

# İŞ VE İŞÇİ BULMA YÖNETİMİ

Çeşitli Ülkelerde İş ve İşçi Bulma Yönetimine Yaklaşımlar İle Türkiye'deki  
"İş ve İşçi Bulma Kurumu" Uygulamasının Karşılaştırması

87392

İbrahim GÖRÜCÜ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve  
Sınav Yönergesinin **KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI** İçin Öngördüğü  
**BİLİM UZMANLIĞI TEZİ** Olarak Hazırlanmıştır.

MALATYA

1999

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

T.C.  
İnönü Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Bu çalışma jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda  
BİLİM UZMANLIĞI TEZİ Olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Prof. Dr. S. Kemal KARTAL

Adı, Soyadı ve Ünvanı

Üye

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin DOĞAN

Adı, Soyadı ve Ünvanı

Üye

Yrd. Doç. Dr. Abdulkadir Baharçişek

Adı, Soyadı ve Ünvanı

ONAY

Yukarıdaki imzaların adı geçen Öğretim Üyelerine ait olduğunu onaylım.

.../...../1999

İmza

Adı, Soyadı ve Ünvanı

Enstitü Müdürü

## ÖNSÖZ

İstihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele konusu günümüzde toplumların en fazla duyarlı olduğu konuların başında gelmektedir. İşsizlik sadece gelişmekte olan ülkelerin sorunu olmaktan çıkmış bütün dünyanın ortak bir sorunu haline gelmiştir. Zira teknolojik gelişmeler beraberinde verimlilik artışını getirmiş bu artışlar teknolojik gelişmeleri daha da artırmıştır. Gelişen teknoloji emek yoğun üretim yerine ileri teknoloji kullanılarak daha az insan gücü kullanımını sağlayan üretim yapısına geçilmesine neden olmuştur. Bu gelişmelerin sonucunda tüm dünyada işsizlik hızla artan ve çözümü için ortak bir çözümün bulunmadığı bir sorun olarak kalmaya devam edecek gibi görünmektedir.

Bunun sonucu olarak İstihdam Kurumları ülkelerin iş piyasasına ait verilerin toplanması, istihdam hizmetlerine aracılık etme, mesleki eğitim ve diğer politikaları oluşturmaktan ve yürütmekten sorumlu kurumlar olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye’de de bu görevi yürütmek üzere 1946 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü üstlenmiş bulunmaktadır.

Bu araştırmanın amacı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü’nün gelişmiş ülkelerdeki İş ve İşçi Bulma uygulamasının örgüt yapısı ve örgüt yönetimine yaklaşımlarını incelemek ve bu incelemenin sonucunda Türkiye’de mevcut İş ve İşçi Bulma Kurumunun sorunlarını ve bu sorunların çözümü konusunda öneriler ortaya koymaktır.

Bu araştırmanın oluşumunda titiz yardımlarını, görüşleri ile katkılarını ve yönlendirmelerini gördüğüm Yüksek lisans Tez Danışman Hocam Yrd.Doç.Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Başkanı Prof. Dr. Kemal KARTAL ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi Yrd.Doç.Dr. Hasan Hüseyin DOĞAN’a teşekkürlerimi sunarım.

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ONAY SAYFASI .....	I
ÖNSÖZ .....	II
İÇİNDEKİLER .....	III
ÇİZELGELER DİZELGESİ .....	VIII
KISALTMALAR .....	IX
1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, AMACI, DENENCELERİ YÖNTEMİ	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı .....	1
1.2. Araştırmanın Denenceleri .....	2
1.3. Araştırmanın Yöntemi .....	3
2. İŞ VE İŞÇİ BULMA SORUNUNUN GELİŞİMİ	4
2.1. Çalışma Hayatının Tarihi Gelişimi .....	5
2.1.1. Sanayi Devrimine Kadar Olan Dönem .....	6
2.1.1.1. Çalışma İlişkisi Olarak Kölelik .....	6
2.1.1.2. Çalışma İlişkisi Olarak Serflik .....	7
2.1.1.3. Çalışma İlişkisi Olarak Loncalar .....	8
2.1.2. Sanayi Devrimi ve Sonrası .....	9
2.1.3. Son Gelişmeler .....	10
2.2. İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Doğuşu ve Gelişimi .....	11
2.2.1. Dünya’da İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Gelişimi .....	12
2.2.2. Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Gelişimi .....	15
2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi ....	16
2.2.2.1.1. Tanzimat Öncesi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi .....	16

2.2.2.1.2. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi.....	17
2.2.2.1.2.1. Tanzimat Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi.....	18
2.2.2.1.2.2. Meşrutiyet Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi .....	18
2.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi ..	18
2.2.2.2.1. 1936 Yılına Kadar İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi .....	20
2.2.2.2.1.1. 1924 İş Kanunu Tasarısı .....	20
2.2.2.2.1.2. 1927 İş Kanunu Tasarısı .....	22
2.2.2.2.1.3. 1929 İş Kanunu Tasarısı .....	22
2.2.2.2.1.4. 1932 İş Kanunu Tasarısı .....	22
2.2.2.2.1.5. 1934 İş Kanunu Tasarısı .....	23
2.2.2.2.2. 1936 ve Sonrası İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi .....	24
2.3. İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Çeşitleri ve Görevleri .....	24
2.3.1. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumları .....	25
2.3.1.1. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Tanımı .....	25
2.3.1.2. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Mahiyeti ve Çalışma Prensipleri .....	25
2.3.1.2.1. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Mahiyeti ....	25
2.3.1.2.2. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Çalışma Prensipleri .....	27
2.3.1.3. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Görevleri .....	29
2.3.2. Özel İş ve İşçi Bulma Kurumları .....	32

2.3.2.1. Özel İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Tanımı .....	33
2.3.2.2. Özel İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Amaçları ve Çeşitleri .....	33
2.3.3. İş ve İşçi Bulma Yönetimine Yaklaşımlar .....	36
2.4. Avrupa Birliğinde İş ve İşçi Bulma Yönetimi Yaklaşımı .....	38
2.5. Federal Almanya .....	45
2.5.1. Kuruluşu ve Gelişimi .....	45
2.5.2. Görevleri .....	46
2.5.3. Yönetim yapısı.....	48
2.5.4. Örgüt Yapısı .....	51
2.5.5. Personel Yapısı .....	52
2.5.6. Mali Kaynakları ve Bütçesi .....	53
2.6. İngiltere .....	54
2.6.1. Örgüt yapısı ve Çalışma Şekli .....	54
2.6.2. İş ve İşçi Bulma Hizmetleri Yönetimi .....	55
2.7. Hollanda .....	58
2.7.1. Örgüt Yapısı ve Çalışma Şekli .....	58
2.7.2. Görevleri .....	58
2.7.3. Yönetim Yapısı .....	59
2.7.4. İş ve İşçi Bulma Hizmetleri Yönetimi .....	59
2.8. Fransa .....	61
2.8.1. Örgüt yapısı ve Çalışma Şekli .....	61
2.8.2. Görevleri .....	62
2.8.3. Yönetim Yapısı .....	63
2.8.4. İş ve İşçi Bulma Hizmetleri Yönetimi .....	63
2.9. İsveç .....	64
2.9.1. Örgüt Yapısı ve Çalışma Şekli .....	64



4. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN SORUNLARI	96
4.1. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Genel Olarak Sorunları .....	96
4.1.1. Mevcut Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunları .....	97
4.1.2. Örgütlenme ve Örgüt Yönetiminden Kaynaklanan Sorunları .....	98
4.1.3. Personel ve Personel Yönetiminden Kaynaklanan Sorunları .....	102
4.1.4. Mali Kaynaklar ve Donanımdan Kaynaklanan Sorunları .....	103
5. BULGULAR, ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ	104
5.1. Bulgular.....	104
5.2. Öneriler .....	105
5.3.Genel Sonuç .....	110
KAYNAKÇA.....	112





## ÇİZELGELER DİZELGESİ

ÇİZELGE:1.	Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde İşsizlik Oranları .....	43
ÇİZELGE:2.	Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde İşgücü Piyasası İçin Milli Gelirden Ayrılan Paylar .....	44
ÇİZELGE :3.	İş ve İşçi Bulma Kurumu Personelinin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı .....	79
ÇİZELGE:4.	İş ve İşçi Bulma kurumu Personelinin Örgüt Birimlerine Göre Dağılımı .....	80
ÇİZELGE:5.	İ.İ.B.K. 1946-1997 Kadro Sayısı ve Doluluk Durumu .....	81
ÇİZELGE:6.	İş ve İşçi Bulma Kurumu Personelinin Eğitim Durumu .....	82
ÇİZELGE:7.	İ.İ.B.K. Genel Müdürlüğünün 1997 Yılı Gelir-Gider Durumu	84



## KISALTMALAR

B.K.G.E.H.K.	Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun
D.İ.E.	Devlet İstatistik Enstitüsü
E.H.İ.H.T.	Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük
I.L.O.	International Labour Organisation Uluslararası Çalışma Örgütü
İ.Ç.K.K.T.	İşçi Çalışma Kimlik Karnesi Tüzüğü
İ.İ.B.K.	İş ve İşçi İşçi Bulma Kurumu
md.	Madde
S.İ.H.T.	Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük
T.C.A.	Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
T.İ.İ.B.A.H.T.	Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük

# 1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, AMACI, DENENCELERİ, YÖNTEMİ

## 1.1.Araştırmanın Konusu ve Amacı

“İşsizlik; bir ekonomide yaratılan iş imkanlarının üzerinde cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen, gereksinim içinde olan, iş aramalarına rağmen istihdam dışında kalanların bulunması şeklinde tanımlanabilir” (Törüner-Lordoğlu,1991,234 ).

İstihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele konusu günümüzde toplumların en fazla duyarlı olduğu konuların başında gelmektedir. İşsizlik sadece gelişmekte olan ülkelerin sorunu olmaktan çıkmış bütün dünyanın ortak bir sorunu haline gelmiştir. Zira Teknolojik gelişmeler beraberinde verimlilik artışını getirmiş bu artışlar teknolojik gelişmeleri daha da artırmıştır. Gelişen teknoloji emek yoğun üretim yerine ileri teknoloji kullanılarak daha az insan gücü kullanımını sağlayan üretim yapısına geçilmesini sağlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda tüm dünyada işsizlik hızla artan ve çözümü için ortak bir çözümün bulunmadığı bir sorun olarak kalmaya devam etmektedir.

İşsizlik sorunu şüphesiz ülkelerin gündemini oluşturan tek sorun değildir ve olmayacaktır. Enflasyon, savaşlar ve diğer sorunların yanında işsizlikte çözüm bekleyen bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorunun toplumların gündemine girdikten sonra bu konunun çözümü konusu hükümetlere düşmekte ve hükümetlerden çözümü beklenmektedir. Şüphesiz işsizlik sorunu ülkeden ülkeye gerek nedenleri gerekse oranları açısından farklılıklar göstermektedir. İşsizlik içerisinde hem birden çok çözüm hem de birden çok sorunu içerisinde taşımaktadır.

1929 yılında insanlığın yaşadığı en büyük işsizlik sorunu beraberinde toplumları ekonomilerin her zaman kendi içerisinde bulundurduğu araçlarla dengeye gelemeyeceğini görmüştür. Bunun sonucunda bu soruna devletlerin el attığı ve çözümü konusunda değişik politikalar ürettiğini görmekteyiz. Ortaya konan çözüm önerilerinin başlangıcını pasif istihdam politikası olan işsizlik yardımlarında görmekteyiz. Fakat daha sonraları devletlerin ikinci dünya savaşı sırasında insan gücü kaynaklarını yönetmenin olumlu sonuçları aktif istihdam politikalarını da ortaya çıkarmıştır. Aktif istihdam politikalarının yönetilmesinde yararlanılan en önemli araçlardan birinin de İstihdam Kurumları olduğu söylenebilir.

İstihdam Kurumları ülkelerin iş piyasasına ait verilerin toplanması, istihdam hizmetlerine aracılık etme, mesleki eğitim ve diğer politikaları oluşturmakta ve yürütmekten sorumlu kurumlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de özellikle 1950’li yıllardan sonra başlayan ve her geçen gün daha da artan köyden kente göç olgusu işsizlik sorunun toplumun dolayısıyla da devletin gündemine girmesine neden olmuştur. Türkiye’deki işsizlik sorunun çözümüne yardımcı olmak amacıyla gerekli politikaları oluşturmak ve yürütmek üzere Batı dünyasında görülen İstihdam Kurumları örnek alınarak 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.

Türkiye’de bu kurum Batı’daki çağdaşlarının yürüttüğü hizmetleri yürütmekten uzak ve etkin olmayan bir kurum olarak Türk idare yapısı içerisinde yerini korumaktadır. Türkiye’de işsizliğin büyük bir sorun olduğu konusunda 1950’li yıllardan sonra kurulan tüm hükümetler aynı düşüncede olmalarına rağmen bu konunun çözümü için etkin politikalar üretmek yerine toplumun gündemini başka sorunlarla meşgul etmeyi tercih etmişlerdir. Yani toplumu duyarlı olduğu başka sorunlarla (Enflasyon, dış politika vb.) meşgul ederek bu sorunu geçici olarak toplum gündeminde daha arka sıralara atmaya çalışmışlardır.

Araştırmanın amacı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü’nün gelişmiş ülkelerdeki İş ve İşçi Bulma uygulamasının örgüt yapısı ve örgüt yönetimine yaklaşımlarını incelemek ve bu incelemenin sonucunda Türkiye’de mevcut İş ve İşçi Bulma Kurumunun sorunlarını ve bu sorunların çözümü konusunda öneriler ortaya koymaktır.

## 1.2. Araştırmanın Denenceleri

Ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirleyen etkenlerden biri de işsizlik sorununun çözümündeki başarıdır. Türkiye’de bu sorunun çözümü çağdaş istihdam kurumlarının sahip olduğu imkanlardan hemen hemen hiçbirine sahip olmayan kabuklaşmış bir kurum halindeki İş ve İşçi Bulma Kurumuna bırakılmış olması Türkiye’nin gelişmişlik düzeyi açısından değerlendirildiğinde yerinin nerede olduğunun ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Kalkınmanın çağımızda en önemli göstergelerinden biri olan işçisine iş, işine işçi bulabilme ölçütü açısından

değerlendirildiğinde Türkiye'nin en az gelişmiş ülkelerden biri olduğu temel denencemizdir.

İşçisine iş, işine iş bulabilme ise, çağdaş istihdam kurumlarının görevidir. Türkiye'de bu görevi yürütmekten sorumlu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü'nün karşı karşıya olduğu çeşitli sorunlar nedeniyle bu sorunun çözümünde yetersiz kaldığı ve bu sorunlarının giderilerek kuruma gerekli imkanların sağlanması gerektiği ise, bir diğer denencemizdir.

### **1.3. Araştırmanın Yöntemi**

Araştırmada Tarihsel Araştırma Yöntemi ve Betimsel Araştırma Yöntemi birlikte ele alınarak incelenmiştir. Araştırma için gerekli olan bilgiler; kitaplık, belgelik taraması, makale, brifing dosyası, başta Anayasa olmak üzere ilgili yasa, tüzük, yönetmelik ve öteki hukuksal metinler ile resmi yazışmalar kullanılmıştır. Araştırmacının gözlemlerine önemli ölçüde yer verilmiştir. Elde edilen bilgiler, araştırmanın ilgili bölümlerinde işlenerek değerlendirilmiş, çizelgeler haline getirilmiş ve yorumlanmıştır.

## 2. İŞ VE İŞÇİ BULMA SORUNUN GELİŞİMİ

Gelişmiş veya gelişmekte olan bütün ülkelerin karşı karşıya kaldığı ve gerek tanımı gerekse çözümü konusunda ortak bir düşüncenin bulunmadığı işsizlik sorununun başlangıcı her ne kadar 18. yüzyıldaki sanayi devrimi olarak görünse de gerçekte insanların toplu olarak yaşamaya başladıkları tarihlere kadar uzanmaktadır.

İşsizlik gibi oldukça geniş kapsamlı bu konunun bireyleri dolayısıyla toplumları da ilgilendiren en önemli yönü şüphesiz işçisine iş, işverenine ise en uygun işçiyi bulmaktır. Beden gücünden başka yaşaması için gerekli ihtiyaçlarını karşılamaya yarayacak sermayesi bulunmayan insanların işsiz kalmaları toplumsal açıdan çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Bu sorunlardan ilki, işsizliğin kişiyi gelirden mahrum ederek sefalet içerisine itmesi ve dolayısıyla da yaşam standardının düşmesine yol açmasıdır. İkincisi, kişinin çalışmaması nedeniyle toplumun üretim kaynaklarından biri olan emeğin israfıdır. Zira emek gücü diğer üretim faktörleri gibi saklanarak daha sonra kullanılmaya elverişli bir faktör değildir. Her ne kadar değişik ölçütleri bulunsun da emek gücü insan hayatının belli bir devresinde kullanılacak bir özelliğe sahiptir ve bu dönem içerisinde kullanılmaması durumunda geri kazanılamayan ve israf edilen bir üretim faktörüdür. İşsizliğin toplumsal sorun olarak görülen en önemli etkilerinden biri de toplumsal barışı tehdit etmesidir. Toplumdaki bireyler arasındaki gelir dağılımının adaletsizliği çalışanlar ile çalışmayanlar arasındaki gelir ve yaşam standardı farklılığı bu kesimler arasındaki düşmanlığı artıracığından toplumsal barışı temelinden sarsacak bir özelliğe sahiptir.

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı işsizlik devletlerin mücadele etmesi gereken sorunların başında gelmektedir. Devletler toplumsal yapıyı bu kadar yakından ilgilendiren sorunun çözümü için çeşitli araçlar kullanmaktadırlar. Bu tezi ilgilendiren bu araçlardan İş piyasalarının düzenlenmesi aracıdır. Bu araçla piyasadaki emek talebi ile emek arzının en uygun şekilde karşılaşılarak dengelenmesi amaçlanmaktadır. Günümüz ekonomilerinin iş piyasaları açısından karşı karşıya bulunduğu sorunların başında; fertler açısından kabiliyetlerine uygun iş bulunması, işverenler açısından ise, isteklerine uygun eleman bulunması gelmektedir. İş piyasalarında emeğe karşı olan talep yeterli olduğu halde işçi kabiliyetine ve zevkine göre iş bulamayabilir. Ya da işveren yeterli miktarda emek arzına rağmen aradığı

nitelikte işçiyi sağlamakta güçlük çekebilir. İşte devletler bu zorlukları ortadan kaldırmak için iş piyasalarını düzenleme görevini üstlenmektedirler. Bu görevi ise Avrupa'daki adıyla İş Kurumları, Türkiye'deki adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile yürütülmektedir. Bu çalışmada kurumların görevleri ve bu görevlerini yerine getiriş şekilleri ve yönetim yapıları anlatılırken daha çok İş Kurumu terimi kullanılacaktır.

Bu bölümde sırasıyla çalışma hayatındaki iş ilişkilerinin tarihi gelişimi ele alınacak, daha sonra iş kurumlarının ortaya çıkış nedenleri anlatıldıktan sonra, Batı dünyasında ve Türkiye'deki tarihi gelişimi ele alınarak çağdaş iş kurumlarının görevleri ve bu kurumların yönetim anlayışları incelenecektir.

## **2.1. Çalışma Hayatının Tarihi Gelişimi**

Çalışma hayatının tarihi insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanların toplu halde yaşamaya başlaması ile birlikte iş bölümü de oluşmuştur. İnsanlar yaşamlarını sürdürebilmek için içerisinde yaşadıkları toplumun ihtiyaçları doğrultusunda değişik isimler altında çalışmaya başlamışlardır.

Çalışma hayatının temelini oluşturan işçi-işveren ilişkilerinde zamanla meydana gelen sosyal ve ekonomik zorunluluklar sonucu olan değişiklikler insani ilişkilerde sorunların doğmasına yol açmıştır. İşçi-işveren ilişkilerini gelişimleri açısından içerisinde farklı özellikler taşıyan üç ayrı döneme ayırarak incelemek mümkündür.

1-Sanayi Devrimine kadar olan dönem,

2- Sanayi Devrimi ve sonrasındaki gelişmeleri içeren dönem,

3-Yirminci yüzyıldaki gelişmeler,

Birinci dönem, bütün ilkçağı ve ortaçağı kapsayan bir dönemdir. Dönemin çalışma ilişkilerinin en belirgin özelliği, kölelik, serflik ve loncalardır.

İkinci dönem, 18.yüzyılın ortalarında İngiltere'de başlayan ve suya atılan bir taşın yarattığı dalgalar gibi zamanla bütün Avrupa'ya yayılan ve temelinde üretim yapısında meydana getirdiği köklü değişiklikleri barındıran Sanayi Devrimi'ni

kapsamaktadır. Bu dönemin çalışma ilişkilerinin en belirgin özelliği ise, çalışma hayatında işçi-işveren ilişkilerinin kesin çizgilerle ortaya çıkmasıdır denilebilir.

Üçüncü dönem, 20.yüzyılın başından günümüze kadar geçen dönemi kapsamaktadır. Bu dönemin en belirgin özelliği ise çalışma hayatının toplumsal örgütler, devletler ve uluslararası kuruluşların ilgisini en üst düzeyde üzerinde topladığı bir dönem olmasıdır.

## **2.1.1. Sanayi Devrimine Kadar Olan Dönem**

### **2.1.1.1. Çalışma İlişkisi Olarak Kölelik**

Kölelik, mülkiyet veya mülkiyetle ilgili bazı haklara konu olabilen kişi (Meydan Larousse,1992, 521 ) olarak tanımlanmaktadır. Kölelik çalışma ilişkilerinin günümüzdeki anlamda olmasa da başlangıcı sayılabilir. Çünkü bu ilişkinin bir tarafında bedeni gücünden yararlanan kişi “köle” diğer yanda ise, bu ilişkinin (köle) emek gücünden yararlanan “efendi” bulunmaktadır. Bu ilişkinin günümüzdeki işçi-işveren ilişkilerinden en belirgin farkı, çalışma ilişkisinin karşılıklı anlaşmaya dayanmamasıdır.

İlk çağlarda hemen her toplumda ekonomik yaşam ilkel üretim araçları yanında köle işgücü ile aile fertlerine dayanmaktaydı. Çalışma hür insanlar için onur kırıcı olarak kabul ediliyordu. Bu dönemin ünlü düşünürlerinden Eflatun İdeal Devleti’nde insanlar sınıflandırılmakta ve bu sınıflandırmanın yaradılıştan kaynaklandığını savunarak kölelik kurumunun haklılığını savunmaktadır. (Amıttay, 1983, 63 ) Demokrasinin başlangıcı sayılan Yunan sitelerinde bile köleliğin normal bir durum olarak kabullenilmesi dönemin toplumsal yapısını yansıtması açısından oldukça önemlidir.

Ekonomik yapının emek unsurunu teşkil eden köleler, borçlarını ödemeyen eski hürler, savaş tutsakları veya başka toplumlardan kaçırılmış insanlardı. (Beer, 1974, 16) Bu insanların efendisine karşı hak talep etme yetkisi yoktu. Efendi onun emek gücünden dilediği gibi yararlanma hakkına sahiptir. Zamanla köle sahipleri kölelerini birbirlerine kiralamaya başladılar. Fakat bu kiralama kölenin kendisinin değil emeğini kiralamak olarak algılanmaktaydı. Kiralamaya konu olanın köle olması ve kölenin de insan olarak değil de bir mal olarak kabul edilmesi bu olaya eşyanın



kiralanması olarak bakılması sonucunu doğurmuştur. Fakat gelişen ekonomik hayat kölelerin yanında hür insanların hayatlarını devam ettirmek için beden gücünü gerektiren işlerde çalışmaya başlaması Eski Roma'da bu konuda ilk hukuki düzenlemenin oluşmasını sağlamıştır. Bu hukuki düzenleme ile “ locatio- conductio rei” ( insan kirası sözleşmesi)nin temelini teşkil etmiştir. Daha sonra ise iş görecek kişinin değil de emeğinin kiralandığı kabul edilmiş ve “locatio- conductio rei” yerini “locatio –connductio operanun”a (Hizmet Kirası Sözleşmesi) terk etmiştir. (Çubuk, 1979, 33)

Kölelik anlayışı, Birleşmiş Milletlerin 7 Eylül 1956 yılında kabul ettiği “Köleliğin, Köle Ticaretinin ve Köleliğe Benzer Müesseseler ve Uygulamaların Kaldırılması Sözleşmesi”nin kabul edilmesiyle hukuken kaldırılmıştır.

Özetlenecek olursa çalışma hayatının kölelik döneminde bir tarafta sınırsız yetkilerle donatılmış ve mevcut sosyal yapı tarafından desteklenen efendi, diğer tarafta ise, kendisi ve ailesi de dahil olmak üzere herhangi bir hakkı olmayan kölenin bulunduğu bir işçi-işveren ilişkisi söz konusudur.

#### 2.1.1.2. Çalışma İlişkisi Olarak Serflik

Serflik, Ortaçağ Avrupa'sında ortaya çıkan ve kişilerin toprağa dolayısıyla toprağın sahibine bağlı bulunduğu bir çalışma ilişkisidir. Serflik büyük ölçüde 7. yüzyılda Müslümanlığın yayılmasıyla Akdeniz limanlarının Avrupa'lı tacirlere kapanması sonucunda canlı kent yaşamı ve onu besleyen ticaret hayatı durma noktasına gelmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Durgunlaşan ticaret hayatı Batı Avrupa'da ticaret hayatını ve dolayısıyla da mal hareketlerini mümkün olan en alt düzeye indirgemişti. Bu dönemde bir insanın durumu, toprakla olan ilişkisine bağlı olarak belirleniyordu. Toprağa sahip olma özgürlüğü, topraksız olma ise, serfliğe indirgenmek oluyordu (Pirenne, 1983, 14 ).

Serflik, köleliğe göre daha ileri bir aşamayıdır. Serf, çalıştığı toprağa bağlı bulunur, ondan ayrı olarak alınıp satılamazdı. Çocukları da kendisi gibi serf olmakla beraber mallarını onlara bırakma hakkına sahipti. Fakat serfin bağlı bulunduğu toprağı terk edip başka bir yere gitme hakkı bulunmamaktadır. Bağlı bulunduğu toprağın sahiplerini uygulamalardan dolayı mevcut mahkemelere şikayet etme hakkı

bulunmakla beraber bu şikayetlerden haklı çıkması mümkün olmamaktadır. Bu durum (şikayet hakkı) sonuçsuz kalmakla beraber yine de kölelik dönemine göre oldukça ileri bir durum sayılabilir (Pirenne, 1983, 56).

Serflik yapısı gereği ancak tarımsal yapıya sahip bir toplumsal ortamda mümkün olabilirdi. 15. yüzyıldan itibaren Avrupa'da meydana gelen değişimler sonucu canlanan ticaret hayatı bu çalışma ilişkisinin sonunu hazırlamış ve serflik bir süre sonra tamamen ortadan kalkmıştır.

### 2.1.2.1.3. Çalışma İlişkisi Olarak Loncalar

Esas itibarıyla ortaçağ esnaf loncaları, belirli bir zanaatı, kamu otoritesince konulan kurallar çerçevesinde icra etmek tekeline sahip endüstriyel bir birlik olarak tanımlanabilir (Pirenne, 1983, 147).

Loncaların temel amacı, zanaatkarları yalnızca dış rekabete karşı korumak değil aynı zamanda kendi üyelerinin rekabetine karşı korumaktır. Meslek mensuplarının birbiri aleyhine zenginleşmesine izin verilmiyordu. Çalışma saatleri, fiyatlar, ücretler, çalıştırılacak işçi sayısı, kullanılacak alet ve malzemelerin miktarı hep lonca tarafından belirlenmekteydi.

Lonca mensupları, ustalar, kalfalar ve çıraklar olmak üzere bir hiyerarşik yapıya sahiptirler. Bir mesleği öğrenmek üzere ailesi tarafından meslek erbabının yanına verilen çocuk çırak olarak işe başlamaktadır. Usta çırak üzerinde ailesi kadar yetkiye sahiptir. Öyle ki usta çocuğu işçi olarak değilde kendi evladı olarak görmektedir. Çırağın bütün ihtiyaçları usta tarafından karşılanır ve ayrıca usta çocuğa mesleğin inceliklerini öğretme durumundadır. Yazılı olmayan bu mukavele loncalarda işçi-işveren ilişkilerinin daha çok bir aile ilişkisine benzemesine neden olmaktadır. Zaten bu özelliği nedeniyle lonca içerisinde anlaşmazlıklar çok az görülmektedir. Olabilecek anlaşmazlıklar ise, aile içi sorun gibi görülerek kendi aralarında halledilmektedir. Çırak belirli bir mesleki aşamaya gelince kalfalık ünvanını alır ve artık ücret almaya hak kazanmıştır (Anadol, 1991, 109).

Lonca sisteminde ustalık oldukça zordur. Mesleğin bütün inceliklerini öğrenmek usta olmak için yeterli olmamaktadır. Çünkü usta olmak için mesleğin gerektirdiği aletlere ve bu aletlerle üretim yapabileceği bir işyerine sahip olma

gerekmektedir. İşyerinin açılması ise, işyeri sayısının sınırlandırılmış olması nedeniyle ancak o meslek dalında bir işyerinin kapanması yada yeni bir işyerine ihtiyaç olduğunun lonca tarafından kabul edilmesine bağlanmıştır. Bütün bu özellikleri taşıyan kişi ayrıca üretilen malın kalitesi, ücretler, çıraklığın süresi ve şartları gibi, sanatın bütün faaliyetlerini düzenleyen loncanın bir üyesi olmaya hak kazanırdı.

Dönemin sosyal yapısının bir sonucu olan aile içi ekonomik üretim yapısı Lonca sisteminde çalışanlar arasındaki sosyal statü farkı bulunmamasının temel nedenlerinden biri olarak gösterilebilir.

Lonca sistemi son dönemlerinde özelliklerini kaybetmiş ve 1789 Fransız Devrimi ve Sanayi Devriminin getirdiği yeni siyasi, ekonomik ve sosyal şartlar karşısında ortadan kalkmıştır (Çubuk, 1979, 33).

### 2.1.2. Sanayi Devrimi ve Sonrası

18. yüzyılın ikinci yarısında, üretim yapısında meydana gelen gelişmeler batı dünyasının toplumsal yapısında büyük değişmelere yol açmıştır. Buhar gücüyle çalışan makineler seri üretimin gerçekleşmesini sağlayınca bu alana daha fazla önem verilmiştir. Sanayi devrimiyle kırdan kentlere daha iyi yaşam için başlayan göç sonucunda kentlerde işgücü fazlasına yol açmıştır. İş gücünün fazla işin ise, az olması ücretlerin olabildiğince düşmesiyle sonuçlanmıştır. Makine gücüne dayalı büyük işletmelerin kuruluşunu mümkün ve zorunlu kılan yeni endüstriyel gelişimin baskısı altında eski, katılaşmış lonca düzeni parçalanmaktaydı. 1789 Fransız Devrimi ile artık herkesin istediği meslek ve işi seçip yürütebileceği bir hukuk düzenine geçiş sağlanıyordu (Dilik, 1976, 18).

İşverenlerin dönemin ekonomik yapısı doğrultusunda emek hakkındaki düşünceleri , işçiyi daha fazla çalışmaya iten en büyük etkinin işçinin işsiz kalarak sefaletle düşme endişesi olduğu yönündeydi. Bu düşünce işçilerin günlük 16-17 saat çalıştırılmalarına yol açmıştır. Bu çalışma süreleri sadece yetişkinlerle sınırlandırılmamakta kadınlar ve çocuklar da bu çalışma temposunun içerisinde yerlerini almaktaydılar. Çalışma şartlarının oldukça ağır olmasına rağmen insanlar yaşamak için kendilerini çalışmak zorunda hissetmişlerdir (İ.İ.B.K., 1971, 19).

Sanayi devriminin sonucu olan makineli üretim kırsal kesimde yaşayan çiftçileri vasıfsız işçi, lonca mensubu meslek erbabını ise, kalifiye işçi haline getirmiştir. Hiç bir sosyal güvencesi olmayan bu insanlar bu dönemin çalışma ilişkilerinde taraflardan biri olan işçi sınıfını oluştururken bunları çalıştıranlar ise, işveren yada kapitalist sınıfı oluşturmuşlardır.

Yeni oluşan işçi sınıfının her türlü sosyal güvenceden yoksun oluşu bu sınıfta ve dolayısıyla toplumda huzursuzluklara yol açmıştır. Böylece ilk işçi hareketleri başlamış oluyordu. Ortaçağdaki lonca sisteminde belirli hakları olan ve işvereni kendisinden farklı görmeyen işçi artık kendisini farklı bir sınıf olarak görüyor ve kendi haklarını elde etmek için mücadele etmesi gerektiğinin farkına varıyordu. Daha fazla ücret istemek bir yana insanlar işsizlik nedeniyle açlıkla karşı karşıya kalmışlardı. Bu durum önce toplumu duygusal olarak etkilemiş, daha sonra dini kuruluşları, sanatçıları, düşünürleri ve politikacıları etkilemiştir. Bu gelişmeler sonucunda İngiltere’de başlayan sanayi devrimi yine bu ülkede devletin çalışma hayatına müdahalesiyle sonuçlanmıştır (Çelik, 1990, 5).

Bu dönemin çalışma ilişkilerinin temel özelliği başlangıç yıllarında işçiyi makinenin bir parçası olarak gören düşüncenin ilerleyen yıllarda üretim artışının beraberinde getirdiği işbölümü ve uzmanlaşma ile insan unsurunun vazgeçilmez olduğu anlayışıyla sonuçlanmasıdır. Bu gelişmenin yanı sıra devletin sosyal barışı korumak amacıyla çalışma hayatına müdahalesi de bu dönemin çalışma ilişkilerinin temel özelliklerinden bir diğeri olarak gösterilebilir.

### **2.1.3. Son Gelişmeler**

Bu dönemin başlangıcını yüzyılımızın başlangıcı olarak almak mümkündür. Sanayi Devriminin meydana getirdiği değişimler, I. ve II. Dünya savaşı gibi üretim artışını zorlayan olaylar, mevcut sendikaların etkinliklerinin artması vb. olaylar, işçi- işveren ilişkilerinde önemli değişimlere yol açmış ve toplumların dikkati işçi kesiminin üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır (İ.İ.B.K., 1971, 20).

