

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

TÜRKİYE İŞ KURUMU’NDA HEDEFLERLE YÖNETİM SÜRECİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ

Şebnem IŞIK
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2015

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

**TÜRKİYE İŞ KURUMU'NDA HEDEFLERLE
YÖNETİM SÜRECİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ**
(Uzmanlık Tezi)

Şebnem IŞIK
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Yücel KARAKOYUN
İstihdam Uzmanı

Ankara 2015

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Şebnem IŞIK'a ait "Türkiye İş Kurumu'nda Hedeflerle Yönetimin Etkinleştirilmesi" adlı bu Tez, Yeterlilik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

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

Tez Savunma Tarihi: .../.../2015

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Şebnem IŞIK tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

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

Şebnem IŞIK
İstihdam Uzman Y.

...../...../2015

İmza

ÖNSÖZ

Çalışmanın Kurum hizmetleri açısından faydalı olması ve konu ile ilgili yapılacak diğer çalışmalara kaynak teşkil etmesi temennisiyle; üç yıllık yetişme döneminde ve tez hazırlık sürecinde desteğini gördüğüm Daire Başkanım Sayın Abdullah TAŞALTIN'a, tez danışmanım Yücel KARAKOYUN'a, birlikte çalıştığım istihdam uzmanı ve istihdam uzman yardımcısı arkadaşlarıma, tezin şekil çalışmalarına katkı sağlayan Mehmet Buğra KAZANÇ'a, bilgi ve tecrübelerinden doğrudan ya da dolaylı olarak faydalandığım Kurum personeline, Güldal Sultan ŞEN'e, aileme, varlığıyla güç veren eşim Selahattin IŞIK ve oğlum Mustafa IŞIK'a teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
TABLolar LİSTESİ.....	v
GRAFİKLER LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vi
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
1.1 PETER DRUCKER VE HEDEFLERLE YÖNETİMİN DOĞUŞU	3
1.2 FARKLI BAKIŞ AÇILARIYLA HEDEFLERLE YÖNETİM	4
1.3 HEDEFLERLE YÖNETİMİN AŞAMALARI	6
1.4 HEDEFLERLE YÖNETİMİN YARARLARI	8
İKİNCİ BÖLÜM.....	10
KAMU İSTİHDAM KURUMLARINDA HEDEFLERLE	10
YÖNETİM ANLAYIŞI.....	10
2.1 HEDEFLERLE YÖNETİMİN TARİHÇESİ	11
2.2 HEDEFLERLE YÖNETİMİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER	13
2.2.1 Bağımsız Karar Alabilme	13
2.2.2 Merkezi, Adem-i Merkezi ve Federal Yapıların Derecesi	14
2.2.3 Kamu İstihdam Kurumu Sorumluluk Alanları	15
2.2.4 Sosyal Paydaşların Sürece Dâhil Edilmesi.....	15
2.2.5 Yasalar, Düzenlemeler, Kurallar	16
2.2.6 Bilgi İşlem Altyapısı	16
2.2.7 Üst Yönetim Desteği İle Sisteme Sahip Çıkılması	16
2.3 HEDEFLERLE YÖNETİM DÖNGÜSÜ	17
2.3.1 Hedeflerin Belirlenmesi	17
2.3.2 Performansın Ölçümü	21
2.3.2.1.1 Kurum Karnesi (Dengeli Skor Kartı) Yaklaşımı	24
2.3.2.2 Kalite Yönetim Modelleri	25
2.3.2.2.1 EFQM Mükemmellik Modeli	25
2.3.2.2.2 Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF)	26
2.3.2.2.3 ISO 9000	27
2.3.3 İzleme Sistemi	27

2.3.4	Ödül-Ceza Yaklaşımı	28
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM		30
HEDEFLERLE YÖNETİM ÜLKE UYGULAMALARI.....		30
3.1	AVUSTURYA KAMU İSTİHDAM KURUMU	30
3.1.1	Hedeflerle Yönetim Anlayışı	31
3.1.2	Hedeflerin Belirlenmesi	32
3.1.3	Hedefler.....	34
3.1.4	Performansın Ölçümü	36
3.1.5	İzleme Sistemi.....	41
3.1.6	Ödül-Ceza Sistemi.....	44
3.2.	ALMANYA KAMU İSTİHDAM KURUMU	45
3.2.1	Hedeflerle Yönetim Anlayışı	46
3.2.2	Hedeflerin Belirlenmesi	47
3.2.3	Hedefler.....	51
3.2.4	Performansın Ölçümü	52
3.2.5	İzleme Sistemi.....	54
3.2.6	Ödül – Ceza Sistemi	55
3.3	İNGİLTERE KAMU İSTİHDAM KURUMU	56
3.3.1	Hedeflerle Yönetim Anlayışı	58
3.3.2	Hedeflerin Belirlenmesi	58
3.3.3	Hedefler.....	60
3.3.4	Performansın Ölçümü	62
3.3.5	İzleme Sistemi.....	64
3.3.6	Ödül-Ceza Sistemi.....	65
3.4	FRANSA KAMU İSTİHDAM KURUMU	66
3.4.1	Hedeflerle Yönetim Anlayışı	68
3.4.2	Hedefler.....	70
3.4.3	Performansın Ölçümü	71
3.4.4	İzleme Sistemi.....	73
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM		76
İŞKUR'DA HEDEFLERLE YÖNETİM UYGULAMASI		76
4.1	HEDEFLERLE YÖNETİM TARİHÇESİ.....	76
4.2	HEDEFLER.....	79
4.2.1	Stratejik Planlar	79
4.2.2	Yıllık Hedefler	84
4.3	HEDEFLERİN BELİRLENMESİ	86

4.4	PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	92
4.5	İZLEME SİSTEMİ	97
BEŞİNCİ BÖLÜM		100
İŞKUR'DA HEDEFLERLE YÖNETİM SÜRECİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ		100
NOKTASINDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER		100
5.1	KURUMSAL KAPASİTE	100
5.2	ADEM-İ MERKEZİ YAPI	103
5.3	HEDEF VE PERFORMANS GÖSTERGE SAYISI	104
5.4	SOSYAL PAYDAŞLARIN SÜRECE DÂHİL EDİLMESİ	105
5.5	DEZAVANTAJLI GRUPLARA YÖNELİK HEDEF BELİRLEME	106
5.6	İL BAZINDA SPESİFİKLEŞMİŞ HEDEFLER	108
5.7	İŞVEREN VE İŞ ARAYAN MEMNUNİYET ÖLÇÜMLERİ	108
5.8	KALİTE YÖNETİM MODELLERİ	110
5.9	ETKİ ALANI ÖLÇÜMÜ	112
5.10	YILSONU DEĞERLENDİRMESİ	114
5.11	BİLGİ İŞLEM ALTYAPISI	114
5.12	AĞSAL YAPI	117
5.13	HİZMET İÇİ EĞİTİM	117
5.14	İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİNİN PAYLAŞILMASI	118
5.15	ÖDÜL – CEZA YAKLAŞIMI	118
SONUÇ		121
KAYNAKÇA		122
ÖZGEÇMİŞ		126

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ülkeler İçin Hedeflerle Yönetim Başlangıç Tarihleri.....	11
Tablo 2: Hedeflerin Belirlenmesi.....	19
Tablo 3: Spesifik Gruplar Bazında İş Arayanlara Yönelik Hedef Belirleme.....	21
Tablo 4: Ödül ve Ceza Sistemi.....	29
Tablo 5: Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi	33
Tablo 6: Avusturya’da İş Arayanların İçerisinde Hedeflenen Kitle.....	35
Tablo 7: Kalite Yönetim Modelleri.....	37
Tablo 8: AMS İş Arayanlara Yönelik Hizmet Göstergeleri.....	39
Tablo 9: AMS İşverenlere Yönelik Hizmet Göstergeleri.....	39
Tablo 10: AMS Merkez Yönetim Göstergeleri.....	40
Tablo 11: AMS Destek Yönetim Göstergeleri.....	40
Tablo 12: Performans Bilgisinin Yönetimi ve Sunumu	43
Tablo 13: Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi	49
Tablo 14: Almanya Kalite Yönetim Modelleri	54
Tablo 15: Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi	60
Tablo 16: Pôle Emploi İş Arayanlara Yönelik Göstergeler	72
Tablo 17: Pôle Emploi Birimlere Yönelik Göstergeler.....	72
Tablo 18: Pôle Emploi Şirketlere Yönelik Göstergeler	73
Tablo 19: Finansçılara Yönelik Göstergeler	73
Tablo 20: Stratejik Plan 2008 - 2012	79
Tablo 21: Stratejik Plan 2011 - 2015	81
Tablo 22: Stratejik Plan 2013 - 2017	83
Tablo 23: Yıllık Hedefler ve Gerçekleşme Oranları	84
Tablo 24: 2014 Yılı Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları	87
Tablo 25: 2015 Yılı Hedefleri	89
Tablo 26: 2015 Yılı Hedef Grupları.....	91
Tablo 27: 2010 Yılı Performans Ölçümü.....	93
Tablo 28: 2011 Yılı Performans Ölçümü.....	93
Tablo 29: 2012 Yılı Performans Ölçümü.....	94
Tablo 30: 2013 Yılı Performans Ölçümü.....	94
Tablo 31: 2014 Yılı Performans Ölçümü.....	96
Tablo 32: 2015 Performans Ölçümü.....	97
Tablo 33: Hedef ve Performans Gösterge Sayısı	104
Tablo 34: 2014 Abant Çalıştayı İşe Yerleştirmeye İlişkin Hedefler	106
Tablo 35: 2014 Muğla Çalıştayı İşe Yerleştirmeye İlişkin Hedefler	107
Tablo 36: Kamu İstihdam Kurumları İş Arayan ve İşveren Memnuniyet Ölçümleri	109
Tablo 37: Kalite Yönetim Modelleri.....	111
Tablo 38: Bilgi İşlem Alt Yapısı.....	115

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Avusturya Kurumsal Karne Göstergeleri	40
Grafik 2: Risk ve Suistimaller, Abant Çalıştayı.....	101

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Hedeflere Göre Yönetim Süreci	7
Şekil 2: Hedeflerle Yönetim Döngüsü	8
Şekil 3: Hedeflerle Yönetim Döngüsü	17
Şekil 4: EFQM Mükemmellik Modeli	26
Şekil 5: Almanya Hedeflerle Yönetim Bakış Açısı	47
Şekil 6: Performans Diyalog Sistemi	48
Şekil 7: Almanya Kümeleme Yaklaşımı	50
Şekil 8: 2013 Bundesagentur für Arbeit Hedef ve Göstergeleri	52
Şekil 9: Pôle Emploi Performans Göstergeleri	71
Şekil 10: 2014 ve 2015 Hedeflerinin Belirlenmesi	89

KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AMS	: The Arbeitmarktservice
BA	: Bundesagentur für Arbeit
Bkz.	: Bakınız
ES	: İngiltere İş Bulma Kurumu
IAB	: Institute of Employment Research of the Federal Employment Agency
İEP	: İşbaşı Eğitim Programı
İKT	: İş Kaybı Tazminatı
İMD	: İş ve Meslek Danışmanı
İÖ	: İşsizlik Ödeneği
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
K.Ç.Ö.	: Kısa Çalışma Ödeneği
KİK	: Kamu İstihdam Kurumu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TYP	: Toplum Yararına Program
ÜGF	: Ücret Garanti Fonu
v.s.	: Ve saire
v.b.	: Ve bunun gibi

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında verimliliği ve etkinliği artırmak için kullanılan yönetim tekniklerinden biri olan hedeflerle yönetim sistemi, kamu hizmetleri alanında geniş bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Bu sistem sadece bir ölçüm yaklaşımı olarak değil, kurumların hedeflerine hizmet eden önemli bir araç olarak görülmektedir. Kamu istihdam kurumlarının kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle, birçok ülkede gelişen hedeflerle yönetim anlayışının gerekli olduğu hususunda bir görüş birliği bulunmaktadır.

Türkiye İş Kurumu'nun hedeflerle yönetim sisteminin iyileştirilmesine katkı sağlamak amacıyla hazırlanan bu uzmanlık tezi, toplam beş ana bölümden oluşmakta olup, değerlendirme ve öneriler kısmının yer aldığı sonuç bölümü ile sonlanmaktadır.

Birinci bölümde; kavramsal çerçeve içerisinde hedeflerle yönetim farklı bakış açılarıyla ele alınmış ve hedeflerle yönetimin aşamaları ve yararları üzerinde durulmuştur.

Kamu istihdam kurumlarında hedeflerle yönetim anlayışına yoğunlaşılacak ikinci bölümde, hedeflerle yönetimin tarihçesi, hedeflerle yönetimi etkileyen faktörler ile hedeflerin belirlenmesi, performansın ölçülmesi, izleme sistemi ve ödül-ceza yaklaşımı ile hedeflerle yönetim döngüsü işlenmiş, seçilmiş ülke örneklerinin incelenmesi için zemin hazırlanmıştır.

Üçüncü bölümde; merkezi yapısı güçlü kamu istihdam kurumlarının yanı sıra daha bağımsız hareket edebilen kamu istihdam kurumlarının sistemleri de incelenmeye çalışılmış; Avusturya, Almanya, İngiltere ve Fransa kamu istihdam kurumlarında hedeflerle yönetim döngüsü detaylı olarak ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde; Türkiye İş Kurumu'nda hedeflerle yönetimin tarihçesi, hedeflerin belirlenmesi, performansın ölçülmesi, izleme sistemi ile mevcut durumun tespiti konuları işlenmiştir.

Çalışmanın beşinci ve son bölümünde ise; ikinci ve üçüncü bölümlerde açıklanan ülke politikaları çerçevesinde dördüncü bölümde detaylandırılan Türkiye İş Kurumunun hedeflerle yönetim sisteminin iyileştirilmesini sağlamak amacıyla uygulanabilecek politikalar değerlendirilerek önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 PETER DRUCKER VE HEDEFLERLE YÖNETİMİN DOĞUŞU

“Hedeflerle Yönetim” kavramı ilk olarak ünlü yönetim bilimci Peter DRUCKER tarafından, 1954 yılında, “The Practice of Management” (Yönetim Uygulamaları) adlı kitabında kullanılmıştır. Bu kavram çeşitli yönetim kitaplarında “Amaçlara Göre Yönetim” (Management by Objectives) ya da “Sonuçlara Göre Yönetim” (Management by Results) şeklinde de kullanılmaktadır. Ancak her iki kavramla da aynı şey anlatılmak istenmektedir.¹ Tezde yazar tarafından Amaçlara Göre Yönetim kavramı ile Hedeflerle Yönetim kavramı birbirini karşılayan kavramlar olarak ele alınmıştır.

Peter DRUCKER, hedeflerle yönetimi; işletmelerin ihtiyaçlarına, çalışanların yetki ve sorumluluklarına tam bir görünüm veren, aynı zamanda faaliyet ve görüşlerde ortak bir yön oluşturan, bireysel hedefleri ortak hedeflerle uyumlaştıran ve bir ekip çalışması sağlayarak, kendi kendine kontrol mekanizmasını beraberinde getiren yönetim tekniği olarak tanımlamaktadır. DRUCKER’a göre, kavramın özü katılımcı hedefler belirlemek, eylemlerin yönünü ve karar alma süreçlerini seçebilmektir. Bu yöntemle, işçilerin (çalışanların) kendileri hedef belirleme sürecine katıldıklarından, takip edecekleri eylemleri kendilerinin seçmesi, sorumluluklarını daha iyi yerine getirmelerini sağlayacaktır. Hedeflerle yönetim ile iş görenlerin gerçek performanslarını belirli standartlara göre ölçmek ve karşılaştırma yapabilmek mümkündür.²

DRUCKER’a göre organizasyonel hedeflere ulaşamamasının asıl kaynağı; bireylerden ziyade organizasyonların bizzat kendi kemikleşmiş yapılanma düzenleri, uyguladıkları süreçler, mevcut standartlar ve örgüt kültürü de denebilecek olan

¹ ŞİMŞEK, M. Şerif, Yönetim ve Organizasyon, Adım Ofset&Matbaacılık, 11.Baskı, Konya 2009, s.283.

² ERDÖNMEZ, Süleyman; “Hedeflerle Yönetimin Performans Düzeyine Etkisi: Bir Alan Araştırması”, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Bilim Dalı Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2013, s.13.

alışkanlıklarından kaynaklanmaktadır. DRUCKER, hedeflerle yönetim çalışmalarında 4 ana soruya yanıt arar:

- 1- Misyonunuz nedir?
- 2- Neleri yapmaktan vazgeçmeniz gerekir?
- 3- Uzun vadeli etkinliğinizin çukurunu kazan kısa vadeli kazançları neler besliyor?
- 4- Hedefleriniz ve rehber prensipleriniz neler olmalı?

Sorduğu basit sorular sayesinde şirketlerde geleceği olmayan bölümlerin kapatılması ve şirket portföylerinin yeniden şekillendirilmesi süreçlerinde etkili olan DRUCKER; bir organizasyonu daha etkin kılmamanın ancak net hedefler ve performans ölçümleri gibi profesyonel yönetim araçlarının benimsenmesiyle mümkün olabileceğini savunmuştur.³ Yöneticilerin aynı işi daha az bir çabayla veya daha düşük maliyetlerle yapması anlamına gelen ‘verimlilik’ ile organizasyonların doğru hedefler belirlemesi ve değişen şartlara uygun bir şekilde dönüştürülmesi anlamına gelen ‘etkinlik’ arasındaki farkı net bir şekilde tanımlamış, çalışmalarında organizasyonların verimliliğinden ziyade nasıl etkin olabileceği hususunu ön plana çıkarmıştır. Tüm çalışmalarında inovasyonun ve çevikliğin önemine değinmiş, içinde bulunduğumuz çağda müteşebbislerin şayet sosyal değişikliklerin önüne geçmeye niyetlilerse o zaman organizasyonları dönüştürmek veya yaratmak için dikkate değer fırsatları yakalayabileceklerine inanmıştır.⁴

1.2 FARKLI BAKIŞ AÇILARIYLA HEDEFLERLE YÖNETİM

Hedeflerle yönetim konusunda hem akademisyenler hem de pratikte bu yöntemi kendi işletmelerinde uygulayan yöneticiler tarafından birçok çalışma yapılmıştır. Peter DRUCKER’ın 1954 yılında tanıttığı kavram D. Mc. GREGOR, R. LİKERT, George ODİORNE ve John HUMBLE tarafından daha geniş kitlelere ulaştırılmıştır. 1970’li yıllardan sonra özellikle ABD’de çok yaygın bir uygulama alanı bulan bu yönetim

³ SÜTÇÜ, Orçun;” Stratejik Liderlik”, T.C. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Projesi, Kahramanmaraş 2008, s.26.

⁴ <http://www.capital.com.tr/druckerin-bugunu-peter-ne-derdi-haberler/21104.aspx>, (06.07.2014).

anlayışı ile pek çok işletme bu kapsamda programlar geliştirmiş ve uygulamaya koymuştur.⁵

Hedeflerle yönetimin gelişmesinde önemli katkıları bulunan George ODİORNE, hedeflerle yönetimi; “üst ve alt kademedeki yöneticilerin genel hedefleri birlikte belirledikleri, her çalışanın sorumluluğunu, kendisinden beklenen sonuçlarla tanımladıkları, belirlenen hedefleri örgütün birimlerinde bir ölçüt olarak aldıkları ve her bir bireyin katkısını da bu amaçlar doğrultusunda değerlendirdiği bir sistemdir” şeklinde ifade etmektedir.⁶

Şerif ŞİMŞEK’e göre ise: “Bir organizasyonda üst ve astların amaçlarını birlikte belirledikleri, sorumluluk alanlarını ve ulaşacakları sonuçları birlikte kararlaştırdıkları ve belirli dönemlerde bu amaçlar ve sonuçların gerçekleşip, gerçekleşmeyeceğini birlikte inceleyecekleri bir süreçtir.” İşin önceden planlandığı, olası gelişmelere karşı tedbirlerin alındığı ve olayların gelişiminden önce hareket planının hazırlandığı bir yönetim felsefesi olan hedeflerle yönetim, bu yönüyle bir planlama ve kontrol aracıdır. Ancak planlamanın yanı sıra kararlara katılma, personel değerlendirme, yönetici geliştirme, motivasyon ve ödüllendirme gibi birçok konuyu da kapsamaktadır.⁷

Hedeflerle yönetim, ihtiyaç ve beklentiler doğrultusunda, paydaşların ve politika yapıcıların, kurumun misyonunun, hedeflerinin ve performans ölçümünün belirlenmesinde aktif rol oynamasını teşvik eder. Hedeflerle yönetim planı şu beş temel soruya verilen yanıtların yer aldığı bir rehber niteliği taşımaktadır:

- 1- Şu anda neredeyiz?
- 2- Nerede olmayı istiyoruz?
- 3- Gelişmemizi nasıl ölçebiliriz?
- 4- Olmak istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?

⁵ ERDÖNMEZ, **a.g.e.**, s.13.

⁶ <http://isletmeiktisadi.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2013/10/Y%C3%B6netim-3-1976-5.pdf>, (05.02.2015).

⁷ ŞİMŞEK, **a.g.e.**, s.283.

5- Gelişmemize yönelik yol haritamızı nasıl saptayabiliriz ve denetleyebiliriz?⁸

Konuya farklı bakış açısı getiren yönetim bilimciler de vardır. Örneğin Deming, Hedeflerle Yönetim sistemini eleştirmektedir. Deming'e göre Hedeflerle Yönetim anlayışı yerine liderlik benimsenmeli ve kurumsallaştırılmalıdır. Yönetimin işi denetlemek değil, liderlik yapmaktır. Yönetim; gelişim kaynakları, ürün ve hizmetin kalitesinin amacı, bu amacın tasarıma ve ürünün kendisine dönüşmesi ile uğraşmalıdır. Bu tarz yönetimin dönüştürülmesinin şartı, yöneticilerin lider olmasıdır. Rakamlarla yönetim, hedeflerle yönetim, iş standartları, spesifikasyonlar, sıfır hata, performansın ödüllendirilmesi yaklaşımları yerine daha fazla liderlik üzerinde odaklanılmalıdır.⁹

1.3 HEDEFLERLE YÖNETİMİN AŞAMALARI

Organizasyonel hedeflerin konulmasını, iletişimini, üst yönetim tarafından geliştirilmesini, bu hedeflere göre organizasyonun alt kademelerine hedefler verilmesini ve hedeflerden sorumlu kişilerin değerlendirilmesini içeren hedeflerle yönetim tipik olarak sonuç odaklı bir değerlendirme yöntemidir.¹⁰

Dönem başında çalışanlar ve yöneticiler kurumun hedefleri doğrultusunda sonuçlar elde edebilmek amacıyla hedefleri belirlemek için bir araya gelmekte, dönem sonunda ise, ulaşılan sonuçlar gözden geçirilmektedir.

