaktadır. Bölüm, KİH'ten beklenen misyon, strateji ve işlevleri; kaynakları ve diğer varlıkları açısından KİH'in ne derece güçlü olduğunu incelemektedir. Bu bölümde ilk olarak KİH'in gerekçesini, rolünü ve görevini ele alıp bu hizmetin hukuksal statüsünü, kurumsal niteliğini, misyonunu ve stratejisini tartışacağız. Ardından KİH'in çeşitli işlevlerini, bu işlevlerin nasıl bütünleştirilebileceğini ele alıp KİH'in kaynakları üzerinde duracağız. KİH'in gündemindeki konular hakkında sonuçlara varmadan önce, gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş süreci yaşayan ülkelerde bugün görülen eğilimler ayrı ayrı ele alınacaktır.

### Gerekçe, rol ve görev

Hükümetin kamu istihdam hizmeti aracılığıyla işgücü piyasasına müdahale etmesinin gerekçesi, bir yanıyla insan kaynaklarının bir ülkenin kalkınması açısından taşıdığı önemle, diğer yandan da sosyal gönenci artırma gerekliliğiyle ilişkilidir. Kamu istihdam hizmetinin savunulması adına kimi sağlam gerekçeler ileri sürülebilir. En başta, bir kamu istihdam hizmetinin varlığı, işgücü piyasasının işleyişini daha etkin hale getirebilir ve işgücü piyasası bilgilerinin saydamlığını artırabilir ki, bunların her ikisi de kamu yararına olacaktır. İkincisi, kamu istihdam hizmeti, işgücü piyasasına erişimde eşitliğin sağlanması ve öbür türlü dezavantajlı konumda olacakların korunması açısından yararlı bir araçtır. Üçüncüsü, kamu istihdam hizmeti, yapısal uyum politikalarının işgücü talebi üzerindeki olumsuz etkilerini telafi edebilir. Dördüncüsü, işsizlik sigorta ve yardımlarının geçerli olduğu ülkelerde kamu istihdam hizmeti, bu yardımlardan yararlananların mümkün olduğu kadar kısa sürede iş bulup çalışmalarını sağlayacak önlemlerin alınmasına yarayabilir. İşgücü piyasasına bu tür müdahalelerin nereye kadar gitmesi gerektiği konusu geniş bir tartışmaya açıktır. Bununla birlikte, bu genel ilkelerin bir ya da birkaçının, bu çalışmada anlatılan çeşitli biçimlerdeki KİH müdahalelerinin temelini oluşturduğu bu bölümde ortaya çıkacaktır.

1948 tarih ve 88 sayılı İstihdam Hizmetleri Sözleşmesi KİH'in rolünü ve kapsamını, örgütsel yapısını ve diğer organlarla ilişkilerini tanımlamaktadır. Sözleşmenin 1. maddesi, kamu istihdam hizmetlerinin ana görevini şöyle belirlemektedir:

1. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Bu Sözleşmenin geçerli olduğu her bir Üyesi, ücretsiz kamu istihdam hizmeti sağlayacak ya da bu alanda var olan düzenlemeleri sürdürecektir.
2. İstihdam hizmetinin temel görevi, gerektiğinde ilgili diğer kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarla işbirliği halinde, tam istihdama ulaşılmasına ve tam istihdamın korunmasına, üretken kaynakların geliştirilmesine ve kullanılmasına yönelik ulusal programın ayrılmaz bir parçası olarak, istihdam piyasasının mümkün olan en iyi biçimde örgütlenmesini sağlamaktır.

Bu maddenin ana vurgusu, KİH'in, doğrudan doğruya işe yerleştirme ve işgücü piyasası bilgileri sunma işlevlerinin ötesinde, tam istihdamın ve üretken kaynakların geliştirilmesinin sağlanmasında bir taraf, kolaylaştırıcı ve katalizör olarak istihdam pazarının mümkün olan en iyi biçimde düzenlenmesi açısından merkezi bir öneme sahip olduğudur. Bu, her zaman iddialı bir hedef olagelmıştır ve tam istihdama ulaşılmasının 1949'dakine göre daha güç görüldüğü günümüzde daha fazla böyle görünmektedir. Ayrıca, KİH'in merkezi konumu da, eskiden olduğuna göre bugün daha az güvence altındadır.

Bununla birlikte 88 sayılı Sözleşme, birçok ülkenin yasal çerçevede KİH oluşturması, bu hizmetin rolünü ve görevini ilgili yasalarda tanımlaması açısından genel bir çerçeve çizmiştir. KİH'in rolü ve görevleri, söz konusu ülkenin siyasal ve sosyo-ekonomik durumuna göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, KİH'in işgücü piyasasında bir düzenleyici olarak oynadığı rol, ulusal geleneklere göre farklılık göstermektedir. Ancak, 1. Bölümde de belirtildiği gibi, son dönemde KİH'in gelişmiş ülkelerde oynadığı rol, iş ve işçi bulma anlamındaki geleneksel çizgisinden ayrılarak istihdam politikalarının ve işgücü piyasası programlarının uygulanmasına kaymıştır. Genel olarak bakıldığında bunun nedeni, örneğin AB üyesi ülkelerde, Kanada'da ve ABD'de işsizliğin eskisine göre çok daha yüksek düzeylere çıkmış olmasıdır.

Avusturya, Kanada, Finlandiya, Fransa, Almanya, Hollanda ve ABD gibi kimi gelişmiş ülkeler, 1990'lı yıllarda KİH'in yasal rolünde ve görevinde, KİH'in işgücü piyasasındaki fiili rolünde meydana gelen değişiklikleri yansıtan birtakım değişiklikler yapmışlardır. Bu arada Arjantin, Bulgaristan, Yunanistan, Macaristan, Polonya, Tunus ve Ukrayna gibi gelişmekte olan ya da piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşayan ülkeler de yasalarda yaptıkları düzenlemelerde KİH oluşturmuş ya da mevcut KİH'in görev alanını genişletmişlerdir. Bununla birlikte, bir ülkede KİH'in görev alanını geniş tanımlayan yasal düzenlemelerin bulunması, bu geniş alandaki görevlerin ne ölçüde etkin yerine getirilebildiğini göstermez. Bu bölümde daha sonra bir kurum olarak KİH'in ne kadar güçlü olabileceğine değineceğiz.

## Hukuki statü ve kurumsal karakter

KİH'in örgütsel yapısını etkileyen bir başka etmen de KİH'in hukuksal statüsü, yani bu hizmetin bir kurum olarak yasal düzlemde nasıl tanımlandığıdır. Genel olarak alınırsa, KİH aşağıda belirtilen üç hukuksak kategoriden birine dahildir:

1.Çalışma Bakanlığının (ya da bu işlerden hangi bakanlık sorumlu ise onun) bir parçası olmak (2). KİH, tarihsel olarak birçok ülkede böyle oluşturulmuştur. KİH'in çalışmasına ilişkin kararlar, Devletin normal yetkilerinin kullanımı çerçevesinde alınır. Ancak, bu genel kategori iki biçimde ortaya çıkabilir:

- a. Hükümete tam olarak bağımlı bir kurum olarak. Bakanın kendisi ve bakanlığın üst düzey yetkilileri, bu kurumun işleyişinden sorumludurlar ve kurumun günlük işlerine müdahale edebilirler. Kurumda çalışanlar ise, iş alışı, terfi, başka göreve nakil, hizmet koşulları, sosyal güvenlik, sendikalaşma hakları vb. açısından diğer kamu çalışanları ile aynı statüye sahiptirler.
- b. Bakanlığı bağlı bir icra kuruluşu olarak. Bu modelde KİH'in işlevleri, belirli bir bakanlık bünyesindeki ayrı bir kuruluşa aktarılır. Kurum, ilgili bakana karşı sorumlu bir genel direktör ya da yürütme sorumlusu tarafından yönetilir. Bu ilişki, amaçları, hedefleri, kaynakları ve performansı tanımlayan bir anlaşma çerçevesinde kurulur. Bu modelde bakan kurumun işleyişine daha az karışır ve personel düzeni de diğer devlet hizmetlerinden farklıdır. Örneğin bugün BK'da böyle bir sistem bulunmaktadır.

2. Sosyal tarafları temsil eden bir komisyona ya da konseye bağlı özerk yönetim. Bu tür bir organın statüsü yasa ile belirlenir. İlgili yasa, genellikle, KİH'in görevini, finansman yöntemlerini, ayrıca belli başlı yönetim ve denetim biçimlerini belirler. Ayrıca bu organ kuruluşun bakanlarla, işveren ve işçi kuruluşlarıyla ilişkilerini de belirler. Öncelikler, yönelimler ve eylem planları genellikle üç taraflı bir yönetim konseyi ya da kurulu tarafından belirlenir. Yürütme görevi, yönetim konseyi/kurulu tarafından doğrudan doğruya belirlenen ya da onun tavsiyesi üzerine seçilen bir genel direktör ya da icra sorumlusu tarafından üstlenilir. Kurumda çalışan personele, diğer kamu görevlilerine göre farklı statü tanınabilir. Almanya'daki Federal Enstitü bu modelin klasik örneklerinden birini oluşturmaktadır.

3. Özel kuruluşlar. Bu, yakın zamanlarda Avustralya'da devreye sokulan yeni bir modeldir. Bu modelde kamu istihdam hizmetlerinin yerini "iş ağı" almıştır. İş ağı, kamu kuruluşlarıyla, özel kuruluşlarla ve toplulukların kuruluşlarıyla işe yerleştirme hizmetleri ile ilgili sözleşmelerin yapıldığı tam anlamda rekabetçi bir piyasadır. Özelleştirilmiş KİH, şirketler yasası çerçevesinde bir işletme ya da şirket gibi kurulmuştur (bu önemli gelişme 8. bölümde ayrıntılarıyla ele alınacaktır).

Gelişmekte olan ve geçiş süreci yaşayan ülkelerde KİH genel olarak Çalışma Bakanlığı'nın bir bölümü ya da kolu olarak işlev görürken, gelişmiş ülkelerdeki, bu arada özellikle Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, Hollanda ve İspanya gibi AB ülkelerindeki KİH özerk idari kurumlara dönüştürülmüştür. KİH'in özelleştirilmiş bir hizmet olduğu tek yer Avustralya'dır.

Bu modellerden her birinin kendi avantajları ve dezavantajları vardır. Model 1 (a)'da anlatılan doğrudan bakanlık denetimi, işlerin doğrudan bakanlık tarafından "sahiplenilmesi" gibi bir avantaja sahiptir. Bu modelin başlıca dezavantajları ise şunlardır: KİH belirli bir bakanlık ya da hükümet organıyla çok fazla iç içe olduğunda, net tanımlanmış ortak bir liderlikten yoksun kalabilir ve keyfi siyasal müdahalelere daha açık hale gelebilir. Bunun sonucunda kuruluş, örneğin şubelerin nerelerde açılacağı gibi

konularda sağlıklı kararlar alamayacak duruma gelebilir. İkincisi, bu kurumda çalışacak personelin işe alınmasında ve yerleştirilmesinde aşırı bürokrasi egemen olabilir ve böylece kurumdan hizmet bekleyenlerin isteklerine yanıt vermekten uzak bir yapı ortaya çıkabilir. Model (1) ise bu sakıncaları gidermektedir, ancak, bu modelin başarısı da ilgili bakan ile yürütme sorumlusu arasında iyi ilişkilerin kurulmasına bağlıdır. Model 2 hayli popüler bir modeldir. Ancak bir kez daha bu modelde de başarı, bakanlar, sosyal taraflar ve KİH yönetimi arasında karşılıklı anlayışa dayanan iyi ilişkilere bağlıdır (Bu konular daha ayrıntılı olarak 9. Bölümde ele alınacaktır). Bütün bu modelleri daha da karışık hale getiren bir etmen, farklı KİH işlevlerinin farklı ülkelerde farklı biçimlerde örgütlenmesidir. Bu konu ise bölümün ilerleyen kesimlerinde ele alınacaktır.

## Misyon ve strateji

KİH'in misyonu ve stratejisi, siyasal güçler, işgücü piyasası koşulları ve KİH yönetimi tarafından başlatılan girişimler gibi etmenlere bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

### *Avrupa Birliği'nde KİH*

Burada yer darlığı nedeniyle tek tek her AB ülkesindeki KİH'i anlatmamız mümkün değildir. Dolayısıyla, AB tarafından geliştirilen politika ilkelerinin çizdiği genel çerçeveyi aktarmakla yetineceğiz. Ardından, KİH hizmetlerinin politika ilkelerini desteklemek üzere nasıl geliştirildiğini anlatacağız. Söz konusu ilkeler dört öncelik ya da temel üzerine inşa edilmiştir (3). Bunlar, istihdam olunabilirlik; girişimciliğin geliştirilmesi; firmaların durum ve koşullara uyum sağlaması; ve fırsat eşitliğidir.

KİH, 5.000 yerel istihdam bürosu ve yaklaşık 160.000 çalışanı ile, AB'nin "istihdam olunabilirlik" hedefi açısından yaşamsal bir role sahiptir. KİH'in başlıca görevi, uzun dönemli işsiz kalma riski ile karşı karşıya olan kesimleri zamanında saptayıp işsiz olup iş arayanlarla ilgili eylem planları geliştirmektir. KİH, buna ek olarak danışmanlık, rehberlik ve eğitim hizmetleri vermek, "iş subvansiyon" sistemleri uygulamak durumundadır. Özetle KİH, çalışanları işgücü piyasasına entegrasyonu için gerekli önlemlerden büyük bölümünü almakla yükümlüdür. Komisyon, başka işlerin yanı sıra, kayıtlı işsizlerin hepsinin durumu ile ilgili çalışmalar yürütülmesini öngörmektedir ki, bu hayli güç bir görevdir. KİH, bunların dışında, istihdam ilkelerinin diğer dayanaklarının yaşama geçirilmesiyle ilgili görevleri de üstlenmektedir.

AB üyesi ülkelerdeki KİH, AB'nin istihdam ilkelerini de gözeterek ortak bir geliştirme stratejisi üzerinde anlaşmaya varmıştır. Bu strateji aşağıdaki sekiz noktada özetlenebilir (4):

1. KİH, hizmet veren girişimlere özgü özellikleri geliştirecektir. Başka bir deyişle KİH bu piyasada merkezi bir konuma ulaşmaya, iş arayanların ve işletmelerin değişen gereksinimlerine duyarlı olmaya çalışacaktır.
2. KİH, hizmetlerini iyileştirmek amacıyla modern iletişim ve enformasyon teknolojilerinden eksiksiz biçimde yararlanacaktır.
3. KİH'in işsizlere ilişkin girişimleri, kişisel gereksinimlere uyarlanmış erken müdahale planlı hizmet akışı üzerinde odaklanacaktır.

4. İstihdam hizmetlerinin planlanması ve sunulması, işgücü piyasasındaki koşulların ve eğilimlerin sürekli izlenmesine ve bu alandaki derinlikli çözümlere dayanacaktır.
5. KİH, farklı KİH işlevleri arasındaki eşgüdümü güçlendirmeye çalışacaktır.
6. KİH, işgücü piyasasındaki diğer tarafları da işin içine katan bir ortaklık stratejisini temel alacaktır.
7. Piyasadaki gereksinimlere eksiksiz biçimde yanıt verebilecek kapsamlı bir istihdam hizmetleri paketi, KİH ile sosyal taraflar, eğitim ve yetiştirme alanında etkinlik gösteren kurumlar, belediyeler, yardım kuruluşları ve özel istihdam kuruluşları arasında çeşitli aktif ortaklıkları gerektirir.
8. Avrupa düzeyindeki KİH arasındaki işbirliği güçlendirilecektir.

Bu stratejide kaydedilen ilerlemeler, üye devletlerden her biri tarafından hazırlanan ulusal eylem planları aracılığıyla düzenli biçimde izlenecektir.

### *Kuzey Amerika'da KİH*

Kanada, Meksika ve ABD gibi Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği (NAFTA) ülkeleri arasında ortak ya da eşgüdümlü bir istihdam stratejisi bulunmamaktadır. Kanada KİH'inin yeni vizyonu Kanadalıların işyerindeki ve topluluktaki yaşama tam olarak katılımlarını sağlamaya dayanırken, stratejisi de iller ve bölgeler arasındaki ortaklık üzerinde odaklanmaktadır (Kanada'nın entegre politika yaklaşımı bu bölümün daha sonraki kesimlerinde ele alınacaktır). ABD'de stratejik gelişme, sürekli finansman krizi nedeniyle engellenmektedir. Bununla birlikte 1990'ların ortasında eyalet istihdam güvenliği yetkilileri, iş çevreleri, ABD Çalışma Bakanlığı ve diğer kuruluşlardan üst düzey kişiler, KİH'i yeniden canlandıracak bir çalışma planı geliştirmek üzere bir araya gelmişlerdir. Amaçlanan, KİH'in finansman krizini aşması ve yeni küresel ekonomide işverenlerin ve iş arayanların gereksinimlerine yanıt verebilmesidir. Entegre yaklaşım bu bölümde daha sonra ele alınacaktır. Ancak, aşağıdaki açıklama KİH'e ilişkin uzun dönemli perspektifi özetlemektedir:

Hizmet bekleyenlere hizmet sunumunda ulusun lideri olmak; işinin ehli ve yetkin bir personelle işgücünü geliştirme kaynaklarına erişimi sağlamak. Strateji, hizmet kalitesinin artırılmasını, iş yapmada ve hizmet sunumunda yeni yolların bulunmasını öngörmektedir. (5)

### *Güneydoğu Asya'da KİH*

NAFTA ülkeleri gibi, Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) ülkeleri de ortak bir bölgesel istihdam stratejisine sahip değildir. Bununla birlikte, Çin, Japonya ve Kore Cumhuriyeti gibi kimi ülkelerin kendi ulusal istihdam stratejileri vardır. Japonya'da KİH'in misyonu, iş arayanları en uygun işlere, işverenleri de en uygun işçilere yönlendirerek işgücü talebi ile arzını uyumlu hale getirmektir. Strateji, KİH'in işve işçi bulma ve enformasyon hizmetleri sağlama işlevlerini güçlendirerek istihdam güvenliğini sağlamaya çalışmak ve bunu başarmaktır. Buna ek olarak, kapsamlı hizmetler sunan bir kurum olarak KİH'in rolünün güçlendirilmesine çalışılmaktadır. Hong Kong (Çin) Çalışma Bakanlığının misyonu, işgücü piyasasındaki değişiklikleri ve gereksinimleri karşılayacak

çeşitli istihdam hizmetleri sunarak insan kaynaklarının daha iyi kullanılmasını sağlamaktır. Benimsenen stratejide mesleki yetkinlik, önceden müdahale, müşteri hizmeti, ortaklık ve personelin katılımı gibi öğeler ön plana çıkarılmaktadır.

## İşlevler

Bugün KİH'in gelişmiş ve geçiş dönemindeki ülkelerde genel olarak yerli yerine oturmuş olmasına karşın, bu kurumun misyonu, stratejisi ve örgütlenmesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir ve bu farklılıklar da büyük ölçüde ekonomik, toplumsal ve sınai ilişkiler altyapısına ve hükümetler tarafından izlenen istihdam stratejilerine dayanmaktadır. Ancak gene de, KİH'in yerine getirdiği işlevlere bakıldığında önemli bir zemin ortaklığı bulmak mümkündür. İstihdam hizmetlerinin genel görevleri 88 sayılı Sözleşmede şöyle belirtilmektedir: İşçilerin işe alınıp yerleştirilmeleri, mesleki ve coğrafi hareketliliğin kolaylaştırılması; işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması ve analizi; işsizlik sigortası sisteminin işletilmesine katkı; ve sosyal ve ekonomik planlamaya yardım. Bu genel görevlerin kategorilere ayrılmasında farklı yollar vardır (6). Ancak bu çalışmada KİH'in başlıca görevleri ya da etkinlikleri dört temel işlev çerçevesinde gruplandırılmıştır ve bunlardan her biri sırasıyla şu bölümlerde ele alınmaktadır: iş ve işçi bulma (Bölüm 4); işgücü piyasası enformasyon sistemlerinin geliştirilmesi (Bölüm 5); işgücü piyasası uyum programlarının yönetimi (Bölüm 6); ve işsizlik yardımları sisteminin yönetimi (Bölüm 7) (7).

Bu dört temel KİH işlevine bir beşincisi eklenebilir: Düzenlemeci etkinliklerin yönetimi. KİH'in düzenlemeci etkinlikleri gelişmiş ülkelerde genellikle sınırlı olsa bile bu etkinlikler gelişmekte olan ülkelerde bugün de önemli bir rol oynamaktadır (8). Genel olarak bakıldığında KİH düzenlemeci etkinliklerini çeşitli alanlarda yürütebilir: Yabancı işçilerin istihdamı; kendi ülkesinin işçilerini başka ülkelerde işe yerleştirme; ÖİK'larının etkinliklerinin düzenlenmesi; işyeri bazında işçi-işveren eşgüdümü; ve özel işçi gruplarının işe alınmasına ilişkin yönetmeliklere uyulmasının sağlanması. KİH bu düzenleyici rolünde, izin ve ruhsat tanıma ve yönetmeliklere ne ölçüde uyulduğunu denetleme gibi alanlarda vereceği kararlar için gerekli zemini oluşturmak durumundadır. Bu düzenleyici rol, KİH rolleri ile çelişebilir. Örneğin ABD'de KİH çiftçilerin işçi alırken belirli standartları gözetmelerini sağlamak zorundayken çiftçiler bu standartlara ve uygulanmasına karşı çıkmaktadırlar. Genel olarak KİH yöneticileri, iş ve işçi bulma hizmetlerine ilişkin düzenlemeci sorumluluklarının olası olumsuz etkilerini titizlikle ele almalı ve bunları mümkün olduğu ölçüde asgari düzeyde tutmaya çalışmalıdırlar. Bu çalışma KİH'in işgücü piyasasının işleyişini iyileştirme alanındaki rolüyle sınırlı olduğundan, düzenleyici etkinlikler üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

Özetlemiş olduğumuz beş KİH işlevi genellikle ayrı programlar olarak ele alınmasına karşın, pratikte bunlar arasında çeşitli operasyonel ve uygulama bağları bulunmaktadır. Bu bağlantıların önemi giderek daha fazla kabul edilmekte ve gelişmiş ülkelerin birçoğunda KİH hizmetlerinin entegrasyonu ana eğilim haline gelmektedir. Hizmet entegrasyonu, örneğin kurumsal entegrasyon, hizmet alıcısı odaklı entegrasyon ya da bir kez uğranılan merkezlerin entegrasyonu ya da kademeli hizmet sunumu gibi çeşitli yollardan sağlanabilir. (bu konudaki yaklaşımlar 8. Bölümde "hizmetlerin entegrasyonu" başlığı altında ele alınmaktadır). Belirli bir KİH ne tür kurumsal düzenlemeler yapmış olursa olsun, bu işlevlere ilişkin uygulamaların sıkı bir biçimde bütünleştirilmesi arzu edilir. Bu, OECD'nin ele aldığı bir konudur ki, OECD'de edilgen değil aktif işgücü piyasası

politikalarının geliştirilmesi önemsenmektedir. Aynı vurgu, daha önce ele alınan AB politika ilkelerinde de görülmektedir.

Sözü edilen bu entegre yaklaşımın yasal düzenlemelerde ifadesini bulduğu yakın döneme ilişkin iki örnek üzerinde durulabilir. Kanada 1996 yılında aktif ve edilgen işgücü piyasası politikalarını, bu ikisinin birbirini daha iyi bütünleyeceği kapsamlı bir reforma tabi tutmuştur. Parlamento İstihdam Sigortası Yasasını kabul etmiştir. Burada, “işsizlik Sigortası” yerine “İstihdam Sigortası”nın kullanılması, daha aktif bir istihdam politikasına yönelmenin açık bir göstergesini oluşturmaktadır. Bu yeni yasa, 1980’lerde ve 1990’ların başında başlatılan reformları temel almıştır. Söz konusu reformların amacı, programlardan sağlanan yararları belirli bir kanala yönlendirmek ve gelir olarak sağlanan yararlarla istihdam programlarının daha etkili ve eşitlikçi bir işgücü piyasası ortaya çıkaracak biçimde birbirlerini desteklemesini sağlamaktır. Yeni yasaya göre, gelir elde edenler, bu hakka yakın dönemde kavuşanlar ve doğum-annelik izni alanlar yeni bir hizmet paketinden yararlanma hakkına sahiptirler. Bu hizmetler arasında özel olarak ücretlerin desteklenmesini hedef alan istihdam yardımları, kazanç destekleri, kendi işinde çalışanlara yardım, yeni iş yaratma çabalarına katılım, beceri kredileri ve hibeleri bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, istihdam yardım hizmetleri, işgücü piyasası ortaklıkları, araştırma ve yenileme yardımları da bu pakete dahildir. Bu kapsamlı hizmet paketi, genel olarak, daha önceki programların iyi sonuç veren yanlarına ilişkin bir değerlendirmeye dayanmaktadır.

ABD’de ise, 1998 İşgücü Yatırım Yasasının başlıca amacı, Amerika’daki işgücü geliştirme sisteminin daha iyi biçimde entegrasyonunu sağlamaktır. Bunun için, 60 yıllık bir geçmişini olan federal işgücü geliştirme programlarının yeniden düzenlenerek ortaya daha akılcı, hizmet alıcısını odak alan ve sonuçlarla yürüyen bir sistem aranışı içine girildi. Gerçekleştirilen reformlar, belirli bir kanala yönlendirilen hizmetler, bireylerin güçlendirilmesi, herkesin erişiminin sağlanması, denetimin artırılması, politikalarda yerel ölçeklerle özel sektörün daha güçlü rol oynaması, eyalet düzeyinde ve yerel ölçekte esneklik gibi ilkelere dayanmaktadır. Yasada, bunların ötesinde dikkat çeken başka özellikler de vardır. Bir kere Yasada, diğer programların planlanmasında ve yönetiminde işgücü piyasası enformasyonunun rolüne vurgu yapılmaktadır. İkincisi, işgücü piyasasını düzenlemeye yönelik program önlemlerini destekleyen bir unsur olarak iş arama yardımı etkinlikleri, kademeli bir hizmet sunum sistemi içinde yeniden yapılandırılmış, böylece herkese ulaşması gereken ana hizmetlerden daha çok insanın yararlanabilmesi sağlanmıştır. Bu bağlamda, ayrıca, yoğun hizmetlerin planlanmasına daha fazla önem verilmiştir. Üçüncüsü, iş ve işçi bulma hizmetlerinin, son on yıl içinde pilot ölçekte başlatılan meslek merkezlerine entegrasyonu öngörülmüştür. Açıktır ki bugün, gelişmiş ülkelerde, KİH’in katılabileceği çeşitli işlevlerin entegrasyonu yönünde önemli bir eğilim ortaya çıkmıştır (bunun sonuçları 8. Bölümde, “hizmetlerin entegrasyonu” başlığı altında daha ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır).

## Kaynaklar

KİH söz konusu olduğunda, kaynak sorusu kadar tartışmaları başka pek az konu vardır. Merkezi düzey söz konusu olduğunda, KİH’e sağlanacak kaynaklar üst düzey KİH yöneticileri ile hükümet arasında dışı dış pazarlıklara yol açarken, yerel düzeyde de yöneticiler her zaman daha fazla kaynak gereksinimi içindedirler. Kaynaklar konusunun bu kadar tartışmalı bir konu olmasının nedenleri vardır. İş ve işçi bulma hizmeti veren bir kurum olarak KİH’e ne kadar fazla kaynak sağlanırsa, kurumun etkisi de o kadar fazla

olacaktır. Ayrıca, görece yüksek işsizlik, hükümetin, yardım kurumlarının ve iş arayanların kendilerinin KİH üzerindeki baskılarını artırmaktadır. Ne var ki, bu söylenenle, birçok ülkede bugün geçerli olan kamu harcamalarını kısma eğilimi arasında bir çelişki vardır. Konuya nereden bakılırsa bakılsın, kaynaklar yaşamsal önemde bir başlıktır ve kaynak yetersizliğinin KİH'in etkililiğini sınırlaması kaçınılmazdır.

KİH'e ayrılan kaynaklarla ilgili uluslararası ölçekte karşılaştırma yapılması hiç de kolay bir iş değildir. Bunun başlıca nedeni, KİH işlevlerinde ülkeler arasında görülen farklılıkların kaypak nitelik taşıması ve bu işlevlerin farklı kuruluşlar arasında paylaşılma biçimidir. Örneğin Tablo 3.1, kimi ülkelerde genel olarak "kamu istihdam hizmeti" olarak bilinen kurumlardaki personelle ilgili bilgiler vermektedir. Ancak, bu organlar tarafından yerine getirilen işlevler ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Örneğin ABD gibi ülkelerde KİH işsizlik yardımlarını yönlendirirken, Fransa ve BK'daki KİH'in böyle bir işlevi yoktur. Ayrıca ülkelerin büyüklükleri de farklı olduğundan, geçerli bir karşılaştırmada bu faktörün de dikkate alınması gerekir.

Tablo 3.1 Seçilmiş ülkelerde kademelerine göre KİH personeli dağılımı

Ülke	Toplam KİH bürosu Sayısı (1)	Kademeler itibarıyla KİH personeli sayısı						
		Ulusal Merkezler	Bölge ofisleri	Yerel ofisler	Ulusal Toplam			
					Toplam	Personel profili (%)		
					Personel	Yönetici	Profes.	İdari destek
Kanada (1998-1999)	veri yok	1 757	1 042	12 203	15 003	0.83	52.04(2)	47.12
Fransa (1997)	736 (3)	638	1 804	14 579	17 021	7.70	80.66	11.64
Japonya (1991)	479	239 (4)	2.242 (5)	12 843(6)	15.324	v.y	v.y	v.y
Hollanda (1999)	147	650		5.742 (7)	6.392	v.y	v.y	v.y
Norveç (1999)	120	263	418	2.809	3.490	13.70	77.05	9.25
Bir. Krallık (1999)	1.100	2 063	4 616	29 313 (8)	35 992	3.12 (9)		96.88
ABD (1997)	2 260	632 (10)		70.050 (11)	70 682	v.y	v.y	v.y

(1) OECD: *Labor market policies in Switzerland* (Paris, OECD, 1996), Tablo 2.1, s. 64; OECD, *The Public employment service in the United States* (Paris, OECD, 1999), Tablo 2.12, s. 42; (2) Toplam ülke personelinin yüzde 50 sini oluşturan 7.521 kişilik idari ve dış hizmetler personeli dahil. (3) 1997 yılı rakamı. (4) Ulusal düzeydeki istihdam güvenliği dairesi personeli. (5) İstihdam güvenliğinden sorumlu dairelerde çalışan personel. (6) Kamu istihdam güvenliği dairelerinde çalışan personel (479 ara büro, 120 şube ve 32 yerel büro). (7) İstihdam daireleri ve bölgesel personel. (8) Bu rakama idari birimlerdeki personel (1.291) ile yerel ofislerdeki personel (28.022) dahildir. (9) Rakama daire başkanları (9), bölge müdürleri (9), bölge müdür yardımcıları (12), idari birim yöneticileri (135) ve iş yöneticileri (947) dahildir. (10) 1997 mali yılı için tahmini federal KİH personel sayısı: Wagner-Peyser Yasası Personeli (154); tek uğraklı büro personeli (43); işsizlik sigortası personeli (208); iş eğitimi ortaklığı personeli (227). (11) 1996 mali yılı için tahmini eyalet ve yerel birim personel sayısı; bunlardan 38.900'ü işsizlik sigortası personeli, 31.150'si ise istihdam hizmetleri ve bununla ilgili personeldir.

Kaynak: ILO: *Additional information to the ILO country studies* (Cenevre, ILO, 1999).

OECD, GSMH'nin yüzdesi olarak genel KİH harcamaları ve ülkelerdeki özel kuruluşlar bazında yapılan karşılaştırmalarla ilgili sorunların ele alınmasında belirli bir mesafe kat etmiştir. En son OECCD rakamları Ek III'te verilmiştir. Bu rakamlar yorumlanırken, KİH ve idari başlığını taşıyan sütunun geniş biçimde tanımlandığına dikkat edilmesi önemlidir. Bu sütun iş ve işçi bulma, iş arama yardımı ve işsizlik yardım kuruluşları (ayrı olsalar bile) dahil bütün işgücü piyasası kuruluşlarının ve işgücü piyasası programlarının idari masraflarını kapsamaktadır. Başka bir deyişle bu sütun KİH'in operasyonel masraflarının ana gövdesini vermektedir. Sunulan rakamlar, tahsis edilen kaynaklar arasında çok büyük farklılıklar olduğunu göstermektedir. Örneğin Hollanda'nın KİH'e ayırdığı kaynakların GSMH içindeki payı, Japonya'dakinin on, ABD'dekinin ise yedi katıdır. Dikkat edilmesi gereken bir başka nokta da, Japonya ve Polonya için verilen çok düşük yüzdelerin, ILO ülke araştırmalarına göre farklı görünmesidir (9). Bununla birlikte yapılacak karşılaştırmalar, örneğin Hollanda, İsveç ve Almanya gibi ülkelerin KİH için ABD ve Japonya'ya göre çok daha fazla harcama yaptıklarını göstermesi açısından geçerlidir.

Tablo 3.2 KİH'te görev yapan personel başına işsiz sayısı (1), 1988

Ülke	İstihdam büroları	İstihdam büroları artı ağ ve program yönetimi	İşsizlik yardımları yönetimi dahil istihdam hizmetleri	İşsizlik oranı (%)
İsveç	14	10	9	16
B.K. (3)	53	36	36	6.9
Norveç (3)	68	47	46	4.9
Almanya	86	57	39	6.2
Avustralya	109	58	44	7.2
Hollanda	152	131	42	9.2
Kanada	213	82	49	7.7
Fransa	271	122	78	10.0
İspanya	713	....	....	19.1

(1) Çoğunlukla işgücü araştırmalarına dayanan standartlaştırılmış istihdam verileri; (2) Standartlaştırılmış işsizlik oranları; (3) 1989.

Kaynak: OECD: *Employment Outlook 1991* (Paris, OECD, 1991), s. 213.

OECD 1998 yılında, KİH personel sayısı ile bu personelin hizmet sunma durumunda olduğu işsiz sayısının karşılaştırılmasını esas alan alternatif bir ölçüm yaklaşımı denerdi. Yukarıdaki Tablo 3.2, bir önceki tabloda yer alan ülkeler için bu karşılaştırmanın sonuçlarını vermektedir.

Bir kez daha burada da önemli farklılıklar görülmektedir. . Tablo 3.2'nin birinci sütunu, Ek III'te çizilen tabloyu teyit etmektedir. Buna göre 1998 yılında kaynak açısından en iyi durumda olan KİH İsveç'te görülmektedir. Örneğin İsveç'te her bir KİH personeli

başına işsiz sayısı yalnızca 14'tür. Oysa bu rakam İspanya için 700'dür. Yardımların yönetimini de içine alan üçüncü sütunda ise rakamlar arasında daha fazla yakınlık görülmektedir. Ülkelerin çoğunda çalışan her personel için 30-50 işsiz görülürken, İsveç bu ortalamanın hayli altında, Fransa ise hayli üstünde kalmaktadır. Verili zamanda işsizlik düzeyinin en yüksek olduğu ülkelerin, aynı zamanda KİH personeli başına işsiz sayısının da en yüksek olduğu ülkeler olması dikkat çekicidir. Bu durum, ortaya çıkan bir işsizlik kriziyle baş etmek için ek personel alımındaki güçlükleri yansıtıyor olabilir.

Tablo 3.3 Kimi Avrupa ülkelerinde personel başına işsiz sayısı, 1996

Ülke	Personel başına işsiz sayısı	Personel başına uzun dönemli işsiz sayısı
Fransa	239	141
Almanya	133	87
İsveç	58	27
Birleşik Krallık	95	55

Kaynak: Danışmanlık kuruluşu Bernard Brunhes'in Fransa Çalışma Bakanlığı için yürüttüğü ve 31 Ekim 1998 tarihli *Le Monde*'da alıntılanan yayınlanmamış araştırma.

Daha yenilere, 1996 yılına ait olan bu tür hesaplamalar, Fransa'daki ANPE'nin, Almanya, İsveç ve Birleşik Krallık'taki muadillerine göre personel açısından daha yetersiz donatıldığını teyit etmektedir. Personel başına işsiz sayısı tablo 3.3'te verilmektedir.

Bu tür karşılaştırmalara içsel kimi güçlüklerle karşın, KİH kaynaklarına ilişkin ülkeler arası karşılaştırmalarda daha ileriye gidilmesi yararlı olacaktır. Görüldüğü kadarıyla, bir yöntem olarak işsiz/personel oranları, GSMH paylarına göre daha inandırıcı sonuçlar vermektedir. Ancak, bu yöntemin de üretkenlik farklılıklarını dikkate almadığı unutulmamalıdır. Bu eksikliğin kısmen de olsa giderilmesi için, enformasyon teknolojisine yapılan yatırımlar arasında karşılaştırmalar da yapılabilir.

ABD'nin Ek III'te görece düşük rakamlar vermesi, bu ülkede son dönemde ortaya çıkan ve daha önce de atıfta bulunduğumuz ciddi finansman krizini yansıtmaktadır. Ana finansman, Wagner-Peyser Yasası hükümleri uyarınca istihdam işlerinde çalışan ve 1984 yılında 30.000 olan personel sayısının 1998 yılında 15.000'e düşmesini sağlayacak biçimde kısılmıştır. Ücretleri tek tek eyaletler tarafından ya da başka yasal düzenlemeler çerçevesinde karşılanan personel de katıldığında bu rakamlar kuşkusuz daha fazladır. 1996 yılı rakamı 70.000 idi ve bu personelin 39.000'i işsizlik sigortası işlerinde çalışmaktaydı. Ödenek kısıtlamalarının sonuçlarından biri, iş ve işçi bulma hizmetlerinin ciddi bir baskı altına girmesidir. Bu kısıtlamalara KİH'in yanıtı ise bilgisayara geçişi yaygınlaştırma (bkz. Bölüm 4) ve hizmet sunumunda tek kademeye geçilmesi olmuştur (bkz. Bölüm 9). Danışmanlık hizmetlerinde yapılan kısıntılar sonucunda, kayıtlarda görünen, yeniden işe yerleştirilme hizmetlerinden yararlanan, ancak belirli bir yılda bu yardımları kesilecek kişilerin ancak yüzde 35'inin istihdam hizmetlerine yönlendirilmesi mümkün olabilecektir (10).

Tablo 3.1'deki yeri iyi görünmesine karşın kaynakları hayli kısıtlı olan bir başka ülke de Kanada'dır. Bir ILO ülke araştırmasına göre (11), işe yerleştirme hizmetlerinde çalışan personel sayısı 1987 yılında 3.330 iken 1996 yılında 2.000'in altına düşmüştür. ABD gibi Kanada'nın tepkisi de yaygın bilgisayar kullanımına geçiş biçiminde olmuştur. Kanada buna ek olarak kayıt sistemini de bırakmıştır.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi Avrupa'da yeni baskıları, özellikle işsizlikten kaynaklananları karşılamak üzere kaynakları artırma eğilimi güçlenmiştir. Örneğin, 1988'den bu yana işsizliğin hızla artması sonucunda KİH'te çalışan personel sayısı 1988 yılında 2.049 iken 1995 yılında 4.234'e çıkmıştır. Bir olasılık, bu personel artışının işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmuş olmasıdır ki, bu azalma sonucunda personel de yeniden azaltmaya gidilebilmiştir. BK da tahsis edilen kaynaklar açısından ilginç bir durum ortaya koymaktadır. Thatcher yönetimi 1979 ile 1986 yılları arasında KİNH personelini üçte bir oranında azaltmıştır. Gene aynı dönem içinde işsizlik rakamı 3 milyona çıkıp orada sabit kalmış ve uzun dönemli (1 yıldan fazla) işsiz sayısı da yükselmiştir. KİH'in daha fazla personel ve farklı bir strateji ile bu rakamları azaltabileceği ileri sürülebilir. Ancak strateji değişikliği, yeni Bakan olan Lord Young "Yeni Başlangıç" için ek kaynak sağladığında gündeme geldi. "Yeni Başlangıç" işsizler için kapsamlı bir danışmanlık programı öngörmekteydi ve istihdam ve eğitim imkanları sağlamaya yönelik bir dizi etkinlik de bu programın kapsamında yer almaktaydı. Sonuçta 1987'den 1990 yılına kadar olan dönemde işsizlik, uzun dönemli işsizlik dahil olmak üzere önemli ölçüde azaldı. Ekonomi yorumcuları işsizlikteki bu azalmayı büyük ölçüde "Yeni Başlangıç"a bağladılar. Bu deneyimden gerekli dersleri çıkartan BK Hükümeti bu kez KİH personelini yüksek düzeyde tuttu ve o günden bu yana işsizlikte artış oldukça personel sayısını artırdı. Bugün BK'da KİH'te çalışan personel sayısı 36.000'dir.

Bugün birçok ülkede KİH kaynaklarının sınırlı olduğu gözetilirse, KİH hizmetlerinden ücret alınması konusu gündeme getirilebilir. 88 sayılı Sözleşme kamu istihdam hizmetlerinin ücretsiz olmasını öngörmektedir ve bu pek çok açıdan sağlıklı bir ilke olma özelliğini korumaktadır. İş arayanlardan ücret alınması arzu edilmeyen bir durumdur ve işçi bulma hizmetleri karşılığında işverenlerden ücret alınması da işverenlerden yana bir hizmet yanlılığı ile sonuçlanabilir. Bu, BK'da açıkça görülmüştür. BK 1971 yılında 88 sayılı anlaşmayı yaptıktan sonra 1972 yılından 1988 yılına kadar işverenlerden profesyonel ve yönetici bulma hizmetleri (PER) karşılığında ücret almıştır (1988 yılında bu hizmetler özelleştirilmiştir). Sonuçta, PER'in işveren yönelimli bir hizmet haline geldiği açıktır.

Ancak bugün durum daha karmaşıktır. KİH artık daha çok ülkede işverenler için geleneksel işçi bulma hizmeti ötesinde ek ve farklı hizmetler sağlamaktadır. Kanada, Norveç ve ABD gibi ülkeler bugün işverenlere derinlikli işgücü piyasası bilgileri sunmaktadır. Hollanda'da yeni çıkartılan bir yasa hizmetlerden ücret alınmasına imkan tanımaktadır ve KİH özel kuruluşlarla ortaklıklara girişmektedir. Hollanda'daki KİH ayrıca, değerlendirme, personel yönetimi konularında danışmanlık ve işçi fazlalığı olan kuruluşlarda işten çıkarma gibi alanlar da dahil kapsamlı hizmetler vermektedir. Danimarka'da ise istihdam büroları ticari temelde personel yönetimi danışmanlığı gibi hizmetler sunmaktadır. Belçika'da da, iş ve işçi tarama ve işten çıkarma gibi alanlardaki hizmetler karşılığında ücret alınmaktadır. Bütün bu örneklerde, ücret tahsiline dayanan bir sistemin KİH'in genel mali durumunu iyileştirmesi, işverenlere daha kaliteli hizmetler vermesi ve böylece işverenler gözündeki itibarını yükseltmesi mümkündür. Bu konuda ILO'nun konumuna gelince; 88 sayılı Sözleşmenin 6 Maddesi, işçilerden herhangi bir ücret alınmasını yasaklamaktadır. Aynı Sözleşme, ayrıca, temel KİH hizmetleri için işverenlerden ücret alınmasını da yasaklamaktadır. Bununla birlikte, temel hizmetlerde bir aksama olmaması, işçi ve işveren kuruluşlarının temsilcilerine danışılması ve onlarla

işbirliği yapılması koşuluyla KİH'in geniş kapsamlı ve özel hizmetler karşılığında ücret alması meşrudur.

Kaynaklar konusunda dört sonuç çıkartılabilir. Birincisi: KİH için "ideal" tek bir kaynak düzeyinden söz edilemez; kaynaklar, stratejiye göre ayarlanır. Örneğin, AB'de bugün olduğu gibi, kayıt yaptıran iş arayanlardan her birinin durumu ile ilgilenen bir sistem benimsenmişse, bu durumda hayli geniş kaynakların bu işe tahsis edilmesi gerektiği açıktır. İkincisi: Benimsenen strateji, KİH etkinliklerinin sonuçlarını dar değil geniş bir açıdan ele almalıdır. İşsizlik yardımlarının hayli masraflı olduğu ülkelerde, KİH danışmanlık ve iş bulma hizmetlerinden tasarruf, insanlar uzun süre işsiz kaldıkları için yardımlardaki artışla birlikte gidiyorsa, aldatıcı bir tasarruf olabilir. Üçüncüsü: KİH paranın değerine ve değerlendirmeye sürekli dikkat göstermeli ve bütün etkinliklerinin maliyetini gerekçelendirebilmelidir. Nihayet, işverenlere sunulan hizmetler 88 sayılı sözleşmede belirtilen temel hizmetlerin ötesine geçiyorsa, bu hizmetlerden ücret alınabilir.

## KİH'in günümüzdeki evrimi

Üçüncü binyıla girerken KİH'in tüm dünyadaki gücü nedir? Bu konuda kapsamlı bir araştırma yapılmış değildir. Ancak, 88 sayılı Sözleşmeyi onaylayan ILO üyesi 81 ülkenin (toplam 180 ülke arasında) varlığı bir göstergedir. Buna göre, dünyadaki ülkelerin hemen hemen yarısı, ILO tarafından 1948 yılında ortaya konulan genel ilkeler çerçevesinde bir KİH'e angaje durumdadır. Bunun yanısıra, örneğin Çin, Endonezya, Polonya, Senegal ve ABD gibi Sözleşmeyi onaylamadıkları, ayrıca İtalya ve BK gibi aynı sözleşmeye karşı çıktıkları halde KİH'e sahip olan ülkeler de vardır. Bununla birlikte bir ülkede KİH'in varlığı, bize bu sistemin ne kadar etkili işlediği konusunda herhangi bir fikir vermez. Bu arada, gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkelerde koşulların büyük farklılıklar gösterdiği de ortadadır. Her birini tek tek ele alacağız.

### *Gelişmiş ülkelerdeki bugünkü eğilimler*

Bu bölümde, OECD ülkelerinde 1988 yılında KİH personeli başına işsiz sayısı açısından büyük farklılıklar olduğunu gösteren araştırmaya atıfta bulunduk. Aynı araştırma, KİH'in birçok OECD ülkesinde aynı zamanda iş ve işçi bulma hizmetlerinde de ciddi sorunlarla karşılaştığını göstermiştir. Bunun nedeni, çok sayıda işsiz karşı boş işlerin çok sınırlı kalmasıdır:

Öyle görünüyor ki, en azından birçok AB ülkesinde 1980'li yıllarda işsiz kalan pek çok insan, işsiz kaldıkları ilk yıl içinde belirli bir işe başvurma önerisi almamıştır (12).

Bu duruma yönelik yanıtlardan biri, KİH'in çabalarının işgücü piyasası uyum önlemlerine doğru kaydırılması olmuştur. OECD'nin 1988 yılı için saptadığı iş bulma zaaflarının o günden bu yana temelde değiştiği söylenemez. Son yıllarda hizmetleri etkileyen bir başka faktör de iş ve işçi bulma hizmetlerinin başkalarına aktarılmasıdır. İstihdam hizmetinin önemli unsurlarının özel sektöre aktarılması konusu Avustralya, Yeni Zelanda ve İsviçre'de tartışılmaktadır. Aynı konu, ABD'de Massachusetts, Texas ve Michigan eyaletlerinde tartışılmıştır. Bunların arasında yalnızca Avustralya istihdam

hizmetlerinde kamu sektörünü bütünüyle devre dışı bırakacak noktaya kadar gitmiştir (8. Bölümde “rekabetçi hizmet sunumu” başlıklı kesime bakınız).

Bu söylenenlere ek olarak, gelişmiş ülkelerde KİH'e ilişkin dört eğilimden daha söz edilebilir. Birincisi: İstihdam politikalarının, edilgen işgücü piyasası politikalarından aktif piyasa politikalarına doğru kayması sonucunda KİH'in rolü de iş bulmanın ötesine geçmiştir. Kimi durumlarda KİH, zaman zaman sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı reformları da içeren uzun dönemli ve masraflı hükümet programlarında merkezi rol oynar duruma gelmiştir. Bu aktif politikalara bağlı olan ikinci husus ise, KİH'in rolünde ortaya çıkan ve işsizlik yardımlarından yararlanmayı kişinin iş arama sorumluluğunu yerine getirmesine bağlayan eğilimdir. Bundan amaçlanan, sosyal güvenlik harcamalarından tasarruftur. Üçüncüsü: İş arayanlara ve işverenlere, bu kesimlerin gereksinimlerinden hareketle sağlanan hizmetlerde büyük bir çeşitlenme görülmektedir. “Herkes uyan bir hizmet ölçeği” yaklaşımı yerine artık hizmetler giderek daha fazla entegre olmakta, kişilerin özel işgücü piyasası gereksinimlerini daha fazla dikkate almakta ve hizmetler bu gereksinimlere göre kademelendirilmektedir. Nihayet, enformasyon teknolojisinde meydana gelen ve KİH işlemlerinin niteliğini her yönden değiştiren değişiklikler, aynı zamanda, KİH'in bilgisayarlaştırılmış özel hizmet sunumu yoluyla kurduğu dış ilişkileri de değiştirmektedir. ABD ve Kanada gibi ülkelerde bu eğilim, personel alım kaynaklarındaki azalmayla eşleşmektedir.

### *Geçiş sürecindeki ülkelerde bugünkü eğilimler*

1. Bölümde de belirtildiği gibi, son yıllarda KİH'le ilgili olarak ortaya çıkan umutlandırıcı gelişmelerden biri, eski Sovyet bloğu ülkelerinden birçoğunda kamu istihdam hizmetleri oluşturmak için gösterilen çabalarıdır. Bu, devlet denetimine dayalı eski sistemin çözülmesinin ardından artan işsizliğe yanıt olarak atılan gerekli bir adımdır. Bu bağlamda örneğin Polonya'da kısa bir süre içinde titizlikle planlanan ve önemli bir KİH oluşturulmuştur. Bununla birlikte birçok ülke de kaynak yetersizlikleri nedeniyle işleyişini sürdürebilen bir KİH yaratmakta güçlüklerle karşılaşmıştır. Örneğin ILO'nun istihdam politikalarını izlemekle görevli bir ekibi, Ukrayna'da 1991 yılında oluşturulan kamu istihdam hizmetleri sisteminin etkili biçimde işleminin önünde çeşitli engeller bulunduğunu belirlemiştir. Bu engeller arasında, yüksek sayıda işsizlere karşın KİH personelinin sayıca yetersizliği, böylesine sıkı mesai isteyen bir işte çalışan personel için yeterli özendiriciler bulunmayışı, bürolarda bilgisayar yetersizliği ve yerel birçok istihdam bürosunun fiziksel anlamda elverişli çalışma koşullarına sahip olmayışı yer almaktadır.