Yüzyılın ilk yarısında yönetim bilimi konusunda yapılan araştırmalar Yönetim Biliminde bir devrim yaratmıştır. Üretim yapısında meydana gelen değişimlerin sonucu olarak işletmeler öncelikle geleneksel yönetim görevini

girişimci yerine profesyonel yöneticilere bırakmış, daha sonra ise, işletmeler personel seçimi, yetiştirilmesi v.b. alanlarla ilgilenmeye başlamışlardır.

Yirminci yüzyılın başlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde demiryolu işçileri arasında şiddet hareketlerine yol açan grevler yönetimi bu soruna çözüm aramaya zorlamıştır. Sorunun ücretlerden kaynaklandığını düşünen ve olayın insan boyutunu göz ardı eden yönetim ücretlerde artış yapılarak olayların sona ereceği düşüncesinin yanlışlığını görmüş ve sorunun insani boyutuna çözüm getirilmeden olayların sona ermeyeceğinin farkına varmıştır. Bu dönemin bir ürünü olan "Bilimsel Yönetim" anlayışı amaçları arasında saydığı işçi ve işverenler arasında işbirliğini sağlama amacıyla İşçi ve işverenlerin çıkarlarının birbirine bağlı olduğunu göstererek bu alanda bir devrim yaratmıştır (Baransel, 1993, 126). Zira işçiyi üretim araçlarından biri olarak gören anlayış yerini karşılıklı birbirine bağlı iki tarafın olduğu bir yapıya bırakmaktadır. Böylece işletmeler insan faktörünün önemini anlamışlar ve bu anlayışın sonucu olarak ta özellikle çalışanlarla ilgili sorunları izleyen ve bunlara çözüm bulabilmek için uğraşan servisler kurmuşlardır. Bu gelişmeleri üretim artışını sağlamak ve devam ettirmek amacıyla önceleri işletmelerin kefaleti altında bulunan işçi sigortaları kurulmuş. Bu gelişmeleri devletin çalışma hayatına müdahalesi olarak iş kanunları izlemiştir (İ.İ.B.K.,1971, 21).

## **2.2. İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Doğuşu ve Gelişimi**

20.yüzyılın hızla gelişen dünyasında bilim ve teknolojide kaydedilen büyük ilerlemelere rağmen işsizlik gerek ekonomik gerekse sosyal yönleriyle bilim adamlarını ve uluslararası kuruluşları en fazla meşgul eden bir konulardan biri olma özelliğini korumaktadır (Serter, 1993, 1).

İşsizlik gelişmiş veya gelişmekte olan bütün ülke hükümetlerinin çözüm aradığı sorunların başında gelmektedir. Bu sorun zannedildiği gibi sadece azgelişmiş yada gelişmekte olan ülkelerin sorunu değildir. Ekonomik olarak bütün ülkelerin oldukça ileri sayılabilecek bir düzeyde birbirlerine bağlı olmaları bir ülkede baş gösteren ekonomik durgunluk ve işsizliğin diğerlerini de etkilemesini yol açmaktadır. Bu nedenle bütün hükümetler işsizlik ve işsizliğin doğurduğu sosyal sorunlarla mücadele politikaları üzerinde çalışmak ve işbirliği yapmak zorundadırlar. İşsizlik aslında hem birden çok sorunu hem de birden fazla çözümü içerisinde

barındıran bir olgudur. Şöyle ki işsizlik sorunu bir toplumda sosyal bunalımlardan, kaybedilen üretim faktörüne kadar değişik boyutlarda birçok sorunu beraberinde taşıırken, ülkenin ekonomik yapısına, nüfus durumuna, gelişmişliğine siyasi yapısına bağımlı olarak değişik ölçülerde çözümleri de beraberinde getirmektedir. Fakat önemli olan bu sorunlara mevcut çözümler arasından en uygun olanını en doğru zamanda uygulayabilmektir. Bilinen bir gerçek şudur ki siyasi ve ekonomik durumu ne olursa olsun hiçbir ülke bu sorunu toplumun bütün kesimlerini memnun edecek bir çözüm yöntemi bulma becerisine henüz sahip değildir ve uzun bir süre de olamayacağı zannedilmektedir. İşsizliğin önlenmesi için değişik politikalar bulunmaktadır. Uluslararası kuruluşlarca iş piyasası tedbirleri arasında sayılan “İş Piyasasına Müdahale” de bu politikalardan biri olup, bu politikanın aracı olarak İş ve İşçi Bulma Kurumları sayılmaktadır. Bu kurumların tarihi gelişimi iki aşamada incelenecektir.

1- Dünya’da İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Gelişimi

2- Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumunun Gelişimi

### 2.2.1. Dünya’da İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Gelişimi

Bir ülkede çeşitli mesleklerde iş bekleyen kişilerin, uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etmek suretiyle gerek yerel, gerekse bölgesel ve ülke çapında bir istihdam düzeyine ulaşılmasında en etkili tedbir hiç şüphesiz İş ve İşçi Bulma Kurumunu kurmak ve ona işlerlik kazandırmaktır. Bu nedenle, işsizlikle mücadelede İşçi Bulma Kurumları ve mesleki eğitim kuruluşları temel kuruluşlardır. Bu kurumların iş ve işçi bulma hizmetlerine aracılık yapma ve mesleki eğitimle vasıfsız kişilere vasıf kazandırma gibi temel görevlerinin yanında önemli bir diğer görevleri ise, ülke düzeyinde işsizlik konusunda istatistiksel bilgileri toplamak ve bu bilgileri anlamlı bir şekilde ilgili kurumların ve kamuoyunun bilgisine sunmaktır.

İşe yerleştirme hizmeti, genel olarak bir kamu hizmeti olarak nitelendirilip kamu tekeli şeklinde gelişme göstermiştir. İş bulma hizmeti, kurumsal olarak düzenlenmeden önce de devletlerin toplumsal sorunları önlemek amacıyla müdahale ettiği bir olguydu. Bu müdahalenin ilk örneği Milattan önce 500-449 yılları arasında



Yunanistan'da görülmektedir. Bu dönemde toplumda gelir dağılımındaki adaletsizliğin toplumsal düzeni tehdit etmeye başlaması sonucunda devletin müdahalesine yol açmıştır. Devletin aldığı değişik tedbirlerin en önemlilerinden biri işsizlikle ilgili olanıdır. Bu düzenleme Milattan önce 450-429 yıllarında Perikles döneminde kamu harcamaları (yapıları) yoluyla işsizliğin azaltılmasına çalışılmasıdır (Dilik, 1991, 15).

Eski Roma'da İmparator Constantin zamanında (323-337) Hıristiyanlığın resmi devlet dini olarak kabulünden sonra ülkede hızla yayılan dini cemaatler muhtaç kişilere çeşitli yardımlar yapmaya başlamışlardır. Bu yardımların en önemlisi ise, işsizlik nedeniyle gelir kaybına uğrayan kişilere iş bulunmasıdır (Dilik, 1991, 18).

İşe yerleştirme hizmetlerinin, ağırlıklı olarak kamu hizmeti olarak görülmesinde etken olan nedenlerden bazıları şunlardır:

1- İşe yerleştirmede emeğin sömürülmesi, yani işgücü simsarlığının yapılmasının birçok olumsuzluklara yol açması,

2- İşgücü planlaması ve eğitim politikalarının yanısıra birtakım ekonomik nedenler (sosyal adaletsizlik vb.)

Sosyal yardımlaşma şeklinde çeşitli kuruluşlarca yürütülen iş ve işçi bulma hizmetleri, sanayi devrimi sonrası oluşmaya başlayan sendikalaşma hareketlerine bağlı olarak gelişmiştir. Sendikalar, hayır kurumları ve özel iş kurumlarının artan işsizlik sorununu çözmeye yetersiz kalması, bu alanda yerel düzeyde de olsa ilk kez devlet tarafından iş kurumları kurulmasına yol açmıştır.

1900-1910 yılları arasında yerel yönetimler tarafından kurulan iş kurumlarına Almanya, Avusturya, Norveç, Hollanda, İsveç ve İsviçre'de rastlanmaktadır. Bu kurumların yapmış olduğu çalışmaların yararlarının görülmesi sonucunda bölge ve ülke düzeyinde örgütlenmeleri sağlanmıştır. Yerel yönetimlerce yürütülen iş bulma hizmetleri bir süre sonra federasyonlar halinde birleşme yoluna gitmişlerdir (İ.İ.B.K., 1990,a, 93).

İş kurumlarının kurulması konusunda ilk hukuki düzenleme 1904 yılında Fransa tarafından yapılmıştır. Yapılan düzenlemede iş kurumlarının kurulmasında nüfus kriteri göz önüne alınmış ve 10.000 nüfusa sahip yerleşim birimlerinde

kuruluşu zorunlu hale getirilmiştir. Fakat bu düzenlemenin ülke çapında gerçekleştirilmesi Fransa'dan önce 1909 yılında İngiltere tarafından gerçekleştirilmiştir.

1910 yılında, 22 Avrupa ülkesinde, çalışma mevzuatının uygulanışını takip ve kontrol amacıyla, ulusal örgütler kurulmuş bulunuyordu (İ.İ.B.K, 1991,a, 2).

Birinci Dünya Savaşından sonra, bu savaşta yer alan ülkeler, yurtiçinde işgücünün savaş amaçları yönünden organize edilip kullanılması sorunu ile karşı karşıya kalınca, bu ülkelere bir kısmı kendi iş kurumlarını kurma, kurmuş olanlar da yeniden gözden geçirerek genişletmek zorunluluğu duymuşlardır (İ.İ.B.K.,1990,a 93).

Birinci Dünya Savaşı bu ülkelere savaş sırasında gerek silahlı kuvvetler gerekse sanayinin ihtiyacı olan insan gücünü en iyi şekilde düzenlenmesinin İş ve İşçi Bulma Kurumları aracılığıyla yapılacağını göstermiştir. İş kurumları savaş sırasında ihtiyaç duyulan işgücünün tespiti ve sınıflandırılması yoluyla işgücünün en etkin şekilde kullanılması sağlamışlardır.

Savaş sonrasında, 1919 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı'nın yaptığı toplantılarda alınan kararlar, merkezi bir yönetimin denetimi altında, ücretsiz İş ve İşçi Bulma Kurumlarının kurulabilmesini sağlamıştır (Törüner, 1994, 8). Savaş sonrası iş kurumları savaş döneminde üstlendikleri aktif görevlerini hükümetlerin ilgisizliği nedeniyle bırakarak işsizlere iş bulma ve işsizlik yardımı gibi pasif iş piyasası çalışmalarını yürüten kurumlar haline gelmişlerdir. Yine de bu dönemde Kanada (1918), Yunanistan (1922), Bulgaristan (1925), ABD (1933), Yeni Zelanda (1936), Belçika (1934-36) gibi ülkelerin iş kurumlarını oluşturdukları görülmektedir (İ.İ.B.K., 1990,a, 93).

İkinci Dünya Savaşı iş kurumlarının önemini tam olarak anlaşılmasını sağlamıştır. Savaşa katılan ülkeler mevcut kurumların sadece işsiz iş, işverene ise işçi bulma yanında işsizlik yardımı gibi pasif görevlerinden sıyrılarak ülkenin insangücü yapısını belirlemek ve bunları ihtiyaç duyulan alanlara sevk etmede en önemli araç olduğunu görmüşlerdir. Özellikle ABD ve Kanada iş kurumları bu dönemde büyük gelişme göstererek merkezi otoritenin kontrolünde ülke düzeyine hizmet veren



kuruluşlar haline gelmişlerdir (İ.İ.B.K., 1971, 41). Savaş sırasında ülkenin insangücü kaynaklarını en iyi şekilde tesbit edip bunların ihtiyaç duyulan alanlarda yönlendirilmesini gerçekleştiren kurumlar savaş sonrasında da işsizlikle mücadeledenin önemli bir aracı olarak çalışma hayatındaki yerlerini almaya devam etmişlerdir.

İş kurumlarının gösterdiği gelişim Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)nın 9 Temmuz 1948 yılında Amerika Birleşik Devletlerinin San Fransisco kentinde yaptığı 31.Toplantısında kabul ettiği 88 sayılı sözleşmeyle devam etmiştir. Bu sözleşmenin 1/1 maddesinde üye ülkelerin İş ve işçi Bulma Hizmetlerinin kamu hizmeti olarak yürütülmesi için resmi istihdam kurumlarının kurulmasını önermektedir. Sözleşmenin 2. ve 3. maddeleri ise, İş ve İşçi Bulma Servislerinin Kamunun denetimine tabi bir merkezi örgüt ile bölgeleri içeren bir yapıya sahip olması gerektiğini belirtmektedir(I.L.O.,1949,md.1-3).

1949 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü 96 sayılı sözleşmeyle ücretli iş bulma bürolarının kapatılmasını ve bu hizmetin kamu tekeli olarak yürütülmesini kabul etmiştir.

İş ve İşçi Bulma Kurumlarının dünyadaki gelişim şüphesiz bu kadar kısa değildir ve gelişimini tamamladıkları da söylenemez. İş ve İşçi Bulma Kurumlarının ister kamu tekeli isterse karma sistemli olsun uygarlık var olduğu sürece değişim gösterecekleri düşünülebilir. Bu kurumların değişime ayak uyduramaması insanlık tarihinde birçok örneği olan kurumlar gibi tarihe karışacaklardır. İnsan gücü kaynaklarının verimli olarak kullanılabilmesi yönündeki çalışmalarda iş kurumlarının varlığı göz ardı edilmemeli ve mümkün olduğunca bu kurumlardan yararlanılmaya çalışılmalıdır.

### **2.2.2. Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumunun Gelişimi**

İş ve İşçi Bulma Kurumlarının dünyadaki gelişimi incelendiğinde bu kurumların gelişimlerinin içerisinde buldukları ülkenin ekonomik yapısına paralel bir gelişim gösterdikleri görülecektir. Gerçekten de ilk iş kurumlarının ortaya çıktığı ülkelerin günümüzün sanayileşmiş Batı ülkeleri olduğu açıktır.

Türkiye’de sanayileşmenin oldukça geç başlaması ve mevcut sanayinin ise, devlet elinde olması iş kurumunun kuruluşunun benzerlerine göre oldukça geç gerçekleşmesinin nedenlerinden biri olduğu söylenebilir.

Türkiye’de kentleşme olgusu 1950’li yıllardan itibaren hızlanmıştır. Bu dönemden önce işçi ihtiyaçları günlük işlerden oluşmakta ve bu ihtiyaç ise, yerleşim merkezlerinde işi yapacak kişilerin bilinmesi ve işin süresinin kendi aralarında kararlaştırılması nedeniyle aracı bir kuruma ihtiyaç duyulmamasına neden olmuştur deneilebilir.

#### **2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

İşçi - İşveren ilişkilerinin düzenlenmesi ülkelerin sahip olduğu sanayinin gelişmesi ile doğrudan bağlantılıdır. Cumhuriyet dönemi öncesi Türkiye’de Avrupadakine benzer bir sanayileşmenin olmaması işçi - işveren ilişkilerinin gelişmesinde gecikmelere yol açmıştır. Osmanlı imparatorluğu’nun son dönemlerinde ve hatta Cumhuriyetin ilk yıllarında çalışma hayatının genellikle tezgah ve elişlerine dayanması (Ökçün, 1968, 73) ve çok sayıda işçinin çalışmasını gerektiren seri üretime dayanan sanayileşmenin türlü nedenlerle başlayamamış olması (Gülmez, 1983, a, 149) İş Hukukunun gelişmesini engellemesi nedeniyle işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesi de gecikmiştir.

Cumhuriyet öncesi İş ve İşçi Bulma Yönetimi Osmanlı Devletindeki toplumsal değişimi belirleyen olaylardan biri olan Tanzimat fermanı esas alınarak Tanzimattan önceki dönem, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemi ayrımıyla incelenecektir.

##### **2.2.2.1.1. Tanzimat Öncesi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

Bu dönemin çalışma hayatında işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesinde örf ve adet kuraları esas teşkil etmektedir. Osmanlı İmparatorluğunun kurulmasından önceki yıllara yani Selçuklu İmparatorluğu dönemine kadar uzanan ve İslam dininin Toplumsal yaşam üzerindeki ağırlıklı etkisini çalışma hayatının düzenlenmesinde de görülmektedir. 1071 yılında Anadolu’ya ilk gelenleri takip eden çok sayıdaki esnaf ve sanatkara kolayca iş bulmak, yerli Bizans sanatkarları ile rekabet edebilmek, tutunabilmek için yaptıkları malların kalitesini korumak, üretimi ihtiyaca göre ayarlamak, sanatkarlarda sanat ahlakını yerleştirmek, Türk halkı ekonomik yönden

bağımsız hale getirmek; ihtiyaç sahibi olanlara her alanda yardım etmek; ülkeye yapılacak saldırılarda devletin silahlı kuvvetleri yanında savaşmak, sanatta, dilde edebiyatta, müzikte gelenek ve göreneklerde milli heyecanı yaratıp ayakta tutmak gerekiyordu. İşte bu mecburiyet, dini-ahlaki kuralları Fütüvvetnamelerde mevcut olan bir esnaf ve sanatkarlar dayanışma ve kontrol kuruluşunun, yani ahiliğin kurulması sonucunu doğurdu (Anadol, 1991, 48). Ahilik örgütünün işleyişini sağlayan düzen ve disiplin, toplumda geçerli olan kural ve geleneklerle sağlanıyordu. Örgüte yeni giren bir çırağın üzerinde ustanın hakkı babanın hakkıyla eşdeğerde olduğu söylenebilir. Çırağın bütün ihtiyaçları usta tarafından karşılanırdı. Yani ustanın çırağı evlat edindiği dahi söylenebilir (Anadol, 1991, 97).

Bu dönemde bir mesleğe veya sanata girme ve ilerlemede gerekli koşullar “Fütüvvetname” denilen bir kaynakta yazılı olarak toplanmıştır. Yemesi içmesi ve diğer ihtiyaçları ustası tarafından karşılanan çırak her meslek yada sanat dalında dini törenlerle beraber yapılan sınavlarla çıraklık, kalfalık ve ustalık olmak üzere üç aşamadan geçerek usta ünvanını alabilmektedir. Dini kuralların bu kuruluşlar üzerindeki etkilerinin azalmasıyla, bunların yerini, 11.veya 12. yüzyıldan itibaren “Lonca” denilen kuruluşlar almıştır. Böylece hangi dinden olursa olsun, herkesin merasimsiz olarak zaviye dışında genel bir toplantı yerinde bir araya gelip mesleki sorunları çözümlemesi olanağı doğmuştur (Çelik , 1990, 6).

Tanzimat öncesi dönemde devletin çalışma hayatına dolaylı bir kontrolün dışında müdahalesinin bulunmadığı görülmektedir. Bu nedenle bu dönemde iş ve işçi bulma yönetiminden çoğunlukla tarıma dayalı bir ekonomiye sahip olunması nedeniyle bahsedilmesi de söz konusu değildir.

#### **2.2.2.1.2. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

Bu dönemin en önemli özelliklerinden biri, örf adet hukukunun yerini yazılı hukuk düzenininin (Mevzuat) almış olmasında kendisini göstermektedir. Yazılı hukuk düzenlemeleri ise daha çok çalışma hayatını düzenleme yönünde gerçekleşmiştir. Çalışma hayatının iş ve işçi bulma hizmetlerini içeren düzenlemelere yer veren hükümleri bu dönemde de yer almamaktadır.

### **2.2.2.1.2.1. Tanzimat Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

1839 Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayıp 1876 Kanuni Esasinin ilan edildiği dönemi kapsamaktadır. Bu dönem Osmanlı İmparatorluğunun Hukuk devleti olmaya yönelik hareketlerin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. (Dal, 1984 ,14) Bu dönemde iş ve işçi bulma yönetimine ilişkin bir düzenleme olmamakla beraber iş kurumlarının temel dayanağını teşkil eden iş yasalarının Türk çalışma hayatına ilişkin ilk kanuni düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Yapılan kanuni düzenlemelerin başında 1877 yılında çıkarılan Mecelle Hukuku gelmektedir. Mecellede çalışma hayatına yer verilmiş bulunmaktaydı. Ancak, “İcare- i Ademi” (Adam Kirası) başlığı altındaki dördüncü fasılda toplanan bu hükümler bütün çalışma ilişkilerini düzenlemeye yeterli değildi (Esen, 1985, 31). Mecelle dışında çalışma hayatına ilişkin yapılan fakat iş ve işçi bulma ilişkilerine değinmeyen diğer düzenlemeler şunlardır.

1-1863 tarihli Maden Nizamnamesi

2-1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi (uygulanmamıştır.)

3-1869 tarihli Maadin Nizamnamesi

### **2.2.2.1.2.2. Meşrutiyet Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

Meşrutiyette de, belirli bir sisteme dayanmamakla beraber çalışma hayatının bazı bölümlerini düzenleyen mevzuatın çıkarılmasına devam edilmiştir.

Bu dönemde yapılan kanuni düzenlemeler de işçi bulma faaliyetlerini içeren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Yapılan düzenlemeler daha çok grev ve sendikalaşma alanındaki düzenlemelerdir.

### **2.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

Cumhuriyet döneminde iş ve işçi bulma hizmetlerinin yönetimi konusu ciddi olarak ele alınan ve hayata geçirilen bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhuriyetle beraber devlet eliyle doğan endüstri ihtiyacı ön planda olmak üzere bir istihdam kurumu kurulması uygun görülerek 1936 yılında kabul edilen 3008 Sayılı İş Kanununa konuyla ilgili hükümler konulmuş ve bu alandaki özel kuruluşların faaliyetlerinin yasaklanması yoluna gidilmiştir. Fakat bu yasaklama ülke

gerçekleriyle tezat oluşturmaktaydı. Çünkü Türkiye’de tarım kesimindeki aracılık faaliyetleri dışında özel istihdam kurumlarının varlığından söz etmek mümkün değildi. Özel istihdam kurumlarının varlığı şüphesiz gelişmiş bir sanayinin varlığına bağlıdır. Oysa Türkiye Cumhuriyetin kuruluş yıllarında devlet tarafından kurulmuş birkaç sanayi kuruluşu dışında sanayi kuruluş yok denecek kadar azdı. 1897 yılında yapılan ve Osmanlı İmparatorluğu döneminin ilk istatistik çalışmasında ülke düzeyindeki toplam sanayi kuruluşlarının sayısı 23.837 olarak verilmiştir. Bu sanayi kuruluşlarının 23.539 adedi Un fabrikaları ve değirmenlerinden oluşurken 298 adedi ise İpek, Pamuk ve diğer fabrikalardan oluşmaktadır. Bu kuruluşlardan 9321 adet un fabrikası ile 77 adet diğer sanayi kuruluşu günümüzde Türkiye Cumhuriyeti sınırları dışında kalmıştır (D.İ.E. 1997, 262). Böylesine düşük düzeyde sanayileşmenin olduğu bir ülkede istihdam hizmetlerinde tekelleşmenin gereksiz olduğu düşünülebilir.

Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumunun kuruluşu gelişmiş ülkelere farklı bir gelişim yapısına sahiptir. Bu farklılıklar üç noktada toplanabilir.

1-Gelişmiş ülkelerde İş ve İşçi Bulma Hizmetleri başlangıçta özel kuruluşlar, sendikalar, dini kurumlar ve hayır cemiyetlerinin aracılığı ile doğmuş, gelişmiş bir istihdam kurumu bu gelişmelerin doğurduğu sakıncaların giderilmesi amacıyla devlet hizmeti olarak kabul edilmek zorunda hissedilmiştir.

Türkiye’de ise, bu kurum sanayi gelişmeden ve sosyal sakıncaların doğumu beklenmeden devlet eliyle kurulmuştur.

2-Gelişmiş ülkelerde önce mahalli ve bölgesel düzeyde özel ve yarı resmi istihdam kurumları doğmuş bu kurumlar daha sonra tek bir kurum elinde toplanmıştır.

Türkiye’de ise, İş ve İşçi Bulma Kurumu önce Çalışma Bakanlığı’na bağlı bir Genel Müdürlük olarak Merkez Örgütü oluşturulmuş daha sonra ise, kademe kademe ülke düzeyinde il ve ilçe örgütleri ihtiyaçlara göre kurulmuştur.

3-Gelişmiş ülkelerde dini kurumlar, sosyal yardım kurumları ve sendikalar öncelikle işsiz kişilerin işe yerleştirilmesinden çok onların bu durumlarında yaşamlarını sürdürebilmeleri için asgari bir yardım yapılması gerektiğini düşünerek

günümüzdeki işsizlik sigortasının yerini tutan yardım sandıklarını kurmuş bu sandıkları daha sonra işsizlerin işe yerleştirilmesi için istihdam kurumlarının kurulması takip etmiştir (Törüner, 1994, 13).

Türkiye’de ise, öncelikle istihdam kurumu kurulmuş işsizlik sigortası ise iş ve işçi bulma kurumunun kurulmasının tamamlanmasından sonra yerine getirilmesi ülke imkanlarının gelişimine bağlı olmak üzere daha sonraya bırakılmıştır.

#### **2.2.2.2.1. 1936 Yılına Kadar İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

Cumhuriyet döneminde çalışma hayatının düzenlenmesine yönelik faaliyetler kurtuluş savaşının hemen ertesinde başlamıştır. Bu düzenlemelerin ilki 1921 tarihinde yürürlüğe giren Ereğli Havzası Maden Amelesinin Hukukuna Mütedair Kanun’dur. Bu kanunun hazırlanması ve kabulünde en önemli etken bu bölgede üretilen kömür madeninin ülke için büyük önem taşımasıdır. 1921 yılında yukarıda adı geçen kanun kabul edilirken, bütün iş hayatını kapsayacak bir İş Yasa Tasarısının hazırlanması çalışmaları da devam etmiştir.

Bu dönemde çalışma hayatı üzerinde yapılan çalışmalardan belki de en önemlisi Cumhuriyetin kurulmasından önce şubat 1923 tarihinde toplanan İzmir İktisat Kongresidir. İzmir İktisat Kongresinin başlıca iki amaçla toplandığı söylenebilir. Birincisi, tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin kendilerine özgü sorun ve isteklerini belirlemek, bu kesimlerin siyasal kadro ile bütünleşmesini sağlamak, İkincisi de yabancı sermaye çevrelerine ekonominin gelecekte alacağı biçimi açıklamak (Kepenek, 1986, 38). Kongreye katılan çevrelerden işçi kesimi kongreye 34 maddelik bir istek listesiyle katılmıştır. İstekleri daha çok toplumsal güvenlik önlemleri, iş güvenliği, çalışma süresi ve ücretlere ilişkindir. Fakat bu isteklerinden özellikle ücretlere ve çalışma koşullarına yönelik istekleri tüccar ve sanayici gruplarınca benimsenmemiştir (Kepenek, 1986, 39).

#### **2.2.2.2.1.1. 1924 İş Kanunu Tasarısı**

1920 yılından beri üzerinde çalışılan Genel İş Kanunu tasarısı 1924 yılında tamamlanarak Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. 120 maddeden meydana gelen ve “Mesai Kanunu Layihası” adını taşıyan bu ilk 1924 tarihli İş Kanunu vesika İcaren Encümenince tetkikten sonra 99 maddeye indirilmiş ve “İş Mecellesi” adını almıştır.



Çalışma şartlarının belirlenmesi ve düzenlenmesi, ferdi ve kollektif iş mukaveleleri akdine, iş emniyeti ve işçi sağlığını, iş teftişi, sendikalara, çıraklık, İş ve İşçi Bulma Büroları, toplulukla iş ihtilaflarına dair hükümleri içeren, grev hakkını kabul ve çalışma süresini günde 10 saat olarak belirleme ve çocukların işe alınma yaşını 12 olarak tesbit eden kanun taslağı görüşülmek üzere Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna geldiği zaman ne hükümetin ne de meclisin böyle bir kanunun gerekliliğine inanılmadığı yönündeki düşünceler , daha basit hükümleri içeren bir tasarının hazırlanması lehinde düşünceleri güçlendirmiş olmalı ki hükümet de bu tasarımı Büyük Millet Meclisinde böyle bir eğilim sezince 1926 yılında geri almıştır (İ.İ.B.K., 1971, 27).

Geri alınan tasarının özelliklerinden biri de, “Yerleştirme İdareleri” başlığı altında düzenlenen İşçi bulma Bürolarının Kurulmasına ilişkin olan 64, 65, 66 ve 67. maddeleridir. Bu kısımda özetle:

1-Nüfusu 5000'den fazla olan kasabalarda yerleştirme idarelerinin derhal kurulması,

2-İşçi ve İşverenlerden oluşan yahut karşılıklı yardım amacıyla kurulan derneklerin de ücretsiz olarak belediyeye bildirmek kaydıyla iş bulma büroları açabileceği (md.64)

3-Ücretsiz iş bulma bürolarının yapacakları her türlü ilanlarının her türlü vergiden muaf olması(md 65)

4-Otel, Pansiyon ve meşrubat satan yerlerde iş bulma bürolarının kurulamayacağı(md.66)

5-Ücretli iş bulma bürolarının kurulmasına izin verilmesi ve bu büroların faaliyet şekillerinin ve alacakları ücretlerin belediyelerce düzenleneceği (md.67) konularına yer verilmektedir (Gülmez, 1983, b, 269).

Görüleceği gibi 1924 tarihli iş kanunu tasarısı Türkiye’de İş ve işçi bulma faaliyetlerini düzenleyen ilk kanun olması nedeniyle ayrı bir önem arz etmektedir. Fakat kanun dönemin özellikleri nedeniyle değişikliklere uğramış ve yapılan değişikliklerde ilk çıkarılan kısım iş bulma bürolarının kurulmasını emreden hükümler olmuştur.

#### **2.2.2.2.1.2. 1927 İş Yasa Tasarısı**

1927 tasarısı, 1924 tarihli iş kanununun getirmeyi amaçladığı fakat daha sonra kanun metninden çıkarılan İş bulma büroları konusuna değinmeksizin sadece çalışma hayatının belirli konularını düzenlemeye yönelmiştir. Asgari işe girme yaşı, çalışma süresi, fazla çalışma, işten çıkarma, işçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin olarak alınması gereken önlemler, iş kazaları, işçi yardım sandıkları ve iş teftişi konularında düzenlemeler yapılmıştır (Gülmez, 1983,a, 227).

1927 tasarısı mecliste hiçbir itirazla karşılaşmaksızın komisyona geri gönderilerek reddedilmiştir (Gülmez, 1983,a, 232).

#### **2.2.2.2.1.3. 1929 İş Yasası Tasarısı**

1929 yılında İktisat Bakanlığınca hazırlanan ve 36 maddeden oluşan kısa bir İş kanunu tasarısı hazırlanmış ve teklif edilmek üzere Devlet Şürasına gönderilmiştir. Tasarı üzerinde herhangi bir düzenleme yapılmaksızın geri alınmıştır (İ.İ.B.K.,1971, 27)

#### **2.2.2.2.1.4. 1932 İş Yasa Tasarısı**

Üç kısımdan oluşan 1932 iş yasaı tasarısı, hem bireysel, hem de toplu iş ilişkileri alanında düzenlemeleri içeren bir tasarıdır. Ayrıca, iş kazaları sigortası ile ilgili kurallara da yer veren tasarı, böylece önceki tasarılarla oranla çok ayrıntılı bir yasalastırma girişimini simgelemektedir (Gülmez, 1983,a, 245).

1932 İş Yasaı tasarısı İşsizliğin önüne geçmeyi, herkese olabildiğince iş bulmayı ve ülkede “sosyal ve nakil bir iş arz ve talebi tesis etmeği “ kamu hizmetlerinden sayan 1932 tasarısı, parasız iş ve işçi bulma büroları kurulmasını düzenlemiştir. Otelci, pansiyoncu, lokantacı ve meyhanecilerin “İşçi yerleştirme evleri” kurmalarını yasaklamış ve belediyelerle işçi ve işveren meslek birliklerinin, izin almak zorunda kalmasızın parasız işçi yerleştirme evleri kurabilmelerine olanak vermiştir. Tasarıda, 5 000 ya da daha çok nüfuslu kentlerin, belediye sınırları içinde bir belediye işçi yerleştirme evi yapmaları zorunlu tutulmuş; ayrıca tüm illerde de birer “Vilayet İş İdarehanesi” açılması ile ilgili kurallara yer verilmiştir. İşçi yerleştirmenin ticaret konusu olmaktan çıkarılması için de, ücret karşılığında bu tür büroların kurulması yasaklanmıştır (Gülmez, 1983,a, 248).



### 2.2.2.2.1.5.1934 İş Yasası Tasarısı

159 maddeden oluşan 1934 İş Kanunu Yasa Tasarısının İş ve İşçi Bulma Faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerini üçüncü kısmının birinci faslında yer alan 105-112. maddelerinde görmekteyiz.

1934 tarihli İş Kanunu tasarısı İş ve İşçi Bulma hizmetleri açısından oldukça ileri bir düzenlemeye gitmiştir. Şöyle ki günümüzde gelişmiş Batı ülkelerinde görülen üçlü yönetim yapısı Tasarınının 108. maddesinde “ ... ve yarı yarıya iş sahipleri ile, işçilerden mürekkep olan idare heyetlerinin seçilmeleri, müddetleri, vazifeleri ve bu idarelerin birbirleri ile ve Merkez ile münasebetleri ve Umumi Merkez tarafından teftiş ve murakabeleri ile idarelerin mesaisine ait diğer hususlar hakkındaki hükümler bir nizamname ile tayin ve tesbit olunacaktır.” demek suretiyle iş kurumunun yapısını devlet işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir yapılandırmayı amaçlamıştır. Oysa günümüzde yeniden yapılanma çalışmaları içerisinde bulunan İş ve İşçi Bulma Kurumu bu yönetim yapısını etkinliğini artırmak amacıyla hayata geçirmeyi hedeflemektedir.

1934 tarihli yasa tasarısının bir diğer önemli özelliği ise, Batılı ülkelerde başlangıçta mevcut olan fakat 96 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü'nün almış olduğu bir kararla yasaklanan özel iş bulma kurumlarına bu tasarının 109. maddesinde yer verilmesidir. Günümüzde iş kurumları iş ve işçi bulma hizmetlerinde tekel olma durumundan kurtarılarak bu hizmetin daha aktif bir şekilde gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır. Yasa tasarısı İşçi Bulma Kurumunun kurulmasını hızlandırmak amacıyla gereken ödeneği belediyeler ile vilayetlerden sağlamak amacıyla bu konuda gereken ödeneği bütçelerine koymayan belediyelerin ve vilayetlerin bütçelerinin kabul edilmeyeceği hükmünü getirmiştir.