Michael ARMSTRONG hedeflerle yönetim sürecini dört bölüme ayırmıştır:

- 1- Hedeflerin belirlenmesi,
- 2- Faaliyetlerin planlanması,
- 3- Oto kontrol,
- 4- Çalışana geri bildirim verilmesi,

Bu dört bölüm için atılacak adımları ise; üst ve astın hedefler üzerinde anlaşmaya varması, astın her bir hedefi karşılamak için gerekli eylem planını

⁸ http://www.marmarasps.com.tr/images/makale_kapak/9211edeb18059d006ab2ec9dfafd0938.pdf, (05.02.2015).

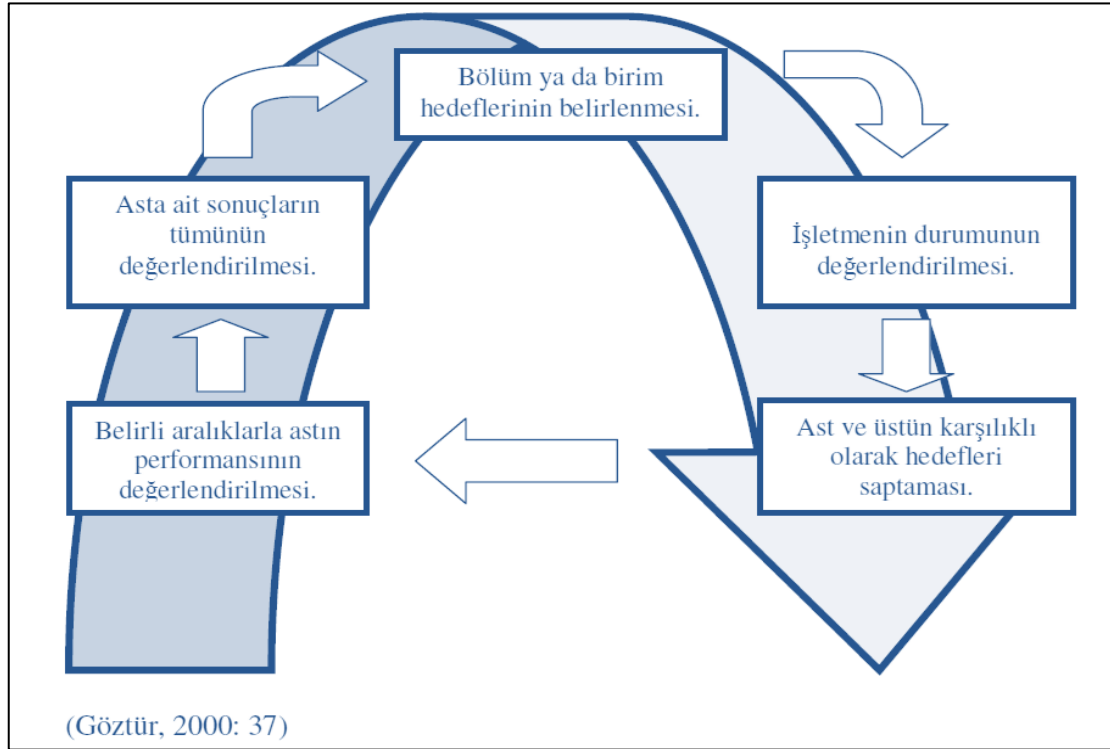
⁹ ÖZER, M.Akif; "Kalite Yönetimini Edward Demings'le Yeniden Okumak", Humanitas Dergisi, Sayı 2, Tekirdağ 2013, s.133.

¹⁰ ERDÖNMEZ; **a.g.e.**, s.14.

oluşturması, astın hedeflere yönelik gelişmeleri yöneticiyle periyodik olarak görüşmesi ve belirlenen zaman dilimi sonrasında, yönetici ve astın hedefler üzerinde astın performansını birlikte değerlendirmek için toplanması olarak sıralamıştır.¹¹

Sürecin işleyişi farklı kaynakçalardan alınmış şekillerde aşağıda gösterilmektedir.

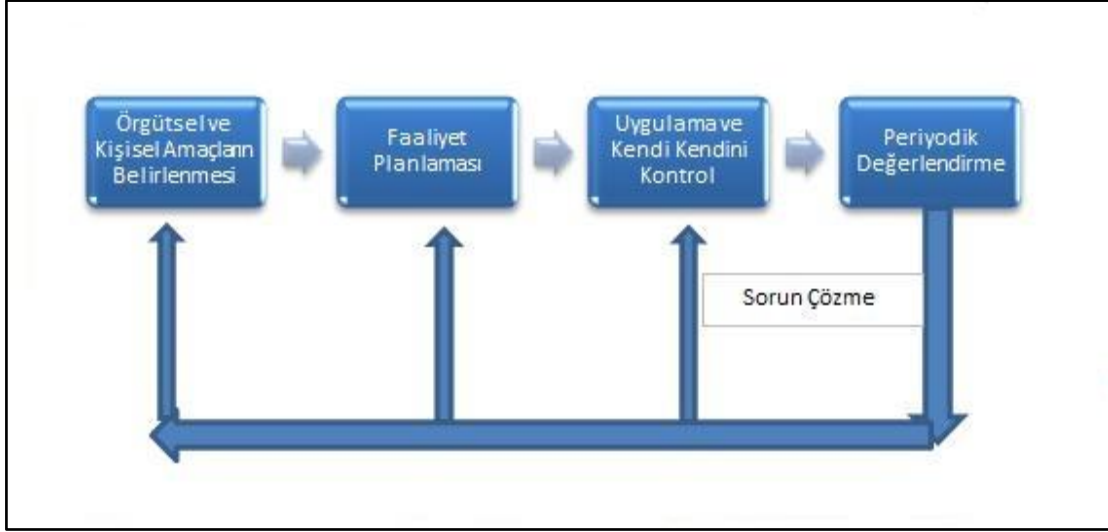
Şekil 1: Hedeflere Göre Yönetim Süreci



Kaynak: ERDÖNMEZ, Süleyman; “Hedeflerle Yönetimin Performans Düzeyine Etkisi: Bir Alan Araştırması”, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2013, s.15.

¹¹ <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=50&cilt=4&sayi=2&yil=2002>, (05.02.2015).

Şekil 2: Hedeflerle Yönetim Döngüsü



Kaynak: ŞİMŞEK, M. Şerif; Yönetim ve Organizasyon, Konya 2009, s.286.

Şekil 1’de ast ve üstün bir araya gelerek süreçleri yönettiği gözlemlenirken Şekil 2’de hedeflerle yönetim süreci işlemsel basamakları ele alınmakta, katılımcı yaklaşım ise ifade edilmemektedir.

1.4 HEDEFLERLE YÖNETİMİN YARARLARI

Hedeflerle Yönetim, her şeyden önce bir felsefeyi temsil etmektedir. Bu felsefe veya inanç, olayların arkasından gitmeyi değil, geleceği kestirerek ve etkileyerek olaylara yön vermeyi öngörmektedir. Yani yöneticiler amaçları ve sonuçları önceden belirleyerek olayları istedikleri gibi yönlendirmek ve etkilemek isterler. Bu sistemle yöneticiler almaları gereken kararları yukarıdan gelen bir emirle değil, tepe yönetimi ile ortaklaşa belirlenecek hedeflere göre alırlar ve daha sonra bunları astları ile paylaşırlar. Bu yüzden bu yönetim tarzı, yöneticilerin karar verme ve inisiyatif kullanma yeteneklerinin gelişmesini güçlendiren bir tekniktir ve yöneticiler için temel bir motivasyon unsurudur.¹²

Hedeflerle yönetimin, gelişmeyi sağlayan iki farklı boyutu vardır. Bunlardan ilki departmanların büyümesi ve bu yolla şirketin büyümesi, ikincisi ise, çalışanların gelişmesidir. Hedeflerle yönetim; özellikle örgütün amaçları ile örgüt üyelerinin amaçları arasında bir uyum sağlayarak bir yandan örgütün etkinliğini arttırırken, öte

¹² <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=50&cilt=4&sayi=2&yil=2002>

yandan örgüt üyelerine üst seviyede tatmin sağlayabilecek bir ortam oluşturur.¹³ Yönetime astların katılımını teşvik eden sistem aracılığı ile astlar da üstleriyle bir araya gelerek örgütün amaç ve sonuçlarını belirlemekte, bu şekilde de, astların örgüt faaliyetlerine ilişkin söz söyleme ve kararlara katılma fırsatı doğmaktadır.¹⁴ Çalışanların işte yapması gerekenleri açıkça belirlemek, sonra da performansı çalışanların kendi koyduğu amaçlara göre ölçmek mantıklı ve rasyonel görünmektedir.¹⁵ Çalışanlar sadece kendilerine verilen hedeflerin gerçekleşme derecesine göre değerlendirildiğinden dolayı çalışanların kişilikleri ve değer yargıları ve kişisel özellikleri değerlendirmeye katılmaz. Bu durum çalışanların sonucu itirazsız kabul etmesini kolaylaştırır.¹⁶

Hedeflerle yönetimin sürekli iyileştirme ve kaliteye yönelik çabaları, bütçelemeyi, kaynak planlamasını, program değerlemesini, performans gözlemleme ve raporlama faaliyetlerini bütünsel hale getirir.¹⁷ Bütünsel hale gelen sistem neticesinde de çalışanın büyük resmi görmesi sağlanır. Örneğin Starbucks'ın hedefi kahve satmak değil "ev ve işyeri arasında konforlu üçüncü bir alan yaratmak" olarak tanımlanmıştır. Çalışan bu büyük resme odaklanmadıkça sadece daha fazla kahve satmak isteyecek, hatta belki uzun oturanları hedefine engel oldukları düşüncesi ile kaldırmaya çalışacaktır.¹⁸

Belirli zaman aralıkları ile yapılacak değerlendirmelerle bir performans değerlendirme aracı olarak kullanılabilecek hedeflerle yönetime dayalı bir ücret ve teşvik sistemi de kurulabilir. Bu açıdan sistem iş ve iş gören değerlemesi fonksiyonunu da yerine getirmektedir.¹⁹

¹³ ERDÖNMEZ; **a.g.e.**, s.13.

¹⁴ ŞİMŞEK; **a.g.e.**, s.285.

¹⁵ ÇELİK, Kazım; "Örgüt Geliştirmede Yapısal Aracılar", Süleyman Demirel Üniversitesi Burdur Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 5, Sayı 8, Burdur 2004, s.198-224.

¹⁶ ERDÖNMEZ; **a.g.e.**, s.14.

¹⁷ http://www.marmarasps.com.tr/images/makale_kapak/9211edeb18059d006ab2ec9dfafd0938.pdf

¹⁸ <http://cigdemozdemirevren.net/2012/01/06/hedeflerle-yonetim-avantajlari-dezavantajlari-oneriler/>, (14.01.2015).

¹⁹ ŞİMŞEK; **a.g.e.**, s.286.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İSTİHDAM KURUMLARINDA HEDEFLERLE

YÖNETİM ANLAYIŞI

Hedeflerle yönetim alanında yapılan araştırmalardan ilki; Niklasson ve Tomsmark'ın 1997 yılında İsveç, Finlandiya ve Norveç Kamu İstihdam Kurumlarında (KİK) performans yönetim sistemleri üzerine yaptıkları “Zielsteuerung der Arbeitsmarktpolitik in Finnland, Norwegen und Schweden” adlı araştırmadır.

Mosley'in 2000-2001 yıllarında yapmış olduğu KİK'lerde Hedeflerle Yönetim (Management By Objectives in PES) araştırmasında ise 15 ülke ele alınmış ve özellikle Avusturya, İngiltere, Fransa, İsveç ve Almanya'nın hedeflerle yönetim sistemi detaylandırılmıştır.

Nunn; 2010 yılında bu alanda 31 ülkeyi kapsayan kıyaslamalar yapmış, Kalternborn ise 2011 yılında Avusturya, Fransa, Almanya, Hollanda, İsveç, İsviçre ve İngiltere'deki sistemi incelemiştir.

2012'de yapılan KİK'lerde Performans Yönetimi (Performance Management in PES) çalışması Avusturya, Almanya, Çek Cumhuriyeti ve İngiltere'yi kapsamaktadır. Bu alanda yapılmış en kapsamlı araştırma ise Ecorys 2012'dir. Bu çalışma Nunn'un yapmış olduğu güncellemeler ve Kalternborn'un bulgularından yola çıkarak ülke kamu istihdam kurumları ve Çalışma Bakanlıkları ziyaretleri neticesinde yapılan röportajlarla şekillenmiştir.

2.1 KAMU İSTİHDAM KURUMLARINDA HEDEFLERLE YÖNETİMİN TARİHÇESİ

KİK’lerde 1980’lerin sonundan itibaren yeni bir yönetim yaklaşımı (‘New Public Management’) olarak ilgi çekmeye başlayan hedeflerle yönetim anlayışı, 1980 ve 1990’lı yıllarda OECD’nin de yönlendirmesiyle yayılmaya başlamıştır.²⁰ Tablo 1’de ülke KİK’lerinin hedeflerle yönetim başlangıç tarihleri gösterilmektedir.

Tablo 1: Ülkeler İçin Hedeflerle Yönetim Başlangıç Tarihleri

ÜLKE	HEDEFLERLE YÖNETİM BAŞLANGIÇ YILI
AVUSTURYA	1995
BELÇİKA-FOREM	-
BELÇİKA-ORBEM	-
BELÇİKA-VDBA	1985
DANİMARKA	1994
FİNLANDİYA	1992
FRANSA	1990
ALMANYA	1998
İNGİLTERE	1991
YUNANİSTAN	-
İRLANDA	Sadece bazı bileşenler (1998)
İTALYA	-
LÜKSEMBURG	-
HOLLANDA	1991
NORVEÇ	1987
PORTEKİZ	Sadece bazı bileşenler (1990)
İSPANYA	Sadece bazı bileşenler (1994)
İSVEÇ	1997

Kaynak: MOSLEY, Hugh; “MBO in European PES”, s.17.

²⁰ MOSLEY, Hugh - HOLGER Schütz - NICOLE Breyer; “Management by Objectives in European Public Employment Services”, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Reichpietschufer, Berlin 2001, s.1.

Norveç ve İsveç 1980'lerin ortasında bu anlayış ile tanışmış ve sistemi ilk olarak benimsemiş ülkeler arasında yer almaktadır. Sisteminin başlangıcı 1980'li yıllar olarak görünse de sistemin tam olarak kurallarının işlemesi 1990'lı yılları bulmuştur. Örneğin İsveç İstihdam Kurumu, hedeflerle yönetim anlayışını 1984 yılında benimsemiş, ancak sayısal olarak hedeflerin ve performans göstergelerinin belirlenmesi ve kontrol mekanizmasının gelişmesi 1997 yılında gerçekleşmiştir. Benzer şekilde, KİK'in amaçlarına ve kullanabileceği kaynağa ilişkin koşulları düzenleyen performans sözleşmeleri ('Contrat de Progrès') Fransa KİK'i ve hükümet arasında 1990'dan itibaren yürürlükte olsa da Fransa'da hedeflerle yönetim sistemi 1995 yılında merkezi kontrol ünitesinin (direction du controle de gestion) kurulmasıyla oluşturulmuştur.²¹

1998'den beri AB'ye üye ülkeler, istihdam politikalarının başarısını ölçmek ve Avrupa İstihdam Politikasını gerçekleştirmek için ulusal eylem planı hazırlamak zorundadırlar. Bu zorunluluk nedeni ile ülke istihdam kurumları kendilerini hedeflerle yönetimi benimseyen KİK'ler olarak görmüşlerdir. Ancak MOSLEY; araştırmasında incelediği ve Tablo 1'de gösterilen 18 KİK'den sadece 10'unda bu anlayışın benimsendiğini tespit etmiştir. 15 üye devlet ve Norveç KİK'inin incelendiği araştırma neticesinde bu yaklaşımı benimseyen 10 ülkenin; Avusturya, Danimarka, Belçika Flanders Bölgesi, Fransa, Almanya, İngiltere, Finlandiya, Hollanda, Norveç ve İsveç olduğu tespit edilmiştir. Bu tespiti yaparken 2 temel soruya cevap aranmıştır:

1) Belirlenmiş amaçlar, uygulama hedefleri, sayısal performans göstergeleri ülke uygulamasında var mıdır?

2) Belirlenen hedefler için ölçümleme ve raporlama sistemi mevcut mudur?²²

Bu sorulara verilen cevaplar neticesinde MOSLEY; İspanya, Portekiz, İrlanda ve Belçika-Orbem ve Belçika-Forem KİK'lerinin bu yönetim stilini benimsediğini iddia etmesine rağmen, bazı bileşenlerin kabul edildiğini ancak uygulayıcı birimleri kontrol ve yönlendirme noktasında belirtilen ülke KİK'lerinin yönlendirme ve kontrol işlevlerinin etkili olmadığını tespit etmiştir. Aynı çalışmada Yunanistan ve Lüksemburg'un geleneksel KİK yönetim stratejisine bağlı kaldığı, İtalya Kamu

²¹MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.16

²²MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.i

İstihdam Kurumunun (Servizi Pubblici per l'Impiego) ise karmaşık ve 20 bölgeye ayrılan dağınık sistemini yenileme arayışında olduğu gözlemlenmiş ve bu ülkelerde ilgili sistemin benimsenmediği belirtilmiştir.²³

Hedeflerle yönetim sisteminin var olduğu gözlemlenen KİK'lerden bir kısmı (Avusturya, Belçika Flanders, Danimarka, Fransa, Norveç, Hollanda, İngiltere) bu sistemle tanışma gerekçesinin Bakanlık ve KİK arasındaki düzenlemelerden kaynaklandığını ileri sürmüştür. Almanya ve Finlandiya ise bu görüşe katılmamıştır. Hedeflerle yönetim ile tanışma gerekçesi olarak ortaya çıkan bir başka husus ise Avusturya, Belçika Flanders, Danimarka, Fransa, Finlandiya, Norveç, Hollanda ve İsveç KİK'leri tarafından bölgesel ve yerel KİK ofislerinin etkinliğini ve etkililiğini arttırmak olarak belirtilmiştir. Bu görüşe ek olarak bahsi geçen KİK'ler, yerel ihtiyaçlarını dikkate alarak uygulayacakları programlarda esnek bütçelemeye yerel ofislerinin etkinliğinin gerçekleştirilebileceklerine ilişkin görüş iletilmişlerdir. İngiltere, İsveç ve Hollanda ise hedeflerle yönetimin adem-i merkeziyetçi bir yapıyla ilişkisinin olmadığını savunmuştur.²⁴

2.2 HEDEFLERLE YÖNETİMİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Hedeflerle yönetimin KİK'e nasıl bir katkı sunduğu net olarak ölçümlenememekle birlikte, gerekli olduğu hususunda bir görüş birliği bulunmaktadır. Ancak bu yönetim anlayışının KİK'lerde uygulanmasını etkileyen faktörler vardır. Bu faktörler aşağıda başlıklar halinde belirtilmiştir.

2.2.1 Bağımsız Karar Alabilme

Genel olarak KİK'ler Çalışma Bakanlıklarına bağlı hareket ederler. Bunun neticesi olarak dış ve iç kaynaklı olmak üzere iki farklı hedeflerle yönetim anlayışı oluşmuştur. Dış kaynaklı hedeflerle yönetim sistemi KİK'i yönlendirir. İç kaynaklı sistemde ise daha fazla girdi-çıktı ve süreç göstergelerini içeren ayrıntılı planlamalar yapılır. Hedeflerle yönetimde genellikle amaçların belirlenmesi aşamasında politik müdahale söz konusudur. Politik amaçlar, işe yerleştirme ve/veya işsizlik oranını

²³ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.15.

²⁴ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.18.

azaltma hedefi üzerinde duruyorsa, işe yerleştirmeyi arttırmaya yönelik hedefler belirlenirken; istihdamın kalitesini ön plana çıkarıyorsa, istihdamda kalma süresinin arttırılması, dezavantajlı grupların istihdamı gibi alanlarda hedefler belirlenir. Politik amaçlar doğrultusunda hareket etmek, hedeflerle yönetim uygulamasına uygun mütaala edilmektedir. Ancak seçim süreçleri, medyanın ilgi odağı olduğu alanlar vs. gerekçelerle yapılan müdahaleler KİK bağımsızlığını etkilemektedir.²⁵ Bu müdahaleler genellikle 1 yıl olarak belirlenen hedeflerle yönetim döngüsü sürecinde de sıkıntılara neden olmaktadır. KİK'ler hedeflerle yönetimin tüm aşamalarında bir kamu kurumu olarak şeffaf olmak durumundadırlar. Farklı müdahaleler KİK için hesap verilebilirliği zorlaştırmaktadır. İlkesel olarak oluşabilecek sorunların üstesinden gelmek için KİK'ler ülkelerde bağımsız ve üçlü yönetim yapısında oluşturulmuştur. Fakat bu yapıya rağmen KİK'ler karar alma aşamalarında bağımsız hareket etmekte zorlanmaktadırlar.

2.2.2 Merkezi, Adem-i Merkezi ve Federal Yapıların Derecesi

Merkezi yapının yetkilerini devredebildiği gevşek bağlı sistemlerde ana hususlar merkezde belirlenirken, diğer tüm hususlar (göstergeler, hedefler vs.) yetki devredilen birimlerde belirlenir. Merkezi yapının katı olduğu ülkelerde, tüm düzenlemeler merkezden belirlenir. Federal yapıda ise her bölge için farklı göstergeler, hedefler belirlenip kıyaslama yapılmasına olanak sağlayacak sistem üzerinde yoğunlaşılır. Bu sistemde uygulayıcı birimlerin karar verme aşamasına etkisi daha fazla olmaktadır.

Hedeflerle yönetim sisteminin uygulaması genel olarak KİK yapısına göre değişmektedir. Temelde iki çeşit KİK yapısı bulunmaktadır:

1) Hiyerarşik İlişki Temelli Model Yapısı

2) Merkezi Olmayan Katılımcı Yaklaşımın Benimsendiği KİK Yapısı.

KİK yapısı hedeflerle yönetim döngüsünün tüm aşamalarına etki eder. Örneğin hiyerarşik yönetim sisteminin hâkim olduğu KİK'lerde, belirlenen formül kombinasyonları aracılığıyla hedeflerin dağılımı yapılırken, adem-i merkeziyetçi yapıda

²⁵NUNN, Alex; "Performance Management in Public Employment Services", 2012
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>, (05.02.2015)

olan KİK'lerde bölgesel ve yerel hizmet merkezleri hedef seviyesinin belirlenmesinde etkin rol oynamaktadır.²⁶ Bu kapsamda hedeflerle yönetim anlayışı ele alınırken Avusturya, Danimarka ve Norveç gibi katılımcı yaklaşımda lider olan ülkeler farklı, merkezi yapısı güçlü olan İngiltere gibi ülkeler farklı değerlendirilmelidir.

2.2.3 Kamu İstihdam Kurumu Sorumluluk Alanları

Ülkeden ülkeye farklılık arz eden KİK sorumluluk alanları, belirlenen hedef ve gösterge türlerini etkiler. Birçok KİK'te eğitim hizmetleri sözleşmelerle devredilirken danışmanlık hizmetleri KİK'ler aracılığıyla yapılmaya devam etmektedir. Hollanda, İngiltere, Almanya ve Danimarka'da danışmanlık hizmetleri de belli bir dereceye kadar devredilmiştir. Bu durumlarda dahi hedeflerin belirlenmesi, performans ölçümünün yapılması zorunluluk arz etmektedir.²⁷ İşsizlik sigortası işlemlerinin yanı sıra vergi finansmanlı yardımların sorumluluğunu da taşıyan KİK'ler için de hedeflerle yönetim sistemi farklılaşmaktadır.