Geçiş ekonomilerinin birçoğunda, ekonomik kalkınmanın önünde ciddi öncelik sorunları yatmaktadır. Oysa etkili işleyen bir KİH sisteminin oluşturulması, özellikle işsizlik yardımlarının devreye sokulduğu ülkelerde titizlik ve dikkat gerektirmektedir. Daha geniş çerçevedeki avantajları ne olursa olsun, etkili bir KİH dendiğinde bundan anlaşılması gereken, yardımlardan yararlananların mümkün olan en kısa süre içinde bir işe yerleşmelerinin sağlanmasıdır. Bu olmaksızın, ciddi düzeyde kaynak israfı gündeme gelebilir.

### *Gelişmekte olan ülkelerde bugünkü eğilimler*

Gelişmekte olan ülkeler, KİH'in durumu açısından büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Bu çalışmada, gelişmekte olan ülkelerdeki durumu derinlemesine çözümleme olanağını bulamadık ve bu nedenle ancak kısa saptamalarla yetineceğiz. Bunu yaparken, İngilizce konuşulan kimi Afrika ülkeleri ile Papua Yeni Gine üzerine yapılan araştırmaları ele

alacağız. İngilizce konuşulan Afrika ülkelerinde KİH'in durumuna ilişkin olarak ILO tarafından yapılan bir araştırma, gelişmekte olan ülkeleri etkileyen ekonomik çalkantıların KİH üzerindeki olumsuz etkilerini ortaya koymaktadır. Araştırmada şöyle denmektedir:

KİH'lerden pek çoğu.....her zaman yetersiz insani ve mali kaynaklara dayanmak zorunda kalmıştır. Yapısal Uyum Programları nedeniyle bu kaynaklar daha da azalmış, en temel işlevlerin sürdürülmesi bile güçleşmiştir (13).

Sonuçta bu ülkelerin çoğunda KİH işgücü piyasasındaki gelişmelere esnek yanıtlar geliştirmede yetersiz kalmış, böylece performans yetersizliği ile bütçe kısıntılarından oluşan kısır döngünün dışına çıkamamıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde KİH'in rolünün yeniden belirlenmesi gerekliliği, Fraser tarafından Papua Yeni Gine işgücü piyasası üzerine yapılan bir çalışmada bir kez daha ortaya konmuştur (14). Araştırmacı, kendi başına bir işe yerleştirme kurumu olarak KİH'in kaldırılması, bunun yerine daha geniş kapsamlı ulusal istihdam seçenekleri hizmetinin getirilmesi görüşündedir. Ancak, iş bulma hizmeti de bu geniş tanımlanmış yeni sistem içinde yer alabilecektir. Fraser'e göre, 1960'lı yıllarda Avustralya tarafından benimsenen tam istihdam modeline oturtulan Papua Yeni Gine'deki sistem, bu ülkedeki işgücü piyasası gereksinimleri ile hiçbir zaman uyum taşımamıştır. Sonuçta araştırmacı aşağıdaki hizmetleri sağlayan yeni bir KİH sistemi önermektedir: Temel bilgiler ve danışmanlık; özel bilgi ve hizmet sunabilecek durumda olan diğer kurumlara sevk; işe yerleştirmenin ancak mümkün olduğunda devreye sokulması; mevcut eğitim kurslarına katma; başka türlü mevcut olmayan ya da insanların katılmaları çok güç olan kısa süreli kurslar düzenlenmesi (formel ücretli işler dışındaki alanlarda beceri eğitimi kursları dahil); ve iş arama becerilerinin geliştirilmesine yardım (iş arayanların kendi işlerini kurabilmelerini sağlamak dahil).

Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda KİH işsizlik ve eksik istihdamla ilgili ciddi sorunlara ek olarak bir de önemli boyutlara varan bütçe kısıntıları ve tasarruf zorunlulukları ile karşı karşıyadır. Ayrıca, ortada enformel sektörün hızla büyümesi ve uzun dönemli ekonomik kalkınma için gerekli becerilerin eksikliği gibi sorunlar da vardır. Bu olumsuz koşullara karşın gelişmekte olan pek çok ülkedeki KİH, ancak sınırlı başarılar elde edebilmesine karşın geleneksel iş ve işçi bulma çalışmalarını sürdürmektedir. Endonezya, Filipinler ve Sri Lanka gibi ülkelerde KİH'in karşılaştığı ek bir sorun da, çabaların büyük bölümünün deniz aşırı ülkelerde çalışanlara yönelmesi zorunluluğudur.

Gelişmekte olan ülkelerde KİH'in ağırlığının başka yönlere kaydırılması fikri yeni bir fikir değildir. Daha 1975 yılında Richter bu konuya değinmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki istihdam hizmetlerinin, işsizlerin geleneksel anlamda kayda geçirilip işe yerleştirilmelerinden enformasyon sağlanmasına ve koşula bağlı diğer hizmetlere kaydırılması gerektiğini savunmuştur (15). Ayrıca, insanların kendi işlerinde çalışmalarını teşvik eden ve kısa süreli istihdam yaratma programlarını öne çıkartan çalışmalar üzerinde de durulabilir (bu konular ilerde 10. Bölümde ele alınacaktır).

### *Binyıl eşiğinde KİH'in gündemindeki konular*

Bu bölümü, KİH'in geleceğini etkileyen ve daha sondaki bölümlerde daha ayrıntılı olarak ele alınacak kimi güncel konuları belirleyerek kapatacağız. Üçüncü binyıla ilerlerken gelişmiş ülkelerdeki KİH genel olarak iş bulma ve işsizlik sigortası sistemini yönlendirme

biçimindeki geleneksel görevlerinin ötesine geçerek geniş anlamda işgücü piyasası bilgileri sağlama, işgücü piyasası uyum programlarının yönetilmesi ve belirli hedef gruplar için özel hizmetlerin sunulması gibi yeni hizmetleri de içselleştirmektedir. Bu anlamda KİH birçok rolü birden üstlenmektedir. Bunların arasında hizmet sunumu, işgücü piyasası bilgileri sağlama, iş bulma, kolaylaştırıcılık, harekete geçiricilik, eşgüdüm sağlama, aracılık, ortaklık ve işgücü piyasası uyum programlarının uygulanmasında katalizörlük de yer almaktadır. Bunların ötesinde KİH'in yenilikçi, etkin, gereksinimlere yanıt verici ve hizmet alıcılarını oluşturan geniş kesimlere hesap verebilir özellikler taşıması beklenmektedir. Özetle KİH giderek dayatıcı hale gelen toplumsal ve ekonomik koşullarla yüksek beklentilerin basıncı altındadır ve bütün bunları sınırlı insani ve mali kaynaklarla göğüslemek zorundadır.

KİH gelişmiş ülkelerin çoğunda rolünü sürekli olarak gereksinimlere göre uyarlamakta, birbiriyle çelişen ve aşağıda örneklenen talepler arasında bir denge tutturmaya çalışmaktadır.

- hizmet sunumunda eşitlikçilik ile etkinlik arasındaki denge (bkz. Bölüm 4);
- uzun süreli işsizlerin işe yerleştirilmeleri ile işgücü piyasasına nüfuz arasındaki denge (bkz Bölüm 4);
- kendi kendine yardım esasına dayalı kaynak tahsisi ile dezavantajlı gruplara yoğun hizmet sunumu arasındaki denge (bkz. Bölüm 4);
- merkezileşme (bütünlüklü bir işgücü piyasası politikası adına) ile ademi merkezileşme ve yetki devri (operasyonel etkinliklerin daha iyi yönetilebilmesi ve daha fazla sonuç alınması adına) arasındaki denge (bkz. Bölüm 8);
- hizmetlerin doğrudan sunumu ile bu hizmetlerin başkalarına aktarılması arasındaki denge (bkz. Bölüm 9); ve
- bir hizmet girişimi olmakla kamu politikaları doğrultusunda hizmet sunum kuruluşu olma arasındaki denge.

Birbirleriyle çelişebilen bu talepler arasındaki ödünleşmeler daha sonraki bölümlerde ele alınacaktır.

Enformasyon toplumunun KİH operasyonları üzerindeki etkisi derindir ve her tür KİH işlevinin yerine getirilmesinde yeni yolları gündeme getirmektedir. KİH çerçevesindeki hizmet sunumlarıyla ilgili olasılıkların dönüşüme uğramasının ötesinde, KİH hizmeti alanların ve yurttaşların enformasyona erişim beklentileri, genel olarak kamu hizmetlerinde köklü değişiklikler ortaya çıkarmaktadır. Sonuçta, öz önce sözünü ettiğimiz ödünleşmeler önemli ölçüde yeniden tanımlanmaktadır. Örneğin, 4. Bölümde yapılan çözümlemeye göre, herkesi kapsayan ve kendi kendine yardım esasına dayanan hizmet ile kişisel bazdaki hizmet arasında içsel bir çelişki yoktur; çünkü yeni teknoloji KİH'e, daha da geliştirilmiş kişisel hizmetlerin yanısıra görece düşük maliyetli kendi kendine yardım hizmetleri verme olanağı da tanımaktadır. Kendi kendine yardım esasına dayanan açık hizmet sistemleri işgücü piyasasındaki saydamlığı önemli ölçüde artırabilir ve bu arada eldeki personelin dezavantajlı konumdaki iş arayanlara ve işçi bulmada özel sorunlar yaşayan işverenlere yönelik programlar için boşalmasını sağlayabilir.

Modernleşme yolundaki KİH'in önündeki en önemli görev aşağıdaki sorulara yanıt vermektir: elindeki imkanlar ne kadar yeterlidir? Genişlemiş görev alanının

gerektirdiklerini en iyi nasıl yerine getirebilir? Bu rol ile kapasite arasında bir denklik sağlanabilir mi?. Bu soruların kaynaklık ettiği stratejik tercihler, KİH'in üstlendiği programlarla birlikte KİH'in yönetimi, örgütlenmesi, personel kapasitesi ve diğer kuruluşlarla ilişkileri üzerinde etkili olacaktır. Sonraki bölümler çeşitli ülkelerdeki KİH'in bu genişlemiş görevi nasıl yerine getirdiği üzerinde durmaktadır.

### Notlar

- (1) Avrupa Komisyonu: *The way forward: The European employment strategy – Contributions to and outcome of the Dublin European Council, 13-14 Aralık 1996* (Lüksembourg, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınları Merkezi, 1997), s.25.
- (2) Kimi ülkelerde, artık Çalışma Bakanlığı diye bir kurum olmadığından hükümetin KİH'le ilgili işleri eğitim ve istihdamla ilgili bir kuruluş (BK ve Kanada'da olduğu gibi) ya da ticaret ve sanayi kuruluşları tarafından (İrlanda'da olduğu gibi) yürütülebilmektedir.
- (3) Avrupa Komisyonu: *Avrupa'da kamu istihdam hizmetlerinin modernizasyonu: Üç ana unsur* (Lüksembourg, Avrupa Toplulukları Resmi Yayınları Merkezi, 1999), s.26-27.
- (4) Ibid.
- (5) ILO: *The United States public employment service country study* (Cenevre, ILO, 1998);
- (6) S. Ricca, geleneksel işlevlerle (örneğin işsizlik sigortası sisteminin çalıştırılması; işe yerleştirme; mesleki enformasyon ve rehberlik; iş değiştirmede yardım; yabancı işçilerin istihdamı; ülke yurttaşlarının başka ülkelerde işe yerleştirilmeleri; ve işgücü piyasası bilgilerinin üretilmesi) yeni işlevler (örneğin işe yerleştirmede özel biçimler; kendi kendini işe yerleştirme; iş arayanlara yardım; mesleki rehberlik; iş eğitimi; işletmelere danışmanlık hizmetleri; mesleklere yerleştirme; istihdamı geliştirici özel önlemler; ve istihdam fonlarının yönetimi). Bkz. S. Ricca: *Introduction to public employment services – A workers' educational manual* (Cenevre, ILO, 1994), bölüm 2 ve 3. OECD KİH ile ilgili ülke araştırmalarında, KİH'in ana işlevlerini üçe ayırmaktadır: İşe yerleştirme, işsizlik yardımları sisteminin yönetilmesi ve aktif işgücü piyasası önlemlerinin uygulanması.
- (7) KİH'in belli başlı işlevleri ve bu işlevlerin getirdiği görevler Ek II'de ayrıca özet olarak sıralanmaktadır. Ancak her bir KİH'in bu işlerin hepsini yaptığı söylenemez. Kimi durumlarda KİH bu görevlerin yalnızca bir bölümünü yerine getirmektedir. Bununla birlikte, KİH'in potansiyel olarak yerine getirebileceği görevlerin hepsinin sıralanmasında yarar görülmüştür.
- (8) Örneğin Endonezya'da KİH çabalarının önemli bir bölümü göçmen işçilerin işe yerleştirilmesine, uluslararası iş bulma hizmetlerine ve özel istihdam kuruluşlarının etkinliklerinin düzenlenmesine yöneliktir.
- (9) Japonya ülke araştırmasına göre 1991 yılında KİH bürolarında toplam 13 bin kişi çalışmaktadır. Bkz. ILO: *Public employment service in Japan* (Cenevre, ILO, 1998) s. 43. Polonya'ya ilişkin raporda ise bu ülkede 1997 yılı sonunda istihdam bürolarında 20.500 personelin görev yaptığı belirtilmektedir ve bu rakam 1996

yılına göre 7.324'lük bir artış anlamına gelmektedir. Bkz. ILO: *Public employment service in Poland* (Cenevre, ILO, 1998), s. 43.

- (10) ILO: *Public employment service in the US* (Cenevre, ILO, 1998), ek bilgiler.
- (11) ILO: *Public employment service in Canada* (Cenevre, ILO, 1998), s.78.
- (12) OECD: *Employment Outlook 1991* (Paris, OECD, 1991), s. 213, s.217.
- (13) G. Schultz ve B. Klemmer: *Public employment services in English speaking Africa: Proposals for reorganization* (IMLO, Harare, 1998), s. 1.
- (14) D. Fraser: *Managing the Papua New Guinean labor market for the 21st century: SEAPAT Working Party Paper No. 2* (Manila, ILO, 1998), s.1.
- (15) L. Richter: *Present and potential role of employment services in developing countries* (Cenevre, ILO, 1975), s.29.

## İŞ VE İŞÇİ BULMA 4

*İnsanların kendi işlerini halletmeleri esasına dayanan sistemlerin giderek yaygın biçimde kullanılması, enformasyon hizmetinde çalışanların yükünü azaltacak, böylece kişisel teması gerektiren işlere daha fazla zaman ayrılabilir. Uzun dönemde ise KİH'i örgütlemenin yeni yolları geliştirilmelidir (1).*

### Giriş

İş ve işçi bulma hizmetinin, KİH'in büyük bölümü açısından bir başlangıç noktası olduğuna 1. Bölümde değinilmişti. Günümüzde ise iş ve işçi bulma KİH'in temel, ancak tartışmalı bir hizmeti olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Bunun nedeni yalnızca işgücü piyasası koşullarının ve istihdam politikalarının değişmesi değil, birçok ülkede KİH tekelinin sona ermesinden sonra özel istihdam kuruluşları ile ilgili sorunların ortaya çıkmasıdır. Ayrıca iş ve işçi bulma, yeni yöntemlerin ve teknolojilerin derin değişikliklere yol açtığı bir alandır.

Bu çalışmanın amaçları açısından "iş aracılığı" KİH'in klasik iş ve işçi bulma işlevini anlatmak için kullanılmaktadır. Bu, KİH'in ya da ÖİK'ların, iş arayanların iş bulmaları, işverenlerin ise boş işleri doldurmaları için çeşitli düzenlemeler yaptıkları bir süreç olarak tanımlanabilir. İş ve işçi bulma hizmetinin mantığı şuna dayanır: Ne iş arayanlar ne de işverenler boş işler ve bu işlere kimlerin aday olacağı konusunda tam bilgiye sahip olduklarından, iki kesim arasında bağlantılar oluşturulmasına yardımcı olacak bir düzenlemeye gerek vardır. Böyle bir hizmet olmadığında boş işlerin doldurulması daha uzun zaman alacak, insanlar ise gerektiğinden daha uzun süre işsiz kalacaklardır. İşte KİH bu enformasyon boşluğunu doldurmayı, işverenleri ve iş arayanları birbirleriyle buluşturmayı amaçlamaktadır.

KİH, boş işleri doldurmanın tek kanalı değildir. Diğer kanallar arasında kişisel temaslar, gazete ilanları, ilan tahtaları ve ÖİK'lar yer almaktadır. Yedi AB üyesi ülkeyi kapsayan bir araştırmaya göre, gazete ilanları, mesleki iletişim ağları ve kişisel temaslar işe girmede en sık kullanılan araçlardır (2). Aynı konuları gündeme alan ulusal araştırmalar da boş işlerin büyük bölümünün KİH aracılığıyla değil, çoğunlukla gazete ilanları ve kişisel temaslarla doldurulduğunu teyit etmektedir (3). Ancak, boş işlerin doldurulması söz konusu olduğunda diğer yöntemlerin işgücü piyasasında en dezavantajlı konumda olanların çıkarlarını kollayacağına ilişkin bir güvence yoktur. Dolayısıyla, bu alana kamu müdahalesine gerekçe olarak gösterilen ekonomik savlara ek olarak birçok ülke KİH'in aynı zamanda daha dezavantajlı durumdaki işsizlere yardım açısından özel bir sorumluluk taşıdığı görüşündedir.

Bu bölüm önce iş arayanların ve boş işlerin kayda geçiriliş biçimi açısından iş ve işçi bulma sürecine genel yaklaşımı, KİH'in kendini hedef kesimlere nasıl sunduğunu, gerekli bilgilerin nasıl sergilendiğini ve iş arayanların boş işlerle nasıl eşleştirildiklerini ele almaktadır. Bölüm bunun ardından bu alana ilişkin olumlu örnekleri ve yenilikleri anlatmakta, genel bir hizmete göre kişiselleştirilmiş hizmetlerin avantajlarını

göstermektedir. Sonuçlara ulaşmadan önce, iş ve işçi bulma hizmetinin etkisinin ölçülmesiyle ilgili hususlar ele alınmaktadır (bu son konuya ilişkin görüşler 8. Bölümde ele alınırken KİH ile ÖİK arasındaki ilişkiye 9. Bölümde yer verilmektedir).

## İş ve işçi bulma hizmetinin genel yönleri

KİH'in iş ve işçi bulma işlevini belirleyen genel ilkeler şöyle özetlenebilir (4):

- İş ve işçi bulma hizmetleri gönüllülük temelinde sunulmalı, bütün işçiler ve işverenler bu hizmetlerden yararlanabilmelidir.
- İş ve işçi bulma hizmetleri ücretsiz olarak sağlanmalı ve ekonomik durumu ne olursa olsun herkes bu hizmetten yararlanabilmelidir.
- İş arayanlarla ilgili bilgilerin özel ve gizli tutulmasına özen gösterilmelidir.
- İş ve işçi bulma süreci tarafsız kalmalı, işçilere ya da işverenlere yönelik ayrımcı uygulamalardan uzak durmalıdır (5).
- KİH, işçiler ve işverenler arasındaki uyuşmazlıklarda tarafsız kalmalıdır.

Bu ilkelerden sonuncusu kuramsal planda geçerli olsa bile, pratikte ağırlık işgücü piyasasının durumuna ve ulusal istihdam politikalarına göre değişkenlik göstermektedir.

Bu durumda KİH'in temel işlevi, iş arayanlarla boş işleri yukarıda belirtilen ilkeler çerçevesinde buluşturmadır. Gelgelelim, işsizliğin, özellikle de uzun dönemli işsizliğin ve kimi dezavantajlı kesimlerin karşılaştıkları sistematik güçlükler varlığı nedeniyle KİH'e, salt iş ve işçi bulma hizmeti dışında ek olarak bu kesimlere yardım görevi de verilmiştir. Sözü edilen dezavantajlı kesimler arasında özürlüler, gençler, çalıştıkları işlerden çıkartılanlar, yalnız yaşayanlar ve uzun süreli işsizler yer almaktadır (bu gruplara yönelik özel hizmetler 6. Bölümde "iş aramada yardım" başlığı altında ele alınmaktadır).

Geleneksel iş ve işçi bulma süreci, işverenlerden boş işler listesi alınması, tek tek iş arayanlardan bilgi edinilmesi ve sonra da bu ikisinin eşleştirilmesinden ibarettir. Bu süreçteki başlıca görevler ise şunlardır:

- iş arayanlarla görüşüp bu kişiler hakkındaki bilgilerin kayda geçirilmesi;
- işlerle ilgili soruşturmalar;
- boş işlerin kaydedildikten sonra ilan tahtalarında, bilgisayar ekranlarında, gazete, radyo-TV yayınlarında ve İnternette açıklanması;
- boş işlerle iş arayanları değerlendirip bunların eşleştirilmesi;
- işverenlerle iş arayanlar arasında aracılık; ve
- işgücü piyasasında başarılı biçimde kendini gösterebilmeleri için yardıma gereksinimi olanlara iş arama yardımları yapılması (bkz. Bölüm 6).

## İş arayanların ve boş işlerin kayda geçirilmesi

KİH personelinin iş arayanlarla boş işleri eşleştirme işini üstlendiği durumlarda bu personelin boş işlerle iş arayanları kayda geçirmesi gerekir. Bu kayıtların ayrıntısı, işgücü piyasasının karmaşıklığına göre değişiklik gösterebilir. Bu tür kayıtlar temel olarak işçi arayan işverenlerin adları ve adresleri ile birlikte boş işleri, ayrıca iş arayanların adlarını ve adreslerini içerir. Ancak, işverenler genellikle aradıkları işçilerin belirli bir vasa ve deneyime sahip olmasını isterlerken iş arayanların vasıf ve deneyimleri çeşitlilik gösterir. Dolayısıyla KİH'in boş işleri ve iş arayanları mesleki açıdan ayrıma tabi tutan daha gelişmiş bir kayıt sistemine sahip olması gerekir ve bu da mesleklerin sınıflandırılmasını gerektirir. ILO, ülkelerin kendi mesleki sınıflandırma sistemlerini geliştirmelerini yardımcı olmak amacıyla ISCO-88 olarak bilinen Uluslararası Mesleki Sınıflandırma Standardını (1988 yılında gözden geçirilmiştir) geliştirmiştir (6).

Kayıtlar elle tutulabilir ya da bilgisayara aktarılabilir. Bilgisayara geçirilmiş sistemlerin, özellikle bilgileri dolaştırma, istatistik tutma ve eşleştirme açısından elle tutulan kayıtlara göre avantajları vardır. İş merkezlerini birbirlerine bağlayan bir bilgisayar ağı boş işlerin aynı anda bütün merkezler tarafından bilinmesini sağlar, işverenlerden ve iş arayanlardan alınan bilgilere dayanarak toplam işgücü piyasası istatistikleri derleyebilir. İş ile işçi arasındaki eşleştirme, iş arayanlar ve boş işler listelerinde aranan vasıfların taranması yoluyla kolaylaşır. Bilgisayarlı bir sistem ek donanım masrafları ve bu alanda vasıflı personel gerektirmesine karşın personele başka hizmetler için ek zaman bırakabilir (Bkz. Bölüm 8 “enformasyon ve iletişim teknolojisinin kullanımı”).

KİH aracılığıyla bir işe yerleşmek isteyen iş arayanlar normal olarak iş arayanlar listesinde yer alırlar. Bu kayıt, geleneksel olarak, KİH'in iş arayanları çeşitli işlere yönlendirmelerinde başlıca araç olarak kullanılmıştır. Belirli bir iş için en uygun kişinin kim olacağını KİH tarafından gerektiği gibi değerlendirilebilmesi için bu listedeki bilgilerin güncel ve doğru olması gerekir. Kayıtlarda işsiz olarak belirtilen kişilerin verili anda gerçekten işsiz olup olmadıklarının belirlenebilmesi için de bu listelerin sürekli olarak güncelleştirilmesi gerekir. Kayıtlar, ad, adres, yaş, beceri, eğitim düzeyi, iş deneyimi (mesleki sınıflandırma sistemine göre kodlanmış olarak) ve istenilen iş türü dahil gerekli bütün bilgileri içermelidir. Kimi ülkeler, iş ve işçi bulma hizmetlerinde ayrımcılık yapılmasına neden olabilecek, örneğin etnik köken gibi özelliklerin de belirtilmesini yasaklamaktadır. Başka ülkeler ise bu tür bilgilerin kayıtlarda yer almasını özellikle istemektedirler. Bunun nedeni de, ayrımcılık yapıp yapılmadığını tam olarak belirleyebilmektir. Gerektiği yerlerde bu bilgilerin teyit edilmesi yoluna da gidilebilmektedir.

Gelişmiş ülkelerden kimileri ile gelişmekte olan ya da geçiş sürecindeki birçok ülke işverenler için boş iş bildirme zorunluluğu getirmişlerdir. Ancak bu yasal zorunluluğa pratikte pek uyulmamaktadır. Pratikte, yalnızca boş işleri doldurmada yardım isteyen işverenler bu konuda KİH'i bilgilendirmekte, KİH de bu bilgileri boş işler kaydına geçirmektedir. Norveç'teki KİH boş işler dosyasında yalnızca doğrudan doğruya bilgilendirildiği boş işlere değil, gazete ve dergilerde yer alan ilanlara da yer vermektedir. Ancak bu sonuncusu, 1997 yılındaki işe yerleştirmelerde yalnızca yüzde 7'lik bir paya sahipti. İşverenler boş işler konusunda duyuruda bulunurlarken, KİH'in bu işler için en uygun kişileri bulmasını kolaylaştıracak ayrıntılı bilgileri de vermelidirler. Bu bilgiler, işverenin adı ve adresi, yapılacak işin niteliği, aranan beceriler ve istihdam koşulları (örneğin süresi, sınırlı dönemli ya da daimi iş sözleşmesi mi öngördüğü, ücretler, çalışma

süreleri vb. gibi) hususları da içermelidir. İşler genellikle ISCO-88 gibi bir mesleki sınıflandırma sistemine göre kodlanmaktadır.

KİH boş işler kayıt sürecinin bir parçası olarak, iş için aranan nitelikleri netleştirmelerinde işverenlere yardımcı olabilir. Ayrıca KİH, aradıkları niteliklere uygun işçi bulma olasılıkları konusunda işverenlere tavsiyelerde de bulunabilir. Sözgelimi, bir işveren aradığı işçi için çok düşük bir ücret belirlediğinde, KİH bunun işçi bulmada güçlükler yaratabileceğini belirtir ve sonuçta işveren ya ücreti yükseltir ya da işçide aradığı nitelikleri sınırlandırır. Bu süreçte KİH görevlisi işverene işgücü piyasası hakkında daha geniş bir görüş sunmak amacıyla ek bilgiler de sağlar. Boş iş bildirimleri aşırı ölçüde belirsiz ve esnekler. Bu nedenle boş iş listelerinin düzenli olarak yeniden kontrol edilmesi, bu arada işçi bulunan işlerin zamanında listeden çıkartılması, sistemin inandırıcılığı açısından önemlidir.

## KİH hizmetlerinin sunumu

İşverenlerin çoğunluğu boş işleri KİH'e bildirmemektedir. Oysa, KİH'in listesindeki iş arayanlara iş bulmalarında yardımcı olabilmesi için boş işleri bilmesi gerekir. Dolayısıyla KİH'in mümkün olduğu kadar çok sayıda boş iş bildirimini alması ve bunları iş arayanların nitelikleriyle eşleştirmesi gerekir. KİH boş işlerin dökümü için çeşitli stratejiler kullanır.

İşverenlerle düzenli temas ve işverenlere yararlı hizmetler sunulması işverenlerin KİH konusundaki görüşlerini ve bu sisteme olan güvenlerini olumlu yönde etkileyebilir ve böylece KİH'e daha fazla boş iş bildirilmesi sağlanabilir. Belçika, Fransa, Çin, Japonya, İspanya, BK ve Hong Kong (Çin) dahil olmak üzere giderek daha çok sayıda ülkede KİH, işletmelere düzenli ziyaretler yaparak işverenlerle aktif ve yaygın temaslar kurmaktadır. Bu işletme ziyaretleri işe alımlarda danışmanlık yapma ve/ya da istihdam hizmetleri konusunda bilgi verme ve çeşitli sorunlarda işverenlere yardımcı olma amacıyla yapılmaktadır. Birleşik Krallıkta KİH, belirli firmalarla ilişkileri düzenlemek üzere özel görevliler tayin etmektedir. Avusturya, Almanya ve İsveç'te her işverenin KİH'le temasını sağlayan sabit bir danışman vardır. Bu danışmanlardan her biri, işverenlerden, iş arayanlardan ve diğer işsizlerden oluşan kişisel temas listelerine sahiptir. Bu listelerde yer alanların sayısı değişmektedir. Örneğin sayı Avusturya'da 250, Almanya'da 300, İsveç'te ise 150'dir (küçük ve orta büyüklükteki işletmelere sınırlı olmak üzere). Danışmanların çalışma sürelerinin yüzde 15 ila 20'sini işveren ziyaretleri için ayırmaları beklenmektedir. Belçika'da Walloon ve Almanca konuşan topluluk mesleki eğitim ve istihdam hizmeti (FOREM) (7) boş işlerin belirlenmesini sağlayacak sistematik bir plan geliştirmek üzere işletmelerle ilişki birimi oluşturmuştur. Bu planda hedef alınacak işletme türü, işletmeye yaklaşımda izlenecek yöntemler, derlenecek boş işlerin sayısına ilişkin hedefler ve işlemin değerlendirilme ilkeleri gibi hususlar yer almaktadır.

## İşle eşleştirme ve enformasyon sergileme yöntemleri

KİH'in 1919 yılında ILO tarafından önerilmesini izleyen 50 yıl içinde işle eşleştirme görevi normal olarak KİH personeli tarafından hizmet alıcıları adına kapalı bir sistem içinde yerine getirilmiştir. Buna karşılık 1970'li yıllarda bir "kendi işini yapma" devrimi gündeme gelmiştir. Bura iş arayanlar, boş işlerle ilgili listelere kendileri bakmakta, KİH

personelinin yardımı asgari düzeyde kalmak üzere işle eşleşme işini kendileri yapmaktadır. Bu durumda KİH'in iş ve işçi bulma süreçlerine ne ölçüde katıldığı, iş arayanlarla boş işlere ilişkin bilgilerin dışarıya ne ölçüde sunulduğuna göre değişmektedir. KİH bu alanlardaki bilgileri “kapalı”, “yarı açık” ya da “açık” olarak verebilmektedir.

Kapalı sistemde, boş işlere ve iş arayanlara ilişkin bilgiler yalnızca KİH personeline toplanır. Bu durumda hem işverenler em de iş arayanlar KİH personelinin yardımlarına bağımlı durumdadırlar. İş arayanların işverenlere yönlendirilmesi bütünüyle KİH denetimi altında gerçekleşir. İşverenler, başvurularını titiz bir taramadan geçiren bir sistemi memnuniyetle karşılarlar; çünkü bu sayede, yalnızca, aradıkları nitelikleri taşıyan daha sınırlı bir listeye bakma olanağına kavuşurlar. Böyle bir sistem, ayrıca, KİH'in nitelikleri yetersiz, bir işe yerleştirilmeleri daha güç kişilere daha fazla zaman ayırıp bu kişilerin taleplerini gözetmesine olanak tanır. Ne var ki, toplumsal amaçlara çok fazla ağırlık tanınması da zaman zaman işverenlerin hizmete olan güvenlerini sarsabilir ve böylece onları KİH'e değil de başka kanallara yöneltebilir. Sonuçta, kapalı bir sistemde KİH'in dezavantajlı kesimlere yönelik sorumlulukları ile işverenler gözünde inandırıcı olma arasında bir denge tutturması gerekecektir.

İnsanların kendi işlerini yaptıkları sistemlerin gelişmesi birçok ülkede KİH'i yarı açık bir sisteme yönelmiştir. Bu sistemde boş işlere ilişkin bilgiler, işverenin adı ve adresi verilmeksizin iş arayanlara aktarılır. Böylece adaylar kendi iş arama süreçlerini başlatırlar ve uygun bir iş bulduklarında KİH'e baş vurarak bu işi teklif eden işverenin adını ve adresini öğrenirler. Bunun ardından KİH görevlisi tarama işlemine başlar. Bu işlem, söz konusu kişinin iş için uygun olduğunu belirlemekten ibaret olabileceği gibi, işverenlerin aradıkları niteliklerin tek tek denetimini de içerebilir. Bu taramanın sonuçlarına bağlı olmak üzere KİH bürosu işverenle temasa geçerek aday ile işveren arasındaki görüşmeyi düzenler.

Üçüncü seçenekte, yani açık sistemde, KİH piyasanın her iki tarafına doğrudan bilgi sağlar ve kendisi herhangi bir müdahalede bulunmadan iki tarafın birbiriyle temasa geçmesini sağlar. Boş işler tarafından bakıldığında, açık sistem, açıklanan boş işlerle ilgili işverenin adını, adresini ve telefon numarasını içerir. Böylece iş arayanlar KİH personeli tarafından herhangi bir elemeye tabi olmaksızın işverenle doğrudan temasa geçebilirler. İş arayanların ayrıntılı özelliklerinin bilinmesi daha olağan dışı bir yöntemdir; çünkü bu, özel yaşamın gizliliğinin ihlali gibi sonuçlara yol açabilir. Bununla birlikte Internet, iş arayanların, eğer kendileri istiyorlarsa kişisel özelliklerini de ortaya koymalarına olanak sağlamıştır.

Bugün, açık ya da yarı açık bir sistemde iş arayanların kolay erişimini sağlayan ve boş işleri gösteren çeşitli yöntemler vardır. Bu yöntemlerden en basiti, KİH bürolarındaki ilan tahtalarında boş işlerin listesinin verilmesi ya da iş arayanların bakabilecekleri boş iş bültenleri yayınlanmasıdır. Birçok ülkede bunlar hala boş işlerin ilgililere duyurulmasının başlıca yöntemleridir. Buna karşılık telefon veri bankaları, bilgisayar kioskuları, teletext ve Internet gibi yeni teknolojiler boş işlerin bilgisine erişim açısından daha sofistike yöntemler sunmaktadır.

Açık sistemlerde kimi potansiyel sorunlar vardır. Bir kere işverenler, iş arayanların KİH tarafından incelenerek elenmesini sağlayan sistemin ortadan kalkmasına itiraz edebilirler. İşgücü fazlalığı olduğu koşullarda bu durum, işverenlerin istediklerinden daha fazla sayıda başvuruya karşılaşmalarına ve istedikleri koşulları taşımayan adaylarla görüşmeleriyle sonuçlanabilir (KİH'in bu tür sorunlara olası yanıtları daha sonra ele alınacaktır). Açık sistemdeki ikinci potansiyel sorun, KİH'in boş bir işin doldurulduğu bilgisine daha geç ulaşması, böylece bu işi listeden çıkarmakta gecikmesi olasılığıdır.

Ayrıca, KİH'in halihazırdaki boş işlerin hangi durumda olduğunu bilecek etkili bir sisteme sahip olması gerekir. Nihayet, açık sistemler, boş bir işin KİH etkinliği sonucu mu doldurulduğuna ilişkin bilgiye ulaşılmasını olanaksız kılmaya bile güçleştirir. Dolayısıyla, KİH'in performansının daha önceleri işe yerleştirmelerle ölçüldüğü durumlarda açık sistemlere geçiş performans yönetimi konusunun yeni baştan ele alınmasını gerektirir.

Boş işlerle ilgilenmenin bu üç farklı yolundan her birinin kendi avantajları ve dezavantajları vardır. Bu nedenle pek çok ülke bu üç yolun bir karışımını kullanmaktadır. Boş işlerle ilgilenmede benimsenen yöntem, KİH personelinin iş ve işçi bulma etkinliklerine katılımı açısından farklı durumlar ortaya çıkarır. Kapalı sistemlerde çok sayıda personel çalıştırmak gerekir. Yarı açık yöntemlerde gerekli personel sayısı azalır. Açık sistemlerde ise boş işlere işçi bulunması için çok az personele gerek vardır ya da hiç yoktur. Kendi işlerini yürütebilecek durumdaki iş arayanların KİH yardımına gereksinimi yoktur. Böylece KİH zamanını iş bulmada daha büyük güçlüklerle karşılaşan kesimlere ayırabilir.

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda iş ve işçi bulma sistemleri, artan işsizlik, personel kısıtlılıkları ve değişen teknoloji gibi etkenler tarafından biçimlendirilir. ILO ve OECD'nin KİH'le ilgili ülke araştırmaları, KİH'in iş arayanlar, işverenler ve işe yerleştirme konularında çeşitli ilkeler benimsemesiyle sonuçlanmıştır. Birleşik Krallık gibi ülkeler (bu ülkelerde kayıt işlemleri, işsizlik yardımları ile yakından ilişkilendirilmiş sistemler çerçevesinde gerçekleşir) iş arayanlarla ilgilenirken hala geleneksel idari kayıt sistemini kullanmaktadır. Aynı şey, işe yerleştirme ve istihdam etkinliklerine ilişkin düzenlemelerin hale önemli rol oynadığı gelişmekte olan ülkeler için de geçerlidir. Belçika ve Fransa'nın da aralarında bulunduğu diğer ülkelerde ise, idari kayıt işlemleri yardım büroları tarafından yapılırken KİH kayıtları iş arayanların profili ve işe girme açısından önemli vasıfların belirlenmesi ile sınırlıdır. Kaynakların hayli kısıtlanmış olduğu Kanada'da kayıt sistemi terk edilmiştir ve KİH bütünüyle insanların kendi arayışlarına bırakılmıştır.

KİH, her ülkede, iş arayanlara boş işler konusunda bilgi sağlamak için azami çabayı göstermektedir. Bu alandaki bilgiler KİH personeli ile temas ve/ya da örneğin ilanlar, otomatik telefon hizmetleri, bilgisayar terminalleri ve İnternet gibi yollardan sağlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda KİH boş işlere ilişkin bilgi vermenin ve iş arayanlarla boş işler arasında eşleştirme yapmanın dışında, örneğin kadınlar, uzun süredir işsiz olanlar, gençler ve özürlüler gibi özel kesimlere daha yoğun ve özelleşmiş hizmetler vermektedir (iş aramada yardım konusu 6. Bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır).

İşverenlerle ilişki söz konusu olduğunda ise KİH bugün de işverenlerden boş işlerle ilgili bilgi alma eğilimindedir. Bu bilgiler telefonla, postayla, faksla alınmaktadır. Ancak, Kanada, Hollanda, ABD ve İskandinav ülkeleri gibi gelişkin enformasyon teknolojileri kullanan ülkeler de işverenleri boş işleri doğrudan bildirmeye özendirilmektedir. Böylece iş arayanlar, ortada ne tür işler olduğunu araştırabilmektedir. Gelişmiş birçok ülkede KİH ayrıca işletmelere yapılan düzenli ziyaretlerle de işverenlere ulaşmaktadır. Bu ziyaretlerin amacı işverenlerin personel sorunlarını ve gereksinimlerini daha iyi kavramak, KİH hizmetlerini pazarlamak ve boş işlerin dökümünü çıkarmaktır. Kimi ülkelerde KİH'in bu amaçla yaptığı ziyaretler insan kaynakları planlaması konusunda tavsiyelerde bulunma (Kanada), istihdam yönetimi ile ilgili sorunları ortaya koyma (Japonya) ve işgücü piyasası bilgileri ve analizleri sunma (ABD) gibi amaçlar da taşımaktadır. KİH bunun dışında iş fuarları, işveren grup çalışmaları ve seminerleri de düzenlemektedir.

Boş işlerin ve işçi bulma etkinliklerinin ele alınmasında, enformasyon teknolojisindeki gelişmeler KİH'in etkinliğine katkıda bulunmuştur. Bu katkı, iş arayanların ve boş işlerin kayda geçirilmesinde, iş siparişlerinin ve başvuruların sıralanmasında ortaya çıkmıştır.

Kısacası teknolojideki gelişmeler insanların kendi işlerini yapmalarını ve otomatik iş ve işçi bulma işlemlerini kolaylaştırmıştır. Kanada, Macaristan, Norveç, Polonya, Slovenya, ABD ve AB üyesi ülkeler gibi gelişmiş ya da geçiş sürecini yaşayan birçok ülkede KİH kendi web sayfasına sahiptir ve KİH bu sayfalarda kendi rollerine, işlevlerine, etkinliklerine, yayınlarına ve işgücü piyasasına ilişkin genel bilgiler vermektedir (bu sayfaların adresleri için bkz. Ek VI.1). . Bu sayfaların birçoğunda, iş arayanların boş işlere bakabilmelerini sağlayacak Internet boş işler veri tabanı da bulunmaktadır. Ancak, işverenlerin uygun işçi bulmalarına yardımcı olarak iş arayanlar veri tabanı bu ülkelerden henüz pek azı tarafından Internete dahil edilmiştir. Bunu yapan ülkeler Kanada, Finlandiya, Slovenya, İsveç ve ABD'dir. ABD'deki Amerika Yetenek Bankası (ATB) iş arayanların kendi özelliklerini Internet aracılığıyla sunmalarına olanak tanımaktadır. Daha sonra işverenler bu bilgilere doğrudan ya da KİH aracılığıyla erişebilmektedirler.

Ülkelerden çoğu şu ya da bu türde bir kendi kendine yardım sistemine sahip olmakla birlikte, işçileri ön elemeye tabi tutmadan hemen hemen bütünüyle açık sistem kullanan tek ülke Kanada'dır. İşverenlerin beklentileri, performans ölçümü sorunları ve KİH'in sosyal amaçları gibi mülhazalar nedeniyle diğer ülkelerdeki KİH, açık sisteme belirli ölçülerde baş vursa bile, boş işlerin çoğunluğunun doldurulmasında kapalı ya da yarı açık sistemler kullanmaktadır. Ne yazık ki, birçok ülkede KİH, kendi kendine yardım sistemi ile aktif iş ve işçi bulma sistemi arasında doğru dengenin ne olduğu konusunda açık bir görüşe sahip değildir.

## KİH'te yenilikler ve örnek uygulamalar

Çeşitli ülkelerdeki KİH, işlemlerini iyileştirmek amacıyla teknolojik yeniliklere başvurmuş, işverenlerin ve iş arayanların gereksinimlerini karşılama ve bu iki kesimi buluşturmada yeni yollar geliştirmiştir. Bu teknolojik yeniliklerin örnekleri IV.1 ve IV.8 arasındaki eklerde verilmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse, bu yeniliklerin arasında aşağıdakiler de yer almaktadır:

- Kanada'daki kompüterize kiosklar ve internet istihdam hizmetleri (bkz. Ek IV.1);
- Fransa'da meslek ve iş repertuarını bilgisayarda verilen ve ROME adı verilen sistem (bkz. Ek IV.2);
- Japonya'da OEIS adı verilen genel istihdam enformasyon sistemi (bkz. Ek IV.3);
- Meksika'da SISNE olarak bilinen ulusal istihdam sistemi enformasyon hizmeti (bkz. Ek IV.4);
- Slovenya'daki Internet istihdam hizmetleri (bkz. Ek V.5);
- İsveç'teki Internet kendi kendine yardım sistemleri (bkz. Ek IV.6);
- Birleşik Krallık'taki işler hotline'ı (bkz. Ek IV.7); ve
- ABD'deki Internet istihdam hizmetleri (bkz. Ek IV.8).

Bu gelişmeler arasında potansiyel olarak KİH açısından en önemli sonuçlara yol açabilecek olan, Internet teknolojisinin kullanımınıdır. Internet halen yoğun geliştirme işlemlerine tabi bir kanaldır ve bu kanalın KİH hizmetlerinde hangi açılardan ve ne ölçüde

etkinlik sağlayacağı konusunda ayrıntılı bir değerlendirme henüz yapılmış değildir. Bununla birlikte bugün Internet ABD ve İsveç gibi ülkelerde yaygın biçimde kullanılmaktadır. 1998 yılı Kasım ayında ABD’de Amerika İş Bankası’ndan (AJB) 6 milyon iş araması gerçekleşmiştir. Benzer biçimde İsveç’teki İş Bankası da Eylül 1998’de 250.000 ziyaret kaydetmiştir ve bu rakam KİH istasyonlarından sayfaya ulaşanları içermemektedir. Verilen rakam İsveç’teki toplam işgücünün yüzde 6’sına tekabül etmektedir. Hem ABD’de hem de İsveç’te Internet hizmetleri yalnızca boş işler bankasından ibaret olmayıp, bununla uyum sağlayacak bir iş arayanlar bankası da içermektedir. Ayrıca, kariyer enformasyonu gibi diğer hizmetler de gene Internet aracılığıyla sunulmaktadır.

Fransa’da ve Hollanda’da de iş arayanların kayda geçirilmesinde yeni uygulamalara gidilmiştir. Ancak bu yeni uygulamalar farklı bir amaca yöneliktir. Fransa 1993 yılında ANPE’ye (bkz. Ek IV.9) kayıtlı iş arayanlar için bir “özgeçmiş dosyası” oluşturmuştur. Bu dosya kurumun kendi istihdam etkinliklerini ve katılımcıların sağladıkları yararlar da meydana gelen değişiklikleri değerlendirmesine yardımcı olmaktadır. Bu sayede ANPE hizmetlerinin iş arayanların özelliklerine uyacak biçimde planlanması mümkün olmaktadır. Fransa, buna ek olarak 1998 yılında iş arayanlarla ilgilenmede yeni kalite hizmetler de geliştirmiştir (bkz. Ek IV.11).

Hollanda *Kansmeter* olarak bilinen bir araç geliştirmiştir (bkz. Ek IV.10). Bu araç, iş arayanların işgücü piyasasına yeniden entegrasyonu olanaklarını gerçekçi biçimde değerlendirme amacıyla iş arayanın bu piyasadaki ne ölçüde “uzak” olduğunu belirlemede kullanılmaktadır. Bu yöntemde iş arayanlar dört kategori ya da evreden birine yerleştirilmektedir. İyi bir sicile sahip olanlar 1. Evreye alınmaktadır ve KİH boş işler için yalnızca bu kategoride olanları aday göstermektedir. 2. Evrede olanlar yeniden entegrasyon hizmetlerine daha az gerek duyanlardan oluşmakta, buna karşılık 3. Evredekilere eğitim ya da iş deneyimi gibi daha geniş kapsamlı hizmetler sunulmaktadır. Nihayet, 4. Evredekiler işgücü piyasasından en uzak olanlardır. Bu kişiler, daha sonra 3. ya da 2. evrelere geçebilseler bile, önce sosyal yardım kurumlarına sevk edilmektedirler.

Wisconsin’deki İşgücü Geliştirme Merkezi (WDC) işverenlerle ilişkilerinde, işveren hizmetlerine verilen yeni önemi sergilemiştir. Bu çerçevede, işveren danışma kurulu ile işbirliği yapılarak geliştirilen entegre hizmetler münüsü işverenlere sunulmaktadır. Kayda değer olan husus, , bu hizmetin işverenlere doğrudan doğruya işçi bulma yardımı sağlamaması, bunun yerine işverenlere veri tabanına giriş imkanı sağlamasıdır. WDC bir işverenin talebi üzerine nesnel ölçütlere baş vurarak potansiyel başvuruları taramakta ise de, bu seçenek sık kullanılmamaktadır (bkz. Ek IV.12).

## Kendi kendine yardım ve güçlendirilmiş kişisel hizmetler

Bu bölümün başında, KİH’in işgücü piyasasında oynadığı rolün iki gerekçesi olduğu illeri sürülmüştü: İşgücü piyasasının daha saydam hale gelmesi bağlamındaki ekonomik temelli gerekçe ve işgücü piyasasında daha dezavantajlı konumda olanların desteklenmesi bağlamında toplumsal temelli gerekçe. KİH’in özelliği ve vurgusu, belirli bir zamanda, bu gerekçelerden hangisine öncelik tanındığına bağlıdır. Bu da, normal koşullarda, ulusal istihdam politikalarının bir türevidir.

Ulusal istihdam politikaları, son yıllarda, dezavantajlı kesimlere istihdam olanağı sağlanmasının ve işsizlerin uzun süreli işsizlik batağına gömülmesinin önlenmesinin bir

aracı olarak aktif politikalara ağırlık tanımıştır (6. Bölümdeki “Hükümetler ve işgücü piyasası uyum programları” başlığına bakınız). KİH’in iş ve işçi bulma rolünün bu politikalar açısından önem taşıdığı açıktır. . Bu arada yeni teknolojiler, işgücü piyasasının genel anlamda saydamlığının artırılması açısından daha önce akla gelmeyen yeni fırsatlar yaratmaktadır. Dolayısıyla, bir dizi ülkede üzerinde durulan başlıca konulardan biri, işgücü piyasasına mümkün olan en geniş ölçüde nüfuzu amaçlayan geniş kapsamlı iş ve işçi bulma çabaları ile eldeki kıt kamu kaynaklarını en dezavantajlı kesimlere yöneltme gerekliliği arasında bir dengenin bulunmasıdır.

1970’lerdeki kendi kendine yardım devriminin iş ve işçi bulma işlemlerini daha saydam hale getirdiğini ve iş arayanların KİH personeline fazla bel bağlamamaları kendi işlerini görmelerine imkan tanıdığını görmüştük. Enformasyon teknolojisi bunu, önce boş işlerin duyurulmasını çabuklaştırarak, sonra da bu bilgilere KİH bürolarındaki bilgisayarlardan, kamuya açık yerlerdeki kiosklerden, otomatik telefonlardan ya da son dönemde İnternetten ulaşılmasını sağlayarak kolaylaştırmıştır. İnternet erişiminin, daha önceki kendi kendine yardım yeniliği kadar çığır açıcı bir adım olduğu ileri sürülebilir. Çünkü bu sayede insanlar KİH bürolarına uğramadan, evlerinde istedikleri saatte bu bilgilere erişebilmektedirler. Görüldüğü kadarıyla bu olanak KİH’in aracılık rolünü azaltmaktadır. Bugün gerek işverenler gerekse iş arayanlar, herhangi bir aracının yardımına gerek duymadan gereksindikleri bilgilere erişebilmektedirler. Boş işlere ve adaylara ilişkin temel bilgiler söz konusu olduğunda otomatik kendi kendine yardım yaklaşımı KİH personeli tarafından yardım yaklaşımının yerini almaktadır.

Dikkat edilmesi gereken önemli bir husus, teknolojiye meydana gelen çarpıcı gelişmelerin sonucu olarak temel iş ve işçi bulma işlemlerinde ortaya çıkan değişikliklerin ABD’de eyaletlere eşit biçimde dağılmamasıdır. 1997 yılında gerçekleştirilen bir değerlendirme çalışmasının amacı, kendi kamusal iş ve işçi bulma hizmetlerini şekillendirmede eyaletlere yardımcı olmaktır. Bu araştırma, iş ve işçi bulma etkinliklerinin temel alanlarında var olan seçenekleri belirlemiş, her bir seçeneğin üstün ve zayıf yanlarını tanımlamış ve seçeneklerin değerlendirilmesinde baş vurulacak ölçütleri ortaya koymuştur (Bu araştırmadan Ek IV.13’te söz edilmektedir).