Hazırlanmasında büyük ölçüde Fransız Kanunlarından yararlanan 1934 İş Kanunu Tasarısı dönemin özelliği nedeniyle (Zira kanun sendikalaşmayı yaygınlaştırması ve olası uyuşmazlıklarda sendikalara geniş oldukça geniş yer vermesi ve bu durumun toplumda sınıf farklılaşmasına yol açacağı endişesi) bu yasa tasarısının kabul edilmemesinin nedeni olmuştur. Bunun sonucu olarakta İş ve İşçi Bulma

Kurumunun Türk idari yapısındaki yerini alması için uzun bir süre daha beklemek gerekmiştir.

#### **2.2.2.2. 1936 ve Sonrası İş ve İşçi Bulma Yönetiminin Gelişimi**

1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu İş ve İşçi Bulma sorununa değinen ve döneminin Çalışma hayatını ve ilişkilerini kapsamlı olarak düzenleyen ilk Kanundur. 3008 sayılı İş Kanununun 63, 64 ve 69. maddeleri daha önceleri düşünülmese rağmen gerçekleştirilemeyen İş ve İşçi Bulma Faaliyetlerini düzenlemekteydi. Kanunun 63.maddesi; İş ve İşçi Bulma hizmetlerinin bir ücretsiz bir kamu hizmeti olarak Devlet tarafından yapılmak üzere iktisat vekaletine Bağlı olmak üzere gerekli Merkez örgütü ve ihtiyaca göre; bu merkeze bağlı şubelerin kurulacağını ifade etmektedir. 64. madde ise, İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Özel Bürolarca ücretli olarak yürütülmesinin yasaklandığını belirtmektedir. Yine aynı kanunun 69.maddesi ise, işverenlerin ihtiyaç duydukları eleman isteklerini Kuruma bildirme mecburiyetlerini ve işçilerin bir işe girmeden önce kuruma kayıt yaptırılmaları ve “ işçi karneleri” alma zorunluluğunda olduklarını bildirmektedir.(İ.K.,1936,md.63,64,69)

Bu Kanunun 146. Maddesi ise, İş ve İşçi Bulma faaliyetlerini yürütmek üzere kurulacak örgütün kanunun yayım tarihinden itibaren üç yıl geçtikten sonra kurulmasını öngörmektedir.(İ.K.,1936,md.146)

#### **2.3. İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Çeşitleri ve Görevleri**

Günümüzde işsizliğin gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın bütün ülkelerin ortak sorunu olduğu tartışmasız bir konu olarak kabul edilmektedir. Aslında sorun ülkeler açısından ortak olsa da içerik itibarıyla farklılıklar göstermektedir. Çünkü sorun ülkelere hatta aynı ülkenin içerisindeki bölgelere göre farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılıklar bazen kişilerin nitelikleri, bazen emek arz ve talebinin uygun ortamlarda karşılaştırılmasında meydana gelen dengesizlikler vb.. nedenlerden kaynaklanabilmektedir.

İşsizlik sorununun giderilmesinde kabul edilen iki türlü politika vardır denilebilir. Bu politikalar:

##### **1-Aktif İş Piyasası Politikaları**

## 2-Pasif İş Piyasası Politikaları (Zaim, 1997, 71).

Bu politikalarından aktif iş piyasası politikalarının amacı işgücüne yönelik talebin artırılması ve bu yolla mevcut işsizliğin azaltılmasını sağlamak, bu amacın yerine getirilebilmesi için işgücüne yönelik talebi arttırmak veya onların aranan niteliklere sahip olmalarını sağlamak için mesleki eğitim, mesleki hareketlilik gibi tedbirlerin alınmasıdır. İşsizliğin önlenmesinde en önemli konulardan biri de iş arayan işçi ile işçi arayan işvereni en kısa zamanda karşılaştırmak ve bu suretle işçiye yeteneğine ve zevkine en uygun işi, işverene de aradığı nitelikte işçiyi bulma olanağı hazırlayan iş ve işçi bulma hizmetlerini, başka bir deyişle emek piyasasını örgütlemek gerekmektedir (Talas, 1979,106). Bu politikaların gerçekleştirilmesinde en önemli görev ise İş ve İşçi Bulma kurumlarına düşmektedir.

Pasif İş Piyasası Politikalarında amaç ise, işsizlikle uğraşmaktan çok işsizliğin doğurduğu sorunları azaltarak toplumsal huzuru korumaya yönelik uygulamalardır. İşsiz kalan kişilere işsizlik yardımı yapılması bu uygulamanın en önemli örneğidir.

Günümüzde İş ve İşçi Bulma Hizmetlerini yürüten kuruluşlar iki gruba ayrılabilir.

### 1-Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumları

### 2-Özel İş ve İşçi Bulma kurumları

#### 2.3.1. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumları

##### 2.3.1.1. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Tanımı

Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumları iş piyasasının organizasyonunda kamunun tekelinde faaliyet gösteren kurumlardır. Kamu tekelinde olmaları itibariyle iş ve işçi bulma faaliyetlerinin bu kurumların izni olmadan yürütülmesi yasaklanmıştır.

##### 2.3.1.2. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Mahiyeti ve Çalışma Prensipleri

###### 2.3.1.2.1. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Mahiyeti

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 17 Haziran 1948 tarihinde Cenevre'de Yapılan toplantısında kabul edilen "İş ve İşçi Bulma Servisi kurulması Hakkında 88

sayılı sözleşme” ile iş ve işçi bulma faaliyetlerinin her ülkede parasız olarak hizmet veren bir iş ve işçi bulma servisi kurulmasını önermektedir.

Bu hizmetin amacı bir slogan haline gelmiş bulunan “İşçiye iş, İşe işçi” den ibaret olmayıp çok daha kapsamlı ve önemlidir (Saymen, 1951, 24). Sözleşmenin birinci maddesinin ikinci bendi bu amacı şöyle belirtmektedir.

“İş ve işçi bulma servisinin asıl görevi, gerektirdiği takdirde ilgili kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarla işbirliği yaparak, tam çalışmanın sağlanmasına ve idamesine, üretim kaynaklarının geliştirilmesine ve bunlardan yararlanılmasına uygun milli programların ayrılmaz bir parçası olarak, iş piyasasının mümkün olduğunca en iyi şekilde örgütlemek olmalıdır” (I.L.O.,1949,md.1/2).

Sözleşmenin ikinci ve üçüncü maddelerinde bu örgütün milli bir makamın denetimine tabi olan merkez kuruluşu ile bölgeleri içeren bir örgüt şeklinde olması gerektiği, dördüncü madde ise, örgütün uyumlu bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için örgütün işçi, işveren ve kamu temsilcilerinin birlikte temsil edildiği Ülke çapında ve yerel düzeyde danışma komisyonları oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Beşinci madde ise, Örgütün genel politikalarının belirlenmesi esnasında işçi ve işveren kesimlerinin temsilcilerinin de görüşlerinin alınması gerektiğini vurgulamaktadır (I.L.O.,1949,md.2-3).

Hizmetlerini ücretsiz olarak kamu kuruluşu şeklinde yerine getirecek örgütün görevleri ise sözleşmenin 6. Maddesinde şöyle sıralanmaktadır.

-İş arzını muhtelif mesleklerdeki iş imkanlarına göre ayarlamak amacıyla meslekler arasındaki akışkanlığı kolaylaştırmak,

-İşçilerin uygun iş imkanları bulunan bölgelere nakillerine yardımcı olarak işgücündeki arz ve talep dengesizliğini bölgeler arasında gidermek için coğrafi işgücü akışkanlığını kolaylaştırmak.

-İşçilerin ülkeler arasında ilgili hükümetlerin uygun göreceği şekilde hareketlerini kolaylaştırmak.

-İşsizlik sigortası ile ilgili çalışmaları yürütmek

-Gerektiğinde uygun bir çalışma durumunun sağlanmasına yönelik sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasında diğer kamu kuruluşlarına ve özel kuruluşlara yardım etmek,

-Gerekirse ilgili kuruluşlar,işveren ve işçi sendikaları ile işbirliği içinde ülke düzeyinde değişik meslek ve bölgelerdeki iş piyasası hakkında bilgi toplamak ve bunları ilgililerin kullanımına sunmak ve analiz etmek (ILO,1949,md.6).

Günümüzde iş ve işçi bulma faaliyetlerini düzenleyen hukuk kuralları, genellikle bölgelerde kurulan iş ve işçi bulma servisleri aracılığı ile işe yerleştirmenin ücretsiz olarak yapılmasını öngörmektedir (Demir, 1992, 43). İşçiye iş, işverene işçi bulma görevinin yanında ülkenin insan gücü kaynaklarını yöneten bir merkez olan İş ve İşçi Bulma Kurumu bu görevini yerine getirirken ülkenin bütününde istihdam hacmi ile ilgili istatistikler yapma, iş piyasası hakkında bilgi toplama, işgücünün gereken nitelikleri kazanması için mesleki eğitim verme gibi faaliyetleri de üstlenmiştir. Yani artık İş ve İşçi Bulma Kurumları aktif işgücü politikasını koordine eden işbirliğine götüren ve özellikle yöneten yönlendiren, eğitim veren bir organ olarak faaliyette bulunmaktadır.

#### **2.3.1.2.2. Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Çalışma Prensipleri**

İş ve işçi bulma Kurumlarının çalışma prensiplerini genel olarak beş ana başlık altında toplanabilir.

##### **1-Tarafsızlık**

İş kurumları çalışmalarını yürütürken bu hizmetin bir kamu hizmeti olduğunu ve bu nedenle de hizmet verdikleri kişiler arasında din, dil,ırk, siyasi görüş gibi nedenlerle ayırım yapamazlar. Böyle bir ayırım ancak demokratik olmayan sistemlerde olmaktadır. Zaten bu yöndeki bir ayırım verilen hizmetin kamu hizmeti niteliğini kaybetmesine neden olacaktır.

Kurum müracaatçılar veya işverenler arasında işçiler için çalışılacak işin, işverenler için ise çalıştıracakları işçiler için meslek, yaş,eğitim ve cinsiyet yönünde ayırma tabi tutulabilir. Fakat bu ayırım sadece işin gerektirdiği niteliklerin bir sonucudur (İ.İ.B.K.Ö.Y.Ş.H.T.,1973, md.15).

Kurum alışmaları sırasında iş hayatının doğal bir parçası olan işçi-işveren mücadelesinde tarafsız kalma durumundadır. Bunun nedeni ise, kurum konumu itibariyle her iki kesimin de üstünde amir konumundadır, yani taraflara eşit uzaklıktadır. Taraflar arasında haklılık-haksızlık konusunda hakemlik yapmak görevleri arasında olmaması nedeniyle sadece sorulması durumunda mevcut yasal düzenlemeleri dikkate alarak bu doğrultuda bilgi vermekle yetinmelidir (Zaim, 1997, 80)

## 2- Çalışmalarda Etkinliği Sağlama:

Kurum iş piyasasının düzenlenmesinde aktif görev alması nedeniyle ülke düzeyinde iş piyasası hakkında gerekli bütün bilgileri günlük olarak izlemeli ve bunu derleyerek ilgililerin kullanımına hazır hale getirmelidir. Böylece iş piyasasının tarafları işçi ve işveren kendilerine uygun iş ve işçinin nerelerde ve hangi özellikleri taşıdığını yakından izleme imkanı bulacaktır. Bu çalışmanın diğer önemli bir yanı ise, iş piyasasının düzenlenmesi konusunda politikalar hazırlama görevi olan ilgili kuruluşlara da çalışmalarında yol gösterme ve alınan kararların isabetlilik oranının yükselmesini sağlamasıdır. (İ.İ.B.K., 1988,a,, md.5)

## 3- Ücretsiz Hizmet Anlayışı:

İş kurumları yaptıkları hizmetin kamu hizmeti olması nedeniyle hizmetlerini ücretsiz olarak vermektedirler. Temel kural bu yönde olmasına rağmen özellikle son yıllarda gelişmiş ülkelerde ve ülkemizde bu hizmetler için işverenlerden masraf karşılığı adı altında belirli bir ücret alınmaktadır ki bu ücret daha çok yapılan posta masraflarının karşılanmasında kullanılmaktadır.

## 4- Müracaat ve İstihdam Serbestisi:

İş kurumları ülke düzeyinde iş piyasasının düzenlenmesinde en önemli kurumlar olmasına rağmen özellikle demokratik rejimlerde bu kurumların hizmetlerinden yararlanmak isteğe bağlı tutulmaktadır. Yani işsiz kişilerin iş aramak için kuruma başvurmaları ile işçi arayan iş çevrelerinin eleman ihtiyaçlarını kuruma bildirmeleri ve buranın gönderdiği elemanlar arasından almaları konusunda bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu konuda zorlamanın bulunduğu bir durum ancak demokratik olmayan ülkelerde mevcuttur ki bu mecburiyetin nedeni ise, bu bürolarda

çalışan kişilerin rejimin elemanları olması ve işe yerleştirilecek elemanların rejimin istediği niteliklerde insanlar olmasının istenmesinden kaynaklanmaktadır. Demokratik ülkelerde bu zorunluluğa ancak olağanüstü durumlarda rastlanmaktadır.

Türkiye’de bu konudaki düzenleme İş arayan kişiler açısından kuruma müracaat isteğe bağlı, işverenler açısından ise, eleman isteğinin kuruma bildirilmesi zorunlu olmakla birlikte kurumdan alınması konusunda zorunluluk bulunmamaktadır.(İ.İ.İ.B.H.T.,1973, md.5) Bu konunun istisnası ise, kamu kurum ve kuruluşlarında eleman alımlarında istismaların önlenmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının eleman istekleri ile Kamu ve Özel kesimin Sakat ve Eski Hükümlü çalıştırma zorunluluklarını kuruma bildirmeleri ve bu kişileri kurumdan almak zorunda olmaları gösterilebilir (İ.K.,1971, md.25).

#### 5- İşçi çalışma Kimlik karnesi verilmesi:

İşçi çalışma kimlik karneleri; işçiliğin meslek haline gelmesini sağlamak amacını güden ve çalışma hayatına başlayan her işçiye işveren tarafından deneme süresi sonunda verilen karnedir. Karne işçinin çalışma hayatı içerisinde geçirdiği aşamaları, aldığı ödül ve cezaları içermektedir.

Türkiye’de işçi çalışma ve kimlik karnesi İş ve İşçi Bulma kurumu tarafından Tek tip olarak bastırılacağı ve işverenlere ücreti karşılığında verileceği belirtilmektedir (İ.Ç.K.K.T.,1973,md.5).

#### 2.3.1.3.Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Görevleri

Genel bir tanımlama ile İİBK “ işgücü piyasasında işgücünü arz edenlerle talep edenler arasında aracılık hizmeti sağlayan ve böylece işgücü, emek arz ve talebinin en etkin şekilde dengeye gelmesinde yardımcı olan kuruluşlardır.”(Törüner, 1994, 9)

İş ve İşçi Bulma Kurumunun bu görevlerini yerine getirebilmesi için yeterli kaynaklarla beraber nitelikli personel ile işçi ve işveren kuruluşlarının güvenini sağlayacak diğer araç ve gereçler de gereklidir .



İş ve İşçi Bulma Kurumları başlangıçta yalnızca işe yerleştirme olarak belirlenen görevlerini günümüzde değişen ekonomik ve sosyal şartların bir sonucu olarak artırmak durumunda kalmıştır. Bu görevleri şu şekilde sıralanabilir.

1-Mesleki Eğitim ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri

2-İş Piyasası ile İlgili Bilgilerin Toplanması

3-İşgücünün Mesleki ve Bölgesel Hareketliliğini Sağlama

4-İşgücünü Destek Politikalarının Yürütülmesi

1-Mesleki Eğitim ve Meslek Danışmanlığı.

İş ve işçi bulma kurumlarının istihdam hizmetlerini yürütürken karşılaştıkları en önemli sorunlardan biride şüphesiz aranan nitelikte elaman bulunmamasıdır. Bu sorunun nedenlerinin başında iş arayan kişilerin ya herhangi bir konuda mesleki bilgi ve beceriye sahip olmaması gibi kişiden kaynaklanan veya teknolojik değişim sonucunda kişinin mesleğinin geçerliliğini yitirmiş olması gibi kişinin kusurunun olmadığı nedenler gelmektedir. Günümüzde İş ve İşçi Bulma Kurumlarının en önemli görevlerinden biri de bu sorunun giderilmesi yönünde yapması gereken çalışmalardır. İş ve İşçi Bulma Kurumlarının bu görevlerini iki başlık altında incelenebilir.

- Mesleki Eğitim

- Meslek danışmanlığı

-Mesleki Eğitim: Herhangi bir mesleği bulunmayan kişilerin geçerli bir meslek alanında eğitilerek meslek sahibi yapılması olarak tanımlayabileceğimiz mesleki eğitim kurumun bireyin istemesi durumunda gerçekleştirebileceği bir durumdur ve maliyeti oldukça yüksektir. Ayrıca kurumun bu görevini yerine getirirken özellikle teknolojik değişimlere uygun eleman yetiştirilmesini sağlamak için gerekli olan alt yapıya sahip olması her zaman için mümkün olmayabilmektedir.

-Meslek Danışmanlığı: İş kurumlarının ülkenin eğitim sistemine bağlı olarak eğitim çağında bireylere ileride seçebilecekleri meslekler hakkında bilgi vererek onların kendilerine en uygun mesleği seçmeleri konusunda yardımcı olmayı



hedeflediği bir faaliyettir. Kurum sadece çalışma hayatının başlangıcındaki kişilere değil aynı zamanda mesleklerini değiştirmek isteyen yetişkinlere de aynı hizmeti vermektedir. Böyle bir görevi tam anlamıyla yerine getirmesi için iş kurumlarının Yetişmiş personel, yeterli ekipman gibi donanımlara sahip olması gerekmektedir.

## 2-İş Piyasası İle İlgili Bilgilerin Toplanması:

İstihdam kurumlarının temel görevlerinden biri de çalışma hayatına ilişkin verileri toplamak ve bunları ilgililerin kullanımına hazır halde yayınlamaktır. Günümüzde iş kurumları içinde buldukları iş piyasasında bulunan işgücünün yaş,cinsiyet, eğitim,meslek, istihdam durumu, işgücü arz ve talebi hakkında oldukça ayrıntılı bilgiler toplamakta ve bunları istatistik bültenleri şeklinde düzenli olarak yayınlamaktadırlar. Bu çalışmalar aracılığı ile iş piyasasını yönlendirecek politikaların isabetlilik oranları artmakta ve geleceğe yönelik tedbirler daha rahat alınabilmektedir.

İş kurumlarının gerek ülke gerekse yerel düzeyde yerine getirdikleri en önemli görevlerden biri de açık işlerin istenen nitelikleri ile birlikte yayınlanmasıdır. Bu yayına göre işgücü arz ve talebi arasındaki dengesizliğin giderilmesi daha kolay olmakta ve çalışma arzusunda bulunan bireylerin istismar edilmeden iş bulmaları kolaylaşmaktadır.

## 3-İşgücünün Mesleki ve Coğrafi Hareketliliğinin Sağlanması:

İstihdam kurumları emek arz ve talebini coğrafi hareketlilik ve meslek değiştirme yoluyla dengeye getirmeye çalışmaktadırlar. Bu düzenlemede işgücünün gönüllü olarak bir bölgeden diğerine,gönderilmesi yoluyla aradaki dengesizliği gidermeye çalışmaktadır.

Ancak bunu gerçekleştirmek bireylerin buldukları yerden veya yaptıkları işi bırakıp yeni bir iş öğrenme konularındaki tutum ve davranışları nedeniyle oldukça güçtür. Çünkü yaşadıkları bölgeden veya işten ayrılmalarını engelleyen gelenekler, aile bağları, arkadaşlık ilişkileri ve kendilerince haklı oldukları birçok neden vardır. Bu güçlükleri ortadan kaldırabilmek amacıyla işgücünün bağlı bulunduğu çevreden başka bir yerde istihdam edebilmek için göç yardımları, yol masraflarını karşılamak gibi avantajlar sağlanmaktadır. Bunların yanı sıra yeni bir işe nakledilen işçi, önceki

işinden daha az bir ücret elde ediyorsa aradaki farkın işçiye ödenmesi gibi uygulamalarda yapılabilmektedir.(Tuna ,1991,44)

#### 4-İşgücü Destek Politikalarının Uygulanması:

İş kurumlarının günümüzdeki en önemli görevlerinden biri de işgücü destek politikalarının yürütülmesidir. Kurumlar günün gereklerine ve mevcut imkanların yettiği kadarıyla istihdam düzeyini koruma ve yeni iş alanları yaratmak için çalışmalar yapmaktadırlar. Bu politikaları kısaca şöyle özetlenebilir.

-İşgücü destek politikalarının başında işsizlik sigortası gelmektedir. İşini kaybeden kişilere belli bir süre sigorta primi ödemiş olma şartıyla belirli bir süre gelir verilmesini öngörmektedir.(Demir,1992,116)

-Çalışma hayatında sorunlarla karşı karşıya olan sakat ve eski hükümlülerin istihdamını sağlamak için bu kişilerin çalıştırılmasını zorunlu tutma veya bu kişileri çalıştıracak kuruluşlara mali destekler sağlama.

-Ekonomik nedenlerle işgücü çıkarmayı önlemek için özellikle mevsimlik işlerde işveren mali destek sağlayarak bunların işten çıkarılmalarını önleme şeklinde olmaktadır.

#### 2.3.2. Özel İş ve İşçi Bulma Kurumları

Özel iş ve işçi bulma hizmetleri özellikle başlangıçta dini kuruluşların sadece yardım amacıyla işsiz kimselere yardım etme amacı gütmeleriyle ortaya çıkmış kurumlardır. İşçi ve işveren arasında aracılık yapan bu kuruluşlar özellikle işsizliğin yaygınlaştığı ekonomik kriz dönemlerinde işsiz kişilerin bu durumlarını istismar etmeleri nedeniyle Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 8 Haziran 1933 yılında kabul ettiği 34 no'lu sözleşme ve bunu değiştiren 1949 tarihli 96 sayılı sözleşme ile ücretli ve ücretsiz iş bulma bürolarının yetkili makamın izin ve kontrolüne bağlayarak ücretli iş bulma bürolarının kademe kademe kaldırılmasını öngören hükümlere yer vermiştir.

Günümüzde İş ve İşçi Bulma Kurumlarının verdiği hizmetin tekel konumu her geçen gün azalmaktadır. Yani 96 sayılı ILO sözleşmesi artık önemini yitirmektedir. Zira resmi iş kurumları değişen dünyada iş çevrelerinin ve yeni

teknolojinin istediği nitelikteki elemanları bulmada yetersiz kalmaktadır (Walwei,1994, 46).

Avrupa'daki eğilim, çok açık biçimde iş kanunlarının serbestleştirilmesi doğrultusundadır. Son yıllarda bir dizi ülke iş kanunlarını Özel İş Bulma kurumlarına verecek şekilde değiştirip yeniden düzenlemiştir. Almanya, İspanya,Hollanda ve Macaristan bu ülkeler arasındadır. Bunların dışında örneğin Norveç ve Finlandiya gibi bazı ülkeler de kendi yasalarını Özel İş Bulma kurumlarına imkan tanıyacak şekilde değiştirmeyi düşünmektedir ( Benus, 1994, 16).

### **2.3.2.1.Özel İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Tanımı**

Özel hukuka tabi olarak faaliyet gösteren, sözleşme çerçevesinde ve belirli bir ödeme(ücret veya sübvansiyon biçiminde) karşılığında, istihdam imkanlarına ulaşmayı ya da mesleki ilerlemeyi kolaylaştırmak ya da hızlandırmak ya da boş işleri doldurmak amacıyla tek tek müşteriler ya da müşteri konumundaki kuruluşlar adına faaliyette bulunan girişimlerdir (ILO, 1994, 12).

### **2.3.2.2. Özel İş ve İşçi Bulma Kurumlarının Amaçları ve Çeşitleri**

Özel iş bulma kurumlarının amaçları şu şekilde sıralanabilir.

-Faaliyetlerinde işe yerleştirme hizmeti birinci veya ikinci amaç olarak yer alır.

-Faaliyetlerini yerine getirirken işçi veya işverenden belirli bir ücret almaktadırlar.

-Özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışırlar.

-Kar amaçlı çalışabildikleri gibi aldıkları ücreti masraflarının karşılanması için kullanarak yardım şeklinde çalışabilmektedirler.

-Kamu otoritesinin iznine ve denetimine tabidirler.

-İşe yerleştirme hizmetleri verdikleri alanlar daha çok uzman eleman ihtiyacı duyulan ve kamu istihdam kurumlarınca karşılanmasında güçlük bulunan veya gecikilen mesleklerdir.

Özel İş bulma kurumları verdikleri hizmetin ücretli veya ücretsiz olmasına göre sınıflandırılabilir.

-Ücretsiz İş Bulma Kurumları

-Ücretli İş Bulma Kurumları

-Ücretsiz İş Bulma Kurumları: Maddi bir menfaat götürmemekle beraber işverenden veya işçiden, hizmetlerine mukabil duhiliye, aidat veya başka bir ad altında para alan şirket, müessese, acenta veya sair kuruluşların iş bulma servisleridir (ILO,1946,md.1/1).

Bunlar maddi bir yarar sağlamak amacıyla çalışmamakla birlikte işverenden ya da işçiden hizmetleri karşılığında aidat gibi para alan kuruluşlardır (Saymen ,1951, 32).

Ücretsiz iş ve işçi bulma büroları arasında dini kuruluşların, kamu yararına çalışan vakıflar,dernekler ile sendikalar, öğretim kurumları gibi değişik kurum ve kuruluşlar sayılabilir. Bu kuruluşların ortak amacı işe yerleştirme hizmeti yoluyla işsiz kişilere yardımcı olmaktır.

-Ücretli İş ve İşçi Bulma Kurumları: Bunlar doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taraflardan herhangi birinden maddi bir menfaat sağlamak amacıyla, bir işçiye iş veya işverene işçi bulmak konusunda aracılık eden şahıs, şirket, müessese, acente yahut diğer bir teşekküldür (ILO,1946,md.1/1).

Son yıllarda birçok ülkede, işe yerleştirme sistemlerinin örgütlenmesinde ve kurumsal niteliklerinde kapsamlı değişiklikler olmaktadır. Ülkeler bir yandan sahip oldukları kamu istihdam kurumlarının çalışmalarını ve etkinliğini artırmaya yönelik çaba gösterirken diğer yandan dünyadaki gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve her geçen gün daha fazla kabul gören özel istihdam kurumlarını mevzuatları içerisinde değişiklikler yoluyla nasıl düzenleyebileceklerini düşünmektedirler. Özel istihdam kurumları uluslar arası planda meydana gelen serbestleşme eğiliminin sonucu olarak gelişmelerini sürdürerek bu konudaki kamu tekeli kırılmaya başlamış durumdadırlar. Bu gelişmenin nedenleri ise şu ana başlıklar altında toplanmaktadır.

-Düzenlemelerin gevşetilmesi ve özelleştirme yönündeki eğilimler.

-İşgücü piyasalarının saydamlığının azalması.

-İşçilerde artık daha fazla vasıf aranması.

-Hizmetler sektöründeki patlama.

-Kamu harcamalarının sınırlandırılması gereği.

-Kamu istihdam hizmetlerinin yaygın biçimde eleştiriye uğraması (Walwei,1994, 46) .

Ücretli Özel İstihdam Büroları yaptıkları hizmetlere göre şu şekilde sınıflandırılmak mümkündür.

-Aracı İstihdam Kuruluşları: Bu kuruluşlar iş arayan ile işçi arayan işverenler arasında ücretli olarak aracılık yapan kuruluşlardır.

-Sözleşme İlişkisi İle Çalışan İstihdam Kuruluşları: Bu kuruluşlar bir tarafta iş akdi kapsamında bulunan işçiler, öbür yanda ise,görev gereği veya işletme sözleşmesi altında ilişki kurulan müşteri kuruluşlar arasında faaliyet gösteren kuruluşlardır. Personel kiralama kuruluşları, geçici işçi sağlayan kuruluşlar bu kurumların bazı örneklerini oluşturmaktadır.

-Danışmanlık Hizmeti veren Kuruluşlar: Bu kuruluşlar kişilere iş arama, şirketlere ise personel yönetimi gibi konularda danışmanlık hizmeti veren kuruluşlardır.

-Aracı Kuruluşlar: bunlar iş piyasasında geçerliliğini yitirmiş meslek sahibi bireylerin geçerli bir meslek edinerek iş bulmalarını sağlamak üzere eğitim vererek bunların istihdam edilmelerini imkan sağlayan kuruluşlardır.

-Asıl Faaliyet Sahaları İstihdam Hizmetleri Olmayan Kuruluşlar: bu kuruluşların asıl ekonomik faaliyetleri istihdam hizmetlerinin dışındadır. Fakat piyasadaki ihtiyaçları dikkate alarak faaliyet sahalarını bu alanı da içerisine alacak şekilde genişleten dernek, Kooperatif gibi kuruluşlar bunlara örnek gösterilebilir.

### 2.3.3. İş ve İşçi Bulma Yönetimine Yaklaşımlar

İş ve işçi bulma hizmetlerinin yönetimi konusunda dünyada iki yaklaşım bulunmaktadır. Kamu Tekeli olarak iş ve işçi bulma hizmeti ve Kamu ve Özel İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin birlikte faaliyette buldukları karma sistem. Fakat bu iki sistemin yanında değişik uygulamalarda bulunmaktadır. Bu sistemleri dört başlık altında toplanabilir.

1-Katı Tekelci İş ve İşçi Bulma Yönetimi Anlayışı

2-İlımlı Tekelci İş ve İşçi Bulma Yönetimi Anlayışı

3-Düzenlenmiş Birlikte iş ve işçi Bulma Yönetimi

4-Birlikte serbestçe İş ve İşçi Bulma Yönetimi

1-Katı Tekelci İş ve İşçi Bulma Yönetimi Anlayışı:

İş ve işçi bulma hizmetlerinin bütünüyle kamunun denetiminde bulunduğu ve özel iş kurumlarının bulunmadığı veya ancak istisnai durumlarda çalışmalarına izin verildiği yönetim anlayışıdır.

Tekelci yönetim anlayışında İşverenler eleman isteklerini kuruma bildirmek zorunluluğundadırlar. Kendi eleman ihtiyaçlarını kurumun bilgisi dışında temin etme konusunda yetkileri bulunmamaktadır. İşçiler için durum aynıdır. İş arayan kişiler resmi iş bulma kurumuna bu isteklerini bildirmek ve kurumun gösterdiği işlerden birini seçmek zorundadırlar (Zaim, 1997, 81).

Bu yönetim anlayışının değişik uygulamaları da söz konusudur. Bunları şöyle sıralanabilir.

-Müracaat mecburiyeti: Özellikle Eski Doğu Avrupa ülkelerinde bunun katı bir uygulaması görülmektedir. Bu ülkelerde kuruma müracaat (işçi ve İşveren ) zorunludur. İşveren kurumun gönderdiği elamanı alma, işçi ise kurumun teklif ettiği işi kabul etmek zorundadır. Bunun aksi bir durum rejime karşı gelmek olarak algılanmaktadır (Zaim ,1997, 81). Demokratik rejimlerde ise, tekelci yapının amacı işçi kesiminin sömürülmesini önlemek ve iş piyasası hakkında detaylı bilgi toplamak ve gerekli tedbirleri almak olarak özetlenebilir.

Bürolara gelen iş ve işçilerin istihdamının mecburiyeti: İş ve işçi bulma hizmetleri sadece kuruma müracaat eden işçiler ve kurumdan eleman isteyen işverenler için uygulanmaktadır.

Bu uygulama türünde özel istihdam kurumları ya hiç bulunmamakta yada istisnai durumlarda kurumun denetim ve izni çerçevesinde (geçici olarak) faaliyet göstermektedir.

## 2-İlimli Tekelci İş ve İşçi Bulma Yönetimi Anlayışı

İstihdam hizmetlerinin yürütülmesinden kamu istihdam servisi sorumlu olmakla birlikte istisnai durumlarda izin alınmak kaydıyla özel istihdam bürolarının da çalışmasına izin verilmektedir. Bu izin için faaliyetlerde sınırlama yapılmamaktadır. Özellikle bu yönetim anlayışında kamu istihdam servislerinin karşılamakta zorluk çektiği yönetici isteklerini karşılamak için faaliyet gösteren geçici özel iş bulma bürolarının da faaliyet göstermesine geçici olarak izin verilmektedir.

İlimli tekelci yaklaşımın iş piyasasını yönetimi ise, işverenlerin açık işleri kuruma bildirme zorunluluğunda olmaması ve iş arayanlarında yine iş aramak veya işe girmek için kuruma müracaatları gerekmemektedir.

## 3-Düzenlenmiş Birlikte İş ve İşçi Bulma Yönetimi

Özellikle 1990 yılından sonra Avrupa ülkelerinde başlayan ve hızla yayılan bir İş ve İşçi Bulma Yönetimi anlayışıdır. Bu uygulamada Kamu istihdam servisleri ile özel istihdam büroları birlikte faaliyet göstermektedir. Fakat özel istihdam büroları faaliyetlerine başlayabilmek için önceden izin almak ve belirli bazı şartları taşımak zorundadır. Gerekli şartları taşıyan kişiler özel istihdam bürolarını açarak faaliyet göstermektedir. Kamu otoritesi bu büroların faaliyetlerini yürütürken alacakları ücretlerin miktarını ve kimlerden alınacağı gibi konuları düzenlemekte ve denetlemektedir.

## 4 - Birlikte Serbestçe İş ve İşçi Bulma Yönetimi

Bu yönetim anlayışında kamu ve özel istihdam büroları çalışma şekilleri hakkında herhangi bir düzenleme ve sınırlamaya tabi olmaksızın faaliyetlerini



sürdürmektedirler. Bu kurumların statüleri normal yasalar tarafından belirlenmekte olup diğer kurumlar karşısında farklı bir düzenlemeye gidilmemektedir.

#### **2.4. Avrupa Birliğinde İş ve İşçi Bulma Yönetimi Yaklaşımı**

25 mart 1957 yılında İtalya'nın Başkenti Roma'da 6 ülke tarafından (F.Almanya, Belçika, Hollanda, Fransa, İtalya, Lüksemburg) kurulan ve 1958 yılı başında yürürlüğe giren anlaşma ile hayat bulan Avrupa Birliği günümüzde üye sayısını değişik tarihlerdeki genişlemelerle 15'e çıkarmıştır.