Genel olarak; sorumluluğun devredilme derecesi ve KİK'lerin görevlerine ilişkin yapı ülkelerdeki hedeflerle yönetim anlayışını farklılaştırmaktadır.

2.2.4 Sosyal Paydaşların Sürece Dâhil Edilmesi

Sosyal paydaşların sürece dâhil edilmesi tartışılan hususlardandır. KİK'lerde sosyal paydaşların hedeflerle yönetim sistemi içerisinde yer alması KİK Yönetim Kurullarındaki ve İl İstihdam Mesleki Eğitim Kurullarındaki temsilciler aracılığıyla sağlanmaktadır. Katılımcı yaklaşımla hedeflerin belirlenmesi, izlenmesi ve sonuçların analizi Avrupa Komisyonunun yayımlamış olduğu belgelerde de savunulmaktadır.

Devletle bağlantısı güçlü olan KİK'ler (Örneğin; İngiltere, İrlanda, Finlandiya, Norveç, İsveç) sosyal paydaşlardan gelen verileri, talepleri değerlendirmede bağımsız hareket edebilme yeteneği gelişmiş olan KİK'lere (Örneğin; Avusturya, Almanya, Belçika) kıyasla isteksizdirler. Weishaupt'a göre Almanya'da sosyal paydaşların sürece

²⁶ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.2-3.

²⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

dâhil edilmesi 2008 krizinin işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkisinin giderilmesini sağlamıştır.²⁸

2.2.5 Yasalar, Düzenlemeler, Kurallar

Ülkelerdeki yasalar, düzenlemeler ve kuralların hareket kabiliyetini çok daralttığı alanlarda bu yönetim yaklaşımı anlamsızlaşmaktadır. Buna zıt bir bakış açısından değerlendirilme yapıldığında ise hedeflerle yönetimin kendisinin de bürokrasiyi ve kırtasiyecilik yükünü arttırdığı söylenebilir. Hangi prosedürlerin ve kuralların hedeflerle yönetim sistemini daha çok etkilediği hususunun tespiti oldukça zordur. Buna rağmen bazı alanlarda doğru işleyen köklü bir sistem varsa kurallar çok olsa da uygulamada başarı elde edilebilmektedir. Örneğin işsizlik sigortasının yönetimi söz konusu olduğunda ülkeler hedeflerle yönetimi tercih etmektedirler.²⁹ Sonuç olarak yasalar, düzenlemeler ve kurallar bu yönetim sistemini etkileyen unsurlardır.

2.2.6 Bilgi İşlem Altyapısı

Hedeflerle yönetim, bilgi işlem yapısı ve kontrol sistemi için ciddi miktarda zaman ve maliyet yatırımı gerektirmektedir. Sistemin başarısı için eş zamanlı izlemenin ve değerlendirmenin oluşturulması şarttır. Ancak bu durum ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Sistem; bilgi işlem altyapısından etkilenmektedir.

2.2.7 Üst Yönetim Desteği İle Sisteme Sahip Çıkılması

Hedeflerle yönetimin etkin olarak gerçekleştirilmesinde özel sektörde ve kamu idarelerinde üst yönetimin desteği önemli bir unsurdur. Rodgers ve Hunter 1992 yılında hedeflerle yönetimi uygulayan 70 kurum bazında (30'u kamu kurumu) yaptığı araştırmada üst yönetim desteğinin çok önemli olduğunu belirtmiştir. Üst yönetim desteğinin yüz yüze iletişim vasıtasıyla sağlanması; ölçülmesi ve izlenmesi mümkün olmayan hususların da değerlendirilmesine imkân sağlamaktadır.³⁰ Hedeflerle yönetim sisteminin daha fazla liderlik içermesi gerektiği de tartışılan bir husustur. Üst

²⁸ ECORYS; “ PES performance measurement systems and geographical labour mobility”, Avrupa Komisyonu için hazırlanan final raporu, Rotterdam-Londra 2012, s.10.

²⁹ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.2-3.

³⁰ NUNN, Alex - Tim BICKERSTAFFE - Ben MITCHELL; “International review of performance management systems in Public Employment Services”, İngiltere Çalışma Bakanlığı Araştırma Raporu No: 616, Leeds 2009, s.20.

yöneticilerin müşteriyle yüz yüze hizmetlerde zaman geçirmesine ve müşterilerin ne istediğini, çalışanlarının neye ihtiyaç duyduğunu görmelerine dayanan “Tabana İnme” (Back to the Floor) programları birçok KİK tarafından uygulanmakta ve yöneticiler liderlik ile ilgili eğitimlere katılmaktadırlar.

2.3 HEDEFLERLE YÖNETİM DÖNGÜSÜ

KİK’lerde hedeflerle yönetim döngüsü;

- 1- Amaçların, işlevsel hedeflerin ve performans göstergelerinin belirlenmesi,
- 2- Yerel bazda uygulanması,
- 3- Sonuçların belli periyotlarla izlenmesi,
- 4- Genel performans değerlendirilmesine dayalı uygulamaya dönük çıkarımların elde edilmesi şeklinde 4 temel aşamadan oluşmaktadır.

Bazı merkezi sistemlerde ise bu aşamalara ilave olarak üst yönetim tarafından gerçekleştirilen son aşama tamamlanınca hedefler ve göstergeler yeniden tanımlanmakta ya da uyarlanmakta ve sonrasında yapılan tüm değerlendirmeler yeni hedeflerle yönetim döngüsünün başlangıç aşamasını oluşturmaktadır.

KİK’lerde hedeflerle yönetim döngüsü tezde aşağıdaki şekilde gösterildiği gibi 4 aşamada ele alınacaktır.

Şekil 3: Hedeflerle Yönetim Döngüsü



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.3.1 Hedeflerin Belirlenmesi

Hedefler, organizasyonun varlık sebebini, organizasyonda ne tür iş yapıldığını, yapılan işin potansiyelini ve şirketin belirli bir zaman sonra nerede olmak istediğini göz

önünde bulundurarak belirlenen unsurlardır.³¹ Organizasyonların, fonksiyonların, bölümlerin, takımların veya bireylerin başarmayı bekledikleri şeyler olarak da tanımlanabilirler.³² Hedeflerin belirli, ölçülebilir, kabul edilen, gerçekçi ve zaman ile ilişkili olması oldukça önemlidir. Bu tabirler literatürde bir bütün halinde “SMART” olarak ifade edilmektedir. (‘specific’, ‘measurable’, ‘agreed’, ‘realistic’ ve ‘time related’)

Hedef belirleme konusunda bazı ülkelerde KİK ve ilgili bakanlık arasında görüşme sağlanırken (İngiltere, Fransa) bazı ülkelerde ise buna ek olarak KİK’in alt birimleri de görüşmeler yapılmaktadır. (Avusturya, Almanya, Danimarka, Estonya, İspanya, Finlandiya, Fransa, Macaristan, Slovenya)³³

OECD tarafından yapılan araştırmaya göre ise, yerel istihdam birimleri kendi performans hedeflerini belirlemede kısıtlı bir etkiye sahiptir. Bununla birlikte araştırmaya konu olan ülkelerin neredeyse yarısında (%48) alt birimler ulusal veya bölgesel düzeydeki birimlerle performans hedefleri konusunda pazarlık edebilmekte ya da kendileri ek hedefler belirleyebilmektedir. Yerel istihdam birimleri; Avusturya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İrlanda, Japonya, Kore, Yeni Zelanda, Portekiz ve ABD’de performans hedefleri konusunda bölgesel veya ulusal birimlerle pazarlık yapma yetkisine sahiptir.³⁴

Hedefler yıllık ya da çok yıllık dönemler için belirlenebilmektedir. Loche ve Bryan’ın araştırmaları sonucunda ortaya çıkan önemli bir nokta, personele belirlenmiş bir hedefin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyduğu minimum zaman yerine daha fazla zaman verildiğinde yapılan işin daha fazla zaman aldığıdır.³⁵ Ancak işgücü piyasasında karşılaşılan her hususun kısa vadede çözümlenmesi beklenemez. Örneğin uzun dönemli işsizliğin azaltılması uzun vadede çözümlenecek bir sorun iken hedeflerle yönetim döngüsü genellikle bir yıllık süreyi kapsayan kısa bir döngüdür. Araştırmalar orta vadeli planlar ile yıllık planların harmanlandığı bir kombinasyonun stratejik planların ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde etkin ve pratik bir çözüm olduğunu göstermektedir.

³¹ ERDÖNMEZ; **a.g.e.**, s.19.

³² <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=50&cilt=4&sayi=2&yil=2002>

³³ ECORYS; **a.g.e.**, s.81.

³⁴ BAYRAMOĞLU, Nizamettin Kağan; “Kamu İstihdam Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyet ve İşkur”, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara 2014, s.56.

³⁵ ERDÖNMEZ; **a.g.e.**, s.30.

Almanya KİK'i 'Bundesagentur für Arbeit' ile İngiltere KİK'i 'Jobcentre Plus' çok yıllık bütçe ile yıllık planları birlikte yürütürken, Belçika Flanders KİK'i 'VDAB', beş yıllık bir sözleşmenin yıllık denetimini yapmakta, İsviçre'de ise hükümet ve KİK arasında yapılan dört yıllık sözleşme çerçevesinde hedeflerle yönetim sürdürülmektedir.³⁶ Tablo 2'de ülkeler bazında yönetim döngüsü planlama dönemleri gösterilmektedir.

Tablo 2: Hedeflerin Belirlenmesi

YILLIK	ÇOK YILLIK
Avusturya, Bulgaristan, Almanya, Danimarka, Hollanda, Slovenya, İspanya, İsveç, İngiltere	Belçika (Actiris, VDAB, LeForem), Estonya

Kaynak: ECORYS; s.81.

Ana amaçların ve işlemsel hedeflerin belirlenmesi başarılı bir hedeflerle yönetim için kritiktir. Bu yaklaşımı benimseyen KİK'ler tipik olarak 8-10 arası hedef belirlemektedirler. Bu, hedeflerle yönetim teorik modeline de uygundur.³⁷ Fazla hedef belirlenmesi uygulayıcı birimlerin hedefi gerçekleştirmelerine olumsuz etki yaparken sistemin stratejik olarak yönetilmesinde de zorluklara neden olmaktadır. Bu hususta belirlenmiş ideal bir sayı bulunmamaktadır. Ancak konulan her bir ek hedef diğer hedeflerin başarısını etkilemekte ve anlam karmaşasına yol açmaktadır.³⁸

Sayısal hedeflerin doğru seviyede belirlenmesi bu aşamada karşılaşılan başka bir zorluktur. Belirlenen sayısal hedefler bölgenin ve yerel işgücü piyasasının durumunu yansıtır nitelikte ve iddialı olmalı, ancak gerçekçiliğini korumalıdır. Hedeflerin yüksek belirlenmesi istenmeyen etkilere neden olur iken belirlenen düşük hedefler de uygulayıcıları motivasyonsuzluğa itebilir. Önceki yıl gerçekleştirmelerinin değerlendirilmesi bu sorunların çözümüne katkı sağlamakta olmakla birlikte bu kez de hedef etrafında kümelenme sorunu (cluster around the target) ortaya çıkmaktadır. Bu tabirin tanımı; tüm KİK yerel birimlerinin belirlenen ortalama hedefe ulaşmaya çalışması ancak bu seviyeyi geçebilecek olan birimlerin gelecek beklentilerini

³⁶ NUNN, Alex; "Review of Performance Management in PES", 2013
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>, (05.02.2015).

³⁷ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.3,4,5.

³⁸ ECORYS; a.g.e., s.12.

artırmamak için potansiyellerinin altında hizmet sunmayı tercih etmesi ve dolayısıyla ortalamaya yakın bir eğilim artışı olması şeklinde yapılabilir.³⁹

KİK’lerde hedefler belirlenirken ele alınması gereken başka bir zorluk ise literatürde “creaming and parking” (piyasanın kaymağını aldıktan sonra çekilmek) olarak ifade edilen sorundur. Kavram kurumsal anlamda somutlaştırılacak olursa; KİK’lerde çalışan danışmanların, işe yerleştirme hedefini gerçekleştirmek için işe yerleştirilmesi kolay olan hedefe yönelmesi, işe yerleştirilmesi güç olan hedefe yönelik çaba sarf etmeyi tercih etmemesi olarak açıklanabilir. Bu durumun üstesinden gelebilmek için KİK’ler hedef belirlerken işe yerleştirilmesi zor olan gruplar için farklı değerlendirmeler yapmaktadırlar.⁴⁰ Hedef belirlerken dezavantajlı grupları ön planda tutan ülkeler ve öncelik grupları Tablo 3’de gösterilmektedir.

³⁹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

⁴⁰ NUNN, BICKERSTAFFE, MITCHELL; **a.g.e.**, s.11.

Tablo 3: Spesifik Gruplar Bazında İş Arayanlara Yönelik Hedef Belirleme

ÜLKE	KADIN	GENÇ	YAŞLI	ENGELLİ	ETNİK AZINLIK	UZUN SÜRELİ İŞSİZ	DİĞER
AVUSTURYA	X	X	X			X	Ücretsiz izin sonrası işgücü piyasasına yeniden girmeye çalışan kadınlar
BELÇİKA (FLANDERS)		X	X	X	X	X	
BULGARİSTAN		X					
DANİMARKA		X		X			
ESTONYA							
ALMANYA						X	
MACARİSTAN		X					
LİTVANYA		X				X	
HOLLANDA		X	X	X			
POLONYA							
SLOVENYA			X			X	
İSPANYA		X	X			X	
İSVEÇ		X		X			Göçmenler
İSVİÇRE							
İNGİLTERE							

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

2.3.2 Performansın Ölçümü

Hedefler, organizasyonların, fonksiyonların, bölümlerin, takımların veya bireylerin başarmayı bekledikleri şeyler olarak tanımlanmıştır. Performans göstergeleri; hedefin başarısının nasıl ölçümleneceği sorusuna yanıt aramaya çalışır. Bu göstergeler; gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan ölçütlerdir. Performans ölçümü ise bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği/sağladığı hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli

ve sistematik biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması sürecidir.⁴¹

Hedeflerin ve performans göstergelerinin birbirine uyumu önemlidir. Uygulamada; sadece ulaşılabilen verilerin ve ölçülebilen değerlerin performans göstergesi olarak belirlendiği görülmektedir. Bu durum hedeflerin iyi ölçümlenebilmesi hususunda soru işaretlerine neden olmaktadır. Performans göstergesinin hedefi net olarak ölçümleyemediği sistemlerde hedeflerle yönetimin başarıya ulaşacağı inancı azalmaktadır. Organizasyonda uygun ve zamanlı performans göstergesinin sağlanabildiği uzmanlaşmış izleme sisteminin bulunması ve organizasyonun tüm seviyelerinin hedef ve performans göstergesi belirlenmesi sürecine dâhil edilmesi, sorunun çözümüne katkı sağlayabilecek uygulamalardandır.⁴²

KİK’lerde performans yönetimine ilişkin çalışmalarda ülkelerin performans göstergeleri 5 başlık altında tasnif edilmiştir. Bu başlıklar aşağıda belirtilmiştir;⁴³

Girdi Ölçekleri: Belirli çıktıyı üretmek için gerekli olan kaynaklara ilişkin bilgileri gösteren ve karar vericilerin girdilere ilişkin olarak değerlendirme yapmalarında kullanılan araçlardır. Bu ölçeklere örnek olarak harcama düzeyi, çalışan sayısı, KİK birim sayısı verilebilir.

Çıktı Ölçekleri: Üretilen ürünlerin ve sunulan hizmetlerin niceliğine ilişkin bilgileri gösteren araçlardır. Bu ölçeklere örnek olarak açık iş sayısı, tamamlanan iş planları verilebilir.

Süreç Ölçekleri: Kamu idarelerinin ürettiği ürün ve hizmetlerin, ürünleri kullanan ve hizmetten yararlananlar veya toplum üzerindeki etkilerini gösteren araçlardır. Bu ölçeklere örnek olarak kalite ölçümleri, müşteri memnuniyet anketleri verilebilir.

⁴¹ERKAN, Erman; “Süreç Yönetimi, Hedefler ve Performans Göstergeleri 2010”, <http://www.beyaznokta.org.tr/cms/images/surec-yonetimi-hedefler-ve-performans-gostergeleri.pdf>, (15.02.2015)

⁴² ERDÖNMEZ; **a.g.e.**, s.16.

⁴³ THIJS, Nick - Patrick STAES; “Organisational Development, Improvement and Innovation Management In PES”(2012), <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=&type=0&country=0&year=0&advSearchKey=pesdevelopmentimprovement&mode=advancedSubmit&langId=en>, s.6. (10.02.2015)

Ara Çıktı Ölçekleri: Ana hedefin gerçekleşmesi için ölçümlenen performans göstergeleridir. Bu ölçeklere örnek olarak karşılanan iş ilanları, ortalama işsizlik süreleri verilebilir.

Son Çıktı Ölçekleri: Dış etkilerin yüksek olduğu göstergelerdir. Çek Cumhuriyetinde kullanılan bu sistemde, formal yapıda oluşturulmuş hedefler yerine göstergeler en son çıktılara (işsizlik oranı, istihdam oranı vb.) katkıyı ölçümlemek için belirlenmektedir. Bu sistemin dezavantajı KİK dışında tüm faktörlerin de en son çıktıları etkileyebilmesi; avantajı ise farklı alanlara, süreçlere dalmadan ana alana odaklanabilmeyi sağlamasıdır.⁴⁴

Performans ölçümleriyle ilgili göstergelere ilişkin yapılan araştırma sonuçlarına göre; Avusturya, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, Hollanda, İsveç ve İngiltere KİK'leri performans ölçümünde çeşitli ve fazla sayıda gösterge kullanırken, Çek Cumhuriyeti, Lüksemburg, Polonya, Portekiz KİK'leri ise daha az sayıda gösterge kullanmayı tercih etmektedirler. KİK'ler ara ölçekler ve çıktı ölçeklerini birlikte kullanmaktadır. Girdi ölçekleri, çok az KİK tarafından kullanılmaktadır. (Belçika Le Forem, Bulgaristan, Danimarka, İrlanda, Polonya) Birçok ülke, uyguladıkları sistemin sonucunu teknik anlamda tamamen bağlantı kuramasa da istihdam oranı, işsizlik oranı gibi ana göstergeler açısından incelemektedir.

2.3.2.1 Kalite Yönetim Modelleri

Niteliksel amaçların başarısının niceliksel performans göstergeleriyle ölçülmesi zordur. Bu sorunun üstesinden gelebilmek için ölçümlemelerde birçok KİK kalite yönetim modeli kullanmaktadır. Ülkelerde göstergeler Dengeli Skor Kartı (Balanced Scorecard) olarak da adlandırılan Kurum Karnesi yaklaşımı, EFQM Mükemmellik Modeli, Ortak Değerlendirme Taslağı (CAF) , ISO 9000 gibi farklı veri teknikleriyle değerlendirilmektedir.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

2.3.2.1.1 Kurum Karnesi (Dengeli Skor Kartı) Yaklaşımı

Temelleri 1990 yılına dayanan ve Robert S. Kaplan ve David P. Norton'un çalışmaları ile ortaya çıkan Kurumsal Karne ile yapılmak istenen niceliksel bir ölçüm değil, kurum stratejilerinin uygulamaya alınması ve operasyonel olarak yönetilmesi sürecine geçilmesidir. Yöntemin can damarı, kurumsal karne uygulamasıyla, önceden başlanmış bir sürecin ölçümü değil, bizzat strateji ve hedeflerin yeniden ve baştan belirlenip, başarı etkenlerinin kurumsal yapıya yerleştirilmesi ile ilgilidir. Her şeyden önce, vizyon ve stratejilerin belirlenmesi ile işe girilir ve bunlara bağlı olarak kritik başarı etkenleri belirlenir. Bu etkenleri ölçmek ve kurumsal performans değerlendirmesi yapabilmek için ölçümlenebilir hedefler konulur ve bu hedeflerle eşlenecek ölçüm kriterleri seçilir.⁴⁵

Kurumsal karnede söz konusu olan, hedef gerçekleştirmelerinin yanında müşteri ilişkileri, iş süreçlerinin işlerliği, yenilenme kabiliyeti, kalite, çalışanların performansı, bilgi-iletişim teknolojilerinin yeterliliği ve işlerliği gibi kurumun rakamlarla belirlenmeyen, tablolarla gösterilemeyen psikolojik değerler ile ilgili ölçümler de yapılmasıdır.

Kurumsal karnede göstergeler; 4 ana perspektif altında toplanmışlardır:

- Finansal Perspektif
- Müşteri Perspektifi
- İç süreçler Perspektifi
- Çalışanlar Perspektifi

Genel olarak kurumsal karne uygulaması aşağıdaki gibi planlanır ve işletilir.

- Hedefler belirlenir. Bu hedefe ulaşmak için hangi stratejilerin izleneceği saptanır.
- 4 perspektif içinde ayrı ayrı hangi hedeflerin seçileceği planlanır.
- Bu 4 perspektifin ölçüm kriterleri belirlenir.
- Kurumsal karnenin değerlendirmesinin nasıl yapılacağı belirlenir.

⁴⁵ <http://www.workcube.com/balanced-scorecard-bsc-nedir>, (02.03.2015).

- Hedeflere ulaşmak için hareket planları çıkarılır.
- Sistemin takibi, güncellemesi ve yönetimi gerçekleştirilir.