İnternet devriminin KİH üzerindeki etkilerinin tam boy ortaya çıkması birkaç yıl alacaktır. Bu arada daha gelişmiş ülkelerin İnternet’in sunduğu olanaklardan her anlamda yararlanmaları beklenmektedir. Her şey bir yana, KİH’in yeni teknolojinin olanaklarından yararlanamaması durumunda, iş ve işçi bulma hizmetlerindeki öncü rolünü özel sektöre kaptırması gibi bir riskle de karşı karşıyadır. Bununla birlikte, KİH yöneticilerinin İnternet kullanımına ilişkin kimi önemli konuları ele alıp tartıştıklarını da belirtmek gerekir.

Bu alandaki duyarlılıklardan ilki, sunulan hizmetin düzeyine ilişkindir. İş arayan herkes aynı düzeyde ve herkesi kapsayan hizmetlerden yararlanacak mı, yoksa kimilerine daha gelişkin hizmetler mi sunulacak? KİH’in “cesur yeni dünyası”, yerel ofislere ve fazla personele gerek görmeden evden bilgisayarlar aracılığıyla iş ve işçi aranmasına yol verecek mi? Geleceğe ilişkin böyle bir vizyon pek iç açıcı görünmemektedir. Pratik olarak, KİH’in işgücü piyasasında daha dezavantajlı ve güç durumda olan kesimlere özel hizmetlerini sürdürmesi gerekecektir. Bu konumdaki kişilerin genellikle İnternet’e evlerinden erişim olanakları yoktur. Dolayısıyla, İnternet’e aşırı bağımlılık toplumsal dışlanmayı artırabilir. KİH böyle bir durumdan kaçınmak için insanların boş işler konusunda bilgi edinmelerini yerel bürolar ya da diğer kamusal hizmet birimleri aracılığıyla sağlamaya devam etmeli ve bu tür yerleri insanlar açısından mümkün olduğunca “sıcak” hale getirmelidir. Böyle olsa bile, KİH hizmetlerinden yararlanması gerekenlerin kimileri bu hizmet ve tesislerden yeterince yararlanacak becerilerden yoksun olacak, bu nedenle ABD’ye ilişkin ILO ülke araştırmasında da önerildiği gibi KİH

personelinin bu konumdakilere yardımcı olması gerekecektir (8). Dahası, İnternet’i ustalıkla kullanabilecek durumda olanların bile personel yardımına gereksinim duymaları mümkündür. Bu durum, örneğin uzun süre çalıştıktan sonra işlerinden çıkartılanlar, iş arama işlemlerini bilmeyenler ya da alternatif kariyer fırsatlarını öğrenmek isteyenler için geçerli olabilir.

İş arayanların önemli bir bölümü için insani temas pek çok nedenden dolayı gerekliliğini sürdürecektir. Gene de teknolojinin KİH ofislerinde köklü değişiklikler yaratacağını bekleyebiliriz. Örneğin İsveç’teki KİH ofislerinde bilgisayar çalışma istasyonları oluşturulmuştur (ayrıntılar için bkz. Ek IV.14). Bu istasyonlar, halkın bilgisayar kullandığı, ancak hem teknik konularda hem de bilgisayarın işe yaramayacağı alanlarda KİH personeli ile temasa geçtiği bir sistemde kaynak merkezleri olarak işlev görmektedir. Halen çok belirsiz bir gelişim evresine girmektediriz. Bu kritik evrede en önemli konu, iş arayan vasıflı kişilerden oluşan çok geniş bir kesime yönelik doğrudan ve genel hizmetler ile dezavantajlı konumdaki kimi kesimlere verilecek özel hizmetler arasında bir denge kurulmasıdır (ayrıca bkz. “iş aramada yardım”, Bölüm 6).

İnternet’in devreye girmesiyle ortaya çıkan ikinci konu, işverenlerle ilişkilidir. İnternet’in ve kompüterize diğer mekanizmaların kullanılması yönündeki eğilim geliştikçe, boş işlerin açık ya da yarı açık biçimde ilan edilip edilmeyeceği konusu da gündeme yerleşmektedir. Başka bir deyişle, doğru olan, İnternet kullanıcılarına işverenlerle doğrudan doğruya temas etmelerine yetecek bilgilerin sağlanması mıdır, yoksa bu kişilerin önce KİH’le ilişki kurmaları mıdır? Çekici görünen seçeneklerden biri, bu tercihin doğrudan işverenlere bırakılmasıdır. Bu durumda KİH’in tarama ve eleme hizmetlerine tercih üzerine başvurulacaktır. Ancak, kimi örneklerde zaten görüldüğü gibi KİH kaynakları daha da azaltılacaksa (3. Bölümdeki “Kaynaklar” başlığına bakınız) KİH bu durumda da tarama-eleme hizmeti verebilecek midir? Bu soru da geliştirilmiş hizmetler için işverenlerden ücret alınması ve böylece KİH’i ÖİK’larına daha fazla benzetme konusunu gündeme getirmektedir. Bir başka seçenek ise, işverenle anlaşmaya varıp KİH’in seçici hizmetler vermesi, bunun karşılığında ise işverenlerin dezavantajlı konumdaki iş arayanların durumunu daha fazla gözetmeleridir. Birleşik Krallık bir dönem “iş görüşmesi güvencesi” adı verilen bu tür bir program uygulamıştır.

## İş ve işçi bulma hizmetlerinin etkisinin ölçülmesi

Burada ele alınması gereken son konu KİH’in performansı ve işgücü piyasasına nüfuzudur. Özetle, KİH’in iş ve işçi bulma işlemlerinin başarısı hangi ölçütlerle değerlendirilebilir? Bir yaklaşım, KİH’in işgücü piyasasına nüfuzunun ya da piyasa payının değerlendirilmesidir. Örneğin, iş arayanlar içinde KİH’e kaydını yaptıranların oranı, toplam boş işler içinde KİH’e bildirilenlerin oranı ve işgücü piyasasındaki toplam işe yerleştirmeler içinde KİH aracılığıyla gerçekleştirilenlerin oranı gibi. Piyasa payına ilişkin bütün bu istatistikler, iş arayanlar stokuna ve akışına ilişkin mutlak rakamlar üzerinden alınan oranlar ile boş işler ve işe yerleştirmelerden hareketle derlenir. Ancak bunlar bir dizi veri tanımlama ve hesaplama sorunu yaratabileceği için dikkatle ele alınmalıdır (9). Ayrıca bu tür bilgilerin elde edilmesinin kolay olmadığını da ekleyelim. KİH performans istatistiklerinin karşılaştırılabileceği temel bilgilerin derlenebilmesi için normal olarak geniş ölçekli araştırmalar gerekir. Ayrıca, işgücü piyasasındaki işe yerleştirmelerin payının belirlenmesinde, araştırma yapılan kesimin iş arayanlar mı, yoksa işverenler mi olduğuna bağlı olarak farklı sonuçlar elde edilir.

Piyasa payı ve işe yerleştirme istatistikleri ile ilgili bir başka sorun, bunların her ikisinin de, gerçek sosyal ve ekonomik değerine bakmaksızın her tür işe yerleştirmeye eşit değer vermesidir. Sözgelimi, bu yaklaşımda, birkaç günlük bir çilek toplama işine yerleştirilen kişiye ilişkin işlemle uzun süreli bir işe yerleştirilen özürünün işlemine aynı değer verilir. İnternet üzerinden açık sistemlerin ileride KİH'in iş ve işçi bulma hizmetlerinin başlıca ögesi durumuna gelmesi, KİH'in ise seçme işini işverenlere ve iş arayanlara bırakarak kendi rolünü elektronik altyapı ile sınırlaması halinde, sözü edilen bu piyasaya nüfuz ölçütleri daha da geçersizleşecektir. Örneğin BK Hükümeti bugün KİH'in performans hedeflerini yeniden gözden geçirmektedir ve Avam Kamarasında oluşturulan bir komisyon işe yerleştirme temeline dayanan performans hedeflerinin terk edilmesini önermiştir. Komisyon bunun yerine şöyle bir öneride bulunmuştur: “işe yerleştirmelerin sayısı gene tutulmalı, ancak bu sayıya istihdam hizmetlerinin etkililiğinin belirleneceği temel ölçüt olarak bakılmamalı, bunun yerine hizmetin yarattığı katma değeri daha doğru olarak ölçen hedefler kullanılmalıdır.” (10)

Bu durumda, KİH'in işgücü piyasası saydamlığına yaptığı katkının bir göstergesi olarak piyasa payı ancak sınırlı bir öneme sahip olacaktır. KİH'in iş ve işçi bulma hizmetlerinin ciddi bir değerlendirmesi, hizmet alıcının hoşnutluk düzeyi dahil bir dizi başka ölçütü gerektirecektir (8. Bölümdeki “performans yönetimi” başlığına bakınız). Dahası, KİH'in katkılarının daha genel çerçevede değerlendirilebilmesi için, KİH'in yarattığı katma değer belirlenmesine önem verilmelidir. Bu yaklaşım, KİH'in toplum ve ekonomi açısından taşıdığı değeri daha gerçekçi biçimde saptanmasını sağlayacaktır.

## Sonuç

Bugün gelişmiş ülkelerde KİH'in iş ve işçi bulma hizmetlerinde görülen başlıca eğilim, iş arayanlara yönelik yardım hizmetlerinin, boş işlerin istihdam bürolarında ilanından, aynı bilgilere evlerde ve kamuya açık yerlerde de ulaşılmasını sağlama yönündedir. Bu, kiosklar, telefon bağlantıları ve son olarak da en önemlisi İnternet aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu sayede bilgisayarda iş arayanlar dosyaları, kariyer enformasyon dosyaları ve diğer hizmetlerin hazırlanması da kolaylaşmaktadır. Son dönemin eğilimleri arasında, boş işlerin daha geniş biçimde bildirmelerini sağlamak üzere işverenlerin daha fazla kapsanması ve işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olanlara sağlanan yoğun ve sistematik iş arama yardımlarının artırılması da yer almaktadır (6. Bölümdeki “iş arama yardımları” başlığına bakınız).

Enformasyon teknolojisindeki gelişmelerle birlikte, Kanada, Japonya, Norveç, İsveç ve ABD gibi gelişmiş ülkelerin KİH'leri, İnternet aracılığıyla insanların kendi başlarına iş arayacakları (boş iş ve iş arayan bankalarına erişim yoluyla) sistemleri devreye sokmuşlardır. Bununla birlikte, işe yerleştirilmeleri daha güç olanlara yarı açık ve kapalı sistemler çerçevesinde iş bulma, gelişmiş ülkelerle geçiş sürecindeki ülkelerin KİH'leri için hala önemli bir görevdir (Kanada hariç) ve bu görev genellikle iş aramada yardım hizmetleri ile ilişkilendirilmiştir (bkz. Bölüm 6).

Elektronik devrim iş ve işçi bulma hizmetlerinin niteliğinde köklü değişikliklere yol açmakta ve KİH'in aracı rolünü sınırlamaktadır. Teknolojik açıdan en ileri ülkelerde iş arayanlar ve işverenler, KİH personelinin müdahalesi olmaksızın, İnternet'teki kendi kendine yardım sistemleri zemininde daha fazla temas kurmaktadır. Sonuçta, herhangi bir işveren boş işleri doğrudan iş bankasına geçmekte, yeterince baş vuru olduktan sonra da bunu silmektedir. Elektronik devrimin bir başka anlamı da, işverenlerin bu sistemler

aracılığıyla “elektronik görüşmeler” yapabilmeleri ve iş arayanları tarayabilmeleridir. Dolayısıyla, artık pek çok işlem söz konusu olduğunda KİH’in görevi, iş arayanların ve işverenlerin kullanacakları altyapıyı hazırlamak ve bu altyapının nasıl kullanılacağı konusunda eğitim vermektir. Deneyler gösteriyor ki, hizmet alanlar bu sistemleri bir kez denedikten sonra, bunları, personel sayısına ve açılış kapanış saatlerine bağımlı geleneksel hizmetlere yeğlemektedirler.

Elektronik hizmetleri yürütmek görece daha az masraflı olduğundan, KİH’in geleneksel iş ve işçi bulma hizmetlerinde çalışan personelini, işe girmeleri daha güç olanlara ve elektronik araçlarla iş bulamayanlara yönelik özel hizmetlere kaydırması mümkündür. Böylece ortaya, hizmet alıcılarının gereksinimlerine göre şekillenmiş kademeli bir sistem çıkmaktadır. Hollanda gibi kimi ülkelerde bu yaklaşım bugünden kurumsallaşmış durumdadır.

Yeni bir yüzyıla girerken KİH işgücü piyasasında azami saydamlığı sağlamayı öne çıkaran yaklaşımla dezavantajlı grupları öne alan yaklaşım arasında bir denge bulunması açısından önemli stratejik kararların eşliğindedir. KİH, bunun dışında, nitelikli işgücü sağlayabilen ve sosyal politika hedeflerini gerçekleştirebilen bir kurum olarak inandırıcılığını korumak zorundadır. KİH’in bu gereklilikler doğrultusunda alacağı kararlar üzerinde, KİH ile işsizlik yardımları arasındaki ilişki de belirleyici olacaktır ve bu konu 7. Bölümde ele alınmaktadır. Benimsenen strateji ayrıca, çalışanlarının profilini ve eğitimini olduğu kadar, KİH’in yönetimini ve örgütlenmesini de etkileyecektir. 8. Bölüm ise bu konuya eğilmektedir.

## Notlar

- (1) C. Almen: *New technology in the Sweedish employment service: Development of customer service self-service on the Internet*, yayınlanmamış rapor (Solana, Eylül 1998), s.6.
- (2) M. Tixier Essec: “Les outils de recrutement en Europe: Evolution de leurs specificities”, *Humanisme et Enterprise* içinde, No. 231, 1998, ss. 82-83.
- (3) U. Walwei: *Placement as a public responsibility and as a private service* (Berlin, İstihdam Araştırmaları Enstitüsü, 1996), s. 7.
- (4) G.Schulz ve B. Klemmer: *Public employment services in English speaking Africa-Proposals for reorganization* (ILO, Harare, 1998), s. 19.
- (5) Kimi ülkelerde dezavantajlı konumdaki belirli kesimlere (örneğin özürülere) yönelik pozitif ayrımcılık yapılması özellikle istenmektedir.
- (6) ISCO-88’in amacı mesleklerin ulusal ölçekte belirli standartlara göre sınıflandırılması, meslekler ve karşılaştırılabilir istatistikler konusunda uluslararası iletişimin kolaylaştırılmasıdır. Standart, meslek gruplarını farklı toplamlar (ayrıntı) düzeyinde sınıflandırmakta ve tanımlamaktadır ve işleri fiilen yapılan işin içerdiği görevlere göre düzenleyecek biçimde hazırlanmıştır. Grupların tanımlanmasında kullanılan başlıca benzerlik ölçütleri beceri düzeyi ve istenilen uzmanlaşma alanlarıdır. Beceri uzmanlaşması hem genel hatlarıyla hem de ayrıntı düzeyinde tanımlanırken beceri düzeyleri açısından dört ana grup belirlenmektedir.

- (7) FOREM, OECD tarafından *Office Communautaire et Regional de la Formation Professionnelle et de l'Emploi* için kullanılan kısaltmadır. FOREM, Belçika'daki Wallon bölgesi ve Almanca konuşan topluluk için geliştirilen mesleki eğitim ve istihdam hizmetidir.
- (8) ILO: *The United States public employment service country study* (Cenevre, ILO, 1998), s. 39.
- (9) U. Walwei: *Performance evaluation of public employment services*, Labour Administration Branch Document No. 47 (Cenevre, ILO, 1996), s. 26-30.
- (10) Birleşik Krallık Avam Kamarası Eğitim ve İstihdam Komisyonu: *The performance and future role of the employment service*, Report and proceedings of the Education and Employment Committee, c. 1 (Londra, 1999), s. xiii, parag. 23.

## İŞGÜCÜ PİYASASINA İLİŞKİN ENFORMASYON 5

*Kanada'daki KİH son 20 yıl içinde işgücü piyasası enformasyonuna (İPE) özel öncelik tanımıştır. Bu önceliğin bir gerekçesi kuramsaldır. Diğer piyasalar gibi işgücü piyasaları da, bütün katılımcılar için zamanında ve doğru bilgiler sağlandığında en etkin biçimde işleyebilir. Bunun dışında pratik gerekçeler de söz konusudur. İşçiler ve işverenler artık geçmişe göre daha eğitilmiş, dolayısıyla bilgiyi içselleştirip kullanmaya daha yatkındırlar. Kısmen işçilerin ve işverenlerin kendi ayakları üzerine daha fazla basmaları, kısmen de kaynak sıkıntıları nedeniyle KİH artık kendi kendine yardım yaklaşımını vurgulamaktadır. Bunun en değerli unsurlarından birini de işgücü piyasası enformasyonu oluşturmaktadır (1).*

### Giriş

İşgücü piyasası enformasyonunun (İPE) gelişimi, temelde, KİH'in bu çalışmada değerlendirilen diğer işlevlerinden farklı bir işlevdir. İPE'nin ürünü olan çıktılar ve hizmetler, insanlar üzerindeki etkileri açısından diğer KİH hizmetlerine göre daha dolaylıdır. Bunları ortaya çıkaran süreçler, gene diğer KİH çalışmalarından farklı olarak, büyük ölçüde idari nitelikte ve dolaylıdır. Ayrıca, iş arayanlar ve işverenler İPE açısından önemli alıcılarken, ortada başka alıcı grupları da vardır. Aynı anda, İPE ile diğer KİH işlevleri arasında açık bağlantılar vardır. Diğer işlevlerden elde edilen idari bilgiler İPE çıktıları için girdi işlevini görebilir. Benzer biçimde, dışsal İPE çıktıları da diğer KİH işlevlerinin planlanmasında ve yönetiminde girdi olarak kullanılabilir. Nihayet, ne KİH ne de diğer devlet kurumları işgücü piyasası enformasyonunun sağlanmasında ya da analizinde tekel konumunda değildir.

ILO işgücü piyasasına ilişkin enformasyonu şöyle tanımlamaktadır:

*...işgücü piyasasının büyüklüğüne ve bileşimine ya da işgücü piyasasının başka herhangi bir bölümüne ilişkin herhangi bir enformasyon; piyasanın ya da herhangi bir bölümünün nasıl işlediğine, sorunlarına, ortaya koyduğu fırsatlara; bu sistemin bir parçası olanların istihdamla ilgili niyetlerine ya da özelemlerine ilişkin bilgiler (2).*

Enformasyon talepleri ayrıca özel piyasalar da yaratmıştır. KİH'in başlıca görevi, İPE gereksinimini ulusal açıdan belirlemektir. Bu, bir ülkenin gelişmişlik düzeyine ve ekonomisinin karmaşıklığına göre değişkenlik gösteren bir etmendir. Ayrıca, İPE'nin sağlanmasında KİH'in oynaması gereken en uygun rolün ne olduğu da belirlenmelidir.

Bu bölüm KİH'in rolünü ele almakta ve İPE üretimini şu bağlamlarda değerlendirmektedir: KİH'in diğer işlevlerinin yan ürünü olarak İPE; belli başlı işgücü piyasası istatistiklerinin üreticisi olarak KİH; ve İPE'nin sentezleyicisi, yorumlayıcısı ve dağıtıcısı olarak KİH. Bölüm bunların dışında, hizmetlerin bugünkü sunuluş biçimlerine eğilmekte, bu arada özellikle enformasyona yönelik talebin artması, alternatif İPE hizmet

sunucuları, İPE analizinde yenilikler ve nihayet İPE'nin yaygınlaştırılmasındaki yöntemler gibi başlıkları ele almaktadır.

## İşgücü piyasası enformasyonunda KİH rolleri

1948 tarihli İstihdam Hizmeti Sözleşmesi (No. 88), İPE alanında KİH'e geniş görevler yüklemektedir. Buna göre KİH'in görevleri şöyledir:

...gerektiği durumlarda diğer yetkililer, yönetim ve sendikalarla işbirliği yaparak, istihdam piyasasının bir bütün olarak ülkedeki ve farklı sanayilerdeki, mesleklerdeki ve alanlardaki durumu ve olası gelişimi konusunda mümkün olan en eksiksiz bilgilerin toplanması ve analizi ve bu bilgilerin sistematik biçimde ve zamanında kamu yetkilileriyle işçi ve işveren kuruluşuna ve kamuoyuna açıklanması (3).

Pratikte, KİH'in İPE sağlamadaki rolü ülkeden ülkeye büyük değişiklikler gösterir. Bununla birlikte üç temel rolden söz edilebilir. En yaygın görüleni, KİH'in diğer işlevlerinin yan ürünü olarak İPE üretmesidir. Kimi ülkelerde KİH, işgücü piyasasına ilişkin temel istatistikleri üreten başlıca kuruluş durumundadır. Ancak daha sık görüleni, bu istatistiklerin merkezi bir istatistik kuruluşu ya da planlama ile ilgili bakanlık tarafından yayınlanmasıdır. KİH, temel istatistikleri hazırlamadan, İPE'nin analizi, sentezlenmesi ve dağıtım görevlerini de üstlenebilir. Bu üç rol birbirini dışlayan nitelikte değildir. Yani KİH bunlardan birini, ikisini ya da üçünü birden yerine getirebilir. Şimdi bu üç görevi daha ayrıntılı olarak ele alalım.

## KİH işlevlerinin yan ürünü olarak İPE

İş arayanlara ve boş işlere ilişkin bilgiler KİH'te doğru biçimde, zamanında ve kesintisiz olarak kaydedilir. Böylece, işgücü talebinde ve arzında meydana gelen kısa süreli dalgalanmalar konusunda yararlı bilgiler edinilebilir. KİH pratik olarak her yerde, yürüttüğü işgücü piyasası işlemleri konusundaki bilgileri derler ve yayınlar. Daha somut söylenirse, bu işlemler, bildirilen boş işlerin kayda geçirilmesi ve ilan edilmesini, işsizlerin ve iş arayanların kaydedilmelerini ve iş arayanların boş işlere yerleştirilmelerini içerir (bkz. Bölüm4). Ne var ki, KİH'in bu tür idari kayıtları, çeşitli nedenlerden dolayı işgücü piyasasındaki durumları kapsamlı biçimde yansıtamaz. Bir kere, iş arayanların ve boş işlerin kayıtları, İPE gözetilerek değil, en başta iş ve işçi bulma hizmetleri için tutulur. Dolayısıyla, bu kayıtlarda kullanılan tanımlar ve sınıflandırmalar KİH'in sık sık değişen kurallarını ve yönetmeliklerini yansıtmak zorundadır. Bu zorunluluk, İPE istatistiklerini kullananların aradıklarını karşılamayabilir. İkincisi, önceki bölümde de değinildiği gibi KİH yalnızca kendi büroları ile temasa geçen işverenler ile iş arayanlara ilişkin bilgileri elinde bulundurur. Bu da, KİH'in elindeki bilgilerin sınırlı olması demektir; çünkü birçok ekonomide işe alınmalar KİH için içine girmeden gerçekleşir. Bununla birlikte Norveç ve Finlandiya gibi ülkelerde KİH bütün boş işleri sistematik biçimde kayda geçirmiş, kendisine doğrudan bir bildirimde bulunulmamış olsa bile bu bilgileri gazetelerde, dergilerde ve web sayfalarında yayınlamıştır. Sonuçta iş arayanlara daha iyi hizmetler sunulmuştur ve boş işlere ilişkin istatistikler de çok daha kapsayıcı hale gelmiştir.

KİH'in idari kayıtları sınırlı kapsayıcılıkta olsa bile bu kayıtlar işgücü piyasasındaki gelişmeler konusunda yararlı fikirler verebilir. Bu bilgiler gecikmeden ve doğru biçimde derlenip işlenirse, başta işgücü piyasasının KİH tarafından hizmet sunulan bölümü olmak üzere işgücü piyasasındaki eğilimler konusunda yararlı sonuçlara ulaşılabilir. Sınırlı ölçülerde olmak üzere, KİH'ten elde edilen bilgiler, işgücü piyasasının belirli bir bölümü için gelişme öngörülerini yapılmasında kullanılabilir. Bu tür bilgiler yerel istihdam bürolarının çalıştıkları görece dar bölgelerde özellikle yararlı olabilir. Bu tür bölgeler normal olarak, ülke ölçeğindeki işgücü araştırmalarından güvenilir sonuçlar çıkartılmasına elvermeyecek ölçüde dardır.

Bunlara ek olarak işsizlik yardımı kayıtları da çoğu kez İPE kaynağı olarak kullanılır. Örneğin ABD'de işsizlik sigortasıyla ilgili işveren veri tabanı, işgücü piyasası istatistikleri açısından en kapsayıcı verilere sahiptir. Bu dosya, çeşitli işletmelere ilişkin araştırmalar için örneklem alınan evreni oluşturur. İşgücü piyasasındaki dinamiklerin kavranması için işgücü piyasası uyum programlarında yer alan idari istatistikler de kullanılabilir.

Norveç, işsizlerin kariyer gelecekleriyle ilgili daha sağlam bilgiler için kendi KİH idari verilerini kullanmaktadır. Bu ülkede Çalışma Müdürlüğü LARS adı verilen bir veri tabanı oluşturmuştur. Bu veri tabanı, 1988 yılından sonra KİH tarafından kayda geçirilen herkesin izini sürmektedir. Bu bilgiler, işgücü piyasasının ve işgücü piyasası politikalarının nasıl işlev gördüğünün değerlendirilmesi bakımından yararlıdır. Yakın zamanlara kadar KİH zaman zaman bu panel veri tabanlarına dayalı analizler sunmaktaydı. Ancak, 1998 yılının ikinci yarısından başlayan uygulamayla birlikte artık gözlemler aylık bültenlerde yayınlanmaktadır. Fransa, iş ve işçi bulma işlemleriyle ilgili mikro düzeydeki KİH verilerinden İPE sonuçları çıkarmak amacıyla "Tarihçe Dosyası" adı verilen iddialı bir proje başlatmıştır. Bu çerçevede KİH işgücü piyasasının ve program eğilimlerinin analizinde idari veriler kullanılmaktadır. Proje Ek IV.9'da daha ayrıntılı olarak anlatılmaktadır.

## İşgücü piyasasına ilişkin birincil istatistiklerin üreticisi olarak KİH

Az sayıda kimi ülkelerde KİH birincil işgücü piyasası istatistiklerini kendi idari kayıtları dışındaki kaynaklara dayanarak kendisi toplamaktadır. Bu, düzenli aralıklarla yapılan sayımlar, araştırmalar, idari kayıtlar ve ad hoc taramalarla sağlanmaktadır. İşgücü piyasası analizi açısından üç önemli istatistik kaynağı vardır.

Bunlardan birincisi olan ve düzenli aralıklarla yapılan hanehalkı , özellikle de işgücü araştırmaları, ekonomik olarak aktif nüfus, enformel sektör etkinlikleri hane gelir ve harcamaları ile çalışan nüfusun diğer özellikleri ve çalışma koşulları hakkında çeşitli veriler sağlamaktadır. Bu araştırma sonuçlarının ne kadar yarar sağlayacağı, örneklemin türüne, büyüklüğüne ve güvenilirliğine bağlıdır. Buna karşılık nüfus sayımlarının, işgücü piyasasındaki eğilimlerin izlenmesi açısından sınırlı yararı vardır. Çünkü, nüfus sayımları genellikle uzun aralıklarla (örneğin on yılda bir) yapılmaktadır. Bununla birlikte nüfus sayımları da yapısal özellikler konusunda yararlı arka plan bilgileri sağlamakta, ayrıca küçük gruplara ve yerel işgücü piyasalarına uygun düşmektedir.

İkincisi, düzenli aralıklarla yapılan işletme (işveren) araştırmaları işverenler tarafından tutulan iş kayıtlarına dayanmakta ve bu kayıtları ücretli çalışan sayısı, çalışma saatleri, ücretler, işgücü maliyeti ve emek üretkenliği gibi başlıklarda istatistik derlemek üzere kullanılmaktadır. Ayrıca, işe alınma, çalışma koşulları, eğitim etkinlikleri ve gereksinimleri

gibi konulardaki bilgiler de böyle toplanabilmektedir. Bu tür verilerin yararlılığı, işletmelerin seçildiği kayıtların ne kadar tam olduğuna, ayrıca örneklemin türüne, büyüklüğüne ve güvenilirliğine bağlıdır.

Üçüncüsü, işverenlerin halihazırdaki ve kısa dönemdeki işgücü piyasasına ilişkin durumlar konusundaki derinlikli görüşlerini saptamak amacıyla periyodik (ad hoc) işveren araştırmaları yapılmaktadır. Bu tür araştırmalar belirli sanayiler ve belirli coğrafi alanlarda yapılabilir. Buradaki analizler, özellikle daha kapsamlı eğilim analizleriyle bütünleştiginde yararlı olmaktadır.

ABD’de İşgücü İstatistikleri Bürosu bütün eyalet istihdam hizmetleri kuruluşları ile sözleşme yaparak ulusal ölçekteki dört işyeri araştırmasının yapılmasını ve böylece veri toplanmasını sağlamaktadır. Bunlar, güncel istihdam istatistikleri programı; mesleki istihdam istatistikleri programı; istihdam ve ücretler programı; ve kitlesel işten çıkarma istatistikleri programıdır. Bu çerçevede örneğin nüfusu 5 milyon olan bir eyalet için eyalet istihdam hizmetleri kuruluşu her yıl 150.000 anket formu dağıtmakta, toplamakta ve değerlendirmektedir.

Norveç’te işgücü piyasası istatistiklerinin büyük bölümünü toplayan bir merkezi istatistik kuruluşu vardır. Ancak Norveç’teki KİH işverenler üzerinde her yıl araştırma yaparak kendi birincil işgücü piyasası çalışmalarını yürütmekte, böylece işverenlerin işgücü talebindeki değişmelere ilişkin değerlendirme ve beklentilerini saptamaktadır. . Tüm ülkeden alınan 10.000 işletmelik örneklem 100’den çok işçi çalıştıran bütün işletmeleri (Oslo hariç) kapsamaktadır. İşverenlerden, halen işletmelerinde çalışan işçi sayısı ile gelecek yıl çalışacak olanlar arasında bir karşılaştırma yapmaları ve hangi mesleklerde işgücü talebinde artış beklediklerini belirtmeleri istenmektedir. İşverenlere bunların dışında, gelecek yıl belirli mesleklerde işçi bulma sorunları yaşayıp yaşamayacakları da sorulmaktadır. İl istihdam büroları enformasyon toplanmasından sorumludur. Çalışma Müdürlüğü ise ulusal ölçekteki analizleri hazırlamaktadır.

## İşgücü piyasası bilgilerinin sentezlenmesi, yorumlanması ve dağıtılması

KİH’in İPE ile ilgili üçüncü rolü ise, çeşitli kaynaklardan edinilen bilgileri, çeşitli alıcı kesimlerin gereksinimlerini karşılamak üzere katma değerli ürünler haline dönüştürmektir. KİH, istatistik kaynaklarından bağımsız olarak, işgücü piyasasının nasıl işlediğini kapsamlı, doğru, zamanında, erişilebilir ve kullanılabilir biçimde ortaya koymada uzmanlık kazanabilir. Bu tür bilgilerin nihai değeri, alıcı kesimlerin kamu politikaları konusunda, iş yaşamında ya da bireysel kariyer alanında sağlıklı kararlar vermelerine yardımcı olmaktır. İPE alıcıları ve bunların enformasyonu kullanma amaçları aşağıdaki kategorilerde ifade edilebilir (4):

- *Ulusal politikaları belirleyenler ve planlayanlar.* Bu kesimler, istihdam, işsizlik, eksik istihdam ve temel eğilimler konusunda bilgi gereksinimi içindedirler. Söz konusu kesimler bu bilgilere dayanarak, işgücü piyasasının gelişimini etkileyecek, bu arada özellikle güncel durumdaki ve gelecekteki işgücü arzı ile talebini uyumlaştıracak sağlıklı stratejiler ve politikalar geliştirebilirler.
- *İşveren ve işçi kuruluşları.* Bu kuruluşlar ücret düzeyleri ve ücret farklılaşmaları, işgücünün devri, üretkenliği, yaşam maliyeti göstergeleri, işgücü fazlalığı ve kıtlığı gibi konularda enformasyon gereksinimi içindedirler. Söz konusu kuruluşlar bu bilgileri,

toplu sözleşme süreçleri ve ücret pazarlıkları için politika belirlemek, işgücü ve istihdamla ilgili konularda kamuoyu önündeki konumlarını ortaya koymak için isterler.

- *Genel ve mesleki eğitim planlamacıları.* Bu kesimin, insangücü geliştirme politika ve programları ile beklentiler arasında bir uyum sağlamak amacıyla kısa ve uzun dönemdeki işgücü arzını ve talebini kestirebilmeleri gerekmektedir.
- *Mesleki rehberlik hizmetleri.* Bu kesimin, farklı mesleklerin ve meslek kümelerinin değişen durumlarıyla ilgili bilgilere sahip olması gerekir ki, iş arayanlara ve öğrencilere halihazırdaki ve beklenen iş fırsatları ve istihdam koşulları konusunda anlamlı tavsiyelerde bulunulabilsin.
- *İstihdam hizmetleri.* Bu hizmetlerde, nerede boş işler ve hazır işgücü kaynakları bulunduğu ya da ortaya çıkabileceğinin, iş arayanların hangi vasıflara sahip olmaları gerektiğinin bilinmesi gerekir. Bu bilgiler iş ve işçi bulma süreçleri ve iş arayanlara yardım açısından önemlidir. Böylece işgücü piyasasında olanların zamanlarını ve çabalarını boşa harcamaları önlenir.
- *Kişiler, kuruluşlar ve geniş anlamda kamuoyu.* Bu kesimler, kendi yerelliklerindeki insangücü arzı ve talebi, çalışma alanlarına ve diğer yerlere gidiş geliş konularında bilgiye gerek duyarlar. Bu bilgilere dayanarak akılcı kararlar verebilirler, istihdama ve işlere erişimde eşitlikçi bir yaklaşımı sağlayabilirler.

KİH hemen hemen her yerde idari verilere dayanarak bu tür istatistikler yayınlansa bile, daha gelişkin bir KİH'i görece geri bir KİH'ten ayıran temel göstergelerden biri, çeşitli kaynaklardan İPE elde edebilme, buna dayanarak işgücü piyasasındaki eğilimlerin analizini yapabilme ve nihayet bu analizler temelinde istihdam politikasını ve programlarını yönlendirebilme kapasitesidir. Aşağıdaki Tablo 5.1, HRDC ve Kanada'daki Alberta İli ile işbirliği halinde geliştirilen İPE ürünleri veri kaynaklarının bir dökümünü sunmakta, çeşitli amaçlara yönelik gelişkin ürünler ortaya çıkarmak üzere değişik kaynaklardan sağlanan İPE'nin nasıl kaynaştırıldığını göstermektedir (5).

Danimarka ve Kanada, ülkedeki insan kaynaklarını geliştirme sisteminin genel yönlendirilmesinde İPE'nin önemine özellikle dikkat çeken iki ülkedir. Bu ülkelerden her birinin İPE geliştirilmesine yönelik temel çerçeveleri sırasıyla Ek IV.15 ve IV.16'da verilmektedir. Bu çerçeveler, alıcı kesimlerin seçimi açısından farklılık göstermektedir. Danimarka'da İPE gelişimi açısından belirlenen başlıca alıcı kesim KİH'in kendisidir. Bu ülkede İPE verileri işgücü piyasası politikalarının ve programlarının planlanmasında ve yönetiminde kullanılmaktadır. Buna karşılık Kanada'da KİH, kendi kurumsal alanına dışsal çeşitli alıcı kesimler için İPE üretmektedir.

Tablo 5.1 Kanada, Alberta ilinde İPE ürünleri veri kaynakları

İPE ürün kategorisi	Veri kaynağı	Veri kaynağı kategorisi				
		Ulusal istatistik kurumu	KİH idari verileri	Diğer resmi veriler	Diğer özel veriler	İPE analisti
Mesleki profiller ve tahmin	Kanada Mesleki Projeksiyonlar Sistemi (COPS)					
	/İş geleceği		X	X	X	
	Kanada istatistikleri:					
	Sayım verileri	X				
	Ücret ve maaş araştırmaları			X		
	Medya ve kişisel temas					X
Topluluk profilleri	Kanada istatistikleri:					
	Sayım verileri	X				
	Kanada Çevre:					
	İklim verileri			X		
	Kanada İş Yaşamı Enformasyon (CBI): Yerel işverenlerle ilgili bilgiler					X
	Belediyelerce yerel olarak toplanan veriler (hizmetler, yönelimler vb.)			X		
	Medya ve kişisel temas					X
İnsan kaynağı Profilleri	Kanada İstatistik Sayım verileri	X				
Sınai/sektörel profiller	Kanada İstatistik:					
	Standart sınai sınıflama	X				
	Kanada Gelirler:					
	İşveren veri tabanı			X		
	Kanada iş enformasyon: İşveren veri tabanı					X
	Ulusal İstihdam Hizmetleri Sistemi (NESS):					
	İş siparişi, yabancı işçi					

	talepleri	X		
	Yerel derneklere ilişkin veriler (yerel olarak derlenmiş)			X
	Medya ve kişisel temas			X
Ücret ve maaş verileri ile istihdam koşulları	Ücret ve maaş araştırmaları Ulusal İstihdam Hizmetleri Sistemi (NESS) Gazetelerden, meslek kuruluşlarından ve yerel temaslardan edinilen veriler	X	X	X
Boş işler ve istihdam fırsatları	NESS Gazetelerden ve işverenlerle kişisel temaslardan edinilen veriler		X	X
İşgücü piyasası gözlemleri ve eğilimleri	Kanada İstatistik: İşgücü araştırması İşsizlik sigortası özet verileri Medyadan ve yerel düzeydeki kişisel temaslardan edinilen veriler	X	X	X
Mesleki talep	İşsizlik sigortası özet verileri Firmalar ve derneklerle yerel düzeydeki kişisel temaslardan derlenen veriler		X	X
Potansiyel işveren listeleri	Kanada ticari enformasyon veri tabanı Sınai dernekler elkitabı Analistin işverenlerle yerel temasları		X	X
Başlıca proje	İl ekonomik gelişme			

güncelleştirmeleri	bölgeleri: araştırmalar Belli başlı projeleri geliştiren firmalarla yerel düzeyde temaslar	X	X
Eğitim alacakların eğitim hizmeti sunanlar konusunda bilgilenmesi	Alberta Yönetimi: EdInfo web sayfası	X	
Diğer yerel kalkınma	Medya raporları ve kişisel görüşmeler		X

## Hizmet sunumunda eğilimler

### *Enformasyon talebinde artış*

Genel olarak bakıldığında, 2. Bölümde anlatılan işgücü piyasasındaki değişikliklerin sonuçlarından biri, işgücü piyasasındaki bütün taraflara sistematik İPE sağlanmasının değerinin ön plana çıkması olmuştur. İşgücü piyasasındaki arz ve talep değişikliklerine ilişkin duyarlılıkların artması, İPE hizmetlerinin geliştirilmesi gerekliliğini de açık biçimde ortaya koymuştur. Gelişkin İPE hizmetlerinin ortaya çıkan değişiklikleri izlemesi, yorumlaması ve gelecek için öngörülerde bulunması beklenmektedir. Bunlara ek olarak, işgücü arzına ve işgücü piyasası özelliklerine ilişkin veriler, istihdam politikalarının geliştirilmesi ve program planlaması açısından da önem taşımaktadır. Nihayet aynı bilgiler uygulama ve değerlendirme açısından da gereklidir.

### *İşgücü piyasası enformasyon hizmeti sağlayan alternatif kanallar*

KİH idari verilerinin yararlı İPE'ye dönüştürülmesi işlemi, normal olarak KİH'in kendisi tarafından yerine getirilir. Bu arada birincil işgücü piyasası istatistiklerinin üretilmesi de gene KİH tarafından ya da merkezi bir istatistik kuruluşu eliyle gerçekleştirilir. Bu bağlamda, işgücü piyasası istatistiklerinin katma değerli İPE ürünleri biçiminde sentezlenmesi çeşitli kamusal ve özel kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebilir. Üniversiteler ya da planlama bakanlıkları gibi hükümet kuruluşları, hatta ekonomik analizlerde uzmanlaşan özel firmalar da, KİH tarafından gerçekleştirilen işgücü piyasası analizlerine ek olarak ya da bunun yerini alacak biçimde benzer etkinlikler yürütebilirler.

İPE sentezleri, yorum ve dağıtım işlerini yüklenen alternatif bir kuruluş örneğini istihdam gözlem büroları oluşturmaktadır. Bu bürolar uluslararası, ulusal, idari birim, hatta yerel düzeylerde oluşturulabilir. Uluslararası düzey söz konusu olduğunda bunun en iyi bilinen örneği Ekonomik Komisyon İstihdam Gözlem Merkezi'dir. Ulusal ölçekte ise, Fildişi Sahili ve Senegal gibi Fransızca konuşan az sayıda kimi Afrika ülkeleri istihdam

gözlem büroları oluşturmuşlardır. Bir istihdam gözlem bürosunun görevi, işgücü piyasasının işleyişiyle ilgili çeşitli konularda zamanında ve sağlıklı bilgiler sağlamaktır. Bilgi sağlanacak konular arasında aşağıdakiler yer almaktadır:

- İstihdamın gelecekteki gelişimine ilişkin öngörüler;
- Nüfus değişimleri ve hareketliliği;
- Vasıflı işgücü kıtlığı görülen alanlar;
- İşgücü piyasasındaki sorunlu gruplar;
- Daha ileri düzeyde ve yeniden eğitim gereksinimleri ve bunu karşılayacak imkanlar;
- Ücretler (örneğin ücret dağılımı ile ilgili konular, toplu sözleşme sistemleri vb.);
- Uluslararası istihdam eğilimlerinin izlenmesi;
- İşgücü piyasası politikaları, programları ve önlemlerine ilişkin bilgilerin toplanması;
- İşyerlerinin kapanması, işletmelerin satışı ya da birleştirilmesi gibi işgücü piyasasını ilgilendiren konularda ekonomik haberler.

Katma değerli İPE ürünleri sağlayan kuruluşlara verilebilecek diğer örnekler arasında, mesleki rehberlikle mesleki ve kariyere ilişkin enformasyon hizmeti veren özel ve kamusal kuruluşlar yer almaktadır. ABD, Kanada ve Almanya gibi ülkelerde, çeşitli türdeki verileri (mesleki projeksiyonlar, ücret ve maaş verileri, mesleklere ilişkin betimleyici bilgiler ve eğitim kaynaklarına ilişkin enformasyon gibi), gençlere ya da yetişkinlere yararlı olacak kullanıcı dostu mesleki rehberlik ve kariyer danışmanlığı hizmetlerine dönüştüren çok sayıda kamusal ve özel kuruluş vardır. Bu tür ürünler artık giderek yaygınlaşan biçimde İnternet ya da piyasadaki elde edilebilecek bilgisayar uygulamaları kanalıyla kullanıcılara sunulmaktadır.

### *İşgücü piyasası enformasyon analizinde yenilikler*

Enformasyon teknolojisindeki yenilikler yeni ve daha güçlü İPE türlerini mümkün kılmıştır. Otomasyon, enformasyonun kullanımı ve analizi açısından, daha önce elde olmayan idari veri kaynaklarına erişimi mümkün hale getirmiştir. Ayrıca, çeşitli veri kaynaklarının daha önce mümkün olmayan biçimlerde birleştirilmesi ve analizi, daha gelişkin yazılımlar, özellikle ilişkisel veri tabanları sayesinde gerçekleştirilebilmektedir. ABD’de federal hükümetin özel kaynak tahsisleri sonucunda İPE sistemleri son 5 yıl içinde genel olarak güçlenmiştir. Bu özel fonların devreye girmesi, genel olarak basılı değil elektronik formatta sunulan yeni İPE analiz araçlarının ve ürünlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

ABD’de istihdam ve eğitim mesleki ağının (O\*NET) geliştirilmesi, bundan on yıl önce tasavvuru bile mümkün olmayan yeni ve çok güçlü bir İPE aracı örneğidir. O\*NET, *Mesleki Unvanlar Rehberi*’nin yerini almak üzere geliştirilmektedir. Bu yeni otomatik veri tabanı, daha esnek olmasının ve güncelleştirilmesi kolay özelliklerinin yanısıra, tek tek mesleklere ilişkin daha fazla bilgi içerecek, daha önceki basılı formata göre aranan vasıflar konusunda daha kapsamlı bilgiler sunacaktır. Bu kapsamdaki bilgiler kullanıcıların erişebilecekleri dosyalarda sunulacak, kullanıcılar buradaki bilgileri kendi gereksinimlerine göre tarayabileceklerdir (6).

### *İPE dağıtımında yenilikler/İPE’de kendi işini görme*

Enformasyon teknolojisindeki gelişmelerin kendini en belirgin biçimde ortaya koyduğu alan İPE’nin yaygınlaştırılmasıdır. Gelişkin İPE giderek yaygınlaşan biçimde elektronik ortamlarda, özellikle İnternet aracılığıyla kullanıma sunulmaktadır. Elektronik erişim bulgilerinin daha hızlı biçimde, kullanıcıların gereksinimlerine uygun biçimde sunumunu sağlamaktadır. Bu gelişmeler sayesinde İPE’de kendi işini görme yaklaşımı ağırlık kazanmaya başlamıştır.

ABD ve Kanada’daki KİH, çok sayıda İPE web sayfasının açılmasına öncülük etmiş ve bu sayfaları yaygınlaştırmıştır. ABD’de ülke çapındaki İPE niteliğini taşıyan Amerika Kariyer InfoNet (ACINET) açık işleri ve iş arayanları kapsayan veri tabanlarını, yani Amerika İş Bankasını (AJB) ve Amerika Yetenek Bankasını (ATB) tamamlamaktadır. ABD’yi oluşturan eyaletlerden birçoğu da buna benzer İPE web sayfaları oluşturmaktadır. Bu web sayfaları, eyalet ve yerel düzeylerdeki işgücü piyasası istatistiklerini esnek formatlarda kullanıma sunmaktadır. Bunlara ek olarak, daha uzmanlaşmış nitelikteki kariyer enformasyon web sayfaları da bulunmaktadır.

Kanada’da Kanada İnsan Kaynakları Geliştirme Merkezi (HRDC) KİH etkinliklerini altında toplayan şemsiye niteliğinde bir federal kuruluştur. HRDC de ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerdeki İPE’yi kariyer ve iş geliştirme enformasyonu ile ilişkilendiren yaygın kullanımlı web sayfalarına sahiptir (7).

## Sonuç

KİH İPE sunumunda mümkün olan üç rolden birini oynayabilir ve bu roller arasında yapacağı tercihin, enformasyon talebi ile KİH’in bu talebe yanıt verebilme kapasitesi arasında denge tutturması gerekir. Bütün ülkelerde KİH’in elinde diğer KİH işlevleri ile bağlantılı olarak geliştirilen idari veriler bulunmaktadır. Ne var ki, bütün KİH’lerin, işgücü piyasasının işleyişini betimleyen bilgilerin kaynağı olarak bu istatistiklerden yararlanabildiği söylenemez. KİH’in bir İPE kapasitesi geliştirmesinde yola çıkılacak nokta burasıdır. Bununla birlikte, KİH’in boş işlere ve iş arayanlara ilişkin idari kayıtlarının, işgücü piyasasındaki bütün etkinlikleri yansıtmadığı unutulmamalıdır. Bunun nedeni, KİH hizmetlerinin bütün iş arayanları ya da işverenleri kapsamamasıdır. Bu arada, işsizlik yardımları ve işgücü piyasası uyum politikalarından gelen idari bilgilerin İPE amaçları için kullanılmasında da dikkatli olunmalıdır. Örneğin, bu programlara yön veren program düzenlemelerinin yarattığı çarpıklıkları hesaba katacak ayarlamaların yapılması gerekir.

Mümkün olan ikinci rol, yani işgücü piyasasına ilişkin birincil istatistiklerin ülke ölçeğinde derlenmesi görevi KİH açısından çok önemli bir görevdir ve bu görevin çok dikkatli biçimde yerine getirilmesi gerekir. Bu görevin yerine getirilmesi büyük ölçüde hükümetin istatistik bilgileri toplamak üzere oluşturduğu genel çerçeveye ve işgücü istatistiklerinin bu çerçeveye nasıl oturduğuna bağlıdır. KİH’in bu görevi üstlendiği durumlarda, gerek finansman gerekse uzman personel çalıştırma anlamında önemli yatırımların yapılması gerekir. Ayrıca, istatistiklerin doğruluğunu sağlama açısından, siyasal etkilerden bağışık kalınması da gereklidir.

KİH’in İPE sentezleyicisi ve yorumlayıcısı olarak mümkün olan üçüncü rolü diğerlerine göre daha ayrı bir görevdir. Daha önce söz edilen rollerden farklı olarak KİH bu üçüncü görevinde kamusal ve özel kuruluşların buldukları rekabetçi bir ortama girer

ve gereksinimleri birbirinden farklı çeşitli alıcı kesimleri ile yüz yüze gelir. Dolayısıyla, KİH bu alandaki sorumluluklarını belirlerken seçmeci olmalı ve belirtilen şu etmenleri dikkate almalıdır: Alıcıların niteliği ve ne tür enfomasyona gerek duydukları; mevcut kuruluşların bu enfomasyonu halen sağlayıp sağlamadıkları; ve bu işlevin yerine getirilmesi için elde ne kadar kaynak bulunduğu. Bu işler için gerekli kamu fonlarının bulunmadığı durumlarda KİH'in hizmet alıcılarının katma değerli kaynaklar ya da verilen hizmetler için ödeme yapmaya istekli olup olmadıklarını değerlendirmelidir.

KİH'in kaliteli işgücü piyasası enfomasyon hizmetleri sunabilmesi birtakım ön koşullara bağlıdır. İşgücü piyasasının izlenmesine politikalar açısından yüksek öncelik tanınmalı ve KİH'in personel kapasitesi mümkün olduğu ölçüde artırılmalıdır. Personelde kapasite artışı, özellikle, teknik ve analitik yeteneklerle elektronik araçların kullanımı konusunda özellikle gereklidir. Bunlara ek olarak KİH'in yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde işbirliğini destekleyecek örgütsel bir çerçeve geliştirmesi ve diğer İPE üreticileri ve kullanıcıları ile işbirliğine yönelmesi gerekmektedir.