Birliğin amacı antlaşmanın "Başlangıç" kısmında "Antlaşmayı imzalayan devletlerin "Avrupa halkı arasında sağlam bir birliğin temellerini oluşturmayı kararlaştırdıkları" belirtilmekte. "Avrupa'yı bölen engellerin ortak faaliyetlerle ortadan kaldırılması suretiyle, üye ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmesinin sağlanacağı" şeklinde açıklanmaktadır. Bu ortak çalışmaların esas amacı ise Avrupa halkının yaşam ve çalışma standartlarında sürekli bir gelişme sağlamaktır (Berksu, 1992, 2).

Çalışma ve yaşam standartlarının istikrarlı ve sürekli olarak yükseltilmesi Birliğin sosyal politikasının temel amacını oluşturmaktadır. Birliğin üye ülkelerin ekonomik gelişmelerinin sürdürürken istihdamın arttırılmasını ve çalışanların yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi de bu politikanın öncelikli konuları arasında yer almaktadır.

İstihdam konusu esas itibariyle üye devletlerin sorumluluğundadır ve üye devletlerin iş piyasalarının işleyiş mekanizmasına Birlik organlarının müdahale yetkisi bulunmamaktadır (Berksu, 1992, 2).

Birliğin almış olduğu kararlar üye ülkeler açısından bağlayıcı kararlar olmaktan çok öneri niteliğindedir. Bu nedenle birliğin iş ve işçi bulma hizmetlerinin yerine getirilmesinde birlik karar organları üye ülkelere sadece bu konuda işbirliği yaparak birlik amaçlarına ulaşılmasının kolaylaşacağını ve bu amaçlara ulaşarak üye ülkeler arasındaki ekonomik farklılıklarının en aza indirilebileceğini belirtmektedir. Avrupa Birliği antlaşmasının 48-51. Maddeleri ile üye ülkelerin vatandaşlarının bir diğer üye ülkede yerleşme ve çalışma konusunda hiçbir ayrıma tabi tutulamayacağını

belirmektedir .Bu konudaki düzenlemeler 15 Ekim 1968 tarih ve 1612/68 sayılı Tüzük ile gerçekleştirilmiştir.

Birliğin Ortak bir iş piyasası organizasyonu oluşturmak için yaptığı düzenlemeler şöyledir.

1-Üye ülkeler merkez istihdam ofisleri, açık işlerin ve iş başvurularının üye ülkeler arasında değişiminde yetkilidirler.

2-Üye ülkeler, işçilerin serbest dolaşımı ve istihdama ilişkin bilgilerle, özellikle bölgeler ve işkolları itibariyle istihdam durumu ve istihdamdaki gelişmeler hakkında komisyona bilgi vermektedirler.

3-Her üye ülkenin ihtisas birimleri, en az ayda bir defa, diğer ülkelerin iş kurumlarına ve Avrupa koordinasyon Bürosuna, Ulusal iş piyasasındaki mevcut işgücü ile karşılanamayan veya karşılanması mümkün olmayan açık işleri, kendi vatandaşlarından diğer üye ülkelerdeki açık işlerde çalışmak üzere yapılan başvuruları içeren listeleri göndermek zorundadır. Üye ülkeler bu listeleri kendi iş kurumlarına ve bağlı birimlerine aktarırlar. Bu görevlerin düzenli bir şekilde yerine getirilebilmesi için “Açık İşlerin ve Başvuruların Uluslararası Değişimine İlişkin Avrupa Sistemi” (Sedoc) adlı bir sistem oluşturulmuş bulunmaktadır.

Avrupa Birliğinde İstihdama yönelik çalışmaları yönetmek için Merkezi Brüksel’de bulunan Avrupa Koordinasyon kurulu kurulmuştur. Kurulun temel görevi Birlik bünyesinde açık iş sayısını artırarak işsizliğin azaltılması için üye ülkelere yardımcı olmaktır. Büro bu görevini yerine getirirken Birlik tarafından çıkarılan tüzükten yararlanmakta ve üye ülkelerin İstihdam Kuruluşlarına yardımcı olmak için çaba harcamaktadır.

Birliğin istihdam konusuna ilişkin ikincil mevzuat, Yürürlükteki Birlik Mevzuat Rehberinin “İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Sosyal Politika” bölümünde yer almakta ve:

-İstihdam ve İşsizlik, Program ve İstatistikler, İşçilerin Korunması, İstihdam ve Teşvikleri alt başlıkları altında sıralanmaktadır.

Birlik İş Piyasasının temel kuralları 27.06.1980 tarihli almış olduğu bir ilke kararı ile belirlenmiştir. Üye ülkeler açısından bağlayıcı bir niteliği olmayan bu kararın amacı işsizlikle mücadele ve istikrarlı bir ekonomik büyüme ile birlikte tam istihdamın sağlanmasına yönelik istihdam politikasını, birlik düzeyinde ve ulusal düzeyde uygulamak, istihdam sorunlarına işbirliği içinde yaklaşmaktır. Bu kararın çalışmamız açısından en önemli yanı birliğin istihdam politikasını uygun bir şekilde gerçekleştirmesi için Kamu istihdam kuruluşları ile mesleki eğitim kuruluşları ve alınan ilke kararındaki temel kuralları yerine getirebilecek kurumsal bir yapıya sahip olmaları gerektiğini belirtmesidir (Berksu, 1992, 12).

Birlik özellikle işe yerleştirme konusunda yerel,ulusal ve Birlik düzeyinde emek arz ve talebindeki uygunluğu sağlamak amacıyla Kamu istihdam kuruluşlarının aktif bir aracı olarak çalışmalarını sağlamak gerektiğini belirtmekte ve bunun için alınması gereken tedbirleri şöyle sıralamaktadır.

-Elverişli bir kurumsal yapının oluşturulması

-İşsizlere uygun iş bulunmasını kolaylaştırmak için kullanılan yöntemleri geliştirmek

-Üstün nitelikli hizmet verilmesini sağlamak

Bütün bu istenilenlerin yerine getirilebilmesi için Birlik İstihdam kurumlarının kurumsal yapılarının geliştirilmesi, çalışanlarının eğitimi, ilgili kuruluşların ihtiyaç duyduğu ekipmanları (Bilgisayar donanımı vb.) mesleki danışmanlık uygulamalarının desteklenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Avrupa Birlik ülkelerinin istihdam kuruluşlarının yapılarını incelendiğinde, aralarında ortak bazı özellikler görülmektedir. Bu özellikleri şu ana başlıklar altında toplamak mümkündür.

1-Örgütlenme Şekli: Birlik üyesi ülkelerin hepsinde( Fransa ve Belçika hariç) istihdam hizmetleri, işsizlik sigortası yönetimi ve diğer faaliyetleri yürüten ve sorumlu olan tek kuruluş İstihdam kurumudur. Fransa ve Belçika'da farklı kurumlar sorumlu olmakla birlikte bu ülkeler ilgili kuruluşlar arasındaki sıkı işbirliğini sağlayarak sorunun çözümünde ortak hareket etmeyi gerçekleştirmektedirler. Böylece ilgili kurumlar arasında olası bir yetki çatışması önlenmiş olmaktadır.

2-Yönetim Yapısı: Üye ülkelerin çoğunda istihdam kurumları işçi, işveren ve kamu temsilcilerinin birlikte görev aldığı üçlü bir yönetim yapısına sahiptirler. Yönetimden sorumlu bu yapının görevleri ve yetkileri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte hükümetlerin aldığı kararların etkide bulunacağı kaçınılmaz olan bütün kesimlerin görüşlerinin ve desteğinin alınmasını sağlaması nedeniyle kararların etkin şekilde uygulanmasını sağlamaktadır.

3-Mali Yapısı: İstihdam kurumları faaliyetlerini yürütürken özerk bir kurum olma ihtiyacı duymaktadırlar. Bu özerkliğin sağlanmasındaki en önemli etken ise, mali yönden kendi kaynaklarının yeterli olması ve bu kaynakların sürekli olmasıdır. İstihdam kurumları mali kaynaklarını işçi ve işverenlerden kanunlarla belirtilen oranlarda yapılan kesintilerle karşılamaktadırlar. Fakat bu gelirler günümüzde gelişen toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek için her zaman yeterli olmamaktadır. Böyle bir durumda ise, kurumlar ihtiyaç duydukları kaynaklarını devletten borçlanarak ( çoğunlukla da karşılıksız olarak) karşılamaktadırlar.

4-Görevleri: Günümüzde her geçen gün değişen ve çeşitlenen toplumsal gelişmeler bu kurumların klasik iş ve işçi bulma faaliyetlerini yürütme görevlerinden sıyrılarak ülke düzeyinde iş piyasası tedbirlerini belirleyen ve uygulayan bir kurum şekline dönüşmesini gerektirmiştir. Bu değişim beraberinde bu kurumlara iş piyasasının gerektirdiği alanlarda mesleki eğitim, mesleki ve bölgesel hareketliliğin sağlanması, işsizlik sigortası, özürülülerin ve eski hükümlülerin istihdamı ve eğitimi gibi alanlarda da yeni görevler üstlenmesini gerektirmiştir (İ.İ.B.K., 1991,a, 27).

Birliğin öncelikli konuları arasında yer alan işsizlik konusu Birliğin istihdam ve işsizlik yapısı incelendiğinde daha açık olarak ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki çizelgede Avrupa Birliği üyesi ülkelerin işsizlik oranları verilmiştir. Çizelgeden anlaşılacağı gibi bu ülkeler güçlü bir ekonomik yapıya sahip olmalarına rağmen işsizlik sorununu çözebilmiş değillerdir. Fakat işsizlik sorunu karşısındaki durumları gelişmekte olan ülkelere farklılık arz etmektedir. Bu ülkelerdeki işsizliğin nedeni olarak ülkelerin ekonomik yapılarındaki değişim (Sanayi sektörünün istihdam payı içerisindeki payının azalması, hizmet sektörünün payının artması gibi) gösterilebilir. (Koray, 1992, 87). Topluluk üyelerinin

ekonomilerindeki değişim incelenecek olursa şu durum karşımıza çıkmaktadır. Federal Almanya'da Sanayi sektörünün istihdam payı 1965 yılında %48 iken 1987 yılında % 31,7'ye düşmüştür. Yine aynı oran İngiltere'de % 47'den % 20'ye Fransa'da ise,%39'dan % 18'e düşmüştür (Eurostat, 1987, 106). Avrupa Birliği üyesi devletlerin işsizlik sorununun ekonomik yapıdan kaynaklanması bu ülkeleri işsizlik gibi önemli bir konuda gerek birlik kaynaklarını kullanmak gerekse kendi olanaklarının elverdiğince çözümlenmeye çalışmaktadırlar denebilir. Çizelge bu çalışmaların sonucunda Avusturya, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve Federal Almanya'nın pek de başarılı olamadıklarını ortaya koyarken, diğer üye ülkelerin bu çalışmalarında başarılı denebilecek bir düzelme sağladıklarını göstermektedir.



ÇİZELGE :1 Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde İşsizlik Oranları

	İŞGÜCÜNE ORANI (%)				İŞSİZ SAYISI (MİLYON)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Avusturya	5.9	5.9	6.2	6.5	0.2	0.2	0.2	0.2
Belçika	13.1	13.0	13.2	13.0	0.6	0.6	0.6	0.6
Fransa	12.3	11.6	12.1	12.2	3.1	3.0	3.1	3.1
İrlanda	14.2	12.9	12.4	12.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Lüksemburg	3.0	2.9	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hollanda	7.6	7.1	7.0	6.9	0.5	0.5	0.5	0.5
İngiltere	9.2	8.2	7.9	7.5	2.6	2.3	2.2	2.1
Yunanistan	9.6	10.0	10.2	10.4	0.4	0.4	0.4	0.4
İtalya	11.3	12.0	12.1	12.0	2.6	2.7	2.8	2.7
Portekiz	6.9	7.2	7.4	7.5	0.3	0.3	0.3	0.3
İspanya	24.2	22.9	22.9	22.7	3.7	3.6	3.6	3.6
Danimarka	12.2	10.0	9.2	9.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Finlandiya	18.4	17.2	16.4	15.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Almanya	9.6	9.4	10.3	10.4	3.7	3.6	4.0	4.0
TOPLAM	11.6	11.2	11.4	11.3	19.0	18.4	18.9	18.8

Kaynak: OECD, Employment Outlook, Temmuz 1996

Birlik üyesi ülkelerin işgücü piyasası için milli gelirlerinden ayırmış oldukları paylar Çizelge 2'de verilmiştir.

**ÇİZELGE 2: Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde İşgücü Piyasası İçin Milli Gelirden Ayrılan Paylar**

Ülkeler	Aktif İş Piyasası Harcamaları	Pasif İş Piyasası Harcamaları	Toplam
Belçika	1,10	3,25	4,35
Fransa	0,74	2,33	3,07
İrlanda	4,45	3,66	5,12
Lüksemburg	0,50	1,02	1,51
Hollanda	1,08	2,90	3,98
İngiltere	0,89	1,68	2,57
Yunanistan	0,59	0,39	0,93
İtalya	0,46	0,81	1,27
Portekiz	0,56	0,38	0,94
İspanya	0,76	2,54	3,3
Almanya	0,99	1,35	2,34

Kaynak: OECD Employment Outlook, September 1988

Çizelgeden de anlaşılacağı gibi topluluk üyesi ülkeler gerek Aktif gerekse pasif iş piyasası tedbirleri için Milli Gelirlerinden pay ayırarak iş piyasasına müdahale etmekte ve bu yolla işsizlik sorununun çözümü yönünde çalışmaktadırlar. Bu harcamaların büyük bölümü pasif iş piyasası tedbirleri arasında sayılan işsizlik sigortası ödemelerine gitmektedir. İşsizlik sigortası yardımlarının toplam harcamalar içerisindeki payının büyüklüğü işsizlik sorununun çözümünün zorluğunu bu ülkelerin dahi yaşadığını göstermesi açısından önemlidir.

Avrupa Birliğinin almış olduğu kararların bağlayıcı bir özelliğinin bulunmaması nedeniyle birlik işsizlik konusunda uygulanacak politikaları kendi kararları doğrultusunda gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Avrupa sosyal Fonu



aracılığı ile mali olarak desteklemek yoluna gitmektedir. Fakat gerek bu fonun katkıları gerekse üye ülkelerin gelişmişlik düzeyi topluluk içerisindeki işsizlik sorununu azaltmaya yetmemektedir. Avrupa’da kitlesel işsizlik vardır. Oysa açıklanan rakamlar bu oranların ancak üçte birini göstermektedir (Blanpain, 1994, 32).

Tezin bundan sonraki bölümünde gelişmiş ülkelerin istihdam kurumlarının yapıları ve işleyişleri incelenecektir. Fakat bu incelemede Federal Almanya İstihdam Kurumu diğerlerine oranla biraz daha geniş olarak ele alınacaktır. Bunun nedeni ise, Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü’nün “Yeniden Yapılanma “ çalışmalarında kendisine örnek olarak Federal Almanya çalışma Kurumunu alması ve ortak projeler yürütmesidir

## **2.5. Federal Almanya**

### **2.5.1.Kuruluşu ve Gelişimi**

Almanya’da, organize halde ilk plasman hizmetleri Ortaçağda Loncalar tarafından verilmeye başlandı. 19.yüzyılın ikinci yarısının ortalarında, sanayileşmenin hızla gelişmesi, beraberinde birçok sosyal sorunlar da getirdi. Bu dönemde, birçok insan sadece kendilerine uygun bir işi nerede ve nasıl bulacaklarını bilmediklerinden sefalete sürüklendiler. Bu durumdan istifade etmek isteyen bazı işçi simsarları, yüksek ücretlerle iş yeri bulmada aracılık etmeye başladılar. Bu arada bazı hayır kurumları da plasman hizmetlerine katılmaya başladılarsa da, bu durum sendikaların kurulmasıyla düzelmeye başladı. Ancak işçi ve işveren sendikaları arasında herhangi bir iletişimin olmaması temelde çok büyük bir değişiklik getirmedir. Daha sonraları, bazı büyük şehirlerde ilk defa iş bulma büroları kurulmaya başlandı.

Birinci Dünya savaşı sonrası ortaya çıkan kitlesel işsizlik, iş piyasalarının organizasyonuna yönelik çalışmaları hızlandırdı ve 1918 yılında ilk defa devlet tarafından işsizlere yönelik işsizlik yardımı gündeme geldi. 1923-24 yıllarında Almanya belirli bir süre çalışarak hastalık sigortasına dahil olan kişilere işsiz kalmaları halinde işsizlik yardımı yapılması uygulamasına geçmiştir.

1927 yılında Plasman ve İşsizlik Sigortası Devlet Çalışma Kurumu (Reichsamt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) kuruldu. Fakat 1927 yılında başlayan ve bütün ekonomileri etkileyen ekonomik bunalımın Almanya'daki işsiz sayısında artışa yol açması nedeniyle kurum bu işlevini yerine getirecek gücü bulamada zorlanmıştır. Bunun sonucunda kurum başlangıçtaki özerkliğini kaybederek Çalışma Bakanlığına bağlanmıştır (İ.İ.B.K.,1991,d,14).

Günümüzde faaliyetlerini yürüten Alman İş Kurumu (Bundesanstalt für Arbeit) 1 Mayıs 1952 yılında kurulmuş olmasına rağmen Esas itibariyle 1927 yılında kurulmuş bulunan "Plasman ve İşsizlik Sigortası; Devlet Çalışma Kurumu"nun devamı niteliğindedir. Kurumun amacı etkili bir işgücüne sahip olmak,çalışma hayatını sürekli düzenleyerek gelişen ülke ekonomisini takip ve yardım etmek olarak özetlenebilir. 25 Haziran 1969 yılında çıkarılan ve Federal yönetimin sosyal ve ekonomik politikasına uygun olarak hazırlanan "İstihdamı Teşvik Kanunu" Kurumun İş piyasası ve istihdam politikasındaki etkinliğin devamını sağlamaktadır. Kurum 1 Temmuz 1969 yılında Federal Çalışma Kurumu (Bundesanstalt für Arbeit) adını almıştır. İki Almanya'nın (Federal Almanya ve Demokratik Almanya) birleşmesini sağlayan anlaşmanın sonucunda Federal Çalışma Kurumu, Demokratik Alman Çalışma Kurumuyla birleşerek bütün ülke çapında faaliyet göstermeye başlamıştır (İ.İ.B.K.,1991,e,10).

### 2.5.2. Görevleri

Çalışmayı Teşvik Yasası,Federal Çalışma Kurumu'nun Görevlerini, Federal Hükümetin sosyal ve ekonomik politikasına bağlı olarak tarif etmiştir. Buna göre, Federal Çalışma Kurumu'na, gelişmelerin önceden görülmesine dayanan aktif bir iş piyasası ve istihdam politikasına katkıda bulunma görevi verilmiştir. Hedef, yüksek bir istihdam düzeyine ulaşılması ve bu düzeyin korunması, istihdam yapısının sürekli olarak iyileştirilmesi ve böylece iktisadi büyümenin desteklenmesi olarak açıklanmaktadır (İ.İ.B.K.,1991,d ,28).

Federal Çalışma Kurumunun görevlerini Çalışmayı Teşvik Yasası tarafından Kuruma verilen görevler şunlardır:

1-Mesleki kalifikaston ve mesleki mobilitenin geliştirilmesi

## 2-İş bulma ve danışmanlık hizmetleri

3-İşsizlik yardımı,kısa süreli çalışma parası, kötü hava parası gibi ödemeleri gerçekleştirme,

4-İş piyasasının durumu ile ilgili istatistiki bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi, iş piyasasının geleceğine yönelik projeler hazırlamak suretiyle hükümete iş piyasasını ilgilendiren konularda politikalar oluşturmasında yardımcı olmak.

5-Merkezi Hükümet adına çocuk parası,işsizlik yardımı,Almanca dil kursları konularında harcama yapmak.

Federal çalışma Kurumunun kendisine verilen görevler ve yaptığı faaliyetler incelendiğinde kurumun bizdeki anlamda sadece iş ve işçi bulma hizmetleriyle ilgilenen bir kuruluş olmaktan çok aktif iş piyasasının gerektirdiği nitelikli elemanların yetiştirilmesi ve iş piyasasının düzenlenmesi gibi konularda aktif rol alan bir kurum olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumun yürüttüğü hizmetleri şu ana başlıklar altında toplamak mümkündür.

1-Plasman Hizmetleri: İşçi açısından durumuna uygun bir işe yerleştirilme, işveren açısından ise, İhtiyacına uygun elemanın bulunması hizmetlerinin yerine getirilmesi faaliyeti olup şubeler ve bürolar aracılığı ile yerine getirilmektedir. Plasman hizmetlerinin yürütülmesinde mevcut bilgisayar sisteminden yararlanılmaktadır.

2-Meslek Danışmanlığı Hizmeti: Ülke düzeyinde geçerli bir mesleği olmayan kişiler meslek kazandırılması ve meslek değiştirmek isteyenlere kendilerine uygun bir meslek seçimi ve eğitimi vermek suretiyle mesleki mobilitenin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu hizmet yerine getirilirken bireyin istek ve yetenekleri Meslek Danışmanları tarafından yakından izlenmekte ve dikkate alınmaktadır.

3-Sağlık Hizmetleri: Kurum asıl görevi olan iş ve meslek danışmanlığını yaparken bireylerin sağlık durumlarının önem arz etmesi nedeniyle kurum birimlerinde doktor bulundurmakta ve kişiler çalışma durumlarıyla ilgili rapor vererek ne gibi işlerde çalışabileceklerini belirlemektedir.

4-Psikolojik Danışma Hizmeti: Kurum iş isteğinde bulunan bireylerin ruhsal durumlarını inceleyerek mesleğe uygunluğu ve kişisel yetenekleri konularında rapor hazırlamak için ihtiyaca göre psikologlar bulundurulur.

Bu hizmetin diğer bir fonksiyonu ise, kurum yöneticilerinin ve uzmanlarının eğitimine ve uzmanlık eğitimine katkıda bulunulmasıdır.(Stingl,1991 ,29)

5-Teknik Danışmanlık Hizmeti: Kurum birimlerinde teknik danışman olarak istihdam edilen mühendisler, işe yerleştirme ve meslek danışmanlığı konularında iş arayanlara yardımcı olmaktadır.

6-İstatistik Hizmetleri: Kurumun İstatistik servisi iş piyasası politikasının belirlenmesi için Federal İstatistik Kurumu, idari kayıtlar ve doğrudan görüşmeler yoluyla topladığı bilgileri kullanıcıların hizmetine sunmaktadır.

7-Engellilere Yönelik Hizmetler: Kurum danışmanları aracılığı ile engelli kişilere gerek mesleki danışmanlık gerekse istihdam edilmeleri için gerekli desteği sağlamanın yanında bu kişilerin sağlık kontrolleri de yapılmaktadır.

8-İşsizlik Parası, İşsizlik Yardımı: Federal Çalışma Kurumu Son üç yıl içinde 360 takvim günü prim ödemiş olan kişilere İşsizlik parası vermektedir. İşsizlik yardımını alan kişinin daha önce çalıştığı işin mevsimlik iş olması durumunda prim ödenmesi gereken süre 180 gün olarak belirlenmiştir (İ.İ.B.K., 1991,a, 8).

İşsizlik yardımı almak isteyen kişilere yapılan ödeme “sigorta” çerçevesinde ödenmektedir. Yardımın şartı kişinin müracaat etmesine rağmen işsizlik ödeneği alamamış olması ve bir önceki yılda en az 150 takvim günü çalışmış ve prim ödemiş olması gerekmektedir (İ.İ.B.K., 1991,a, 8).

### **2.5.3. Yönetim Yapısı**

Kurumun idari sistemi ,doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki şekilde devlet idari sistemine bağlıdır. Kurumun özerkliği Alman Anayasa'sının 87. Madde ve 2. Bendine göre belirlenmiştir. Bu madde uyarınca, Kurumun yetki alanı ve görevleri, devletin görev alanının bir kısmını ihtiva eder. Kurumun kendine ait yönetim kurulunca oluşturulan bir tüzüğü ve bütçesi vardır. Kurumun yaptığı çalışmalar her yıl bir rapor halinde İstihdamı Teşvik Kanunu'nun (AFG) 214. maddesi gereğince

Federal Çalışma ve Sosyal Düzen Bakanlığına (BMA) bildirmek zorundadır. Bütçesi Federal Sayıştay tarafından kontrol edilir (İ.İ.B.K., 1991,e, 16).

İstihdamı Teşvik Kanunu'nun 189. maddesine göre Federal Kurum "Kendi Kanuni yetkileriyle faaliyetlerini sürdürebilen, merkezi sistemle yönetilen bir kamu kuruluşudur". Kurum hem kendisine aidat ödemekle yükümlü olanlara hem de kuruma aidat ödemekle yükümlü olmayan (Zorunlu eğitimde bulunan son sınıf öğrencilerinin de mesleki bilgi edinmek için kuruma müracaat etmeleri ) bireylere hizmet vermektedir.

İstihdamı Teşvik Kanunu'nun 209. maddesine göre Federal Kurum Başkanı, Kurumun İdari işlerinden sorumludur. Başkan kurumu mahkeme önünde ve diğer durumlarda temsil eder.

Alman İş Kurumu İşçi,İşveren ve Devlet Temsilcilerinden oluşan üçlü bir yönetim yapısına sahip bir kuruluştur.

Federal Çalışma Kurumu'nun hizmetlerini oluşturan meslek ve iş danışmanlığı, meslek eğitimi ve iş plasmanı, meslek eğitiminin, meslek içi eğitimin ve meslek değiştirme eğitiminin teşviki ve işsizlik durumuna ya da çalışma imkanında bir düşme olması halinde, mağdur olanların hayatlarını idame ettirebilmelerinin temini,gerek çalışanları, gerekse işverenleri doğrudan doğruya ilgilendiren hayati konulardır. Daha devlet tarafından herhangi bir adımın atılmamış olduğu dönemlerde, iş bulma ve işsizlere destek olma yönünde çaba göstermiş olan sosyal gruplar, bu konularda hizmet vermek üzere bir devlet kurumu, yani iş piyasası İdaresi kurulurken,önemli ölçüde söz hakkına sahip kılınmışlardır. Kurumun yönetiminde yer alan işçi, işveren ve kamu kuruluşlarının temsilcileri, Kurumun özerk Yönetim organlarında fahri olarak görev almaktadırlar. Bu temsilciler kurumun toplumsal gelişmelere zamanında uyum sağlamasını, toplumsal gruplar ile kurumun sağlıklı bir iletişim kurmasını sağlamada önemli bir görev üstlenmektedirler. Ülke ekonomisinin mevcut durumu veya olabilecek gelişmeler( Teknolojik gelişmeler,Ekonomik durgunluk v.b) kurumda görev alan işçi ve işveren sendikalarının temsilcileri tarafından gerçek görev alanları nedeniyle yakından izlenmekte olması nedeniyle bu grupların mevcut durum veya olası durumlar

karşısında ne gibi tedbirler alınması gerektiği konusundaki düşüncelerinin yakından izlenmesini ve kurumun alacağı kararların etkinliğinin artırılmasını sağlamaktadır. Kurumda görev alan temsilcilerin bir diğer önemli katkısı ise, kurumun örgüt yapısının değişen koşullara uyum sağlaması için önerilerde bulunma, temel etkinliklerin belirlenmesi, alınan kararların denetimi ve günlük işlemlerin izlenmesidir. Bütün bunlar kurumun çalışmalarında üçlü bir yapının ne kadar etkin olduğunun bir göstergesidir. Bu yönetim mekanizmasının bir diğer görevi de siyasi alandaki görevidir. Bu görevini kuruluş devletin düzenlemede bulunmadığı alanlarda faaliyette bulunarak yerine getirmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Kurumun Özerk Yönetim yapısı kurumun bütün organlarında uygulanmaktadır. Bu uygulama merkezde İdare Meclisinde ve Yönetim Kurulunda, Eyaletlerde ise, Eyalet Çalışma Kurumlarında ve çalışma dairelerinde gerçekleştirilmektedir. ( İ.İ.B.K., 1991,d, 18)

Kurumun bütün kademelerindeki özerk yönetim organları, gerek kendi aralarında gerekse Kurumun yönetimiyle yakından bir ilişki içerisindedirler. İş piyasasında ortaya çıkan sorunların çözümü için birlikte izlenecek yöntemlerin belirlenmesi ve geliştirilmesi, karşılıklı güvene dayanan bu işbirliğinin en önemli yönlerinden birini oluşturmaktadır. Kurumun Özerk yönetim yapısını oluşturan organlar ve görevleri kısaca aşağıdaki gibidir.

1-Genel İdare Kurulu (verwaltungsrat)

2-Yönetim Kurulu (Vorstand)

3-Çalışma Daireleri İdari Komisyonları (verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter)

Bu organlar eşit sayıda işçi, işveren ve kamu idari temsilcilerinden oluşmakta ve üyeler 6 yıl süre ile işçi sendikaları, işveren birlikleri ve kamu idaresi tarafından teklif edilen adaylar arasından seçilmektedir (İ.İ.B.K., 1991,a, 5) .

1-Genel İdare Kurulu: İşçi, İşveren ve Kamu İdare Temsilcilerininin 13'er üye ile temsil edildiği kuruldur. Federal Çalışma Kurumunun politikasını, kuruma yasalarla verilmiş olan görevler çerçevesinde belirler ve hizmetlerin yerine getirilmesini denetler. Kurumun Tüzüğü'nün hazırlanması, Bütçesinin kabulü, Eyalet



Çalışma Kurumları, Çalışma Daireleri ve Özel Hizmet Birimlerinin kurulması, görev alanı, unvanı ve feshi kararları kurulun görevlerinden en önemli olanlarıdır. Ayrıca Kurum tarafından sunulan hizmetleri ve ödenen yardımları, özellikle bu haklardan yararlanma hakkına sahip olacak kişileri, Talep koşullarını ve yapılacak yardımın miktarını ve gerekli işlemleri belirlemekte kurulun görevleri arasındadır.

2-Yönetim Kurulu: Federal Çalışma Kurumunun yürütme organı olan kurul işçi,işveren ve Kamu İdaresi Temsilcilerinin 3'er kişiyle temsil edildikleri bir yapıya sahiptir. Kurumun bütçesini hazırlamak, Hazırlanan bütçenin genel kurula sunulması, Kurumun maddi varlığının yönetimi ve yatırımlarının kararlaştırılması, Üst kademe yöneticilerin atanması konusunda (Kurum Başkanı ve Başkan Yardımcısı Hariç) Cumhurbaşkanına teklif götürme yönetim kurulunun görevleri arasındadır.

3-Eyalet Çalışma Daireleri İdari Komisyonu:Her üç kesimden 5'er temsilci olmak üzere 15 üyeden oluşmaktadır. Komisyon Yerinden yönetimin sonucu olarak Federal Çalışma Kurumunun yapmış olduğu görevleri Eyalet düzeyinde gerçekleştirir. Bölgesel ve Mahalli İstihdam ofisleri kendi bölgelerinde kendilerini yönetirler. Federal Çalışma Kurumunun bütün görevlerini yaparlar (İ.İ.B.K.,1990,c, 11).

#### 2.5.4. Örgüt Yapısı:

Federal Çalışma Kurumunun başında Bir Başkan ve Bir Başkan Yardımcısı bulunmakta olup, İş Piyasası, Mesleki Eğitim, İşsizlik Sigortası, Maliye, Personel işleri, Genel Plan-Proje, İş Piyasası ve Mesleki Araştırma Enstitüsü adları altında 7 Bölüm halinde faaliyet göstermektedir (İ.İ.B.K.1988,c, 12).

Kurumun merkezi Nürnberg'dedir. Frankfurt'ta ise Merkez Yerleştirme Ofisi bulunmaktadır.

Lauf, Münster, Daum, Northeim, Halen, St.Ingbert, Mettmasn, Timmendorer Strand ve Beretsried'de personel eğitimini yürüten yönetim okulları, Mannheim'de Kamu Yönetimi Üniversitesi statüsü ile Çalışma Yönetimi Bölümü, Nurnberg'de ilk kez işe alınacak personelin seçimini yapma görevini üstlenen İmtihan bürosu bulunmaktadır.



Federal Çalışma Kurumunun hizmet birimleri, Ana Merkez, Eyalet Çalışma Müdürlükleri ve Çalışma Şubeleri olmak üzere üç basamaklı sisteme göre sıralanmıştır. Hiyerarşi içerisinde Çalışma Şubelerinin bir alt birimi olan “Çalışma Büroları”nın ve diğer “Yardımcı Bürolar”ın kendi İdari Kurulları bulunmamaktadır.

Eyalet Çalışma Müdürlükleri ve Çalışma Şubelerinin hizmet alanları sorumluluk alanlarının ekonomik durumlarına göre tespit edilmiştir. Ekonomik durumdan kasıt ise, bölgenin mevcut ekonomik göstergeler, ulaşım durumu, işyeri ve ikametinin bulunduğu yer gibi temel göstergelerden oluşmaktadır.

3 Ekim 1990 tarihinde iki Almanya'nın yeniden birleşmesi sonucunda kurumun örgüt yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu gelişmeleri kısaca şöyle özetlenebilir.

1-Daha önce 9 olan Eyalet Çalışma Müdürlüğü sayısı 11'e çıkmış, Eyalet Çalışma Müdürlüklerinin sayısındaki, artışa paralel olarak Şubelerin sayısı 146'dan 184'e büroların sayısı 483'ten 600'e çıkarılmıştır (İ.İ.B.K.1991,d,150).

2-Kurumun iki Almanya'nın birleşmesinden sonra örgüt yapısında yapılan bir diğer değişiklik ise, doğrudan başkanlığa bağlı olarak oluşturulan “Kadınların Sorunları ve Statüsü Komisyonu” dur.

### **2.5.5. Personel Yapısı**

Federal Çalışma Kurumu'nun hizmetleri, Devlet memurları ve sözleşmeli personel tarafından yerine getirilir. Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra kurumun hizmetlerinde aksama olmaması için ilk etapta 2.000 kişi alınarak personel sayısı 70.000'den 72.000'e çıkmıştır (İ.İ.B.K., 1991,d, 153).

Eleman alımında yapılacak işe uygunluk, ehliyet ve mesleki yeterlilik esas alınmaktadır. Çalışma dairelerinin işe yerleştirme ve iş danışmanlığı, meslek danışmanlığı, parasal hizmetler ve idari işler bölümündeki personel ihtiyacı, iş analizlerinden hareketle düzenlenen değerlendirme sistemleri yardımıyla, iş yüküne göre tespit edilmektedir.