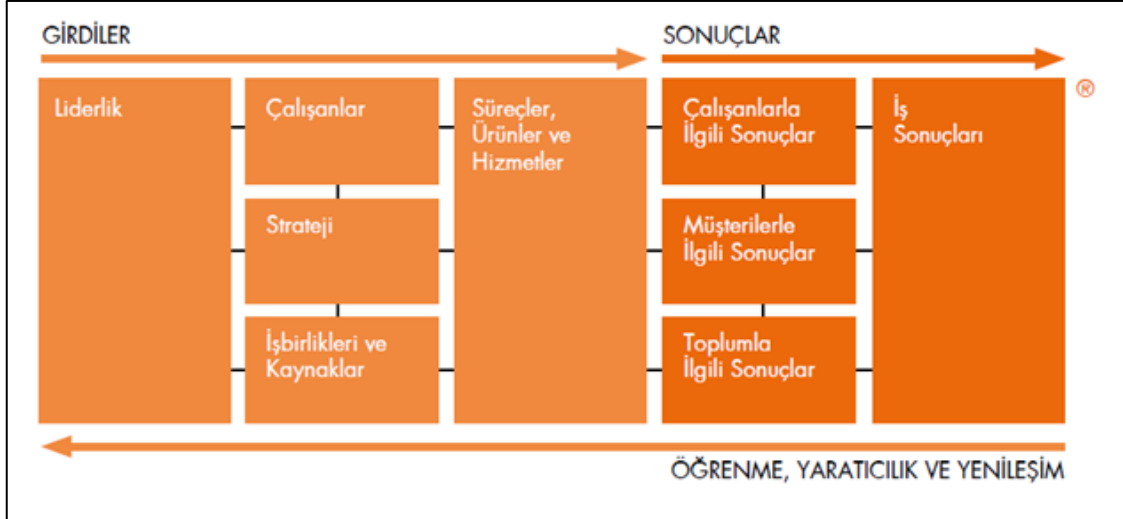
2.3.2.1.2 EFQM Mükemmellik Modeli

EFQM (European Foundation for Quality Management) Mükemmellik Modeli, 1988 yılında, Bosch, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer ve Volkswagen gibi Avrupa'nın önde gelen 14 firmasının imzaladığı bir Niyet Mektubu ile hayata geçirilmiş bir vakıftır. Amacı; Avrupa'daki kuruluşların sürdürülebilir mükemmelliğini sağlayabilmesi için itici güç olmaktır. Vakıf kuruluşunu takiben, sanayi ve akademisyenlerden oluşan bir grup ile “mükemmellik modeli” adıyla bir yönetim modeli geliştirmiştir.⁴⁶

KİK'ler tarafından da kullanılabilen bir değerlendirme aracı olan EFQM Mükemmellik Modeli, kurumlara, mükemmellik kavram ve kriterlerini dikkate alarak kendi değerlendirmelerini yapmalarına, güçlü ve iyileştirmeye açık alanlarını tespit etmelerine ve sürekli gelişim yaklaşımıyla gelişim planlarını hazırlamalarına yardımcı olur. Avrupa firmaları arasında rekabetçiliği desteklemek üzere 1992 yılından bugüne kadar, her yıl bu Modeli en iyi şekilde uygulayan kuruluşlar Avrupa Mükemmellik Ödülü ile ödüllendirilmektedir. Şekil 4'de EFQM Mükemmellik Modelinin kriterleri gösterilmektedir.

⁴⁶ <http://www.kalder.org/kalderhakkinda.aspx?id=6>, (17.11.2014).

Şekil 4: EFQM Mükemmellik Modeli



Kaynak: <http://www.kalder.org/kalderhakkinda.aspx?id=6>

Şekil 4’te gösterilen kriterlerin beşi “girdi” kriterlerini, dördü “sonuç” kriterlerini oluşturur. Girdi kriterleri bir kuruluşun yaptığı faaliyetleri ve bunları nasıl yaptığını içerir. Sonuç kriterleri ise kuruluşun neler gerçekleştirdiğini gösterir. “Sonuçlar” girdilerden kaynaklanır ve “girdiler” sonuçlardan elde edilen geribildirim ile iyileştirilir.

2.3.2.1.3 Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF)

Avrupa Birliği kamu yöneticileri tarafından kamu kurumları için tasarlanmış olan Ortak Değerlendirme Çerçevesi (Common Assessment Framework) basit, anlaşılabilir, ücretsiz, esnek ve stratejik planlama uygulamasına temel teşkil edecek bir değerlendirme çerçevesi sunmaktadır.

Bu modele göre; liderlik, stratejik planlama, insan kaynakları yönetimi, ortaklıklar, kaynaklar ve süreçler arasındaki uyumlu etkileşim neticesinde çalışanlardan, müşterilerden, toplumdan mükemmel sonuçlar elde edilebilir.

Modelin 4 temel amacı vardır:

- 1- Kamu kuruluşlarının kendilerine özgü özelliklerini belirlemek.
- 2- Kuruluşun performansını iyileştirmek isteyen kamu yöneticilerine bir araç olarak hizmet etmek.

- 3- Kalite yönetiminde kullanılan çeşitli modeller arasında bir 'köprü' görevi görmek.
- 4- Kamu kuruluşları arasında kıyaslama yapabilmek.⁴⁷

2.3.2.1.4 ISO 9000

Organizasyonların müşteri memnuniyetinin artırılmasına yönelik olarak kalite yönetim sisteminin kurulması ve geliştirilmesi konusunda rehberlik eden ve Uluslararası Standardizasyon Örgütü ISO tarafından yayınlanmış olan bir standartlar bütünüdür.

ISO'nun 9000 kalite yönetim standardı ile ilgili kuruluşun hizmetlerinin uluslararası kabul görmüş bir yönetim sistemine uygun olarak sevk ve idare edildiği bir yönetim anlayışı ortaya konulmakta ve dolayısı ile kuruluşun hizmet kalitesinin sürekliliğinin sağlanabileceğinin bir güvencesi oluşturulmaktadır.

Kuruluştaki kalite anlayışının gelişimini, verimliliğin artmasını, etkin bir yönetimi, maliyetin azalmasını, çalışanların tatminini, kuruluş içi iletişimde iyileşmeyi, tüm faaliyetlerde geniş izleme ve kontrolü, memnuniyetin artmasını sağlayan ulusal ve uluslararası düzeyde uygulanabilen bir yönetim sistemi modeli olduğu için kamu kurumları tarafından da tercih edilmektedir.⁴⁸

2.3.3 İzleme Sistemi

İzleme sistemiyle, hedeflere göre uygulamalara ilişkin ilerlemeler belirli dönemlerle takip edilmektedir.

Hedeflerle yönetim sisteminde izlemede yer alan önemli unsurlardan birisi; bilgi işlem altyapısı güçlü eş zamanlı izleme sisteminin varlığıdır. Ülkelerin birçoğunda performans göstergeleri (Örneğin; açık iş) eş zamanlı olarak yerel kullanıcılar ve merkez kullanıcıları tarafından analiz edilebilmektedir. Özel araştırmalara gereksinim duyan daha karmaşık göstergeler, mesela müşteri memnuniyeti ya da pazar payının ölçümü eş zamanlı gösterilemeyecek unsurlar olarak kabul edilmektedir. Mosley'in

⁴⁷ <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/CAF.TR1.pdf>, (05.02.2015).

⁴⁸ http://www.standartkalite.com/iso9001_prensipleri.htm, (05.02.2015).

2000-2001 yılları arasında yapmış olduğu araştırmada; Danimarka, Finlandiya, Hollanda, Norveç çeyrek dönemler itibariyle raporlar üretmekte ve yalnızca 5 adet KİK (Belçika-VDAB, Almanya, Fransa, İsveç, İngiltere) kendilerinin yönetim bilgi sistemi rapor gelişmelerini hedefler doğrultusunda aylık olarak yapmaktadır ki bu “gerçek zaman” müdahalesinde o dönem için en minimum olandır. Bununla birlikte araştırmada incelenen tüm ülkelerde hedeflerin izlenmesi sürecinin KİK’in tüm seviyelerinde eş zamanlı ulaşılabilir durumda olduğu belirtilmiştir.⁴⁹

Hedefler gerekli görülen durumlarda değiştirilebilir olmalıdır. Eş zamanlı izleme sistemi; ülke KİK’lerinin performans düşüklüğünde anında müdahalesi için de önem arz etmektedir. KİK’ler erken uyarı sistemini kullanarak ve bütçe farklılıkları oluşturarak sisteme müdahale etmektedirler. İşgücü piyasasında gerçekleşen önemli şoklarda yıllık hedeflere müdahale edildiği görülmektedir. (Avusturya (2009), Almanya (2009), Hollanda, İsviçre (2000), Macaristan).⁵⁰

2.3.4 Ödül-Ceza Yaklaşımı

Literatürde hedeflerin motive edici ve zorlayıcı olmasının yanı sıra ödüllendirmeye de bağlantılı olması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda iyi bir hedef sisteminin ödül ve ceza yaklaşımını içermesi gerekse de uygulamada ülkeden ülkeye farklılıklar vardır. KİK’lerde ödül çeşitleri oldukça çeşitlidir. Ödüllendirme bireysel bazda olabildiği gibi, yerel birim bazında da olabilmektedir. Bazı ülkelerde iki ödül sistemi birlikte uygulanmaktadır. Tablo 4’de ülke KİK’lerinde yer alan ödül-ceza sistemleri gösterilmektedir.

⁴⁹ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s. 21- 23

⁵⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

Tablo 4: Ödül ve Ceza Sistemi

ÜLKE	ÖDÜL	CEZA	KAYNAK
AVUSTURYA	X		Ecorys, 2012; Örnek ülke incelemesi.
BELÇİKA			Ecorys, 2012
BULGARİSTAN	X		Ecorys, 2012
KIBRIS			Ecorys, 2012
DANİMARKA			Ecorys, 2012; Nunn, 2010
ESTONYA	X		Ecorys, 2012
FİNLANDİYA	X		Ecorys, 2012
FRANSA			Ecorys, 2012; Örnek ülke incelemesi.
ALMANYA	X		Ecorys, 2012; Örnek ülke incelemesi.
YUNANİSTAN			Ecorys, 2012
MACARİSTAN			Ecorys, 2012
İRLANDA			Ecorys, 2012
LETONYA			Nunn, 2010
LİTVANYA			Nunn, 2010
LÜKSEMBURG			Ecorys, 2012
HOLLANDA	X	X	Ecorys, 2012; Nunn, 2010
POLONYA			Ecorys, 2012
PORTEKİZ			Nunn, 2010
İSPANYA			Ecorys, 2012
İSVEÇ			Ecorys, 2012; Nunn, 2010
İNGİLTERE			Örnek ülke incelemesi.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HEDEFLERLE YÖNETİM ÜLKE UYGULAMALARI

3.1 AVUSTURYA KAMU İSTİHDAM KURUMU

Avusturya kamu istihdam kurumu olan “The Arbeitmarktservice” (AMS); 1994 yılında özerk bir kurum olarak işgücü piyasasında yer almıştır. Sosyal paydaşlar da AMS’nin yönetiminde rol almaktadırlar. AMS’nin bünyesinde bir Genel Müdürlük, 9 federal ofis (land offices), 101 bölgesel ofis, 13 branş ofisi ve 67 kariyer bilgi merkezi bulunmaktadır.⁵¹

AMS, Çalışma Bakanlığı ve Tüketici Birliği, işçi ve işveren örgütleri ile yakın işbirliği içerisinde kamu hukukuna tabi bir kuruluş olarak görev yapmaktadır. Çalışma Bakanı kurum için hedef belirme yetkisine sahiptir; ancak karar verici konumda değildir. Bakanlık, AMS bütçesinin izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumludur. İstihdam politikalarının uygulanmasından ve etkilerinin izlenmesinden ise AMS sorumludur.⁵² Özerk bir yapıda oluşturulmuş KİK’de ulusal anlaşmalar Bakanlığın da temsilcisi olduğu üçlü yönetim kurulu aracılığıyla gerçekleşmektedir.⁵³

AMS, Federal Hükümetin tam istihdam politikası çerçevesinde, işsizliği önlemek ve tamamen ortadan kaldırmak amacıyla işgücü piyasası politikalarını uygulamaktadır. Görevlerinin birçoğu AMS’nin çalışma politikasının özüne yoğunlaşabilmesi için, diğer kurumlara transfer edilmiştir. Bu kapsamda AMS şu konularda yetkiye sahiptir⁵⁴:

⁵¹ http://www.ams.at/_docs/001_gb_2013_kurzbericht_en.pdf, (03.02.2015).

⁵² Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, “İş ve Meslek Danışmanlığı Avusturya Çalışma Ziyareti Yurtdışı Geçici Görev Raporu”, 2012, s.3.

⁵³ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.22.

⁵⁴ CENGİZÇETİN, Ekin; “Çeşitli Ülkeler Ve Türkiye’de İş Yaratma ve Bu Bağlamda Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara 2014, s.18.

- ✓ Aktif işgücü piyasası tedbirlerini uygulamak (bilgilendirme, danışmanlık, işe yerleştirme, çalışanlara ve işverenlere destek),
- ✓ İşsizlik ödeneği taleplerini tetkik etmek ve ödemeleri yapmak,
- ✓ Üçüncü ülke vatandaşlarının işgücü piyasasına katılımı gibi diğer işgücü piyasası politikalarını uygulamak,
- ✓ Uygun çıraklık programlarına yerleştirme ve diğer çeşitli ek tedbirler aracılığıyla gençlere yönelik mesleki eğitim seçenekleri sunmak.

3.1.1 Hedeflerle Yönetim Anlayışı

Avusturya 1995 yılından itibaren hedeflerle yönetilmektedir. AMS'nin o dönemde belirlemiş olduğu hedefler ve amaçlar bir alan üzerinde yoğunlaşmaktadır: İşe yerleştirme ve danışmanlık. Ancak AMS, hedeflerin tüm uygulama birimleri tarafından benimsemesi için diğer departmanların (Örneğin; personel, halkla ilişkiler, satın alma) fonksiyonlarını içeren alt hedefler de belirlemiştir.⁵⁵

Mosley tarafından yapılan anket sonuçları Avusturya'nın, Danimarka ve Norveç ile birlikte adem-i merkeziyetçiliğin liderleri arasında yer aldığını göstermektedir. Uygulanan ankette Avusturya'nın, adem-i merkeziyetçiliği, bölgesel ve lokal ofisler için sağlanan bütçe esnekliğiyle; kuralları, detaylı prosedürleri azaltmasıyla ve uygulanan programlarda yerel düzeyde karar alma yetkisini artırmasıyla gerçekleştirdiği belirtilmiştir.

AMS'nin günümüzdeki performansa dayalı yönetim yaklaşımı en iyi biçimde “stratejik yönetim” olarak tanımlanabilir çünkü orta dönemli amaçlara yönelik bir bakış açısını sergiler ve kullanıma hazır faaliyet alanlarının yönetimini bütünleştirici tarzda düzenler.

AMS'de 2 genel müdür, 9 federal ofis yöneticisi ve 101 bölgesel ofis yöneticisi performans yönetiminin ana sorumlularıdır. Federal yönetim il ve bölgesel düzeyde kontrol birimlerinden destek almaktadır.⁵⁶

⁵⁵MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.30.

⁵⁶<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

3.1.2 Hedeflerin Belirlenmesi

AMS hedeflerle yönetim döngüsünün oluşturulmasında; Bakanlık hedeflerinin yanı sıra AMS'nin orta vadeli planları ve Avusturya ulusal eylem planı da incelenmektedir. Hedefler yıllık bazda, AMS'nin üçlü Yönetim Kurulu aracılığıyla, geçmiş yıl gerçekleştirmelerini dikkate alacak şekilde görüşülmekte, hedeflerin sürekliliği ve değişebilecek durumlar dikkate alınmaktadır.

Hemen hemen tüm ülkelerde hedefler hükümet ve KİK arasında gerçekleşen görüşme süreciyle belirlenirken Avusturya'da aynı zamanda sosyal ortaklardan ve diğer temsilcilerden (Örneğin; engellilerin ya da etnik azınlıkların temsilcisi ya da grup savunucuları) doğrudan ya da dolaylı olarak hedeflere ilişkin görüş alınmaktadır. Sosyal ortaklar KİK'in yönetim kurulunda temsil edildiğinden bu yolla hedeflere ilişkin görüşlerini sunabilmektedirler.⁵⁷

AMS'nin yıllık çalışma politikası amaçları ve hedeflenen göstergeleri saptama süreci; Çalışma Bakanlığı, Sosyal Çalışma ve Tüketicilerin Korunması Bakanlığı, sosyal ortaklar, federal kurumlar, AMS'nin bölgesel kurumları ve son olarak Yönetim Kurulu'nun (AMS'nin üçlü karar verme şemasının en üstüdür) da onay vermesi ve tüm bu kurumların koordinasyon içinde çalışmaları ile gerçekleşmektedir.⁵⁸

Avusturya bölgesel hedef seviyelerini ulusal düzeyde bir formülle değil adem-i merkeziyetçi bir aracılıkla belirlemektedir. 1999 yılından itibaren hedefler belirlendikten sonra yapılan hedef seviyesine ilişkin görüşmeler önce AMS'nin genel merkezi ve bölgesel temsilcilikler arasında sonra hedefi gerçekleştirme sorumluluğunu alan ulusal KİK çalışanları ve bölgesel yöneticiler arasında gerçekleştirilmektedir. Avusturya'da bölgesel (illerin olduğu alan) alanda hatırı sayılır bir özerklik vardır. 9 bölge hedeflerini bürokrasinin ulusal seviyesinde tartışırlar. Bölgeler bu hedeflerini içlerindeki daha küçük birimlere göre belirlerler ve bu yaklaşım bölgelerin kendileri için belirledikleri hedeflerin genişlemesine neden olur. Her iki taraftan gelen amaçlar birleşerek sistemin başarıya ulaşabileceği seviyede hedef belirlenmeye çalışılır. Bölge

⁵⁷<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

⁵⁸Arbeitsmarktservice Österreich (AMS Austria); "Peer Review on Performance Management in Public Employment Services" (2013), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>, (05.02.2015)

temsilcileri ilde çalışanların geri dönüşümleri doğrultusunda performansa ilişkin her türlü tedbiri almakla yükümlüdür.⁵⁹

AMS’de amaç ve hedeflerin belirlenme sıklığı ve amaç ve hedefleri belirlemede yer alan bireyler/kurumlar Tablo 5’de gösterilmektedir.

Tablo 5: Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi

AMAÇ VE HEDEFLERİ BELİRLEME SIKLIĞI	AMAÇ VE HEDEFLERİ BELİRLEMEDE YER ALAN BİREYLER/ KURUMLAR
➤ Yıllık ➤ Piyasada ciddi bir ekonomik durgunluk olduğu dönemde, hedefler yıl boyunca revize edilebilir. (Sadece 2009 yılında gerçekleştiren bir durumdur.)	➤ KİK üst yönetimi ➤ Çalışma Bakanlığı, Finans Bakanlığı ve Yönetim Kurulunda da temsil edilen sosyal ortaklar ➤ Sosyal paydaş temsilcileri (birlikler, işçi odaları, sanayi ve ticaret odaları, işveren federasyonları), AMS Yönetim Kurulu Temsilcileri ➤ Diğer KİK çalışanları ve işgücü piyasasını kontrol eden uzmanlar

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

Avusturya’da 101 yerel AMS şubesi; kıyaslama yapabilmek için hedef başarısının ölçümü bölümünde detaylı olarak değinilecek olan kurumsal karnede kullanılan ölçüm metodu ve ekonometrik tahmin yöntemleri kullanılarak 6 şube kümesine ayrılmıştır. Kümelerdeki şubeler karşılaştırılabilir işgücü durumuna, kaynağa ve mali duruma sahiptir. Birçok amaç ve gösterge için, AMS’ nin yerel şubelerinin her alanda ayrıldığı 6 küme arasında herhangi bir fark yoktur. Amaçların, belirlenen hedefler doğrultusunda bu 6 kümede nasıl farklılaşacağı karşılaştırılır.⁶⁰ İşgücü piyasası

⁵⁹<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

⁶⁰<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

politikası analizleri, işsiz stoku ve akışının dikkate alındığı gruplama sisteminde mevsimsel değişimler de göz önüne alınmıştır. Avusturya'nın gruplama sistemi en iyi sistemler arasında gösterilse de Kalterborn araştırmasında birçok performans değişkenini göz ardı ettiği için eleştirilmektedir.⁶¹

3.1.3 Hedefler

Avusturya hedeflerle yönetim sisteminde orta vadeli planlar hedeflerin tespitinde etkili olduğu için yıldan yıla hedeflerde çok büyük farklılıklar olmamıştır. 1999 yılında var olan işsizlik sigortası ödeme sürecinin hızlandırılması hedefi tatmin edici seviyeye ulaştığı düşünüldüğünden 2000 yılı itibariyle hedeflerden çıkarılmıştır.⁶²

Amaçlar ve hedefler öncelikle “iş arayanlar için hizmetler” ve “işverenler için hizmetler” ayrımı bazında değerlendirilir. Hedef göstergelerinin bir kısmı girdi göstergeleri olmakla beraber büyük kısmı işgücü piyasası politikası hedefleri içindir. Bütün hedef göstergeleri, bölgesel bazda geliştirilebilir ayrıca bireysel çalışanlar ve iş arayanlar bazında da kullanılabilirler. Federal kurumların tüm illerde bulunan ve bölgesel kurumlar için kullanılan hedef değerleri, AMS'nin hedef göstergelerinde belirlenir. Hedeflerin bütçe üzerinde etkisi olması halinde; daha yüksek hedef değerlerine daha büyük bütçe ve daha düşük hedef değerlerine daha küçük bütçe aktarılır.⁶³

Avusturya Hükümeti, çalışma çağındaki herkesin çalışmasını sağlamak istemektedir; tedbirleri de bu yönde olmaktadır. İşgücü piyasasına yönelik olarak oluşturulan politikalar için gençler, kadınlar, yaşlılar, engelliler ayrı ayrı sınıflandırılarak, ayrı ayrı hedef kitle olarak tanımlanmış ve politika konusu olmuştur. AMS bünyesinde kadın istihdamını artırmaya yönelik ayrı bir ekip çalışmaktadır. AMS'nin Kadın istihdamına yönelik ayrı hedefleri bulunmaktadır ve bu hedefler için genel bütçenin dışında bir bütçeleri vardır. Bütçenin yaklaşık %50'si kadın istihdamına ayrılmıştır.⁶⁴ Avusturya sistemi dezavantajlılara yönelik hedeflerinde belirli sosyal

⁶¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

⁶² MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; *a.g.e.*, s.37.

⁶³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

⁶⁴ Aynur KAYIŞ - Pınar Çağlar KUŞÇU; “Avusturya İşgücü Piyasası Politikalarının Belirlenmesine Yönelik Staj Raporu”, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2012, s.11,12.

grupları da ayırtmaktadır. Örneğin; sosyal yardım alan bazı gruplar; hastalık-sağlık yardımı alanlar ve belirli bir zaman için işsizlik sigortası yardımı alanlar şeklinde ayırtılabildiği gibi belirli demografik gruplara göre de gençler (genellikle 25 yaşına kadar olanlar) ve daha yaşlı çalışanlar (genellikle 50 yaş üzeri) olarak ayırtılabilmektedir.⁶⁵

Avusturya hedeflerinde öncelik verilen gruplar Tablo 6’da yer almaktadır.

Tablo 6: Avusturya’da İş Arayanların İçerisinde Hedeflenen Kitle

Kadın	Genç	Yaşlı	Engelli	Etnik Azınlıklar	Uzun süreli işsizler	Diğer
X	X	X			X	Ailevi izin sonrası işgücü piyasasına yeniden girmeye çalışan kadınlar

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

AMS’nin 2012 hedefleri aşağıdaki şekildedir⁶⁶:

- İşgücü piyasasının en az %50’sine hâkim olmak,
- İşsizliğin artmasını engellemek,
- İş hayatından kolay çıkışı önlemek,
- Kadınların niteliklerini ve uzun süreli çalışabilirliklerini artırmak,
- 93 gün süren ortalama işsizlik süresini düşürmek.