İnsani ve maddi kaynakları çok sınırlı gelişmekte olan ülkelerde, KİH'in İPE alanında rol üstlenme ve bu işe destek verme kapasitesinin gerçekçi biçimde değerlendirilmesi daha da büyük önem taşımaktadır. 1980'lerde Danimarka Uluslararası Kalkınma Kuruluşu (DANIDA) tarafından finanse edilen bir ILO bölgeler arası teknik işbirliği projesi, gelişmekte olan ülkelerde İPE kapasitesi geliştirilmesinin önünde duran dört önemli engel saptamıştır (8). Bunlardan birincisi, enfomasyon üreticileri ile kullanıcıları arasındaki ilişkinin yetersizliğidir. İkinci engel, mevcut İPE kaynaklarının yetersiz kullanımudur. Üçüncüsü, enformel sektöre ilişkin bilgilerin yetersizliğidir. Nihayet dördüncü engel de yöntemsel gerekliliklerin ve zorunlulukların yeterince kavranamamasıdır. Bundan yaklaşık on yıl sonra ILO benzer sorunları İngilizce konuşulan Afrika ülkelerinde yürüttüğü teknik işbirliği çalışmaları sırasında da saptamıştır (9). ILO bu bağlamda, İPE üreticileri arasındaki eşgüdüm yokluğunun enformel sektöre ilişkin bilgi kıtlığı yüzünden daha da ağır bir sorun haline geldiğini belirlemiştir. Ayrıca, zaten eksik ve güvenilmez olan verilerin işlenmesinde ve yayınlanmasında da gecikmeler olmaktadır. Bütün bu sorunlar siyasal desteğin olmayışı ve bunun sonucunda ortaya çıkan kaynak, donanım ve nitelikli personel yetersizlikleri yüzünden daha da ağırlaşmaktadır.

## Notlar

- (1) ILO: *The public employment services in Canada* (Cenevre, ILO, 1998), s. 27.
- (2) Bu tanımın alındığı yer için bkz. L. Richter: *Upgrading labor market information in developing countries: progress and prospects* (Cenevre, ILO, 1989), s.2. Ayrıca bkz. G. Schulz ve B. Klemmer: *Public employment services in English speaking Africa: Proposals for reorganization* (Harare, ILO, 1998), s.43.
- (3) 88. sayılı Sözleşme, Madde 6 ©.
- (4) Bkz. L. Richter: *Upgrading labor market information in developing countries: progress and prospects* (Cenevre, ILO, 1989), s.1-2.
- (5) ILO: *The public employment services in Canada*, op.cit. Ek 8a. Ayrıca bkz HRDC 3. Bölümden Avrum Lazar'ın daha sonraki yazışması.
- (6) O\*NET'e ilişkin ayrıntılı bir açıklama Ek VIA'daki (ABD) web sayfalarında bulunabilir.

- (7) Daha fazla ayrıntı için bkz. Ek VI.2'deki web sayfaları.
- (8) Richter: op. Cit. Bölüm 3.
- (9) Schulz ve Klemmer, op. Cit. S. 45.

# İŞGÜCÜ PİYASASI UYUM PROGRAMLARININ İDARESİ 6

*İşgücü piyasası politikalarında odak noktasının edilgen biçimde gelir desteği sağlanmasından yeniden istihdama yardımcı olan aktif önlemlere kaydırılması gerektiği konusunda anlaşma vardır (1)*

## Giriş

Bu çalışmanın önceki bölümlerinde, 1970'lerden başlayarak işsizlikteki artışın KİH'in görev alanını nasıl genişlettiği anlatılmıştı. Daha önceleri KİH ağırlıklı olarak iş ve işçi bulma hizmetleriyle ilgilenir ve işsizlik yardımlarına daha az yer tanırken, bugün KİH özel istihdam hizmetleri daha önceki bütçelere göre çok daha fazla kaynak gerektirmektedir. Sözü edilen önlemleri anlatmak için kullanılan terimler değişmektedir. "Özel istihdam önlemleri" terimi, bir işsizlik krizinin hafifletilmesi için alınan açık kapatıcı olağanüstü önlemleri çağrıştırmaktadır. Ne var ki, işsizlik süreklilik kazandıkça hükümetler bu soruna karşı daha uzun süreli politikalarla ilgilenmeye başlamışlardır. OECD 1990'ların başından bu yana "aktif işgücü piyasası politikaları" (2) savunmaktadır. Bu terim de daha sürekli politikalar anlamına gelmektedir ve söz konusu politikaların işsizlik yardımları biçimindeki "edilgen" müdahalelerden ayrıştırılması gerekir. Bununla birlikte ülkelerin çoğunluğunda işsizlik yardımları aktif politikalara göre hala daha fazla kaynaktan yararlanmaktadır (bkz. Ek III).

Bu çalışmada "işgücü piyasası uyum politikaları" terimi iki nedenle kullanılmaktadır. Birincisi bu terim önemli bir fikri çağrıştırmaktadır: Eğer işgücü piyasası karışıklıklara neden olan işgücü fazlalığı ve işsizlik gibi değişikliklere uyum sağlayacaksa, o zaman hükümetin müdahalesi de gereklidir. İkincisi, bu terim standart iş ve işçi bulma hizmetleri ile işsizlik yardımı sistemlerinin ötesine geçen kapsamlı müdahale programlarını çağrıştırmaktadır. 1970'li yıllardan bu yana görüldüğü gibi, ne standart iş ve işçi bulma hizmetleri ne de işsizlik yardımları işgücü piyasasındaki önemli dengesizlikleri gidermeye yetmemektedir.

Bu bölüm işgücü piyasası uyum programlarına ilişkin konuları ele almaktadır. İlk olarak, hükümetin işgücü piyasası uyumunu sağlayacak programları neden uygulaması gerektiğini ele alıp KİH'in bu programlarda nasıl bir rol oynayabileceğini değerlendireceğiz. Ardından çeşitli uyum programlarını ele alacağız. Bu programlar arasında iş aramada yardım; eğitim/yetiştirme programları ve yaşam boyu öğrenme; doğrudan iş yaratılması ve çalışma deneyimi; ve entegre nitelikteki çeşitli girişimler yer almaktadır. Bölüm, işgücü piyasası uyum programlarının etkililiğine ilişkin bir çözümleme ile sona ermektedir.

## Hükümetler ve işgücü piyasası uyum programları

Ekonomi alanında liberal düşüncelere sahip olan kimileri, kendi yolunda ilerlemesine izin verildiğinde işgücü piyasasının son tahlilde kendi kendini düzenleyen bir mekanizma olduğu görüşündedir. Gelgelelim böyle bir modern ekonominin gerçekliklerine uzak düşmektedir. Pratikte işgücü değişime yeterince hazırlıklı olmadığından piyasalar başarısız olmaktadır. Dahası, gelişmiş, gelişmekte olan ve geçiş sürecini yaşayan ülkelerde istihdam kamusal ve özel yaşamda merkezi bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla, insanlar için istihdam fırsatları yaratılması bütün hükümetlerin önünde duran önemli bir görevdir.

Hükümetler istihdam politikaları geliştirirken bir ikilem ile karşılaşır. Bir kere, halihazırdaki istihdam fırsatlarının elde tutulması güçtür; çünkü, 2. Bölümde de gördüğümüz gibi ekonomik ve teknolojik gelişmeler nedeniyle sürekli olarak yapısal değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Bu değişiklikler sonucunda çok sayıda işçi işini yitirmektedir ve hükümet müdahalesi olmadıkça bu insanların uzun süreli işsizlikle karşılaşmaları gibi bir tehlike söz konusudur. Diğer yanda ise, hükümetlerin yapısal değişim nedeniyle işlerini yitirenler için kalıcı işler yaratmaları güçtür. Sonuçta hükümetlerin istihdam politikaları çoğu kez doğrudan iş yaratılmasını hedef alırken, aynı zamanda işgücü piyasasında yeni işlerin ortaya çıkmasına elverişli bir ortam yaratmaya yönelmektedir. Bu arada aynı politikaların bir başka amacı da işsizlerin yeniden bir işe girebilecek nitelik kazanmalarını sağlayacak müdahalelerdir.

OECD'nin işler üzerinde yaptığı bir araştırmada benimsenen yaklaşım da aşağı yukarı bu yöndedir. Bu araştırma, başka şeylerin yanısıra makroekonomik politikalar konusunda tavsiyelerde bulunmuş, teknik gelişmeyi özendirerek istihdam güvencesi sisteminin reformunu savunmuştur (3). Rapor uyum programlarının önemini kabul etmiş, bu programların özel bir hedef gruba yönelmesini ya da işgücü piyasasındaki birtakım özel sorunları ele alacak biçimde hazırlanmasını savunmuştur. Rapor da yer alan bir başka sav da, işçilerin becerilerinin geliştirilmesinin ve kapsam olarak genişletilmesinin yaşam boyu sürecek bir girişim olması gerektiğidir. Bu, OECD ekonomilerinin, yüksek beceri gerektiren ve yüksek ücretli işler yaratabilmesi açısından gerekli görülmektedir. Rapora göre eğitim ve yetiştirme politikaları, temel nitelikteki diğer toplumsal ve kültürel amaçların yanısıra bu amaca da yönelecek biçimde yürütülmelidir.

Rapor işsizlik yardımı sistemlerinde reform yapılmasını önermektedir. Rapor da savunulan görüşe göre uzun süreli ve kendini yeniden üreten işsizlik koşullarında işsizlik yardımı sistemleri birçok ülkede yarı-süreklî gelir desteğine doğru sürüklenmiş, bu nedenle insanları çalışmaya özendirici yanını zayıflatmıştır. Bu durumda işgücü piyasası uyum programlarının gerisindeki itici güçlerden önemli birini "çalışmaya teşvik için yardım" anlayışı oluşturmuştur. Burada amaçlanan, insanları yardımlara bağımlı olmaktan kurtarmak, böylece onları işgücü piyasasında bağımsız ve başkalarıyla rekabet edebilecek konuma getirmektir. Kimi ülkelerde bu tür uyum programlarında belirli bir zorlayıcılık da vardır. Buna göre işsizlerin devlet fonlarından sürekli işsizlik yardımı almaları, uygulanan programlara katılım koşuluna bağlanmaktadır.

## KİH ve işgücü piyasası uyum programları

Uyum programlarında yer alma, son dönemlerde KİH için muhtemelen en büyük fırsat olmuştur. Bununla birlikte, birçok ülke söz konusu olduğunda, KİH'in işgücü piyasası

uyum programları veren tek hatta birincil yapı olduğunu düşünmek yanlış olacaktır. Tersine, burası özel kesimden ve kamu kesiminden hizmet sunucularının rekabet ettikleri bir alandır. Bu durumda programlar KİH'in denetimi dışında geliştirilebilir ve sıra uygulamaya geldiğinde KİH devre dışı bırakılabilir. Ancak, KİH'in kimi programlarda baş rolü oynayıp diğerlerinde hiç karışmadığı durumlar da olabilir. Bu tür olasılıklara karşın genel olarak bakıldığında KİH uyum programlarının hazırlanmasında ve gereklerinin yapılmasında hep iddialı olmuştur. KİH'in bu iddiasının ardında kimi makul gerekçeler de vardır. Sıralayacak olursak, KİH'in işgücü piyasası konusunda genel bilgileri doyurucudur; KİH iş arayanların ve işverenlerin gereksinimlerine aşınadır; KİH'in yerel hizmet sunum altyapısı vardır; ve KİH hem eğitim ve yetiştirme sistemiyle, hem de sosyal güvenlik/refah sistemiyle ilişkilidir. Kimi ülkelerde bu gerekçelerden hareketle KİH'e uyum programlarının uygulanmasında merkezi bir rol tanınmış, KİH söz konusu programların girişini ve çıkışını denetleyen başlıca kuruluş olmuştur.

## Uyum programlarının türleri

İşgücü piyasası uyum programları çeşitli amaçlara yönelik olarak geliştirilebilir. Amaçlar arasında, örneğin, işgücü yetersizliklerinin giderilmesi, alkol ve uyuşturucu bağımlılığı gibi insanların iş bulmalarını engelleyen toplumsal nedenlerin aşılması, okuma yazma ve sayısal becerilerin yetersizliği gibi eğitimle ilgili engellerin giderilmesi ve dezavantajlı ya da uzun süreli işsiz kişilerin işe alınmalarına yönelik işveren direncinin kırılması vb. yer alabilir. Bütün bunlardaki ortak amaç, iş arayanların istihdam olunabilirliğini artırmak ve bu insanların işe yönelmelerine yardımcı olmaktır. Bu söylenen, örneğin kadınlar, uzun süreli işsizler, işsiz yaşlılar, yaşlı işçiler ve özürlü işçiler gibi dezavantajlı gruplar söz konusu olduğunda özellikle geçerlidir. Alttaki kesim, üç tür uyarılma programı üzerinde durmaktadır: iş aramada yardım; eğitim/yetiştirme programları ve yaşam boyu öğrenme; ve doğrudan doğruya iş yaratılması ve iş deneyimi. Ayrıca, bu programların çeşitli versiyonlarının entegre programlar kapsamında nasıl bir araya getirilebileceği üzerinde de durulmaktadır. Bu programların OECD ülkelerinde kamu harcamalarının GSYH içindeki payı açısından görece önemi ise ek III'te bulunabilir.

### *İş aramada yardım*

KİH, en başından bu yana, salt iş ve işçi bulmaya yönelik bir örgütlenmenin ötesinde, aynı zamanda insanlara örneğin mesleki eğitim ve rehberlik gibi daha geniş alanlarda hizmet verecek bir örgütlenme olarak görülmüştür (4). Ne var ki, işsizlikte 1970'li ve 80'li yıllarda görülen artışa dek bu söylenen KİH'in önemli bir bileşeni sayılmamıştır. Bu yıllarda işsiz sayısının boş iş sayısını büyük ölçüde aşmasıyla birlikte görülmüştür ki, KİH'in çalışmaları iş ve işçi bulma hizmetleri ile sınırlandırıldığında, bu kuruluşun yapabilecekleri de sınırlı kalacaktır. İşgücü fazlalığının olduğu durumlarda işverenler iş ve işçi bulma merkezlerine daha az baş vurmaktadır. Çünkü böyle durumlarda işverenler, aradıkları vasıftaki işçileri tam bulamaları bile işçi bulmada başka yollara yönelmektedirler. Daha önce de gördüğümüz gibi KİH'in bu eğilime bir yanıtı piyasada aktif biçimde yer almak olmuştur. KİH'in aynı duruma yönelik ikinci yanıtı ise, aktif iş bulma hizmetlerine daha az, boş işlerin duyurulması ve iş arama yardımlarına daha fazla ağırlık tanınmasıdır.

Buradaki temel fikir şudur: Pek çok işsiz, kendilerine gerekli bilgiler sağlandığında kendi başlarına iş arayabilmektedir. Bununla birlikte, kimi işsizlerin mevcut bilgileri nasıl kullanabilecekleri konusunda yardıma gereksinimleri vardır ve bu kişilerin iş arama tekniklerini öğrenmeleri gerekmektedir. Sonuçta KİH'in asıl ağırlık verdiği nokta işsizlerin işe yerleştirilmelerinden nasıl iş bulunacağına bu kişilere öğretilmesine doğru kaymıştır ve bu da ek hizmetlerin devreye sokulmasıyla sağlanmıştır. İsveç İş ve İşçi Bulma Kurumu eski Genel Müdürü Göte Bernhardson'un da belirttiği gibi:

(KİH'in) rolü elbette değişecektir. Artık bize, basit iş bulma işlemlerinde gerek duyulmayacaktır. Ama yaşadığımız toplumlarda bilgi ve yeterlilik giderek önem kazanacaktır. İstihdam hizmetlerinin rolü danışmanlığa ve rehberliğe doğru kayacaktır. Bugünküne göre daha nitelikli hizmetler sağlamak zorundayız. Böylece, yardıma daha fazla gereksinimi olanlara daha fazla yardımda bulunabileceğiz. Herkes enformasyon teknolojilerinden yararlanamayacaktır; ama bunların da rehberliğe gereksinimi olacaktır (5).

Konu bir iktisatçının bakış açısından ele alınırsa, iş aramada yardımın amacı işgücü arzını etkilemektir. İş arayanlara, Genellikle KİH'in iş ve işçi bulma hizmetleriyle bağlantılı olarak sağlanan destek ve danışmanlık bu kapsama girmektedir. İş aramada yardım, aynı zamanda eğitime, yeniden eğitime ve iş yaratma hizmetlerine açılan kapıdır; çünkü bu hizmetler iş arayanların becerilerinin, yeteneklerinin ve ilgi alanlarının daha net biçimde değerlendirilmesine dayanmaktadır.

İş aramada yardım hizmetlerinin sunulduğu mekanlar değişebilir. Genellikle görülen, Fransa'da olduğu gibi bu hizmetin diğer hizmetlerle aynı mekanda sağlanmasıdır. Eldeki kaynakların geniş bir nüfus kesimine hizmet sunulmasına elverişli olduğu durumlarda bu model özellikle yararlıdır. Aynı hizmet şimdi giderek artan biçimde işsizlik yardımları sistemi ile bütünleştirilmektedir (bkz. Bölüm 7). Örneğin ABD, İngiltere ve Norveç gibi ülkelerde işsizlerin işsizlik yardımlarından yararlanabilmeleri iş arama yükümlülüklerini yerine getirmeleri ile ilişkilendirilmektedir. Diğer ülkelerde ise yoğun iş arama yardımları hedef gruplara yönelik daha özel programlara bağlanabilmekte ve iş yaratılmasına ilişkin eğitim programlarıyla birlikte ele alınabilmektedir. İş arama yardımlarının farklı biçimleri, hizmetin farklı düzeyleri ve özel gereksinimleri olan iş arayanların bu gereksinimlerini karşılamaya yönelik etkinliklerin standartlaştırılmasıyla ilgilidir. Bu biçimlerden üçü üzerinde durmak gerekir: (1) herkesi kapsayan ve kendi kendine yardım esasına dayanan hizmetler; (2) grup etkinlikleri; (3) bireysel ya da yoğun yardım.

### *1. Herkesi kapsayan ve kendi kendine yardım esasına dayanan hizmetler*

Çok sayıda işsiz her birine tek tek hizmet sunulmasının maliyeti nedeniyle, hizmet sunumunun çok daha ucuz biçimleri geliştirilmiştir. İş arayan insanlara yardımcı olmanın maliyet açısından en elverişli yöntemi, bir kaynak odasının ya da merkezinin kurulmasıdır. Buraya insanlar kendi başlarına gelerek meslekler, bunlarla ilgili eğitim ve yetiştirme olanakları ve tek tek işlere ilişkin bilgilere ulaşabilirler. Daha yakın zamanlarda bu tür bilgiler artık bilgisayardan, özellikle de İnternet'ten edinilebilmektedir ve bu da çeşitli kesimlerin bilgiye erişimini kolaylaştırmaktadır. Örneğin Kanada'da iş arayanların bu alanda kendi işlerini gördükleri otomatik sistemler gelişmiştir. Bu otomasyon aşağıdaki hususları da içermektedir:

- İnternet'teki ve KİP bürolarındaki elektronik meslek arama sistemi;

- İşgücü piyasası ve insan kaynakları hizmetleri enformasyonu içeren ek bir elektronik kaynak (WorkInfoNet);
- Genç insanlara işgücü piyasasına girmelerinde ve bu piyasaya uyum sağlamalarında yardımcı olmayı amaçlayan interaktif bilgisayar sistemi (COMPASS); ve
- İnsanların belirli meslek türleri hakkında bilgi edinmelerinde ve böylece meslek seçim bu meslekte ilerlemelerinde yardımcı olan kompüterize mesleki enformasyon ve kariyer araştırma sistemi (CHOICE).

Daha fazla yardıma gereksinimi olanlar içinse KİH personeli hizmet gereksinimlerini belirlemek üzere görüşmeler yapmaktadır.

ABD’de KİH bütçesinin son on yıl içinde kısılması sonucunda yerel istihdam bürolarında genel danışmanlık hizmeti veren personel sayısında da azalma olmuştur. Kimi eyaletlerde, örneğin işlerinden çıkarılanlar ve emekliler gibi özel gruplara yönelik programlarca finansmanı sağlanmadığı sürece istihdam bürolarında genel danışmanlık personeli çalıştırılmamaktadır. Artık bu personelin yerini KİH bürolarından, liselerden, meslek okullarından, üniversitelerden Internet aracılığıyla ulaşılabilen elektronik kariyer enformasyon araçları almıştır. Enformasyon teknolojisindeki gelişmelerle birlikte bu sistemler de gelişmiş ve daha yetkin bir hale gelmiştir.

## 2. Grup etkinlikleri

İstihdamın önündeki engeller genellikle bütün iş arayanlar için aynı olduğundan, KİH gruplamalar yaparak çok sayıda iş arayana aynı anda yardımcı olabilir. Bu yol teke tek danışmanlık yapmaktan daha az masraflıdır ve ayrıca aynı konumdaki insanları bir araya getirerek birbirlerinden öğrenmelerini ve kendi ilişki ağlarını geliştirmelerini sağlama avantajına sahiptir. Bu biçimdeki grup hizmetinin muhtemelen en etkili örneklerinden birini “iş kulüpleri” oluşturmaktadır. İş kulüpleri 1970’li yılların ortasında ABD’de iki davranış psikologu tarafından geliştirilmiş ve ilk geniş ölçekli uygulama alanını da 1980’li yıllarda Birleşik Krallık’ta bulmuştur. Aynı uygulama o günden bu yana Belçika (8), Fransa, Macaristan, İrlanda, Polonya (9) ve Hollanda gibi ülkelerde de görülmüştür. İş kulüpleri iş arayanları kendi durumlarıyla ilgili sorumluluk almaya, enformasyon ve görüşlerini paylaştıkları başka iş arayanlarla birlikte çalışmaya özendirilmektedir. Amaçlanan, iş arayanların daha aktif tutumlar almalarını sağlayarak iş bulmayı kolaylaştırmaktır. Bir çok boş işin açık olarak duyurulmadığı ya da KİH’e bildirilmediği gerçeğinden hareket edilerek, iş arayanlar özellikle işverenlerle doğrudan temas kurmaya özendirilmektedir.

Bir iş kulübünün makul ölçülerde geniş bir tesisi ve donanımı olması gerekir. Burada bulunan telefon, faks ve bilgisayar donanımı sayesinde iş arayanların nitelikleri ve özgeçmişleri gerekli yerlere iletilir. Bu araçların sağlanması önemlidir; çünkü iş arayan pek çok kişi kendi evlerinde bu imkanlardan yoksundurlar. Ayrıca, buralarda sağlanan kırtasiye ve posta hizmetleri de ücretsizdir. Katılımcılara, insan ilişkileri açısından olumlu özellikler taşıyan ve iş arama teknikleri konusunda bilgili kulüp liderleri rehberlik eder.

İş kulüpleri, son dönemde uygulamaya sokulan en başarılı uyum programları arasındadır. Ne var ki, bu tür kulüplerin belirli işgücü piyasalarında işlerli olabilecekleri ölçeğin belirli sınırları da vardır. Örneğin, işverenlerin aşırı telefon açılması sonuçta verimsiz bir durum yaratabilir. İş kulüplerine ilişkin en ayrıntılı değerlendirme BK’da yapılmıştır. Bu araştırma, iş kulüplerinin, küçük ölçekli çalıştıklarında en fazla verimi

sağladıklarını göstermiştir. 1984 yılında oluşturulan pilot nitelikteki üç iş kulübünün katılımcılarına iş bulmadaki başarı oranı yüzde 75'tir. Gelgelelim, bu kulüpler daha geniş ölçekte olduklarında etkinlik de azalmaktadır. 1996/97 yıllarına ait rakamlar, büyük ölçekteki iş kulüplerinin katılımcılarının yüzde 40'ına iş bulunabildiğini göstermektedir. 1994 yılına ait bir değerlendirme çalışması iş kulüplerinin istihdamla ilgili sonuçlar açısından olumsuz sonuçları olduğuna, ancak bu sonuçların daha fazla kadınlarda ortaya çıktığına işaret etmektedir (10).

Grup etkinliğinin yaygın görülen bir türü de “iş fuarı”dır. İş fuarları işverenlerle iş arayanları belirli bir zamanda ve mekanda bir araya getirmekte, bu kesimlerin birbirleriyle doğrudan temas kurmalarına olanak sağlamaktadır. KİH burada yalnızca örgütleyici ve kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır. İş fuarları, piyasanın her iki tarafı arasında doğrudan ilişki kurulmasını mümkün kılmaktadır. Bu çerçevede iş arayanlar işverenleri işin niteliği ve çalışma koşulları konusunda enformel biçimde bilgilendirirken, işverenler de iş arayanların ilgi düzeyini ve istenilen vasıflara sahip işçilerin bulunup bulunmadığını değerlendirebilmektedir. Örneğin Hong Kong (Çin) “İşçi Yeniden Eğitim Kurulu” ve önemli diğer işveren kuruluşları ile birlikte “iş pazarları” örgütlemekte, Polonya ise kurumlar arası iş fuarları düzenlemektedir.

İş arama teknikleri, istihdam koşulları ve meslek-kariyer enformasyon konularını kapsayan grup kursları ya da çalışmaları, iş hedeflerini ve istihdam imkanlarını belirlemelerinde iş arayanlara yardımcı olmaktadır. Bu grup kursları genel olarak iş arayanlara ya da bunların içindeki hedef gruplara yönelik olabilmektedir. KİH'in birçok ülkede sunduğu çeşitli türde grup kursları ve çalışmaları vardır. İsveç'te, bir işe nasıl baş vurulacağı ve bu konudaki iç motivasyonun nasıl artırılacağı konusunda grup eğitim çalışmaları yapılmaktadır. Norveç, hem işsizlere görevleri ve hakları konusunda bilgi vermek, hem de iş arama teknikleri konusunda bu kesime yol göstermek amacıyla grup bazında enformasyon ve danışmanlık hizmetleri vermektedir. Birleşik Krallık'ta uzun süre işsiz olanlar için iş-planı grup çalışmaları düzenlenmektedir. Bu çerçevedeki beş günlük grup çalışmalarında kişisel değerlendirmeler, iş arama rehberliği ve kendi kendine güven konuları üzerinde durulmaktadır. Hong Kong (Çin), belli başlı iş kategorileri için grup brifingleri gerçekleştirmekte; küçük gruplar söz konusu olduğunda ise kendi kendini değerlendirme, piyasa konumu, ilişki kurma, görüşme becerileri, kamusal ve özel istihdam hizmetleriyle eğitim-yeniden eğitim olanaklarına erişim gibi iş arama teknikleri üzerinde durmaktadır. Hong Kong'da ayrıca işe alım seminerleri ve kariyer seçimi sergileri de düzenlenmektedir. Tunus iş arama teknikleri ile ilgili tanıtıcı toplantılar düzenlemekte, Arjantin'deki “imge” projesi ise düşük vasıflı kesimleri hedef alarak iş arama ve spontane başvuru teknikleri üzerinde yoğunlaşan 15 saatlik kısa kurslar vermektedir. Kanada'da ise işe yönlendirme atölyeleri, dezavantajlı konumdaki öğrencilere ve okullarından ayrılanlara eğitim sağlamaktadır.

### 3. *Bireysel ya da yoğun yardım*

Bire bir düzeyde yapılan yoğun yardımlar (11) çeşitli biçimler alabilmektedir. Örneğin bu yardım mesleki rehberlik biçiminde verilebileceği gibi yoğun danışmanlık biçimini de alabilmekte, işsizlere yönelik tavsiyelerden dezavantajlı konumdaki iş arayanlardan oluşan özel gruplara uzman danışmanlık hizmetlerine kadar uzanabilmektedir.

### *Mesleki rehberlik*

Mesleki rehberlik, eğitilmiş bir danışmanın kişilerden becerilerine, özlemlerine ve ruhsal durumlarına ilişkin bilgiler alıp onlara uygun iş imkanları hakkında bilgi sağladığı, iş bulmak için gerekli eğitim yollarını gösterdiği bir süreçtir. Amaçlanan, kişilere işgücü piyasasını daha iyi kavratarak, aranan eğitim nitelikleri konusunda bilgilendirerek ve kendi ilgi alanlarını ve yeteneklerini ortaya çıkararak onlara doğru meslek seçimleri yapmalarında yardımcı olmaktır. Bu süreçte, kişilerin ilgilerini ve yeteneklerini saptamak için psikolojik testlere de baş vurulabilir. Bu tür testlerin uygulanmasında geleneksel olarak eğitilmiş bir psikologun ya da en azından bu alanda özel eğitim görmüş birinin yardımına gerek vardır. Ancak, daha çok sayıda insana ulaşabilmek ve olumlu yanıtlar alabilmek için, dana önceki yaklaşımın yerine daha basit ve hizmet alanın kendisinin kullanabileceği otomatik ve basılı araçlara giderek daha çok baş vurulmaktadır. Mesleki rehberlik geleneksel olarak daha çok tam zaman eğitim gören öğrencilere sağlanırdı. Bugün ise kimi ülkelerde benzer bir yaklaşım işlerinden çıkartılan ya da başka bir mesleğe yönelmek isteyen işçiler için de uygulanmaktadır.

Etkili bir mesleki rehberlik çok şey gerektirir. Teşhis becerileri, eğitim ve öğretim sistemine ilişkin yeterli bilgi, yerel ve ulusal işgücü piyasaları hakkında ayrıntılı bilgiler, başka bir deyişle hangi işlerin rağbette hangilerinin ise geri planda olduğu vb. bunlar arasındadır. Bu tür bilgiler çok önemlidir. Çünkü, işsizliğin artması ve işgücü piyasasında meydana gelen ve 2. Bölümde anlatılan değişimler, belirli mesleklerdeki uzun dönemli iş fırsatlarının kestirilmesini eskisine göre çok daha güç hale getirmiştir.

Mesleki rehberlik, çeşitli ülkelerde çeşitli biçimlerde kullanılmıştır. Örneğin Belçika'da FOREM bünyesindeki *Centre d'accueil, d'orientation et d'initiation socio-professionnelle* işsizler için danışmanlık, mesleki rehberlik ve temel eğitim hizmetleri sağlamakta, ancak kursiyerlere bu kişileri hemen bir işe yerleştirme amacıyla yaklaşmamaktadır. Norveç'te KİH bir mesleki rehberlik kitabı yayınlamıştır (12). Bu çalışmada ülkedeki lise ve yüksek okul eğitimine ilişkin bir araştırma da yer almaktadır. Bu ülkede KİH tarafından ayrıca ülke dışında eğitim ve eğitim için maddi yardım konularında bilgiler de sağlanmaktadır. Bunlardan amaçlanan, iş arayanlara ilgi alanlarına ve yeteneklerine göre meslek seçmelerinde yardımcı olmak ve onları daha fazla eğitime yönlendirmektir. Tunus'ta mesleki rehberlik, eğitim için başvuranlarla sınırlı tutulmakta, psiko-teknik testler ise adayların yeteneklerinin ve motivasyon düzeylerinin belirlenmesinde başlıca araç olarak kullanılmaktadır. Rehberlik ve psiko-teknik testler gelecekte gençlere, ilk kez iş arayanlara ve işletmelere de uygulanacaktır. ABD'de mesleki rehberlik ve yetenek testleri yaşlılara uygulanmaktadır. Mesleki rehberliğin diğer örnekleri arasında, ilk kez iş arayan gençlere yönelik özel mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri de bulunmaktadır. Bu uygulama Kanada, Fransa, Japonya, Tunus ve Hong Kong (Çin) gibi ülkelerde görülmektedir. Hong Kong'da uzmanlaşmış mesleki rehberlik özel olarak iş arayan özürülere, Kanada'da ise kadınlara yönelmektedir.

Mesleki rehberlik için ayrılan ödenek, örneğin Fransa gibi ülkelerde kaynakların sınırlılığı nedeniyle kısımlıdır. Buna karşılık aynı ödeneğin Polonya gibi geçiş sürecindeki ülkelerde arttığını görüyoruz. Polonya'daki mesleki danışmanlık sistemi altı mesleki enformasyon merkezinden (bir gezici merkez dahil), 200 mesleki enformasyon ve grup rehberliği odasından ve tam eğitim görmüş 480 meslek eğitmeninden oluşmaktadır.

### *Bireysel düzeyde yoğun istihdam danışmanlığı*

Bireysel düzeyde istihdam danışmanlığı hizmetlerinde görülen eğilim, işsizlere yardıma yönelik daha yapılanmış sistemlerin geliştirilmesi yönündedir. Bu eğilime, zaman zaman, AB tarafından da savunulan “somut durumu yönlendirme yaklaşımı” adı verilmektedir. Burada, danışmanla iş arayan arasındaki mutabakata dayanan bir plan geliştirilmektedir ve her iki taraf da (iş arayan ve KİH) bu plan çerçevesinde belirli yükümlülükleri üstlenmektedir. Ortaya çıkan plana “sözleşme”, “anlaşma”, “yeniden bütünleştirme planı” ya da “istihdam olunabilirlik planı” gibi çeşitli adlar verilmektedir. Uygulama yönünde ne kadar mesafe alındığı düzenli aralıklarla değerlendirilmekte ve gerektiğinde ek yönlendirme hizmetleri sağlanmaktadır. Bu mekanizma, işsizlik yardımlarından yararlananların mümkün olan en kısa sürede iş bulup çalışmaya başlamalarını sağlamayı amaçlayan politikalarla ilişkilendirilmiştir (bu politikalar, 7. Bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır; bkz. “İş aramada yardım ve yeniden istihdam hizmetleri”).

Birleşik Krallık, bu tür iş arama yardım hizmetleri için en yapılandırılmış sistemlerden birine sahiptir. Verilen hizmet “iş arayan anlaşması”nı temel almaktadır. Bu anlaşma, iş arayan bir kişi kendini işsiz olarak kaydettirdiği anda ortaya çıkmaktadır. Böylece, iş arayanla KİH arasında bir sözleşme ortaya çıkmaktadır. Buna göre, işsizlik yardımlarından yararlanabilmenin ön koşulu olarak, kişi belirli iş arama ve diğer hizmet yükümlülüklerini üstlenmektedir. Alınan mesafe düzenli aralıklarla değerlendirilmekte, kişinin işsiz kalma süresi ne kadar uzarsa hizmetler de o kadar artmaktadır. Buna benzer biçimde “New Deal” programlarında da iş arayan her kişiye bir kişisel danışman atanmakta, iş arayanla bu danışman, iş arama, eğitim ve benzeri konularda planlar geliştirmektedir.

Belçika’da 1993 yılında federal yetkililer tarafından *Plan d’Accompagnement des Chomeurs* ya da PAC (13) adı verilen bir rehberlik planı devreye sokulmuştur. Bundan amaçlanan, işsizlerle işgücü piyasası arasındaki temasların sürdürülmesidir. Rehberlik planı, işsiz kişinin durumuna ilişkin bir teşhisi bu kişinin işgücü piyasasına yeniden katılma şansına ilişkin değerlendirmelerle kaynaştırmaktadır. Bundan bir ay sonra, yaşa, mesleki yeterliliklere ve diğer etmenlere dayalı olmak üzere somut bir eylem planı hazırlanmaktadır. Eylem planı yazılı olarak, bir sözleşme biçiminde hazırlanmakta ve örneğin iş arama danışmanlığı, mesleki eğitim ya da sübvans edilmiş istihdam programı gibi somut eylemler önermektedir. Sözleşme aynı zamanda sürekli değerlendirme için bir zemin de sunmaktadır (14). . Finlandiya’da 1998 yılında KİH hizmetlerini iyileştirme çalışmalarının bir parçası olarak bireysel temelde bir iş arama planı hazırlanmıştır. Bu planın amacı, işsiz kalınan sürenin kısaltılması, işsiz kişilerin daha aktif biçimde iş aramalarının sağlanması ve iş arayanların açık işgücü piyasasında yeniden iş bulmaya yönlendirilmesidir ‘ayrıntılar için bkz. Ek IV.17).

Fransa’da ANPE, doğrudan doğruya istihdamla ve işgücü piyasasıyla ilintili sorunları olan işsizler ve iş arayanlara rehberlik hizmeti veren bir kuruluştur. Bu çerçevede iş arayan kişiye kendi güçlü ve zayıf yanlarını değerlendirmesi için bir çerçeve ile birlikte danışmanlık ve destek sunulmaktadır. Ancak bu sistem işsizlik yardımları ile ilişkili değildir (ANPE tarafından benimsenen yaklaşımlara ilişkin bilgiler Ek IV.18’de bulunabilir). Norveç’te KİH personeli işsizleri her üç ayda bir teke tek danışmanlık ya da grup bazında enformasyon amacıyla çağırılmaktadır. Bu ülkede KİH personeli ayrıca iş arayanlarla tam bir işbirliği içinde eylem ya da istihdam geliştirme planları hazırlamaktadır. Bu planlarda iş arayanların işgücü piyasasında iş bulma şanslarını artırıcı farklı adımlar belirtilmektedir. . Hollanda, Portekiz ve İspanya’daki KİH de, işsizlerin yeniden iş bulmaları için yeniden bütünleştirme planları ya da bireysel bazda yardım

planları hazırlamaktadır. Hong Kong’da (Çin) geliştirilen iş bulma programı, işsizlerin iş bulmalarına yardım amacıyla yoğun hizmetler içermektedir.

### *Uzmanlaşmış istihdam danışmanlığı*

İşsizlere verilen yoğun danışmanlık hizmetleri zaman zaman, uyuşturucu ve alkol bağımlılığı, evsizlik, bakılacak çocuk ya da borç gibi kişisel sorunların çözümüne de yönelmektedir.. Gerçekten de, bu sayılanların her biri insanların iş bulmalarını önleyici etmenler olabilmektedir. Bu tür uzmanlaşmış danışmanlık hizmetleri KİH’in kendi alanının ötesine taşmakta ve uzmanlaşmış yardım gerektirmektedir. Bu arada, sosyal yardım hizmetleriyle bağlantı da büyük önem taşımaktadır. Japonya, Norveç ve Hong Kong (Çin) dahil olmak üzere pek çok ülke, belirli kategorilerdeki iş arayanlara seçici iş arama yardımları yapmaktadır. Bu seçici hizmetler çok büyük çeşitlilik içeren bir kapsama sahiptir ve bu çeşitlilik ulusal istihdam politikalarına göre biçimlenmektedir. Hong Kong, daha yaşlı iş arayanlar ve emekliler, kapsamlı sosyal sigorta hizmetlerinden yararlanmak üzere başvurular ve tek başına yaşayan çocuk sahipleri için bilgilendirme ve rehberlik hizmetleri vermektedir. İş arayan özürülüler içinse derinlikli görüşmeler, mesleki yardım/rehberlik, iş testleri, iş görüşmelerinde refakat ve işe yerleştikten sonra izleme gibi hizmetler verilmektedir. Hong Kong Çin’den yeni gelenler için 1997 yılı Eylül ayında iki istihdam ve rehberlik merkezi açmıştır. Bu merkezler, yeni gelenlere şu hizmetleri vereceklerdir: istihdam koşulları ve kariyer rehberliği konusunda bilgilendirme; işgücü piyasası bilgileri; istihdam danışmanlığı; iş için referans; ve yoğun iş arama-uyuşturma. Sistem orta öğretim düzeyindeki öğrenciler ve gençlik merkezlerine devam edenler için sunulan hizmetler ise şunlardır: kariyer eğitimi (enformasyon ve rehberlik); kariyer danışmanlığı; farklı meslek kollarından ve eğitim kurumlarından gelenlerle birlikte kapsamlı kariyer sergileri; işyeri ziyaretleri; ve çağdaş mesleki bilgiler ve etkinlikler konusunda küçük testler.

Japonya’da verilen hizmetler de hayli kapsamlıdır. Örneğin bu ülkede beyaz yakalı ve yaşlı işçiler için belli başlı kentlerde 25 “Yetenek Bankası”, çalışabilecek durumda olan ve çalışmaya istekli kadınlar için de gene belli başlı kentlerde 12 “Merhaba Bayan” merkezi açılmıştır. Bunların yanısıra Tokyo’da da bir “U dönüşü” merkezi açılmıştır. Bu merkezlerin amacı, geldikleri yerlere geri dönmek isteyenlere istihdam, yaşam tarzlarına ilişkin bilgiler ve mesleki danışmanlık sağlamaktır. Program, “U dönüşü fuarları” adı verilen ortak görüşmelerle de desteklenmektedir. Görüşmeler video-konferans tekniklerinden yararlanılarak yapılmakta, ayrıca kentsel bir alandan kentsel olmayan bir başka yöreye taşınan kuruluşların çalışanlarına yardım sağlanmaktadır.

### **Yetiştirme ve eğitim programları**

2. Bölümde de gördüğümüz gibi, modern hükümetlerle OECD, AB ve ILO gibi uluslararası kuruluşlar, insanların bilgi ve beceri düzeylerinin sürekli yenilenmesi gerektiğini artık giderek daha fazla kavramaktadırlar. Buna özetle “yaşam boyu öğrenme” denmektedir. Eğitim ve yetiştirme, hızla değişen ve giderek daha fazla esnekleşen işgücü piyasasında daha fazla önem kazanmaktadır. KİH’in yaşam boyu öğrenmeye açılan bir kapı olma potansiyeli vardır. Bunun nedeni, KİH’in iş arayanlar ve işverenlerle yakın etkileşim içinde olmasıdır. Dolayısıyla eğitim ve yetiştirme programları bütün gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasası uyum programlarında önemli bir rol oynar. Söz konusu programların amacı, temel becerilerden yoksun olanlara eğitim sağlamak, vasıfsız işçileri kalifiye hale getirmek ve vasıflı işçilere de ekonomik değişime göre iş değiştirmelerinde

yardımcı olmaktadır. Bu programlar değişik yollardan uygulanabilir. İşyeri dışında, sınıf içi kurslar, iş üzerinde eğitim ya da çıraklık eğitiminde olduğu gibi bunların bir karması denenebilir. Programlar işgücü piyasasının ivedi gereksinimlerine karşılık verecek biçimde standartlaştırılabileceği gibi özel olarak dezavantajlı kesimlere de yönelebilir.

Eğitim ve yetiştirme programları gelişmiş birçok ülke için de önemli olmakla birlikte bu programlar KİH'in asli işlevleri arasında görülmeyebilir. Gerçekten de burada KİH'in rolü bu tür programlar için adayların belirlenmesine ve program bittikten sonra da kurs görenlerin işe yerleştirilmelerine sınırlanabilir. KİH'in eğitim sağlamadaki rolü artık giderek sözleşmeli hale gelmektedir. Burada KİH, diğer özel ve kamu sektörü kuruluşlarından sözleşme yoluyla eğitim hizmeti almaktadır. KİH'e bu çerçevede hizmet veren kuruluş, bunun yanı sıra danışmanlık da yapabilir ve kurs görenlerin belirli bir bölümünün işe yerleştirilmesi için taahhütte bulunabilir. Bununla birlikte, kimi ülkelerde KİH'in işgücü piyasasına yakınlığı, bu tür programların planlanmasında ve denetlenmesinde KİH'e daha büyük rol tanınmasının gerekçesi olabilir. Ek V, bu tür programların son dönemde nasıl hazırlandığını ve KİH'in bu sürece ne ölçüde katıldığını anlatmaktadır.

İş eğitimi ve yeniden eğitim politika ve programlarının türleri ve bunların etkileri konusunda derinlikli araştırmalar mevcuttur (15). Eğitim programları söz konusu olduğunda önemli kimi politika ve program yönetim konuları gündeme gelmektedir. Bunlardan tekrar tekrar uygulanan kimileri işsizlere ve işsiz kalma ihtimali yüksek olanlara ilişkindir. Burada en başta katılımcıların seçimi konusu gündemdedir. İşe yerleştirilmeleri güç olanları hedef alan programlarda bile, bu programların sonuçta işe yerleştirilmeleri daha kolay olanlara yardımcı olması gibi bir yanlılık söz konusudur. Bunun başlıca nedenlerinden biri, bir işe yerleştirilmeleri güç olanların aynı zamanda eğitim ve öğrenim deneyimleri yetersiz kimseler olabilmeleridir. Bu yanlılık "kremayı alma" olarak da adlandırılmaktadır.

İkinci bir konu da, bir yandan işe yerleştirilmeleri güç olanların gereksinimlerini yanıtlarken diğer yandan işgücü piyasasının değişen gereksinimlerine yanıt verebilecek esneklikte eğitim kurumlarının bulunabilmesidir. Kamu sektöründeki kapsamlı eğitim kurumları aynı zamanda yerleşik hale gelmiş katı kurallara sahip olduklarından, birçok ülkede eğitim işi başkalarına ihale edilmektedir. Üçüncü konu, işsizliğin yüksek düzeyde olduğu dönemlerde geniş ölçekte kullanılan eğitim programlarıyla ilgilidir. Bu tür programlar, işsizler için "park yerleri" sağlamakla eleştirilmiştir. Sağlanan eğitimin işgücü piyasası gereksinimlerine karşılık düşmediği durumlarda bu söylenen özellikle geçerlidir. Nihayet, son konu, halen işleri olanların eğitimidir. Sınırlı becerilere sahip işçiler istihdam olunabilirken, işgücü piyasası programları halihazırdaki işgücünün becerilerini geliştirmeye, böylece onları piyasada tutmaya ve gelecekteki işsizlik riskinden korumaya kaynak ayırmalı mıdır? Bu sorumluluğu hükümet mi, yoksa özel işveren mi üstlenmelidir?

## Doğrudan iş yaratan programlar

İş yaratma programlarının başlıca amacı, işgücü talebini artırmaktır. İkinci bir amaç da, işsizlere iş deneyimi kazandırarak bu insanların istihdam olunabilirliklerini sağlamak olabilir. İş yaratma programları üç kategoride ele alınabilir: kamu sektörü programları; insanların kendi işlerinde çalışmalarını sağlayan programlar; ve istihdam özendiricileri ya da ücret sübvansiyonları.

Kamu sektörü programları, kamusal ya da yarı-kamusal sektörlerde piyasa dışı etkinliklerle iş yaratırlar. Bunların arasında, yeniden bütünleşen işletmeler ya da topluluk girişimleri kanalıyla ara işgücü piyasasında istihdam yaratan daha mütevazı topluluk projeleri de dahildir. Ekonomik yeniden yapılanma sürecinden geçen ülkelerde yerel topluluk kalkınma projelerinde daha aktif rol oynaması için KİH'e sürekli talep gelmektedir. KİH'ten istenen, işçilere yönelik taramalarda yardımcı olması ve topluluk kalkınmasına katkıda bulunmak üzere yeni yatırım yapmayı kabul eden firmalarda çalışan işçilere özel eğitim vermesidir.

Kendi işinde çalışmayı teşvik eden programlara KİH katılımı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. KİH'in bu alanda yardımcı olma kanallarından biri, yerel KİH büroları aracılığıyla, küçük ölçekli işlere başlamak isteyen işsizlere küçük ölçekli sermaye ve teknik danışmanlık sağlanmasıdır. Ne var ki eldeki kanıtlar KİH'in bu tür programları yönetmek için sınırlı uzmanlığa ve zamana sahip olduğunu göstermektedir. Endonezya ve Meksika gibi ülkelerde küçük işletmeleri geliştirme girişimlerinin planlanması uygulanması HDK'lara bırakılmıştır. HDK'lar bu alanda teknik yardım (örneğin işsizlerin ilk yönelimlerin ve ilgi alanlarının değerlendirilmesi gibi) sağlamakta ya da işsizlere tesis ve kredi gibi imkanlara ulaşmalarında destek olmaktadır. Bir diğer yaklaşım da, kendi işlerine yeni başlayanlara işsizlik sigortası yerine gelir desteği sağlanmasıdır. İngiltere'de 1980'lerden bu yana başarıyla uygulanan işletme tahsis sisteminin temelinde de bu vardır.

İşverenlere yönelik istihdam teşvikleri ya da ücret sübvansiyonları, iş yaratmada, durumları güç insanların işe alınmalarında ya da düzenli işgücü piyasasında istihdamı korumakta kullanılmaktadır. KİH bu programları fiilen kendisi yönetmekte ya da katılımcıları belirleyerek bu işi yapan özel ya da kamusal diğer kuruluşlara yardımcı olmaktadır. Geçici üreli ücret sübvansiyon programlarının maliyet etkinliği konusunda birbirinden farklı sonuçlar vardır. Bu programların istihdam olanaklarını yeniden dağıtma anlamında etkili oldukları açıktır; bununla birlikte aynı programların kendi başlarına ek iş yaratarak uyum sürecini hızlandırmada ne kadar etkili oldukları tartışmalıdır (16).

İş yaratma programlarının ulusal işgücü piyasası politikalarındaki ağırlığı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (bkz. Ek III). Kimi ülkelerde iş yaratılması işgücü piyasası politikasının ana bileşeni durumundadır. Örneğin Hollanda'da iş yaratma programları işgücü piyasası stratejisinin büyük bölümünü oluşturur. Bu ülkede 1998 yılı için planlanmış sübvansiyonlu işler aktif işgücünün yüzde 3'üne, kamu kesimindeki işlerin ise yüzde 12'sine karşılık düşmektedir (sübvansiyon edilmiş işlerin büyük bölümü kamu kesimindedir).

Ayrıca, KİH'in bu hizmetlerin idaresindeki rolü de gene ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. İngiltere'de KİH, işçi sübvansiyon programları dahil iş yaratma programlarının planlanmasında ve yönetilmesinde önemli bir rol oynamıştır. 1994 yılında "Workstart" pilot programı başlamış ve 1997 yılında kapsam olarak genişlemiştir. Bugün sübvansiyon edilmiş işler 18-24 yaş grubundakilerle daha yaşlılar ve daha uzun süreli işsizlere yönelik "New Deal" stratejisinin bir unsurudur. Bu programlar çerçevesinde işverenler uzun süre işsiz olanları ya da gençleri altı ay süre ile işe alma taahhüdü karşılığında sübvansiyon edilmektedirler (daha fazla bilgi için bkz. New Deal, Ek IV.19).

İngiltere'de KİH ayrıca "İş Denemesi" programını da yönetmektedir. Bu programda işverenler normal işveren maliyetlerinden bağımsız olarak uzun süredir işsiz olanları üç haftalığına denemektedir. 1998-99 yıllarında 15.000 kişi iş denemelerinde yer almış, ardından bu kişilerin 9 bini işe yerleştirilmiştir. Bunlara ek olarak, örneğin temizlikçilik gibi ev hizmetlerinde çalışma ücret sübvansiyonları ve vergi indirimleriyle teşvik edilmektedir. Amaçlanan, düşük becerili insanların istihdamını yaygınlaştırmak ve yasa

dışı çalıştırmayı caydırmaktır. Bu sürece ilişkin bir değerlendirme sonucunda İş Denemesi'nin uzun süreli işsizlerin iş bulabilmeleri açısından hayli olumlu sonuçlar verdiği ve programın özellikle tam zamanlı ve devamlı işlere girişe yardımcı olduğu ortaya çıkmıştır (17). Bununla birlikte araştırmacılar, daha geniş bir ölçekte de aynı başarının elde edilip edilemeyeceği konusunda tereddüt içindedirler.

Almanya'da KİH iş yaratma programlarının idaresine aktif biçimde katılmaktadır. Bu çalışmada KİH'in yardımcısı, programların yönetimini denetleyen yerel yönlendirme kurullarıdır. Yerel düzeyde KİH'in mevcut fonların yüzde 20'ye kadar varan bir bölümünü yerel koşullara göre iş eğitimi ve iş yaratma programları arasında kaydırma yetkisi vardır. Buna ek olarak yeni bir program işsizlik yardımlarının belirli sosyal ve çevresel projeler söz konusu olduğunda uzun süreli işsizler için ücret sübvansiyonu olarak kullanımına izin vermektedir. Bu programın ilk kez benimsendiği yer Almanya'nın doğusu olmuştur.