Kurum personelinin yeterli birikime sahip olması için ihtiyaç duyabileceği bütün donanımları hazırlamakta ve ondan en üst düzeyde verim elde etmek için gerekli olan hizmet içi eğitimle desteklemektedir. Personelin kurum içerisinde

yükselmesi için engel bulunmamakta hatta bu yönde teşvik edilmektedir. Kuruma nitelikli personel yetiştiren yönetim okulları ve Çalışma Yönetimi Bölümü özellikle İş ve Meslek Danışmanlığı alanındaki personelin yetiştirilmesinde büyük öneme sahiptir (İ.İ.B.K., 1991,d, 45).

Kurum elemanlarına verilen eğitimler şu başlıklar altında toplanabilir.

1-Uzman eleman yetiştirilmesine yönelik eğitim.

2-Üst kademedeki ilk defa görev alacak personelin eğitimi.

3-İşe yerleştirme, meslek danışmanlığı, iş danışmanı olacak personele verilen eğitim.

4-Kurumda çalışmakta olup ta yükselmek isteyen personel yönelik eğitim.

5-Kurum personeline ihtiyaç duyulması durumunda verilen hizmet içi eğitim.

Personelin Hizmet içi eğitimi, yönetim okullarında, özel eğitim merkezlerinde, kiralanmış eğitim tesislerinde, ya da Federal Çalışma Kurumundan bağımsız olarak çalışan kurumlarda ve hizmete eşlik eden eğitim faaliyetleri aracılığıyla gerçekleştirilir (İ.İ.B.K., 1991,e, 24).

#### **2.5.6. Mali Kaynakları ve Bütçesi**

Kurumun mali kaynakları şunlardır.

1-İşsizlik sigortası dahilinde işçi ve işverenlerden aylık gelirlerinin % 4.30'u oranında prim ödemektedirler. Hükümet kararı ile bu oran 1 Ocak 1984'ten itibaren kurumun maddi durumuna göre belirlenmektedir.

Ancak, memurlar ve öğrenciler, işsizlik yardımı alanlar, geçici işçiler, sürekli çalışmayanlar ve 63 ve yukarı yaşta çalışanlar bundan muaftırlar.

-İnşaat sektöründeki işverenlerin kış mevsimi için vermek zorunda oldukları ön ödemeler,

-Yukarıda belirtilen kaynaklardan elde edilen gelirlerin yeterli olmaması halinde, Federal bütçeden kredi veya sübvansiyon şeklinde yardımda bulunmaktadır.

Federal Çalışma Kurumunun bütçesi İcra Kurulunca hazırlanmakta ve Yönetim Kurulunca değerlendirilerek Federal Hükümetin onayına sunulmaktadır. Bütçe fazlalıkları bir fonda toplanarak meydana gelecek açıklar bu fondan karşılanmaktadır.

Kurumun öz kaynaklarının giderlerini karşılayamaması durumunda merkezi hükümetten borç olarak yardım alır. Alınan yardımın yeterli olmaması durumunda Hükümet Anayasaya göre gerekli olan yardımı yapmakla sorumludur.

Kurumun hesaplarının denetimi ise, Federal Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

## **2.6. İngiltere**

### **2.6.1. Örgüt Yapısı ve Çalışma Şekli**

İngiltere’de istihdam ile ilgili tüm hizmetler 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile İstihdam Bakanlığı bünyesinde bulunan İstihdam Servisi, Eğitim Komisyonu ve İşsizlik sigortası servisi tarafından yürütülmektedir. İstihdam hizmetleri birbirinden farklı birimler tarafından yürütülüyor gibi görünse de kurumlar arasındaki sıkı işbirliği bu sorunun aşılmasını kolaylaştırmaktadır (İ.İ.B.K., 1991,a, 14).

İngiltere istihdam kurumlarını diğer Avrupa ülkelerinde ayıran en önemli özellik bu örgütün yönetim yapısında işçi ve işveren kesiminden temsilcilerin bulunmamasıdır. Yani yönetim yapısı tamamen kamunun elindedir. İstihdam hizmetlerinin yönetimi kamunun tekelinde olmasına rağmen ülke çapında faaliyet gösteren özel istihdam büroları mevcuttur ve bu büroların çalışma şekilleri ve kuruluşları İstihdam Bakanlığının belirlemiş olduğu hukuki düzenlemelere göre gerçekleştirilmektedir. Bakanlık bu kuruluşların çalışmalarını yakından izleyerek denetimini gerçekleştirmektedir.

İngiltere’de diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak 1973 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren İstihdam ve Eğitim Yasasının sonucunda 1974 yılında oluşturulan İnsan gücü Servisleri Komisyonu (MSC) kurumun ve Hükümetlerin işsizlik sorununa yönelik politikalar oluşturma sırasında ilgili kesimlerin desteğini almak için oluşturulmuştur. Komisyon İngiltere Sendikalar Kongresi (TUC) ve

İngiliz Sanayi Konfederasyonu (CBI) ile ayrı ayrı danışarak atanan üçer üye ile yerel yönetim birliklerinin görüşü alındıktan sonra atanan iki üyenin yanı sıra , mesleki eğitim çevrelerinden seçilen bir üye ve hükümetçe tayin edilen bir başkandan oluşmaktadır.

İngiltere’de 1987 yılı rakamlarına göre istihdamla ilgili servislerde çalışan personelin sayısı; 32.771’i İstihdam Büroları ve 25.000’i İşsizlik sigortası yönetiminde olmak üzere toplam 57.571’dir. 1988 yılı itibariyle İngiltere’de toplam kamu harcamaları 160 milyar sterlidir. Bu harcamaların % 3’ü yani 4,5 milyar sterlin İstihdam ve eğitim harcamalarına kullanılmıştır (İ.İ.B.K., 1988,d, 5).

Ülke çapında yaygın biçimde örgütlenmiş İstihdam servisine bağlı 2425 adet iş merkezi bulunmaktadır. İş arz ve talebi ile ilgili tüm başvurular bu merkezlere yapılmakta, herhangi bir nedenle işe yerleştirilemeyenler buradan eğitim kuruluşlarına veya iş klüplerine sevk edilmektedir (İ.İ.B.K., 1991,a, 14).

#### 2.6.2. İş ve İşçi Bulma Hizmetleri Yönetimi

İngiltere’de işsizlik sorunun çözümüne yönelik değişik programlar bulunmaktadır .Bu politikaları dört ana başlık altında toplanabilir.

- 1- İstihdam Programları
- 2- Mesleki eğitim programları
- 3-Teşebbüsü destekleme programları
- 4-Dezavantajlı kişiler ile ilgili programlar

##### 1- İstihdam Programları

###### a)Yeniden İşe Başlatma Programı.

6 Ocak 1986’da pilot proje olarak başlayan çalışma 1 Temmuz 1986’dan itibaren ulusal düzeyde genişletilmiştir. En az 6 aydır işsiz olan kişiler iş merkezinde mülakata tabi tutulmakta ve bu mülakatın sonucuna göre kişi, Açık bir işe gönderilme,İstemesi durumunda kendi işini kurması için Teşebbüsü destekleme programına, Mesleği geçerliliğini yitirmişse yeniden mesleki eğitimine, İş bulma becerisini geliştirmek üzere, iş kulübüne yönlendirilmektedir. Bu çalışmaların

kaynağını işsizlik sigortası servisi kayıtlarından yararlanılmaktadır ve 6 ayda bir tekrarlanmaktadır. İkinci mülakata gelmeyenler İşsizlik sigortası servisine bildirilmekte ve kişinin işsizlik sigortası yardımı kesilmektedir.(Dereli, 1991, 19)

#### b) İşe Başlatma Yardımı Programı

En az bir yıldır işsiz ve 18 yaşının üstünde olanlara haftada 90 sterlin'in altında ücret veren bir işe girmeleri durumunda destek olarak en çok 1 yıl süreyle haftada 20 sterlin ödeme yapılmaktadır. Bu uygulamanın amacı ülke düzeyinde düşük ücretli işlerin doldurulmasıdır (İ.İ.B.K., 1991,a, 15).

#### c) İş Klüpleri

En az 6 aydır işsiz olan ve işe başvurma tekniklerini bilmeyenlere 2 hafta süreyle dilekçe yazma, işverenle görüşme vb. konularda kurs verilmektedir.

#### d) Sosyal Hizmetlerde Çalıştırma

16-19 yaş grubundaki genç işsizlere Devlet desteği ile kurulmuş olan Toplum Hizmetleri Ltd. Şti. bünyesinde yürütülen sakat ve yaşlıların bakımı,marangozluk vb. hizmetlerde istihdam yoluyla en fazla 1 yıl süreyle bilgi ve beceri kazandırılmaktadır.

#### e) İşe Başvurmak İçin Seyahat Etmek Zorunda Olanlara Yardım

4 hafta işsiz olanlara başka bir bölge de işe müracaat etmek istemeleri durumunda yol ve otel masraflarını karşılama şeklinde yardım yapılmaktadır.

İstihdam servisi tarafından verilen istihdam programlarından birine katılarak mezun olmuş kişilerden en az iki kişiyi Part-time işe alan işverenlere bir defaya mahsus olmak üzere 1.000 Sterlin tutarında teşvik desteği verilmektedir (İ.İ.B.K., 1991, a,16).

#### 2-Mesleki Eğitim Programları

İngiltere'de bu programların yaş gruplarına, işsizlik süresine veya amaca göre geniş bir uygulama alanı bulunmaktadır.

İstihdam Dairesi tarafından uygulanan Başlıca Programlar şunlardır.

#### a) Gençler için İş Eğitimi Programı,

b) Yetişkinler için uygulanan İstidam Programı

c) Küçük işletmeleri Geliştirme Programı

d) Açık Öğretim Programı

e) Meslek Geliştirme Kredileri Programı

Bu programların yanında özellikle genç işsizliği önlemek, yaratıcılığı geliştirmek, girişimciliği desteklemek amacıyla 18-25 yaşları arasında gençlere yönelik “The Prince’s Youth Business Trust” adlı vakıf, maddi, teknik ve danışmanlık hizmetleri vermektedir (Hollister, Freedman , 1992, 38).

### 3-Teşebbüs Destekleme Programları

İngiltere istihdam dairesi tarafından işsizliği önleme amacıyla uygulanan bir diğer program olan bu uygulamaların amacı küçük işletmeleri veya iş kurmayı düşünenlere kendi alanında başarılı işadamları aracılığı ile finansman, pazarlama, işletme, üretim vb. konularda danışmanlık hizmeti verilmektedir. Ayrıca İşletmelerin yatırıma yönelik banka kredilerinden 75.000 Sterline kadar olan kısımlarının % 70’inin geri ödenmesini garanti etmektedir. Ayrıca kurum özellikle işini büyütmek suretiyle istihdam olanaklarını artırmayı düşünen işletmelere vergi muafiyeti vb. konularda mali destekler de sağlamaktadır (İ.İ.B.K., 1991,a, 18).

### 4- Dezavantajlı Kişiler için Uygulanan Programlar

Günümüzde işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalan ve her ülkenin çözümünde zorlandığı kesimlerin başında gelen Sakat, Eski Hükümlü ve kadınların istihdamıdır. İngiltere istihdam Dairesi bu kesimlerin sorunlarının çözümü için yapmış olduğu yasal düzenlemelerle özellikle sakatlar için 20 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerine % 3 sakat çalıştırma zorunluluğu getirmektedir. Ayrıca bu kesimin çalışması için işyerinde gerekli düzenlemeleri yapabilmeleri için işverenlere 6000 sterline kadar ödeme yapılmaktadır (İ.İ.B.K., 1991,a, 18).

## **2.7. Hollanda**

### **2.7.1. Örgüt Yapısı ve Çalışma Şekli**

Hollanda'da istihdam hizmetleriyle ilgili çalışmalar Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı (Ministerie Van Sociale Zaken En Werkgelegenheid) tarafından yürütülmektedir. Bu Bakanlığa bağlı başlıca 4 Genel Müdürlük mevcut olup, bunlar:

- 1- Genel Politika Konuları Genel Müdürlüğü,
- 2- Çalışma Genel Müdürlüğü
- 3- Sosyal Güvenlik Müdürlüğü
- 4- İnsangücü Genel Müdürlüğü

biçimindedir. Bunlardan İnsangücü Genel Müdürlüğü İstihdam politikasının uygulanmasından sorumlu en önemli birimdir (İ.İ.B.K.,1991,a, 9).

Kurumun merkez örgütü Rijswijk şehrinde yer almaktadır. Kurumun örgüt yapısı ise şöyledir:

- 1- 11 ilde birer adet İnsangücü Bölge Ofisi
- 2- 66 Adet Yerel İstihdam Bürosu ve bu ofislere bağlı 76 adet Çalışma Bürosu,
- 3- Yetişkinlere Mesleki Eğitim veren 32 merkez,
- 4- 24 adet Mesleki oryantasyon ve hazırlama merkezi

Hollanda İstihdam kurumu ülke düzeyinde faaliyetlerini 4357 personel ile yürütmektedir. Hollanda'nın işsiz sayısı 336.000 kişi (O.E.C.D.,1996,b, 59) dir. Yani kurumda görevli her kişiye 77 işsiz düşmektedir. Bu da kurumun hizmetlerinden yararlanan kişilere verilen hizmetin kalitesini ve güvenilirliğini arttırmaktadır.

### **2.7.2. Görevleri**

1-İşsizlere uygun iş, işverenlere ise isteklerine uygun işçi bulmak amacıyla gerekli istihdam hizmetlerini yürütmek,

2-Ülke içerisinde iş piyasasının gerektirdiği mesleki ve bölgesel mobilitayı sağlamak,

3- Meslek danışmanlığı hizmetlerini yürütmek,



4-Eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi,

5-İşsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek

6-İş piyasasında işgücü arzı ile talebinin uyumlu olarak gelişmesini ve

Devamlılığını sağlamaya yönelik hizmetleri yönetmek.

### **2.7.3. Yönetim Yapısı**

İstihdamdan sorumlu olan İnsangücü Genel Müdürlüğü iki Müdürlükten Oluşmaktadır. Bunlar:

1-İş Piyasası Politikası Müdürlüğü,

2-İşgücü Faaliyetleri Müdürlüğü'dr.

Genel Müdürlüğün uygulamaya dönük görevleri kesin özerkliğe sahip bölgesel ofislere verilir. Bu ofisler Danışma Komisyonu ile de diyalog halinde olup karşılıklı etkileşim içerisinde dirler.

Danışma Komisyonu'nun Başkanı ve yeleri Bakan tarafından atanır. Üyelerin arasından en az 2 işçi sendikası temsilcisi ve bu sayıya eşit olma üzere işveren kuruluşlarının temsilcileri yer almaktadır. Danışma komisyonunun bağlı bulunduğu bölgesel istihdam ofisine ilgili konularda tavsiyelerde bulunur. Danışma Komisyonlarının sakatlarının işe yerleştirilmesi konusunda görevleri kanunlarda da belirtilmiştir (İ.İ.B.K., 1991,a, 10).

### **2.7.4. İş ve işçi Bulma Hizmetleri Yönetimi**

Hollanda istihdam kurumunun işsizliğin nlenmesine yönelik olarak uygulanan politikalardan bazıları şunlardır:

#### **1-Özel Bölgesel Projeler**

Mali yükü Hükümet tarafından karşılanan projelerin amacı belli bir bölgenin ekonomik yapısını kuvvetlendirerek emek piyasalarında işsizliğin çözümüne yardımcı olmaktır. Projelerin yürütülmesinde kurumsal destek İnsangücü Servisi Genel Müdürlüğünce verilmektedir (Dereli, 1992, 50). Projenin uygulama süresi bulunmamaktadır. Proje harcamaları kadınlar,gençler ve azınlıklar gibi iş

piyahasına uyumlarının sağlanması amacıyla eğitim, araştırma, destek ve çalışma deneyimlerinin izlenmesi gibi amaçlar için kullanılmaktadır.

## 2-Gençlere ve yetişkinlere yönelik iş başında eğitim programları

Programın amacı genç insanlara mesleki eğitim sağlayarak onların iş bulmasına yardımcı olmaktır. Bu programın amaçlarından bir diğeri de; Temel eğitim yaşının giderek artması sonucunda ıranklık eğitimi alan kişilerin sayısının azalması ve bunun sonucunda da iş başında eğitim gösteren bir işgücü yetiştirme kaynağı olan ıranklık sisteminin kayıplarının giderilmesini sağlamadır.

Kurum genç işsizlerin yanı sıra uzun süredir işsiz kalan yetişkinlere de iş başında eğitim vererek işsizliği önlemeye çalışmaktadır. Bu planın hazırlanmasında devlet tarafından desteklenecek olan işverenler ve sendikalar da istihdam, refah ve sağlık ve kültür bakanlıklarına yardımcı olmuştur. İşverenler sendikalarla işbaşında eğitim programlarının uygulanacağı sektörlerin belirlenmesinde anlaşmaya varmışlardır .

Meslek kazandırma tedbirlerine yönelik kurulacak geçici iş kurumları programı Geçici İstihdam Acentası (START) Kar amacı gütmeyen bir vakıf olup işsizlere ileride sürekli bir iş bulabilmesi için geçici bir iş sağlamaktadır. Kurumun bu programa kurumsal desteği dışında maddi bir desteği bulunmamaktadır.

3- Hükümetlerin istihdam politikası tedbirlerince özel ilgi gösterilen bölgelere taşınmalarını teşvik etmektir. Kurumun bu programa desteği yürütme konusunda yani kurumsal yardım düzeyindedir.

## 3- Uzun –Dönemli İşsizler Planı

Planın amacı uzun süredir işsiz kalanların yeniden istihdamının sağlanmasıdır. Kurum kayıtlarında üç yıl süreyle işsiz görünenlerin istihdam edilmesi durumunda işverenlere sosyal güvenlik primlerinde 4 yıl kadar muafiyet ve alınan her işsiz için bir defalık olmak üzere 4.000 Florin maddi destek sağlanmaktadır Planın yürütülmesini Sosyal işler ve İstihdam bakanlığı ile İnsangücü Genel Müdürlüğü stlenmiştir. (Dereli, 1992,54)

Hollanda da İstihdam kurumunun yapısı genel olarak incelendiğinde kurumun iş ve işçi bulma hizmetlerini yürütme gibi klasik bir görevi açarak ağdaş iş

piyasaının gereksinimlerine cevap veren bir kurum olmayı hedeflediği görülmektedir. Kurum bu görevini hakkıyla yerine getirmek için sorunun ilgili çevrelerini de için alan üçlü bir yönetim yapısı oluşturmuş ve alacağı kararların kamuoyu tarafından desteklenmesini sağlamıştır. Kurum ayrıca gerek eğitim gerekse istihdam yaratma politikaları oluşturarak işsizlik gibi büyük bir sorunun çözümünde hükümetler için ne kadar vazgeçilmez bir yardımcı olduğunu göstermiştir.

## **2.8. Fransa**

### **2.8.1. Örgüt Yapısı ve Çalışma Şekli**

Fransız İş kurumu da her iş kurumu gibi ait olduğu ülkenin çalışma hayatının geçirdiği değişimlere paralel bir gelişim izlemiştir. Fransa'da devletin başlangıçta (İngiltere'de başlayan Sanayi Devrimi dönemi) sanayinin gelişmesi İş Bulma sorununa yaklaşım değişik evrelerden geçmiştir. İş Kurumlarının durumu ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile paralellik göstermektedir. Çünkü İş kurumları ancak işçi sınıfı olarak adlandırılabilir bir kitlenin oluşmasından sonra ortaya çıkmaktadır. Fransa'da da bu gelişimi izlemekteyiz. Çalışma hayatını düzenlemeye yönelik faaliyetlerin sonucusu ve konumuz açısından önem taşıyan kısmı iş bulma faaliyetlerine ilişkin düzenlemelerdir.

Bu konudaki ilk yasal düzenleme 14 mart 1904 tarihli yasadır. Yasaya göre;

1-Ücretli iş bulma büroları tazminat karşılığında kaldırılması,

2-İşçi ve işveren sendikalarına,emek borsalarına, karşılıklı yardımlaşma topluluklarına ve yasal yoldan kurulmuş bütün derneklere, önceden izin almasızın yalnızca ön bildirimde bulunmak kaydıyla parasız iş bulma büroları açma izni vermiştir.

3-Ayrıca her komünde iş ve işçi isteklerin gösteren bir kütüğün belediyelerce tutulmasını ve her 10.000 nüfuslu illere bir iş bulma kurumu oluşturulması zorunlu kılınmıştır. 1898 yılında yapılan bir ankete göre; Fransa'da 1.455 ücretli iş bulma kurumu mevcuttur ve bu kurumlar 935.000 kişiye işe yerleştirmişlerdir. Aynı dönemde Ücretsiz iş bulma kurumlarının işe yerleştirme sayısı ise,311.000 kişidir (Pic, 1933, 617). Fakat Fransız iş kurumu günümüzdeki yapısına Fransız İş Kanununun 330. Maddesi uyarınca 13 Temmuz 1967 tarihli kararname ile kavuşmuştur. Kurum

23 Ocak 1980 tarihli ve 80-92 sayılı kararname ile yapılan statü değişikliği sonucunda günümüzdeki son yapısına kavuşmuştur.

Fransız Ulusal İstihdam Kurumu Merkez ve Taşra örgütü şeklinde yapılanmıştır. Merkezde Genel Müdürlük ve Genel müdürlüğe bağlı 5 Genel Müdür Yardımcılığı, Taşra da ise, Bölge ve İl Müdürlükleri şeklinde bir yapıya sahiptir.

Kurum ülke düzeyinde 26 Bölge Merkezi, Bazı Şehirlerde 1'den fazla olmak üzere 102 il müdürlüğü ve 675 şube müdürlüğü ile hizmetlerini yürütmektedir.

Ulusal İstihdam Kurumunun gelirlerinin %75'ini Parlamento tarafından karara bağlanarak verilen genel bütçeden, % 25'ini ise, Mahalli İdareler ve Diğer kurumlardan sağlanan katkılardan elde etmektedir (İ.İ.B.K.,1991,a, 13). Kurumun 1987 yılı bütçesi 153.857 Milyon Frank olup bu rakamın Milli Gelire oranı %3,07'dir.

Kurum ülke düzeyinde hizmetlerini 23.700 kişilik bir personel ile yerine getirmektedir. Personelin 12.400'ü İstihdam Büroları ve İş Piyasası Programlarında çalışırken kalan 11.300 kişi ise, İşsizlik Sigortası yönetiminde çalışmaktadır (Gordon, 1987, 254).

### **2.8.2. Görevleri**

Kurum kuruluş kanununda belirtilen aşağıdaki görevleri yerine getirmekle görevlidir.

1-İş ve İşçi Bulma Hizmetlerini yerine getirmek

2-Ulusal iş piyasasının işlerliğini sağlamak,

3-Mesleki eğitim kuruluşları ile idare arasında koordinasyonu sağlayarak iş piyasasında ihtiyaç duyulan alanlarda mesleki eğitim verecek kursların düzenlenmesini sağlamak,

4-İş piyasası istatistiklerinin derlenmesi, değerlendirilmesi ve yayınlanması faaliyetlerini yürütmek,

5-İşsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek,

6-Engellilerin istihdamıyla ilgili faaliyetleri yürütmek,

7-Gençlerin istihdamına yönelik faaliyetleri belirlemek ve yürütmek

### **2.8.3. Yönetim Yapısı**

Kısa adı ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi) olan Ulusal İstihdam kurumu, Çalışma, İstihdam ve Mesleki Eğitim Bakanlığı'na bağlı, mali bakımdan özerk, tüzel kişiliğe haiz bir kamu kuruluşudur.

Ulusal İstihdam kurumu, 16 kişiden oluşan bir yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. Yönetim kurulunun başkanı Çalışma,İstihdam ve Mesleki Eğitim Bakanlığının teklifi ve Bakanlar kurulunun kararı ile belirlenmektedir. Yönetim kurulunun 15 üyesinin; 5'i İşçi kuruluşları Temsilcileri,5'i işveren temsilcilerinden ve 5'i ise Devlet Temsilcilerinden oluşmaktadır (İ.İ.B.K., 1991,a, 13).

### **2.8.4. İş ve İşçi Bulma Hizmetleri Yönetimi**

Fransa'da iş ve işçi bulma hizmetlerinin yönetimini üstlenen Fransız İş Kurumu (ANPE) hizmetlerin yerine getirilmesinde bazen doğrudan katılmakta bazen ise destek sağlamaktadır.

İşsizliğin önlenmesine yönelik projeleri, İşsizliği önlemeye yönelik programlar ve istihdamı geliştirmeyi amaçlayan programlar olarak iki başlık altında incelemek mümkün görünmektedir.

- İşsizliği Önlemeye Yönelik Programlar: Bu programlar daha çok işverenlere mali destek sağlamak şeklinde gerçekleştirilmektedir. Destek 16-25 yaş arasında olan işsiz gençlerin eğitimi ve istihdamını sağlayan işletmelerde sosyal güvenlik primlerinden tamamen muafiyet sağlarken, uzun süreli işsizlerin eğitimi ve istihdamında ise % 50 oranında ve 1 yıl süreyle destek şeklinde olmaktadır. Buradaki uzun süreli işsizlik terimi Fransız İş kurumu kayıtlarında son 15 ay'ın 12 ay'ını iş arıyor görünmesi anlaşılmaktadır. İşverenlerin uzun süreli işsizlerin istihdamında destek şartlarının en önemlisi bu kişiler ile en az 6 aylık iş sözleşmesi imzalanması gerekmektedir.(Dereli, 1992, 45)

Kurumun işsizliği önlemeye yönelik bir diğer uygulaması ise, uzun süreli

işsizlerin yeniden eğitilerek iş hayatına kazandırılmalarıdır. Bu amaçla yürütülen çalışmaların bazıları şunlardır.

- 26 ve daha yukarı yaştaki işsizlerin eğitim ve istihdam arasında ilişki kuran bir sözleşme ile çalışma hayatına kazandırılması, çok uzun süre işsiz kalması sonucunda iş hayatına uyum sorunu yaşayan işsizlerin işletme içerisinde eğitilerek iş hayatına kazandırılmasını içeren programlar,

- Yerel Entegrasyon programları,
- Kadınların iş hayatına entegrasyonunu sağlamaya yönelik programlar.

- İstihdamı Geliştirmeye Yönelik Programlar: Bu programların temel amacı mevcut istihdamı korumak ve mümkünse ek istihdam olanakları yaratılmasını sağlamaktır. Bu amacı güden bazı programlar ise, şunlardır

- Kendi işini kuran iş arayanlara yardım programı: İş arayan kişilerin kendi işlerini kurmak istemeleri durumunda bu kişilerin daha önceki iş referansları ve işsizlik sürelerine göre 10.750 ile 43.000 Fransız Frangı arasında mali yardım yapılmaktadır.

- İstihdam artışına giden işletmelere bu çalışmayı desteklemek amacıyla mali yardımda bulunulmasıdır.

- Genç girişimcilere mali destek sağlama,

- İşletme kuracak kişilere danışmanlık ve teknik hizmet verilmesi , şeklinde yapılmaktadır.(Dereli,1992, 48)

## **2.9. İsveç**

### **2.9.1. Örgüt Yapısı ve Çalışma Şekli**

İsveç'te İş ve İşçi Bulma hizmeti, parlâmento ve hükümet tarafından belirlenen iş piyasası politikasını uygulamakla yükümlü "İş Piyasası Genel Müdürlüğü " tarafından yürütülür. Kurum merkezde Genel Müdürlük ve Taşra da ise, İl Çalışma müdürlükleri ve Çalışma büroları şeklinde örgütlenmiştir. Ülke düzeyinde hizmetlerini 280 büro ve 8160 personel ile yürütmektedir. Bürolar küçük birimler olup hizmetin hızlı ve ihtiyaçlara cevap verecek şekilde bir yapıya sahiptirler.

İsveç 1980 sonrası hızlanan İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin özel kurumlarla birlikte yürütülmesini kabul eden ülkelerden biridir

### 2.9.2. Görevleri

İş Piyasası Genel Müdürlüğünün başlıca görevleri şunlardır.

1-Parlamento ve Hükümet tarafından belirlenen iş piyasası politikalarını uygulamak.

2-Ülke düzeyinde yürütülen faaliyetlerin hedeflerini belirlemek ve örgütün çeşitli birimlerine ihtiyaç duydukları kaynakların dağıtılmasını sağlamak.

3-Yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirmek.

4-İş ve İşçi Bulma hizmetlerini yürütmek.

5-Özürülerin mesleki rehabilitasyonu ve istihdamı faaliyetlerini yürütmek.

6-İşsizlik sigortası faaliyetlerin yürütmek.

7-Mesleki eğitim ve mesleki mobilite hizmetlerini yürütmek.

Kurum faaliyetlerini yerine getirirken yararlandığı ve ülke düzeyinde sayıları 88'e ulaşan İş ve işçi Bulma Enstitülerinden yararlanmaktadır. Enstitülere danışmanlık hizmetleri, mesleki danışmanlık, ve özellikle özürülerin mesleki eğitimi konularında faaliyet göstermektedirler. Enstitüler bu hizmetlerini sahip oldukları 2500 personel ile yürütmektedirler (İ.İ.B.K., 1991,a, 21).

İsveç'te mesleki eğitim hallen işsiz olan ve muhtemelen kısa dönemde işsiz kalabilecek olanları kapsamaktadır (Gordon, 1987, 257). Eğitime katılan katılımcılara haftada 5 gün eğitim ücreti verilmektedir. 18 yaşından küçükler düzenli eğitim sisteminde eğitim almaktadırlar. Mesleki eğitim çalışmaları yalnızca istihdam kurumları tarafından değil, bunun yanı sıra işçi ve işveren sendikaları ile ortaklaşa yapılmaktadır (Gordon, 1987, 256, ).

1977 yılında çıkarılan bir yasa, işgücü piyasası ile ilgili düzenlemelerin tek taraflı olmak yerine işgücü kesiminin de söz sahibi olmasını öngörmektedir. Günümüzde İsveç'te işgücü piyasasını düzenlemeye yönelik çalışmaların toplam kamu harcamaları içerisinde ki payı %2.66'dır. Bu harcama toplamının %1,86'sı



aktif iş piyasası tedbirlerinde kullanılırken %0,80'i ise , pasif iş piyasası tedbirleri olan işsizlik yardımlarında kullanılmaktadır .

### **2.9.3. Yönetim Yapısı**

İsveç istihdam kurumu olan İş piyasası Genel Müdürlüğü üçlü bir yönetim yapısına sahiptir. Kurumun yönetim kurulu işçi ve işveren temsilcileri, siyasi parti temsilcileri ile hükümet temsilcilerinden oluşmaktadır.

Faaliyetlerini Bölgesel düzeyde yürüten ve sayısı 24 olan İl çalışma müdürlüklerinin yapısı da Genel müdürlüğün yapısı gibi üçlü bir yönetim kurulundan oluşmaktadır. Bu birimde genel müdürlükten farklı olarak Özellikle bedensel özürhüelerin istihdamı ile ilgili konularda bu kişilerle ilgilenen kuruluşların temsilcilerinin de katılmasıdır.

1987 yılından sonra, mahalli düzeyde faaliyet gösteren bürolarda da aynı sistem uygulanmaya başlanmış ve Mahalli İş ve İşçi Bulma komiteleri oluşturulmuştur. Bu komitelerde İşçi ve işveren temsilcileri ile Belediyenin ve kurumun çeşitli birimlerinden üyeler görev almaktadır (İ.İ.B.K., 1991,a, 20).

İsveç'te yönetim mekanizması yetki ve otoritelerin Genel Müdürlükten alt birimlere özellikle İş ve İşçi Bulma Bürolarına aktarılması şeklinde gerçekleştirilmektedir.

### **3. TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU DENEYİMİ**

#### **3.1. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluşu**

İş ve İşçi Bulma Kurumu 15.6.1936 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanununun 63 ve 64'üncü maddeleriyle, 3612 sayılı Kanunun 8. Maddesine dayanılarak 25.1.1946 tarih ve 4837 sayılı Kanunla kurulmuştur.

3008 sayılı İş Kanununun 146. Maddesi “ İş ve İşçi Bulma Hizmetleri”ni yürütmek üzere kurulacak örgütün Kanunun yayım tarihinden itibaren üç yıl geçtikten sonra kurulmasını öngörmekteydi. Fakat gerek ülkenin, gerekse dünyanın içinde bulunduğu olağanüstü koşullar nedeniyle kuruluş işlemi 10 yıl gibi oldukça uzun bir dönem beklemede kaldıktan sonra 1946 tarihinde gerçekleşebilmiştir.

Kurumun kuruluş amacı 4837 sayılı “ İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri “ hakkındaki Kanununun 1. maddesinde “ 3008 sayılı İş Yasasının 63,64 ve 69. Maddeleri hükümlerine göre, İş ve İşçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer ödevleri yerine getirmektir.” şeklinde belirtilmektedir.

Ayrıca “ Kurum bu görevlerini İş Kanununun kapsamı dışında kalan İş ve İşçi isteyenleri de kapsam olarak düzenler ve yürütür.” (İ.İ.B.K.K.G.H.K,1946,md 1/ 2 ) demek suretiyle kurumun görev alanını 3008 sayılı İş Kanununun kapsamı dışında kalan işyerlerini de içine alacak şekilde genişletmiştir.

Başlangıçta gerek 3008 sayılı İş Kanunu gerekse 4837 sayılı kuruluş Kanunları ile kendisine verilen ve ülke ekonomisini yakından ilgilendiren görevleri yerine getirmek için gerekli bilgi birikimine, personele ve diğer ekipmanlara sahip olmayan kurum günümüzde de yine aynı şekilde elindeki kısıtlı imkanlarla Türk çalışma hayatına yön vermeye çalışmaktadır.

### 3.2. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Görevleri

İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevlerinin yasal dayanağını 4837 sayılı Kuruluş Kanunu ile 1475 Sayılı İş Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanunlar ile kendisine verilen görevler şunlardır.