AMS’ nin 2013 yılı için belirlemiş olduğu yıllık işgücü piyasası hedefleri ise aşağıda yer almaktadır.⁶⁷

⁶⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

⁶⁶ İş ve Meslek Danışmanlığı Avusturya Çalışma Ziyareti Yurtdışı Geçici Görev Raporu; **a.g.e.**

⁶⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

- Daha önceden işsiz olanların 6 ay içinde iş piyasasına katılması.
- 6 aydan daha uzun süre işsiz kalan genç işsizlerin sayısının en aza indirilmesi.
- İşgücü piyasası dışında kalan işsizlerin devamlı şekilde iş piyasasına girmeleri.
- İşsiz kalmış kadınların işgücü piyasasına tekrar girmelerine çalışılması veya eğitim programlarına kayıtlarının sağlanması.
- Eğitilmiş işsizlerin işe giriş oranının arttırılması.
- Özel eğitim programlarından sonra işe girişlerin arttırılması.
- AMS tarafından belirlenen ve doldurulan açık işlerin sayısının arttırılması.

AMS’de kişisel yıllık işgücü piyasası politikası amaçları için niceliksel hedefler, her zaman kadın ve erkek olmak üzere ayrı ayrı sabitlenmektedir.

AMS’nin hedeflerle ulaşılmasını istediği prensipler ise:

- İşsiz işgücü piyasasına entegrasyonunu hızlandırmak.
- İşgücü piyasasında yer alan dezavantajlı gruplara odaklanmak.
- Yüksek müşteri memnuniyeti oluşturmak.
- İşgücü piyasasındaki işlere yüksek oranda vakıf olmak.
- AMS faaliyetlerinin süreç kalitesini yükseltmek.
- Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak şeklinde kaynaklarda yer almaktadır.⁶⁸

3.1.4 Performansın Ölçümü

AMS, hedeflerle yönetim sistemini uyguladığı ilk yıllarda iş yerleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin sayısal olarak değerlendirilmesine ağırlık vermiştir. Sonraki yıllarda niteliğin de değerlendirilmesine önem veren ve ölçümlerle ilgili önemli bir gelişme gösteren AMS, 2002 yılında kapsamlı bir kontrol sistemine

⁶⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

(Gesamtsteuerungssystem) geçiş yapmıştır. Bu sistem kapsamlı ve daha karmaşık bir yapı arz etmektedir.⁶⁹

AMS, verilere ulaşmak için Cognos veritabanını kullanmaktadır ve performans sonuçları, elde edilebilir olarak tanımlanmış veri küpü Business Intelligence (İş Zeksı) sistemi çerçevesinde işgücü piyasasını kontrol eden uzmanlar tarafından değerlendirilmektedir. İşsiz kişilerin işe girmesi ise sosyal güvenliğin verileri doğrultusunda ölçülür. Bu uygulama, AMS personeli tarafından veri manipülasyonunu önlemek için tasarlanmıştır.⁷⁰ Ayrıca işçi sendikalarının düşük nitelikte ve etkin olmayan işe yerleştirmelere yönelik yoğun eleştirisi AMS'ye işe yerleştirme ölçümlmelerini iki ay üzerinden değerlendirme kararı aldırımıştır. Mevcut sistemde iki aydan az süreli işe yerleştirmeler; hedef seviyesine etki etmemektedir.⁷¹

Avusturya KİK'i performans ölçüm sisteminde; yönetim taslaklarının bir kombinasyonunu kullanmaktadır. Kurum Karnesi (Dengeli Skor Kartı), EFQM (Mükemmeliyetçilik Modeli) ve ISO9000. Performans gelişimini ortaya koymak için kullanılan kalite yönetim modelleri Tablo 7'de yer almaktadır.

Tablo 7: Kalite Yönetim Modelleri

MODEL TÜRÜ	KULLANIM DURUMU
ISO9000	Kısmen
Kurum Karnesi	Kullanılmaktadır.
EFQM	Kullanılmaktadır.
CAF	-

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

Yeni bir yönetim tekniği olarak performansın değerlendirilmesinde kullanılan Kurumsal Karne; AMS tarafından stratejik yönetim bilgi aracı olarak kullanılmaktadır. Federal birimlerin, bölgelerde ve daha küçük birimlerde bulunan organizasyonların ve Avusturya'nın genel değerlendirmesini kapsayan bu lmlleme yöntemi güçlü ve zayıf yönler ile ilgili analizlerin yapılmasına yardımcı olur ve organizasyon birimlerinin

⁶⁹ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.37.

⁷⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

⁷¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

gelişmesi için hedeflerin ve odak noktalarının tanımlanmasını kolaylaştırır. Bu teknik, organizasyonların zayıf ve güçlü olduğu konularla ilgili uzayıp giden tartışmaları ortadan kaldırdığı için birimler hakkında daha tarafsız bir değerlendirme yapılmasını sağlar.⁷²

21-22 Ekim 2014 tarihlerinde Romanya’da gerçekleştirilen CPESSEC organizasyonunda ülkelerin performans yönetimi konusu ele alınmış, birliğe üye olmayan ancak davet edilen ülkeler içerisinde yer alan Avusturya’nın sunumunda, kurumsal karnenin ülke KİK’inde kullanım amacı aşağıdaki şekilde belirtmiştir:

- Birimlerin kendilerini kontrol etmelerini kolaylaştıran bir mekanizmadır.
- Organizasyonda öğrenme sürecini geliştirir.
- Ortak geliştirilmiştir ve sürekli veriler yansıtılabilmektedir.
- Yönetilebilir düzeyde gösterge sayısı belirlendiğinden birimleri, amaçlar ve öncelikler doğrultusunda sistematik bir şekilde desteklemektedir.
- İç yönetim değerlendirmelerine dayalıdır. Ancak organizasyon birimlerinin güçlü ve zayıf yönlerinin bağımsız analizlerle ortaya çıkartmaktadır.
- Şeffaflık ve izlenebilirlik üzerine odaklanmaktadır.

AMS kendisinden hizmet alan her kişinin ve/veya kurumun memnuniyetini ölçmekte ve herhangi bir eksiklik durumunda bu durumu önlemeye yönelik işlemler yapılmaktadır. Müşteri memnuniyeti ölçümü bağımsız bir çağrı merkezi tarafından telefon ve/veya mail yoluyla hizmet alanla görüşülerek ölçülmekte ve raporlanmaktadır. Yılda 4 kere geniş bir örneklemle iş arayanlara ve işverenlere yönelik memnuniyeti ölçen araştırmalar yapılmakta ve bu araştırma sonuçları kurumsal karne için girdi oluşturmaktadır.⁷³

Avusturya’nın kurumsal karne uygulamasında dikkate aldığı hususlar aşağıdaki şekilde belirtilmektedir⁷⁴:

⁷² <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

⁷³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

⁷⁴ CPESSEC organizasyonu kapsamında muhtelif kamu istihdam kurumlarından gelen yetkililer; “Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi”, Romanya 21-22.10.2014 (sözlü görüşmeler)

- Her gösterge için tanımlanmış bir puan vardır.
- Geçmiş yılın sonuçları gelecek yılın göstergeleri ile karşılaştırılır.
- Yerel ofise gösterge ile en yüksek puan, eğer kendi grubundaki en iyi ofisler arasında 10%'luk dilimde ise verilir. (ya da önceden belirlenmiş değere ulaşırsa)
- Yerel ofis eğer kendi grubundaki en kötü ofisler arasında 10%'luk dilimde ise hiç puan alamaz. (veya belli bir değer altına düşerse)
- Bütün puanlar toplam puana eklenir.
- Belli noktalar ve toplam puanlar küme üyeliği bakılmaksızın karşılaştırılabilir.

Kurumsal Karne girdileri ise aşağıdaki tablolarda 4 başlık atında tek tek açıklanmıştır.⁷⁵

Tablo 8: AMS İş Arayanlara Yönelik Hizmet Göstergeleri

İşgücü piyasası politikası hedeflerindeki başarı	150
Kayıt olmanın ortalama süresi	60
İşsizlerin 6 ay içinde işe yerleştirilme oranları	55
Eğitim sonrası işgücü piyasasına giriş	50
Eğitim hizmetinden yararlananların önerilen eğitimlerden memnuniyeti	25
Kadınlara ayrılması planlanan hedef bütçedeki başarı derecesi	30
Tüm iş arayanların genel memnuniyeti (hizmetten yararlananların takip edildiği müşteri hizmetleri sistemine göre verilen yüzde baz alınır)	85
Hizmet alan açısından hizmetin kalitesinin gelişmesi (hizmetten yararlananların takip edildiği müşteri hizmetleri sistemine göre verilen yüzde baz alınır)	55
Başvuruların ele alınma süreleri (gün olarak)	30
İşsizlik sigortası alanında alınan kararların toplam karar sayısı ile karşılaştırılması	20

Tablo 9: AMS İşverenlere Yönelik Hizmet Göstergeleri

İşgücü piyasası politikası hedeflerinin başarısı	70
Açık iş karşılama oranı	40
Çıraklık talepleri karşılama oranı	20
Başvuruların ele alınma süresi	20
Tüm işverenlerin genel memnuniyeti (hizmetten yararlananların takip edildiği sisteme göre verilen yüzde baz alınır.)	85
Etkin işe yerleştirme (işverenin bakış açısının değerlendirilir)	31
KİK'in işverenin açık pozisyonları doldurmasındaki desteği	24

⁷⁵ CPEESSEC organizasyonu kapsamında muhtelif kamu istihdam kurumlarından gelen yetkililer; "Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi", Romanya 21-22.10.2014 (sözlü görüşmeler)

Tablo 10: AMS Merkez Yönetim Göstergeleri

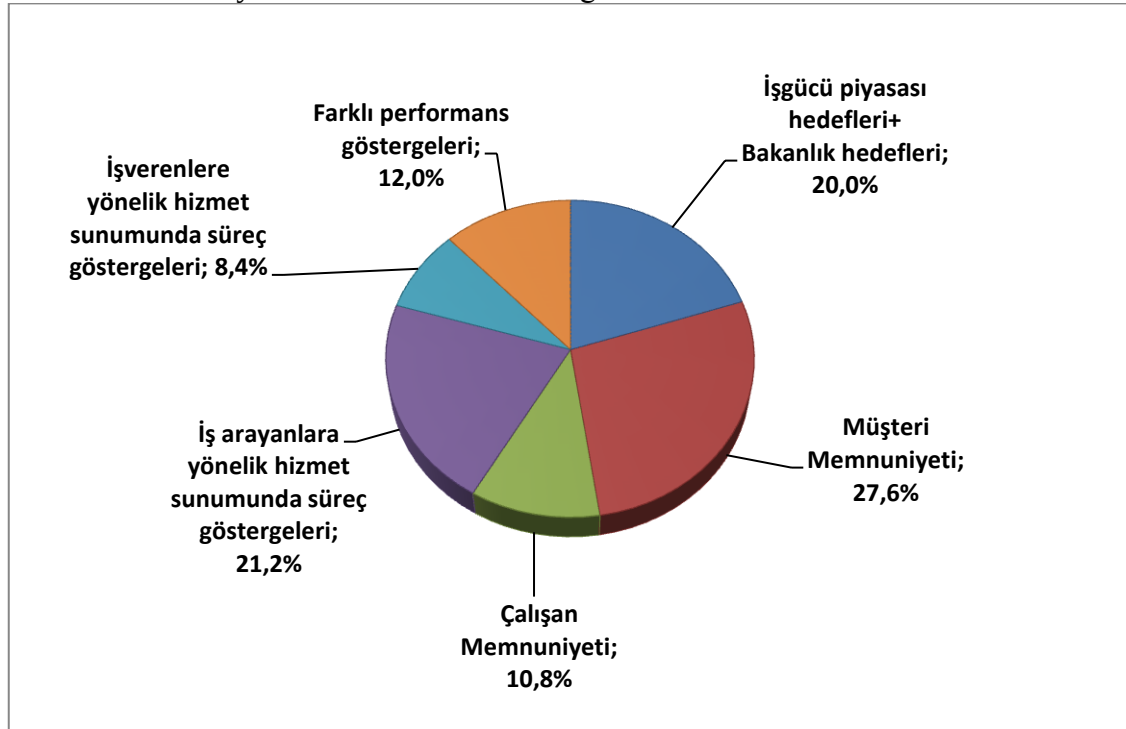
Kadro	55
Çalışan memnuniyeti (memnuniyet göz önünde tutularak yapılan çalışan anketinin ortalama değeri)	57
Yöneticilere yönelik geri bildirimler (yöneticilerin değerlendirmeleri göz önünde tutularak yapılan çalışan anketinin ortalama değeri)	53
İç müşteri ilişkileri (en son yapılan anketin ortalama değeri)	25
KİK'te çalışan kadınları geliştirmeye yönelik yapılan plandaki başarı (AMS'de çalışan kadın yöneticilerin sayısını artırmak için merkez düzeyinde bölge yöneticileri ile sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşme doğrultusunda bölgelere hedefler konulmuştur ve her yıl kadın yönetici sayısı artırılmaktadır.)	20

Tablo 11: AMS Destek Yönetim Göstergeleri

İşgücü piyasası ve mesleki sorunlar ile ilgili bilgiler	55
Destek mekanizmaları (yalnızca bölgesel seviye)	En yüksek puan=65
- Her pozisyonda seçili malzeme fiyatı	15
- Hizmet hattı: hizmet düzeyi	18
- Hizmet hattı: müşteri kaygılarının çözüme kavuşturulması	12
- Hizmet hattı: müşteri memnuniyeti	20

Avusturya'nın kurumsal karne uygulamasındaki değerler ağırlıklarıyla birlikte Grafik 1' de gösterilmiştir.

Grafik 1: Avusturya Kurumsal Karne Göstergeleri



Kaynak: CPEESSEC; "Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi", 21-22.10.2014 (sözlü görüşmeler)

AMS, bölgeler arası kıyaslama yapabilmek için hedef sayısını kısıtlamıştır. Ancak performans göstergeleri oldukça çeşitli ve fazladır. Performans değerlendirilmesinde belirlenen hedefler gerçekleştirilmiş ise organizasyon ve müşteriye ilişkin beklentilerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği dikkate alınmaktadır.

Alışlagelmiş kurumsal karnelerin aksine, AMS kurumsal karnesi “ana amaçlara” ulaşmak için gerekli olan hamleleri kullanmaz; onun yerine ağırlıklı performans ölçümü için bir araçtır. Bölgesel organizasyonların önceden kararlaştırdığı, ancak bunlar tarafından kontrol edilmedikleri önemli kaynaklar, kurumsal karne tarafından dikkate alınır. (halihazırda aktif olan işgücü piyasası ilkelerinin ölçümü için gerekli olan bütçe, kadro, malzeme harcamaları v.s.)⁷⁶

Kurum karnesi verilerinin incelenmesine ek olarak kullanılan EFQM (Mükemmellik) yöntemi de AMS’nin önde gelen bir iş modelidir. Bu modelin “sonuç” temeli ve kısmen “işlem boyutu” kurumsal karneden farklı bir boyut ortaya koymaktadır. Bu yöntemde orta vadede kalite planı hazırlanmakta, bu plan yapılan analiz ve değerlendirmeler ile geliştirilmekte ve her 3-4 yılda bir Avusturya Kalite Yönetimi Kurumu’nun (AFQM) kalite ödülü sistemi çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.⁷⁷

3.1.5 İzleme Sistemi

Hedeflerin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi; sıkı eğitim programları ile sağlanmaktadır. AMS’nin taşra birimlerinin bu programlara katılım sağlaması ve alınan eğitimin sorumlu olunan birim uygulamalarına yansıtılması zorunludur. AMS’de uygulayıcı birimlerin hedeflerle yönetim sürecinin başarılı bir şekilde işleyebilmesi için kendi işlevlerini kontrol etme yükümlülükleri bulunmaktadır. Merkezi kontrol birimi ise sürecin koordinasyonundan sorumludur.⁷⁸

⁷⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

⁷⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

⁷⁸ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.31.

Bölge müdürlüğü yıllık hedefleri gerçekleştirmekten, hedefleri ve bütçeyi yerel ofislere dağıtmaktan ve bu çerçevede yerel ofisleri izleyip, denetlemekten ve değerlendirmekten, bölge ile ilgili aktif tedbirleri almaktan ve bünyesindeki personelin özlük hakları ile ilgili işlerden sorumludur.⁷⁹ Hedeflerin gerçekleşmesinden federal ofise karşı bölge ofisleri sorumludur. Yerel ofisler bölge ofislerinin uygulama yerleridir. Hedef gerçekleştirmeleri merkez tarafından kurulmuş olan sistem üzerinden bütçe ayağı ile birlikte izlenmektedir. Bölge ofisleri de aynı şekilde yerel ofisleri izlemektedirler.⁸⁰

Avusturya’da izleme sisteminin bel kemiği; performansın sistematik olarak kıyaslanmasıdır. Her 3 yılda bir yönetim değerlendirilmesi yapılmaktadır. Özel olarak belirlenmiş tüm kurallar (teşvikler, iç iletişim vs.) bölgesel örgütlerden geri dönüşüm alınarak her 1-3 yıl arasında kalite denetimi çerçevesinde incelenmektedir. Bu; neyin doğru olduğu ya da neyin işe yaramadığı hususunda KİK’e önemli bir çıktı sağlamaktadır. Ayrıca etkin ve etkili yapılan işler ile beklentileri karşılamayan uygulamalar için bir iç denetim mekanizması da bulunmaktadır.⁸¹ Yıllık işgücü piyasası hedefleri ve kurum karnesi göstergeleri yılda bir kere gözden geçirilmekte gerekli görüldüğü takdirde AMS’nin üçlü Yönetim Kurulu tarafından yeniden tanımlanmaktadır. Yıllık işgücü piyasası hedefleri üç ayda bir, kurum karnesi ölçümü sonucu ise yılda bir kontrolden geçirilip yönetim ve idari kurulca tartışılmaktadır.⁸²

Veri Ambarı (Data Warehouse) sistemi aracılığıyla her danışmanın bireysel olarak performansı tespit edilebileceği gibi tüm danışmanların hedeflerin gerçekleştirilme seviyesine etkisi de gözlemlenebilmektedir. Buna ek olarak; AMS, eğer verilerine katkı sağlayacak ise diğer kurumların verilerine de ulaşır. AMS çalışanlarının, bu veri ambarı sonuçlarına sınırsız erişimi vardır.⁸³ AMS bilgi sistemine ilişkin gösterim Tablo 12’de yer almaktadır.

⁷⁹ Aynur KAYIŞ - Pınar Çağlar KUŞÇU; **a.g.e.**, s.3

⁸⁰ Aynur KAYIŞ - Pınar Çağlar KUŞÇU; **a.g.e.**, s.5.

⁸¹ SCHARLE, Agota; “Performans Management in Public Employment Services: toolkit for PES”, European Commission PES to PES Program, Brussels 2013, s.3.

⁸² <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

⁸³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

Tablo 12: Performans Bilgisinin Yönetimi ve Sunumu

ÜLKE	Yerel Düzeyde Kıyaslama	Veri Tabanı Kullanımı	Bilgi Yönetim Araçlarının Kullanımı	Tüm Çalışanların Veriye Ulaşımı
AVUSTURYA	x	x	x	x

Kaynak: ECORYS; s.14.

AMS veri tabanındaki bilgiler, aynı zamanda çok ayrıntılı işgücü piyasası politikalarının etkilerini ölçebilecek analizlere de imkân verebilmektedir. Bu etki analizleri Avusturya'nın işgücü piyasasının değerlendirilmesi için çok önemli bir araçtır. Sentez ve L&R Sosyal Araştırma Kurumları; söz konusu veri tabanındaki bilgilerle AMS için ileriye dönük projeksiyonlar yapmaktadır.⁸⁴

Ayrıca kullanılan veri tabanı; iyi uygulamaları, gelişimin sonuçlarını ve tüm personelin ulaşabileceği araştırma çalışmalarını arşivlemektedir.⁸⁵ Oluşturulmuş “Bilgi Bankası” aracılığı ile de iyi uygulamalar ulaşılabilir kılınmaktadır.⁸⁶

Avusturya, alt birimlerin performans değerlendirmelerinin karşılaştırılmasının; bölgeler, yerleşim yerleri ve ofisler arasında sağlıklı bir rekabet yaratmanın etkili bir yolu olduğuna inanmaktadır. Birimlerin performansları, istatistiksel olarak benzer diğer coğrafi birimlerle karşılaştırılmak için izlenmekte, kıyaslama sistemi ile bölgesel bazda KİK birimlerinin iyi uygulamaları belirlenmeye çalışılmaktadır. Bölgesel yöneticiler performanslar için sorumluluk alma konusunda teşvik edilmektedir. KİK çalışanları izleme sisteminin son yıllarda performans gelişiminde önemli katkı sağladığını belirtmektedir.⁸⁷

Coğrafi birimler bazında izlenen performanslar neticesinde farklılıkların nedeni araştırılmakta ve ilgili bölge müdürleri performansın yönetimi ile ilgili her türlü sorumluluğu üstlenip inisiyatif alabilmektedirler.

⁸⁴ Aynur KAYIŞ - Pınar Çağlar KUŞÇU; **a.g.e.**, s.17.

⁸⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

⁸⁶ SCHARLE; **a.g.e.**, s.13.

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

3.1.6 Ödül-Ceza Sistemi

Kurumsal karne ile yapılan yıllık değerlendirme sonucunda bölgeler arası kıyaslama yapılarak sıralama yapılmaktadır. Bu sıralamaya göre performans ödemesinin dağılımına ise bölgesel düzeyde karar verilmekte, yıllık temelde bölgesel yöneticiler performans değişimine göre görevlendirilmektedirler.⁸⁸

Amacına ulaşan personeli ödüllendirmek ve daha iyi bir performans için teşvik etmek amacıyla, AMS, bireysel düzeyde mali teşvikleri müşteri ile direkt temas halinde olan personel için kullanmaktadır. Bonus sistemi kurumsal karne ile ilişkilidir. Miktar aylık maaşın yarısına kadar çıkabilir ve yöneticiler bu miktarın çalışanlara nasıl dağıtılacağına karar vermektedir. Bu motivasyon aracı yalnızca parasal teşvik olarak değerlendirilmemekte, başarılı bir performansın sembolü olarak da görülmektedir. Daha geniş bir teşvik sistemi, çalışanların hedeflere ulaşmadaki hırslarına katkı sağlama amacıyla geliştirilmektedir.⁸⁹

Avusturya’da bu teşvik sistemi bölgesel ve yerel yöneticiler için “tatmin edici” olarak değerlendirilmektedir. Dahası, Avusturya’da sorumluluğun arttığı bildirilmiş ve son yıllarda bölgesel yönetimler ve birimler için özerklik, mülkiyet ve performans geliştirme sorumluluğu güçlenmiştir.