Norveç'teki iş yaratma programları KİH tarafından yönetilmektedir ve Norveç kamusal iş yaratma programlarının düzenlenmesi konusunda iyi bir örnek oluşturmaktadır. Norveç'teki program uzun süreli işsizlere iş deneyimi ve eğitim sağlamaktadır. Belediyeler, yerel idari birimler, devlet ve gönüllü kuruluşlar işveren konumundadırlar ve bunlar her bir katılımcı için toplam maliyetin yaklaşık yüzde 87'sini oluşturan sabit bir miktarı her ay almaktadırlar. Katılımcılar ise çalıştıkları sürenin yüzde 85'i için normal ücret almakta, buna karşılık eğitimde geçer yüzde 15'lik zaman dilimi için kendilerine ödeme yapılmamaktadır. Bu programlar, yerel düzeydeki bir yönlendirme kurulu tarafından denetlenmektedir. Ayrıca Norveç'te işe yerleştirilmesi zor kişileri işe alan özel işverenlere ücret sübvansiyonları verilmektedir. Hedef grubun niteliğine göre değişmek üzere işverenler bir yıla kadar sübvansiyon alabilmektedirler. Ancak sübvansiyon süresinin bitiminden sonra katılımcıyı işte tutmak için herhangi bir yükümlülük altına girilmemektedir. Norveç'te ayrıca kendine özgü bir iş rotasyon sistemi de vardır. Bu sistemde işsiz kişiler, eğitim için geçici süre işlerinden ayrılanların yerine çalışabilmektedirler. Burada başkalarının yerine çalışanlara normal ücret ödenmekte işverene ise bunun karşılığında götürü bir sübvansiyon ödenmektedir.

Kanada'da yapılan araştırmalar, ücret sübvansiyonlarının ve kendi işinde çalışmanın işgücü piyasası uyumu açısından en etkili programlar olduğunu göstermektedir. Bu nedenle KİH iş yaratmada işbirliği ya da iş deneyimi programlarını sürdürürken, ücret sübvansiyonlarına, kazanç desteğine ve iş kuranlara yardıma özel önem vermektedir. ABD'de 1970'li yılların ortalarına özgü kamu istihdam hizmeti programlarına son verilmiştir. Bununla birlikte sübvansiyonlu istihdam, örneğin bugünkü refah amaçlı reform girişimleri gibi programlarda daha sınırlı biçimde muhafaza edilmektedir. ABD'deki kamu istihdam hizmetlerine ilişkin olarak 1980'lerde yapılan kapsamlı bir değerlendirme bu hizmetlere ilişkin çeşitli sonuçlara varmıştır (18). Bir kere, bir yanda bağımlılığa yol açmaktan kaçınmak, diğer yandan da yerel yönetimlerin bütçe yüklerini hafifletmek için bu programlarının yalnızca belirli bir süre için uygulanması öngörülmektedir. Değerlendirme, ikinci olarak, eğitim programlarına katılan diğerleri ile karşılaştırıldığında katılımcıların normalin ötesinde istihdam engelleri ile karşılaştıkları gözetilerek, programlar için daha fazla sübvansiyon öngörülmektedir. Bununla birlikte, maliyetleri denetim altına almak ve katılımcıları başka işler aramaya teşvik etmek için sübvansiyonlara da bir sınır konulmalıdır. Üçüncü öneri ise, seçilebilirlik ölçütlerinin hedef grup üyeliği ya da eğitim düzeyi ile değil, gelir düzeyi ve istihdam deneyimi ile belirlenmesidir. Bunun gerekçesi, bu etkinliğin başlıca amacının, bir işe girebilecek durumda olanlara iş deneyimi sağlanması olmasıdır.

Arjantin, Endonezya ve Tunus gibi gelişmekte olan ve geçiş sürecini yaşayan ülkelerde ağırlığın, küçük ve orta boy işletmelerin (KOBİ) geliştirilmesiyle kendi işini kurma ve kamu kesimi programlarına (özellikle kamu yararına işlerde emek yoğun istihdam) tanınması kayda değer bir olgudur. Arjantin’de altı program (“sosyal yarar getiren işlerde kurumlar arası program”, “sosyal yarar istihdam programı”, “ortak istihdam programı”, “yoğun ağaçlandırma programı” ve “geçici istihdam programı” imar ve topluluk hizmetlerini amaçlamaktadır. Tunus’ta odak noktasını, gen girişimcilere teknik ve mali yardım sağlayarak küçük işletmeler kurmalarına önyak olunması oluşturmaktadır. Arjantin’de “mikro girişimler projesi” yalnızca ortaokul eğitimi olanları ya da 1989’dan bu yana kamu kesimindeki ya da özel kesimdeki işlerini yitirenleri hedef almaktadır.

## Entegre piyasa uyum programlarında yenilikler ve örnek uygulamalar

İşgücü piyasası uyum programları tek tek uygulanabilirken, bunları bir araya getirerek entegre yaklaşımlara yönelmenin de yararı olabilir. Bu söylenen, özellikle özürülüler, yerlerinden olanlar, uzun süredir işsiz kalanlar, sosyal yardımlardan yararlananlar ve ya da işsiz gençler gibi kesimler için yarar sağlayabilir.

### *Mesleki rehabilitasyon programları*

Özürülüler söz konusu olduğunda mesleki rehabilitasyon programları genellikle KİH dışı organlar tarafından uygulanmaktadır. Örneğin Avusturya ve Almanya’da bu programlar sosyal hizmet ve özürülü kuruluşları tarafından uygulanmaktadır. İstisnaları ise Portekiz, Norveç ve İsveç oluşturmaktadır. Portekiz’de bir mesleki rehabilitasyon merkezi doğrudan doğruya KİH tarafından, özürülülere eğitim veren bir diğeri ise ortak yönetilmektedir. İsveç’te mesleki eğitim özürülülere nadiren ayrı kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Bu ülkedeki istihdam kurumları yetenek testi yapmakta, danışmanlık hizmetleri vermekte ve iş değiştirme uygulamalarına yönelmektedir. OECD ülkeleri arasında en kapsamlı “koruyucu iş” programı olan ülke İsveç’tir. Norveç’te KİH, 1994 yılından bu yana Çalışma Bakanlığı ile ulusal sigorta sistemi (NIS) tarafından ortaklaşa finanse edilen mesleki rehabilitasyon programlarının yönetiminden sorumludur. Bu sistemde NIS kimlerin mesleki rehabilitasyon programlarına katılabileceğini belirlerken, KİH de bu kişiler için uygun programları belirlemektedir. KİH aynı zamanda, işgücü piyasasıyla bağlantıları nedeniyle, özürülü (gerek tıbbi gerekse toplumsal açıdan) insanların yeniden entegrasyonundan sorumludur. KİH özürülü olup iş arayanların kayıtlarını yapar ve bu kişilerin rehabilitasyon imkanlarını değerlendirir. Eğer özürülülük istihdam hizmetleri açısından çok ağır ya da ileri düzeydeyse, KİH bu durumdaki kişiyi özürülülük yardımı için yeniden NIS’e sevk eder. Ayrıca bu insanlar daha uygun yardım biçimleri için başka kuruluşlara da sevk edilebilirler. Buna karşılık KİH tarafından yapılan değerlendirme rehabilitasyonun uygun olacağı sonucuna varmışsa, KİH ile iş arayan kişi birlikte bir eylem planı geliştirir. Bu eylem planında belirlenen ve üzerinde anlaşmaya varılan bütün işler yapıldıktan sonra rehabilitasyon süreci de tamamlanmış olur. Rehabilitasyondan geçen kişi yeniden değerlendirilir ve ardından aktif ya da pasif işgücü piyasası çözümlerine yönlendirilir.

Kimi ülkelerde işverenlerin büyük bölümüne belirli bir miktarda özürülü çalıştırma yükümlülüğü getiren yasal düzenlemeler vardır. Bu kota Avusturya’da yüzde 4, Almanya’da ise yüzde 6’dır. İngiltere’de ise bu kota yakınlarda kaldırılmış, bunun yerine özürülülere karşı ayrımcılığı yasaklayan hükümler getirilmiştir.

### *Kitlesel işten çıkarma programları*

Kitlesel işten çıkarmaların da gündemde olduğu türde ekonomik yeniden yapılanma süreci geçiren ülkelerde KİH, bu konumdaki işçiler için proaktif işten çıkarma hizmetleri sağlar (19). Bu çerçevede KİH, kapanacak ya da çok sayıda işçiyi çıkartacak işyerlerine ilişkin ön bilgilerle birlikte rehberlik ve destek hizmetleri sağlar. Kanada, Fransa, Polonya, İngiltere, ABD ve Hong Kong gibi ülkelerde KİH özel işten çıkarma hizmet ekipleri oluşturur. Bu ekipler, kapanma ya da işten çıkarma tarihinden mümkün olduğu kadar önce işyerlerine giderek hizmet sunarlar. Sunulan hizmetler aşağıda belirtilmiştir:

- İşten çıkarma öncesi hizmetler;
- İşten çıkarma bildiriminden sonra işçi yönlendirme oturumları;
- Etkilenen işçilerin gereksinimlerinin önceden değerlendirilmesi;
- Uzun süreli istihdam ve kendi işini kurma danışmanlık ve eğitim hizmetleri;
- Yerlerini yitiren işçilere yeniden iş bulma, özel hareketlilik ve işsizlik yardımları sunulması;
- Pratik işçi sorunlarını nasıl çözecekleri konusunda firmalara ve topluluklara danışmanlık yapma.

İşten çıkartılan işçilerin mevcut boş işlere yerleştirilmelerinde bu işçilerin becerilerini geliştirme imkanlarının değerlendirilmesi özellikle önem taşır.

Bu tür programların bir başka örneğini de Kanada'daki Sanayi Uyum Hizmeti oluşturmaktadır. Bu program, uyum komiteleri oluşturup çalışmalarında işverenlere, işçilere, sanayi kollarının ve toplumların temsilcilerine, illere ve bölgelere yardımcı olması için geliştirilmiştir (sayılan tarafların hepsi ya da duruma göre bir bölümü bu programlara katılmaktadır). Program, fiili ya da potansiyel işgücü ayarlaması sorunlarına yönelik müdahaleleri geliştirip uygulayacak biçimde hazırlanmıştır. Hong Kong'da (Çin) 1995 yılı Haziran ayında oluşturulan Dış Yerleştirme Hizmeti (OPS) büyük ölçekteki işten çıkarmalar sonucunda işlerinden olan işçilerin yeniden iş bulmalarına yardımcı olmaktadır. OPS'nin hizmetleri arasında şunlar yer almaktadır: özürlü insanlar için açık istihdamı yaygınlaştıracak seminerler; kariyer seçimlerine yönelik son bilgileri yaygınlaştıracak yıllık geniş ölçekli sergiler; işe alma seminerleri ve iş pazarları (İşçi Yeniden Eğitim Kurulu ve belli başlı işveren kuruluşlarıyla birlikte örgütlenmektedir). Amaç, iş arayanların işgücü piyasasını daha iyi anlamalarını ve spot işler için işverenlere başvurularını sağlamaktır.

İşlerinden çıkartılan ya da fazla işçiler için bir başka seçenek de yeniden yerleşme yardımı ya da iş hareketlilik programlarıdır. Burada iş aramada karşılaşılan masraflar ödenmekte, geçici ikamet ve aile taşınma yardımları yapılmakta ve ev alım satım işlemlerinin masraflarına katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte, OECD tarafından yapılan bir araştırma (20) işlerinden olan işçiler arasındaki iş hareketlilik programlarının yararının beklenenden daha sınırlı, hareketlilik (taşınma) yardımlarının ise hem zor hem de politikaları belirleyenler için paradoksal bir konu olduğunu ortaya koymuştur. İşlerini kaybeden işçiler söz konusu olduğunda yer değiştirme gerek işçilerin kendileri, gerekse politikaları belirleyenler tarafından en son başvurulacak çare olarak görülmektedir.

### *Sosyal yardımlardan çalışmaya yönelten programlar*

Entegre programların başka örneklerine, 1990'ların başlarında Kuzey ülkelerinde, gene 90'larda Avustralya'da, 1996'da ABD'de ve 1997'de Birleşik Krallık'ta başlatılan "sosyal yardımlardan çalışmaya" programlarında rastlanmaktadır (Bu programların arka planı bu bölümün başlarında ele alınmıştır). Bu programların amacı, toplumsal olarak dışlanmış insanların (bunlar ister işsizlik yardımı alsınlar ister diğer sosyal yardımlardan yararlansınlar) işsizlikten kurtulup sürekli iş bulmalarına yardımcı olmaktır. Programlar, OECD'nin *İş Araştırmaları* projesinde öngörülen sosyal güvenlik reformunun ve işgücü piyasası aktifleştirme politikalarının sonucudur. Ancak, sosyal güvenlik reformunun ve işgücü piyasası politikalarının boyutları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Pekka Konsonen, İskandinav ülkelerinde uygulanan programları konu alan araştırmasında, kontrol ve disiplin açısından ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunduğunu saptamıştır (21).

Avustralya'nın bu alandaki deneyiminden kesin sonuçlar çıkartılması güçtür. Çünkü bu ülkedeki iddialı "Çalışan Ulus" programı ancak kısa bir süre uygulanabilmiştir. İngiltere'deki "New Deal" programını andıran bu program 1996 yılında İşçi Partisi hükümeti tarafından uygulamaya konulmuş, ancak onu izleyen Liberal hükümet tarafından 1996 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. Programın uygulandığı ilk 18 ay içinde uzun süreli işsizlik yüzde 20 oranında azalmışsa da işverenler iş sübvansiyonu teklifine uymamışlar, kimi katılımcılar da yeniden işsiz duruma düşmüşlerdir. İleri sürüldüğüne göre programın ekonomik kalkınma stratejileri ile entegrasyonunda yetersizlikler vardır (22). Avustralya'da bundan sonra gündeme gelen girişimler KİH çalışmasını sözleşmeye tabi kılarak daha büyük karışıklığa yol açmıştır.

Ek IV.19 ve Ek IV.20 Birleşik Krallık ile ABD'de başlatılan "sosyal yardımlardan çalışmaya" programları hakkında bilgi vermektedir. Bu programların hedef aldıkları kesimler başta birbirlerinden farklıydı: Muhtaç Ailelere Geçici Yardım (TANF) programı genel olarak sosyal yardımlardan yararlananları hedeflerken, İngiltere'deki "New Deal" kapsamı daha sonra genişletilse bile başlarda 18-24 yaş grubundaki gençlere yönelmekteydi. Her iki program da daha önce anlattığımız işgücü piyasası uyum yöntemlerinin bir bileşimini içeriyordu. Amaç, sosyal yardımlardan yararlananları bu kapsamdan çıkarıp çalışmaya yöneltmekti. Gene her iki program da kamu kesimi/özel kesim ortaklığında yönetilmekteydi.

ABD'de TANF programının uygulanmasında tek duraklı sistemlere (8. bölüme bakınız) başvuruldu. Bu sistemler, sosyal yardım alanları çalışmaya yöneltmekten sorumluydu. Söz konusu programlar henüz yeni uygulamaya sokulduklarından, uzun dönemdeki sonuçları konusunda söz etmek için henüz erkendir. Bununla birlikte, program uygulamasının ilk yılı içinde KİH'in iki kritik konuyla karşılaştığı söylenebilir (23). Bunların her ikisi de, bir yanda KİH'in iş bulma ve iş arama yardım programları arasındaki sorunlu ilişkilerle, diğer yanda da TANF'in dezavantajlı kesimlere yardım için geliştirdiği programlarla ilgilidir. Bir kere, ulusal refah yasasına eklenen (1996) çalışma zorunlulukları, zaman sınırları ve resmi yaptırımlarla ilgili hükümler, daha önceleri sosyal yardımlardan yararlanıp şimdi KİH'in iş aracılığı ve iş arama yardımlarına bağımlı duruma gelen ve işe yerleştirilmeleri güç insan sayısını normalin üzerinde artırmıştı. Daha önceleri sosyal yardımlardan yararlanıp işgücü piyasalarına yakın duranların ilk iş bulmaları olasılığı yüksektir. Buna karşılık TANF programına göre iş bulma olasılıkları daha sınırlı kesimler de, yardım için belirlenen sürenin sınırlı olmasından dolayı mağdur duruma düşeceklerdir.

İkincisi, istihdam hizmetleri ile sosyal yardım programlarının aynı KİH kurumları bünyesinde tam konsolidasyonu (Utah ve Wisconsin deneyimlerinin de gösterdiği gibi), KİH çalışanlarının hem sosyal hizmet çalışanları hem de sosyal yardımlardan yararlananların iş bulma araçları olarak davranmalarını gerektirmektedir. Ne var ki, bu iki tür hizmet arasında potansiyel bir gerilim vardır. KİH iş bulma ve iş arama yardımı hizmetleriyle işçilerin işverenlerin gereksinimlerine uyum sağlamalarını beklerken, sosyal yardım programları hizmet alıcılarının gereksinimlerini dikkate almak zorundadır. Bu iki işlevin yanyana geldiği durumlarda iş bulma araçları, işverenlerin karşısına daha önceden sosyal yardım alıp şimdi işe girmeye henüz hazır olmayan çok sayıda insan ile çıktığında KİH'in imajının zedeleneceğinden endişe edebilirler; buna karşılık sosyal hizmet alanında çalışan KİH görevlileri de, kendilerinden hizmet alanların alelacele işgücü piyasasına yöneltilmesi durumunda bu kesimlerin gereksinimlerinin göz ardı edileceği endişesini taşıyabilirler. Konunun her iki yanı arasında bir uyuma zemini bulunabileceğine inanılmaktadır. Daha ileride yapılacak değerlendirmeler, bu bütünleştirmenin ne ölçüde başarılı biçimde gerçekleştirilebildiğini gösterecektir. Bu değerlendirmeler, ayrıca, sosyal yardım reformu çerçevesindeki işe yerleştirme çabalarının başarılı olup olmadığına da ışık tutacaktır.

İngiltere'deki "New Deal" programlarının etkililiği konusunda kesin bir yargıya ulaşmak için henüz erkendir ve 2000 yılı sonlarına dek tam bir değerlendirme mümkün olmayacaktır. Bu programlar, geniş bir dezavantajlı kesim için büyük ölçekte devreye sokulmuştur. Söz konusu kesimler tek başına yaşayan ana ve babaları ve daha önceleri ihmal edilen bir kesim olarak işsizlerin eşlerini de kapsamaktadır. Program tasarımı bu bölümde ele alınan pek çok ayrı bileşeni bir araya getirmekte ve son yılların biriken deneyimini temel almaktadır, Programda yer alan çok sayıda insan şimdi eğitim kurslarına kaymıştır. Sübvansiyonlu ya da sübvansiyonsuz istihdama geçenlerin sayısı da yüksektir.

"New Deal" programları çeşitli konuları gündeme getirmektedir. Bunlardan biri şudur: Kimi yörelerdeki programlardan bir bölümünün özel kuruluşlara sözleşmeyle verildiği ve böylece durumun daha da karışık hale geldiği dikkate alınır, şimdi farklı programlar altında farklı kesimlerle ilgilenmek zorunda kalacak olan KİH bundan nasıl etkilenecektir? Programların çeşitlenmesi KİH için yeni engeller ve katılıklar getirecek midir? Nihayet, TANF programında olduğu gibi, bütün bu yüksek profilli "New Deal" programlarının KİH ve ondan hizmet alanlar üzerindeki etkisi ne olacaktır? İkinci konu: Sosyal yardımlardan yararlanabilme konusunda getirilen koşullar topluma zaten yabancılaşmış olan gençleri nasıl etkileyecektir? Bu yaptırım ve koşullar onları meşru işgücü piyasasından daha da uzaklaştıracak mıdır? (24). Üçüncüsü: Programlar, insanların istihdam olunabilirlikleri artırılırsa işe girişin kolaylaşacağı varsayımına dayanmaktadır. Ne var ki, programın sunduğu seçeneklerin süresi, eğitim kursları dahil en çok altı aydır. İşsizlik söz konusu olduğunda bu gerçekçi bir varsayım mıdır? İşlerin çok kıt olduğu yerlerde New Deal'in ekonominin canlandırılmasına yönelik ek yatırımlarla ilişkilendirilmesi gerekmez mi ?

## İşgücü piyasası uyum politikalarının etkililiği

Bu kesim, OECD'nin *İş araştırmaları* çalışmasında 1994 yılından bu yana ulaşılan belli başlı sonuçları iki açıdan özetlemektedir. Bunlardan birincisi, işgücü piyasası uyum politikalarının, yüksek düzeyde ve kalıcı işsizlikle mücadele stratejisinin bir parçası olarak yapabileceği katkılarla ilgilidir (25). İkinci konu ise, KİH'in, işgücü piyasası politikalarının etkinliğini artırmak için alacağı önlemlerdir (26). Burada, OECD'nin vardığı sonuçların

özetlenmesinin, KİH'ten beklenenlerin kavranmasına katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Bu, açıklık gerekçesiyle üstlenilecek performans yönetimi değerlendirmesi (bkz. bölüm 8) için özellikle geçerlidir.

Ek III'te de görülebileceği gibi, aktif işgücü piyasası programlarına (iş aracılığı, işgücü piyasası enformasyonu, işsiz ve iş sahibi yetişkinler için işgücü piyasası eğitimi, gençlikle ilgili önlemler, sübvansiyonlu istihdam yaratılması ve özürllülerle ilgili önlemler) yapılan kamu harcamaları birçok OECD ülkesinde ulusal kaynakların önemlice bir bölümünü kapsamaktadır. Bu oran, Çekoslovakya'da GSUH'nın yüzde 0.01'ine, Hollanda'da ise yüzde 5'ine ulaşmaktadır.

### *İşe yarayan ne?*

OECD'nin işgücü piyasası uyum programının her kategorisi için neyin işe yaradığına neyin ise yaramadığına ilişkin değerlendirmesi (27), tek tek programların sonuçlarına ilişkin iki tür değerlendirmeyi temel almaktadır: a) programa katılımın kişilerin iş bulmaları ve gelir düzeyleri açısından yarattığı etkinin deney sonu değerlendirmesi; b) programların toplam istihdam ve işsizlik üzerindeki net etkilerinin, tekrar, ikame ve yer değiştirme etkilerinin tahmini ve düşülmesi yoluyla değerlendirilmesi. Bu değerlendirme, etkililiği maksimuma çıkartmak üzere işgücü piyasası uyum programlarının seçiminde dikkate alınacak beş ilkeyi ön plana çıkarmaktadır:

- Mümkün olduğu ölçüde derinlikli danışmanlığa, yeniden işe girme ikramiyeleri gibi özendiricilere ve iş aramada yardım programlarına ağırlık verilmesi. Bununla birlikte, bu tür önlemlerin daha gelişkin izleme ve iş testlerinin uygulanmasıyla birlikte ele alınmasına dikkat edilmelidir.
- Kamusal eğitim programlarının ölçek olarak küçük tutulması ve gerek iş arayanların gerekse işverenlerin somut gereksinimlerine karşılık verecek biçimde düzenlenmesi.
- Okul öncesi eğitim dönemine kadar uzanan erken müdahaleler dezavantajlı gençlere yarar sağlayabilir. Bu tür önlemler, okul terk riski olan öğrencilerde bu riski azaltıcı müdahalelerle birlikte, okullarından ayrılanların işverenler tarafından aranılan temel becerilere ve yeterliliklere sahip olmalarını sağlamalıdır. Ayrıca, bu genç insanların çalışmaya olumsuz yaklaşımları da giderilmelidir ve yetişkin rehberler bu alanda gençlere yardımcı olabilirler.
- İşsiz kalınan süre uzadıkça, istihdam sübvansiyonlarının çeşitli biçimleri, işsizlerin kendilerini hala işgücünün bir parçası olarak görmelerine yardımcı olabilir. Bununla birlikte istihdam sübvansiyonlarının kısa süreli, hedefi iyi belirlenmiş ve yakından denetlenir olması gerekir.
- İşsiz kesim içinde yer alıp girişimcilik becerileri ve rekabetçi bir ortamda ayakta kalma iddialılığı olan azınlık için sübvansiyonlu iş kurma yardımlarına başvurulması (28).

Diğer değerlendirme çalışmaları da tek başına iş arama yardımlarının, işsizliğin azaltılmasında eğitim ve iş yaratma programlarına göre daha maliyet etkin olduğunu göstermektedir. Dünya Bankası tarafından yapılan bir değerlendirme (29), OECD ülkelerinde kitlesel olarak işten çıkarılanlarla uzun süreli işsizlere yönelik yeniden eğitim programlarının, yeniden istihdam olasılıklarını ya da müdahale sonrası gelirleri artırmak anlamında iş arama yardımlarından daha etkili olmadığı sonucuna varmıştır. Ayrıca, özellikle istihdam danışmanlığı başta olmak üzere iyi geliştirilmiş iş arama yardımının,

hedeflerin daha iyi belirlenmesini sağlayarak diğer işgücü piyasası uyum programlarının da daha etkili kıldığı belirlenmiştir.

OECD'nin beş ilkesine bir altıncısı eklenebilir: İşi olanların eğitimlerinin, bütün yurttaşlar için yaşam boyu öğrenme ilkesi ışığında yeniden gözden geçirilmesi (30). Bu, iş yaratılmasının ve ekonomik büyümenin önündeki yapısal engellerin aşılmasına yönelik politika stratejisinin önemli bir bileşenidir. KİH, yurttaşlara öğrenme olanakları sunan bir ulusal strateji geliştirerek, gerek bu olanakların yaratıcısı ve yönlendiricisi olarak gerekse bunları işgücü piyasasındaki gelişmelere bağlayarak önemli bir rol oynayabilir.

OECD ayrıca daha çok sayıda ülkenin işgücü piyasası uyum programlarını sistematik biçimde değerlendirmesini tavsiye etmektedir. Değerlendirme, iş bittikten sonra yapılacak bir çalışma olmak yerine, programların içine daha en başından yerleştirilmelidir. Ayrıca, değerlendirmenin kesin kurallarla yapılması gerekir.

## Sonuç

Bu bölüm, bir dizi ülkedeki yüksek ve sürekli işsizliğin, sürekli olarak değişen çok çeşitli işgücü piyasası uyum programlarına yol açtığını göstermiş bulunuyor. Gerçekten de istikrarlı bir işgücü piyasası uyum programına sahip ülke sayısı azdır. Ülkeler, yeni bakış açılarına ve siyasal duyarlılıklara yanıt olarak programlarının bileşimini sürekli olarak değiştirmekte, eskilerini devreden çıkarmadan bunların üstüne yeni programlar eklemektedir. Bu da programların garip biçimde çeşitlenmesine yol açmakta, böylece programlar üst üste gelip birbirini devreden çıkarmaktadır. Sonuçta programların yürütülmesinin maliyeti artmakta, KİH, firmalar ve hizmet alması gereken işsizler için karışık bir durum ortaya çıkmaktadır (31).

Bu durumu akılcı bir hale dönüştürmenin yolu değerlendirmedir. OECD'nin de belirttiği gibi ABD ve Kanada'nın işgücü piyasası uyum programlarının (önemli üçünün) değerlendirilmesinde uzunca bir geleneği vardır. . Norveç, İsveç, İngiltere ve Avustralya gibi başka kimi ülkeler de kendi programları üzerinde titiz değerlendirmeler yapmışlardır. Ne var ki, başka pek çok ülkede en yaygın başvurulan değerlendirme yöntemi tek tek işgücü piyasası uyum programlarının "brüt" sonuçlarının izlenmesinden öteye geçmemektedir (32).

Yakınlarda kimi araştırmacılar değerlendirme yöntem ve yaklaşımları geliştirmiş (33) ve işgücü piyasası politikalarının değerlendirilmesine yönelmişlerdir (34). Bu da gösteriyor ki, değerlendirme yöntemlerinden çoğu en fazla tek tek programların değerlendirilmesine uygun düşmektedir ve bu da birbiriyle bağlantısı olmayan özel programların yaratılması eğilimini pekiştirmektedir (çoğu kez özel siyasal duyarlılıklara yanıt olarak). Dahası, değerlendirmede görülen önemli bir kusur da güvenilir ve geçerli ampirik verilerin yokluğudur. Gelecekte, değerlendirme konusuna sistematik bir yaklaşıma gerek duyulacaktır ve bu yaklaşımın tek tek programların etkisini değerlendirmekle kalmayıp aralarındaki bağlantıları da hesaba katması gerekecektir. Ayrıca, araştırmacılara istihdam üzerindeki net etkileri finansman, örgütsel ve düzenleyici yapılara ilişkin verilerle birlikte belirleme olanağı sağlayacak etkili izleme sistemleri de gerekecektir (35).

KİH, performans yönetimini güçlendirerek (bkz. bölüm 8), hizmet sunum sisteminde saydamlığı artırarak ve KİH yönetimindeki programların düzenli aralıklarla değerlendirilmesi işini bağımsız kuruluşlara vererek program değerlendirmesine katkıda bulunabilir. Burada önemli olan, neyin, neden işe yaradığının ortaya çıkarılmasıdır. Bu

işler, KİH bünyesindeki bir değerlendirme birimi (eğer böyle bir birim varsa) ya da dışarıdan işgücü piyasası araştırma kurumları tarafından gerçekleştirilebilir. Yönlendirme ve değerlendirmenin yanısıra, işgücü piyasası uyum programlarını KİH'in diğer asli işlevlerinden ayıran iki önemli etmen daha vardır. Bunlardan ilki KİH'in bu programlardaki idari rolü, ikincisi ise etkinliklerin geniş bir alandaki değişkenliğidir. Bu etmenlerden her biri KİH yöneticilerinin bu programların yönetiminde karşılaştıkları konuların çeşitlenmesine katkıda bulunmaktadır.

Daha önce de değinildiği gibi, KİH'in bu tür programları uygulama konusunda yerleşik bir hakkı yoktur; dolayısıyla KİH hiçbir şeyi veri alamaz. KİH'in özel sektördeki ve kamu sektöründeki diğer kuruluşlarla rekabet etmesi gerekir. Ancak, birbiriyle rekabet içindeki bütün kuruluşlar arasında KİH, işgücü piyasasına ilişkin bilgileriyle, hizmet sunum altyapısıyla ve dış bağlantılarıyla genellikle en çok şeyi verebilecek olandır. Gerçekten de KİH'in birçok yerdeki varlığı, uygunluğunu gösteren bir kanıt sayılabilir. KİH, yeni bir programın, sıkı siyasal son tarihlere uyacak biçimde hızla oluşturulmasını sağlayabilir. Büyük önem taşıyan bir başka etmen ise KİH'in özel kesimden ve kamu kesiminden başka kuruluşlarla ortaklığa girebilme kapasitesi olabilir. Böyle bir ortaklık, KİH'in başı çektiği durumlarda da, hizmet sunanlardan yalnızca biri olduğu durumlarda da yararlıdır (dış ilişkiler konusunda bkz. bölüm 9).

KİH'in işgücü piyasası uyum programlarının yönetilmesinde oynayabileceği dört temel rol vardır. Bu roller, birbiriyle şu ya da bu biçimde kaynaştırılabilir: KİH, başka kuruluşlarca yürütülen programlara girdi sağlayabilir; katılımcıları gene başkalarınca yürütülen programlara yönlendirebilir; belirli bir hizmeti ya da hizmetler paketini sunmak üzere kendisine fon sağlanabilir; ya da ister bütünüyle kendisi üstlensin, ister başkalarına sözleşme yoluyla versin, bir programın genel yönetimini üstlenebilir. Ulusal, bölgesel (ya da eyalet) ve yerel düzeylerde farklı kurumsal ilişkilerin varlığı bu durumu daha da karıştırmaktadır. Örneğin KİH ulusal ölçekte bir başka kuruluş tarafından yürütülen bir programa politika girdisi sağlarken, bölgesel düzeydeki bir programı kendisine sağlanan fonlarla uygulayabilir ve yerel düzeyde de kimi hizmetleri başka kuruluşlara sözleşme yoluyla verebilir.

KİH açısından durumu karmaşıklaştıran bir başka etmen de, işgücü piyasası uyum programlarının, işgücü piyasası uyum programlarının, belirli hedefleri gerçekleştirmek üzere seçilip çok çeşitli biçimlerde birbiriyle kaynaştırılabilecek etkinlikleri içermesidir. Programların tasarımını etkileyen değişkenler arasında aşağıdakiler de yer almaktadır:

- Programın genel ölçeği
- Müdahalenin zamanlaması
- Program önleyici nitelikte mi, yoksa yeniden bütünleştirici nitelikte mi? İş arayanları hareketlendirme gibi bir amaç taşıyor mu? (iş arayanların edilgen önlemlerden aktif önlemlere yöneltilmesi)
- Hizmet alacak olanların seçilmesi. Bu hizmetler, hiç ayırım gözetmeden herkese mi yönelecek? Eğer öyle değilse hedef gruplar kimler olacak? Hizmetlerin gelir (sınanmış ortalama) ve hedef grup belirleme temelinde paylaşılabilirliği çeşitli örnekler vardır.
- Hedef grup, demografi bazında ve örneğin yaş ve görelî yapabilirlik ölçütlerine göre mi belirlenecek yoksa işgücü piyasasıyla yeniden bütünleşmenin önündeki işlevsel engellerin daha genel bir değerlendirmesiyle mi seçilecek?
- Program, arz yanına mı, yoksa talep yanına mı dayalı stratejiler geliştirecek? Yoksa, her ikisinin bir karmasına mı başvuracak?

- Program tek bir hizmet üzerinde mi yoğunlaşacak yoksa daha sık görüldüğü ve bu bölümün başlarında söz edilen entegre stratejilerde olduğu gibi hizmetlerin bir karışımına mı yönelecek?
- Programa ayrılmış kaynaklar ne düzeyde bir yoğunluğa izin verecek? Yapılması gereken daha az sayıda insana daha yoğun hizmet verilmesi mi, yoksa daha çok sayıda insana daha düşük yoğunluklu hizmet sağlanması mı olmalı?

Bu programların planlanması ve yönetimi açısından kritik olan husus, derinlikli işgücü piyasası bilgilerinin elde bulunmasıdır. İşgücü piyasasına ve onu etkileyen etmenlere ilişkin doğru bir tanı, yukarıda sıralanan sorulara makul yanıtlar verilebilmesi açısından gereklidir.

Özetle, eğer KİH'in bu programlarda etkili bir rol oynaması isteniyorsa, şunların yerine getirilmesi gerekir: Birincisi, KİH, başka kuruluşlarla işbirliği yapmaya, özellikle eğitim hizmetleri almaya hazır olmalıdır (bkz. bölüm 9). İkincisi, entegre hizmet sunum sistemi sağlamalı ve seçilmiş grupları daha sağlıklı biçimde hedeflemelidir. Üçüncüsü, işgücü piyasası bilgilerini etkili biçimde kullanabilmelidir. Dördüncüsü, uygun başvuruları seçmede, tedarikte ve bu programların yönetilmesinde uzmanlık geliştirerek gündemdeki işlere talip olacak duruma gelmelidir. Son olarak KİH sağlıklı ve canlı izleme ve değerlendirme stratejileri geliştirmelidir.

## Notlar

- (1) OECD, *Jobs study: Facts, analysis, strategies* (Paris, OECD, 1994), s. 47.
- (2) OECD 1980'lerin sonundan bu yana, aktif ve pasif işgücü piyasası önlemlerinin birbirinden ayrıştırılması ve bu kavramların yaygınlaştırılması için pek çok girişimde bulunmuştur. OECD'ye göre aktif önlemlerin özelliği işgücünün hemen harekete geçmesini ve işçiler için yeni beceriler ve istihdam olanakları geliştirilmesini amaçlamasıdır. Aktif önlemler, işsizliği önlemeyi ve işlerinden olan işçileri üretmen işlere yönlendirmeyi hedeflemektedir. Bu tür önlemlerin arasında iş bulma aracılığı, iş arama yardımları ve işçilerin iş, işverenlerin ise vasıflı işçi bulmalarına yönelik işgücü piyasası enformasyon hizmetleri yer almaktadır. Gene aynı kapsama giren diğer önlemler ise genellikle işçinin üretkenliğini artırmayı, yatırımları teşvik etmeyi ve hareketliliği artırmayı hedeflemektedir. Eğitim ve yeniden eğitim programları, küçük işletmelerin gelişmesine yardım ve iş yaratıcı diğer girişimler de bu kapsama alınabilir. Pasif önlemler ise, gelir desteği ve bakım programları aracılığıyla ekonomik uyumun bireylere ve topluluklara getirdiği kısa süreli maliyetlerin hafifletilmesini amaçlar. Amaç, iş kaysından doğan sonuçların ve yoksulluğun hafifletilmesidir. Bu tür pasif önlemler işsizlik yardımlarını, aile ve doğum yardımlarını, sosyal güvenlik haklarını, emeklilik haklarını ve işsizlik sırasında sağlık sigortasından yararlanmayı mümkün kılan girişimleri içerir. Ücret sübvansiyonları ve yer değiştirmede masraflara katılım gibi ilgili programlar da bu kapsamda ele alınabilir. Bu çalışmada, işgücü piyasası uyum programlarını, aktif işgücü piyasası politikalarının bir parçası olarak değerlendiriyoruz. Ancak, iş bulma aracılığı ile işgücü piyasası enformasyon hizmetlerini bu kategorinin dışında tutuyoruz. Ek 1'deki "Sözlük" bölümüne bakınız.
- (3) OECD, op.cit., ss. 47-49.

- (4) Örneğin, 1948 tarihli (no. 88) istihdam Hizmetleri Sözleşmesi, KİH'in uygun olduğu yerlerde mesleki rehberlik, mesleki eğitim ve yeniden eğitim alanlarında işçilere yardımcı olmasını öngörür.
- (5) Bkz. "Rekabette bir avantaj olarak enformasyon teknolojisi", İsveç AMS'den Göte Bernardshon ile görüşme, *Public Employment Service*, C. 2, 1997, s.20.
- (6) "Heuristik" eğitimden kastedilen, öğrencilerin birtakım şeyleri kendilerinin bulmalarını sağlayan sistemdir.
- (7) Ad olarak N. Azrin ve V. Besalel.
- (8) Bunlara Wallon bölgesinde "aktif iş arama kulüpleri" (toplam 6), Brüksel-Başkent bölgesinde "aktif iş arama atölyeleri", Flanders'de ise "iş kulübü" denmektedir (toplam 38).
- (9) 1995 yılında Polonya'da KİH tarafından yürütülen 333 iş kulübü iş arayan 28 bin kişiye hizmet veriyordu. Bkz. ILO: *The Public Employment Service in Poland* (Cenevre, ILO, 1998), s. 61.
- (10) M. White vd. : *The impact of public job placing programmes* (Londra, Politika Araştırmaları Enstitüsü, 1997), s. 83.
- (11) İstihdam danışmanlık sürecinin ayrıntılarına ilişkin olarak bkz. C. Kasserly: *Employment counselling, career guidance and occupational information provided through a public employment service*, Çalışma İdaresi Bölümü Yayını no. 40.2 (Cenevre, ILO, 1994).
- (12) Norveç İşgücü Piyasası Hizmetleri: *More education ? Vocational guidance* (Oslo, Çalışma Müdürlüğü, 1999).
- (13) Başlarda 46 yaşından küçük işsizlerle ilgiliydi, ancak 1995 yılından bu yana lise diploması olanlarla sınırlandırılmıştır.
- (14) Bkz. OECD :*The Public Employment Service: Belgium* (Paris, OECD, 1997), ss. 51-53.
- (15) Bkz. G. Schmidt vd. *International handbook of labor market policy and education* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).
- (16) Ekonomi uzmanları arasında, işverenlere aktarılan sübvansiyonların ek iş yaratıp yaratmadığı konusunda önemli tartışmalar yaşanmaktadır. Bu alandaki "tekrarlar" "daraların" (zaten her durumda bir işe girecek olan işsizler), "ikamenin" (işverenlerin diğerlerini değil sübvansiyonlu işçileri işe almaları) ve "yer yitirme" (sübvansiyonlu firmaların diğerlerinin işini kapması) dikkate alınmasıyla azaltılabilir. Kimi uzmanlar, fırsatların işsizlerden yana kaydırılması ve bu insanların istihdam olunabilirliklerinin artırılması için sübvansiyonları savunmaktadırlar. Bkz. OECD İstihdam Çalışma Grubu: *Measures to assist workers displaced by structural change*(Paris, OECD, 1986), ss. 36-37. Ayrıca bkz. Ulusal Ekonomik Araştırmalar Birliği (NERA): *Right to work assessment: An independent inquiry requested by the Prime Minister* (NERA, Londra, 1996), parag. 3.3, 5.3.4, 5.4.3 ve 5.5. Bu çalışma ülkedeki "Workstart" programı kapsamında sübvansiyon edilen 305 işin "ek" olabileceği görüşündedir.
- (17) White vd. op.cit., s.37.
- (18) D. Fretwell ve S. Goldberg: *Developing effective employment services*, Dünya Bankası Tartışma Raporları, Washington DC. 1994.

- (19) İşyerlerinde fazlalık oluşturan işçilere ilişkin önlemler ve yeniden istihdam yardımları için bkz. ILO: *Worker retrenchment: Prevention and re-employment measures* (Cenevre, ILO, yayında yayınlanacak).
- (20) OECD İstihdam Çalışma Grubu: *Measures to assist workers displaced by structural change* (Paris, OECD, 1986), ss. 34-35.
- (21) Bkz. P.Kosonen: “Activation, incitations au travail et *workfare* dans quatre pays scandinaves.” *Travail et Emploi* içinde, no.79, 1999, s. 13.
- (22) D.Finn: *Working nation: Welfare reform and the Australian job compact for the long term unemployed* (Londra, İşsizlik Birimi, 1997), s.1, s. 5.
- (23) S. Lazerus vd. : *The public employment service in a one-stop world*, Policy Issues Monograph (Johns Hopkins University Press, 1998), s. 16-17.
- (24) Bkz. T. Bentley ve R. Grumurth: *Destination unknown: Engaging with the problems of marginalized youth* (Londra, Demos, 1999). Bu, İngiltere’de “kayıt dışı” olan ya da sistemin dışında kalan ve genellikle enformel ekonomideki geniş bir genç çalışan grubuyla ilgilidir. Çalışma, uluslararası örnek uygulamalardan hareketle önerilerde bulunmaktadır.
- (25) Bkz. J.P. Martin: *What works among active labor market policies: Evidence from OECD countries’ experiences*, İşgücü Piyasası ve Sosyal Politika Raporu No. 35 (Paris, OECD, 1998).
- (26) Bkz. OECD: *economic outlook survey by country* (Paris, OECD 1998 ve 1999).
- (27) Bkz. Martin, op.cit.
- (28) Ibid., s.22.
- (29) A. Dar ve I.S.Gill: “OECD ülkelerindeki yeniden eğitim programlarının değerlendirilmesi: Çıkarılan dersler”, *World Bank Research Observer* içinde, C. 13, no.1, 1998, ss. 79-101.
- (30) Yaşam boyu öğrenmenin kavramlarının, ilkelerinin ve politika hedeflerinin işgücü piyasası politikası ve eğitim politikası perspektifinden değerlendirilmesi için bkz. A.J. Tujinman ve K. Schöman: “Yaşamboyu öğrenme ve beceri formasyonu”, G. Schmidt vd. *International handbook of labor market policy and evaluation* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996), ss. 465-467.
- (31) Örneğin ABD’de bu tür çeşitlenmelerin sorunlu yanları şunlardır: Aynı hizmeti veren ve aynı amaca yönelik çeşitli programlar yüzünden kaynakların yanlış kullanımı; aynı kesimlere yönelik farklı programların varlığı; seçilebilir gruplara yönelik farklı tanımlar; ve farklı planlama döngülerinde işleyen, dolayısıyla programlardan sorumlu olanların eşgüdüm çabalarını güçleştiren programlar. Ayrıca, belli başlı federal programların kimilerinden ayrı olarak, birçok programın maliyet etkinliği konusunda pek az şey bilinmektedir. Bkz. OECD: *The public employment service in the US* (Paris, OECD, 1999), s. 128.
- (32) Bkz. C. Brinkman: *Controlling and evaluation of employment promotion and the employment services in Germany*, İşgücü Piyasası Araştırma Konusu No.36 (Nuremberg, İstihdam Araştırmaları Enstitüsü, 1999), ss. 1-28.
- (33) E. Nesporova vd. : *Evaluation of labor market policies in transition countries* (Cenevre, ILO, 2000).

- (34) Değerlendirme yöntem ve yaklaşımlarıyla birlikte işgücü piyasası politikalarının, mesleki eğitimin ve eğitimin değerlendirilmesinde en son gelişmeler konusunda bkz. Schmidt vd. op.cit. Ayrıca bkz. W. Norton Grubb ve P. Ryan. *The roles of evaluation for vocational education and training* (Cenevre, ILO, 1999).
- (35) P. Auer ve T. Kruppe: “AB üyesi ülkelerde işgücü piyasası politikalarının izlenmesi”, Schmidt vd. op.cit. içinde, ss. 899-923.

# İŞSİZLİK YARDIMLARI VE KAMU İSTİHDAM HİZMETİ 7

*Değişim ve işsizlik sigortası birbirini tamamlayıcı nitelikteydi. Bunlar, birbirlerini destekleyip birbirleriyle ayakta kalan karı-koca gibiydiler (1)*

## Giriş

Son 90 yıl içinde, KİH ile işsizlik yardımları arasında yakın bir ilişki olagelmıştır. İşsizlik yardımları sistemi, işgücü piyasası politikalarının pasif bir bileşenidir ve işsizlere gelir desteği sağlanması bu sistemin başlıca hedefidir. Bu kapsamdaki uygulamalar, iş bulma aracılığı ve işgücü piyasası uyum programları gibi, işsizleri piyasayla yeniden bütünleştirmeye ve yeniden istihdama yönelten aktif politikalara göre diğer kutupta yer alır. Aktif ve pasif politikalar arasındaki denge, kamuoyunda sürüp giden tartışmaların kaynağıdır ve burada KİH merkezi bir rol oynamaktadır.

Bu bölüm işsizlik yardımları üzerinde durmaktadır. Önce, işsizlik yardımlarının başlıca biçimleri ile bunların yolunu açtığı genel politika konularını ele alacağız. Bunun ardından, KİH'in işsizlik yardımlarında oynadığı rol değerlendirilecektir. Bu kesim, iş arama yardımı ya da yeniden istihdam hizmetleri, iş için seçilebilirliğin sürekliliği ve iş arama çabalarının doğrulanması ve işsizlik yardım programının genel yönetimi gibi konular ele alınacaktır. Son olarak, günümüzdeki eğilimler ve konularla ilgili bir özet verilecektir.

## İşsizlik yardımlarının başlıca biçimleri

“İşsizlik yardımı” kavramı bu bölümde işsizlere yönelik her tür gelir desteğini kapsayacak biçimde ele alınmaktadır. Bu tür yardımlar genelde iki kategoride incelenebilir. “İşsizlik sigortası” dendiğinde burada sağlanan yardımlar çoğunlukla katkılarla finanse edilir. “İşsizlik yardımı” söz konusu olduğunda ise finansman kaynağı vergilerdir ve bu yardım gereksinime ve testlere bağlıdır.

İşsizlik sigortası, işçilerin, geçmişte yaptıkları katkılar karşılığında, yitirdikleri gelir için tazminata hak kazandıkları bir sistemdir. Bu sigorta, belirli bir düzeye kadar gelir kaybı riskini karşılar ve genellikle yeniden işe dönüş hızı kavramına dayanır. Sistem, bütünüyle ya da kısmen, ücret bağlantılı ödemelerle finanse edilir ve sigorta yardımları da sınırlı bir zaman süresi için yapılır. 1. bölümde de değinildiği gibi işsizlik sigortası ödemeleri, Almanya, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde sendikalarla, yardımlaşma dernekleriyle ve diğer işçi kuruluşlarıyla birlikte başlamıştır. Burada üyelerin sandıklara yaptıkları katkılar yardımlar için kullanılmıştır. İşsizlik yardımı sistemlerine hükümetlerin

de dahil olmaları, 20. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkmıştır. Bunun kaynağında şiddetli siyasal ihtilaflar ve ekonomik bunalımlar yatmaktadır. Kıta Avrupa'sında işsizlik sigortası genellikle en son çıkartılan sosyal güvenlik yasası olmuştur. Bunun nedeni işsizlik sigortası sisteminin karmaşıklığı ve işgücü piyasasına asgari çalışma koşulları getirerek çalışma dünyasına daha doğrudan müdahale etmesidir (2).

İngiltere'de 1911 tarihli Ulusal Sigorta Yasası, dünyadaki ilk zorunlu işsizlik sigortası programı idi. Bunu 1919 yılında İtalya'da uygulamaya konulan bir program izlemiştir. Bu program büyük ölçüde düz işçileri kapsıyordu. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından birçok ülke işsizlik yardımı programlarını benimsedi ve kimi ülkeler de gönüllülük temelindeki sistemleri sübvans etme yoluna gittiler. 1930'ların ekonomik bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde mevcut programlar daha da güçlendirildi ve yeni programlar devreye sokuldu. Yeni program örnekleri arasında ABD'de 1965 tarihli Sosyal Güvenlik Yasası, Kanada'da 1940 tarihli İşsizlik Sigortası Yasası ve Japonya'da da 1947 tarihli İşsizlik Sigortası yasası yer almaktadır. Bu dönemden 1970'lerin başına dek ülkeler kapsamı genişleterek ya da yardımları artırarak kendi sistemlerini uyarladılar. Kimi ülkeler, işsizlik sigortasını daha kapsamlı işgücü piyasası politikalarıyla bütünleştirerek hedeflerini öyle uyarladılar. 1970'lerin uluslararası ekonomik bunalımı ve işsizliğin yaygınlaşması yardımların maliyetini artırdı ve böylece hükümetler sağlanan yardımları sınırlama ve 1980'lerde de azaltma yolunu seçtiler. Geçtiğimiz 10 yıl içinde işsizlik sigortası sistemleri G' ülkelerinde önemli bir değişikliğe uğramamıştır. Bununla birlikte, örneğin Almanya'nın yeniden birleşmesi gibi ekonomik ve sosyal gelişmeler karşısında kimi ayarlamalara gidilmiştir (3).