1-Her çeşit ekonomik işletmelerle serbest sanat niteliğinde olan işler hakkında bilgi toplamak,(İ.K.,1971, md.84)

2-İşçilerin, uygun oldukları işlere yerleştirilmesine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etmek, (İ.K.,1971, md.84)

3-İşgücü piyasası incelemeleri yapmak suretiyle işçi ücretlerini izlemek, bu ücretleri geçim seviyeleri ile karşılaştırmak ve alınması gereken tedbirlerde yardımcı olmak, (İ.K.,1971, md.84)

4-Kurumdan iş isteyenler, açık işler, işe yerleştirilenler ve işyerleri hakkında cetveller hazırlamak ve yayınlamak, (İ.K.,1971, md.84)

5-İnsan gücü kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasını ve işgücünün yeteneklerine uygun işlerde çalışmalarını sağlamak amacıyla kişileri mesleğe yönleltmek, (İ.K.,1971, md.84)

6-İş Piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılamak için herhangi bir işe girmemiş veya işini kaybetmiş olanları işe girebilecek niteliğe ulaştırmak, (İİBK,1988,a,, md.5/b)

7-İşçi ve işveren arasında mesleki eğitim ilişkilerini geliştirmek ve kişilerin uygun oldukları işlerde yetişmelerini sağlamak,

8-Hizmet sözleşmelerinin yapılmasına aracılık etmek,

9-Sakatların istihdamına yardımcı olmak ve mesleki rehabilitasyon çalışmaları yapmak,

10-Eski hükümlülerin işe yerleştirilebilmeleri için gerekli önlemleri almak,

11-İş ve Meslek Analizleri yaparak, Mesleklerin tanımını yapmak, Türk Meslekler Sözlüğünü oluşturmak(İİBK,1988,a, md.5/a)

12-Diğer Kanuni düzenlemeler ve Uluslararası Sözleşmeler ile kendisine verilen görevleri yapmak.

### **3.3. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kurumun Yasal Dayanakları**

İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevlerini yerine getirirken kullandığı yetkilerini bazı yasal düzenlemelerden almaktadır. Bu yasal düzenlemeler Şunlardır.

1-Anayasa

2-Kanunlar ve Uluslararası Antlaşmalar

3-Tüzükler

4-Yönetmelikler

5- Diğer Düzenlemeler

1- Anayasa:

7.11.1982 tarihinde kabul edilen 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Çalışma ile İlgili hükümlerini içeren beşinci bölümünün 49. Maddesi "Çalışma , herkesin hakkı ve ödevidir" demektedir.

"Devlet, Çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır..."(T.C.A.,1982,md.49) demek suretiyle Anayasa devlete çalışma hayatını düzenleme görevi vermektedir. Türkiye'de devletin bu görevi İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne yerine getirilmesi nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kurumun temel dayanaklarından biridir.

2-Kanunlar ve Kanun Hükmünde Olan Kaynaklar

a)1475 sayılı İş Kanununun;

- İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesinin Kamu görevi olarak İş ve İşçi Bulma Kurumunca yapılacağını belirten 83'ncü maddesi,

-İş ve İşçi Bulma Kurumunun görevlerini belirleyen 84'ncü maddesi,

-Kazanç amacıyla olsun veya olmasın işçilere iş ve işverenlere işçi bulmak için faaliyette bulunulması faaliyetinin büro açarak veya büro açmaksızın yapılmasını yasaklayan, ayrıca yurtdışına işçi gönderilmesi yetkisinin Kurumun denetimine tabi olduğunu belirten 85. maddesi,

-İşverenlerin bütün ihtiyaçlarını kuruma bildirmek zorunda olduklarını belirten 86. maddesi,

50 veya daha fazla işçi çalıştıran işverenlerin % 2 oranında sakat ve eski hükümlü çalıştırmak ve bu kişileri kurumdan almak zorunda olduklarını belirten 25. maddesi,

-İşverenlerin çalıştırdıkları işçilere işçi çalışma kimlik kartı vermek ve bu kartı kurumdan almak zorunda olduklarını belirten 21. maddesi,

-4837 sayılı kuruluş kanununun 9. Maddesinin belirtmesiyle kurumun kendi konusu ile ilgili konularda denetim yapabileceğini belirten 1475 sayılı İş Kanununun 88 ve devamındaki maddeler kurumun çalışmalarını doğrudan ilgilendirmesi nedeniyle yasal dayanaklarının başında gelmektedir.

b) 25.1.1946 tarih ve 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun,

c) 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun,

d) 3308 sayılı Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kanununun 6. ve 38. Maddeleri,

e) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

f) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

g) 2822 sayılı Sendikalar Kanunu

h) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90. Maddesine göre , “ Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Anlaşmalar Kanun Hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz” (T.C.A.,1982,md.90) demek suretiyle Milletlerarası Anlaşmaları Kanun kabul etmesi nedeniyle bu düzenlemeler kurumun yasal dayanaklarındandır. Türkiye Cumhuriyeti

tarafından usulüne göre kabul edilmiş Uluslararası Anlaşmalar ve kabul edilmiş tarihleri şöyledir.

1- 1933 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütünün “Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkındaki 34 no’lu sözleşme”,(1946)

2- 1948 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütünün “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkındaki 88 sayılı sözleşme”,(1949)

3- 1919 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütünün “İşsizlik hakkındaki 2 No’lu sözleşme”,(1950)

4-Uluslararası Çalışma Örgütünün Ücretli İş Bulma Bürolarına İlişkin 96 Sözleşme (34 Sayılı Sözleşmenin Tadili) (1951)

5-1949 tarihli Uluslararası Çalışma Örgütünün “İstihdam Politikasıyla İlgili 122 No’lu Sözleşme,(1976)

3-Tüzükler

a)1475 sayılı İş Kanununun 84. Maddesine dayanılarak düzenlenen “ İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkındaki” Tüzük,

b)1475 sayılı İş Kanununun 86. Maddesine dayanılarak düzenlenen “İşverenlerin İşçi isteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri” Hakkındaki Tüzük,

c) Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkındaki Tüzük,

d) Sakatları Koruma Milli Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Tüzük,

e) İş ve İşçi Bulma Kurumunun Mahalli Danışma Komisyonları Hakkındaki Tüzük,

f) Sakatların İstihdamı Hakkındaki Tüzük,

g) Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkındaki Tüzük,

#### 4- Diğer Yasal Düzenlemeler

İ.İ.B.K.'nin görevlerini yerine getirmesiyle ilgili başlıca yönetmelik ve kararname şunlardır.

a) 1475 sayılı İş Kanunu'nun 21. Maddesi uyarınca çıkarılan ve 24 Mayıs 1973 tarih ve 14544 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan, "İşçilerin İstihdam ve Kimlik Kartlarıyla İlgili Yönetmelik".

b) 1475 sayılı İş Kanunu'nun 86. Maddesiyle bağlantılı olarak çıkarılan "İşçi Taleplerine İlişkin Olarak İşverenlerin İİBK'na Bildirimde Bulunmalarıyla İlgili Yönetmelik".

c) 1475 sayılı İş Kanunu'nun 85 ve 86. Maddelerine dayanılarak çıkarılan "Kamusal İstihdam Hizmetleri Kurumu İİBK'nun Yerel Danışma Kurullarıyla ilgili Yönetmelik".

d) "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Kadrolu İşçi Olarak Çalıştırılacak Kişilere Uygulanacak Testlerle İlgili Yönetmelik".

e) "İ.İ.B.K.'nin Harcama ve Uygulamalarıyla İlgili Yönetmelik".

f) "Özürü Kişilerin İstihdamı ile İlgili Yönetmelik".

g) "Eski Hükümlülerin İstihdamıyla İlgili Yönetmelik".

h) "Özel İstihdam Danışmanlığı ve İşçi Eğitimi Yönetmeliği".

ı) "İ.İ.B.K. Tarafından Sağlanacak İşçi Eğitimi Yönetmeliği"

Kurumun yasal dayanakları arasında sayılan diğer düzenlemeler ise şunlardır; Bakanlar Kurulu Kararları ve Genelgeler.

#### 3.4. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Örgüt Yapısı

4837 sayılı kanunla kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumunun Genel İdari yapı içerisindeki yeri ve hukuki durumu kuruluş kanununun 1. Maddesinde şöyle ifade edilmektedir. "Kurum, Çalışma ve sosyal Güvenlik bakanlığına bağlı, tüzel kişilikte mâli ve idari bakımdan özerk bir Devlet kurumudur. Kurum bu kanun ile özel hukuk hükümlerine ve denetleme bakımından 3460 sayılı kanuna tâbidir" (İ.İ.B.K.K.G.H.K,1946. md.2).



Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin “ Kapsam Dışında Kalan Kuruluşların Yönetimi” başlıklı geçici 1. Maddesi “ 3460 ve 23 sayılı kanunlara tâbi olanlar ile bu Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamı dışında kalan teşebbüsler ve kurumlar, kuruluş ve işleyişleri ile ilgili yeni bir düzenleme yapıncaya kadar kendi mevzuatlarına göre idare olunurlar”.demektedir. Bu hüküm gereğince 233 sayılı Kanun hükmünde kararname kapsamı dışında kalan İş ve İşçi Bulma Kurumu 3146 sayılı “ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri “ hakkındaki kanun gereğince Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı K.İ.T. benzeri bir hukuki statüye sahiptir.

Kurumun örgüt yapısı kuruluş kanununun 6. Maddesine göre, Genel Müdürlük Kuruluşu, Genel Müdür ile 2 yardımcısından ve Genel Merkez Kuruluşları ve Şubelerden meydana gelir”. denmektedir. Fakat gerek Kuruluş Kanununun 1. Maddesi gerekse 3146 sayılı “Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığının Örgüt ve Görevleri Hakkında Kanun”un 30. Maddesine göre Kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Bağlı Kuruluşu olduğu ayrıca 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun”un 10. Maddesinde Bakanlığa Bağlı Kuruluşların Merkez Örgütü ile ihtiyaca göre kurulan taşra örgütlerinden meydana gelecek şekilde düzenleneceği, bağlı kuruluşların taşra örgütünün Bölge ,il ve ilçe Kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabileceği belirtildiğinden, Kurumun örgüt yapısı da buna uygun olarak düzenlenmiştir.

#### **3.4.1. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Merkez Örgütü:**

İş ve İşçi Bulma Kurumunun Merkez Örgütü Genel Müdürlük, Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Birimleri ile Yardımcı Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır.

Genel Müdürlük, Genel Müdür ile 3 Genel Müdür Yardımcısında oluşmaktadır. Kurumun en üst amiri ve temsilcisi olan Genel Müdür Kurum Hizmetlerinin mevcut mevzuata, Bakanlığın amaç ve politikasına ve milli güvenlik siyasetine, Kalkınma Planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmesini sağlamakla görevlidir. (İİBK, 1988, a, md. 10)

Genel Müdür Yardımcıları ise, Genel Müdürün emrinde ve onun yardımcıları olarak verilen emir ve direktifleri Genel Müdürün yapacağı işbölümüne uygun olarak yürütürler.

Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının teklifi üzerine müşterek karar ile atanırlar.(İ.İ.B.K.K.G.H.K., 1946, md.7/2)

Kurum Merkez Örgütünün içerisinde yer alan birimler şöyledir.

#### 1-Ana Hizmet Birimleri

##### a)İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Daire Başkanlığı

-İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Şube Müdürlüğü

-İş ve meslek Tahlilleri Şube Müdürlüğü

-Mesleğe Yönelme Şube Müdürlüğü

-Sanayide Eğitim Şube Müdürlüğü

##### b) İstihdam Daire Başkanlığı

-İşgücü İzleme Şube Müdürlüğü

-Yurtiçi İşe Yerleştirme Şube Müdürlüğü

-Yurtdışı İşe Yerleştirme Şube Müdürlüğü

#### 2-Danışma ve Denetim Birimleri

##### a)Teftiş Kurulu Başkanlığı

##### b)Hukuk Müşavirliği

##### c)Araştırma-Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı

-Araştırma ve Planlama Şube Müdürlüğü

-İstatistik Şube Müdürlüğü

-Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü

#### 3-Yardımcı Birimler

##### a)Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı

-Personel Şube Müdürlüğü

-Sicil Şube Müdürlüğü

-Tahakkuk İşleri Şube Müdürlüğü

**b) Muhasebe ve Mali İşler Daire Başkanlığı**

-Merkez Muhasebe Şube Müdürlüğü

-Revizyon Şube Müdürlüğü

-Bütçe ve Etüd Şube Müdürlüğü

**c) İdari İşler Daire Başkanlığı**

-Levazım Şube Müdürlüğü

-Evrak Arşiv Şube Müdürlüğü

-Sosyal İşler Şube Müdürlüğü

-İnşaat Şube Müdürlüğü

-Kreş ve Gündüz Bakımevi

-Daire Müdürlüğü

**d) Savunma Uzmanlığı**

**3.4.2. İş ve İşçi Bulma Kurumu Taşra Örgütü**

Kurumun Taşra Örgütü Bölge Müdürlükleri ,Şube Müdürlükleri ve Büro Şefliklerinden oluşmaktadır.

**1-Bölge Müdürlükleri:**

Bölge Müdürlükleri, kendilerine bağlı şube müdürlüklerinin amiri ve Genel Müdürlüğün taşra örgütündeki en yetkili temsilcisi olup, bölgesindeki iş ve işlemlerden dolayı Genel Müdürlüğe karşı sorumludur (İ.İ.B.KK.G.H.K.,1946, md.24).

Kurumun Taşra Örgütünde toplam 12 Bölge Müdürlüğü bulunmaktadır. Genel Müdürlük ile Şube Müdürlükleri arasında köprü görevi gören Bölge Müdürlükleri şu illerimizde bulunmaktadır. Adana, Ankara, Bursa, Diyarbakır,

Erzurum, İstanbul, İzmir, Konya, Malatya, Sakarya, Samsun, Trabzon Bölge Müdürlükleri ülke düzeyinde illerin yakınlığına ve ihtiyaca göre kurulmuşlardır. Görevleri Şube Müdürlükleri ile Genel Müdürlük arasında bağlantı sağlamak ve Şube Müdürlükleri arasında koordinasyonu sağlamaktır. Kurum yapısında Şube Müdürlüklerinin istisnai durumlar dışında Genel Müdürlükle yazışma yapmaları yasaktır. Bu nedenle yazışmalar Bölge Müdürlükleri aracılığı ile yapılmaktadır.

Bölge Müdürlüklerinin örgüt yapısı şu şekildedir.

a) Bölge Müdür Yardımcıları: Her Bölge Müdürlüğünde Bölge Müdürüne bağlı olarak çalışan 2 Bölge Müdürü Yardımcısı bulunmaktadır. Biri Teknik İşlerden sorumlu olarak çalışırken diğeri ise, İdari işlerden sorumlu olarak çalışmaktadır.

b) Muhasebe Şube Müdürlüğü: Bölge Müdürlüğü ve Bölge Müdürlüğüne bağlı Şubelerin Muhasebe ve Tahakkuk işlerini yürütmek ve Bölgenin aylık işlemlerini yürütmekle görevlidir.

Bölge Müdürlüğünde bulunan diğer birimler ise şunlardır.

c) Muhasebe Şefliği

d) Tahakkuk Şefliği

e) Personel Şefliği

f) İdari İşler Şefliği

g) İstatistik Şefliği

h) Sanayide Eğitim Uzmanlığı

2- Şube Müdürlükleri:

Kurumun asli görevlerini yürüten Şube Müdürlükleri Ülke düzeyinde İl Merkezleri esasına göre örgütlenmiştir. Kurum şubelerinin nerelerde kurulacağı ve her bir şubenin hangi il ve belediyelerin sınırları içinde faaliyette bulunacağı Genel Müdürlüğün teklifi ve Çalışma Bakanlığının kararı ile belirtilir (İ.İ.B.K.K.G.H.K., 1946, md.6/2). Sayıları her il'de 1 adet ve İstanbul'un Pendik İlçesinde 1 olmak üzere toplam 81 adettir.

Ayrıca Ankara ve İstanbul'da 1'er adet olmak üzere 2 adet Yurtdışı Hizmetler Şube Müdürlüğü bulunmaktadır.

Şube Müdürlüklerinin örgüt yapısı şu şekildedir.

- a) Yurtiçi İşe Yerleştirme Servisi Şefliği
- b) Yurtdışı İşe Yerleştirme Servisi Şefliği
- c) İdari İşler Servisi Şefliği
- d) Muhasebe Servisi Şefliği
- e) Personel Servisi Şefliği
- f) İstatistik Servisi Şefliği
- g) Meslek Danışmanlığı Servisi Şefliği
- h) İşveren Servisi Şefliği
- ı) Sakat ve Eski Hükümlülerle İşe Yerleştirme Servisi

### 3- Büro Şeflikleri

Faaliyet gösterdikleri ilde bulunan Şube Müdürlüğüne bağlı olarak hizmet veren Büro Şefliklerinin sayısı ise, 32 adettir.

### 3.5. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Personel Yapısı

1946 yılında 86 çalışanı ile Türk kamu yönetimindeki yerini alan İİBK'u 1997 sonu itibariyle 1.972'si dolu, 885'i boş olmak üzere toplam 2857 kadroya sahiptir (İ.İ.B.K., 1998, a, 57).

Kurumun temel görevlerini yürüten personel sayısı 1.623'tür. Türkiye'de işsiz sayısı ise, 1.332.000 kişidir (DİE, 1997, a, 33). Bu rakamlar karşılaştırıldığında kurumda çalışan 1 memura düşen işsiz sayısı 820 kişi olarak karşımıza çıkmaktadır. Şüphesiz bu sayı kurum faaliyetlerinin hakkıyla yerine getirilmesinin ne kadar zor olduğunu ortaya koymaktadır.

Kurum personelinin istihdam şekilleri incelenecek olursa iki türlü personel istihdam edildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi Memurlar, ikincisi ise, Sözleşmeli Personeldir. Kurum personel ihtiyacını mevcut boş kadroları ülke

düzeyinde ilan ederek karşılamaktadır. Alınacak personelde 657 sayılı Devlet memurları Kanununun 48. Maddesinde belirtilen genel şartların dışında özel bir şart aranmamaktadır.

İlk kez işe başlayan personel işe başladıkları birimde mevcut bütün birimlerde birim içi eğitime tabi tutulmakta ve asaleti onaylanmadan önce ise, Söke (Aydın), Erdek (Balıkesir), İskenderun ve Ankara'da bulunan Eğitim Tesislerinde Genel bir Hizmet İçi eğitime tabi tutularak kurum mevzuatı ve faaliyetleri hakkında eğitime tabi tutulmaktadır.

1997 yılında kurum personelinin hizmete yatkınlığını sağlamak, gerekli bilgi beceri ve davranışlar kazandırarak verimliliklerini artırmak ve gelecekteki görev ve sorumluluklarına hazırlamak amacıyla; İstihdam ve Eğitim Projesi desteğinde 16 kişi eğitimcilerin eğitimi, 974 kişi oryantasyon eğitimi, ayrıca 49 kişi de aday memurların eğitimi olmak üzere toplam 1.049 kişi eğitimden geçmiştir.

Aşağıdaki çizelgelerde kurumun personel yapısının yıllar itibariyle gelişimi ile 1997 yılı itibariyle personelin çalıştığı birimlere ve Eğitim durumlarına göre görünümü verilmektedir.

**ÇİZELGE 3: İş ve İşçi Bulma kurumu Personelinin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı**

Personel	1997 Yılı		
	Program Kadro Sayısı	Çalışan Personel	
		Ortalama Kişi	Yıl Sonu Kişi
A-Memurlar	2820	1.998	1.964
1-Genel İd. Hiz.	2368	1649	1623
2-Teknik Hiz.	54	29	30
3-Sağlık Hiz.	28	11	10
4-Avukatlık Hiz. Snf.	11	8	7
5-Yardımcı Hiz. Snf.	359	301	294
B- Sözleşmeliler	37	8	8
C-İşçiler	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>2.857</b>	<b>2.006</b>	<b>1.972</b>

Kaynak: İİBK Gen Müd. 1997 Yılı Faaliyet Raporu,57

Kurum mevcut kadrolarının % 82'sini Genel İdari Hizmetler sınıfında çalışan memurlardan oluşmaktadır. Kurumun ülke düzeyine yayılmış örgüt hizmetlerini yürüten bu personele diğer sınıflardan yardımcı olan personel sayısı ise, sadece 341 kişidir ki bu sayının hizmetlerin yürütülmesinde yetersiz kaldığı açıktır.



**ÇİZELGE 4: İş ve İşçi Bulma Kurumu Personelinin Örgüt Birimlerine Göre Dağılımı**

Çalışılan Birim	1997 Yılı Sonu İtibariyle	
	Kadro Sayısı	Çalışan Sayısı
<b>A-Merkez Örgütü</b>	638	415
1-Genel Müdürlük	3	3
2-Genel Müdürlük Bürosu	9	4
3-Teftiş Kurulu Başkanlığı	55	31
4-Hukuk Müşavirliği	18	13
5-APK Daire Başkanlığı	114	65
6-İşgücü Yetiştirme Mesleki Reh. Daire Bşk.	72	57
7-İstihdam Daire Başkanlığı	56	35
8-Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı	62	42
9-Muhasebe ve Mali İşler Daire Bşk.	48	28
10-İdari İşler Daire Başkanlığı	194	133
11-Savunma Uzmanlığı	7	4
<b>B-Taşra Örgütü</b>	2219	1.557
1-Bölge Müdürlükleri	450	278
2-Şube Müdürlükleri	1611	1146
Büro Şeflikleri	158	133
<b>Toplam</b>	<b>2857</b>	<b>1.972</b>

Kaynak: İİBK Gen Müd. 1997 Yılı Faaliyet Raporu,57

ÇİZELGE 5: İ.İ.B.K. 1946-1997 Kadro Sayısı ve Doluluk Durumu

YIL	KADRO SAYISI	ÇALIŞAN SAYISI	YIL	KADRO SAYISI	ÇALIŞAN SAYISI
1946	86	-	1971	1.722	1.667
1947	131	-	1972	1.845	1.658
1948	140	-	1973	2.101	1.926
1949	137	-	1974	2.110	2.008
1950	150	-	1975	2.168	2.084
1951	171	-	1976	2.192	2.119
1952	249	-	1977	2.203	2.084
1953	309	-	1978	2.769	2.270
1954	379	-	1979	2.658	2.381
1955	407	-	1980	2.682	2.393
1956	435	-	1981	2.682	2.243
1957	451	-	1982	2.682	2.103
1958	485	-	1983	2.687	1.985
1959	522	-	1984	2.868	2.199
1960	554	-	1985	2.868	2.222
1961	563	-	1986	2.868	2.231
1962	609	-	1987	2.868	2.166
1963	666	-	1988	2.868	2.205
1964	734	-	1989	2.968	2.324
1965	838	-	1990	2.874	2.325
1966	962	-	1991	2.966	2.272
1967	1.060	-	1992	2.976	2.100
1968	1.171	1..138	1993	2.976	2.200
1969	1.435	1.397	1994	2.858	2.022
1970	1.695	1.611	1995	2.853	2.032
			1996	2.857	2.040
			1997	2857	1.972

Kaynak: Yayınlanmamış 50. Yıl Notları, 1996,1997 Faaliyet Raporları

İş ve İşçi Bulma Kurumu yukarıdaki çizelgede de görüleceği gibi kuruluş yıllarından itibaren mevcut kadrolarını tamamıyla doldurabilmiş değildir.1997 yılı sonu itibariyle kurumun sahip olduğu kadroların sadece % 68'i olan 1972 kişi çalışmaktadır. Böyle bir yapıya sahip kurumun gerek yetersiz kadro, gerekse eksik personel sayısı ile ülke düzeyinde işsizlik gibi önemli bir sorunun çözümüne çalışması mümkün görülmemektedir.

**ÇİZELGE 6: İş ve İşçi Bulma kurumu Personelinin Eğitim Durumu**

Öğrenim Durumları	1997 Yılı
1- Yüksekokul	753
2- Lise ve Dengi Okul	918
3- Ortaokul	234
4- İlkokul	67
<b>Toplam</b>	<b>1.972</b>

Kaynak: İ.İ.B.K. Gen. Müd. 1997 Yılı Faaliyet Raporu, 58

Kurum personelinin eğitim yapısı incelendiğinde karşımıza çıkan durum şöyledir. Yüksek Öğrenim görmüş olanlar toplam; 753 kişi olup, oranı %38, Lise ve Dengi okul mezunları 918 kişi, % 47, Ortaokul mezunları 234 kişi, %12,İlkokul mezunları 67, %3 . İşsiz kesim gibi toplumun en sorunlu kesimi ve işveren gibi ekonomik olarak güçlü iki kesime hizmet veren kurum personelinin eğitim yapısının her iki kesime de hitap edecek düzeyde olması gerekmektedir.

### **3.6. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Bütçe ve Mali Yapısı**

İ.İ.B.K. Genel Müdürlüğü tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yönden özerk ve özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluş olması nedeniyle bütçesi de özel bütçe görünümündedir. Fakat 4837 sayılı kuruluş kanununun 14. Maddesi gereğince kurum tarafından hazırlanan bütçe Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının onayından geçtikten sonra yürürlüğe girmektedir.

Kurum Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi bir kurum olması nedeniyle Genel Muhasebe, Sayıştay ve Devlet İhale Kanununun kapsamı dışındadır.

Kurumun Gelir Kaynakları şunlardır.

1- Genel Bütçeden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Bütçesine konulan Hazine yardımları,

2- İşverenlere ücreti karşılığında verilen İşçi Çalışma ve kimlik Karnesi ve Tip Sözleşmeleri satış gelirleri,

3- İşverenlerden alınan yurtiçi ve Yurtdışı masraf karşılıkları,

4- Bağışlar,

5- Mevduat Faizleri,

6- Diğer Gelirlerden meydana gelmektedir.

Kuruluşu sırasında Çalışma Bakanlığının bütçesine konulan bir ödenekle başlayan kurumun kendisine verilen görevleri yerine getirmek ve bu çalışmalarını sırasında özerkliğini ve tarafsızlığını koruyabilmesi için 1950 yılında İl Özel İdareleri bütçe gelirlerinin % 0,5'i, Belediyelerin ise, Bütçelerinin Büyüklüklerine bağlı olarak % 0,5 ile % 1'i kadar bir gelirin İş ve İşçi Bulma kurumu payı olarak ayırmaları kabul edilmiştir. Fakat bu gelir kaynağı özellikle belediyelerin bu gelir aktarmalarını düzenli olarak yapmadığının anlaşılması sonucunda 1965 yılında 691 sayılı kanunla kaldırılmıştır. Kurumun günümüzde de devam eden bir diğer gelir kaynağı ise ; Sosyal Sigortalar kurumunun yıllık tahsilatının genel toplamının %0,5'ini Kuruma aktarmasında doğan gelirdir.

Kurumun diğer gelirleri arasında yer alan ve 1983 yılında yapılan bir değişiklikle 2821 sayılı Sendikalar Kanununda belirtilen gelirdir. Kanununun 46. Maddesine göre ; kapatılan Sendika veya konfederasyonların mal varlıkları İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne bırakılmaktadır. Fakat bu gelirler ve mal varlıkları , belirli özel koşullarla kuruma bırakılmaktadır. Şöyle ki, Kurum bu gelir ve mal varlıklarını ancak Mesleki oryantasyon ,Mesleki Eğitim ve işçilerin rehabilitasyonu gibi amaçlarla kullanabilecektir.

Kurumun 1996 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıdaki Çizelge 7'de verilmiştir.

**ÇİZELGE 7: İ.İ.B.K. Genel Müdürlüğünün 1997 Yılı Gelir-Gider Durumu**

(Milyon TL)

	1997 YILI
<b>I-Gelirler</b>	
1- Öz kaynak	401.904.-
2- Hazine Yardımı	3.074.559.-
<b>TOPLAM</b>	<b>3.476.463.-</b>
<b>II-Giderler</b>	
1-Personel Harcamaları	1.963.814.-
2-Diğer Cari Harcamalar	389.459.-
3-İşgücü Yetiştirme Kurs Giderleri	11.920.-
4-Yatırımlar	972.021.-
a)Normal Yatırım Giderleri	45.169.-
b)İstihdam Eğitim Proje Yatırım Giderleri	743.629.-
c)İşgücü Uyum Projesi	183.223.-
<b>TOPLAM</b>	<b>3.337.214.-</b>

Kaynak: İ.İ.B.K. 1997 Faaliyet Raporu 55

**3.7. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Donanım Yapısı**

İş piyasaları günümüzde iletişim kaynakları nedeniyle her geçen gün daha da küçülen dünyamızda meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak kolayca değişebilmektedir. Nitekim dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen ekonomik kriz kısa süre de diğer ülkeleri de etkilemektedir. Bu nedenle iş ve işgücü sürekli olarak bu gelişmelerin etkisi altında kalmaktadır. Bu değişim iş piyasalarını izleme ve denetlemekle görevli olan iş kurumlarının kendilerini sürekli olarak

yenileme ve olaylara zamanında müdahale edecek politikaların üretilmesi ve uygulanmasını sağlamak veya sağlamakla görevli kurumlara destek olmasını gerektirmektedir.

Kurumların başarısını etkileyen temel etkenlerden bazıları şunlardır.

- 1- Bütçe,
- 2- Personel,
- 3- Yönetim,
- 4- Bina,
- 5- Donanım

Yukarıda sayılan unsurların birini diğerinden üstün tutmamak gerekmektedir. Zira bu unsurların uyumlu bir şekilde bir araya getirilmesi kurumun etkinliğini artıracak, aksi durumda ise, kurum çalışmalarını yürütülse dahi tam anlamıyla etkinlik sağlamak mümkün görülmemektedir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü ülke düzeyinde faaliyet gösteren bir kurum olmasına rağmen bina ve diğer donanımları incelendiğinde hiçte yeterli bir yapıya sahip olmadığı görülmektedir. Kurumun 1996 yılı sonu itibarıyla 41'i kendi malı 87'si kiralık olmak üzere 128 binada hizmet vermekte olup, 30 şubesinde taşit bulunmamaktadır. (İ.İ.B.K., 99).

Kurumda 1987 yılında Ankara Şube Müdürlüğünde pilot bölge uygulaması olarak başlatılan otomasyon sistemi geliştirilerek 1991 yılında 5 şube Müdürlüğünün hizmetlerini Bilgisayar ile yürütmesi gerçekleştirilmiştir. 4 Mayıs 1993 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "İstihdam ve Eğitim Projesi" çerçevesinde bütün şubelerin otomasyona geçmesi hedeflenmiştir.

### **3.8. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Faaliyetleri**

Türkiye'de 1946 yılında kurulan ve halen istihdam hizmetlerinin yürütülmesinde en büyük görevi üstlenmiş olan İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünün yürütmekte olduğu faaliyetleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür.

1- İŖe YerleŖtirme Faaliyetleri

2- İŖ Piyasası AraŖtırması ve İstatistik Faaliyetleri

3- İŖgücü YetiŖtirme Faaliyetleri

4- Diğer Faaliyetler

### **3.8.1. İŖe YerleŖtirme Faaliyetleri**

İŖ ve İŖçi Bulma Kurumlarının asli görevlerinden olan iŖe yerleŖtirme faaliyetlerinin temel amacı iŖçi arayan iŖverene en uygun iŖçiyi, iŖ arayan iŖsize ise, vasıflarına en uygun iŖin bulunmasıdır.

İŖe yerleŖtirme faaliyetleri Ŗu alt baŖlıklardan oluŖmaktadır.

1- Yurtiçi iŖe yerleŖtirme faaliyetleri

2- YurtdıŖı iŖe yerleŖtirme faaliyetleri

#### **3.8.1.1. Yurtiçi İŖe YerleŖtirme Faaliyetleri**

Yurtiçi iŖe yerleŖtirme faaliyetleri ülke içerisindeki iŖ isteyenlerin durumlarına uygun iŖ, iŖverenlerin de iŖyeri ve iŖ Ŗartlarına uygun iŖgcnn bulunması ve denkleŖtirilmesidir.

Kurumun bu hizmetlerinden yararlanmak isteyen kiŖiler kurumun il düzeyinde (Gerekli görülen durumlarda ilçe) oluŖturulmuŖ bulunan Ŗube ve Bürolarına Ŗahsen, Telefonla veya Dilekçe ile Müracaat edebilmektedirler. Müracaat için Türk vatandaŖı olmak , 13 yaŖını bitirmiŖ bulunma, daha önce iŖsiz olarak kayıt yaptırmamıŖ bulunma gibi Ŗartların dıŖında özel bir istek bulunmamaktadır.

Kuruma müracaat eden iŖsizin bu isteği bir yıl süre ile iŖlemde kalmakta ve bu süre içerisinde kendisine uygun bir iŖ bulunamayan veya gönderilemeyen iŖsizin kaydı yenileme talebinde bulunmaması durumunda kurumun pasif iŖ arayanlar kayıtlarına alınmakta ve bu kayıtlarda 1 yıl bekledikten sonra kiŖinin müracaatının bulunmaması durumunda kayıt silinmektedir.

Yurtiçi iŖe yerleŖtirme faaliyetlerinde müracaat eden iŖsizin kaydı alınırken varsa mesleği, yaŖ durumu, askerlik durumu, alıŖma durumu, bakmakla yükümlü



olduğu birey sayısı, çalışmak istediği yer ve kesim (Kamu/Özel) ayrımı yapıp yapmadığı gibi sorular ile durumu hakkında bilgi alınmakta ve kişinin en uygun işe yerleştirilmesine çalışılmaktadır. Kurum bu hizmetleri için kişilerden herhangi bir ücret talep etmemektedir.

İşverenler açısından yurtiçi işe yerleştirme faaliyetlerinin amacı ise, işverenin eleman isteğinin karşılanmasıdır. 1475 sayılı İş Kanununun 86.. maddesine dayanılarak hazırlanan ve 6.8.1973 tarih ve 14617 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük” ve 20 Temmuz 1983 tarih ve 18110 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Kamu kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmelik”i gereğince işverenler taleplerini ayrıntılı bir şekilde Kamu yazılı, özel ise yazılı, telefonla veya ziyaret memurları aracılığı ile Kurumun yerel birimine bildirebilmektedirler.

Kurumun işe yerleştirme faaliyetlerinden yararlanmak isteyen işverenler bu hizmetin karşılığı olarak kurum tarafından belirlenen ücreti kurumun Şube veya bürolarının veznesine veya Banka hesaplarına yatırması gerekmektedir.

İşverenlerin kurumdan eleman istekleri; ilgili birimler tarafından müracaat edilen şube kayıtlarından yoksa kurum dışı kaynaklardan (Sendikalar, Meslek Kuruluşları, İşçi Toplanma Yerleri ve başka illerden) karşılanması için çaba gösterilmektedir. Kurumun işverenlerin isteklerini

- Kanuni Sakınca taşınması,
- Ahlaka uygun olmayan isteklerde bulunulması,
- İşverene belirli bir şahsın gönderilmesini amaçlayacak şekilde eleman niteliklerinin belirtildiği bir istekte bulunulması, (İ.İ.B.K.Ö.Y.Ş.H.T.,1973,md.26)

-İstenen eleman ile yapılacak olan iş arasında ilgi bulunulmaması veya uygun niteliklerin belirtilmemesi gibi durumlarda kabul etmemektedir.

Kurumun 1997 yılı sonu itibariyle Yurtiçi İşe Yerleştirme faaliyetlerinin durumu aşağıda verilmiştir.