AMS yetkilileri, danışmanların performanslarının yıllık olarak takip edildiğini, her ay takip etmenin ciddi bir iş yükü getireceğini ve bir işsizle bir aydan uzun süre ilgilenildiği için raporlamanın güçlüğüne belirtmişlerdir. Danışmanlara yıllık hedef olarak örneğin; “1 danışman 86 işyerini arayarak açık işlerin devam edip etmediklerini sorgulamak zorundadır” veya “1 danışman 79 işyerine uygun kişilerin işverene gönderilmesi amacıyla sunulan ön eleme hizmetini vermelidir” gibi hedefler belirlenmektedir. Yıllık olarak yapılan analiz sonrası performansı düşük olan danışmanlara herhangi bir ceza verilmemektedir. Yetkililer, böyle bir durumda performans düşüklüğünün nedenlerinin araştırıldığını ve bu nedenleri ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar yapıldığını, motivasyonu düşük danışmanlar için özel programlar geliştirdiklerini belirtmişlerdir. Danışmanlar için işe yerleştirme salt

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

⁸⁹ SCHARLE; a.g.e., s.17.

performans ölçütü olarak görülmemekte; danışmanların kişilerin niteliklerini ve istihdam edilebilirliklerini artırmaya yönelik işlemleri de başarı ölçütü olarak görülmektedir. Bunun yanında danışmanlara hedeflerini aşması durumunda yıllık 1800 Euro'ya kadar ekstra prim ödendiğini belirtmişlerdir.⁹⁰ İşgücü piyasasına ilişkin politikaların belirlenmesinde önemli bir yere sahip olan Yönetim Kurulu, hedefleri belirlemek ve gerçekleştirilmesini izlemekten sorumludur. Yönetim Kurulu hedeflerin gerçekleşme oranlarına hem hükümet düzeyinde hem de bölgeler bazında bakmaktadır. Hedeflerini gerçekleştiren bölgeler prim almaktadır. Hedefleri gerçekleştiremeyen bölgeler için müzakereler, soruşturmalar yapılmaktadır. Gelecek yıl için bütçenin düşürülmesi gibi cezalar verilebilmektedir. Bölgeler için hedefleri gerçekleştirememek bir utanç olarak değerlendirilmektedir.⁹¹

3.2. ALMANYA KAMU İSTİHDAM KURUMU

Yapısının temelleri 1927 yılında atılan Alman KİK'i "Bundesagentur für Arbeit" (BA) bazı değişimlere uğrasa da genel olarak işsizlik sigortası görevlerinin yönetilmesinden, aktif işgücü programları ve yaşam boyu öğrenme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine kadar birçok hizmetin bütüncül ve çok boyutlu sunulması konularında özellikle ana unsurlarda değişiklik yaşamamıştır. İşsizlik yardımını ve sosyal yardımı birleştirerek BA'yı modern bir hizmet sağlayıcı haline getiren en önemli yapısal değişiklik ise 2000'li yıllarda gerçekleştirilen Hartz reformudur.⁹² Birçok KİK görevlerini devretme yönünde bir eğilim gösterse de danışmanlık ve işe yönlendirme faaliyetlerini kendi sorumluluk alanında bırakmaktadır. Fakat Almanya'da bu faaliyetlerin de belli bir dereceye kadar devri söz konusudur. Yeniliklerin adaptasyonu ve etkin yönetim açısından devir işlemleri faydalı görülmektedir.

BA kamusal hukuk çerçevesinde kendi kendini yöneten özerk bir yapıdır ancak hükümet, BA'nın yıllık bütçe planı ile ilgili müdahalede bulunabilir. Almanya'da işçi ve işveren katkısı ile büyük oranda BA'ya mali destek verilmektedir. Kendi bütçesine sahip olan kurum, herhangi bütçe fazlasını fona aktarabilir ve bütçe açığını kapamak üzere fondan para çekebilir. Federal hükümet bütçe dengesi açısından gerektiğinde

⁹⁰ İş ve Meslek Danışmanlığı Avusturya Çalışma Ziyareti Yurtdışı Geçici Görev Raporu; **a.g.e.**, s.9.

⁹¹ Aynur KAYIŞ - Pinar Çağlar KUŞÇU; **a.g.e.**, s.4.

⁹² BAYRAMOĞLU; **a.g.e.**, s.85.

BA'ya faizsiz likidite sağlamaktadır. BA bu fonu temelde, mesleki eğitim, engelli kişilerin mesleki rehabilitasyonu, yeni iş alanları açma desteği gibi hususlarda ve işsizlik ödeneği uygulamasında kullanmaktadır.⁹³

Federal Almanya'da toplam 10 bölge müdürlüğü, 156 İş Acentesi (Job Center) ve 600 tane hizmet merkezi bulunmaktadır. Ayrıca işgücü piyasası araştırma merkezleri de bulunmaktadır. İşe yerleştirme mümkün olduğu kadar belediyelerle beraber yürütülmektedir. Çalışan personelin bir kısmı belediyeye diğer kısmı ise hükümete bağlı BA personelinden oluşmaktadır.⁹⁴

3.2.1 Hedeflerle Yönetim Anlayışı

Almanya'da, hedeflerle yönetim; ilk kez 1998 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu yıl aynı zamanda Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında tüm ulusal düzeydeki KİK'lerin ulusal politika amaçlarını değerlendirmek zorunda olduğu bir dönemdir. Almanya hedeflerle yönetim sisteminin tam anlamıyla uygulamaya geçirilmesi yeni kontrol sisteminin hayata geçirilmesiyle mümkün olmuştur. Sonraki yıllarda ise yönetim stratejisi bazında “performans odaklı liderlik” modeline geçilmiştir.⁹⁵

Diğer ülkelerden farklı olarak Almanya'da hedeflerle yönetim yaklaşımının ortaya çıkışında BA'nın kendisi etkili olmuştur. Esasında BA'nın, üçlü yönetim yapısında uzlaşma sağlamaya çalışması onu kamu sektöründe gerçekleştirilen birçok reformda öncü konuma getirmiştir. Farklı paydaşlar KİK'in yönetiminde söz sahibidir. Weishaupt; sosyal paydaşların KİK'in yönetiminde söz sahibi olmasının 2008 ekonomik krizinin başarılı şekilde atlatılmasında katkısı olduğunu ileri sürmektedir.⁹⁶

Almanya'da istihdam ve sosyal yardım hizmetleri 2 farklı yapıda yürütüldüğünden hedeflerle yönetim yaklaşımı da farklılaşmaktadır. En fazla 12 ay ödemeyi içeren işsizlik sigortası işlemleri BA tarafından yürütülmekte iken işsizlik tazminatı (unemployment compensation) işlemleri bazı yerlerde sadece belediyeler tarafından, bazı yerlerde ise belediye ve BA işbirliğiyle yürütülmektedir. Bu durumun

⁹³[http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/icdenetim/dosyalar/calisma/iskurulkeuygulamali \(03.02.2015\)](http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/icdenetim/dosyalar/calisma/iskurulkeuygulamali (03.02.2015))

⁹⁴[http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm, \(03.02.2015\)](http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm, (03.02.2015))

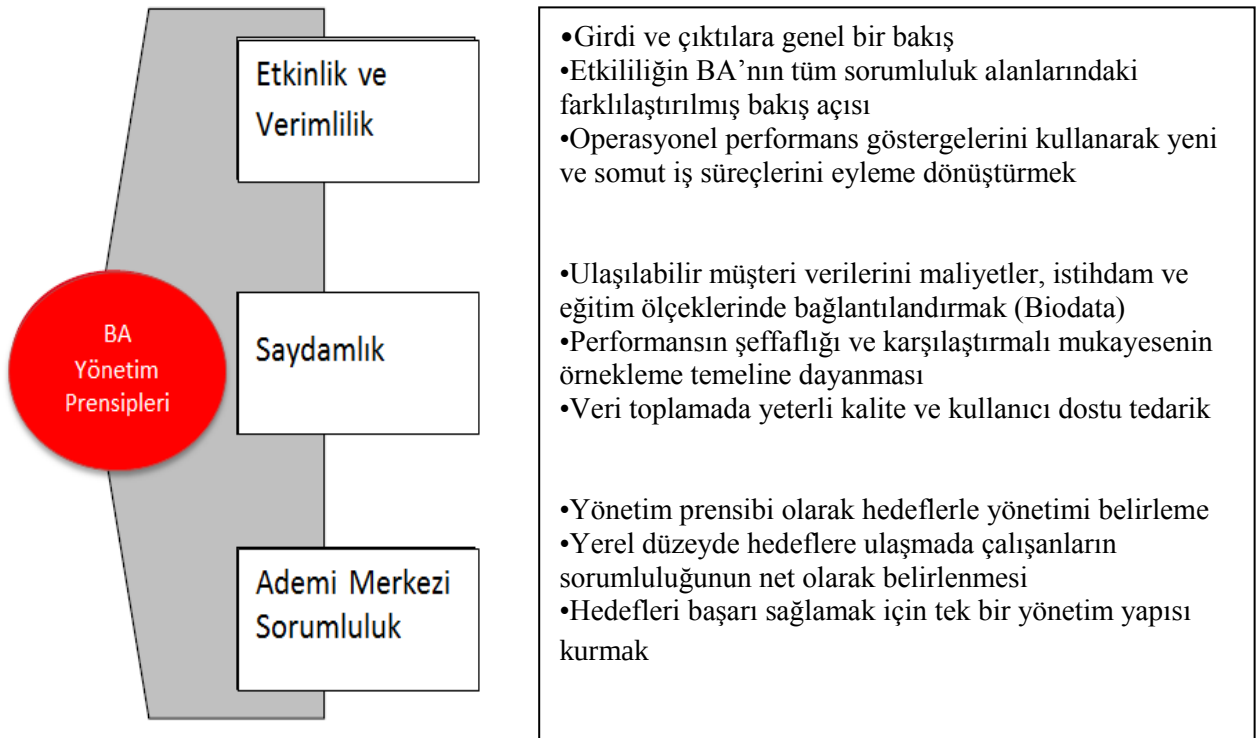
⁹⁵ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.14.

⁹⁶ ECORYS; **a.g.e.**, s.10.

neticesi olarak BA, iş arayan ve işveren katkılarıyla finanse edilen işsizlik sigortası işlemlerine ilişkin performans yönetim sürecinde daha bağımsız hareket edebilirken, vergilerle finanse edilen işsizlik tazmini işlemlerinde bakanlığa bağlı hareket etmektedir.⁹⁷

BA'nın hedeflerle yönetim anlayışının temelini oluşturan ilkeler; etkililik, etkinlik, şeffaflık ve adem-i merkezi yapıdır. Şekil 5'de Almanya'nın sisteme bakış açısı gösterilmektedir.

Şekil 5: Almanya Hedeflerle Yönetim Bakış Açısı



Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

3.2.2 Hedeflerin Belirlenmesi

Almanya çoklu yıl bütçesi ve performans planlamasını birleştirerek hedeflerine yön vermektedir. Bölgesel hedefler ulusal düzeyde ele alınmak yerine adem-i merkezi bir yaklaşımla değerlendirilmektedir. Bölgesel/yerel ofisler hedef seviyelerini tartışabilir ve dahası kendilerine hedef belirleyebilir.⁹⁸ BA'da üçlü yönetim heyeti

⁹⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

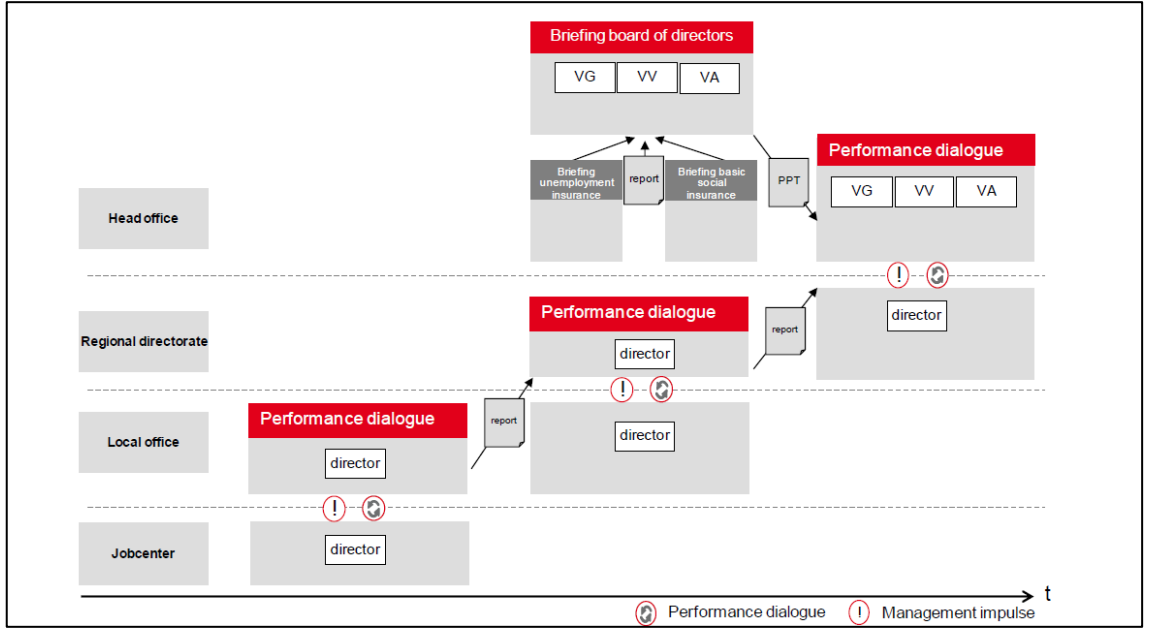
⁹⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

aracılığıyla ulusal düzeyde belirlenen hedefler 156 uygulayıcı birime bölge müdürleri tarafından dağıtılmaktadır. Yerel birimler kendileri için belirlenmiş hedefler için geri bildirimde bulunurlar. Bu geri dönüşler bölge müdürleri aracılığıyla ulusal temsilcilere iletilir. Ortak paydada buluşmaya çalışılır. Bu sistem hedeflerin sahiplenilmesini sağlar.⁹⁹

BA'daki hedeflerle yönetimin ana düzlemi, her hiyerarşik düzeyi içeren toplantılardır. Bu toplantılar;

- 1- Ana ofisin yönetim kurulu ve 10 bölgesel yönetici arasında
- 2- 10 bölgesel yönetici ve sırasıyla 156 yerel birimin yöneticileri arasında yapılmaktadır.¹⁰⁰

Şekil 6: Performans Diyalog Sistemi



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit (BA); a.g.e., s.2.

Süreç ulusal kademenin bilgisi dahilinde olan merkezi performans önergesi ile başlar. Bunun bilgisiyle, yerel kurumlar önergelerini kendilerinden beklenen performans doğrultusunda bölgesel seviyeye sunar. Toplanan ve ulusal katmana gönderilenler, önce bölgesel katman tarafından incelenir. Bu önergeler daha sonra üzerinde anlaşmaya varılmak üzere ulusal ve bölgesel katmanlar tarafından tartışılır. Bu

⁹⁹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁰⁰ Bundesagentur für Arbeit (BA); "Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)", European Commission PES to PES Dialogue Program, Copenhagen 2013, s.2.

yaklaşım her farklı seviye arasında performans hedeflerine yönelik fikir alış verişi yapılmasını sağlar. Daha yüksek düzeydeki kurumsal hiyerarşi ise anlaşmazlıkların çözümünü bulur. Tartışma yöntemi sıkça kullanılır.¹⁰¹

BA’da amaç ve hedeflerin belirlenme sıklığı ve amaç ve hedefleri belirlemede yer alan bireyler/kurumlar Tablo 13’de gösterilmektedir.

Tablo 13: Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi

AMAÇ VE HEDEFLERİ BELİRLEME SIKLIĞI	AMAÇ VE HEDEFLERİ BELİRLEMEDE YER ALAN BİREYLER/ KURUMLAR
➤ Yıllık olarak hedefler belirlenmektedir. ➤ Planlamada çok yıllık girdiler de değerlendirilmektedir. ➤ Ekonomik kriz döneminde, 2009 yılında hedefler revize edilmiştir.	➤ KİK üst yönetimi ➤ Çalışma Bakanlığı (katkılarla finanse edilen işsizlik sigortası yönetiminde değil, sadece vergilerle finanse edilen sosyal yardımların yönetimine ilişkin hedeflerde söz sahibidir) ➤ İşsizlik Sigortası: Kurul yöneticileri ➤ Diğer KİK çalışanları: Kontrol bölümü, programlar bölümü.

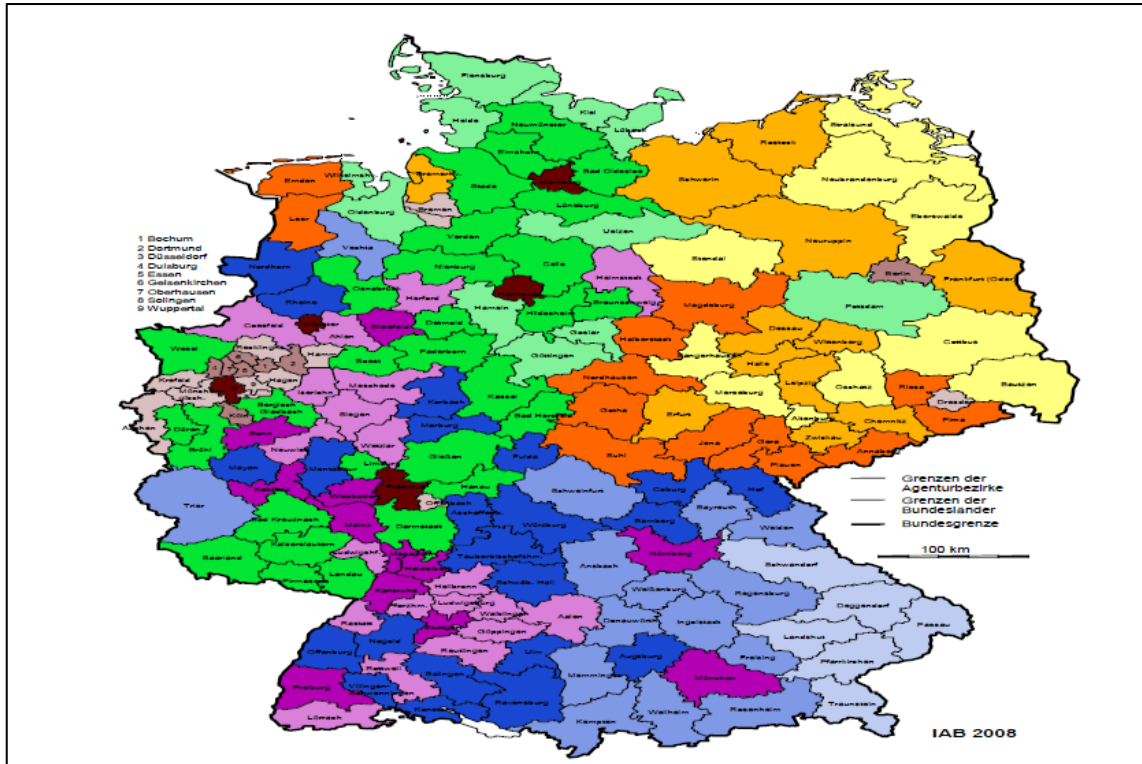
Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

Yeniden bütünleşme dengesi içinde yerel KİK ofislerinin kıyaslanması isteği 1998’den beri BA’nın gündeminde bulunmaktadır. Ancak gerçek anlamda Almanya’da kümeleme sistemi (clustering system) IAB (Institute of Employment Research of the Federal Employment Agency) tarafından geliştirilmiştir. Sistemleri; bölgesel işgücü piyasasının durumunu ortaya çıkartmaya çalışan ileri düzey istatistiki modellemeye dayanmaktadır. IAB ilk olarak BA ile görüşmeler sonucu tespit edilen ana işgücü

¹⁰¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

piyasası göstergeleri içerisinde (örneğin; işsizlik oranı vb.) karar verici göstergeleri regresyon analizi yöntemiyle belirlemektedir. Daha sonra karar verici olarak belirlenen göstergeleri ve tespit edilen ağırlıklarını gruplama analizinde kullanarak benzer özellik gösteren birimleri bir araya getirmekte ve doğru bir şekilde kıyaslama yapılmasına zemin hazırlamaktadır. Almanya’da yüksek işsizlik oranlarının ve düşük işgücü talebinin olduğu Doğu Almanya’da yer alan bölgeleri ve artan miktarda işgücü talebinin yer aldığı ferah kentsel bölgeleri birbirinden ayıran bu çalışmanın sonucunda araştırmacılar Almanya’yı 12 gruba ayırmışlardır.¹⁰²

Şekil 7: Almanya Kümeleme Yaklaşımı



Kaynak: SCHARLE; a.g.e., s.7.

Almanya’da iş gücü piyasasıyla ilgili aynı sorunları paylaşan kümelenmiş bölgelerdeki performansları ölçmek için farklı sistemler kullanılır. Bölgeler müzakere düzeyine yapmaları beklenen katkıları sunarlar. Bölgeler arasında performans farklılıkları daha sonrasında bölgeler ve yerel birimlerle ilgili iyi uygulamaların kullanılmasını sağlar. Kıyaslama ve karşılaştırmanın dolaylı ya da dolaysız etkilerine

¹⁰² SCHARLE; a.g.e., s.7.

ilişkin soru işaretleri bulunmaktadır. Ancak Almanya örneği incelendiğinde sistemin sağlıklı rekabete ve motivasyona pozitif katkısının olduğu görülebilmektedir.¹⁰³

3.2.3 Hedefler

Mosley, yaptığı araştırmada Almanya'nın iki politika üzerinde önemle durduğunu vurgulamıştır. Bu politikalar, uzun dönem işsizlikle ve genç işsizlikle mücadeleyle yöneliktir. Açık işlerin karşılanması yönünde de hedef belirlemiş olan BA, 2000-2001 yılları arasında çırakların yerleştirilmesi ve yasadışı işe girişle mücadele konusunda hedefi olan tek ülke KİK'idir.