Bunlara karşın işsizlik yardımları ise, geçmişteki çalışma yaşamları ne olursa olsun, işsizlere, gereksinimler temelinde sağlanmaktadır. İşsizlik yardımı, asgari gelir kavramı temelinde nesnel olarak değerlendirilen harcamaları ve gereksinimleri karşılayarak gelir kaybına karşı tazminat öngörür. Bu sistem vergilerle finanse edilir ve genellikle belirli bir zaman süresinde geçerlidir (4). İşsizlik yardımları, kökenini dinsel hayırseverlik ve yerel yönetimlerce desteklenen "yoksullara yardım" anlayışında bulan ve refah ilkesine dayanan yardımlardır. Şimdi bu etkinlikler, özellikle standart belirleme ve finansman alanlarında artık ulusal hükümetler tarafından üstlenilmektedir.. Kimi ülkelerde garantili bir asgari gelir söz konusudur (sosyal yardım). Bu miktar istihdam yardımına takviye ya da ona alternatif olarak, ücretli işe hazır olsunlar olmasınlar gereksinim içinde olan herkese verilir. Kimi ülkelerde ise işsizlik sigortası ile istihdam yardımı/sosyal yardım karmaşası bir destek sağlanır. Bu bileşenin ikinci bölümü, genellikle, daha önce yapılan katkılar karşılığı olan yardımın sonuna gelindiğinde verilir. Nihayet, kimi ülkelerde de sosyal haklar sistemi vardır.

Tablo 7.1, bu araştırmanın konusu olan 12 ülkede işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ya da sosyal hak ve işsizlik sigortası/istihdam yardımı karma programlarının ağırlığını göstermektedir. Tablo ayrıca, tüm yardım sisteminin KİH tarafından yönetildiği ülkeleri de göstermektedir. KİH'in işsizlik yardımlarını yönetmediği ülkelerde bile bu kuruluş iş arama yardımı ve yeniden istihdam etkinlikleriyle iş arama çabalarının doğrulanması gibi görevlerde yer almaktadır. Bu konulara kısaca değinilecektir.

## İşsizlik yardımları: Genel politika konuları

İşsizlik yardımlarının amacı, gelir desteği sağlama yoluyla, ekonomik uyumun kişilere, işletmelere ve topluluklara getirdiği maliyeti azaltmaktır. Daha önce de gördüğümüz gibi,

bu yardımlar katkılarla (işçilerden, işverenlerden ya da her iki kesimden birden kesilen primler), vergilerle ya da ikisinin bir karışımıyla sağlanabilir. İşsizlik sigortası zorunlu tutulabilir ya da gönüllülük temelinde işleyebilir; ama bunlardan birincisi daha yaygındır. Programın yönetimini ise KİH, başka bir devlet kuruluşu ya da sosyal taraflar üstlenebilir. Temelde işsizlik yardımı, işini yitiren bir işçinin yeniden iş buluncaya kadar gerekli süre içinde aldığı paradır. Bu haktan yararlanabilmek için işçilerin işsiz olduklarını ve yeni bir iş aradıklarını kanıtlamaları gerekir (5).

Bu genel amaçların ötesinde, vurgu noktaları ülkeden ülkeye, ülkenin kendi içindeki bölgeler arasında ya da zamana göre farklılıklar gösterebilir. Fransa, İngiltere ve Almanya uzun süreli işsizlere özel dikkat gösterirken, İtalya ve Japonya bunalımdaki sanayi kollarında çalışan işçilere geçici ücret sübvansiyonu sağlamaktadır. Kanada ve Japonya, çalışma yaşamına yeniden dönme konusuna büyük önem vermektedir.

Bu çalışma, işsizlik yardımlarının politika ve yönetimle ilgili karmaşık konularına girmeyecektir. Program değişkenleri çok çeşitli olsa bile, hepsi aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Sistem üzerindeki devlet denetiminin derecesi;
- Finansman yükünün işçiler, işverenler ve hükümet tarafından paylaşılma biçimi;
- Seçilebilirlik için gerekli iş sicili;
- Yapılan yardım miktarları ile geçmişteki kazanç arasındaki ilişki;
- Yardımların geçerli olacağı sürenin ekonomik koşullara göre ayarlanması;
- İşgücüne yeni katılanlarla yeniden katılanların kapsanması;
- Uzun süreli işsizler için testli hakların bulunup bulunmadığı;
- Sistemdeki iş eğitimi sisteminin ağırlığı (6)

1970'lerin ortalarından bu yana, Almanya, Fransa ve İspanya gibi kimi ülkeler, uzun süreli işsizliğin artması ve işsizlik yardımları fonundaki açığın büyümesine, asgari istihdam süresini uzatarak ya da yardımlardan yararlanılabilen süreyi daha önceki istihdam süresiyle daha yakından ilişkilendirerek yanıt vermişlerdir. OECD ülkelerinin çoğunluğunda şimdi yardımlardan yararlanılabilen azami süre daha önceki istihdamın süresine göre değişmektedir. Kimi durumlarda, söz konusu kişinin yaşı da dikkate alınmaktadır. Yardımlardan yararlanabilme süresi Fransa ve Hollanda gibi uzun süre prim ödenen ülkelerde yaşlı işçiler için beş yıla kadar uzanabilirken, Belçika'da bu süre fiilen sınırsızdır. Yunanistan, İrlanda ve İngiltere gibi kimi ülkelerde ise, haklardan yararlanabilmek için önce birkaç gün beklenmesi gerekir. İşsizlik yardımlarının ücretle ilişkilendirildiği ülkelerde, işsizlik döneminin başındaki hak değişkenlik gösterir. İtalya, İrlanda ve Yunanistan'da bu miktar, en son alınan brüt ücretin yüzde 20'si ile 50'si arasında değişir. Danimarka'da ise bu oran yüzde 90 gibi yüksek bir düzeydedir. Hakkın düzeyinin belirlenmesi, Almanya ve İngiltere'de a-tipik denebilecek kimi düzenlemelere tabidir. Örneğin Almanya'da bu yardımın miktarı brüt değil net ücrete dayanırken İngiltere'de ödeme ücretle hiç ilişkilendirilmeden düz bir miktar üzerinden yapılmaktadır. Belçika, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde işsizlik süresi ne kadar uzarsa yapılan yardım da o kadar azalmaktadır. Bu, uzun süreli işsizliğin artmasının getirdiği bir durumdur (7).

İşsizlik yardımları, KİH'in yüz yüze gelmek zorunda olduğu siyasal açıdan en tartışmalı konulardan biridir. Bir yanı sıra, yapılan yardımlar yoksulluğun önlenmesine yardımcı olmaktadır ve bu tür bir uygulama iş arama zorunluluğunda olan kişiler bunu yaparken kendilerine destek sağlama bakımından bir anlam taşımaktadır. Ayrıca, aynı yardımlar, işçilerin morallerini ve kendilerine saygılarını korumalarına da katkıda

bulunmaktadır. Buna karşılık, bu tür yardımlara uzun süre bağımlı kalanlarda işte çalışma şevkinin kırılabileceğine, işe özendirme girişimlerinin böylece sonuçsuz kalabileceğine ilişkin kuşkular da vardır. Bu tür yardımların çalışma şevkini köreltmesini önlemede başlıca görev KİH'e düşmektedir.

### İşsizlik yardımlarında KİH'in rolü

Bu çalışmanın amaçları açısından, KİH'in işsizlik yardımları konusundaki olası rolü üzerinde durmamız gerekiyor. KİH'in bu alanda oynayabileceği roller, iş arama yardımları ya da yeniden istihdam hizmetlerinden; insanların yeniden çalışabilir durumda olmalarını sağlamaktan ve gerçekten iş arandığının doğrulanmasından; ve işsizlik yardım programlarının genel yönetiminden oluşmaktadır. Bu rollerden ilk ikisi KİH için en yaygın olanlarıdır; çünkü, işgücüne yeniden katılmaya verilen önem, KİH'in diğer işlevlerinde gözetilen amaçlarla tutarlılık taşımaktadır. Bununla birlikte, ABD, Kanada ve Norveç gibi ülkelerde işsizlik yardımlarının genel yönetimi KİH tarafından yerine getirilse bile, diğer ülkelerde bu işin sorumlusu ayrı idari yetkililerdir.

### *İş aramada yardım ya da yeniden istihdam hizmetleri*

Bu hizmetlerin amacı, işsizlik yardımlarından yararlananların yeniden istihdamını kolaylaştırmaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için çeşitli etkinliklere başvurulabilir (bu hizmetlerle ilişkili çeşitli etkinliklerin tanımı için bkz. 6. bölüm, "kişisel temelde ya da yoğun yardım). Buna ek olarak, iş bulmada aracılık, işsiz durumda olan yardım yararlanıcılarını yeniden işe döndürme açısından önemli bir hizmettir (bkz. 4. bölüm). İşsizlik yardımları alanında çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen etkinlikleri birbirinden ayıran, yeniden istihdama ilişkin beklenti farklılıklarıdır. Bunlar, sağlanan gelir desteğinin süresine ve düzeyine, talep edilen aktif iş arama çabalarının yoğunluğuna ve yeniden istihdam çabalarının hangi kesimleri hedeflediğine bağlıdır.

Üye ülkelerin kullandıkları aktif iş arama yardımı yöntemlerindeki farklılıklar OECD tarafından 1999 yılında incelenmiştir (8). Bu konudaki araştırmaya yanıt veren 24 ülkenin kullandıkları yöntemler arasında farklılaşmalar görülmüştür. İşsizlik yardımlarından yararlanmak isteyenlerin ilk başvuru kayıtları açısından bakıldığında, bütün ülkeler, işsizlik yardımlarından yararlanmak isteyenlerin iş için KİH'e kayıt yaptırmalarını zorunlu tutmaktadır. Kimi ülkelerde bu amaçla başvuranları hemen bir işe yerleştirme yönünde çabalar görülmektedir. Ama genellikle uygulanan, bu işleme ilk kayıt sırasında başvurmamaktır. İş arandığına ilişkin ayrıntılı kayıt işlemleri ile işsizlerin haklarının ve görevlerinin açıklanması gibi işler genellikle başvuruyu izleyen ilk hafta içinde yapılmaktadır. Bununla birlikte, Avusturya, Belçika (Walonya), Danimarka, Finlandiya, Yeni Zelanda, Polonya, İsveç ve İsviçre gibi ülkelerde bu iş birkaç hafta gecikebilmektedir. Avustralya ve Hollanda aradaki süreyi başvuranın genel bir profilini elde etmek, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Yeni Zelanda, İsviçre ve İngiltere ise eylem planları hazırlamak için kullanmaktadır.

İş arama yöntemleri, iş arayanların hakları ve alacakları yardımlar, işgücü piyasası programları ve kendi işini kurma gibi konulardaki grup bilgilendirme oturumları, Avustralya, Belçika (Flanders), Kanada, Danimarka, Finlandiya, Macaristan ve Polonya gibi ülkelerde işsizliğin ilk dönemlerinde gerçekleştirilmektedir. Avusturya, Yunanistan, Lüksembourg, Portekiz, İsviçre, ABD ve İngiltere gibi ülkelerde ise aynı oturumlar daha seçmeci bir temelde yapılmaktadır.

Tablo 7.1 ILO ülke araştırmalarının kapsadığı 12 ülke ve bölgede işsizlik sigortası, İşsizlik yardımları ve sosyal haklar, 1998

Ülke	Yalnızca İşsizlik sigortası (IS)	Yalnızca işsizlik yardımı ya da sosyal haklar (İY/SH)	İS ve İY/SH sisteminin karışımı	Sistemin KİH tarafından yürütülüp yürütülmediği
Arjantin	X			Hayır
Kanada	X			Evet
Fransa			X	Hayır
Hong Kong (Çin)		X(1)		Hayır
Japonya	X			Hayır
Hollanda			X	Hayır
Norveç	X			Evet
Polonya	X			Evet (kısmen)
İspanya			X	Hayır
Tunus		Program yok		
İngiltere			X	Hayır
ABD	X			Evet

(1) Bu sınımalı bir sosyal yardım olup yalnızca işsizlere yönelik değildir.

Kaynak: ILO: *Twelve unpublished public employment service country studies* (Cenevre, ILO, 1998). İncelenen ülkeler ve bölgeler şunlardır: Arjantin, Kanada, Fransa, Japonya, Hollanda, Norveç, Polonya, İspanya, Tunus, ABD, İngiltere ve Hong Kong (Çin). Bu çalışmada tek tek ülke araştırmalarına göndermede bulunulmuştur.

İşsizlik süresince zorunlu tutulan yoğun görüşmelerin hangi sıklıkta yapıldığı da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Avustralya, Finlandiya, Hollanda, İspanya ve İngiltere dahil olmak üzere az sayıda kimi ülke, bu görüşmeleri işsizlik dönemi boyunca önceden belirlenen sabit zamanlarda yapmaktadır. Avusturya, Danimarka, Almanya, Yeni Zelanda, Norveç ve İsveç gibi ülkeler ise iki görüşme arasında olması gereken azami süreyi belirlemişlerdir. Ayrıca, işsizlerin tanınan haklardan yararlanabilmeleri için merkezle teması sürdürmeleri de zorunlu tutulmaktadır. Bu tür temaslar Kore Cumhuriyeti, İsviçre, İspanya ve Macaristan'da yoğun görüşme biçiminde gerçekleşmektedir. Gönüllü görüşmeler, Lüksembourg, Portekiz ve İsveç gibi ülkelerde zorunlu görüşmeler ölçüsünde sık yapılabilirken, bu durum diğer ülkelerin çoğunda görülmemektedir.

Avusturya, Yeni Zelanda, İsviçre ve ABD'de bütün işsizlere yönelik bireysel istihdam eylem planları kayıttan sonraki bir ay içinde hazırlanır. Bu planlar Avustralya ve Polonya'da hayli seçici bir temelde (profil çıkarma ve diğer seçme yöntemleri sonucunda) yapılmakta, Kanada ve Macaristan'da ise gönüllülük temelinde gerçekleştirilmektedir. Eylem planlarının kayıttan sonraki dört ila altı ay arasında yapıldığı ülkeler Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Hollanda, Norveç ve Portekiz'dir. Kore Cumhuriyeti, Almanya, Polonya ve İspanya'da ise eylem planı uzun süreli işsizler için bile nadiren hazırlanmaktadır. Bu eylem planlarında odak nokta büyük bir değişkenlik göstermektedir. Kimi ülkeler değerlendirme ve tavsiyelerde bulunurken diğerleri iş arama çabalarını öne

çıkarmakta, başka ülkeler ise istihdam sağlanamadığında bunu aktif bir işgücü piyasası programına yerleştirilmenin izleyeceği belirtilmektedir.

Aktif işgücü piyasası programına zorunlu yerleştirme, kaydı izlemek üzere, Danimarka'da 12, Lüksembourg ve İsveç'te 6, İsviçre'de 7 ve İngiltere'de 24 ay sonra yapılmaktadır (9). Avustralya, Hollanda ve Norveç'te işsizlerin yaklaşık yarısının 12 ay sonra bu tür programlara yerleştirilmiş olmaları muhtemeldir. Aktif işgücü piyasası programlarına zorunlu katılmaya ilişkin açık hüküm bulunmayan ülkelerde ise KİH personeli kişilerin durumlarına bakarak bu yönde karar alabilirler.

Bir işsiz aktif işgücü piyasası programına yerleştirilmesi durumunda iş arama çabalarının izlenmesi de kimi ülkelerde eskisine göre değişmektedir. Hollanda'da katılımcılardan artık eğitim sürecinde ya da sübvansiyonlu işler sırasında iş için başvurmaları istenmemektedir. Danimarka ve Lüksembourg'da ise katılımcıların boş bir işe yönlendirilmeleri mümkündür. Danimarka'da çalışma önerisinin reddi durumunda yardımların kesilmesine ilişkin yaptırımlar katıdır. İsviçre'de ve Avustralya'daki kimi programlarda, izleme sıklığı azaltılsa bile katılımcıların kendi başlarına yürüttükleri iş arama çabaları hakkında rapor vermeleri istenmektedir (10).

İngiltere'de program alanında son dönemde meydana gelen gelişmeler, aktif iş arama zorunluluklarının nasıl katılaştırıldığına ilişkin daha ayrıntılı örnekler sunmaktadır. İngiltere, 1995 yılında kabul edilen İş Arayanlar Yasası ile işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı programlarını konsolide etmeye ve işgücü piyasası politikasının aktif ve pasif bileşenleri arasında bağlantı kurmaya yönelmiştir. Programa katılanların büyük çoğunluğu bu konuma sigorta (prim ödemeleri) değil işsizlik yardımı (sınamalı) yoluyla gelmişken, her iki kesimden insanlara iş merkezlerinde nöbetleşe çalışan ve "aktif hizmet rejimi" (haklardan yararlanabilmenin ön koşulu) adı verilen bir yöntem kullanan personel tarafından istihdam hizmetleri verilmektedir. Kayıt "yeni iş arayan görüşmesi" biçimini almaktadır ve burada iş arayanla istihdam hizmetleri danışmanı arasında bir "iş arama anlaşması" üzerinde görüşülmektedir.

Bu anlaşma daha sonra belirli bir takvime göre denetlenmektedir. Denetim kapsamında, iş arayan kişi iki haftada bir merkeze uğramakta, 13 hafta sonunda iş arayanla derinlikli bir görüşme yapılmakta, 6. ayın ardından gene derinlikli bir "yeniden başlama" görüşmesi gerçekleşmekte ve bundan sonra 12 ya da 24 ay tamamlandığında belirlenen ek etkinliklere başvurulmaktadır. Danışman konumundaki kişi iş arayanın iş arama yardım koşullarına uymadığı kanısına varırsa durumu bir karar merciine iletebilir ve bu merci söz konusu kişinin programdan çıkartılıp çıkartılmayacağına karar verir. İstihdam hizmetleri ile temasın bu biçimde sık ve düzenli hale getirilmesinden amaçlanan, iş arayanları iş bulmaya teşvik etmek ya da bu kişilerin istihdam olunabilirliğini mümkün olan en kısa sürede artırmaktır. Ayrıca bu yöntem daha ileri düzeyde yardıma gereksinim duyanların belirlenmesini sağlamakta ve bu belirlemeye göre kişiler daha yoğun hizmetlere yönlendirilmektedir. Bugün, sözünü ettiğimiz bu düzenlemelerin üzerine ayrıca "New Deal" programları da eklenmiştir (6. bölüme bakınız).

Kimi ülkelerde iş arama yardımlarına daha fazla gereksinim duyanlar belirlenerek bu kişilere daha seçici temelde hizmetler verilir. İşsizlik yardımlarından yararlanmak isteyenler için yeniden çalışma koşulu getirilmesi bütün ülkelerde görülen bir uygulama olmakla birlikte, işsiz nüfus içinde belirli bir kesimi hedef seçip bu kesime daha yoğun programlarla yaklaşmak da mümkündür. Çek Cumhuriyeti, İspanya ve Polonya'da nüfusun büyük bir bölümü özellikle güç durumda sayılmaktadır. Hollanda'daki profil çalışmaları sonucunda başvuranların bir bölümünün hemen bir işe yerleşmesinin olanaksız olduğu saptanabilir ve bu kişilerin fazladan yardıma gereksinimi olduğu belirlenebilir (bkz. Bölüm

4, “KİH’te yenilikler ve örnek uygulamalar”). ABD’de yeni başvuran işsizlerin yaklaşık yüzde 30’unda profil çıkarma çalışması yapılmaktadır. İngiltere’de çeşitli “New Deal” politikalarının ve dosya işlemlerinin belirli grupların ya da kişilerin kaydına öncelik tanıma gibi sonuçları vardır. Belçika’da hedef grupların belirlenmesinde eğitim, yaş ve iş deneyimi ölçüt alınmaktadır. Avustralya’da belirli hedef gruplara yönelik programlar vardır ve Yeni Zelanda Maori etnik kökenlilere öncelik tanımaktadır. İsveç’te ise özürhüner önemli bir öncelikli grup durumundadırlar (11).

Çeşitli ülkeler, uzun süre işsiz kalma olasılığı olan, dolayısıyla istihdamlarının ilk dönemlerinde yeniden istihdam ve diğer hizmetlerden yararlanabilecek kişileri hedef olarak belirlemede istatistik yöntemlere başvurma imkanları üzerinde durmuşlardır. Sonuçta, Avustralya, Kanada ve ABD başta olmak üzere az sayıda ülke mevcut programlarına bu temelde değişiklik getirmeyi başarmıştır. ABD’de “profil çıkarma” olarak bilinen kavram, değerlendirme ve sevk işlemlerinin maliyetini azaltmak ve hizmetleri daha etkili biçimde bütünleştirmek amacıyla geliştirilmiştir.

ABD’de resmen İşçi Profili ve Yeniden İstihdam Hizmetleri (WPRS) olarak adlandırılan profil çıkarma girişimi ile eyaletler işsizlik sigortasından yararlananların işsizlik sürelerini kısaltmaya çalışmaktadır. Program – en başta istatistik yöntemlere başvurarak- yardım alma haklarını yitirme riski en büyük olanları belirler ve bu kişileri zorunlu yeniden istihdam hizmetlerine sevk eder. Böylece yerel kurumların hizmet verme kapasitesinin tükendiği kesimlerden başlayarak bu insanlar sırayla yeniden istihdam hizmetlerine sevk olunurlar. İşsizlik yardımlarından yararlanmakta olanlar bunun ardından kişisel gereksinimlere göre ayarlanmış yeniden istihdam hizmetleri almaya başlarlar. Eyalet istihdam kurumları açısından bu yeni program kaynakların tahsisi ve hizmet sunumu gibi alanlarda önemli bir değişiklik içerir. WPRS’ye benzer programlar başka ülkeler tarafından da düşünülmüş, ancak bugüne dek yalnızca iki ülke, Avustralya ve Kanada uzun süre işsiz kalma olasılığı yüksek kişilerin erkenden belirlenmesi amacıyla istatistik yöntemlere başvuran programlar uygulamıştır. İngiltere gibi kimi ülkeler, istatistik profil modellerinin tahminlerinin istenilen ölçüde doğru çıkmadığını saptamışlardır.

Profil çıkarmanın en uygun düştüğü ülkeler, işsizlik dönemlerinin başında iş arayanlara eğitim ve iş arama yardımı sağlamada seçici davranan ülkelerdir. Sonuçta, Fransa, Almanya ve İsveç gibi işsizlere başvurularından hemen sonra hizmet sunan ülkeler, kimin öncelikli hizmet alacağını belirleyen bir araç olarak profil çıkarmada fazla yarar görmemişlerdir. Gene de, bu ülkeler, hizmet alanların gereksinimlerini belirlemede ve kişiler için en etkili ve maliyet etkin birleşimleri tavsiye etmede yararlı bir araç olarak profil çıkarmaya başvurabilirler.

### Seçilebilirliğin sürmesi ve iş arandığının doğrulanması

KİH’in işsizlik yardımları bağlamındaki ikinci rolü, seçilebilirliğin sürmesi ve iş arandığının doğrulanmasıdır. Burada gerekli olan, işsizlik yardımlarından yararlanmak isteyenlerin fiilen iş aradıklarının ve uygun iş önerilerini kabul ettiklerinin doğrulanmasına yarayacak standartların geliştirilmesi ve ilgili yaptırımların uygulanmasıdır. Bu tür çalışmaların amacı, gelir desteğinin insanları iş aramaktan vazgeçirmesini önlemek ve yararlanıcıların iş fırsatları ile yüz yüze gelmelerini güvence altına almaktır. Bu amaçla, işsizlik yardımlarından yararlanmak üzere başvuranlardan genellikle KİH’e kayıt yaptırılmaları istenir. Ardından, bu kişilerin iş aradıklarını belgelemelerini ve önerilen iş

tekliflerini kabul etmelerini sağlamak için çeşitli standartlar uygulanır (bu kişilerin çalışabilir durumda oldukları ve ortada boş iş olduğu belirlendikten sonra). Kimi örneklerde haklardan yararlanma durumunun sürmesi için ön koşul olarak, ortadaki uygun işlere başvurma zorunluluğu getirilir. Çalışma testi yaptırımlarının uygulanması, doğrudan doğruya iş arama yardımı ve yeniden istihdam hizmetlerinin sağlanmasına bağlıdır.

Üye ülkeler tarafından başvuru sürekli ve iş arama doğrulama yöntemlerindeki çeşitlilik 1999 yılında OECD tarafından değerlendirilmiştir (13). Sorulara yanıt veren 24 ülkede, benimsenen usullerin önemli ölçüde farklılaştığı saptanmıştır. Temel hakların sürekliliğine ilişkin bildirim, en yaygın biçimde on beş günlük ya da bir aylık sürelerle yapılmaktadır. Bununla birlikte bu bildirimlerin ABD ve Yeni Zelanda’da haftada bir, İspanya’da ise üç ayda bir yapılması gibi uç örnekler de vardır. Hollanda ve Macaristan’da bildirim sıklığı yerel yetkililerin takdirine bırakılmıştır. Çek Cumhuriyeti ile Almanya’da hakların devam etmesi için ayrı bir prosedür yoktur. Hak sürekliliği talepleri Yeni Zelanda ise ABD ve Kanada’nın pek çok bölgesinde telefonla yapılırken, bu son iki ülkenin kimi başka bölgeleri ile Danimarka, Finlandiya, Norveç, Portekiz ve İsveç’te işlem posta yoluyla gerçekleştirilmektedir. Avustralya, Avusturya, Belçika, Yunanistan, Macaristan, Kore Cumhuriyeti, Lüksembourg, Polonya, İspanya, İsviçre ve İngiltere ise bu iş için bizzat başvurmayı zorunlu gören ülkelerdir.

İr arama bildirimleri de değişkenlik göstermektedir. Avustralya, Kore Cumhuriyeti, Hollanda, Yeni Zelanda, İsviçre, İngiltere ve ABD’de iş arama girişimleri hak sürekliliği bildirimlerinin bir parçasıdır. Buna karşılık Avusturya, Danimarka, Almanya, Norveç, Polonya ve İsveç’te bu konudaki gözden geçirme daha uzun aralıklarla ve genellikle genel bir görüşmenin gündemi biçiminde yapılmaktadır. Belçika, Çek Cumhuriyeti, Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, Lüksembourg, Portekiz ve İspanya’da bağımsız iş arama girişimlerini bildirme zorunluluğu yoktur. Ülkeler bildirilen iş arama çabalarının belgelendirilmesi konusunda da farklılık göstermektedir. Bu belgelendirme, sözel beyanlardan temas edilen işverenlerin listesine, işverenlerin raporlarından başvuru mektuplarına kadar geniş bir alana yayılmaktadır (14).

Bu alandaki usullerin daha ayrıntılı bir tanımını Norveç örneğinde bulabiliriz. İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyenler, durumlarını her iki haftada bir bildirmektedirler. Bu insanlardan aktif olarak iş aramaları ve buldukları iş için hemen hazır olmaları istenmektedir. Makul bir iş teklifini ya da işgücü piyasası programına katılma önerisini reddedenlere yapılan yardım kesilmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyen birinden istihdam koşulu olarak hangi durumlarda yerini değiştirmesinin ve daha düşük bir maaşa razı olmasının bekleneceği konusunda KİH’in tektip kuralları vardır. . Bu kuralların uygulanması Norveç ekonomisinin son birkaç yıl içinde gösterdiği gelişme sayesinde daha da güçlendirilmiştir.

## Genel işsizlik yardımları programının idaresi

Tablo 7.1’de de görüldüğü gibi bu yayında konu edilen 12 ülkeden üçünde KİH işsizlik yardımları sisteminin tümünü yönetmektedir. Bu üç örneğin üçünde de söz konusu olan, işsizlik yardımı programı ya da karma bir program olmayıp işsizlik sigortası programıdır. Kanada ve ABD’de işsizlik sigortasının (ya da Kanada’da yeni verilen adlı “istihdam sigortasının”) yönetimi KİH’in ayrılmaz bir işlevi olmuştur.

İşsizlik sigortası sisteminin yönetimiyle ilgili işlevlerden en önemlileri vergi toplanması, sağlanacak yardımların miktarının belirlenmesi, ödeme, seçilebilirliğin

korunması ve iş arama doğrulamasıdır. Önceki kesimde ele alınmayan üç işlev konusunda ise, Kanada ve ABD gibi ülkelerde son yıllarda başlatılan girişimler genellikle etkinliği artırmaya ya da finansman yöntemlerinin düzenlenmesine ilişkindir. ABD'deki en dramatik girişimlerden biri telefonla talepte bulunma sisteminin getirilmesi olmuştur (bkz. Ek IV.21).

Kanada, işsizlik sigortası yönetiminde yenilik çabalarının bir parçası olarak, başvurular için yerel istihdam bürolarında gelenlerin kendilerinin girdikleri bilgisayarlar kullanmaktadır. Talepler yazılı olarak iletilebildiği gibi, şimdi giderek yaygınlaşan bir uygulamayla, terminali büroda olan bir bilgisayardan elektronik olarak da yapılabilmektedir. Uzaktaki bilgisayarlardan dosyaya giriş yolları da sınanmaktadır. On beş günlük iş arama doğrulaması/yeniden doldurma kartları da istenmektedir. Bunlar yerel bürolara da bırakılabilirler. Ancak giderek artan uygulama interaktif ve ses tepkili telefon sistemlerinin kullanılması yönündedir.

Gelişmiş ülkeler, yardımlardan yararlanma başvurusu yapanlar için uygulamalarda devrim yaparken, bir yandan da vergi toplama ve işverenlerin bildirim gerekliliklerinin yerine getirilmesi gibi alanlarda Internet gibi yöntemler üzerinde de durmaktadırlar.

## Sonuç: Eğilimler ve konular

İşsizlik yardımları, pek çoğu bu çalışmanın kapsamı dışında kalan politikaya ilişkin birçok konuyu gündeme getirmektedir. Burada, KİH'in geleceğini etkileyen konular üzerinde duracağız. 1. bölümün de gösterdiği gibi, işsizlik yardımları ile KİH arasındaki ilişki KİH'in tarihsel gelişimi açısından merkezi önem taşımıştır. Churchill'in KİH ile işsizlik sigortasının karı-koca gibi olduğu yolundaki gözlemi belirli bir gerçeğe karşılık düşmektedir. Ancak, pek çok evlilikte olduğu gibi, eşler arasında gerilimler de söz konusudur. İş bulmada aracılık girişimci bir yaklaşımı ve işverenlerle iş arayanlar arasında yakın temasa vurgu yapılmasını gerektirir. Haklar sistemi, doğası gereği, zaman zaman yaptırımların uygulanması dahil kuralların katı biçimde uygulanmasını öngörür. İşgücü piyasasında bir aracı olarak KİH bir bakıma polislik rolü için uygun konumdadır. Ne var ki bu rolün oynanması gerek işverenlerin gerekse iş arayanların yabancılaşmasına, dolayısıyla KİH'in diğer etkinliklerinde zayıflamasına da yol açabilir. 1. bölümün de gösterdiği gibi, bu riske ilişkin endişeler, Kanada, ABD ve İngiltere hükümetlerini haklar ile istihdam işlerini bir süre için birbirinden ayırmaya yöneltmiştir.

Şimdi sarkaç geriye dönmektedir. Çünkü iş bulma aracılığı hizmetindeki imaj zedelenmesinin, işsizleri iş bulmaya teşvik eden çabaların gevşemesinden doğacak tehlikeden daha az önemli sayılmıştır. Temel sorun, gelir desteği sağlama ve yeniden istihdam gibi birbiriyle çelişen görevler arasında doğru dengenin tutturulmasıdır. Bu amaca yönelik stratejiler arasında, yardımlardan yararlanabilme ölçütlerinin sıkılaştırılması, haktan yararlanma süresinin kısaltılması, iş arama zorunluluklarının vurgulanması ve sahteciliklere karşı önlem alınması bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, OECD tarafından savunulan profil çıkarma ve diğer etkinlikler yoluyla işgücü piyasası uyum programlarıyla daha güçlü bağların kurulması da gene bu amaca yöneliktir.

Bütün bunlar zorunlu olarak KİH'in işsizlik yardımlarını yönetmesi gerektiği anlamına gelmez. Bu işin bir başka organa devredilmesi için kimi sağlam gerekçeler olabilir. Bununla birlikte günümüzdeki görüş, en azından yönetim, KİH ve işlevlerin yerel düzeyde belirlenmesi arasında yakın bir ortaklık oluşturulması yönündedir.

Bu ortaklığın yakın olması için, işsizlik yardımları için başvuranlardan hangilerinin bu yardımlara en fazla gereksinim duyduklarının ve hangi hizmetlerin en iyi hangi kesimlere hitap ettiğinin sürekli olarak analiz edilmesi gerekir. Burada özellikle anımsanması gereken, işsizlik yardımlarının büyük ölçüde çevrimsel işsizlik olgusuna yanıt olarak geliştirildiğidir. Kimi ülkeler, işsizlik sigortası sistemlerinin yapısal işsizlikle baş edebilmesini sağlayacak dönüşümü gerçekleştirmek gibi güç bir görevle karşı karşıyadır. Bu durum, pek çok işçi için daha derin ve sürekli kariyer kaymalarını gündeme getirmektedir.

Otomatik başvuru ve dosyalama süreçlerinin öncülüğünü yapan ülkeler için, bu yeniliklerin, idari etkinliğin artırılması ve maliyet denetimi gibi genel gerekliliklerin ötesine geçen etkilerinin izlenmesi önem taşımaktadır. ABD ve Kanada telefonla başvuru sistemlerini uygularken bile, taleplerin elektronik yoldan nasıl yapılabileceğine ilişkin tartışmalar ve araştırmalar sürmektedir. İşsizlerin taleplerini kısa bir süre sonra Internet aracılığıyla yapmaları mümkün olabilir. Güvenlikle ilgili sorunlar çözüldüğünde, işsizlere işsizlik yardımı başvuru formlarını kişisel bilgisayarlarından ya da uğranılacak ofislerden, kütüphanelerden ya da diğer kamusal tesislerden doldurma seçeneklerinin sunulması görece kolaylaşacaktır.

Bu yeni otomatik sistemler yaygınlaşmadan önce ele alınması gereken kimi önemli konular vardır. İdari alandaki yeniliklerin en ileri düzeyde olduğu ABD’de kimi işverenler telefonla yapılan başvuruların işsizlik sigortası sistemini hileye ve istismara açık hale getirebileceği konusundaki endişelerini dile getirerek bu yöntemin program maliyeti, hata oranları ve değerlendirilecek taleplerin süresi üzerindeki etkilerinin belirlenmesini istemişlerdir. Daha geniş kapsamlı bir konu ise, işsizlik sigortası için başvuranlarla bu alandaki resmi görevliler arasında daha az kişisel temas olmasının yeniden işe dönme isteğini azaltıp azaltmayacağı ya da aynı amacın daha etkili başka araçlarla elde edilip edilemeyeceğidir.

Kimi ülkelerde, uzun süredir işlerlikte olan işsizlik yardımı programları idari anlamda kaynaştırılmakta ve programatik olarak da diğer KİH programlarıyla bütünleştirilmektedir. Bu programlar diğer ülkelerde ilk kez devreye sokulmaktadır. Bu ülkeler arasında kimi Orta Avrupa ülkeleri ile, daha yakın dönemde olmak üzere Kore Cumhuriyeti gibi Asya ülkeleri yer almaktadır. On yıllardan bu yana ilk kez hızla artan işsizlik ve yoksullukla yüz yüze gelen bu ülkeler, söz konusu programları, piyasa ekonomisine geçişin ve daha belirsiz küresel ekonomiye açılmanın etkilerine karşı direnecek sosyal güvenlik ağının bir parçası olarak görmektedirler. Ancak aynı ülkeler, işsizlerin bir an önce işe girmelerini özendirecek önlemlerin gerekliliğinin de farkındadırlar ve bu nedenle işsizlik yardımlarını takviye edecek diğer aktif işgücü piyasası uyum programlarını da aynı anda devreye sokmaktadırlar.

Sonuç olarak, KİH yöneticilerinin işsizlik yardımları alanında yeni politikalar geliştirme işiyle yakından ilgilenmeleri gerekmektedir. Bu yöneticiler, işsizlik yardımları sisteminin tümünü yönetmekte olsunlar ya da olmasınlar, modern dünyada yardım konularından kendilerini sıyırma olanağını bulamayacaklardır. Bunun yerine, bir yanda KİH’in siyasetçilerin ve politikaları belirleyenlerin istekleri doğrultusunda insanların sosyal yardımlardan çalışmaya doğru yöneltilmesini sağlayacak işlevleri yerine getirmesini gözeteceklerdir. Diğer yanda ise, sosyal yardımların kontrolünün hizmet alanların tutumları üzerindeki potansiyel olumsuz etkilerinin diğer hizmetleri nasıl etkileyeceği konusunda duyarlı olmaları ve bunu telafi için gerekli önlemleri almaları gerekmektedir. Farklı işlevler arasındaki gerilimler sürecektir; KİH yöneticilerinin yapmaları gereken bunları bilmek ve asgariye indirmeye çalışmaktır.

## Notlar

- (1) Winston Churchill'in Avam Kamarasında 19 Mayıs 1909 tarihinde yaptığı konuşma. Alındığı yer Rb. S. Churchill: *Young statesman: Winston S. Churchill 190-14* (London, Minerva, 1991), s. 311.
- (2) G. Schmidt vd.: *Unemployment insurance and active labor market policy* (Detroit, Wayne State University Press, 1992), s. 70.
- (3) Bkz. C.O'Leary ve S. Wandner: *Unemployment insurance in the US: Analysis of policy issues* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997), s. 600-602.
- (4) OECD: *The public employment service in Belgium* (Paris, OECD, 1997), s.68.
- (5) S. Ricca: *Introduction to public employment services: A workers' education manual* (Geneva, ILO, 1994), s. 19.
- (6) O'Leary ve Wandner, op. Cit., s. 603.
- (7) Avrupa İstihdam Gözlemleri İstihdam Politikaları Karşılıklı Enformasyon Sistemi (MISEP): *Policies No. 43F* (Berlin, Avrupa Komisyonu, Güz 1993). Buna ek olarak, bir bakıma eskimiş olsa bile OECD'nin *Employment outlook* (Paris, OECD, 1991) yayınının 7. bölümü bu konuda ayrıntılı ve kolay anlaşılır bilgiler içermektedir.
- (8) OECD: *Interventions in the employment spell managed by the public employment service*, ELSA Komitesi Tartışma Raporları (Paris, OECD, 1999).
- (9) İngiltere'de bu New Deal programlarına dahil edilebilecek olanlar için daha erken başlamaktadır; örneğin 6 ay sonra zorunlu programa dahil olan 25 yaşından küçükler gibi.
- (10) OECD: *Interventions in the employment spell managed by the public employment service*, (Paris, OECD, 1999), s.13.
- (11) Ibid., s. 14.
- (12) Avrupa İstihdam Gözlemleri İstihdam Politikaları Karşılıklı Enformasyon Sistemi (MISEP): *Policies No. 60F* (Berlin, Avrupa Komisyonu, Kış 1993).
- (13) OECD: *Interventions in the employment spell...op.cit.*
- (14) Ibid., s.7

# HİZMETİN ÖRGÜTLENMESİ VE YÖNETİMİ

8

*“...yerleşik kurumlar ve buralarda çalışanlar için yaşam çok güçleşmiştir: ayaklarını bastıkları zemin birden ortadan kalkabilir. Rekabet ve köklü yenilikler birden ortaya çıkıp yerleşim kurumlarının kimliğini ve amacını tehdit edebilir...kurumlar hızla öğrenmek ve kendilerini sürekli olarak yeniden üretmek zorundadırlar.” (1)*

## Giriş

Sarsıntı, günümüzde pek çok kamu kuruluşu için bir gerçektir ve KİH de buna istisna değildir. KİH’in yönetimi artık daha zorlu bir iş haline gelmiştir. Birbiriyle rekabet eden gereksinimler, sınırlı kaynaklar ve güçlü dış etkiler görüldüğü kadarıyla üst düzey KİH yöneticileri üzerinde sonu gelmez bir talepler yükü oluşturmakta, bu yöneticiler de kendilerinden istenilenlerin hepsini aynı anda karşılayamayacaklarını huzursuzluk içinde fark etmektedirler. Üst düzey KİH yöneticileri burada ikili bir rol oynamaktadırlar. Bir yanda, hükümet temsilcileri, sosyal taraflar ve kendi çalışanları ile ortaklık içinde, işgücü piyasasına yönelik çeşitli müdahaleler geliştirebilmektedirler. Diğer yanda ise, bu müdahalelerin niteliği bir kez belirlendiğinde, sonuçların alınması da onların sorumluluğuna düşmektedir.

KİH’in bir yanda müdahale geliştirme diğer yandan ise sonuç alma rolü artık peşinen veri alınacak durumdan çıkmıştır. Hükümetin işgücü piyasası politikalarına yönelik planlayıcı rolü değişmekte ve bu rol daha stratejik bir niteliğe kavuşmaktadır. Bu bağlamda, esnekliğe, rekabete, desantralizasyona ve hizmet alanların duyarlılıklarına artık daha fazla önem verilmektedir. Merkezi hükümetin gözünde KİH, etkin bir hizmet sunumu için karmaşık ortaklıkların kuruluş sözleşmelerin yapılabileceği bir ortamda hizmet sunan çeşitli kuruluşlar arasından yalnızca biri sayılabilir.

Böyle bir ortamda sonuç alabilmek yönetime farklı bir yaklaşımı ve örgütsel kültürde derin değişiklikleri gerektirmektedir. İyi örgütlenmiş KİH’lerin çoğu, standartlaşmış ve yapılandırılmış hizmet, usul ve süreçlerin yerel ofislerde yerleşiklik kazandığı bir örgütlenme döneminden geçmiştir. Bunun anlamı, ekonomik ve toplumsal ortam ne olursa olsun, merkezi ve yerel düzeylerde standartlaşmış bir yönetim yapısı ile çalışılması idi. Ancak son yıllarda böylesine standartlaşmış bir örgütlenmenin istenilen sonuçlara ulaşmada yetersiz kaldığı kabul edilmektedir. Artık bunun yerine, yerel coğrafyaların koşullarına ve gereksinimlerine göre uyarlanmış daha esnek ve desantralize hizmet sunum yaklaşımları geçmektedir. Bu yeniden yapılanmanın önemli bir bölümünü örgüt içinde bir kalite kültürünün uygulanması ve hizmet alanların gereksinimlerine büyük önem tanınması oluşturmaktadır. KİH kaynakları bu değişen çerçeve içinde ustaca harekete geçirilmek zorundadır. Personelin motivasyonu ve uzmanlığı, yeni enformasyon ve iletişim teknolojileri ve KİH bürolarının görünümü ve kalitesi bu kaynaklar arasındadır. Bu

söylenenlerden sonuncusu, bir kuruluşun ne olduğu konusunda hizmet alanlara çok şey ifade edebilmektedir.

Bu bölümde KİH'in ne tür bir bağlam içinde yönetildiğine ve karşılaşılan örgütsel ve yönetsel sorunlara nasıl yanıtlar verilebildiğine eğileceğiz. Bu amaçla kullanacağımız bilgiler bir dizi ülkede yapılan incelemeyi temel almaktadır. Ancak, örnek uygulamalar yalnızca bu ülkelerdekiyle sınırlı değildir. İncelemenin kapsamı, birtakım pratik nedenlerle sınırlı tutulmuştur. Ele alınan çok sayıda konu vardır. Hükümet çerçevesi ve sorumluluğu bakımından ilgili taraflar, stratejik ve operasyonel planlamaya, performans yönetimine ve değerlendirme programlarına bakıyoruz. Desantralizasyon, hizmetlerin entegrasyonu ve rekabetçi hizmet sunumu gibi örgütsel konular da, kalite yönetimi, enformasyon ve iletişim teknolojisi, tesis planlaması, iç iletişim ve personel yetiştirme-egitim işleri gibi yönetsel konularla birlikte ele alınmaktadır.

## Hükümetin çerçevesi ve sorumluluğu

### *İlgili taraflar*

İç yönetime geçmeden önce, KİH'in denetlenebilirliği ve finansmanını nasıl sağladığı üzerinde durmamız gerekiyor. Bir KİH yöneticisinin dünyası çeşitli taraflardan oluşur. Bunlar, KİH'i denetleyen siyasetçiler ve kamu görevlileri, doğrudan KİH hizmeti alanlar, KİH'in ve işgücü piyasası hizmeti sağlayan diğer kuruluşların çalışanları, hizmetleri finanse eden vergi yükümlüleri ve nihayet siyasal ya da danışmanlıkla ilgili süreçler aracılığıyla çeşitli kesimleri temsil eden ilgi gruplarıdır. Başarılı olmak isteyen bir KİH yöneticisinin bu sayılanların hepsiyle ilgilenebilecek yeterlilikte olması gerekir.

İlgi gruplarının KİH'e verecekleri desteğin önemi ne kadar vurgulansa azdır. Yeni girişimlerin nihai başarısını büyük ölçüde bu destek belirleyecektir. . Örgütün vizyonunu gerçekleştirebilmesi açısından siyasal destek ve finansman gerekliyse, kamunun desteği bu açıdan büyük önem taşımaktadır. Programların olumlu biçimde algılanması KİH'in konumunu güçlendirir ve başarı olasılığını da büyük ölçüde artırır.

KİH, normal olarak, en önemli ilgi grubunu oluşturan bir siyasal lidere karşı sorumludur. Parlamenter sistemlerde bu siyasal lider genellikle Çalışma Bakanı'dır. Bununla birlikte, bakanın çevresindeki kamu görevlisi danışmanlar da ciddi bir nüfuza sahip olabilirler. Bu arada, kamu yöneticisinin hoşnut kılmak zorunda olduğu başka siyasal liderler de vardır. Örneğin yasama organını oluşturan vekiller gibi. Seçilmiş temsilciler, program uygulamasına ya da işlemlere ilişkin günlük bilgilere hiç ilgi duymayabilirler. Ne var ki, özellikle bu insanların temsil ettikleri yörelerde önemli istihdam sorunları baş gösterirse bu ilgi birden artabilir. Ayrıca, her iki taraf farklı başarı ölçütleri kullandığından KİH yöneticileri ile siyasal liderler arasındaki ilişki daha da karmaşık hale gelebilir.

Hizmet alanlar çok önemli bir ilgi grubudur. KİH açısından bakıldığında hizmet alanlar çok farklı kesimlerden oluşan bir gruptur ve bunlar hizmet alabilmek için kendi aralarında rekabet etmektedirler. Bu kesim içinde iş arayanlar, işverenler ve diğer kuruluşlar yer almaktadır. İş arayanlar arasındaki çeşitli alt gruplar da birbiriyle rekabet içindedir. Üstelik hizmet alanlar görüşlerini doğrudan KİH'e aktarmayıp seçilmiş temsilcilerine ve sosyal tarafların temsilcilerine de iletebilirler.

Bunların dışında üç önemli ilgi grubu daha vardır. Bunlardan biri KİH personelidir. Bu personelin desteği olmaksızın, KİH yönetiminin en iyi niyetleri ve çabaları bile boşa çıkıp

istenilen sonuçlar elde edilemeyebilir. Ayrıca KİH’te çalışanlar, KİH yöneticilerinin pazarlığa oturacakları bir sendikanın üyeleri de olabilirler. İkincisi, KİH’in hizmet sunumu için işbirliği yaptığı kuruluşlar söz konusudur (bkz. bölüm 9). Ya da KİH belirli hizmetleri vermesi için başka kuruluşlarla sözleşme imzalayabilir (bu konu bölümün sonlarında ele alınacaktır). Nihayet, sosyal tarafların temsilcilerini ve diğerlerini bünyesinde barındıran denetim ve danışma kurulları vardır (bu kurulların rolleri için bkz. bölüm 3 ve 9).

### *Stratejik ve operasyonel planlama*

Herhangi bir hükümetteki siyasal liderler gündeme kimi değerler ve politikalar sokarlar ve bunlar KİH’in yönünü belirler. Bu tür değerler ve politikalar, çoğunlukla, somut sonuç ve beklentilere girmeksizin en genel dilde ifade edilir. KİH yöneticisinden beklenen, bakanın daha yakınındaki danışmanları ve diğer ilgi grupları ile birlikte daha somut planlara dönüştürmek ve bu planları kuruluşun kendi içine ve kamuoyuna aktarmaktır.

Geleneksel olarak birçok ülkedeki KİH, hizmetlerini yönlendirmek üzere bir ya da iki yıllık operasyonel planlar hazırlamıştır. Bu süreç genellikle bir bütçe süreciyle bağlantılı olarak gerçekleştirilir. ABD’de federal hükümet, KİH’inkiler dahil belli başlı programlar için rutin olarak iki yıllık planlar istemektedir. Yıllık operasyonel planlar ise birçok Avrupa ülkesinde görülmektedir. Bununla birlikte, dışsal değişikliklere daha hızlı ve etkili biçimde uyum sağlanabilmesi daha uzun dönemli planlama yaklaşımlarını gerektirir. KİH artık stratejik planlama ile daha fazla ilgilenmektedir. Bunun nedeni yalnızca kendi planlarını hükümetin ekonomi ve istihdam alanındaki politikalarıyla uyum hale getirmenin ötesinde bu planları aynı zamanda işgücü piyasasının gerçeklerine ve diğer ilgi gruplarının baskılarına uydurmaktır.

Stratejik planlama, gelecek için bir plan geliştirme amacıyla stratejik düşüncüyü örgüte uygulamanın yapılandırılmış bir yoludur ve bu süreç genellikle “amaca göre yönetim” kavramının etkisi altında biçimlenmektedir. “Amaca göre yönetim” üç temel soruyu yanıtlar: Şimdi neredeyiz? Nereye gidiyoruz? Oraya nasıl varacağız? Stratejik planlama birçok biçim alabilir. Aşağıdaki örnekte dört evre söz konusudur:

- “Değerlendirme evresi” halihazırdaki örgütlenmeyi değerlendirir, hizmet alacakları belirler ve bu kesimin beklentilerinin nasıl karşılanabileceğini ortaya koyar. Bu evrede ayrıca, gelecekte hizmet alanların memnuniyet düzeyini belirleyecek olanlar dahil, örgütü etkileyen eğilimler de hesaba katılır. Örneğin teknolojiye bağlı değişimler, hizmet alanların demografik yapısı, hizmet talebi ve bütçe kısıtlılıkları gibi. Böylece KİH’i yönlendiren mevcut ilkeler yeniden gözden geçirilmiş olur.
- “Vizyon evresi” değerlendirme evresinin bilgilerinden yararlanarak örgütün nereye gitmesi gerektiğine ilişkin bir vizyon oluşturur. Bu vizyonun liderler tarafından paylaşılması gerekir; çünkü her biri bu vizyonu yaşama geçirecek girişimleri desteklemek durumundadır.
- “Hedef belirleme evresi” genel amaçları (5 yıllık bir dönemi için), hedefleri (3-5 yıllık bir dönem için) ve “eylem adımlarını” (1 yıla kadar) belirler.
- “Uygulama evresi” KİH yöneticilerinin işin başını çekip stratejik plan temelinde düzeltmeleri ve değiştirmeleri gerçekleştirdikleri evredir.

Örgütün bu planlama sürecini periyodik olarak, belki de üç yılda bir yinelenmesi gerekir. Aradaki sürede ise, her üç ya da altı ayda bir, planlanana geçerliliştirmek ve gerektiğinde güncelleştirmek üzere yoğun değerlendirmeler yapılır.