Kuruma 1997 yılı içerisinde iş isteği ile müracaat edenlerin sayısı 468.070 kişidir. Bunların 359.832'si Erkek, 108.238'i ise Kadındır. Müracaat eden erkeklerden 12.388'i Bedensel Özürlü, 3.990'ı ise Eski Hükümlü olarak iş arayanlardan oluşmaktadır. Kadın müracaatçılarda ise durum şöyledir. 1693 kadın Bedensel özürlü olarak iş isteğinde bulunurken, 64 kadın ise kuruma Eski Hükümlü olarak iş arama isteğinde bulunmuştur. Diğer müracaat edenlerden 347.414'ü ise kuruma daha önce herhangi bir işi olmadığını beyan ederek iş arama isteğinde bulunan kişilerden oluşmaktadır.

1997 yılı içerisinde gerek kamu gerekse özel sektörden gelen açık iş yani eleman isteği toplam; 238.539'dur. Bu isteklerin cinsiyete göre dağılımı şöyledir. Erkek; 183.922, Kadın; 54.617. Açık işlerin Kesim dağılımı ise şöyledir. Kamu:141.125, Özel:97.414. Sektörel dağılım ise Tarım-Dışı: 171.553, Tarım-İçi: 66.986 şeklinde gerçekleşmektedir.(İİBK, 1998,a, 10)

Yine aynı dönemde kurum çalışmaları sonucunda 166.816'sı erkek, 53.799'u kadın olmak üzere her iki kesime toplam 220.615 kişi işe yerleştirilmiştir. Bu işe yerleştirmelerin 136.114'ü kamu,84.501'i ise, Özel kesim işyerlerine yapılmıştır. Yurtiçi işe yerleştirmelerin 153.655'i Tarım-Dışı iş kollarına yapılırken kalan 66.690'ı ise Tarım-İçi alana yapılmıştır.(İİBK,1998,b, 60)

Gelişmiş ülkelerin çoğunda olduğu gibi Türkiye'de de sakat ve eski hükümlülerin istihdamından sorumlu kuruluş İş ve İşçi Bulma Kurumudur. Kurum bu kişilerin istihdamını 1475 Sayılı İş Kanununun 25. Maddesine dayanılarak çıkarılan Yönetmeliklerle yürütmektedir.

1475 sayılı İş Kanununun 25. Maddesinin (a) Bendine göre;

“İşverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde %2 oranında sakat kimseyi meslek,beden ve ruhi durumlarına uygun bir işte çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il hudutları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenlerin çalıştırmakla yükümlü olduğu sakat sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır.

İşveren çalıştırmak zorunda olduğu sakat kimseleri İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile sağlar ” demektedir.

Aynı kanunun (b) bendinde ise,

“İşverenler 50 veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde % 2 oranında eski hükümlüye mesleklerine uygun bir işte çalıştırmakla yükümlüdürler.

İşveren çalıştırmak zorunda olduğu eski hükümlüleri İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile sağlar ” demektedir.

Kanundan da anlaşılacağı gibi Türkiye’de sakat ve eski hükümlülerin istihdamında kota sistemi uygulanmaktadır.

Kanuni zorunluluğu yerine getirmeyen işverenlere yine aynı kanunun 98. Maddesinin (c) maddesine göre cezai yaptırım uygulanmaktadır.

İş kurumlarının faaliyet alanlarından biri olan toplumun sorunlu kesimlerinin işe yerleştirilmesi faaliyetlerinde kurum 1997 yılı içerisinde 5.482’si Erkek,701’kadın toplam;6183 Bedensel özürünü işe yerleştirirken, 2.068’i erkek, 31’i kadı olmak üzere 2.099 Eski Hükümlüyü Kamu ve Özel sektör işyerlerine yerleştirmiştir.(İİBK,1998, a, 11) 1997 yılında kurum elemanlarının denetimleri sonucunda İş Kanununun 25. Maddesindeki yükümlülüklerini yerine getirmeyen kurumların Açık kontenjanları ve sektörel dağılımı şöyledir. Bedensel Özürlü: Kamu; 1.177, Özel; 6.961, Eski Hükümlü: Kamu; 1.488, Özel; 18.224 kişidir (İ.İ.B.K., 1998, a, 25-26).

Kurumda 1997 yılı sonu itibariyle iş arayan kişi sayısı 665.778’dir. Bu rakamın 561.866’sı erkek, 103.912’si ise kadın iş arayanlardan oluşmaktadır.

### **3.8.1.2. Yurtdışı İşe Yerleştirme Faaliyetleri**

İş ve İşçi Bulma Kurumu Yurtdışı İşe Yerleştirme Faaliyetlerini Türkiye’nin Yurtdışı İstihdam Politikası çerçevesinde yapmış olduğu ikili anlaşmalar ve Uluslararası normlara uygun olarak yürütmektedir.

Kurum Yurtdışına işçi gönderme faaliyetlerini 4.10.1990 tarih ve 20302 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Yurtdışında işe yerleştirme Hizmeti Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre yürütmektedir.

Yurtdışına ilk işçi gönderme hizmeti 1961 yılında Türkiye ile Federal Almanya Cumhuriyeti arasında yapılan Bonn Antlaşması çerçevesinde kurum aracılığı ile yapılmıştır. Kurum bu faaliyetlerini Ankara ve İstanbul’da bulunan

yurtdışı hizmetler Şubeleri aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Bu hizmetler için kurum müracaatçılardan hiçbir ücret talep etmemektedir.

Yurtdışına işçi olarak gitmek isteyen kişiler kurumun yerel şubelerine müracaat etmelerinde Yurtiçi müracaat için aranan şartlar aranmaktadır. Bu müracaatta tek fark Yurtiçi Müracaatlarda kişinin beyanı esas alınırken Yurtdışı kayıtlarında bireyin mesleği ve kimliği ile ilgili belgeler ile müracaatı istenmektedir.

Yurtdışı işçi istekleri İlgili işveren tarafından Yurt Dışı İşlemler Şubelerine iletilir ve kabul edilen talepler Genelgenin emirleri doğrultusunda diğer yerel şubeler arasında dağıtılarak karşılanmasına çalışılır (İ.İ.B.K.,1977, md.45).

1997 yılında kuruma Yurtdışında çalışmak isteği ile 519 kişi kayıt yaptırmıştır. Aynı dönem içerisinde kendi imkanları ile iş bulan 33.321 kişi Yurtdışına işçi olarak gönderilmiştir (İ.İ.B.K., 1998, a, 31).

### **3.8.2. İş Piyasası Düzenleme Faaliyetleri**

#### **3.8.2.1. İşyeri Ziyaretleri**

Kurumun memurları aracılığı ile kamu ve özel işyerlerini belirli dönemlerde ziyaret temek suretiyle mevcut işyerlerinin belirlenmesi, işyerleri ile ilişki kurmak ve mevcut ilişkileri geliştirmek, Kurumun faaliyetleri ve hizmetlerinin işveren kesimine tanıtılmasını sağlamak, iş piyasası hakkında bilgi toplamak, işyerlerinin mevcut ve gelecekteki olası eleman ihtiyaçlarını belirlemek amacıyla çalışmalar yapmaktadır.

Kurum 1997 yılı içerisinde 25.011'i Büyük işyeri,20.716'sı Küçük işyeri olmak üzere toplam 45.727 adet işyerini ziyaret etmek suretiyle iş piyasası ile ilgili bilgi toplamıştır (İ.İ.B.K., 1998, a, 50).

Kurum işyerlerini çalıştırdıkları işçi sayısına göre Küçük ve Büyük işyerleri olarak ayırma tabi tutmuştur. 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri Büyük işyeri kapsamına alınmakta ve ziyaret programlarında yer verilerek düzenli olarak ziyaret edilmektedir. 9 ve daha az işçi çalıştıran işyerleri ise, küçük işyeri olarak adlandırılmakta ve bu işyerleri ziyaret programı dışında tutulmakta ve gerek görülmesi durumunda ziyaret edilmektedir. İşyerleri buldukları yerdeki şubeler

tarafından kendileri için açılan işyeri formları aracılığı ile izlenmekte ve istihdam artış ve azalışları izlenmektedir.

Kurum büyük işyerlerini aylık olarak göndermek zorunda oldukları işyeri bildirim formu aracılığı ile de sürekli olarak izlemek suretiyle işgücü piyasasındaki mevcut değişimi ve olası gelişmeleri izlemek suretiyle ilgili tedbirlerin alınması görevini yerine getirmeye çalışmaktadır. İşverenler her ayın sonunda çalışan sayısını tabi oldukları yasa, Cinsiyet, Sakat veya Eski Hükümlü olma, işe alma ve çıkarma gibi bilgileri kuruma bildirmekle yükümlüdürler.

### **3.8.2.2. İşgücü Piyasası Araştırma Faaliyetleri**

Kurumun her yıl yaptığı işgücü piyasa araştırması ile, işe yerleştirme, iş analizi, mesleğe yöneltme ve işgücü gibi temel görevlerini daha etkili olarak gerçekleştirebilmesi için gerekli olan bilgileri toplamaktadır.

İşgücü piyasa araştırması ile; işyerlerini tanıma bakımından edinilecek bilgilere ek olarak özellikle işe yerleştirme hizmetlerini gerçekleştirebilmek için, işyerlerinin işgücü ihtiyacı tahminleri , meslek, cinsiyet ve sayı olarak belirlenmekte ve ileride yapılacak ziyaretlerle bu tahminlerin işe yerleştirme olarak gerçekleşip gerçekleşmediği izlenmektedir.

Yapılan bu çalışma kapsamına 50 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri dahil edilmektedir. Toplanan bilgiler şube müdürlükleri aracılığı ile Genel Müdürlüğe gönderilmekte ve bu bilgiler birleştirilerek yorumlanmakta ve konu ile ilgili kurum ve kişilerin bilgilerine rapor şeklinde sunulmaktadır.

İşgücü Piyasa araştırması faaliyetleri içerisinde yer alan bir başka çalışma ise, 1475 sayılı İş kanununun 84. Maddesi ile kuruma verilen "... işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip,geçim şartlarındaki yükseklikle karşılaştırarak sosyal sıkıntıların önüne geçmek için bütün yurtta yahut bir bölgede veya belediye çevresinde alınması gereken tedbirleri tespit ve bunların uygulanmasına yardım etmek,..." görevi yerine getirmek amacıyla işyerlerinde uygulanan ücretleri mesleklere ve eğitim durumlarına göre sınıflandırmakta ve bu verileri Genel Müdürlüğe göndermektedir.

### **3.8.2.3. İstihdam Raporu Faaliyetleri**

İş ve İşçi Bulma Kurumu şubelerinin 1988/4 No'lu Genelge uyarınca yürüttükleri bu çalışmanın amacı; ilgili kesimlere istenilen düzeyde ve daha etkili verilmesi için neler gerektiği ve bu kesimlerin kurum çalışmalarına bakışları ile buldukları bölgenin nüfus yapısı, nüfusun yaş durumu, işyerlerinin istihdam durumu ve gelişmeler, faaliyet alanları, eğitim durumu gibi konularda hazırlanan raporlar Şube müdürlükleri aracılığı ile Genel Müdürlüğe iletilmekte ve toplanarak birleştirilen bu bilgiler her yıl "İstihdam Raporu" olarak yayınlanmaktadır.

İstihdam raporu hazırlama çalışmaları sırasında şube müdürlükleri buldukları çevrede araştırma çalışmaları sırasında şu bilgileri toplamaktadırlar.

1- Yeni açılan İşyerleri: Açılan işyerinin ekonomik ve faaliyet kodu, işyerinin adı, işyerinin girişimcisinin türü, işyerinde çalışanların durumu ve bu işyerine kurum aracılığı ile işe yerleştirilenler gibi bilgileri içermektedir.

2- İstihdamını artıran işyerleri: Şube müdürlüğü faaliyet alanında istihdam artışına giden işyerinin adı, faaliyet kodu ve artıştan önceki çalışan sayısı, artış miktarı ve kurum aracılığı ile işe yerleştirmeleri içeren bir çalışmadır.

3- Kapanan işyerleri: Faaliyetine son veren işyerinin adı, faaliyet kodu , girişimci türü, son istihdam sayısı ve kapanma nedenleri ile ilgili bilgiler toplanmaktadır

4- İstihdamının daraltan işyerleri: İşyerinin faaliyet türü ve kodu,girişim türü, kapasite durumu, istihdam daraltmasına gidilmeden önceki istihdam durumu ile neden istihdam daraltıldığı konularını içeren bir çalışmadır.

### **3.8.2.4. İstatistik Faaliyetleri**

İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen bu çalışmanın amacı kuruma bağlı şube ve büroların çalışmalarının bir bütün olarak düzenlemek ve yapılacak çalışmalarda yararlanmaktır. Kurum Şubelerden gelen aylık istatistik çalışmalarını içeren bilileri birleştirerek aylık istatistik bülteni şeklinde yayınlamaktadır.

### **3.8.3. İşgücü Yetiştirme Faaliyetleri**

#### **3.8.3.1. Mesleğe Yönelme Faaliyetleri**

Uluslararası Literatürde mesleğe yönelme; bireyin bütün bilgi, maharet ve yeteneklerini kullanabileceği en uygun çalışma alanının, işyerlerinin şimdiki ve gelecekteki işgücü ihtiyaçları göz önünde tutularak tespit olunması ve bunun seçimine yardım edilmesi olarak tanımlanmaktadır. (İ.İ.B.K.,1990,a, 44)

1475 sayılı İş kanununun 83. Maddesi ile” İşçilerin elverişle oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi” ödevi İş ve İşçi Bulma Kurumu’na verilmiştir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkındaki Tüzüğün 37,38 ve 39. Maddelerinde mesleğe yönelmenin aktif insan gücü politikasının geliştirilmesindeki gerek ülke düzeyinde gerekse kurum açısından önem ve sorumluluğu belirtilmiştir. 1951 yılında ilk Mesleğe Yönelme Servisini oluşturan kurum bu servisi 1972 yılında Mesleğe Yönelme Şube müdürlüğü düzeyine çıkarmıştır..1996 yılı sonu itibariyle Adana,,Ankara,İzmir,Bursa ve İstanbul’da olmak üzere 5 ilde Mesleğe Yönelme Hizmeti meslek danışmanları tarafından verilmeye devam edilmektedir.

Mesleğe Yönelme kişinin bilgi, beceri ve deneyimleri göz önüne alınarak yeteneklerine uygun mesleklerin seçimine yardımcı olmaktır. Okulu yeni bitirmiş, o anda işe girmemiş ya da girip de uyum sağlayamamış kişiler bu yönelme kapsamına alınır (Sabuncuoğlu ,1992, 177). Kurum Mesleğe Yönelme faaliyetlerini Araştırma ve Değerlendirme, Dokümantasyon Servisi,Mülakat ve Mesleki Danışmanlık ve Endüstriyel Psikoloji servisleri aracılığı ile yürütmektedir.

Kurum bu faaliyetlerini yürütürken mesleklerin sertifikasyonunu sağlamak ve mevcut Türk meslekler sözlüğünü güncelleştirme çalışmalarını da sürdürmektedir. TİSK, TESK, TÜRK-İŞ, MEB, YÖK, DİE, KOSGEB, ATHB VE MPM gibi kuruluşların üyelerinden oluşan Meslek Danışma Komisyonu (MEDAK) kurmuş ve hazırlanan meslek bilgi dosyalarını inceleyerek onaylamaktadır.



### **3.8.3.2. İşgücü Yetiştirme Kursları**

İş ve İşçi Bulma kurumunun istihdam hizmetleri içerisinde en önemli çalışmalardan biri olan iş gücü Yetiştirme kurslarının amacı İş piyasasının ihtiyaç duyduğu fakat gerek kurum kaynaklarından gerekse kurum dışı kaynaklardan karşılanamayan işgücü ihtiyaçlarının kurumda kayıtlı vasıfsız işgücü veya geçerliliğini yitirmiş bir mesleğe sahip olan bireylerin eğitimden geçirilerek vasıf kazandırma yoluyla istihdamının sağlanmasıdır.

Kurumun bu çalışmalarının yasal dayanağı 11 Ocak 1988 yılında yürürlüğe giren” İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği “dir. Bu yönetmelik 24 Ağustos 1996 tarih ve 22737 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak yürürlüğe giren “İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Yetiştirme ve Geliştirme Yönetmeliği “ ile değiştirilmiştir.

Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 1988 yılından 1997 yılı sonuna kadar kurum tarafından açılan işgücü yetiştirme kursu sayısı 6.188’dir. Eğitilen kursiyer sayısı ise,110.340 kişidir (İ.İ.B.K., 1998, a, 34).

Kurum işgücü yetiştirme kurslarını halen Dünya Bankasının desteğinde yürütülen “İstihdam ve Eğitim Projesi” çerçevesinde “İstihdam Garantili İşgücü Yetiştirme Kursları” şeklinde yürütmektedir. Kurum bu çalışmalarını işgücü ihtiyacı olan ve ihtiyaç duyduğu işgücünü yetiştirme imkanı olan işyerleriyle işbirliği yapabildiği gibi gerekirse diğer kamu kurum ve kuruluşlarından da yardım alabilmektedir. İşgücü Yetiştirme kurslarının masrafları kurum tarafından karşılanmakta ve işverene “Müteşebbise sağlanacak Kurs Desteği” ve “Eğitim Araç-Gereç Desteği” şeklinde yardım yapılmaktadır. Kurs sonucunda işverenden yetişmiş işgücünü işe alması istenmektedir.

### **3.8.3.3. Sanayide Eğitim Faaliyetleri**

Kurumun bu faaliyetinin amacı; İmalat sanayii işyerleri ile maden ve benzerlerini çıkaran işyerleri ile gerek görülen diğer ekonomik faaliyetlerle uğraşan işyerlerinde çalışan işgücünün eğitim yoluyla niteliklerinin artırılması ve geliştirilmesidir. Sanayide eğitim Çalışmaları İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel

Müdürlüğüne bağlı bulunan Sanayide Eğitim Şube müdürlüğünün sanayide Eğitim Uzmanları tarafından 3 düzeyde verilmektedir. Bu düzeyler şunlardır.

1- İşçi Geliştirme Semineri: İmalat sanayii işyerlerinde çalışan işçilere yönelik bir faaliyettir.

2- İlk Kademe Yöneticilik semineri:İşyerlerinde ilk kademe yöneticisi olarak görev yapan usta,Ustabaşı,nezaretçi,monitör gibi elemanlarla bunların yardımcılarına verilen bir eğitimidir.

3- Orta Kademe Yöneticilik Semineri:İşyerlerinde bulunan teknisyen,Kısım Amiri, Şef, Mühendis gibi Unvanlarla çalışan elemanların eğitimini içermektedir.

#### **3.8.4. Diğer Faaliyetler**

Kurumun diğer faaliyetleri arasında sayılan çalışmalar şunlardır.

1- İş Analizi ve Meslek Sınıflandırma Çalışmaları: Türkiye’de gerek işverenlerin istedikleri nitelikte eleman bulmalarını sağlamak gerekse işçilerin mesleklerinin tam anlamıyla tanımını yaparak bu konuda eğitim verilmesini kolaylaştırmak amacıyla ülke düzeyinde kendine özgü çalışma şekilleri olan mesleklerin analiz edilerek Türk meslekler sözlüğüne alınması amacını güden bir çalışmadır.

2- Basın-Yayın ve tanıtım Çalışmaları: Türkiye’de kamuoyu tarafından faaliyetleri yeterince bilinmeyen ve kurumun kamuoyuna tanıtılması ve çalışmalardan ilgili kesimleri haberdar etmek ve kurumun tanıtımını sağlamaya yönelik çalışmalardır. Bu çalışmalar kapsamında kurum basın-yayın organlarına yönelik basın bildirimleri, broşürler, Açık İşler Bülteni, kurum çalışmalarını anlatan kurum bülteni gibi yazılı araçlardan yararlanmaktadır. Ayrıca Kurum kendini tanıtmak amacıyla değişik dönemlerde toplantılar düzenleyerek ilgili kesimin ilgisini çekmek yönünde faaliyetlerde bulunmaktadır.

## 4. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNUN SORUNLARI

### 4.1. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Genel Olarak Sorunları

Gelişmiş ülkelerde istihdam kurumları, istihdam politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında etkin kuruluşlardır. İstihdam ve işsizlik sorununun hem sosyal hem de ekonomik bir sorun olması nedeniyle istihdamı geliştirmek ve işsizliğin azaltılması için gerekli önlemler almak zorunda olan ülkeler, mevcut istihdam kurumlarından ülke düzeyinde etkin ve aktif bir istihdam politikaları uygulayan kuruluşlar olarak yararlanma yoluna gitmektedirler.

Bu gelişmelerin sonucunda iş kurumları, yalnızca iş ve işçi bulma sorunuyla uğraşmakla kalmamış iş piyasasının düzenlenmesi yoluyla mevcut emek gücünün etkin kullanımına ve ekonomik kalkınmaya önemli katkıda bulunmuşlardır.

Türkiye'nin yasal tek istihdam kuruluşu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu ise, dünyadaki ve iş piyasalarındaki gelişmeleri izlemek için gerekli değişimi yakalamaktan uzak kalmıştır. 1946 yılında günün koşullarına göre oldukça ileri sayılabilecek bir yasal düzenleme ile kurulan kurum gerekli yasal düzenlemelerle desteklenmemesi nedeniyle iş piyasasını tam anlamıyla izlemek ve gerekli politikaları üretecek bir yapıya kavuşturulamamıştır.

Türkiye'de kurum işçi ile işveren arasında aracılık hizmeti vermekten fazlasını yapmaktan uzak kalmıştır. Çağdaş iş kurumlarının üstlenmiş olduğu iş piyasasının organizasyonu, istihdam yaratma, mesleki eğitim vb. konular Türk İş Kurumunun ilgi alanının dışında kalmıştır. Çünkü kurum 1970'li yıllarda bütün Dünyada baş gösteren petrol krizi nedeniyle yurtdışına işçi göndermekte zorlanmaya başlayınca çalışmalarını yurtiçine çevirmiştir. Bu değişimin istek dışı olması ve kurumun bu konuda hazırlığının bulunmaması başarısızlığı ve kabuklaşmayı da beraberinde getirmiştir. 1990 sonrası yeniden yapılanma çalışmaları ile çağdaş iş kurumlarının üstlenmiş olduğu görevlere talip olan kurum aşağıda sıralanan bazı önemli nedenlerden dolayı bunu gerçekleştirememiştir.

1- Kurumun faaliyetlerini yürütürken dayandığı yasal düzenlemelerden kaynaklanan sorunlar .

2- Örgütlenme ve örgüt yönetiminden kaynaklanan sorunlar.

3- Personel ve Personel Yönetiminden Kaynaklanan sorunlar.

4- Örgütün mali yapısı ve diğer donanımlarından kaynaklanan sorunlar.

#### **4.1.1. Mevcut Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunları**

Kurumun görevlerini yerine getirirken veya çağdaş iş kurumu olarak hizmet vermesinde karşılaştığı başlıca sorunları şöyle sıralanabilir.

1- 1946 yılının şartlarına uygun olarak hazırlanan 4837 sayılı kuruluş kanunu çağdaş iş Kurumlarına verilen görevleri yerine getirmekten uzak kalmakta bu nedenle kurum ülkenin ekonomik ve sosyal yapısında meydana gelen değişimlere cevap vermekten uzak kalmaktadır. Türkiye’de çalışan yabancılara çalışma iznini İçişleri Bakanlığı vermektedir. Oysa Gelişmiş ülkelerde bu görev İş Kurumlarının yetkisi dahilindedir.

2- Çağdaş iş kurumlarının görevlerinden biri olan Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi görevinin 1475 sayılı İş kanunu ile İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilmesine rağmen aynı görevin Milli Eğitim Bakanlığına da verilmesi iki kurum arasında yetki ve görev çatışmasına yol açmaktadır. Bu durum Mesleki Eğitim faaliyetlerinin yürütülmesinde sorunlara yol açmaktadır.

3-1475 sayılı İş Kanununun kurumla ilgili maddelerinin günün koşullarına uymaması ve uygulamayı gerçekleştirilmeme durumunda uygulanacak yaptırımların günün koşullarına göre çok düşük kalması ve bunun değiştirilmesinin kurumun yetkisi dışında bırakılması kurumun görevlerini yerine getirmesinde güçlükler yol açmaktadır. Özellikle İşyerlerinin Sakat ve Eski Hükümlü ihtiyaçlarını kurumdan karşılamamaları durumunda uygulanan cezanın 500.000 TL olması işverenleri bu yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmalarına yol açmaktadır. Ayrıca kötü niyetli işverenlerin bu yükümlülüklerini imkansız denecek şekilde eleman isteğinde bulunarak hileye başvurmaları konusunda yaptırım bulunmaması da kurum çalışmalarını engellemektedir.

4- İşverenlerin işçi isteklerini karşılama konusunda serbest olmalarına rağmen eleman ihtiyaçlarını kuruma bildirmelerinin yaptırımının olmaması kurumun iş piyasası hakkında gerekli olan verileri toplamasını engellemektedir.

5- Kamu kurum ve kuruluşlarının eleman alımlarında kurumu eleman alımını onaylamak zorunda bırakması kurumun kamuoyunun gözünde etkisiz bir kurum olarak görülmesine neden olmaktadır.

6- Yurtdışı işe yerleştirme faaliyetlerinde sıra esasının kaldırılmasına neden olan Kararname ve Tebliğlerin fırsat eşitliğini bozması ve bu şekilde bir düzenlemeye gitmesi işsiz kesimin firmalarca yasal olmayan bir şekilde faaliyet gösteren özel iş bulma bürolarının sömürüsüne açık hale getirmektedir.

7- Kuruma müracaatlarda işsizlerin beyanın geçerli kabul edilmesi nedeniyle işsizlerin gerçek mesleklerinin öğrenilememesi ve bunun sonucunda gerçekleştirilen işveren takdimlerin yetersiz eleman olarak algılanması ve işe alınmaması kurumun işveren kesimi nezdindeki güvenilirliğini sarsmaktadır.

8- İş piyasasında şeffaflığı sağlayarak bu yönde alınacak kararlarda etkinliği sağlama yönündeki çalışmalarda gerek kamu gerekse özel kurumların bilgi vermekten kaçınması ve bunu engelleyecek yaptırımların yetersizliği veya hiç uygulanmaması kurumun sahip olduğu bilgilerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır.

9- 1475 sayılı kanunla kuruma verilen ücret seviyelerinin tespiti görevinin kurumca gerçekleştirilmesi ve alınacak tedbirlerin belirlenmesinde görev alması konusu kanunun yayımlandığı tarihten günümüze kadar herhangi bir şekilde uygulamaya geçirilememiştir. Ayrıca Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumuna Asgari Ücret Tespitinde görev dahi verilmemiştir. Böylece kurum kanunen görevli, gerçekte ise, ilgisi olmayan bir kurum olarak kalmıştır.

#### **4.1.2. Örgütlenme ve Örgüt Yönetiminden Kaynaklanan Sorunları**

Kurumun örgütlenmeden kaynaklanan sorunlarını şu şekilde sıralanabilir.

1- Kurumun örgüt yapısı Türk İdari yapısına uygun olarak merkezden taşraya doğru yayılma şeklinde gerçekleşmiştir. Bu tür bir örgütlenmenin sonucu olarak ta bütün yetkiler merkezde toplanmıştır. Bütün uygulamalar merkezin almış olduğu kararlar doğrultusunda gerçekleşmektedir. Merkez örgütü ile Taşra örgütü arasında 12 ilde kurulmuş bulunan Bölge Müdürlükleri bulunmaktadır. Taşra örgütleri yaptığı çalışmaları, yazışmaları veya alacağı kararları merkeze bu birim

aracılığı ile bildirmektedir. Bu uygulama ise, faaliyet alanındaki sorunların en yakın takipçisi olan yerel şubelerin alacağı kararları merkeze sorması ve bu konuda yeterli bilgiye sahip olmayan merkezin direktifleri doğrultusunda hareket etmesini gerektirmektedir. Örgütün bu yapısı istihdam sorunun çözümünü tamamen merkeziyetçi bir uygulamanın tesadüfi kararlarına bırakmaktadır.

2-Taşra örgütünün Şube Müdürlüğü düzeyinde oluşturulması kurumun diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerde ast-üst ilişkisinde sorunlara yol açmaktadır. Çünkü Türk İdari Yapısı içerisinde kamu kuruluşlarının taşra örgütleri büyük oranda il müdürlükleri olarak oluşturulmuştur ve bu örgütlerin başında il müdürleri bulunmaktadır. Kurumun taşra örgütündeki en üst yetkilinin şube müdürü olduğu düşünülürse kurum temsilcisinin diğer kamu temsilcilerinin astı konumunda bulunması, gerek temsil gerekse denetim yetkisinin gerçekleştirilmesinde sorunlara yol açmaktadır.

3- Kurum idari yönden özerk bir kurum olmasına rağmen kurumun en üst amiri genellikle kurum dışından ve kurum çalışmaları hakkında yeterli bilgi birikimine sahip olmayan kamu temsilcilerinden seçilmesi ve bu seçimde kurumun söz sahibi olmaması kurum çalışmalarının ve çalışanlarının çalışma motivasyonunu da olumsuz bir etki yaratmaktadır. Kurum kurulduğu tarih olan 1946 yılından 1998 yılına kadar geçen 51 yılda 17 Genel Müdür tarafından yönetilmiştir(İ.İ.B.K.,1995,22-23). Yani bir Genel Müdürün ortalama görev süresi 3 yıldır. Üç yıl görevde kalan bir kurum başkanının görevinde ne kadar başarılı olacağı ve alacağı kararların isabetlilik düzeyi tartışma konusu olabilecektir.

Kurumun çalışma alanı toplumun tüm kesimlerini ilgilendirmesine rağmen bu konuda tek söz sahibi taraf kamu kesimidir. Oysa gelişmiş ülkelerde kurumun yönetimi işçi, işveren ve kamu temsilcilerinden oluşan üçlü bir yönetim kurul tarafından gerçekleştirilmektedir. İstihdamla ilgili kararların alınması ve uygulanmasında başarı, ancak konunun ilgili taraflarının katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bu nedenle kurumun bu konudaki kararlarının isabet oranı ancak kendi kaynaklarına ve bilgi birikimine bağlı kalmaktadır. Kurumun bu konudaki bilgilerin ise, ülke gerçeklerini yansıtmaktan uzak olduğu göz önüne alınacak olursa başarı şansının düşük kalacağı söylenebilir.



Kurumun çalışmaları kuruluşundan 1961 yılına kadar uzun bir dönem sadece vasıfsız işgücünü karşılamaktan ibaret kalmıştır.1961-1973 yılları arasında ise, Yurtdışı işe Yerleştirme faaliyetleri kurumu dünyanın en önde gelen istihdam kurumlarından biri olmasına yol açmıştır. Bu çalışmalar kurumun 1475 sayılı İş Kanunu ile kendisine verilen diğer görevlere yeterince ilgi göstermemesine yol açmıştır. 1973 yılı sonrasında Batı ülkelerinde meydana gelen ekonomik sıkıntılar kurumun gözünün ülke içerisine çevrilmesine neden olmuştur. Fakat bu göz çevirme istenen düzeyde gerçekleşmemiştir. 1997 yılı içinde kurumun toplam işe yerleştirilen işsiz sayısı 220.615'tir. Fakat bu işe yerleştirmelerin % 63.54'ünü oluşturan 140.188 kişisi vasıfsız işçilerdir, geriye kalan % 36.46'sı ise vasıflı işgücüdür. Vasıflı işgücünün içerisinde ise % 24.10'luk bir oran 53.178 kişi Tarım işlerine yerleştirilmiştir. Bu açıdan bakılacak olursa kurum işe yerleştirme hizmetlerinde yetersiz kalmaktadır. Bunun nedeni ise, kuruma yapılan müracaatların % 38.30'luk kısmının vasıfsız işgücünden meydana gelmesi ve bunun yanında vasıflı işgücünün içerisinde ise,% 33.61'lik oranın Muhasebe Elemanları, Ağır Vasıta Şoförler,Tarım işçilerinden oluşması gösterilebilir.(İİBK,1998, b,22) Bütün bunların sonucunda kurumun iş piyasasının ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip işgücünü bulmakta yetersiz kalması kurumun iş piyasasına hakimiyetini önleyen bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Örgüt yönetiminden kaynaklanan bir diğer sorun ise, kurumun halkla ilişkiler ve tanıtımındaki yetersizliktir. Kurumların kendilerine verilen görevleri hakkıyla yaptıkları sürece toplumsal yapıda yerlerini korudukları, görevlerinin tamamlanması veya hakkıyla yapamamaları durumunda ise, ortadan kalkacakları bir gerçektir. İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü hizmet verdiği toplum tarafından yeterince tanınmamaktadır. Bunun en iyi örneği kuruma iş aramak için gelen işsizlerin sayısıdır. 1997 yılında Türkiye'deki işsiz sayısı resmi rakamlara göre 1.332.000 kişi olarak tespit edilmiştir (İ.İ.B.K. 1998,a , 8). Bu sayı aynı yıl kuruma işsiz olduğunu belirterek kayıt yaptıranların sayısı ile karşılaştırıldığında (468.070) işsizlerin ancak 1/3'ü kuruma müracaat ettiği görülmektedir. Aynı durum İşveren kesimi içinde söz konusudur. İşverenlerin eleman ihtiyaçlarını karşılama yöntemleri TÜSİAD'IN 1987 Yılında yaptırdığı bir anket çalışması sonucunda şöyledir. Tanıdık,Dost ve Akraba



aracılığı ile eleman arayanlar % 45.2'i, Çalışan İşçiler aracılığıyla eleman arayanlar % 24.2, İşyerinde ilan asmak suretiyle eleman arayanlar % 12.9, Gazete İlanlarıyla eleman arayanlar % 6.5, İş ve İşçi Bulma Kurumu Aracılığıyla eleman arayanlar % 6.5, Diğer yöntemlerle eleman arayanlar %4.8'dir (TÜSİAD,1988,22). Bu göstergeler kurumun görevlerini yeterince gerçekleştiremediği ve görevlerini anlatamadığını göstermektedir. Kurum aracılığı ile işe yerleştirilen kişiler incelendiğinde 1997 yılında 220.615 kişi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumun 1997 yılı işe yerleştirme faaliyetinin dağılımına bakılarak kurumun ne kadar gerçek iş bulduğu ortaya daha net olarak çıkacaktır. Bu netlik kurumun faaliyetlerinin durumunu ortaya koyması açısından oldukça önemlidir.