Sonraki dönemlerde Almanya'da belediyeler, uzun süreli işsizlik açısından istihdam oluşturma planlarında önemli bir rol üstlenmişlerdir. 2013 yılında yapılan araştırmada uzun süreli işsizler, öncelik verilen tek hedef kitle olarak karşımıza çıkmaktadır. (bkz. Tablo 3)

BA'nın 2010 yılına ait yıllık raporunda aşağıdaki hedefler/göstergeler bulunmaktadır. Bunlar;

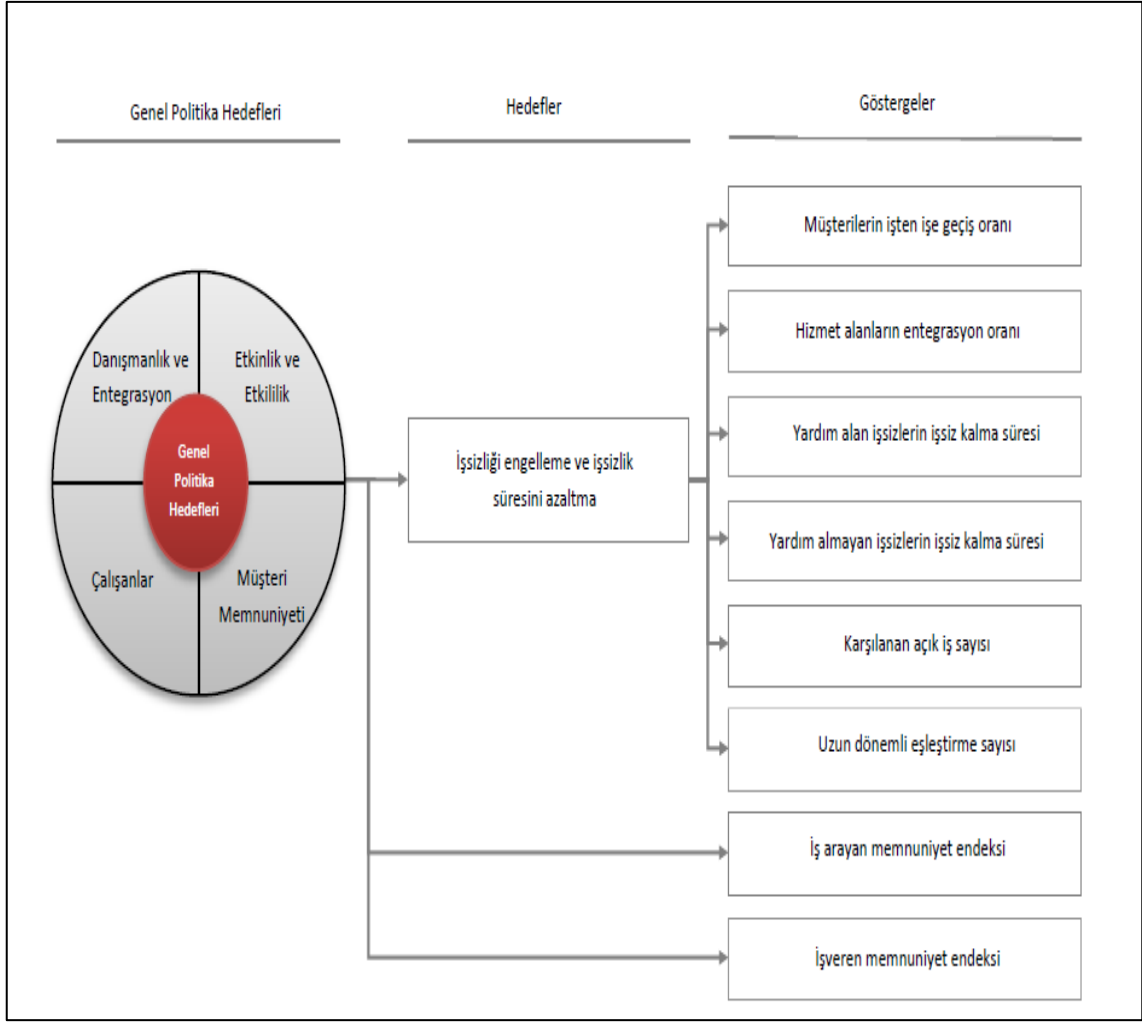
- Açık işlerin karşılanması
- İşsizlik yardımları sürecinin belirli bir zaman içinde gerçekleştirilmesi
- İşsiz stoklarının işe yerleştirmedeki oranının artırılması
- Uzun süreli işsiz (24 ay üzeri) stokunun azaltılması
- Pasif yardım ödemelerinin azaltılması
- Süreç ve kalite ölçümleri için yılda 2 defa müşteri memnuniyet anketi yapılması¹⁰⁴

2013 yılında iki ana hedef üzerinde odaklanan BA'nın hedef ve göstergeleri Şekil 8'de yer almaktadır.

¹⁰³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹⁰⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

Şekil 8: 2013 Bundesagentur für Arbeit Hedef ve Göstergeleri



Kaynak: Bundesagentur für Arbeit (BA); a.g.e., s.2.

3.2.4 Performansın Ölçümü

Planlama süreci sırasında TN-Planning adlı bir yazılım programı baştan sona verileri toplarken yönetim bilgileri yazılımı ise daha çok görsel araçlar sağlar.¹⁰⁵

Şekil 8’de yer alan BA performans göstergelerinden biri olan müşterilerin işten işe geçiş oranı ile Almanya; işsizlik tehlikesi ile karşı karşıya bulunanların işler arası geçişlerinin ölçümünü yapmaktadır. Bu ölçümlerin yapılması ve KİK’in etkinliğinin ölçülmesi oldukça zordur. Ancak toplu işten çıkarmalar konusunda BA’nın yasal olarak bilgilendirilmesi gerekmekte ve eyleme geçme zorunluluğu bulunmaktadır. İşverenlerin işçileri çıkarmadan önce haber vermesi ve çalışanların bunu BA’ya bildirmesini

¹⁰⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

öngören sosyal yasa ile BA, isteyenlere alternatif işler bulma konusunda yardım için belirli bir süre elde etmiş olur.

BA'nın bir başka özelliği ise, işe giriş göstergelerinde kendi müdahalesinin olup olmadığına göre iki türlü ölçüm yapmasıdır. İşe yerleştirme ölçümü ve hedefleri, kendi başına bir müdahale gerektirmez ancak açık işleri karşılama ölçümü, BA tarafından müdahaleyi gerektirir. Müdahalesiz işe yerleştirme ölçümleri; danışmanları ve takımlarını, iş arayanları işe yerleştirme sırasında birlikte çalışmaya teşvik eder ve aynı zamanda gereksiz müdahaleleri engeller. Bu ölçümlerin tasarlanması, iş arayanların KİK'in yararlı olmayan istihdam baskılarından korunmasına yardım etmektedir. Almanya istihdamda kalış süresi bir haftadan az olan işe yerleştirmeleri performans ölçümünde değerlendirmemektedir.¹⁰⁶

İşsiz kalma süresi ise ortalama değerde bulunur ve yerleştirme göstergeleri işsizliğin tamamındaki yerleştirmeleri dikkate alır. İşe yerleştirmeler toplam stokun oranı bazında değerlendirilir. BA iş arayanların değişik gruplarda bulunmasına göre (Örneğin; yaş, cinsiyet, engelli olma durumu vb.) sonuçları farklılaştırarak değerlendirir. “Creaming ve parking” (kolay işe yerleştirilebilecek danışanı zor işe yerleştirilebilecek danışana tercih etme) Almanya’da önemli bir sorun olarak görülmektedir ancak bu durum genellikle farklılaştırılmış yardım sisteminin sonucudur. Almanya’da creaming ve parking etkisi; iş arayanları sınıflandırma yaklaşımı ile yardım sürelerinin değerlendirildiği performans yönetim sürecinin bir arada bulunmasından kaynaklanmaktadır. 12 aydan sonra sigorta bazlı sistemden ayrılan iş arayanların ölçülen performans üzerinde olumsuz etkisi bulunmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik ödemelerinin farklılaştığı yerlerde sistemin, KİK danışmanlarını, yardım aldığı süre içerisinde işgücü piyasasına girişi zor olacak iş arayanları “göz ardı” etmeye teşvik ettiği konusunda şüpheler bulunmaktadır. Örneğin, KİK'in 12 ay için olan kısıtlı-zaman işsizlik sigortalarını uygulamakla sorumlu olduğu bir sistemde danışmanların, iş arayanların işe girmede önemli engellerinin (alkol veya uyuşturucu bağımlılığı, kalıcı yetenek eksikliklerine sahip olması örneğin dil engeli olması) olduğunu gözlemleyebildiği durumlarda yıl içinde iş arayanlardan kimin işe alınacağına yoğunlaşması daha mantıklı bir seçim olabilir. BA, performans yönetim

¹⁰⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

sisteminde, ortalama yardım süresi göstergelerini kullanarak bu durumlara çözüm bulmaya çalışmaktadır.¹⁰⁷

Almanya’da da iş arayan ve işverenleri kapsayan müşteri memnuniyeti anketlerinin büyük kısmı üç ayda bir yapılmaktadır. Müşteri memnuniyeti ölçümünün; sisteme katkısı büyüktür. Yılda iki kere yapılan anket ölçümlmeleri sonuçları; yerel kurumlar seviyesine indirilerek kümelenmiş grupların farklılıklarının kıyaslanarak ölçülmesine olanak sağlar.¹⁰⁸

Almanya’da farklı kalite yönetim modelleri kullanılmaktadır. Kalite yönetim modelleri kullanımı genellikle kısmidir, belirli bir alanda hizmet sunumu veya bazı birimler tarafından kullanım ile ilgilidir. (Örneğin; ISO9000, hizmet alanların memnuniyet değerlendirmelerinde kullanılır) Performans gelişimini ortaya koymak için kullanılan kalite yönetim modelleri Tablo 14’de yer almaktadır.

Tablo 14: Almanya Kalite Yönetim Modelleri

MODEL	KULLANIM DURUMU
ISO9000	Müşteri memnuniyet ölçümlerinde kullanılmaktadır.
KURUM KARNESİ (BSC)	-
EFQM	-
ORTAK DEĞERLENDİRME TASLAĞI (CAF)	Yerel KİK ofisleri arasında yapılan pilot bir uygulamadır. Üzerinde çalışılan bir taslaktır. Performans diyalog sistemi için de uygulanmaktadır.

Kaynak: Bundesagentur für Arbeit (BA); a.g.e., s.2.

3.2.5 İzleme Sistemi

BA yapısında hedeflere ilişkin görüşmeler her hiyerarşik aşamada, aylık, üç ayda bir ve yıllık süreçlerde, yönetim kurulu ve 10 bölgesel yönetici ayrıca 10 bölgesel

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁰⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

yönetici ve sırasıyla 156 yerel kuruluşun yerel yöneticileri arasında gerçekleştirilmektedir.¹⁰⁹

Ulusal kademenin bölgelerle, bölgelerin de yerel birimlerle düzenli olarak görüştüğü sistemde bu görüşmeler ulusal yönetim bilgi sisteminden üretilmiş bilgi raporlarına dayanır. Bu sistem yerel kurumların performans bilgilerine ulaşmalarına, zayıf yönlerini tanımlamalarına, açıklamalarına ve performanslarını geliştirmek için plan yapmalarına izin verir. Daha sonrasında ise kontrollü şekilde faaliyete geçilir.¹¹⁰

BA, yerel kurumların durumları ve kapasiteleriyle ilgili değerlendirmeleri de kapsayan bütünsel bir yaklaşımla ele alınır. Görüşmeler; zorlukları tartışmayı, hedeflere karar vermeyi ve her birine çözümler bulmayı sağlar. Bu görüşmelerde Ortak Değerlendirme Taslağı (Common Assesment Framework- CAF) tekniğinin ana ilkeleri uygulanır. Merkezi, bölgesel ve yerel kontrol bölümleri bu etkinliğin hazırlanmasında rol alır. Bu bölümler, tartışılacak ana konuları önermek, gerekli geri plan bilgilerini vermek, tartışmaları yönetmek, raporlamak ve özetlemek konusunda sorumludur. CAF modeliyle izleme, değerlendirme sisteminde önde gelen sistemler arasında gösterilen Almanya’da sistem sayesinde, çalışanların, hizmet sağlayıcıların ve tüm dış kullanıcıların oluşturmuş oldukları veriler dikkate alınarak izleme yapılmaktadır.¹¹¹

KİK’in performansındaki genel bilgi, yıllık rapor tarafından ortaya konulur ve raporda kullanılan veriler açıklamalarıyla yer alır. Ulusal BA Yıllık Raporu, nicel performansın iş gücü piyasanın gidişatı ve değişiklikleri karşısında aldığı duruma ilişkin yorumların açıklandığı bir belgedir. Almanya’da ayrıca KİK yönetim heyeti üyeliği aracılığıyla sosyal ortaklar da zaman zaman izleme sürecinin bir parçası olarak kurumsallaşma sürecine dâhil olmaktadır.¹¹²

3.2.6 Ödül – Ceza Sistemi

Almanya’da ödül sistemi bölgesel bazda değerler esas alınarak belirlenir. Performans ödülü küçük ve yönetimsel düzeydedir. Ödüller hedeflerin başarılmasına

¹⁰⁹ SCHARLE; a.g.e., s.6.

¹¹⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹¹¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹¹² SCHARLE; a.g.e., s.6.

bağlı olarak performansa ilişkin anlaşmaya imza atmış her yönetim kademesi için verilebilmektedir. Ödül, performansa dayalı ödeme sistemi aracılığıyla küçük oranda maaşa etki edebileceği gibi, terfi durumlarını da etkileyebilmektedir.¹¹³

Almanya’da ödül yerel ofislerde her aşama için geçerli olan ulusal hedefler bazında değerlendirilir. İşe yerleştirme, işsizliğin önlenmesi, yardım süreleri ve müşteri memnuniyeti bütün performansın dengeli bir şekilde değerlendirilmesinde kullanılır. BA’da resmi göstergeler ve performans yönetim çerçevesi ve kişisel performans yönetimini de kapsayacak değerlendirmeler yapılabilir ancak performans, takım seviyesine kadar düşürülerek ölçülür, kişisel seviyeye inilmez.¹¹⁴ Resmi olarak, hiçbir hedef bireysel düzeye verilemez ve bunun kullanıldığına dair bir kanıt yoktur. Buna rağmen danışmanlar ulusal gösterge ve hedefleri kendi takımlarının değerlendirmesi için göz önünde bulundurmamak zorundadırlar. Takım yöneticileri eğer performansı anlamada ve yönetmede yardımcı olacağını düşünürlerse daha fazla bilgiye ulaşabilirler ama yalnızca ulusal göstergeler ve hedefler için değerlendirmeye tabi tutulurlar.¹¹⁵

3.3 İNGİLTERE KAMU İSTİHDAM KURUMU

1909 yılında hizmet vermeye başlayan İş Bulma Kurumu (ES); İngiltere’de, İskoçya’da ve Galler’de hizmet vermektedir ancak Kuzey İrlanda onun görev alanı içerisinde yer almamaktadır.¹¹⁶ İngiltere, hem nüfus açısından en kalabalık hem de içlerinde en gelişmiş ülke olduğundan, bu çalışmada İngiltere, İskoçya ve Galler’den oluşan Birleşik Krallık yerine İngiltere adı kullanılmıştır.

1946’da Sosyal Güvenlik Yasası’nın güncellenmesi ve 1973 Reformu ile birlikte, ES sosyal yardımların çeşitlenmesine bağlı olarak değişik işlevler üstlenmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. 1991’de, dönemin Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı olarak kurulan Yardım Ajansları yardım ödemelerini üstlenmiş, İstihdam Büroları “Jobcentres” adıyla iş-işçi bulma hizmetlerine yönelmiştir.¹¹⁷ İlk kurulduğunda eğitim ve diğer aktif değerlendirmeler işverenin yönlendirdiği Eğitim ve İşletme

¹¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹¹⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹¹⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹¹⁶ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.45.

¹¹⁷ SALMAN, Cemal; “İşkur - Jobcentrepus (İngiltere) Staj Programı Çalışma Raporu”, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2009-2010, s.22.

Konseyleri'nin (TECs) sorumluluğunda iken, Nisan 2001'de ES yetişkinlerin eğitim sorumluluğunu kendi üzerine almış ve yetişkin eğitimi ile ilgili çalışmaların da yürütüldüğü, işgücü piyasasının hizmetlerine odaklanan, iş arayanların ödeneğinin ve her yaştaki çalışanların refah yardımlarının yönetildiği, geniş kapsamlı ve birleşik refaha yönelik iş hizmetlerinin bulunduğu Tek İş – Odaklanılmış Yöntem (Single Work & Focused Gateway- ONE) olarak anılan uygulamaya geçmiştir.¹¹⁸

Yeniden yapılanma çalışmaları neticesince; çalışma çağındaki insanlara hizmet vermek amacıyla 2002 yılında büyük bir yapılanma süreci sonunda istihdam hizmetleri ve yardım sistemi birleştirilerek, yürütülen hizmetler tek elde toplanmış, istihdam ve sosyal güvelik politikalarının yönetim ve idare merkezi olarak “Jobcentre Plus” adıyla yeni ulusal KİK oluşturulmuştur.¹¹⁹

Çalışma ve Emeklilik Dairesine bağlı faaliyet gösteren Jobcentre Plus'ın genel merkezi Londra'da bulunmaktadır. Bölge Müdürlüğü ve yerel ofisler şeklinde örgütlenmiştir. Merkez birimler dışında, Jobcentre Plus'ın asıl işlerinin yürütüldüğü birimler, İŞKUR “İl ve Şube Müdürlükleri”ne benzer biçimde örgütlenmiş Jobcentre Plus şubeleridir. Yerel Jobcentre Plus ofisleri, kişilere en yakın noktadan hizmet verecek şekilde ülke geneline, büyük şehirlerde de bütün semt ve bölgelere dağıtılmıştır. Jobcentre Plus, belirli merkezlerde “büyük” şubeler yerine, mümkün olduğunca her büyük semt merkezinde bir şube/ofis anlayışıyla hizmet vermektedir. Örneklendirmek gerekirse, toplam yerleşik nüfusu 8 milyon civarında olan Londra'da 150'den fazla Jobcentre Plus şubesi/ofisi olduğu ifade edilmektedir. Yani, neredeyse her semt merkezinde bir ofis konumlanmıştır.¹²⁰

Jobcentre Plus şubeleri, iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetleri yanında, sosyal yardım ödeneklerini takip etmek ve işverenlerin işçi taleplerini karşılamakla

¹¹⁸ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.45-46.

¹¹⁹ DÖRTLEMEZ, Yılma Halis; “Türkiye İş Kurumu Tarafından Hedef Kitle Odaklı Seçenekli Hizmet Sunumu”, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara 2014, s.44.

¹²⁰ SALMAN; **a.g.e.**, s.30.

sorumludur. Geçmişte çalışanlara da hizmet veren Kurum, şu an sadece işsizlere hizmet vermektedir.¹²¹

3.3.1 Hedeflerle Yönetim Anlayışı

İngiltere KİK'inin, hedeflerle yönetim ile ilgili deneyimi 1980'li yıllara dayanmaktadır ve performans yönetimi konusunda diğer KİK'lere nazaran oldukça deneyimlidir. İngiltere'de hedeflerle yönetim yaklaşımı tam anlamıyla 1991 yılından itibaren uygulamaya geçirilmiştir. KİK ve ilgili Bakanlığı temsil eden Çalışma ve Emeklilik Dairesinin (Department For Work and Pension) ilişkisi; bu yaklaşım anlayışı üzerine kurulmuştur.¹²²

Mosley'in hedeflerle yönetimi benimsemiş KİK'ler arasında yaptığı anket çalışmasında İngiltere; bu yönetim anlayışının adem-i merkezi yapıyla ilişkisinin olmadığını ifade etmiştir. KİK'in birim model (agency model) olarak adlandırdığı yönetim anlayışı çerçevesinde benimsediği merkeziyetçi bir tutumu bulunmaktadır. Personeli KİK'in yönetim tarzını sıklıkla 'kontrol kültürü' olarak tarif etmektedir. Kontrol kültürü hiyerarşisinin tek istisnası; KİK'in yatay bağlantılar kurarak diğer illerin tecrübelerinden de yararlanılmasını teşvik etmesidir.

İngiltere'de, bütün organizasyonu kapsayan performans yönetimi için yapılandırılmış bir yaklaşım vardır. Her personelin kendi performansı için hesap verme sorumluluğu takım, bölge, bölgesel ve ulusal KİK performans kayıtları ile incelenmektedir.¹²³

3.3.2 Hedeflerin Belirlenmesi

İngiltere'de gelecek mali yıl için KİK'in amaç ve hedeflerini ortaya koyan yıllık Performans Antlaşması; KİK ve bakanlık uzmanları arası müzakerelerle şekillenmektedir. Müzakereler hedeflerle ilgili kabul edilme sorunu bulundurabilmesi nedeniyle zorlu geçmektedir. Genel olarak Bakanlık, KİK'in önemseydiği daha gerçekçi

¹²¹ AĞDEDE, Çiğdem; "İşkur - Jobcentreplus (İngiltere) Staj Programı Çalışma Raporu", Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2009-2010, s.8.

¹²² MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.17.

¹²³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

(düşük) hedefleri daha yüksek hedeflere dönüştürmek için uğraşmaktadır. Son aşamada Hazine; KİK ve Bakanlık arasındaki antlaşmayı kabul etmekte ve antlaşmayı onaylamaktadır.¹²⁴ Daha sonraki yıllarda Jobcenter Plus yıllık hedef sistemini çok yıllık bütçeleme ve performans planlaması ile birleştirmeyi uygun bulmuştur.

İngiltere’de hedef seviyesini belirlemek açısından yapılan müzakereler; diğer KİK’lerden farklı olarak üst kademedan alt kademeye doğru yapılmaktadır. Sınırlıdır ve teknik açıdan yetersiz olarak değerlendirilmektedir.¹²⁵ İşleme tabi tutulan hedefler, yardım hakkından yararlananlar ve müşteri hizmetleri standartları ile ilgili prosedürler ülke çapında aynıdır. Buna karşılık işgücü piyasası hedeflerinin bölgesel düzeyde paylaşılması; işgücü piyasası tahminlerinin, hedefe ulaşma ile ilgili bireysel modellerin ve geçmiş performansın birleşimi ile oluşturulmaktadır. Geçmiş dönemlerinde bir önceki yılın performansından farklı düzeyde büyük bir atılım beklemenin gerçekçi olmadığı inancından hareketle, %5 oranında sınırlayıcı miktarda hedef değerleri artıran Jobcenter Plus hedef sisteminde; bölgeler ve iller kendilerinden daha alt birimlere hedef belirlemekte esnektirler ancak bununla birlikte bölgesel veya il hedefleri daha yüksek düzeydeki organizasyon hedefleriyle uyumlu olmak zorundadır.¹²⁶

İngiltere’de amaç ve hedeflerin belirlenme sıklığı ve amaç ve hedefleri belirlemede yer alan bireyler/kurumlar Tablo 15’de gösterilmektedir.

¹²⁴ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.51.

¹²⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹²⁶ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.52.

Tablo 15: Amaçların ve Hedeflerin Belirlenmesi

AMAÇ VE HEDEFLERİ BELİRLEME SIKLIĞI	AMAÇ VE HEDEFLERİ BELİRLEMEDE YER ALAN BİREYLER/ KURUMLAR
➤ Yıllık olarak hedefler belirlenmektedir. Ancak üç yıllık bütçeleme ve performans planlaması dikkate alınmaktadır.	➤ KİK üst yönetimi ➤ Çalışma Bakanlığının ilgili bölümleri ➤ Diğer politika yapıcılar: Üst yönetime hedeflere ilişkin ulaşılabilirlik ve maliyet analizi yaparak tavsiye veren analistler

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

Hedeflerin dağılımında sınırlı düzeyde coğrafi tanımlar doğrultusunda (şehir-kırsal) kümeleme çalışmaları mevcuttur. Ancak yönetsel alanda daha geniş tahminler ve makroekonomik verilerle ilgili daha geniş karşılaştırmaları içeren kümeleme yaklaşımı henüz yoktur. Planlanma aşamasındadır.¹²⁷

3.3.3 Hedefler

2000-2001 yıllarında İngiltere’de uzun süreli işsizler ve engellilere yönelik işe yerleştirme hedefleri belirlendiği görülmektedir. İngiltere’de işe yerleştirme hedeflerinin kullanımının sistemsal çarpıklıklara özellikle uzun süreli işsiz grupların yerine işe yerleşmesi kolay grupların tercih edilmesine (creaming and parking) neden olduğu gözlemlenmiş, bu nedenle de işgücü piyasasında bu gruplar üzerinde durulmuş ve hükümet tarafından işgücü piyasasındaki problemli grupları hedef alan “Yeni Antlaşma” (New Deal) programı ile bu duruş desteklenmiştir¹²⁸. Ancak sonraki yıllarda Jobcentre Plus uzun süreli işsizlere yönelik belirlenmiş işe yerleştirme hedeflerinin etkisiz olduğunu gözlemlemiştir. Performans yönetim sisteminde belirlenmiş

¹²⁷ Jobcentre Plus; “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, European Commission PES to PES Dialogue Program, Copenhagen 2013, s.8.