İsveç 1998 yılında bu doğrultuda bir tartışma süreci başlatmıştır ve ülkedeki bütün KİH ofislerinde çalışanları bu sürece katmıştır. “Diyalog 98” adı verilen bu süreç bir yıllık hazırlık döneminin ürünüdür. Tartışmanın başlıca konuları arasında, eldeki personel itibarıyla hizmetlerin tektipliği, meslekler hakkındaki bilgilerin geliştirilmesi, işletmeler hakkında bilgiler ve ekolojik düşünmenin konuyla ilgisi (2). Fransa’da ANPE ile Çalışma ve Maliye Bakanlıkları arasında imzalanan “İlerleme Sözleşmesi” KİH’in dört yıllık bir dönem için yörüngesini belirlemektedir (3). Bu anlaşmanın amacı ANPE’nin modern, hizmet alana yönelimli bir hizmet kuruluşu haline getirilmesi ve etkililiğinin artırılmasıdır. Anlaşmada kimi nitel hedefler de yer almaktadır. Hizmetlerin kapsamının genişletilmesi, sosyal dışlanmaya karşı mücadele, bilgisayar donanımının modernleştirilmesi ve bütçe yönetiminin desantralize edilmesi bu hedefler arasındadır. Diğer hedefler arasında ise, ekonomideki toplam boş işler arasından bildirim yapılan boş işlerin payını artırmak, yöneticilik konumu için bildirilen boş işlerin üç kat artırılması ve aşırı uzun süreli işsizlik durumlarının önlenmesi yer almaktadır.

Avusturya’da stratejik ve operasyonel planlama çok titiz biçimde bütünleştirilmiştir. KİH’in federal ve eyalet düzeyindeki örgütleri üç yıllık zamana yayılan genel işgücü piyasası hedefleri üzerinde anlaşmaya varmaktadır. Bu anlaşma daha sonra somut hedeflere yönelik yıllık bölümlere ayrılmaktadır. Performans göstergeleri bu hedeflere dayandırılmakta ve planın uygulanma sürecinde üçer aylık dönemlerde izlenmektedir.

ABD’de 1998 yılında İşgücü Yatırım Yasası’nın kabul edilmesinden sonra bütün eyaletlerden, yeni yasanın uygulanmasına yönelik işgücü geliştirme planları hazırlamaları istenmektedir. Kimi eyaletler gelecekteki hizmet sunumu için daha genel çerçeve hazırlamak amacıyla stratejik planlama sürecine başvurmuşlardır. Avrupa Birliği ulusal stratejik planlamadaki bir aşamanın kaldırılmasıyla ortak Avrupa İstihdam Kılavuzu’nu benimseyerek stratejik planlama yaklaşımına yönelmiştir. Buna göre AB üyesi her ülkenin bir ulusal eylem planı hazırlaması ve bu planın uygulanmasında alınan mesafeyi bildirmesi gerekmektedir (bkz. Bölüm 3).

### *Performans yönetimi*

Denetim ve KİH ile siyasal ilgi grupları arasındaki ilişkiler açısından performans yönetimi de önem taşımaktadır. Stratejik ve operasyonel planlama süreçleri ile üzerinde anlaşmaya varılan planlar normal olarak tanımlanmış hedefler içermektedir ve bu hedeflerin bir performans yönetim sistemine yerleştirilmesi gerekmektedir. Performans yönetimi, bir bütün olarak örgütlenmenin denetlenebilirliği ötesinde, ayrıca KİH’in program performansını geliştirmesine yarayan değerli bir iç araçtır. Bu araçla, amaçlara yönelik olarak kaydedilen mesafe sistematik biçimde değerlendirilmektedir. Performans göstergeleri genellikle dört kategoride ele alınabilir:

<b>Ölçü</b>	<b>Sonuç</b>
İşgücü piyasası sonuçları	İşe yerleştirme
Sonuçların hedef gruplara dağılımı	Belirli bir hedef grubun, örneğin uzun süreli işsizlerin aldığı hizmet yüzdesi
Çalışma süreci	Boş işlerin doldurulma süresi, programı tamamlayanların sayısı
Hizmet alanın memnuniyeti	Verilen hizmetten memnuniyet düzeyi

Ölçülerden ilk ikisi en başta KİH'in işgücü piyasası politikalarını uygulamadaki ve istihdam hedeflerine ulaşmadaki etkililiğiyle ilgilidir. Bunlar, bu tür önlemlere finansman sağlamaktan sorumlu olan siyasi mercilerin başlıca duyarlılık konularıdır. Diğer iki kategori ise KİH'in hizmet alanlara hizmet vermedeki etkinliği üzerinde odaklaşmaktadır.

Bu ölçülerin amacı, halihazırdaki hedeflere ulaşmadaki başarı ya da başarısızlığa ilişkin istatistik kanıt sağlanması ve ilgili yönlendirme düzeylerine yönelik geri beslemenin kolaylaşmasıdır (4). Ayrıca gerektiği gibi yürütülen bir performans yönetimi, kendi işlerini daha derinden kavramalarını sağlayacağı için KİH yöneticileri açısından değerli bir öğrenme deneyimi oluşturur. Dolayısıyla performans değerlendirilmesi bir sorgulama aracı ya da suçluya fatura çıkarma kültürünün uzantısı olarak kullanılmalıdır. Doğru olanı, performans değerlendirmesinin, KİH yöneticilerinin başarıları kutlayıp zorlukları yenmenin yollarını birlikte arayabilecekleri yapıcı ve sorun çözücü bir ruhla uygulanmasıdır.

Uygun performans göstergelerinin seçimi güç bir iştir ve bunun daha önce anlatılan planlama süreçleri ile ilişkilendirilmesi gerekir. Burada, hem kuruluşun temel hedeflerine hem de bu hedeflere ulaşılmasını sağlayacak elverişli bir kültüre uygun ölçülerin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Performans hedeflerinin, iyi ya da kötü, çalışan personelin davranışları üzerinde güçlü etkileri vardır ve kötü belirlenen hedefler yarardan çok zarar getirir. . Örneğin bir zamanlar ABD'deki KİH her bir işverenin işe aldığı işçi sayısına dayanan bir ölçü kullanmaktaydı. İlk bakışta bu yerinde bir ölçü gibi görünmekteydi. Ne var ki pratikte bu ölçü, işverenlerin verilen hizmetin zararına olacak biçimde bencil davranmalarına yol açtı. İşverenler, kolaylıkla doldurulabilecek işleri ve vasıflı olup iş arayanları ellerinde biriktirmenin yollarını buldular. Daha sonraları, bilgilerin paylaşılmasına dayanan ekip çalışmasının çok daha iyi sonuçlar verdiği ortaya çıktı.

Kullanılan ölçü sisteminin karşılaştırmalara olanak tanınması gerekir. Bu karşılaştırmalar, planlama sürecinde belirlenen hedefler, tarihsel veriler ya da diğer kuruluşların performansı itibarıyla yapılabilir. Aşağıda çeşitli ülkelerden derlenen KİH program performans ölçülerine ilişkin örnekler yer almaktadır:

İş bulma aracılığı	İşe yerleştirme sayısı Doğrudan KİH'e bildirilen boş işlere oran olarak işe yerleştirme sayısı Geçici işe yerleştirme sayısı İşgücü piyasasına nüfuz oranı
İşgücü piyasası uyumu	Mesleki özürlerle ilgili programların bu kesimin oran olarak ne kadarını kapsadığı Daha önce "mesleki özürlü" olarak sınıflandırılıp şimdi işle ilgili etkinliklerde yer alanların oranı  Eğitim becerilerinin edinilmesi bakımından belirli bir vafsa ya da dereceye ulaşılması İşgücü piyasası girişimleri sayesinde artık işsizlik yardımı olmayanların oranı
İşsizlik yardımları	21 gün içinde işlemleri tamamlanan işsizlik yardımı başvuru oranı
Bütün programlar	Sübvansiyonsuz işlere giriş Sübvansiyonsuz işlerde altı ay tutulabilenlerin sayısı Sübvansiyonsuz istihdamdayken elde edilen kazanç Hizmet alanın memnuniyeti
Maliyet etkinliği	İşe yerleştirme başına maliyet KİH personeli başına işe yerleştirme sayısı

ABD'de KİH, elektronik işlemler için yeni performans göstergeleri geliştirme işine başlamıştır. Ön tartışmalar sonucunda önerilen performans göstergeleri arasında aşağıdakiler de yer almaktadır:

1. Self-servis stratejileri için
  - Eldeki bilgiler (boş işler ve iş arayanlar listeleri)
  - Kullanıcılar
  - İşlemler
2. Kolaylaştırılmış self-servis stratejileri için
  - Kendi kendine yardım hizmetine başvuran iş arayan sayısı
  - Hizmet alanın memnuniyeti
3. Personel yardımına dayanan hizmet
  - İş arayanlara hizmet ölçüleri

- Girilen iş oranı
  - İşverenlere hizmet ölçüleri
  - Boş işlerin doldurulma oranı
  - İş hayatında yardım hizmetleri
  - Sevke yanıt süresi
  - Başarılı bir sevk için ortalama süre
  - İş siparişleri formunu doldurma oranı
4. Sistem ölçüleri için
- Girilen iş başına maliyet
- Karşılanan yardımların süresi (5)

KİH'in performansı çeşitli yollardan izlenebilir ya da ölçülebilir. Çeşitli ülkelerden örnekler, bu yolların nelere yarayabileceğini göstermektedir. Norveç'te, konulan hedeflerle fiilen ulaşılan sonuçlar üçer aylık periyotlarla karşılaştırılır. Bu iş, KİH'in her düzeyinde ve düzeyler arasında gerçekleştirilir. Yani işlem sırasında, Çalışma Bakanlığı ile Çalışma Genel Müdürlüğü; Çalışma Genel Müdürlüğü ile illerdeki istihdam büroları; il istihdam büroları ile ilçe istihdam büroları bu karşılaştırmalarda birlikte görev yaparlar. Değerlendirmelerin ardından, hedeflerle fiilen gerçekleşenler arasındaki açının kapatılması için yukarıdan aşağıya rehberlik yapılır.

Hong Kong'da (Çin), KİH iş arayanların ve boş işlerin sayısı ile yapılan sevk işlemleri ve işe yerleştirmeler konusunda aylık bildirimlerde bulunur. Yeni bir önlem sayesinde, yerel yöneticilerin kendi yerel koşullarına uygun operasyonel kararlar almalarına olanak tanınmaktadır. Sonuçlar bütün yerel birimlere bildirilmekte ve ardından bunlar aylık yönetim toplantılarında yeniden ele alınmaktadır. Altı ayda bir yapılan daha derinlikli değerlendirme toplantılarında ise, bundan önceki altı aylık toplantıdan bu yana kaydedilen mesafe ele alınır. Aylık ve altı aylık sonuçlar üst düzey yönetime iletilir. İlginç olan, hükümet kuruluşlarından performansları ile ilgili taahhütlerini kamuoyuna açıklamalarının istenmesidir. Böylece kamuoyunun hizmet kalitesini izlemesi sağlanmaktadır. Daha yakınlarda ise KİH, hizmetlerin iyileştirilmesi konusunda yenilikçi fikirleri olan hizmet alıcıları ile odak grup toplantıları gerçekleştirmeye başlamıştır.

### *Programların değerlendirilmesi*

Performans yönetimi planlara göre sağlanan ilerlemenin düzenli bir denetimini sağlarken, değerlendirme bundan çok daha derinlere iner. Değerlendirme, hem bir programın temel hedeflerine hem de bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğine ilişkin eleştirel ve bağımsız bir bakış sağlar. Kısacası değerlendirme, bir program etkinliğinin etkisi ya da sonucu ile ilgilenir. Eldeki kaynakların işgücü piyasası uyum programlarında yerinde kullanımını sağlamada bir araç olarak değerlendirmenin önemine 6. bölümde değinilmişti. Bu, bütün KİH işlevleri için geçerli bir yana sahiptir. Ancak değerlendirme pahalı ve zaman alıcı bir etkinlik olduğundan, sıkı değerlendirmeye tabi tutulacak programların titizlikle seçilmesi gerekir. Değerlendirme, siyasal açıdan duyarlılık taşıyan yeni bir programın etkililiğini değerlendirmek için hazırlanan pilot uygulamalar ve bununla ilgili tekniklerin geniş ölçekli uygulama öncesinde sınanmasında özellikle yararlıdır. İdeal olanı, değerlendirme boyutunun daha programın ilk tasarım aşamasında dikkate alınmasıdır. Baştan bir

değerlendirme planının hazırlanması, muğlak noktaların ve boşlukların belirlenmesine yardımcı olur ve böylece bu eksiklikler asıl işe başlamadan önce giderilebilir. İngiltere'deki KİH'te değerlendirme, aşağıdaki başlıkları kapsayan bir "GASİDG" (ROAMEF) açıklamasına oturmaktadır.

**Gerekçe :** hükümet müdahalesinin gerekçesi.

**Amaçlar :** programın amaçları ve bunların hükümetin amaçları ile nasıl ilişkilendiği.

**Saptama :** program neden bu özel biçimi almıştır?

**İzleme :** değerlendirmeye yardımcı olmak üzere ne tür bilgiler toplanacaktır?

**Değerlendirme:** amaçlar itibarıyla başarı nasıl ölçülecek?

**Geri besleme:** değerlendirmenin sonuçları gelecekteki politika kararlarına nasıl aktarılacak?

## Örgütsel konular

KİH personeli kuruluşlarının sürekli olarak yeniden yapılanma süreci içinde olduğunu düşünebilirler ve son döneme bakıldığında bu yorumda belirli bir gerçek payı da vardır. Yalnızca yeni istihdam politikalarını ve programlarını takviye açısından değil, kamu istihdam hizmetlerinin yönetilmesindeki yöntem değişikliklerini de takviye açısından örgütsel yeniden düzenlemelere sıkça gerek duyulmaktadır. Bu alandaki en önemli üç değişiklik desantralizasyon, hizmetlerin bütünleştirilmesi ve rekabetçi hizmet sunumudur.

### *Desantralizasyon*

Modern KİH'te en dikkat çeken eğilimlerden biri yetki ve sorumlulukların desantralizasyonudur. Yeni ortaya çıkan eğilime göre merkez, ana finansman, genel politika geliştirme, sistem geliştirme ve izleme-değerlendirme işlemlerini gene üstlenecek, buna karşılık ayrıntılı tasarım işleri yerel koşullara göre yürütülecektir. Genel istihdam politikaları merkezi düzeyde belirlenirken, bölgesel ve yerel ofisler artan esneklikleri ile bu politikalara takviyede bulunacaklar, böylece her alandaki somut sorunlara eğileceklerdir. . Böylece hizmetler daha erişilebilir hale gelecek ve işgücü piyasasının çeşitli kesimlerindeki hizmet alıcılarına daha iyi uyarlanabilecektir.

KİH hizmetlerinin örgütlenmesinde ve eklemlesmesinde görülen bu önemli değişim kısmen siyasal baskılar (örneğin Kanada ve İspanya'da), kısmen de işgücü piyasasının hızla değişen durumunun ve KİH'ten hizmet alanların gereksinimlerinin çeşitlendiğinin gözlenmesinden kaynaklanmaktadır. Birbirinden farklı yerel işgücü piyasalarında çok farklı koşullar hüküm sürebilir. Kimi piyasalar ve bölgeler daralan ekonomilere ve çok sayıda uzun süreli işsize sahipken diğerleri işgücü sıkıntısı çekebilir ve bu iki durum aynı ülkede ortaya çıkabilir. Sonuçta her bir yerel KİH ofisi ya da ofis grupları kendi yerel işgücü piyasası koşullarına uygun politikalar izlemek zorundadır.

Bu ademi merkezîyetçi stratejiyi izleyen ülkelerin sayısı giderek artmaktadır. Örneğin son dönemde çıkan bir OECD yayınına göre (6) KİH hizmetlerini bölgelere ve illere doğru desantralize eden ve istihdam politikalarının geliştirilmesini yerel sorumlulara bırakan 13 ülke vardır (Belçika-Flanders, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İtalya, Fransa, Meksika, Yeni Zelanda, Polonya, İsveç, İsviçre, İngiltere ve ABD). Bu yaklaşım, farklı

türde bir üst denetim gerektirmektedir. Buna göre operasyonel denetim ayrıntılara daha az inecek, performans ölçülerine daha fazla baş vuracak, merkezi yönetimle yerel birimler arasında daha iyi iletişim kuracaktır. Bu, yönetim açısından riskli bir ortamdır. Gerek merkezdeki, gerekse bölgesel ya da yerel birimlerdeki yönetim kültürü bundan etkilenmektedir. Buna göre merkezi yönetim sağlıklı bir genel politika belirledikten sonra işe karışmadan yerel birimlere kendi kararlarını verme serbestisi tanıyacaktır. Bölgesel ve yerel yöneticiler ise, kendi kararlarını verecek durumda ve donanımda olmak zorundadırlar. Ayrıca yerel birimlere tanınan takdir hakkı sonucunda, daha önceleri hiç gündemde olmayan fon kullanım esnekliği de sağlanmaktadır.

Desantralizasyon uzun zamandan bu yana ABD'deki KİH'in bir özelliği olagelmıştır. Burada ulusal hükümet genel politikaları ve önemli finansman sorumluluklarını belirlerken, her bir eyalete kendi gereksinimlerine uyan bir istihdam stratejisi izleme serbestisi tanınmaktadır. Ayrıca, eyaletlerin her birinde yerel istihdam bürolarına da kendi topluluklarına hizmette esneklik ve hareket serbestisi tanınmaktadır. Norveç'te de buna benzer bir yapılanma söz konusudur. Bu ülkede illerdeki istihdam büroları, Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen ilkelere göre yerel büroların örgütlenmesi konusunda karar verme yetkisine sahiptir. Yukarıdan getirilen ilkeler arasında işe alma yardımlarının güçlendirilmesi, mesleki özürüllükleri olan kişileri yönelik hizmetlerin düzenlenmesi ya da yerel bürolardaki yönetici sayısının azaltılması gibi başlıklar yer almaktadır. Almanya'da da yerel istihdam bürolarına yerel gereksinimleri en iyi karşılayacak biçimde harcama yapma yetkisi tanınmaktadır.

İngiltere'de de yerel birimlerin hareket alanını genişleten eğilimler söz konusudur. Daha somut söylenirse bu ülkedeki program merkezleri, yerel gereksinimlere en uygun düşecek program karışımını sağlamaları için yerel yönetimlere imkan tanımaktadır. İngiltere şu sıralarda "İstihdam Kuşakları" kavramını geliştirmektedir. Bu kavram çerçevesinde yardım için ayrılan paralarla program finansmanı için ayrılan paralar yerel bir havuzda toplanmakta ve bu kaynaklar sürdürülebilir istihdama yönelik hareketi güvence altına alacak biçimde harekete geçirilmektedir.

### *Hizmetlerin bütünleştirilmesi*

KİH'in önünde duran ikinci önemli örgütsel konu, hizmetlerin, işgücü piyasası programlarının en sinerjik biçimde işlev görmesi için nasıl bütünleştirilmesi gerektiğine ilişkindir. Başta işgücü piyasası uyum programları olmak üzere birçok programın yasal dayanak açısından parçalı zeminlere oturduğu düşünülürse bunun hiç de kolay bir olmadığı anlaşılır. Bununla birlikte KİH'in dört işlevinin hepsi, giderek artan biçimde, programlar arasında daha güçlü bağlantıların oluşturulmasını gerektiren ortak yönlendirici ilkeler tarafından biçimlendirilmektedir. Örneğin self-servis işlemlerinde bireysel sorumluluğa daha fazla vurgu yapılmakta, işsizlik yardımları verilirken ise iş arama yükümlülükleri daha sıkı tutulmaktadır. Bunun gibi, iş arayanların çalışma yaşamları, yaşam boyu öğrenme sürecinin bir bölümünü oluşturan bir dizi çalışma ve öğrenme taahhüdü olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, hizmet alanların kaliteli işgücü piyasası bilgilerine, iş arama danışmanlığına ve diğer işgücü piyasası programlarının yardımına gereksinimi vardır. Ayrıca iş arayanlar farklı aşamalarda olmak üzere gelir desteğine de gereksinim duyabilirler. Hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesine de özellikle vurgu yapılmaktadır. Bu iyileşme, ya hizmet alanların gereksinimlerini ve özlemlerini daha fazla dikkate alarak ya da uygun enformasyon teknolojisi sistemlerinden azami yarar sağlanarak gerçekleştirilmektedir. Son olarak, sosyal refah harcamalarının maliyetinin azaltılmasına

da büyük önem verilmektedir. Bunun yolu olarak da, aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları arasında doğru bir dengenin tutturulması görülmektedir.

Vurgularda meydana gelen bu değişimler zorunlu olarak bir kurumsal bütünleşme anlamına gelmemektedir. Ama bütün bunların daha ileri düzeyde işlevsel bütünleşme ya da daha yakın çalışma anlamına geldiği kesindir. Aynı değişimlerin bir başka anlamı da şu olabilir: KİH, bütün bu hizmetlerin her durumda doğrudan sunucusu olmayabilir; bunun yerine bu alandaki kamu kaynaklarını paylaştıran bir eşgüdümçü ya da kolaylaştırıcı olarak işlev görebilir. Günümüzde KİH’te hizmet bütünleşmesi dendiğinde üç yaklaşım ön plana çıkmaktadır: kurumsal bütünleşme, hizmet alıcısı odaklı bütünleşme/tek-duraklı merkezler; ve kademeli hizmet sunumu.

### *Kurumsal bütünleşme*

1. ve 3. bölümlerde de değindiğimiz gibi, OECD’nin 1994 tarihli *İşler Araştırması* birbirleriyle ilişkili üç işlevin KİH bünyesinde bütünleştirilmesini önermişti (7). Bunlar iş bulmada aracılık (iş danışmanlığı dahil); işsizlik yardımlarının yapılması; ve aktif işgücü piyasası programları (eğitim dahil) idi. 3. bölüm, bu entegre yaklaşımın yasalara da yansıdığı Kanada ve ABD’de örnekler vermişti (3. bölümde “İşlevler” başlığına bakınız). Ancak bunun üç işlevin de aynı kurum tarafından yerine getirilmesi gerektiği sonucu çıkmaz. Aynı bütünleştirme hedefi, yakın ortaklık yoluyla da elde edilebilir. Gerçekte bu üç işlev farklı ülkelerde farklı yollardan örgütlenmektedir. Örneğin Almanya’da iş bulma aracılığı, işsizlik yardımları ve işgücü piyasası uyum programlarını tek bir kurumda bütünleşmektedir. İsveç iş bulma aracılığı, eğitim ve işgücü piyasası önlemlerini bütünleştirirken işsizlik sigortası işini sendikalara bırakmaktadır. Fransa’da işe yerleştirme, işsizlik sigortası yönetimi ve işgücü piyasası uyum programlarına katılım olmak üzere üç işlevi üstlenen üç ayrı kurum (ANPE, AFPA ve UNEDIC) vardır (8). Birleşik Krallıkta istihdam hizmetleri iş bulmada aracılık işlerinden ve işgücü piyasası uyum önlemlerinin çoğundan sorumludur. Ancak, işsizlik yardımları ve eğitim işleri halen ayrı yönetilmektedir. Bununla birlikte Hükümet, istihdam hizmetlerini aynı zamanda işsizlerin eğitimi ile ilgili işlerin başına getirmeyi önermektedir (bkz. “eğitim programlarının finansmanı ve yönetimi”, Ek V, s. 238). Hükümet, sosyal refah reformunun bir sonraki aşamasının parçası olarak istihdam hizmetlerinin, sosyal güvenlik kurumunun, çalışabilecek çağda olanların sosyal haklarıyla ilgili bölümüyle bütünleştirileceğini açıklamıştır (9). Bütünlüklü yerel hizmetlerin temininde, bu hizmetler aynı kurum tarafından verilsin verilmesin çok sık sorunla karşılaşıldığından iki yeni yaklaşım geliştirilmiştir: “tek duraklı merkezler” (müşteri odaklı entegrasyon) ve “kademeli hizmet sunumu.”

### *Müşteri (hizmet alan) odaklı entegrasyon/tek duraklı merkezler*

Tek duraklı merkez işbirliğinde önemli bir örnek oluşturmaktadır. Burada, hizmet alana yardımcı olmak amacıyla bir dizi hizmet aynı tesiste verilmektedir. Bu da, insanların hizmetleri birbiriyle çakışan ve etkileşen farklı kamu bürokrasileriyle uğraşırken karşılaşılabilecekleri güçlüklerin kestirildiğini gösterir. Yerel hizmet sunumu tek bir mekandan yapılırsa, çakışma sorunları çok daha çabuk çözülebilir ve işsizler yeniden iş bulmalarında yardımcı olacak entegre yardıma kavuşabilirler.

ABD hükümeti tek duraklı yaklaşımın öncüsü olmuştur ve bu yaklaşımı ülke çapında yaygınlaştırmak için federal fonları kullanmıştır. Tek duraklı kariyer merkezleri, programlarla hizmetlerin bütünleştirilmesi, evrensel erişim, alıcının tercihleri ve sonuçların

denetlenebilirliği gibi hususların gerçekleştirilmesi amacıyla başlatılmıştır. Bu merkezlerin gördükleri işlevler 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. Dolayısıyla, bir dizi farklı kesim aynı yerel mekanları kullanmakta, aralarından biri bu mekanı düzenlemekle görevlendirilmektedir.

Birleşik Krallıkta yerel İş Merkezi, istihdam hizmetleri ve eğitim, işsizlik yardımları gibi olanaklardan yararlandırma anlamında hizmet vermektedir. Bu merkezlerde, KİH personelinin yanısıra sigorta-yardım kurumunun personeli de çalışmaktadır. Bugün Hükümet, ONE adı verilen (10) çok daha iddialı bir proje peşindedir. Bu deneyim KİH'i, sigorta-yardım kurumunu, yerel yetkilileri ve kimi pilot uygulamalarda da özel ve gönüllü kesimden ortakları bir araya getirmektedir. Program, sosyal güvenlik kesiminde bir dizi aktörün birbirleriyle tutarlı hizmetler verebileceği biçimde tasarlanmıştır. Bu programda, hepsi bir merkezden olmak üzere, ilgili kesime çalışma olanakları, yardımlar ve diğer hükümet hizmetleri konusunda geniş bilgiler verilmektedir. Programın amacı, çalışmayı sosyal yardım sisteminin merkezine yerleştirmek, başka bir deyişle insanları yalnızca alacakları yardımları düşünmekle yetindirmeyip onları aynı zamanda ayakları üzerinde durmaya teşvik etmektir. Fransa ve Hollanda'da da benzer yönde gelişmeler olmaktadır. Fransa'da yönetim kademelerindeki ve teknik personel için bütün hizmetleri bir araya getirmek üzere *Espace Cadres* (bkz. Ek IV.22) oluşturulmuştur. *Espace Jeunes* ise, aynı doğrultuda bir kuruluş olup özellikle gençlerle ilgilenmektedir. Hollanda'da, 2001 yılına dek ülkenin tümünde iş ve yardım merkezleri oluşturmaya yönelik planlar gündemdedir.

Tek durak, kamu hizmetleriyle bu hizmetlerden yararlananlar arasındaki ara yüzeyleri değiştirip güçlendirmeye aday güçlü bir kavramdır. Bu, KİH açısından çok yönlü yararlar içermektedir. Bir yanıyla, KİH'in çalışma merkezi seçimi üzerinde bir baskı oluşturup bu hizmetlerin kentlerin önde gelen merkezi semtlerindeki mekanlarda verilme şansını azaltmaktadır. Diğer yanıyla da, tek durak kavramı, yerel bütünleşmeyi daha iyi sağlayarak dezavantajlı kesimlere verilen hizmetlerin iyileştirilmesi için gerekli fırsatları yaratmaktadır.

#### *Kademeli hizmet sunumu*

Hizmet bütünleşmesini sağlamanın üçüncü bir yolu da, KİH hizmetlerinin, ya iş arayanların iş bulmaları önündeki engellerin kaldırılması ya da işverenlerin boş işleri doldurmaları için gerekli hizmet yoğunluğu esasına göre örgütlenmesidir. Bu "kademeli hizmet" yaklaşımında hizmetlerden yararlananlar kendi kişisel gereksinimlerine ve ilgi alanlarına daha iyi uydurulmuş hizmetler alabilmektedirler. Bu yaklaşımda, örneğin, bir yanda kendi kendine hizmet araçlarından yararlanabilecek durumda olan daha bağımsız kesimlerin, diğer yanda da daha fazla destek verilmesi gerekenlerin gereksinimleri arasında belirli bir farklılık gözetmek mümkün hale gelmektedir (4. bölümdeki kendi kendine yardım ve kişiselleşmiş hizmetler kesimine bakınız).Gene aynı yaklaşım, eldeki kıt kaynakların mümkün olan en etkin biçimde tahsisini, en fazla yardımın yardıma en fazla gereksinim duyan kesimlere yönelmesini sağlayabilmektedir. Bütün bunların ötesinde bu yaklaşım yeni teknolojinin optimum kullanımına imkan tanımaktadır.

İsveç, hizmet sunumunda bu kademeli yaklaşımı benimsemiştir. Bu ülkedeki istihdam hizmetleri dört kategoriye ayrılmaktadır. Kişisel bazda hizmet bunların arasında en dinamik olanıdır. Bu kapsamda, her ay İnternet aracılığıyla KİH'e ulaşan insan sayısı şimdi toplam işgücünün yüzde 6'sına ulaşmıştır. Bunların yaklaşık yarısı KİH sistemine resmen kayıtlı değildir. Sayı giderek artmaktadır ve İnternet kısa sürede KİH'le ilişkilenede en fazla tercih edilen yol haline gelecektir. Kendi kendine hizmet işlemlerinin kullanımı,

## DİKKAT: KİTABIN ORJİNALİNİN 125 SAYFASINDA YER ALAN GRAFİĞİN YAZILARI

Şekil 8.1 ABD Wisconsin Eyaleti: Tam istihdam için ortaklık

### İş arayanlar

İş merkezi

Başvuru masası

İş arayanlar

Kayıt

Enformasyon

Değerlendirme

Takvim

Seçilebilirlik

Self servis

Lite hizmeti

Uzman durum yöneticisi

Duruma göre hizmetler

Acil hizmetlerle iş hizmetlerine kısa yol

İş neti

İş arama atölyeleri

Kişisel istihdam planlaması

İş etkinliği

Eğitim-yetiştirme

Kariyer bilgileri ve kaynakları

Hazır işe başvuranlar

Destek hizmetleri

### İş

Kendi kendine yeterlilik

Güvenlik ağı

Gelecekte LMI gereksinimleri

İş becerileri geliştirme

Ekonomik gelişme

İşgücü planlaması

İşten çıkarma

Hazır işe başvuranlar

Yerinde görüşmeler

Kişisel istihdam planlaması

Özel durum uzmanı

İş ilanlarının ekrandan verilmesi

İş fuarları-kariyer günleri

### İşverenler

İşverene uyarlanmış atölyeler

Sanayi uzmanı

İşlevsel uzman

İş merkezi

Self servis

Lite hizmetleri

Özel hizmetler

UW SBDC

WTCS

DOC

DWD

Başvuru masası

Kayıt

Enformasyon mönüsü

Değerlendirme

Enformasyon erişimi

ayrıca enformasyon sistemi tarafından da kolaylaştırılmaktadır. Bu enformasyon sistemi, KİH bürolarında bulunan ve enformasyon “sağlayıcıları” olarak değil enformasyon “pilotları” olarak işlev gören uzman personelle desteklenmektedir. Sistemin tamamlayıcısı olarak ayrıca hem ulusal hem de bölgesel düzeylerde oluşturulan başvuru merkezleri vardır. İsveç’te KİH kapsamında ayrıca yoğun yardım ve kişisel hizmet işlemleri de yapılmaktadır. Kişisel bazda hizmetten kastedilen, iş arama yardımları, mesleki rehberlik ile KİH’teki etkinliğin süresinin sınırlı olduğu durumlarda aktif programlara ve diğer hizmetlere sevk işlemleridir. Yoğun yardım ise, iş arayanlara daha uzun bir süre için sürekli hizmet verilmesi gerektiği zamanlarda gündeme gelmektedir. Mesleki rehabilitasyon ve özel durum yönetiminin diğer biçimleri bu kapsamdadır (11).

ABD’deki KİH de, uygulama eyaletten eyalete geçecek olmakla birlikte, kademeli bir hizmet yaklaşımının benimsenmesini savunmuştur. Örneğin Wisconsin’de, işverenler ve iş arayanlar için üç düzey hizmet söz konusudur: kendi kendine hizmet, hafif hizmet ve yoğun hizmet. Şekil 8.1 bu hizmetlerin nasıl örgütlendiğini göstermektedir. Fransa’da iş aramada yardım hizmetlerini, serbest erişimli hizmetler ve kesintili destek hizmetleri olmak üzere kademeli bir yaklaşımla düzenlemektedir (bu sistem Ek IV.11’de anlatılmaktadır).

Kademeli bir sistemde, hizmet alanlar (iş arayanlar ya da işverenler) personel müdahalesini en az düzeyde gerektiren kendi kendine hizmet ya da “yalnızca enformasyon” hizmetlerini tercih edebilirler. Buna karşılık durumları personelin daha fazla müdahalesini ya da yoğun yardımı gerektiren iş arayanlar için doğru bir değerlendirme yapılması önem taşımaktadır. Bu, genellikle iş arama etkinliğinin bir parçası olarak yerine getirilmektedir. Söz konusu işlem çoğu kez eğitim, yeniden eğitim ve iş yaratma sistemleri için bir başlangıç noktası oluşturmaktadır. Bunun başlıca nedeni, bu hizmetlerin, iş arayanların becerilerinin, yeteneklerinin ve ilgi alanlarının açık bir değerlendirmesine dayanmasıdır.

Kimi ülkelerdeki KİH, kaynak yoğun etkinliklerden yararlanacak iş arayanların seçiminde daha tutarlı yöntemler kullanılması için birtakım ilkeler geliştirmektedir. Örneğin 4. Bölüm, bu alanda yeni bir idari araç olan *Kansmeter* hakkında bilgi vermektedir. *Kansmeter* Hollanda’da, iş arayanların hangi yoğunlukta hizmete gereksinim duyduklarını belirlemek üzere kullanılmaktadır (sistemin nasıl işlediği için bkz. Ek IV.10). Yoğun iş arama yardımlarının kimlere yönelmesi gerektiğini belirlemede daha sayısal bir yöntem, ABD’deki işsizlik sigortası yararlanıcıları için geliştirilmiştir. Bu yöntem “işsizlik sigortası profili” adı verilmektedir (7. Bölümde yöntemle ilişkin açıklama yer almaktadır).

### *Rekabetçi hizmet sunumu*

Kamu sektöründe etkinliğin artırılması yönündeki baskılar, KİH hizmetlerinin sunumuna rekabetçiliğin getirilmesine yol açmıştır ve OECD tarafından son dönemde hararetle savunulan yaklaşım da budur (12). Hepsi birlikte ele alındığında, bu alanda dört modelden söz edilebilir. Bunlardan ilki, “özelleştirme”dir. Burada, daha önceleri kamu sektörünün elinde olan bir işlev kalıcı olarak özel sektöre aktarılmakta ve kendi kendini finans eder duruma getirilmektedir. İkinci grupta ise “dışarıya verme” yer almaktadır. Burada daha önceleri kamu kesiminin elinde olan işlev gene aynı sektörde kalmakta, bu işlevin yerine getirilmesinde kamu fonları gene kısmen yas da bütünüyle belirleyici olmakta, ancak işlevin yerine getirilmesi özel sektörün rekabetine açık tutulmaktadır. “Piyasa sınaması” üçüncü gruptur. Bu da sözleşmeyle işi dışarıya verme gibidir; ancak burada halen mevcut

olan kamu kuruluşu başka tekliflerle rekabet içindedir. Son olarak da “makbuz sistemi”nden söz edebiliriz ki, burada da hizmeti alacak kişi ya da müşteri, hizmet sunan kuruluşları dolaşarak tercihini yapmaktadır. Burada üzerinde duracağımız, sözleşmeyle dışarıya verme ve piyasa sınaması sistemleridir. Bununla birlikte işgücü piyasası hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ilgili çeşitli örnekler vardır. Örneğin İngiltere’de Yönetici Bulma Kuruluşu aslında KİH bünyesinde iken 1988 yılında özelleştirilmiştir. Bunların yanısıra, makbuz sistemine de kısaca eğileceğiz.

Yeni sözleşme (ihale) ilişkilerinin oluşturulmasında kilit hususlardan biri, satın alanı hizmet sağlayandan ayırmaktır. Böyle bir ayrıma gidilmeden, rekabet anlamında eşit bir zeminin yaratılması çok güçtür. KİH şu iki rolden birini üstlenebilir: Bir yanda, satın alıcı gibi hareket ederek halen mevcut olan ya da yeni hizmetlerinin bir bölümünü dış kuruluşlara aktarabilir; ya da, diğer yandan, belirli bir sözleşme için hükümete teklifte bulunan bir hizmet sunucusu olabilir. Ancak, KİH’in aynı rekabet çerçevesinde hem satın alıcı hem de sunucu rolünü üstlenmesi arzu edilir bir şey değildir. Hem sözleşmeyle dışarıya verme hem de piyasa sınaması, en fazla sayıda insana en nitelikli hizmetleri en az maliyetle kimin verebileceğinin belirlenmesinde rekabetçi ihale süreçlerini kullanır. İhale sürecinin nihai kazananının belirlenmesi ve kamuoyuna açıklanması, geliştirilmesi gereken ayrıntılı standartlar yüzünden zahmetli bir süreç olabilir. Bu gecikmenin bizatihi kendisi, tekliflerin değerlendirildiği standartlara aykırı düşer.

Rekabetçi sistemin güçlü kimi yanları vardır. Bir kere burada ortaya konan para karşılığında en iyi hizmetin sağlanmasına çalışılır. İkincisi, hizmetlerde aranan niteliklerin ortaya konulması sağlıklı bir yoldur. Üçüncüsü, rekabet sayesinde, mevcut personelde bulunmayan birtakım becerilere ulaşılabilir. Nihayet, KİH personelinin artırılmasının önünde çeşitli sınırlamaların olduğu durumlarda, ek iş yükünün başkaları tarafından üstlenilmesini sağlar.

Ancak, bu sistemin kimi zaafı da söz konusudur. Birincisi, hızla değişen durumlarda hizmetlerde aranan niteliklerin belirlenmesi güç olabilir ve istenilen sonuçlar net biçimde belirlenemediği sürece ihaleyle dışarıya iş verilmesi süreci iyi işlemeyebilir. İkincisi rekabetçi sürecin kendisi görece masraflı olabilir ve iletişimin önüne daha önce olmayan yeni engeller dikilebilir. Üçüncüsü, bu nedenle, kurumun kendi içinde uzmanlık ve personel sürekliliği zarar görebilir. Nihayet, daha önce uzun süre KİH tarafından verilen bir hizmete rekabet boyutunun getirilmesi, KİH yöneticileri ve personeli açısından moral olarak olumsuz sonuçlar yaratabilir. Bu olasılık karşısında KİH’in üst düzey yönetiminin personeli sürekli olarak bilgilendirmesi, böylece asılsız dedikoduları boşa çıkarması ve sürecin adilliği konusunda bir güven oluşturması gerekir. Ancak bu da, başka önceliklerin ihmal edilmesini getirebilir.

Hizmetlerin ihaleyle dışarıya verilmesi ya da dışardan satın alınması, örneğin eğitim alanında yaygın biçimde kullanılmaktadır. Örneğin İsveç’teki KİH eğitim hizmetlerini hem kamusal işgücü piyasası eğitim merkezlerinden hem de özel kesimden almak zorundadır. Bu zorunluluk sonucunda kamu kesimindeki işgücü eğitim merkezlerinin piyasa payı son on yıl içinde hemen hemen yüzde 50 oranında azalmış, gene aynı süreçte eğitimin maliyetinde de yüzde 20 oranında bir düşüş görülmüştür.

İhaleyle dışarıya iş verilmesi ayrıca karmaşık düzenlemelere de yol açabilir. Örneğin İngiltere’deki Eğitim ve İşletme Konseylerinin (TEC) ihale sözleşmeleriyle ilgili düzenlemeleri eleştirilmektedir (13). Kimi durumlarda, sözleşme hükümlerine uyulup uyulmadığını denetlemekle ilgili sistemleri geliştirmek için yapılan harcamalar maliyet denklemine konulmamaktadır. Dahası, eğitimi alanların bu düzenlemeden ne ölçüde yarar sağladıklarını değerlendirecek bir süreç de çoğunlukla gündemde değildir. Özetle, işlerin

ihaleyle dışarıya verilmesi belirli bir tasarruf sağlasa bile, burada dolaylı maliyetlerin ve alınan hizmetlerin etkililiğinin kavranması da önem taşımaktadır.

KİH hizmetlerinin sunumuna rekabeti getirmede en uç örneği Avustralya temsil etmektedir. Bu ülkede 1998 yılında KİH'in yerini özel kesim, topluluklar ve hükümet kökenli 310 kuruluşan oluşan bir ağ almıştır ve işe yerleştirme karşılığında bu kuruluşlara ödeme yapılmaktadır. Bu yeni ağın işlevleri arasında iş bulmada aracılık ve işsizlere yönelik yoğun istihdam yardımları yer almaktadır. Sisteme dahil kuruluşlar işe yerleştirdikleri her işsiz için belirli bir ücret aldıklarından (uzun süreli işsizlere iş bulunması halinde bu ücretler daha da artmaktadır) sistem sonuç alıcılık anlamında özel bir itkiye sahiptir. Anlaşıldığı kadarıyla ikinci ihale turu sonucunda, sistem içindeki kamu kesimi kuruluşunun (Ulusal İstihdam) rolü azaltılmakta ve en fazla paya sahip kuruluşlar olarak kiliseler ve diğer gönüllü kesimler tarafından yönetilen ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar öne çıkmaktadır.

İngiltere'de parlamento üyelerinden oluşan bir komitenin de belirttiği gibi, Avustralya örneği "tüm dünyadaki çalışma bakanlarının yakından izledikleri özgün bir girişimdir." (14). Ancak henüz sistemin etkililiğini yargılamak için erkendir. Bu radikal yaklaşım, çıktıları ve harcanan paranın karşılığını bulması amacıyla KİH dışındaki işgücü piyasası hizmetleri uzmanlığından yararlanmak istemektedir. Bununla birlikte Avustralya Hükümeti böylesine kapsamlı bir reformu bu kadar kısa sürede başlatarak önemli bir risk almıştır. Ayrıca, böylesine kapsamlı değişiklik, KİH bünyesinde biriken deneyim ve uzmanlığın işlevsiz kalmasına da yol açabilir. Oysa, KİH'in hükümetler için kısa bir açıklamadan sonra yeni programlar hazırlayıp yürürlüğe koyabilmesini sağlayan, genellikle "kurum belliliği" denilen bu görünmez özelliğidir.

Kanada deneyimi ise rekabete daha ihtiyatlı bir yaklaşım içermektedir. Burada KİH, hizmetlerini ortaklık anlaşmaları çerçevesinde verebilmek için topluluklardan ve diğer kuruluşlardan daha fazla yararlanma çabası içindedir. Bu yöndeki düzenlemeler, normal olarak, KİH ile bu kuruluşlar arasındaki ayrıntılı ve yasal olarak icra edilebilir sözleşme ilişkilerine dayanmaktadır. Ancak, burada sorumluluk devri söz konusu iken, denetlenebilirliğin de devri söz konusu değildir. Programların ve hizmetlerin etkililiğinin denetlenmesi gene KİH'in sorumluluğundadır ve KİH hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğine ilişkin ayrıntılı izleme raporlarını her yıl Parlamento'ya sunma durumundadır.

Özetle, rekabetin işin içine sokulması kolay bir süreç değildir. Rekabetin değerli sonuçlar verebilmesi için kimi koşulların yerine gelmesi gerekir. Bunlardan ilki, süreci denetleyen personelin bu iş için gerekli becerilere sahip olmasıdır. Üçüncüsü, kamu sektörü ile özel kesim arasında eşit bir düzlemin oluşturulması gerekir. Üçüncüsü, iş arayanların KİH'ten ve KİH dışı herhangi bir kuruluşan hizmet aldıkları durumlarda, hizmetleri verenler arasındaki bağlantı büyük önem taşımaktadır. Nihayet, rekabetle ilgili yeni düzenlemeler masraflı olabilir ve bu nedenle zaman zaman değerlendirilerek getirdikleri yararların maliyeti aşım aşım belirlenmelidir.

Hizmetlerin sözleşmeyle başkalarına ihalesi birçok risk içerse ve bu alanda birçok iyileştirmeye gerek duyulsa bile, bu yaklaşım KİH dünyasının bir parçası olmayı sürdürecektir. Bu yaklaşım, etkinlik, beklenen sonuçların netleştirilmesi ve bu sonuçların toplumun yararına sunulması açısından çeşitli yararlar sağlayabilir. Bu arada, uzmanlık ve sürekliliğin güvence altına alınması açısından, merkezde çekirdek anlamında bir kapasitenin muhafaza edilmesinin önem taşıdığı da ortadadır.

Bu kesimde ele alacağımız en son rekabetçi hizmet sunum biçimi "makbuz sistemi"dir. Bu, hizmet alacak kesimin özel gereksinimlerine daha fazla karşılık verecek hizmetleri sağlamada rekabetçi bir araçtır. Buna göre hizmet alacak kişi, kendisine hizmet

sunacak kuruluşları dolaşarak bunlardan en çekici hizmetleri en uygun fiyattan sunanı seçecektir. Pek çok örnekte, bununla ilgili masrafların büyük bölümü hükümet tarafından karşılanırken, geri kalan bölümü de hizmet alacak kişi tarafından üstlenilmektedir. Örneğin Fransa'da, altı aydan daha kısa bir süredir işsiz olan bir yönetici, kendi iş becerilerine ilişkin bir değerlendirmeyi resmi kuruluştan satın alır ve bunun bedelinin yüzde 10'unu kendi cebinden öder.

Yakınlarda yapılan bir OECD araştırması, bu yaklaşımın sonuçları konusunda henüz kesin pek az kanıt bulunduğunu ve kimi soruların hala yanıtız olduğunu belirtmektedir (15). Özellikle gündemde olan soru, elinde belge bulduran kişiye ne kadar bilgi verileceği ve bu kişi bir de uzun süredir işsizse ve önündeki fırsatlardan yararlanacak motivasyonu taşıyıp taşımayacağıdır. Bir başka soru da, bu sistemin gerçekten rekabetçi bir piyasaya erişim sağlayıp sağlamayacağıdır. Bu çekincelere karşın ortada rekabetçi bir strateji vardır ve bu stratejinin her kesime olmasa ile belirli durumlara ve belirli kategorilere uygulanması mümkündür.

## Yönetim stratejileri ve araçları

Şimdi, denetlenebilirlik ve organizasyonla ilgili sorulardan, KİH'in başarıya ulaşmak için izleyebileceği yönetim stratejilerine dönelim. Burada ele alınması gereken önemli başlıklar şunlardır: kalite yönetimi; enformasyon ve iletişim teknolojisi; tesislerin planlanması ve yönetimi; iç iletişim; ve personelin eğitilmesi ve geliştirilmesi.

### *Kalite yönetimi*

#### *İlkeler*

Kalite yönetimi, hizmet alanların tatminini sağlamaya yönelik örgütsel değerlerin ve yönetim uygulamalarının stratejik ve bütünlüklü toplamıdır. Amaç, müşterinin hoşnutluğu ve bir hizmet girişimi yaratılmasıdır. Kalite yönetimi bütün yöneticileri ve personeli kapsar, iş süreçlerinin çözümlenmesinde yapılandırılmış yöntemler kullanır. Kalite yönetimi kültürünün benimsenmesi, geleneksel yönetimden temelde farklılık gösterir ve geçmişteki yönetim uygulamalarında ince ayarlar yapılmasının çok ötesinde bir iştir. Kalite yönetimi, bunun yerine, kaynakların, insanların, bütçelerin ve KİH'i oluşturan programların ve süreçlerin en iyi biçimde nasıl harmanlanacağına ilişkin yepyeni bir perspektif sunar. Kalite yönetiminin can alıcı noktası, sürekli iyileşme aranişıdır. Bu, kendine özgü bir dizi ilkenin benimsenmesinin ötesinde, üst düzey yöneticilerle diğer çalışanların yeni roller geliştirmelerini, bir dizi uygulamayı ve tekniği içselleştirmelerini gerektirir. Bu çerçevede, sürecin yeniden tasarımına ilişkin tekniklerin, sonuç alma açısından kendi başlarına yeterli olmadıkları kabul edilir. Bunların yanısıra, örgütsel değerlerin ve davranışların da değişmesi gerekir.

Kalite yönetimi ilkelerine dayalı yeni bir kültür yerleştirmeyi düşünen herhangi bir kuruluşun, halihazırdaki koşullarla geçiş dönemi tamamlandıktan sonraki koşulları tam olarak kavraması gerekir. Aşağıda sıralanan karşıtlıklar, kalite yönetimine geçilmeden önceki ve sonraki örgütsel özellikleri, değerleri ve davranışları yan yana vermektedir.

**Eski kültür**

Daire ve bölümler arasında çok sayıda farklı ve birbiriyle çelişen amaç

Yanlışlar cezalandırılır, sorunlar örtbas edilir ya da gerekçelendirilir

Ödüllendirmeler, yerleşik politikalara göre yapılır

Kısa dönemli sorunlar etkinlikleri belirler ve bunlara egemen olur

Ürün müşterilerin eline geçmeden önce yanlışların bulunması için denetim uygulanır

Yönetime, değişim için yukarıdan aşağıya karar almada tam yetki tanır

Gruplar arasındaki çatışmaları kaçınılmaz sayar

Kararlar keyfi biçimde alınır

Kendine ilişkin olumsuz ya da kayıtsız bir imaja sahiptir

**Yeni Kültür**

Herkesçe paylaşılan ortak bir kültür

Sorunlar açıkça tartışılır, kusurlar iyileştirme için fırsat sayılır

Risk almayı ve yaratıcı düşüncüyü ödüllendirir

Çalışmanın uzun dönemde iyileştirilmesi üzerinde odaklanılır

Çalışma süreçlerini, yanlışlıkların ortaya çıkmasını baştan engelleyecek biçimde düzerler

Çalışanlara güvenir ve onların da karar süreçlerinde yer almalarını sağlar

Bölümler arası işbirliğini teşvik eden ve ödüllendirir

Bütün kararlar nesnel verilere dayanır

Başarıların verdiği moralle kendini kendini “kazanan” olarak görür

Kalite yönetiminde, müşterilerin gereksinimleri belirlenir ve çözümlenir, örgütle hizmet alıcısı arasındaki etkileşim yeniden yapılandırılır ve hizmete yönelik standartlar geliştirilip izlenir. Kalite yönetimine ulaşmak için kullanılabilecek yöntemler arasında şunlar yer almaktadır:

- Hizmet alıcısını temel alan planlama
- ISO 9000, Avrupa Vakfı Kalite Modeli (EFQM) ya da “yeniden süreç tasarımı” gibi iş süreci analiz yöntemleri

- Hizmet alıcısını esas alan hedeflerin geliştirilip benimsenmesi.