Normal işe yerleştirilenler:	75.361
İş Akitleri Askıya Alınanlardan İşe Yerleştirilenler:	102.347
Tescil İşlemlerinden İşe Yerleştirilenler:	412
Tarım Aracıları Eliyle İşe Yerleştirilenler:	42.495

Bu işe yerleştirme faaliyetlerinden gerçek anlamda işe yerleştirilenler Normal işe yerleştirilenlerdir. Bunun toplama oranı: % 34'tür.

Diğer işe yerleştirme faaliyetleri arasında en yüksek oranı oluşturan iş akdi askıya alınanlar kamu kesiminde her yıl çıkarılarak ertesi yıl tekrar işe alınan geçici işçilerden oluşmaktadır. Bu işçiler her işe alınışlarında kurumca işe yerleştirilmiş gibi değerlendirilmektedir.

Tescil işlemlerinden işe yerleştirilenler grubunu ise, kamu yada özel sektör tarafından daha önce kurumun bilgisi dışında işe alınmış olup, gerek kurum elemanlarının denetimi sırasında yada ilgili kuruluşun isteği sonucunda bu kişilerin önce kuruma işsiz olarak kayıt ettirilmesi ve daha sonra bu kişilerin özelliklerini içeren bir talepte bulunulmak suretiyle işe alınması şeklinde gerçekleşen bir işe yerleştirme şeklidir.

Tarım aracılığı ile işe yerleştirilenler ise, kurumdan özellikle tarım işlerinde çalıştırılmak üzere işçi toplama izni alan kişilerin yapmış olduğu işe yerleştirme faaliyetleridir.

Bütün bunlar kurumun Türkiye’de işe yerleştirme faaliyetlerinde ne kadar yetersiz kaldığını göstermektedir.

#### **4.1.3. Personel ve Personel Yönetiminden kaynaklanan Sorunları**

1- Personel ve Personel yönetiminden kaynaklanan sorunlardan ilki personel yetersizliğidir. İşsizlik gibi önemli bir sorundan sorumlu olan kurum bu sorunu çözümlenecek bütün imkanlardan olduğu gibi gerekli ve yetişmiş personelden de yoksun durumdadır. Kurumun 1997 yılı sonu itibariyle toplam çalışan personel sayısı 1.972 kişidir. Bu sayının içerisinde kurum faaliyetlerin yürütmekle görevli olan ve Genel İdari hizmetler sınıfında yer alan personel sayısı 1.623’tür. Türkiye’de resmi kayıtlarla işsiz sayısı 1.332.000 kişidir (D.İ.E. 1997,a,32). Gerçek rakam bunun çok üstünde olmasına rağmen bu sayı dikkate alındığında dahi bir kurum çalışanına düşen işsiz sayısı 820 kişidir. Böylesine önemli bir konunun bu personel ile gerçek anlamda yürütülmesi imkansızdır.

2- İşsizine iş bulmak devletlerin temel görevlerinden biridir. Fakat kendi kadrolarını dolduramayan ve eksik personel ile bu hizmeti vermeye çalışan bir kurumun işsizlere iş bulmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır.

3- Sorunlardan bir diğeri ise, Personel dağılımındaki eşitsizliktir. Kurumun yeterli personelinin bulunmadığı bir durumda şüphesiz personel dağılımındaki dengesizlik de sorunun çözümünde yetersizliğin bir diğer nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumun özellikle taşra örgütünde personel dağılımı oldukça yetersiz kalmaktadır. Kurumun bazı birimlerinde tek bir memur ve hizmetli ile hizmet vermektedir. Böyle bir durum kurum çalışmalarını olumsuz olarak etkilemektedir.

4-Kurum personeli özlük hakları açısından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışmaktadır. Bunun sonucunda kurumun elindeki nitelikli personeli elinde tutması olanaksız hale gelmektedir. Daha iyi bir gelir imkanı bulan personel diğer kamu kurumlarına veya özel sektöre (Özellikle sanayide Eğitim Uzmanları) gitmektedir. Bu ise, kurumun yetişmiş eleman ihtiyacının giderilmesini zorlaştırmaktadır.

#### 4.1.4 Mali Kaynaklar ve Donanımdan Kaynaklanan Sorunları

Çağdaş bir iş ve işçi bulma hizmeti yürütmenin en önemli araçlarından biri de istihdam kurumlarının yeterli mali kaynaklara ve donanıma sahip olmasıdır. İş ve İşçi Bulma Kurumuna kendisine verilen görevi yerine getirmek için ayrılan pay 3.476.463.000.000.- TL'dir. Oysa Federal Almanya İş Kurumunun 1990 yılı bütçesi 43 milyar mark olarak gerçekleşmektedir (İ.İ.B.K., 1990,c, 12). Bu kadar kısıtlı bir kaynak ile kurum kayıtlarında görülen 561.866 kişiye etkin bir hizmet vermesi beklenemez. Kaldı ki çağdaş istihdam kurumları işsizlere sadece iş bulma hizmetleri vermekle kalmamakta onlara mesleki eğitim, işsizlik yardımı, yer değiştirme masrafı ve daha birçok alanda hizmet vermektedir. İş ve işçi Bulma kurumu bu hizmetlerden sadece biri olan işe yerleştirme hizmetlerini dahi bu bütçe ile yerine getirmekten uzaktır.

Kurumların başarılarını artıran bir diğer etken ise, sahip olduğu bina, araç, teknolojik olanaklar ve diğer materyallerdir. Ülkemizin yasal tek istihdam kurumu olan İş ve İşçi Bulma kurumu bu konuda da diğerlerinde olduğu gibi yetersiz bir yapıya sahiptir. Kurum kendisine ait 41 şubede hizmet vermekte, diğer birimleri ise, kiralık binalardan oluşmaktadır. Kurumun taşıt bulunmayan şubesinin sayısı ise, 30 adettir ( İİBK,1996). Kurum binaları işsizlere ve işverenlere hitap edecek donanımdan da yoksundur. Binalar bakımsız, kullanılan araç ve malzemeler eskimiş durumdadır. Bunların yenilenmesi ise, tasarruf tedbiri gibi nedenlerle gerçekleştirilememektedir.

## 5.BULGULAR ÖNERİLER VE GENEL SONUÇ

### 5.1. Bulgular

1-İşsizlik sorununun çözümünde etkin iş kurumları düzeyinde gerek aktif iş piyasası tedbirlerini, gerekse Pasif iş piyasası tedbirlerini yürüten kurumlardır. Türkiye'deki mevcut İş ve İşçi Bulma Kurumunu ise bu görevleri yürütecek Hukuki yapıdan yoksun bir kurum görünümündedir. Bu durumun giderilmesi için kurumun yasal yapısı en kısa zamanda değiştirilmelidir.

2-İş ve İşçi Bulma Kurumunun görev alanında bulunan konularda faaliyet gösteren kurumlarla bilgi alışverişi hukuki nedenlerle sıkıntı yaratmaktadır.

3-İş Kanunundaki kurumu ilgilendiren konulardaki yükümlülüklerin yerine getirilmesi konusunda işverenlerin kaçındıkları görülmektedir.

4-Kurumun asli görev olan iş ve işçi bulma hizmetlerine aracılık etme görevini yerine getiremediği kendini ne iş arayanlara ne de işçi arayanlara tanıtamadığı görülmektedir.

5-Kurumun işe yerleştirme hizmetlerinde büyük yer tutan kamu kurumlarının bu işe yerleştirmelerde kurumu devre dışı bıraktıkları görülmektedir.

6-Yurtdışı işe yerleştirme hizmetlerinde sıra esasının kaldırılmasının işsiz kişilerin çeşitli çevrelerin sömürüsüne terk etmektedir.

7- Merkeziyetçi yönetim yapısının kurum çalışmalarında etkinliği ve verimliliği önlemektedir.

8- İl düzeyinde örgütlenmenin kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerde üst-üst ilişkisine yol açtığı görülmektedir.

9- Kurumun üst düzey yöneticilerinin kurum dışından ve bu konuda bilgilerinin olup olmadığına bakılmaksızın atamalar yapılması kurum çalışanlarında ve çalışmalarında olumsuz etki yapmaktadır.

10- Kurum çalışmalarında ilgili kesimlerin söz sahibi olmaması kararların etkinliğini ve uygulanabilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

11-Kurumun isminin Kamuoyunun kurumun çalışmalarını iş ve işçi bulmadan ibaret sanmasına yol açmaktadır.

12- İş piyasasına hakim bir iş kurumu olma ve bunun gereklerini yerine getirmek yeterli ve yetişmiş personel gerektirmektedir.

13- Yeterli personel kurumun birimleri arasında dengeli dağılımı gerektirmektedir.

14- Faaliyetlerini gereği gibi yerine getirmenin gereklerinden biri de güçlü bir mali yapı ve bu mali yapının ekonomik değişimlere cevap verebilecek bir kaynaktır.

15- Kurum hizmet binalarının ve bu binaların donanım ve malzeme yönünden yetersiz olduğu görülmektedir.

16-Türkiye'nin en önde gelen sorunlarından biri olan işsizlik ve işgücü piyasası ile ilgili verilerin gerçekçi olması bu konuda alınacak kararların isabetliliğini artıracaktır. Kurum verilerinin bu yönde alınacak kararlara kaynak teşkil etmekten uzak olduğu görülmektedir.

17- Kurumun iş ve işçi bulma hizmetlerindeki tekel yapısının ülke gerçekleriyle örtüşmediği görülmektedir.

## **5.2. Öneriler**

Günümüzde gelişmişliğin bir ölçütü olan işçisine iş, işine işçi bulma başarısını yakalamak, ancak bu hizmeti yürüten kurumların başında gelen İş ve İşçi Bulma kurumlarına gereken önemi vermekle mümkündür. Bu nedenle İş ve İşçi Bulma kurumunun önceki bölümde belirtilen sorunlarının ilgili kesimlerinde katkılarıyla çözümlenmesi gerekmektedir. Çünkü bu sorunlar kurumun tek başına çözümlenebileceğinden çok daha ağırdır.

Kurumun mevcut sorunlarıyla ilgili önerilerimiz şunlardır.

1- Çağdaş bir toplumun işsizlik sorunun çözümü çağdaş hizmet sunan bir istihdam kurumunun varlığını gerektirmektedir. Çağdaş iş kurumlarının görev alanına giren konulardaki görevler diğer kurumlardan alınarak kuruma verilmeli ve bu konudaki yetki dağılımı giderilmelidir. Bu nedenle halen Bakanlar Kurulunun gündemine girmeyi bekleyen ve kurumun yeniden yapılanmasını amaçlayan

İŞ-KUR yasa tasarısı en kısa zamanda Meclis tarafından Yasa olarak çıkarılarak kurumun çağdaş bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

2- Kurumun faaliyeti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olan ve iş piyasası ile ilgili çalışmalarda bulunan Bölge Çalışma Müdürlükleri, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur, gibi kurumlar ile diğer Kamu ve özel kurum ve kuruluşlardan iş piyasası ile ilgili bilgileri alması ve aynı içerikli konularda işbirliği sağlanması için gerekli düzenlemeler yapılarak kurumun iş piyasası hakkında sağlıklı verileri elde etmesi kolaylaştırılmalıdır. Bu işbirliğinin düzenlemelere rağmen sorun yaratabileceği konularda kurumun yetkili kılınması gerekmektedir.

3- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Kanunların yapılması, Değiştirilmesi gibi konuları çok zorlaştırması kanunların yapıldıkları döneme göre ağır denebilecek yaptırımlarının zamanla çok komik denebilecek oranlara dönüşmesine neden olmaktadır. Bu durum 1475 sayılı İş Kanununda Kuruma verilen görevlerin yerine getirilmemesi sonucunda işyerlerine uygulanacak cezai yaptırımlar enflasyona endeksi hale getirilerek caydırıcılığı sağlanmalıdır. Bunun için cezai yaptırımlar yıllık enflasyona bağlı olarak artırılacak şekilde ek bir madde ile düzenlenmelidir. Ayrıca bu cezalardan elde edilen gelirlerin kuruma bırakılması kurum açısından ek bir gelir sağlayacaktır.

4- Kurumun çalışmaları iş arayanlar ile İşverenlere tam anlamıyla anlatılmalıdır. Kurumun iş ve işçi bulma hizmetlerinde etkinlik sağlayabilmesi için 1475 sayılı İş Kanununun 86. maddesi ile İşveren, İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzüğün 2. Ve 4. maddelerindeki bildirim zorunluluğunun yaptırım ile desteklenerek kurumun iş piyasası hakkında tam anlamıyla bilgi edinmesi sağlanmalıdır.

5- Kamu kurum ve kuruluşlarının İşveren, İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzüğün 2. Maddesinin 1971 yılı şartları gözönüne alınarak konulan hükümlerini kendi istekleri doğrultusunda yorumlamak suretiyle önce istediği kişileri işe alması ve bu kişileri daha sonra kuruma bildirmelerine yol açan uygulamalarına son verilmeli veya Tüzüğün bu maddesi günümüz koşullarına uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Böylece kamu kurum

ve kuruluşları üzerindeki yanlış tutum yargılarıyla kurumun kamu kesiminde işe alınan kişilerin durumlarını onaylayan bir kurum gibi görünmesi önlenmelidir.

6- Yurtdışı işe yerleştirme faaliyetlerinde kaldırılmış bulunan sıra esaslı tekrar konularak kayıtlı işgücünün yasal olmayan yönlerle giderek mağduriyeti önlenmelidir. Böylece işsiz kimselerin Yurt dışında işe yerleştirilmek vaadiyle aldatılmaları önlenecektir. Ayrıca Yurtdışı işe yerleştirme konusunda kurum çok iyi bir denetim yaparak gerçek işverenleri sıkıntıya sokmayacak bir düzenlemeye gitmelidir.

7- Çağdaş istihdam kurumlarında olduğu gibi kurumun örgütlenme yapısında değişiklik yapılarak yetkiler önemli ölçüde merkezden yerel şubelere aktarılmalıdır. Böylece yerel olaylarda şubelerin inisiyatif kullanma yetkileri sağlanarak sorunlara aranacak çözümlerde gerçekçilik sağlanacaktır. Özellikle uygulamaya yönelik düzenlemelerde uygulayıcıların düşünce ve önerileri yasak savma amacıyla değil yararlanılmak amacıyla istenmeli ve çalışanların motivasyonu ve katılımı artırılmalıdır.

8- Taşra örgütü il Müdürlüğü düzeyinde yeniden düzenlenerek kurumlar arası ilişkilerde kurum yetkililerinin diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki hiyerarşik ilişkilere eşitlik getirilmelidir. Kurumun Taşra birimlerinin yapısı İl Müdürlüğü ve İl Müdürlüğüne bağlı Şube Müdürlükleri şeklinde yeniden düzenlenerek kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerde ast-üst ilişkisi giderilmelidir.

9- Kurumun üst düzey yetkililerinin atamalarında kurum, işçi ve işveren temsilcilerinden oluşturulacak bir kurulun söz sahibi olması sağlanarak kurum çalışmalarında istikrarlı bir yönetim sağlanmalıdır. İlgili kesimlerin onayını almış bir yöneticinin almış olduğu kararların uygulanması daha kolay olacağı gibi kurum çalışanlarının bu konulara gelebilecekleri yönündeki düşüncelerinin çalışmalarına da yansıtacağı dikkate alınmalıdır.

10- Kurum çalışmalarında işçi, işveren ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılımı sağlanmalıdır. Fakat bu katılım kurumun bugünkü yapısı içerisinde diğer düzenlemeler yapılmaksızın bir anlam ifade edemeyeceğinden, kurumun aktif ve pasif iş piyasası tedbirlerini alan ve uygulayan, hükümetlerin



işsizlik sorunun çözümü için alacakları ve uygulayacakları politikalarda en büyük yardımcısı olan bir kurum yapısına kavuşturulmasıyla anlam ifade edeceğinden kuruluş kanunun değiştirilmesi ve diğer eksikliklerin giderilmesi de gerekmektedir.

11- Kurumun kamu oyu önündeki tanımı değiştirilerek kurumun sadece işçiye iş, işveren işçi bulan bir kurum olmadığı aktif ve pasif istihdam politikaları üreten ve bunları uygulayan güçlü bir kurum olduğu anlatılmalıdır. Bu ise; yeniden yapılanma çalışmaları içerisinde bulunan kurumun isminin “Türkiye İş Kurumu” şekline dönüştürülmesiyle yada Kitle iletişim araçlarından kurumun ücretsiz olarak yararlandırılması sağlanarak kurumun faaliyetlerinin tanıtılması suretiyle gerçekleştirilebilir.

12- Kendi personel açığını tamamlayamayan bir kurumun işsizlere umut olması beklenemeyeceğinden öncelikle kurumun mevcut kadroları doldurulmalı ve kurumun çağdaş benzerlerinde olduğu gibi hizmetlerini hakkıyla yerine getirecek yetişmiş personel ile takviye edilmesi sağlanmalıdır. Mevcut personelin klasik iş ve işçi bulma hizmetlerini dahi hakkıyla yerine getirmede yetersiz olduğu düşünülecek olursa çağdaş iş kurumlarının yürüttüğü diğer hizmetleri yürütmesinin beklenmesi yersiz olacaktır.

13-Kurumun taşra örgütlerindeki yetersiz personel dağılımı mahrumiyet bölgelerine ek ödemeler verilerek cazip hale getirilerek buralardaki personel açığı giderilmelidir. Çalıştırılan personelin özlük haklarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olmasının devam ettirilmesi yanında hukuki yönden hükümet değişikliklerinden etkilenmeyecek bir statüye kavuşturulmalıdır. Çünkü çalışanların çalışmaları sırasında tarafsız olmasının en önde gelen şartlarından biri de budur. Bu durum ILO'nun 1948 tarihli 88 sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi kurulması Hakkında Sözleşme”nin 9. Maddesinde de yer almaktadır. Bunun gerçekleştirilmesi Türkiye'nin 1949 yılında kabul ettiği ve Anayasanın 90. Maddesinin amir hükmü gereğince kanun hükmünde olan sözleşme hükümlerinin de yerine getirilmesini sağlayacaktır.



14- Kurumun mali yapısı kendisine verilen görevlerle uygun hale getirilmeli ve özellikle pasif istihdam politikası olan işsizlik sigortası yönetiminin kuruma verilmesi ve bunun için sağlam mali kaynaklar oluşturulmasına çalışılmalıdır.

15- Kurumun toplumun en sorunlu kesimi olan işsizlerle, en üst yaşam düzeyine sahip işveren kesimi gibi iki uç noktada olan iki kesime hizmet verdiği düşünülerek kurum binalarının buna göre dizayn edilmesi ve çağın gereği olan bilgisayar ve diğer malzemelerle donatılması gerekmektedir. Ayrıca kurum binalarının herkesin ulaşabileceği şehir merkezlerinde bir yerde yerleştirilmesi de sağlanmalıdır.

16- Kurum istatistiklerinde yer alan bilgilerin iş piyasasını düzenlemeye yönelik politikalarda güvenilir bir kaynak olarak kullanılabilmesi için, bilgiler gerçekleri yansıtacak şekilde toplanmalıdır. Toplanan bilgiler kurumun çalışıyormuş gibi gösterilmesi için değil ülke düzeyinde bu bilgilere ihtiyacı olan DPT, Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi doğrudan insan kaynaklarına yönelik kararlar alan kurumlar ile bu alanda çalışma yapan diğer gerçek ve tüzel kişilere yardımcı olmak için kullanılacağı göz önüne alınarak düzenlenmelidir. Gerçek olmayan işe yerleştirme faaliyetleri gibi kamuoyunu yanıltmamalıdır. Bilgiler güvenilir olmalıdır, çünkü bu konuda Türkiye’de çalışan tek kurum olması bu konuda çalışacak kişi ve kurumların çalışmalarında kaynak olarak kullanılacağından yanlış yorumlamalara yol açma durumundadır.

17- Kurumun iş ve işçi bulma hizmetlerindeki tekel durumu iş ve işçi bulma hizmetlerinin yerine getirilmesinde yeterli olmadığı özel kesimden alınan işgücü taleplerinin miktarı ile kuruma kayıtlı işsiz sayısından anlaşılmaktadır. Ülke düzeyinde gerçekleşen işe yerleştirmelerde (Özellikle Özel sektör’de) kurulun payının çok düşük olması özel sektörün eleman ihtiyaçlarını kurum dışı kanallardan karşıladığını göstermektedir. 1475 Sayılı İş Kanununun 85. maddesi İş ve İşçi Bulma amacıyla işyeri açılmasını yasaklamış olmasına rağmen gerçekte bu bürolar faaliyet göstermekte ve kurumun karşılayamadığı veya karşılamakta zorlandığı alanlarda eleman isteklerini karşılamaktadırlar. Bu işi Danışmanlık Büroları vb. isimler altında yürütmektedirler. Bu kurumlara yasal statü kazandırılmalı ve denetimleri kuruma bırakılmalıdır. Böylece hem bu kurumlar yasadışı olmaktan

kurtulacaklardır, hem de kurum ülke düzeyinde işgücü piyasasını daha etkin izlemek şansına kavuşacaktır.

### 5.3. Genel Sonuç

Ülkelerin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun günümüzde kabul edilen bir gerçek vardır ki işsizlikle mücadele ve istihdamı geliştirme konusunu çağdaş bir anlamda çözümlenmeye çalışmanın yolu etkin bir istihdam kurumuna sahip olmaktan geçmektedir. Batılı ülkeler bu çalışmayı gerçekleştirecek örgüt yapısı, örgütün çalışması, uygulayacağı politikaları ve gerekli alt yapıyı 20. Yüzyılın başında başlayarak ve çeşitli aşamalardan geçerek kendi istihdam kurumlarına sağlamış bulunmaktadır. Böylesine önemli bir sorunda bu ülkelerle Türkiye arasındaki fark işsizlerine ve işverenlerine en iyi hizmeti sağlama yönünden çok açık bir şekilde görülmektedir. İş ve İşçi Bulma Kurumu maalesef gerek kendinden kaynaklanan gerekse ülkenin şartları gereği bu hizmetleri gelişmiş ülkelerle kıyaslanamayacak bir eksiklikle yürütmektedir. Bu nedenle ülkemiz işsizine iş, işine işçi bulma sorununu henüz çözümlenmekten uzak bir görünüm içerisinde. Bir yanda iş arayan milyonlarca işsiz, diğer yanda ise, işçi arayan fakat istediği niteliklerde eleman bulamadığı için düşük üretim yapan işverenler tam bir tezat oluşturmaktadır. Bu sorunu çözümlenecek en etkili kurum İş ve İşçi Bulma Kurumu olmasına rağmen bu görev kurumun içerisinde bulunduğu eksiklikler nedeniyle yerine getirilememektedir ve uzun bir sürede getirilemeyecek gibi görünmektedir.

Çağdaş ve gelişmiş bir ülke olabilmek için yeterli ve zamanında elde edilmiş iş piyasası verileri, bu çalışmalarını yürütecek ve her yönden tatmin edilmiş yeterli ve nitelikli bir personel, ülke gereksinimlerine cevap veren bir mesleki eğitim, mevcut mesleklerin tanımlanarak sertifikasyonunun yapılmış olması ve yeterli bina, araç-gereç ve donanımla takviye edilmiş bir istihdam kurumunun gerekliliği açıkça ortaya çıkmaktadır. Bütün bunlara sahip bir İş ve İşçi Bulma Kurumu Türkiye’de Devlet Planlama Teşkilatına hazırlamakta olduğu istihdam yapısı, insangücü kaynaklarının kullanılması ve yetiştirilmesine yönelik kararlarında hem mevcut durumu hem de gelecekteki gelişmeleri en iyi izleme imkanı sağlayarak alınacak kararların etkinliğini artırmada yardımcı olacaktır. Çünkü kurum ülke düzeyinde 12 Bölge Müdürlüğü ve 81 Şube Müdürlüğü ile hizmet vermektedir. Gerek planlar gerekse

alınacak kararlar için gerekli olan veriler bu birimlerden sağlanarak ülke kaynaklarının yanlış kullanımının önüne geçilmesi sağlanabilir.

Türkiye gelişmiş ülkeler arasındaki hak ettiği yeri almak istiyorsa daha fazla zaman kaybetmeden mevcut İş ve İşçi Bulma Kurumunun eksikliklerini görmeli ve bunları gidermelidir. Çünkü kaybedilen zaman ve kaybedilen emek gücü geri kazanılamayacak kadar çoktur.



## KAYNAKÇA

- AMITTAY, Jacob Ben,(1983), **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Çev: M.Ali KILIÇBAY-  
Levent KÖKER, Savaş Yayınları, Ankara
- ANADOL,Cemal,(1991),**Türk-İslam Medeniyetinde Ahilik Kültürü ve  
Fütüvvetnameler**, Kültür Bakanlığı, Halk Kültürünü Araştırma Dairesi  
Yayınları:150, Ankara
- ASLAN,Nuri,(1991), “İstihdam Haftası” **Denetim Dergisi**, Mayıs, Sayı:65
- B.I.T.,(1952), **Organisation Internationale Du Travail**,Geneve
- B.K.G.E.H.K.(1984), 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında  
Kanun
- BARANSEL,Atilla,(1993), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi (Klasik ve Neo-  
Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri)**, İşletme Fak.Yay.No:257, Cilt:1,  
İstanbul
- BEER ,Max, (1974), **Sosyalizm ve Sosyal Mücadelenin Tarihi**, Çev: Galip Üstün, May  
Yayınları,İstanbul
- BERKSU, Şengül,(1992), **AT’da İstihdam ve İkincil Mevzuat**, İİBK Yayınları No:272,  
Ankara
- BLANPAİN,Roger,(1994), “İşgücü Piyasalarının Değerlendirilmesi ve Özel İstihdam  
Bürolarının Rolü” , **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının  
Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**,İİBK Yayın No:286, İstanbul
- ÇELİK, Nuri, (1990), **İş Hukuku Dersleri**, Beta Yayınları, İstanbul
- ÇUBUK, Ali, (1979), **Sosyal Politika**, AİTİA Yayınları, Yayın No:123, Ankara
- ÇUBUK, Ali, (1986), **Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik**, Gazi Üniversitesi İİBF.  
Yayınları, Yayın No:18, Ankara
- D.İ.E., (1997, a), **İstatistiklerle Türkiye 1997**, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara

- D.İ.E., (1997,b), **Osmanlı Devletinin İlk İstatistik Yıllığı 1897**, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara,
- DAL, Kemal, (1984), **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, Gazi Üni. Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara
- DEMİR, Fevzi, (1992), "Batı Ülkelerinde İş ve İşçi Bulma Faaliyetleri" **Sosyal Siyaset Dergisi**, Kutay Yayınları, Sayı:2, Cilt:1, İstanbul
- DERELİ, Toker, (1991), **Karşılaştırmalı Açından Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol ve İşlevleri**, İ.İ.B.K. Yayınları, Yayın No:261, Ankara
- DİLİK, Sait, (1976), **Servetin Geniş Kitlelere Yayılması**, Ankara Üni. S.B.F. Yay. No:391, Ankara
- DİLİK, Sait, (1991), **Sosyal Politika**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara
- E.H.İ.H.T., (1987), **Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük**
- EUROSTAT, (1987), **Employment and Unemployment**, EC, Brussels,
- GORDON, Margaret, (1987), **Social Security Policies Industrial Countries A Comparative Analysys**, Cambridge University Press, Cambridge,
- GÜLMEZ, Mesut, (1983,a), **Türkiye Belgesel Çalışma İlişkileri Tarihi, (1936 Öncesi)**, TODAİE Yayınları, No:205, Ankara, 1983
- GÜLMEZ, Mesut, (1983,b), **Türkiye'de Çalışma İlişkileri, (1936 Öncesi)** TODAİE Yayınları, No:204, Ankara
- HOLLİSTER, G.Robinson-FREEDMAN, H.David, (1992), "OECD Ülkelerinde Özel İstihdam Politikaları" (Derleyen: Ali KAYA), **Sosyal Siyaset Dergisi**, Kutay yayınları, Temmuz, C:1, 7
- ILO, (1946), **Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında 34 No'lu Sözleşme**
- ILO, (1949), **İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 No'lu Sözleşme**
- ILO, (1950), **İşsizlik Hakkında 2 No'lu Sözleşme**

- ILO, (1951), Ücretli İş Bulma Bürolarına İlişkin 96 No'lu Sözleşme
- ILO, (1976), İstihdam Politikasıyla İlgili 122 No'lu Sözleşme
- I.L.O.,(1994), İşgücü Piyasalarının İşleyişinde Özel İstihdam Kuruluşlarının Rolü"Uluslararası İşgücü Konferansı, 81.Oturum,Rapor No:IV,Cenevre
- İ.Ç.K.K.T.,(1973), İşçi Çalışma ve Kimlik Karnesi Tüzüğü
- İ.İ.B.K.,(1971), **İstihdam'da 25. Yıl**, Ayyıldız Matbaası, Ankara,
- İ.İ.B.K, (1977) , 21 No'lu Genelge
- İ.İ.B.K.,(1983),Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği.
- İ.İ.B.K.,(1984), **İş ve İşçi Bulma Hizmetleri Genel DeğerlendirmeToplantısı**, Ankara,
- İ.İ.B.K., (1988, a), İş ve İşçi Bulma Kurumunun Görev-Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği
- İ.İ.B.K, (19888, b), İşgücü Yetiştirme ve Geliştirme Yönetmeliği
- İ.İ.B.K, ( 1988, c), **AET Üyesi Bazı Ülkelerde İstihdamdan Sorumlu Kuruluşların Organizasyon ve Mali Kaynakları**, Ankara
- İ.İ.B.K., (1988,d), **İngiltere'de İstihdam İdaresi, Yapısı ve Faaliyetleri**, Ankara
- İ.İ.B.K,(1990,a), **Aday Memurları Hazırlayıcı Eğitim Ders Notu**, Ankara
- İ.İ.B.K ,(1990,b), **Yurtdışı İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik**
- İ.İ.B.K.,(1990,c), **İstihdam Dergisi**, Sayı:15
- İ.İ.B.K(1991,a), **Bazı Avrupa Ülkelerinde İstihdam Kurumları**, Ankara
- İİBK(1991,b),**Türkiye'de ve AT'da İnsangücü Politikaları ve İstihdamı Geliştirici Çalışmalar**,Ankara,
- İ.İ.B.K(1991,c), **AT Üyesi Ülkelerde İstihdamla İlgili Programlar ve Bu Programlara Yapılan Kamu Harcamaları**, Ankara
- İ.İ.B.K,(1991,d), **Alman Çalışma Kurumu Hakkında Genel Bilgiler**, Ankara

- İ.İ.B.K.(1991,e), **Federal Çalışma Kurumu Kendisini Tanıtıyor**, Ankara
- İ.İ.B.K.(1994,a), **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, İ.İ.B.K.Yayın No:286, İstanbul
- İ.İ.B.K.,(1994,b), **İstihdam Dergisi**,Ankara,Sayı:16
- İ.İ.B.K. ,(1995), **İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Bülteni**,  
Sayı:22-23
- İ.İ.B.K.(1997), **1996 Yılı Faaliyet Raporu**,Ankara,
- İ.İ.B.K. (1998,a),**1997 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara,
- İ.İ.B.K.(1998b), **1997 Yılı İstatistik Yıllığı**,Ankara,
- İ.İ.B.K. , **İstihdam'da 50. Yıl (Yayınlanmamış Notlar)**
- İ.İ.B.K.K.G.H.K.,(1946), 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Kuruluş Görevleri  
Hakkında Kanun
- İ.İ.B.H.T.(1973,b), İşveren, İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri  
Hakkında Tüzük
- İ.İ.B.K.Ö.Y.Ş.H.T.(1973,a), İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri  
Hakkında Tüzük
- İ.K.,(1936), 3008 Sayılı İş Kanunu
- İ.K.,(1971), 1475 Sayılı İş Kanunu
- KEPENEK, Yakup,(1986),**Türkiye Ekonomisi**,Teori Yayınları,Ankara
- KORAY,Meryem,(1992),“Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri,  
Sorunları ve İstihdam Politikaları”, **II. İstihdam Haftası  
Tebliğleri** ,İİBK Yayın No:276,Ankara
- Meydan Larousse Ansiklopedisi,1992, Cilt:11
- O.E.C.D.(1988), **Economic Outlook**, Eylül,
- O.E.C.D.,(1996), **Economic Outlook**, Temmuz



- O.E.C.D.,(1996), **Employment Outlook**, Temmuz
- ÖKÇÜN, Gündüz,(1968),**Türkiye İktisat Kongresi,1923**,İzmir, AÜSBF. Yayınları, Ankara
- PIC, Paul,(1931-33),**Traite Elementarie de Legislation Industrielle, Les Lois Ouvrieres**, 6. Edition,,Librarie Arthur Rousseau,Paris
- PİRENNE, Henri,(1983),**Ortaçağ Avrupa'sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, Çev:Uygur KOCABAŞOĞLU,Alan Yayıncılık, İstanbul,
- S.İ.H.T.,(1987) , **Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük**
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat,(1992), “Meslek Seçiminde ve İşe Almada Uygulanan Teknikler”, **II. İstihdam Haftası Tebliğleri** ,İBK Yayın No:276,Ankara,
- SAYMEN, H.Ferit(1951), **Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Hizmeti**,İstanbul
- SERTER, Nur(1993),**Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme**, İstanbul Üni. Yay.No:3697,İstanbul
- TALAS, Cahit,(1979), **Sosyal Ekonomi**,Savaş Yayınları,Ankara
- T.C.A.,(1982), 2709 Sayılı 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- T.İ.İ.B.A.H.T.,(1978), **Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük**
- TÜSİAD,(1988), **Türkiye’de İşsizliğin Boyutları, Bir Anket Çalışması**, Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği Yay.No:88.7.117,İstanbul
- TÖRÜNER,Mete,(1994),“İş Kurumlarının Çalışma Yaşamı İçindeki Yeri ve Gelişimi”, **İstihdam Dergisi**,Mayıs ,Sayı:16
- TÖRÜNER,Mete-LORDOĞLU, Kuvvet(1991), **Çalışma Ekonomisi**,Beta Yayınları,İstanbul
- TUNA,Orhan-YALÇINTAŞ,Nevzat,(1991),**Sosyal Siyaset**,Filiz Kitabevi, İstanbul,

WALWEI,Ulrich,(1994), “İşe Yerleştirme sistemleri Alman Liberalleşmesine Özel Bir Vurgu İle Bütün Dünya’da Değişiyor” , **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluğu ve İşleyişi Semineri**,İİBK Yayın No:286, İstanbul,

ZAİM, Sebahattin,(1997), **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul,



T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