Bu üç etkinlik birbirinden bağımsızdır. Başarı, iş sürecinde gerçekleştirilen reformların hedeflere ulaşma anlamındaki olumlu etkilerine bağlıdır. Hedefler ise, müşterilerin gereksinimlerinin sağlıklı bir değerlendirmesini esas alır. Yönetimin liderlik kalitesi ve personelin katılımı, bütün bu etkinlikler açısından büyük önem taşır.

### *Müşteri bazında planlama*

Müşteri bazında planlama ve hizmet sunumu, kalite yönetimi açısından merkezi önemde kavramlardır. Burada müşteri, kuruluşun odak noktası haline gelir. Ne var ki, KİH'in, gereksinimleri farklılaşan değişik kesimden müşterileri vardır. Bunların başında işverenler ve iş arayanlar gelir. Ancak iş arayanlar da kendi içlerinde farklı kesimlere ayrıştırılabilir: henüz yeni işsiz kalanlar, uzun süredir işsiz olanlar, işgücü piyasasına yeni girenler, işten çıkarılanlar, özürlüler ve halen bir işi olup da başka bir işe geçerek yaşam kalitesini yükseltmeye çalışanlar. Kimileri bu kavramı bir adım daha ileri götürerek hükümetin kendisini de bir hizmet alıcısı saymaktadır. Örneğin, işsizlik yardımlarından kimlerin yararlandırılacağına belirlenmesi için uygulanacak testlerde olduğu gibi. Bununla birlikte, bu kesimde, KİH'in başlıca müşterileri olarak en başta işverenler ve iş arayanlar üzerinde duracağız.

Birleşik Krallık, daha fazla müşteri yönelimli bir yaklaşıma ilişkin kültür değişiminin ilginç bir örneğini vermektedir. Bu ülkede 1997 yılında İşçi Partisi iktidara geldiğinde, Eğitim ve İstihdam Bakanlığına gelen David Blunkett hiç gecikmeden KİH'i Hükümetin "New Deal" politikalarına yüksek profil sağlayacak bir araç olarak kullanmaya karar verdi. Ancak, yeni bakanın bir endişesi vardı: Daha önceki hükümet sırasında uzun yıllar sosyal yardımların kısıldığı bir dönem geçiren KİH'te meydana gelen kültür değişimi sonucunda KİH artık işsizlere yeterince sıcak bir yaklaşım sergilemeyebilirdi. Böylece Blunkett KİH'in kendini yenileyeceği önemli bir kültürel değişim süreci başlattı. Bu çerçevede her düzeyden personelle, kurum dışındaki bütün taraflarla ve hizmet alıcılarıyla görüşüldü. Sonuçta KİH bir dizi yeni değer edindi: kalite, hizmet, başarı, ortaklık ve "halka değer verme". Blunkett 1999 yılı başlarında şöyle diyordu:

Bana pek çok kişi İstihdam hizmetlerinin son 18 ayda geçirdiği olumlu değişikliklerden söz etti. Seçmenlerin, Parlamentodaki çalışma arkadaşlarım ve birlikte çalıştığımız kuruluşlar, gerçek bir değişimin sağlandığını fark etmişlerdir.  
(16)

Fransa'da da ANPE, giderek artan sayıda müşterilerine kaliteli hizmet sunumunu amaçlayan bir program uygulamıştır. Burada her iş merkezi beş ana ilkeyi benimsemiştir: birincisi, müşterinin hoşnutluğu gözetilecek başlıca husus olacaktır; ikincisi, kalite standartları yönetim tarafından denetlenecektir; üçüncüsü, kaliteli hizmet için sürekli bir eylem planı ve iyi sonuçlar alınması; dördüncüsü, yaklaşımın ve kullanılan araçların herkese aşına gelmesi, ve beşincisi dışarıyla iletişimde açıklığın sağlanması.

Fransa'da başarılı olup değerlendirmesi yapılan iş merkezlerinin sergiledikleri ortak bir özellik vardır: Bu merkezlerin hepsi, hizmet verdikleri işverenlere ve işletmelere önemli bir bağlılık göstermiştir. Merkezlerden her birinin, işverenin süreç içindeki önemini kavradığı açıktır. İşverenlerle, almak istedikleri hizmetlerin düzeyi konusunda anlaşmaya varmışlar ve bu anlaşmayı temel alarak merkezin kalite güvencesini vermişlerdir. Önemli bir müşteriye yönelik bu üst düzey özen ve bağlılık önemli sonuçlar doğurmuştur ve bu da

ANPA'nin kalite kültürünün bir kanıtıdır. ANPE'nin kaliteye yönelik bu özeni iyi bir örnektir, ama tek örnek değildir.

Almanya'da, "İstihdam Ofisi 2000" adı verilen yeni bir örgütsel kavramın 1995'te benimsenmesinden sonra benzer bir reform başlatılmıştır. Almanya'daki KİH'in tümünü kapsayan bu reformun ardındaki temel ilkeler, hizmetlerin müşterilerin gereksinimlerine yönlendirilmesi, hizmetlerin etkin ve ekonomik biçimde verilmesi ve çalışanlarının işten duydukları doyum ve mesleki başarılarını artırmaktır. Reformların gerçekleştirilmesi için yürütülen etkinlikler ise müşteri yönelimli ekiplerin oluşturulması, örgütsel ve bütçesel görevlerin devri, hizmet sunumunun mekansal olarak ademi merkezileştirilmesi ve yerel istihdam büroları ile eyalet bürolarının birbirine uyumlu hale getirilmesiydi.

Müşteri temelinde planlamanın başarısı açısından en önemli husus, müşterinin gereksinimleri ve doyum koşulları konusundaki araştırmalardır. Bu tür araştırmalar değişik yollardan gerçekleştirilebilir. Hong Kong'daki KİH enformel bir çerçevede, işverenlerle ilişki kurmada özellikle etkili bir yol izlemiştir. KİH, bu amaçla, temasları kuracak, boş işleri tespit ve işçi gereksinimlerini takip edecek özel bir ekip görevlendirmiştir. Bu konuda işverenlerden gelen bildirim olumlu olmuş ve işverenler KİH tarafından sağlanan ücretsiz işe alma hizmetin yararlanmaya istekli davranmışlardır. KİH hizmet kapsamını, ücretsiz hizmetlerden henüz yararlanmayan işverenlere de uzanacak biçimde genişletmeyi planlamaktadır (bu programın ayrıntıları için bkz. Ek IV.23). Slovenya'daki KİH basit ama etkili bir müşteri tatmin yöntemi izlemektedir. Bölgesel ve yerel her KİH bürosunda bir şikayet defteri bulundurulmakta, müşteriler de şikayetlerini, takdirlerini ve önerilerini bu deftere yazmaktadırlar. KİH personeli ise hizmet sunumunu iyileştirme amacıyla bu defteri düzenli aralıklarla değerlendirmektedir.

Müşteri ve odak-grup araştırmaları, çeşitli ülkelerdeki KİH'in müşterilerini tatmin için sistematik bir yaklaşım içinde başvurdukları tekniklerdir. İsveç'teki KİH 1991 yılından bu yana müşterilerin hoşnutluk düzeyini ortaya çıkaracak araştırmaları her yıl yapmaktadır. Burada işveren ve iş arayan müşterilere eşit ağırlık tanıyarak 40 bin görüşme yapılmıştır. Her bir müşteri grubuna, KİH hizmetleri hakkında ne düşündüklerini ortaya çıkarmak amacıyla 40 olgusal ve davranışsal soru yöneltilmekte, verilen hizmet hakkındaki düşünceleri öğrenilmektedir. Telefonla yapılan görüşmeler ise, bilgisayar destekli görüşme biçiminde gerçekleştirilmektedir. Araştırma sonuçları merkezi olarak derlenmekle birlikte bu sonuçların bölgelere ve yerel ofislere göre dökümü yapılmaktadır. Bu yaklaşımlara ek olarak, müşterilerin görüşlerini almaya yönelik araştırmalar ISO belgelendirme ve iş süreci reform çabalarında da yaygın biçimde kullanılmaktadır. Bu çalışmalara bu bölümde kısaca değinilecektir.

### *İş sürecinin yeniden düzenlenmesi ve hizmet standartları*

Kuruluşlar, kalite yönetimini yerleştirmek amacıyla çeşitli iş süreci analizleri ve yeniden düzenleme yöntemleri kullanmaktadır. ISO 9000, EFQM ve süreç tasarımı bunlar arasındadır. Avusturya, Hollanda, Japonya, Almanya, Birleşik Krallık, ABD ve Kanada dahil olmak üzere birçok ülke bu yöntemlerden birini ya da birkaçını uygulamış, yaklaşımlar farklı olsa bile bu ülkeler hep aynı amaca yönelmişlerdir. Avusturya'daki KİH kalite yönetim ilkelerini yaşama geçirmek için ISO 9001 belgelendirme sürecini kullanmıştır. Bu ülkedeki KİH'i daha müşteri yönelimli ve piyasaya uygun bir hizmet haline getirmek için 1990'lı yılların başında kapsamlı bir reforma başlanmıştır. Bir bölge, Yukarı Avusturya, işletmelere sunduğu hizmetlerde ISO belgelendirmesini hedeflemiştir. Kuruluşun böyle bir karar almasının çeşitli nedenleri vardı. Bir kere, KİH hizmetlerinin

daha kesin bir tanımına ulaşmak isteniyordu; ikincisi neden ise, piyasaya daha da yaklaşma isteği; üçüncüsü, bu bölgedeki KİH hedeflerini daha netleştirmeyi ve örgüt olarak saydamlığa ulaşmayı amaçlıyordu; dördüncü hedef, iletişimin geliştirilmesiydi; beşincisi, iç sorumlulukların ve dışarıyla iletişimin artırılması isteniyordu; ve nihayet son hedef de KİH'in hizmet alıcıları ile birlikte geliştirilmesiydi. ISO standardı, belirli kurallara uyumu sağlayacak iş akışı biçiminin belirlenmesine, belgelenmesine ve izlenmesine dönük bir dizi kalite spesifikasyonundan oluşmaktadır. Bu sistematik sürecin uygulanmasıyla Yukarı Avusturya'daki KİH hizmet alıcılarının yönelimlerini kaynaştırmanın ana yollarını öğrenmiştir. Bu çabalar sonucunda söz konusu süreç bugün Avusturya'da geniş ölçüde benimsenmiştir (17).

Danimarka'daki KİH, iş analizini sistematik hale getirmek ve kalite yönetimini geliştirmek için Avrupa Vakfı Kalite Modelini (EFQM) ya da "İşte Mükemmellik Modelini" kullanmaktadır. Model, analize ve kavramaya yönelik bir çerçeve sunmakta, kalkınma yönelimli bir perspektiften bakarak hizmet sunucular ile sonuçlar arasındaki ilişkileri sergileyen dokuz öğeden oluşmaktadır. Burada hizmet sunum öğelerini önderlik, politikalar ve strateji, insan kaynakları yönetimi, kaynaklar ve iş süreçleri; sonuç öğelerini ise performans başarı ölçümü, hizmet alanının memnuniyeti, kişisel memnuniyet ve toplum üzerindeki etki oluşturmaktadır.

EFQM modeli, 2000 yılında devreye girecek olan performans sözleşmelerini geliştirmede kullanılacaktır. Performans sözleşmelerinin amacı, Çalışma Bakanlığı ile KİH arasındaki ilişkileri hem ulusal hem de bölgesel ölçülerde düzene sokmaktır (18).

Buna karşılık süreç tasarımı, belirli iş akış süreçlerinin köklü biçimde yeniden değerlendirilmesini içeren bir tekniktir. Bu teknik, kendi doğal akışı içindeki tedrici iyileşmelerin ötesine geçerek, bir sürecin işleyişinin bütününe müşteri açısından sorgulamaktadır. Örneğin ABD'deki Wisconsin eyaletinde telefonla yapılan işsizlik yardımı taleplerinin işleme konulmasında süreç tasarımına başvurulmuştur.

Müşteri gereksinimlerinin değerlendirilmesi ile süreç reformlarını birbirine bağlayan, hizmetlerin iyileştirilmesine yönelik standartların ortaya konması ve izlenmesidir. Bu standartların belirlenmesi ve izlenmesinin amacı, uygulamaya konular reformların müşterilerin memnuniyetini gerçekten artırmasını güvence altına almaktır. Örneğin Birleşik Krallık bu amaçla bir "İş arayanlar Sözleşmesi" benimsemiştir. Bu sözleşmede, randevulu müşterileri tam tamına randevu saatinde, randevusuzları ise en geç on dakika içinde görme gibi standartlar yer almaktadır. Müşterinin telefonla temas kurması durumunda sözleşme, bu başvuruların en geç 20 dakika içinde yanıtlanmasını öngörmektedir.

### *Ölçüye vurma*

Ölçüye vurma, buraya kadar değinilenlere ek bir program geliştirme tekniğidir. Bu teknik, üstün performansa götürecek uygulamaların araştırılması biçiminde tanımlanabilir. Buna göre, bir ürünün ya da hizmetin özellikleri, etkinliğin ölçümüne olanak tanıyan uygun bir referans noktasıyla karşılaştırılmaktadır (19). Bu karşılaştırma, içsel olabilir, başka bir deyişle belirli bir kuruluşun parçaları ya da alt birimleri birbiriyle karşılaştırılabilir. Dış karşılaştırmada ise, bir örgütsel birim, benzer özellikler taşıyan başka kuruluşlarla karşılaştırılır. Bunların dışında, karşılaştırma işlevsel de olabilir; yani karşılaştırma belirli görevler ya da süreçler arasında yapılabilir (20). Ölçüye vurmada söz konusu olan yalnızca en iyi uygulamaların belirlenmesi değil, üstün sonuçlar veren süreçlerin titizlikle incelenmesi ve bunlarla kuruluşun halen uyguladığı süreçlerin

karşılaştırılmasıdır. Kamu kesimi söz konusu olduğunda ölçüye vurma işlemi genellikle araştırma, politika belirleme ve program uygulama birimlerinin işbirliğini gerektirir.

Yenilikçi bir ölçüye vurma projesi bugün AB ülkelerinde gündemdedir. Belçika (Walon bölgesi), İsveç, Fransa ve Avusturya'daki kamu istihdam hizmetleri, işletmelerle ilişkilerindeki performansını artırabilmek amacıyla Belçika'daki bir araştırma enstitüsü ile işbirliği yapmaktadır. Projenin amacı, benzer kuruluşların örnek performanslarını belirlemek, ülkenin özel gereksinimlerini ve önceliklerini de dikkate alarak bu başarılarından hareket etmektir. Bu süreç birkaç adımdan oluşmaktadır. Katılımcılar önce KİH tarafından işletmelere yönelik performansını geliştirmek üzere oluşturulan mekanizmaları inceleyip KİH'in işletmelere sunduğu ürünlerin ve hizmetlerin bir envanterini çıkarmaktadırlar. Ardından, gündeme getirilecek yenilikler ve örnek uygulamalar belirlenmekte, KİH'in bu mekanizmaların performansını nasıl ölçüp izleyeceği araştırılmaktadır. Son olarak da bir performans göstergeleri envanteri çıkarılarak AB içinde eşgüdümlü bir yaklaşıma yönelik ilk adımlar atılmaktadır (21). Projenin sonuçlarının 2000 yılı sonlarında alınması beklenmektedir.

### *Enformasyon ve iletişim teknolojisinin kullanımı*

Önceki bölümler, enformasyon ve iletişim teknolojisindeki yeniliklerin KİH çalışmalarını nasıl dönüşüme uğrattığından söz etmişti. Burada, belli başlıca iki değişim söz konusudur: KİH'in kendi iç enformasyon ve iletişim akışını yönlendirme biçimi ve KİH hizmet alıcılarının enformasyona doğrudan ulaşma biçimlerindeki değişiklikler. Enformasyon teknolojisinin iç yönetim amaçları için kullanılması birçok ülkedeki KİH için yeni bir olgu değildir. Bütün gelişmiş ülkeler, KİH'in çeşitli etkinliklerini yönetmede ve denetlemede yıllardır bilgisayar kullanmaktadırlar. Bununla birlikte, zamanla daha karmaşık ve güçlü uygulamalar devreye sokulmaktadır. Aşağıda, iç yönetimi iyileştirmek için halen kullanılan kimi uygulamaların bir listesi yer almaktadır:

- Elektronik posta. Elektronik posta şimdi iç ve dış iletişimde yaygın biçimde kullanılmaktadır. Ayrıca Intranet sistemleri de personelin giderek karmaşıklaşan iç enformasyon sistemlerine erişimini sağlamaktadır.
- Yönetici Enformasyon Sistemi (EIS). EIS, İrlanda'daki KİH tarafından geçmiş veri tabanlarından bilgi derleme amacıyla kullanılmaktadır. Böylece, bilinçli kararlar alınmasında kapsamlı raporlardan, analizlerden, istatistik tahminlerden ve modellerden yararlanmak mümkün olmaktadır.
- Durum yönetim sistemleri. Geliştirilen daha karmaşık sistemler, iş arayanlara ve işverenlere hizmet veren personelin kullanımı için çeşitli idari kayıt sistemlerinden müşteri kayıtlarını bir araya getirmektedir.
- Veri toplama. ABD'de bilgisayar destekli telefonla görüşme teknolojisi, işgücü piyasası ve işveren kesimi araştırma bilgilerinin derlenmesinde mektup yoluyla yapılan araştırmalar yerine kullanılmaktadır. İsveç'te bu teknik müşteri verilerinin derlenmesinde kullanılmaktadır. Ayrıca İnternet araştırma verileri derlenmesi yöntemi de sınanmaktadır.
- Geliştirilmiş bilgisayar veri manipülasyonu ve analizi. Bu tekniklerin, özellikle ilişkilendirilmiş veri tabanlarının ve veri depolarının daha fazla kullanılması, işgücü piyasası enformasyon ürünlerini büyük ölçüde geliştirmiştir.

- Elektronik nakit transferi. Bu imkan kimi ülkelerde mevcuttur ve ödemelerin doğrudan müşterilerin banka hesaplarına yapılmasını sağlamaktadır.

İşsizlik yardımlarının hesaplanmasında, ödenmesinde ve denetiminde sağlanan ilerlemelerle işlemler hızlandırılmakta, hata ve sahtecilikler azaltılmaktadır.

Enformasyon teknolojisinin KİH'i dönüşüme uğrattığı ikinci ve belki de daha köktenci bir yol da, KİH hizmet alıcılarının açık sistemleri, özellikle de İnterneti kullanarak enformasyona daha doğrudan biçimde ulaşabilmeleridir. İnternet daha şimdiden hizmetlerin sunulmuş biçiminde köklü değişiklikler yaratmaktadır. KİH giderek artan sayıda ülkede İnternet erişimi yoluyla müşterilerine elektronik ortamda bilgi sunmaktadır (4. bölümde "yenilikler ve örnek uygulamalar" başlığına bakınız). Hizmet alıcılarının kendi işlerini gördükleri teknoloji uygulamaları arasında şunlar yer almaktadır:

- Boş iş bankaları. Bu bankalar sayesinde işverenler işlerin bir listesini yapmakta ve iş arayanların iş bulmalarına olanak tanımaktadırlar. Bu listelere İnternet, teletext, kiosklar (kamuya açık yerlere yerleştirilen, özellikleri sınırlı bilgisayar enformasyon terminalleri) ya da KİH bürosu bilgisayarları aracılığıyla ulaşılabilir (bkz. ek IV. 1'de anlatılan Kanada kiosk girişimi).
- İş arayan bankaları. Bu bankalar sayesinde iş arayanlar özgeçmişlerini ve özetlerini sunabilmekte, böylece işverenler de bu kişilere doğrudan ulaşabilmektedir.
- İşgücü piyasası bilgilerine kendi başına erişim. İnternet yoluyla kullanılabilen bu imkan, çeşitli kullanımlar için adapte edilebilecek daha zamanlı ve esnek bilgiler sağlamaktadır.
- Kariyer ya da mesleki rehberlik bilgileri. Bu imkan, medya donanımlı ve gençlere uygun formatlarda sunulmaktadır.
- Eğitim imkanları veri tabanı. Bu bilgi iş arayanlara ve ayrıca hizmet sunanlara doğrudan ulaştırılabilmektedir.
- Etkileşimli ses-yanıt sistemleri. Bu uygulamada haklarından yararlanmak isteyenler telefonla talepte bulunmakta ya da belirli bir ödeme beklentisi hakkında bilgi alabilmektedirler.
- Uzaktan öğrenme teknolojileri. İnternet ve uydu şimdi iş üzerinde eğitim programları için kullanılabilir.
- Müşteri araştırma ya da geri bildirim mekanizmaları. Bu uygulamalar genellikle İnternetle sunulan hizmetlerin bir parçasıdır ve müşterilere otomatik ve anında geri bildirim sunabilmektedir.

İsveç'te müşterilerin İnternet aracılığıyla ulaşabilecekleri hizmetlerin ayrıntılı bir açıklaması Ek IV.6'da yer almaktadır. Amerika'nın İşgücü Piyasası Bilgileri (ALX) sistemi Ek IV.8'de, İnternet'in Slovenya'da iş arayanlara ve işverenlere çeşitli bilgilerin ulaştırılmasında nasıl kullanıldığı ise Ek IV. 5'te anlatılmaktadır Ek IV.3 ve IV.4, sırasıyla, Japonya'daki KİH enformasyon sisteminin oluşumunu ve Meksika'daki istihdam hizmeti enformasyon sistemini anlatmaktadır. Ayrıca, elektronik işgücü bilgi sisteminin ayrıntıları 4. Bölümde, işgücü piyasası bilgi sistemlerindeki gelişmeler 5. Bölümde, işsizlik yardımlarına ilişkin bilgilere doğrudan erişim ise 7. Bölümde anlatılmaktadır.

Teknolojinin yerleşmesi birçok yarar sağlasa bile, önemli değişikliklere özgü basınçlara da yol açmaktadır. Bir kuruluş üzerindeki basıncı asgari düzeyde tutmak için, başarıyı sağlayacak yaygın analizler, titiz planlama ve vasıflı personel kullanımı gerekir. Teknolojiye yanlış yaklaşım, bir kuruluşun yıllarca sorunlar yaşamasına neden olabilir. Yeni bir teknolojiyi planlamak, geliştirmek ve uygulamak için gerekli zaman ve kaynaklar genellikle eksik tahmin edilir ve bu da düş kırıklığı ve güvensizlik getirir. Tasarım aşaması bir kez tamamlandığında, yeniliği tüm kuruluş ölçeğinde devreye sokmadan önce pilot uygulamaya başlanması daha yerinde olur. Bu sayede, sorunların yönlendirilebilir ve düzeltilebilir ölçeklerde belirlenmesi fırsatı doğar. Tüm kuruluş ölçeğindeki uygulama ise tedrici biçimde gerçekleştirilmelidir. Burada, yeni bir adıma ya da mekana yönelmeden önce sonuçlar test edilir. Yeni teknolojinin devreye sokulması yönetimler açısından ciddi bir uğraştır; ancak bu iş doğru yapılırsa sağlanacak yararlar da büyüktür.

Çoğu kez çalışan personelin yeni teknolojiyle ilgili endişelere kapıldığı görülür. Bu endişeler kısmen işlerin karışması olasılığından, kısmen de iş yitirme tehlikesinden kaynaklanır. Örneğin Birleşik Krallık'ta yeni teknoloji personel azaltılması adına savunulmuştur. Bu da, gerektiğinde personeli eğitip yeniden görevlendirecek titiz bir planlamanın, iyi iletişimin ve aktif personel politikalarının önemini göstermektedir.

### *Tesis planlaması ve yönetimi*

KİH hizmetleri geleneksel olarak yerel bürolardan oluşan bir ağ aracılığıyla verilmiştir. 4. Bölümde de değindiğimiz gibi, hizmetlerin Internet ve otomatik telefon bağlantılarıyla verilmesi, halkla ilişkilerde yeni ve güçlü alternatifleri devreye sokmuştur. Bununla birlikte, yerel büroların birçok hizmet alıcısı için bir kaynak merkezi ve hizmetlere yerel erişim kanalı olarak önemini koruyacağını düşünüyoruz.

Genel olarak KİH uzun vadeli yatırım taahhütleri aracılığıyla yerel bürolar ağına bağlanmıştır. Bununla birlikte, ağı düzenli aralıklarla gözden geçirmek, hizmetin ve hizmet alıcılarının taleplerini karşılayabildiğinden emin olmak gerekir. Optimum bir ağı ve büroların yerini belirlerken çeşitli etmenlerin göz önünde bulundurulması gerekir. Bunardan birincisi potansiyel müşteri tabanına erişebilirliktir. İşverenle temas genellikle telefonla kurulduğundan, bu konu iş arayanlar için daha önemlidir. Ayrıca, değişen nüfus örüntülerinin de dikkate alınması gerekir. İkincisi, tek duraklı uygulamalar, KİH hizmetlerinin örneğin işsizlik yardımları gibi hizmetlerle aynı mekanda verilmesini gerektirebilir. Üçüncüsü, pazarlama amaçlarına yönelik mekanlara duyulan gereksinimle bunun doğuracağı ek maliyetlerin iyi dengelenmesi gerekir. Dördüncüsü, büronun optimal büyüklüğü de önemli bir nokta olabilir. 1990'ların başında Birleşik Krallık'taki KİH, küçük büroların çalıştırılmasının daha kolay olduğu ve bu büroların daha iyi hizmet verdiği gerekçesiyle kimi büyük büroları kapattı. Nihayet, bu bölümde daha önce ele aldığımız kademeli hizmet sunumunun da, kimi KİH hizmetlerinin sunumunun başkalarına aktarımı konusuya birlikte ele alınması gerekir.

Yerel tesislere ilişkin kararlar, en son politika yönelimlerini dikkate alan ulusal ilkelerin belirlenmiş olduğu durumlarda daha kolay alınır. Örneğin Fransa'da ANPE'nin bir tesisler kılavuzu vardır. Burada 7-8 kişiden oluşan bir işe yerleştirme ekibi, serbest erişim kuşağında ya da kaynak merkezinde görevlendirilir. Bu tesis, kariyer ve eğitim imkanları ile boş işler konusunda bilgi sağlar. Tesis, mekan kullanımı, döşeme ve bilgisayar donanımı açılarından ölçek ekonomisi sağlayacak biçimde tasarlanmıştır. Ancak, bu konudaki yönlendirici ilkelerin hizmetler geliştikçe düzenli aralıklarla gözden geçirilmesi gerekir.

Bir yerel büronun başarısında görünüş ve tasarım önemlidir. Bunlar, nem TİH personeli hem de hizmet alıcıları üzerinde iyi ya da kötü etki yaratır. Fransa, Finlandiya, Norveç ve ABD gibi ülkelerdeki yerel büro tasarımı deneyimleri, her şeyin üst üste yığıldığı ve aydınlatmanın yetersiz olduğu bürolardan mekanın iyi kullanıldığı, açık ve iyi aydınlatılmış bürolara geçiş, çalışan personelin davranışları, morali ve etkinliği açısından olumlu sonuçlar vermiştir. Değişiklik kısa sürede ortaya çıkmış, hizmet alanlar ve seçilmiş liderler çalışmaların daha profesyonelleştiğini hemen fark etmişlerdir. Çalışanların tutum ve davranışlarındaki değişikliklerin ötesinde, hizmet alanların tepkilerinde de dikkat çekici olumluluklar ortaya çıkmıştır. Farkı işverenler de gözlemişlerdir. Eskisine göre yerel KİH'lerle çalışmaya daha fazla ilgi duymuşlar ve boş işleri süratle bildirmeye başlamışlardır.

### *İç iletişim*

Gerek yatay gerekse dikey kanallarda dürüst ve açık iletişim kurulması, sürekli iyileştirmelere olanak tanıyan bir sistemin oluşturulması açısından muhtemelen en önemli etmendir. Çalışanlar çeşitli konuları ve sorunları kendi aralarında tartışmaya devam ettiklerinde sorunlar çözülebilmekte, engeller aşılabilmekte ve destek sağlanabilmektedir.

Önemli bir değişim süreci içinde olan kuruluş, eldeki bütün iletişim araçlarını kullanmalıdır. Çalışanlar (özellikle kuruluşa uzun süredir hizmet verenler), sosyal, siyasal ve ekonomik gerçekliklerde meydana gelen değişikliklerle bağlantılı yeni roller, kurallar ve sorumluluklarla başa çıkmaya çalışırlar. Bir kuruluşun vizyonunu geliştirmeye yönelik ivmesi korunacaksa, iletişim daha da önem kazanır. Yöneticilerin, her çalışanı girdi sağlamaya ve geri bildirimde bulunmaya özendirerek bir açık kapı politikası izlemeleri gerekir. Birleşik Krallık'ta kimi üst düzey KİH yöneticileri bunun da ötesine geçmektedirler: Bu yöneticiler, kendi ayrı odalarında oturmak yerine, diğer personelle aynı mekanda çalışmaktadırlar. Ayrıca, haftanın belirli günlerinde telefonlara çıkarak çalışanların sorunlarını bizzat yanıtlamaktadırlar.

Bir kuruluşta iç iletişimi sağlamanın geleneksel yolları toplantılar ya da politika ve prosedürleri anlatan kitapçıklar, iç bültenler ya da dergiler olagelmıştır. Bununla birlikte artık e-posta hızla iç yazışmaların yerini almaktadır ve intranet sistemler daha geniş kapsamlı iç bilgileri daha zamanında ve daha esnek biçimlerde kullanıma sunmaktadır. Etkili bir iletişim stratejisinin geliştirilmesinde, enformasyonun iki yönlü akışını sağlamak önemlidir. Personel açısından önem taşıyan konuların belirlenmesine yönelik araştırmalar Birleşik Krallık ile ABD'de yöneticiler tarafından etkili biçimde kullanılmaktadır. Genellikle yıllık olarak gerçekleştirilen bu araştırmalar, örneğin haklar, çalışma koşulları ve KİH'in yönetimi gibi konularda personelin düşüncelerini belirlemek amacıyla kullanılmaktadır. Araştırmaların kullanıldığı bir başka alan da, normal bildirim kanallarından ortaya çıkmayabilecek konuların ve eğilimlerin belirlenmesidir.

Personelden geri bildirim sağlamanın etkili bir diğer yolu da "odak grup"tur. Burada, belirli konulara ilişkin sorular hazırlanarak personelden oluşan daha küçük gruplara yöneltilir. Oturumlar, tercihen yerel yönetici ya da denetçi olmaması gereken bir kolaylaştırıcı tarafından düzenlenir. Sağlanan geri bildirim, kişi kimliği belirtilmeksizin üst düzey yöneticilere iletilir ve bu yöneticiler de KİH planlamasında bu bilgilerden yararlanırlar. İsveç'te KİH "Fikir Bankası" adı verilen girdilerin sağlanması amacıyla başka bir iletişim aracı oluşturmuştur (bkz. Ek IV.24). Benzer biçimde, Slovenya'da da, daha önce değinilen "Şikayet Defteri", personel arasında anlamlı tartışmaların üzerinde gelişebileceği bilgileri sağlamaktadır.

### *Personel eğitimi ve geliştirme*

Personel ve insan kaynakları ile ilgili etkinliklerin gerektiği gibi planlanması ve yönetimi, KİH'in etkili çalışabilmesi açısından çok önemlidir. Ancak, bunların arasında personel eğitimi ve geliştirme etkinlikleri özellikle önemlidir. Bu alanda sonuç alınması, çalışmalarının takdir edildiğini gören yetenekli, motivasyon sahibi ve iyi eğitilmiş personele bağlıdır. Personel geliştirme, personele, yüksek kalitede iş çıkarma imkanları verecek bir ortamda gerekli çalışma araçlarının sağlanmasını içerir. Personel eğitim ve geliştirme çalışmalarının gerekliliği, değişimin hızı nedeniyle daha da artmıştır. 3. ve 6. bölümler, KİH'in rolünün, iş bulmada aracılık ve işsizlik yardımlarından, insanların hızla değişen işgücü piyasası koşullarına ayak uydurmalarına yardımcı olarak çeşitli hizmetlere doğru nasıl bir genişleme gösterdiğini ortaya koymuştu. Ayrıca, bu bölümde de hizmet sunumunun entegre ve kademeli biçimlerinin önemine değinildi. Bütün bu değişiklikler KİH'in personel profilini, özellikle de danışmanların, yerel yöneticilerin ve idari görevlilerin konumunu etkilemektedir. Aynı değişikliklerin etkisini hissettirdiği temel yeterlilikler arasında şunlar da yer almaktadır: Sağlıklı kararlar verebilme yeteneği; etkili bir iş ve zaman düzenlemesi yapabilme yeteneği; bir ekibin parçası olarak çalışabilme yeteneği; ve değişime uyum sağlama ve enformasyon teknolojilerini kullanabilme yeteneği (22). KİH'in hizmetlerini, hizmet sunum yöntemlerini ya da hizmetlerin örgütlenmesini yeniden düzene soktuğu bir ortamda, bu gelişmelerin personel üzerindeki etkilerinin ve sonuçta ortaya çıkan yeni eğitim gereksinimlerinin dikkate alınması büyük önem taşır. Bilgi ve becerilerin geliştirilmesine yönelik süreç başarı açısından yaşamsal önemdedir ve süreklilik taşır. Ayrıca, eğitim ve geliştirme programları, üst yönetimin gerçekleştirmeye çalıştığı daha kapsamlı kültürel gelişme bağlamında ele alınmalıdır.

Personel geliştirme çalışmalarına verilen önemi, çeşitli ülkelerin bu alandaki yatırımlarının miktarı da ortaya koymaktadır. Fransa'da ANPE yılda 100.000 personel eğitim günü gerçekleştirmek için yoğun çaba harcamıştır (23). Birleşik Krallık'ta KİH 1998-1999 yıllarında toplam ödemelerinin yüzde 2.6'sını ya da toplam 12 milyon sterlini eğitim ve geliştirme işlerine ayırmıştır. Birçok ülkede KİH personel geliştirme işine önem veriyor olsa bile, bu önemin derecesi farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde, bütün personele yönelik eğitime, yeni işe girenlere verilen temel eğitimden başlamak üzere stratejik bir yaklaşım görülür (Ek IV.25, Kanada'da personel geliştirme çalışmalarına verilen önemi aktarmaktadır).

Norveç'te KİH yerel bürolarda yeni çalışmaya başlayan personel için bir temel eğitim kursu hazırlamıştır. Bu eğitim dört modülden oluşmaktadır. Modüllerden birincisi, KİH hedeflerini ve bunların nasıl gerçekleştirilebileceğini kavratmaya yöneliktir; ikinci modülün amacı, işgücü piyasası politikasının nasıl uygulandığını kavratmaktır; üçüncü modül, çalışanları, iş arayanların kayda geçirilmesi konusunda eğitmektedir; nihayet dördüncü modül de belirli bir mesleki alanda uzmanlaşmayla ilgilidir. Almanya'da temel eğitim, iş üzerinde eğitim, proje çalışmaları ve bilgisayar temelli eğitim olmak üzere büro düzeyindeki eğitimlerden oluşmaktadır. Bunlara ek olarak yeni personelin KİH okullarına devam etmesi, çalışma gruplarına katılması ve kendi kendini işe hazırlaması gerekir. Yerel bürolarda süren eğitim, kendi kendini yetiştirme, resmi talimat, iş üzerinde yardım, bilgisayar temelli uygulama eğitimi ve bilgisayar temelli eğitim biçimlerini alır. Eğitim, seminerler, kurslar, grup çalışmaları ya da yazışmalar veya uzaktan öğretim programlarıyla desteklenmektedir.

ABD'de, insanların kendi başlarına kullanabilecekleri elektronik işgücü bilgi sistemleri ve tek duraklı merkezlere yönelme, yerel KİH bürolarında müşterilere hizmet sunan personelin çalışmalarında ve niteliklerinde köklü bir yenilenmeye yol açmıştır.

Çeşitli eyaletlerde çalışan personel bu değişikliklere hazırlık olarak, ulusal ölçekteki bir “işgücü personel becerileri ve eğitim projesine” katkıda bulunmuştur. Müşterilerle etkileşimin yeni biçimleri üzerinde yapılan bir araştırma sonucunda, en fazla dış temasta bulunanlar için 12 müşteri etkileşim çerçevesi belirlenmiştir. Ardın, bu iletişim çerçevelerinin her biri için personelde hangi yeterliliklerin bulunması gerektiği saptanmıştır. Bu çerçeve, çeşitli alanlarda çalışan personelin yeterliliklerinin belirlenebilmesinde esnek bir yol sunmaktadır (bu projeye ilişkin daha ayrıntılı bilgi için web sayfası adreslerinin yer aldığı Ek VI’ya bakınız).

Birleşik Krallık da KİH personelinin eğitime ve yetiştirilmesine büyük önem veren ülkelerdendir. Bu ülkede KİH insanlara yatırım yapan kuruluş olarak ilk tanınanlardan biridir. KİH’e ilişkin olarak dış gözlemciler tarafından yapılan değerlendirmeler burada işe bağlılık, planlama, eylem ve değerlendirme düzeylerine yansıtılmıştır. KİH’in stratejisi, bütün personelin işlerini gereğince yapmak için gereken beceriler ve yeterliliklerle donatılmasını sağlamaktır. Geleneksel sınıf eğitimi şimdi yerini büyük ölçüde bilgisayar temelli eğitime terk etmiştir. Bilgisayar temelli eğitim kaynak yoğun bir eğitim biçimi olsa bile, bu eğitimin maliyet etkin bir yöntem olduğu İngiltere deneyiminde görülmüştür.

Finlandiya da personel eğitim ve yetiştirme konusunda kapsayıcı bir yaklaşıma sahiptir. Bu yaklaşım, Çalışma Bakanlığı’na bağlı İşgücü Enstitüsü tarafından izlenmektedir. Enstitü ilginç bir dizi konu ile ortaya çıkmış ve eğitim açısından önemli noktaları şöyle saptamıştır:

- Stratejik planlama ile eğitimin içeriğinin planlanması arasındaki bağlantıların daha iyi kurulması;
- Gelecekteki gereksinimlerin karşılanabilmesi için personelin sahip olması gereken temel yeterliliklerin güncelleştirilmesi;
- Hizmet sunumundaki örnek uygulamaların daha fazla yayınlatabilmesi için eğitimin pilot KİH uygulamaları ile daha sıkı kaynaştırılması;
- Eğitim fırsatlarının daha geniş çevreye daha eşit biçimde sunulması;
- Personelin kendini geliştirme çabalarına destek olan kendi içinde tutarlı bir eğitim paketinin hazırlanabilmesi için sürekli iyileştirme ilkelerinin uygulanması;
- Alternatif öğrenme yöntemlerinin daha yaygın biçimde kullanılması; ve
- Eğitimin etkililiğini değerlendirmeye yarayacak yöntemlerin geliştirilmesi.

Yöneticilerin eğitimi özellikle önemlidir; çünkü bunlar kendi ekiplerini yönlendirme sorumluluğunu taşıyan kişilerdir. Norveç’te KİH yöneticilerinin sahip olması gereken altı önemli yeterlilik şöyle sıralanmaktadır: işgücü piyasası ve politikaları hakkında bilgi sahibi olmak; birlikte çalışılan kesimlere ve kamuoyuna bilgi aktarabilme yeterliliği; örgüt için belirlenen amaçlara ulaşabilme yeterliliği; iyi geliştirilmiş ve yerleştirilmiş ağları iletişime sokma becerileri; kendi kuruluşundaki gelişmeleri uyarma yeterliliği; ve gene kendi kuruluşunda genel olarak örnek davranışları ve ekip ruhunu esinlendirme yeterliliği.

Fransa’da ANPE yerel KİH yöneticileri benzer yeterlilikler belirlemiştir. Bu bağlamda yerel KİH yöneticileri şu konularda eğitim görmektedir: bir aylık yerel büro gözleme dönemi (dışarıdan atanmışlar için); bir haftalık yönlendirme (orientasyon) dönemi; deneyimli bir yönetici ile çalışmak üzere geçici görevlendirme ve beceri değerlendirmesi, bir eğitimi atanması ve eğitim kurslarına yönelik tercih dahil olmak üzere bireysel bir

eğitim sözleşmesi; ve beceri değerlendirmesi. Birleşik Krallık, yöneticilerin kuruluşlarının güçlü yanlarını ve gerek duyulan ek personel geliştirme çalışmalarını belirleyebilmeleri için, başka girişimlerin yanısıra, 360 derecelik bir geri bildirim mekanizması oluşturmuştur.

Farklı ülkelerdeki KİH personelinin mübadelesi de, bir ülkedeki KİH yöneticilerinin bir başka ülkedeki örnek uygulamaları öğrenmeleri açısından yararlı olmaktadır. Böyle bir mübadele ayrıca örnek uygulamaların incelenmesi ve başka ülkelere uyarlanması için fırsatlar yaratmaktadır. Sözü edilen türde personel değiştokuşu 1998 yılında ilk kez Fransa ve Almanya'daki KİH yöneticileri arasında gerçekleşmiştir (25). Aynı konuda başka Avrupa ülkeleri arasındaki temaslar sürmektedir.

## Sonuç

KİH'te yönetim yöntemlerini geliştirme konusuna eskisine göre bugün daha fazla ilgi duyulmasının çeşitli nedenleri vardır. Bir kere, KİH tarafından yönlendirilen hizmetler çeşitlenmiştir ve sunulacak hizmetlerle ilgili tercihler de artık yasal zorunluluklardan çok müşteri gereksinimlerini temel alan bir planlama sonucunda belirlenmektedir. İkincisi, KİH artık daha rekabetçi koşullarda hizmet sunmaktadır ve bu da özellikle işverenlere sunulan hizmetler söz konusu olduğunda daha fazla kalite ve güvenilirlik gerektirmektedir. Üçüncüsü, KİH, örneğin toplam kalite yönetimi gibi önemli dış yönelimlerin etkisi altındadır. Son olarak, yeni enformasyon ve iletişim teknolojilerinin el altında olması iş süreçlerini dönüştürme ve müşterilerin bilgiye erişimlerini sağlama açısından güçlü araçlar ortaya çıkarmıştır.

Son dönemde özellikle önem kazanan bir başka husus da, KİH üst düzey yöneticileri ile başta siyasal önderler olmak üzere yöneticilerin belli başlı ortakları arasındaki güvenin derecesidir. Siyasal önderlerce ve danışma kuruluşlarının yorumlandığı biçimiyle müşteri gereksinimlerinin kavranması, kamuoyu desteğinin ve KİH'e ayrılan kaynakların sürekliliği açısından büyük önem taşır. Günümüz dünyasında hiçbir kamu kuruluşu, her formel hem de katılımcı bir planlama süreci olmaksızın başarı kazanamaz. Bu ise, siyasal önderliğin motivasyonlarının kavranmasını, müşterilerden bilgi toplanmasını ve her düzeyden personelin işin içine katılmasını gerektirir. Planlar üzerinde anlaşmaya varılıp bu planlar uygulamaya sokulduğunda ise sürecin izlenmesi ve gerektiğinde değişikliklere gidilmesi gerekir.

KİH örgütlenme yapısı açısından çok önemli bir değişim geçirmektedir. Bu değişiklikleri ortaya çıkaran üç ana eğilim, desantralizasyon, hizmetlerin bütünleştirilmesi ve rekabetçi hizmet sunumudur. Desantralizasyon söz konusu olduğunda merkez, politikaların genel olarak belirlenmesi, finansman, izleme ve değerlendirme görevlerini üstlenmekte, ancak bölgesel ve yerel bürolara daha fazla yetki ve esneklik tanınmaktadır. Benzer biçimde, kuruluşlar, tek duraklı merkezler ve hizmetlerin rekabetçi hizmet sunum kanallarından başkalarına devri gibi hizmet bütünleştirme yollarıyla daha az hiyerarşik, daha az katı kuralcı ve daha çok müşteri yönlendiriciliğinde yapılara kavuşmaktadır.

Müşteri temelli hizmetlere yönelme, KİH'te kalite yönetim ilkelerinin daha yaygın biçimde benimsenmesinin bir parçasıdır. Bu ise, pek çok iç yönetim sürecinin dönüşüme uğramasına yol açmaktadır. Birçok ülkede KİH, performans yönetiminde, personelin sürekli eğitiminde, iş iletişimin geliştirilmesinde, enformasyon ve iletişim teknolojilerinin daha yetkin biçimde kullanılmasında ve tesislerin daha iyi

yönetilmesinde daha gelişkin yollara başvurmaktadır. Personelin süreklilik temelinde eğitimi ve geliştirilmesi, başarı açısından en önemli etmendir: KİH kuruluşlarında, en üst yöneticiden müşteriyle hizmet temelinde ilişki kuranlara kadar her düzeyde personelde aranan yeterlilikler artmış ve değişime uğramıştır. En iyi gelişme gösteren KİH kuruluşları, öğrenen kuruluş olma çabasını gösterenlerdir.

KİH'in yönetilmesi, son dönemde, daha öncesine göre çok daha zorlu ve karmaşık bir iş haline gelmiştir. Bu bölüm, birçok ülkenin deneyiminden yola çıkarak, başarıya götürecek güçlü yönetim araçlarının ve tekniklerinin mevcut olduğunu göstermiştir.

## Notlar

- (1) C. Leadbeater: *Living on thin Air: The New Economy* (London, Viking, 1999), ss. 23-24.
- (2) İsveç İşgücü Piyasası Kurulu, *The public employment service in the 21st century: A Discussion process within the Swedish labor market administration* (İsveç İşgücü Piyasası Kurulu, 1997:7)
- (3) OECD: *Labour market policies: New challenges- enhancing the effectiveness of labor market policies: A streamlined public employment service*, Bakanlar Düzeyindeki İstihdam, İşgücü ve Sosyal İşler Komitesi toplantısına sunulan rapor, 14-15 Ekim 1997, ss. 14-15.
- (4) C. Brinkman: *Controlling and evaluation of employment promotion and the employment services in Germany*. İşgücü Piyasası Araştırma Konusu, No. 36 (Nuremberg İstihdam Araştırmaları Enstitüsü, 1999), s. 19.
- (5) ABD İstihdam ve Eğitim Dairesi, *Labor exchange performance measures: Notice and requests for comments* (Washington DC, ABD İstihdam ve Eğitim Dairesi, 1998), s.3.
- (6) OECD: *Local Management for more effective employment policies* (Paris, OECD, 1998).
- (7) OECD: *Jobs study: Facts, analysis, strategies* (Paris, OECD, 1994).
- (8) AFPA *Yetişkin Eğitimi Ulusal Derneği*'nin Fransızca kısaltılmışıdır. UNEDIC ise *Ticaret ve Sanayide İstihdam Ulusal Birliği*'nin gene Fransızca kısaltılmışıdır. UNEDIC, ASSEDIC kuruluşlarının federasyonu olarak örgütlenmiştir. Bunlar, işsizlik sigortası sistemini yöneten, hükümet adına işsizlik sigortası ve erken emeklilik ikramiyelerini ödeyen sosyal taraflarca yönlendirilen özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlardır.
- (9) İnsanların bağımlılıktan kurtarılmasına çaba gösterecek yeni bir kurum 2001 yılında mümkün olduğu adar kısa sürede kurulacaktır. Kuruluşun tasarımı ve geliştirilmesi, eğitim Bakanlığı ile istihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından birlikte üstlenilecektir. Bkz. Sosyal Güvenlik Bakanlığı Basın Açıklaması, 16 Mart 2000.
- (10) Başlarda “tek işe odaklı çıkış” olarak bilinirdi.

- (11) C. Aimen: *Tiers of service. The service delivery system in the Swedish public employment service*. WAPES Hizmet Sunum Çalışma Grubu toplantısına sunulan rapor (Washington DC, 1998).
- (12) Bkz. OECD: *Labor market policies: Neq Challenges...* op.cit. Ayrıca bkz. R.G.Fay: *Making the public employment service more effective through the introduction of labor market signals*, İşgücü Piyasası ve Sosyal Politika Raporu, no. 25 (Paris, OECD, 1997).
- (13) Bkz. H. Mosley ve C. Degen: *The reorganization of labor market policy: Further training for the unemployed in the UK* (Berlin, Sosyal Bilimler Araştırma Merkezi, 1994).
- (14) Avam Kamarası Eğitim ve İstihdam Komitesi: *active labor market policies and their delivery: Lessons from Australia* (Londra, 1999), s. İx.
- (15) Fay, op.cit., s.15.
- (16) Birleşik Krallık İstihdam Hizmetleri: *The way ahead: Towards 2000* (Londra, 1999).
- (17) Bkz. E. Buchinger. *Achieving ISO 9001 certification in a public employment service*, İşgücü İdaresi Şubesi Belgesi (no. 49-3 (Cenevre, ĞLO, 1997), ss. 14-18.
- (18) M. Jensen: *The EFQM model in the Danish public employment service*, AB konferansına sunulan yayınlanmamış tebliğ, Lahti, Finlandiya, 22-23 Kasım 1999.
- (19) Ibid.
- (20) T. Leonello: "İşgücü piyasası performans ve politikalarının ölçüte vurulması", Avrupa Komisyonu İstihdam Politikaları Gözlem ve Karşılıklı Bilgilendirme Sistemleri (MISEP) içinde, (AK, Berlin, 1998), Bölümler 10.1.1.2. , s. 2.
- (21) M. Siraut: *Comparing customer satisfaction: Case study on employers*, WAPES Seminerine sunulan yayınlanmamış tebliği, Oslo, Aralık 1999.
- (22) Dikkat çeken bir nokta, Fransa ve Norveç'te tüm KİH personeli içinde profesyonel personel oranı sırasıyla yüzde 80 ve yüzde 77 iken, idari destek personeli oranının yüzde 11 ve yüzde 9 olmasıdır. Bkz. Bölüm 3, Tablo 3.1.
- (23) ANPE'nin 1999 personel eğitim programı şu stratejik eksenlerde odaklaşmaktadır: hizmet sunumunun kalitesinin ve denetiminin artırılmasında ANPE ağına destek; teknik yönlendirmede personel yetkinliğinin artırılması; ANPE görevlilerinin/danışmanlarının yetkinliklerinin mesleki projelerle artırılarak istihdam durumunun daha iyi kavranması ya da yeni istihdam olanaklarına erişimin sağlanması. Bkz. ILO: *Les services publics d l'emploi: Le cas de laFrance* (Cehevre, ILO, 1999); mimyograf) ; Ek bilgi, 1999.
- (24) A. Keskinen ve I. Millonen: *Staff development challenges in the Finnish labor administration*, WAPES KİH Personel Eğitimi Seminerine sunulan tebliği, Yunanistan, Ekim 1999.
- (25) Yaklaşımın ayrıntıları için bkz. Avrupa Komisyonu İstihdam Politikaları Gözlem ve Karşılıklı Bilgilendirme Sistemleri (MISEP) içinde, (AK, Berlin, Kış 1998).