¹²⁸ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.48.

dezavantajlı gruplara verilen hizmetlerin ağırlığı daha yüksek olsa da, üst yönetim mesajları bu gruplara yönelik işe yerleştirme hizmetinin önemini vurgulasa da elde edilen deneyim yine de daha kolay işe yerleştirilebilen grubun tercih edildiğini ortaya çıkarmıştır.¹²⁹ Bu durum Jobcentre Plus yardım sisteminde her halükarda kamu kaynaklarından düzenli ve sürekli gelir elde edebileceğini düşünen kişinin sistemin açık noktalarını kullanarak işsizlik döngüsünü işletebilmesi ve böylece çok uzun yıllar çalışmadan, yalnızca iş arama aşamasında kalarak yardım ya da ödenek almaya devam edebilmesinden kaynaklanmaktadır.

İngiltere'nin hedeflerle yönetim sistemi yeni hükümet tarafından 2010 yılında yenilenmiştir. Bir önceki ayrıntılı sistemin alt göstergeleri, ölçme işlemi ve uygulama bölümleri basit başlıklarla değiştirilmiştir. Genel ve ulusal amaç ve hedeflerin küçük kısmının yer aldığı bir sistem benimsenmiştir.¹³⁰ 2010 yılında belirlenen hedefler aşağıda belirtilmiştir¹³¹:

- Yardım alanların iş gücü piyasasına girişindeki başarıyı arttırmak. (Bu, insanların iş arayan ödeneğinden ne kadar çabuk çıkarıldığını içeren kurum içi bir ölçüttür)
- Sahtecilik ve hatalar sonucu yaşanan kayıpları azaltmak. (Gelir Desteği ve İş Arayan Ödeneği ödemelerinde hata ve hileden kaynaklı kayıp oranının bütün harcamalar içinde % 4.2'nin altında kalmasını sağlamak)
- İşverenlere yönelik belirlenen hizmet standartlarını % 91 oranında gerçekleştirmek.
- Müşteri hizmetlerinde yapılan işler için belirlenen hizmet standartlarını % 86 oranında gerçekleştirmek.
- Spesifik iş-odaklı görüşmeleri belirli bir zaman diliminde ve % 85 oranında gerçekleştirmek.
- Başvuruları ortalama sayıda işgünü içerisinde işleme koymak. (Bu hedef, üç ana yardım için uygulanmaktadır: Gelir Desteği: 9 gün, İş Arayan Ödeneği: 11 gün, İstihdam ve Destek Ödeneği: 14 gün)

¹²⁹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹³⁰ SCHARLE; a.g.e., s.3.

¹³¹ SALMAN; a.g.e., s.41.

2013 yılında belirlenen hedefler ise şunlardır¹³²;

- İşsizlik süresini azaltmak
- Hatalar ve sahtekârlıklar nedeniyle kaybedilen parayı azaltmak
- Yardım almayan kişi sayısını azaltmak
- İşsiz ailelerin yanında yaşayan çocuk sayısını azaltmak
- Engellilikten dolayı oluşan fakirliği azaltmak
- Engelli kişilerin istihdam oranları ve genel nüfus istihdam oranları arasındaki farkı gidermek
- Hizmet seviyesinde kamuoyunun bakışını iyileştirmek
- Verimliliği ölçmek

3.3.4 Performansın Ölçümü

KİK, veri ambarını Bilgi Yönetimi Bakanlığı'nın gerekliliklerine uymak için stratejik destek sağlamak amacıyla kullanmaktadır. Business Intelligence (İş Zekası) sistemi aracılığıyla programlarının etkinliğini değerlendirmektedir.¹³³ Bireysel danışmanın yapılan uygulamalarla ilgili girdileri, iş arayan ve işverene ilişkin özel kayıtlar veri ambarında depolanmaktadır.

KİK'in ana hedeflerinden biri olan işsiz kaydının azaltılması neticesinde işsizlik süresinin kısaltılması (iş çıktısı) hedefi; belirlenen yıl için işsizlik yardımlarından yararlanan ve çıkanların karşılaştırılması ile ölçülmektedir. Sonuçlar 18-24 yaşları arası ve 50 yaş üzeri guruplar için ayrı olarak değerlendirilmekte ayrıca 13, 26, 39 ve 52. haftalar için ayrı değerlendirmeler yapılmaktadır. (Örneğin; başvurudan itibaren 13 hafta içinde ayrılmaya % 53, başvurudan itibaren 26 hafta içinde ayrılmaya % 75 ve başvurudan itibaren 52 hafta içinde ayrılmaya % 90 ulaşma gibi)

İngiltere'de 2001-2005 arası bireysel bazda hedeflere önem veren işe giriş sistemi (Job Entry Target - JET); 2010 yılında (Job Output Taget- JOT) sistemine dönüştürülmüştür. JOT sistemi, performansla ilgili veriyi otomatik olarak Majesteleri Gelir ve Gümrük biriminden almaktadır. (Her Majesty's Revenue and Customs -

¹³² <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹³³ Jobcenter Plus; a.g.e., s.8.

HMRC) Jobcenter PLUS kendi kayıtlarını JOT sisteminden gelen kayıtlarla eşleştirerek iş arayan ve işveren eşleştirmesine ilişkin sonuçlar ortaya çıkartmaktadır. Eğer bir eşleşme varsa iş arayanlar belli kriterler doğrultusunda puanlamaya tabi tutulur. İş arayanın öncelikleri ne kadar yüksekse, performans bazında o kadar çok puan kazanılır. (Örneğin; yalnız yaşayan işsiz bir ebeveyne işe girişte yardım – 12 puan; işi olan bir insanın iş değiştirmesine yardım – 1 puandır.¹³⁴)

JOT sistemi aracılığıyla İngiltere ölçümlemeyi yaparken KİK'in açık iş talebiyle işe yerleştirilme durumuna bakmaksızın hizmet verdiği tüm iş arayanları değerlendirmektedir. Bunu destekleyen fikri ise, KİK'in iş arayanların iş bulma sürecini hızlandırmadaki rolüdür.¹³⁵

KAPLAN ve NORTON tarafından 1992 yılında geliştirilen orijinal modele uymasa da Jobcentre Plus performans ölçümü ile ilgili kendi modelini “Kurumsal Karne” olarak adlandırmaktadır. Kurumsal karnenin şablonuna tamamen uymayan, birçok ilgisiz bilgiyi barındıran bir uygulama mevcut olduğu için İngiltere’de “Kurumsal Karne” terimi “Puantaj Cetveli” olarak da anılmaktadır.¹³⁶ Kurumsal karne aracılığıyla performans ölçümü içsel olarak hizmet alanlar üzerinden aylık olarak yapılmaktadır. KİK kurumsal karneyi, yönetimi ve performansı geliştirmeye yardımcı olmak için kullanmaktadır.¹³⁷ Uygulamada, organizasyonun bütün bölümlerindeki çalışanlar kurumsal karne göstergeleri aracılığı ile yönetilmektedir ve bazı durumlarda bilgisayar göstergeleri ile bireysel düzeyde veri alınabilmektedir. 2010/11 yenilikleri ile hedef ve gösterge sayısı ciddi bir biçimde azalmış olsa da eklenen işlevsel ve bazen de bilgilendirici hedeflerin fazlalığı nedeniyle çalışanlar bu sürecin farkına varamamışlardır.¹³⁸

İngiltere’de yıllık veya iki yılda bir olan iş arayanlarla ilgili yapılan anketler, niteliksel çalışmalara ek olarak dış organizasyonlar tarafından da yapılmaktadır. İşverenlerin memnuniyetini ölçen anket uygulamasına ise son verilmiştir.¹³⁹

¹³⁴ ALEX Nunn - STEVE Johnson - SARAH Kelsey - DAVID Usher; “Job Outcome Target (JOT) National Evaluation”, İngiltere Çalışma Bakanlığı Araştırma Raporu No: 462, Leeds 2007, s.2.

¹³⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹³⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹³⁷ SCHARLE; **a.g.e.**, s.3.

¹³⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

¹³⁹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

Mağazalardaki satış koşullarının sıradan tüketici kılığına girmiş kişilerce gizlice incelenmesi yöntemi olarak örneklendirilen “gizli alışveriş” yöntemi de KİK hizmet kalitesinin ölçümünde kullanılan bir tekniktir.

3.3.5 İzleme Sistemi

İngiltere’de sahip olunan işgücü piyasası bilgi işlem sisteminin esnek olmaması nedeniyle politik önceliklerdeki değişiklik, kısa dönemde sistem üzerinde değiştirilemediği için KİK kendi işlevsel ve yönetim bilgi sistemleri için büyük bir yenilik yapmış ve 2004 yılında tam kapsamlı ve esnek bir bilgi işlem sistemine geçmiştir.¹⁴⁰ İngiltere yönetim bilgi sistemi, kilit hedeflere ulaşma sürecinde geniş ve doğru zamanlı bilgi sağlar. Bölgesel ve ulusal düzeydeki yönetim ofisi, piyasa hedefleri ile ilgili bilgileri haftalık olarak güncellemektedir. Hedefleri destekleyen (boş pozisyonlar, yönlendirmeler, işsizlik akışı, harcamalar, birim maliyeti vb.) hususlarda da aylık olarak raporlar üretilmektedir.

Geniş açılı performans ölçümü; puantaj cetveli sistemi ile ayda bir kez yapılmakta, buna göre tahmin edilen seviyeye ulaşılan hedefler yeşille / ulaşılamayan hedefler kırmızıyla belirtilmektedir. Yeni yapılan değişiklikler, yönetsel davranışları çarpıttığı gerekçesiyle illeri sıralamaktan uzak dursa da, yöneticiler kendi illerini gayri resmi şekilde yine de sıralamaktadırlar.¹⁴¹

İngiltere’de 2000’li yıllarda yerel yöneticilerin yazdığı ve birimlerin güçlü ve zayıf yanlarının belirtildiği raporları incelemek ve performanslar hakkındaki raporları ulusal düzeye taşımak amacıyla oluşturulan “İş Başarı Takımı” olarak da adlandırılan özel bir grup, izleme fonksiyonunu üstlenmiştir. Bu grup, yerel iş bulma kurumlarını rutin olarak ziyaret etmiş ve performans problemleri ile çözümleri üretmeye çalışmıştır.¹⁴² Günümüzde ise izleme, ulusal konferanslarda illerin ağları (network) ile büyük şehirlerdeki yöneticileri bir araya getirerek gerçekleştirilmektedir. Tecrübelerin paylaşılabileceği Yardımcı Bölge Müdürleri Ağı, Yeni Antlaşma Koordinatörleri Ağı gibi ağlarda mevcuttur.

¹⁴⁰ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.53.

¹⁴¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁴² MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.55.

3.3.6 Ödül-Ceza Sistemi

İngiltere’de uygulanan hedeflerle yönetim sisteminin ilk döneminde sadece performans değerlendirmesinin değil bireylerin ve çalışan birimlerin de sonuçlarının ele alındığı, başarılı birimlere ve başarılı bireylere parasal ödül verildiği bir teşvik sisteminin mevcut olduğu görülmektedir. Bu sistemde parasal olmayan başarı ödülüne de yer verilmiştir.¹⁴³ Değerlendirmenin sadece çalışanların ne yaptıklarını değil nasıl yaptıklarını da irdelendiği bu teşvik sisteminde yönetsel ve profesyonel kadronun ödülünün miktarı çok fazla değildir, mali teşvikten ziyade manevi kazanç elde edilmektedir. Mali teşvik, bireylere verilmektedir ancak yöneticiler ve grup liderleri için performans değerlendirmesi birimlerinin performansına da bağlıdır.¹⁴⁴

İngiltere’de performans yönetim sistemi 2001-2005 yılları arasında değişik şekillerde yer almıştır. İşe Giriş Hedefi (JET) olarak da bilinen bu sistemde bireysel hedeflere çok vurgu yapılmıştır. Bu sistemde danışmanlar hedeflerle ilgili puan biriktirmiş; bu durum, iş arayanların iş bulması için farklı (ağırlıklı) kategorilerin değerlendirilmesini sağlamıştır. “Yardım etmesi en zor” iş arayanları yerleştirenler en yüksek puanı alırken, iş değişiklikleri isteyenlere danışmanlık yapanlar düşük puan almıştır. Yüksek puan kazanımlarının yönetsel vurguyla gerçekleştirilmeye çalışıldığı sistemde, her yerel ofiste günlük hedef listesi iyice incelemiştir. Sistem güçlü şekilde motive edilirken bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bunların başlıcaları: Danışmanlar arasında açık işlere ilişkin bilgi paylaşımında isteksizlik, iş arayanların iş bulmasına rağmen gereksiz müdahalelerin yapılması, iş arayanlara kamunun parasından verilen çeşitli eşyalar mesela botlar veya toplu taşıma biletleri ile ilgili suistimallerdir. Bu nedenlerle İngiltere yeni bir performans yönetim çerçevesi geliştirmiştir.¹⁴⁵

Performansa dayalı yeni sistemde ödeme durumunda kadroya ya da takımın bireysel üyelerine resmi ödül ya da yaptırım yoktur. Buna rağmen performanslar değerlendirilmektedir ve daha düşük performanslarla ilgili danışmanlar için Performans Geliştirme Planı hazırlanmaktadır ki bu gelişim için önlemleri ve amaçları destekler. Başarısızlıkla karşılaşıldığı takdirde insan kaynaklarının devreye girmesi veya işten

¹⁴³ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.24.

¹⁴⁴ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.55-56.

¹⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

çıkarma vb. hususlar meydana gelebilmektedir. Yüksek düzey performans, resmi olmayan açıdan gururlanmaya yol açtığı gibi resmi açıdan insan kaynakları sürecinde terfi almaya etki edebilir.¹⁴⁶

Standart işlem prosedürleri ile ilgili (Örneğin; iş arayanlar için; açık işler sürekli yenilenmeli ve güncellenmeli, randevu ile gelenler zamanında görüşmeye alınmalı ve randevusuz gelenler 10 dakika içinde görüşmeye alınmalı, telefonlara 20 saniye içinde cevap verilmeli¹⁴⁷, mektuplara cevaplar 10 gün içinde verilmeli vb.) oldukça detaylı bir rehber mevcuttur. Geçmiş yıllarda kontrolleri kolaylaştıran bu rehber var olan yeni yönetim sistemini desteklemek için geliştirilmiştir. Geçmişten farklı olarak, danışmanlar kendi planlarını oluşturmakta, iş arayanlarla görüşme ayarlamakta ve onlara önerebilecekleri destekler sunmakta daha esnektirler.¹⁴⁸

İngiltere’de bireysel KİK çalışanı için ödül ya da teşvik yoktur. Ancak geçmişte bireysel danışmanlar, iş arayanlara yardım ederken neyi yapıp neyi yapamayacakları konusunda ayrıntılı sorgudan geçirilmiştir. Yakın zamanda yapılan değişiklikler bu kontrolleri azaltmış ve danışmanların özerkliğe sahip olmasını sağlamıştır. Danışmanların sorumluluk duygusu merkezli davranışları teşvik edilmiştir.¹⁴⁹

Yeni performans yönetim çerçevesinin danışmanların creaming and parking (kolay işe yerleşebilecek danışanı zor işe yerleştirilebilecek danışana tercih etme) yaklaşımını nasıl etkilediği, baskı hissedip hissetmedikleri ile ilgili çalışmaların sonuçları henüz net değildir.¹⁵⁰

3.4 FRANSA KAMU İSTİHDAM KURUMU

Fransa KİK’i Pôle Emploi’nin temel kurumsal yapılarını; 1967’de İstihdam ve Dayanışma Bakanlığı altında Ulusal İstihdam Kurumu (Agence nationale pour l’emploi, ANPE) ve Yetişkin Mesleki Eğitimi Kuruluşu’nun (Association pour la formation

¹⁴⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁴⁷ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.48-49.

¹⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁴⁹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁵⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

professionnelles adultes, AFPA) oluşturduğu görülmektedir. 1980 yılında, üçlü yönetim kurulu sistemi oluşturulmuştur.¹⁵¹

Fransa’da aynı alana ait sorumluluklar farklı kurumlar arasında dağılmıştır.¹⁵² ANPE ve AFPA kuruluşlarının yanı sıra Fransa’da işsizlik sigortası ile ilgili ayrı bir kurum (Union nationale interprofessionnelle pour l’emploi dans l’industrie et le commerce, UNEDIC) bulunmaktadır. 2009 yılında yapılan yasal değişiklikle ANPE ve UNEDIC’in birleştirilmesiyle Pôle Emploi, Fransız kamu istihdam hizmetinin esas kurumu oluşturulmuştur.¹⁵³ İşsizlik sigortası işlemlerine ilişkin antlaşma 2009 yılında yürürlüğe girmiş olsa da uygulamaya 2011 yılında geçilmiştir.¹⁵⁴ Mevcut haliyle AFPA Fransız işgücü piyasasının eğitiminden sorumlu olmaya hala devam etmekte olup bu görev Pôle Emploi’de birleştirilmemiştir.

Pôle Emplo’nin 6 görevi bulunmaktadır.¹⁵⁵

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

Pôle Emploi, bağımsız yasal statüsü olan ulusal kamu yapısına sahiptir ancak en üst düzey yöneticisi, Çalışma Bakanlığı’nın otoritesi altında belirlenmektedir. Yaklaşık 53 bin çalışanı bulunan kurumun 32 bin çalışanı iş arayan ve işverenlerle doğrudan iletişime geçen danışmanlardan oluşmaktadır. 2 bin kişi merkezde, 51 bin kişi yerel birimlerde istihdam edilmektedir. Merkezdeki 2 bin kişinin yarısı bilgi işlem ile ilgili işleri yerine getirmektedir. Bilgi işlem alanında bu kadar çok kişinin istihdam

¹⁵¹ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.69.

¹⁵² Mosley, Hugh; “Decentralisation of Public Employment Services”, PES to PES Dialogue: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en>, s.20.

¹⁵³ http://en.wikipedia.org/wiki/P%C3%B4le_emploi, (03.02.2015)

¹⁵⁴ ALIX, Jean Pierre; “Public Employment Services in the World Mission, Structure and Activities”, WAPES, December 2011, s.48.

¹⁵⁵ BAYRAMOĞLU; **a.g.e.**, s.91.

edilmesinin ana sebebi tüm hizmetlerin bilgi işlem ağı üzerinden takip ve kontrol ediliyor olmasıdır. Vatandaşla etkileşimi artırmak amacıyla en fazla 30 kilometre mesafelerde kurumun büroları bulunmaktadır. Danışman başına 150 iş arayan düşmektedir.¹⁵⁶

3.4.1 Hedeflerle Yönetim Anlayışı

Artan işsizlik oranları ve KİK'in yeniden yapılanması gerekliliği nedeniyle ortaya çıkan hedeflerle yönetim sisteminin gelişimi Fransa'da tam anlamıyla iki aşamada olmuştur:

İlk aşamada 1990'da hedeflerle yönetim sistemine geçilmiş, ikinci aşamada ise 1995 yılında bir kontrol birimi kurulmuştur. Sisteminin benimsenmesiyle daha anlaşılır işgücü piyasası politikaları belirlenmiş, verimlilik artırılmaya çalışılmış, bölgesel ve yerel ofislerin etkinleştirilmesi sağlanmıştır. Kontrol biriminin (Direction du Controle de Gestion) oluşturulmasıyla sistem gözle görülür biçimde ilerlemiş, ilk kez bölgelerdeki ve şubelerdeki hedefler izlenmeye başlanmış ve tüm organizasyon, hedefler çerçevesinde kurumsallaştırılmıştır.¹⁵⁷

Fransa'da; hedeflerle yönetim sistemi Çalışma Bakanlığı'nın ve işsizlik sigortası fonundan sorumlu olan sosyal ortakların etkisi altındadır. Sosyal paydaşlar stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesinde görüşlerini bildirmektedir. Amaç ve hedefler doğrultusunda oluşturulacak ayrıntılı eylemleri ise Kurum belirlemektedir.¹⁵⁸

1990 yılında hükümet ve KİK'in ilişkilerini düzenlemek için imzalanmaya başlanan ve hedeflere ulaşma zorunluluğunu ortaya koyan ve devletin gerekli finansal kaynakları KİK'e sağladığı, beş yıllık performans sözleşmeleri ('Contrat de Progrès'); günümüzde üç yıllık dönemler halinde yapılmaktadır. 2012-2014 yıllarını kapsayan üç yıllık sözleşme; Pôle Emploi ve onun hissedarları ile devlet ve Unedic (işsizlik sigortası planlarını ayarlayan birleşik yapı) arasında yapılmıştır. Bu sözleşme ile Pôle Emploi, performansını ölçme taahhüdü altına girmekte ve niceliksel hedeflerini planladığı yıllık

¹⁵⁶ Pôle Emploi yetkilileri; "TAİEX Stratejik Plan Çalışması", Ankara 16-18.02.2015, (sözlü görüşmeler)

¹⁵⁷ NUNN-BICKERSTAFFE-MITCHELL; **a.g.e.**, s.97.

¹⁵⁸ KALTERBORN, Bruno; "Management by objectives in labour administrations – Conclusions from a European comparison", German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Almanya 2009/2010, s.4.

bir program geliştirmekte ve neticede sözleşmeler üç yıl için yapılırsa da; hedeflerle yönetim döngüsünün takibinde bir takvim yılı baz alınmaktadır.¹⁵⁹

Fransa’da hedeflerin belirlenmesinde yerel birimlerin görüşleri dikkate alınmaktadır. Hatta alt düzey yöneticiler bazı programların uygulanmasında ana kurallara bağı kalmak şartıyla kendi program karmalarını oluşturabilirler.¹⁶⁰ Buna rağmen hedeflerinin belirlenmesi sürecinde Fransa’nın hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Bu sistemde her bir alt birim kendisinden üst düzeydeki birimle performans hedeflerine ilişkin müzakereler yürütmektedir. Dolayısıyla en alt düzeydeki birimlerin performans hedeflerine ilişkin manevra yeteneğı azalmaktadır. Bunun yanında yerel birimler belirlenen hedeflerin kendileri için çok fazla olduğunu belirtebilse bile, hedeflerde herhangi bir değışiklik için üst birim temsilcilerinin belirtilen gerekçeleri kabul etmeleri gerekmektedir.¹⁶¹ Ancak sisteme yeni bir yaklaşım getirmeyi amaçlayan ve uygulamada olan üçlü anlaşmaların içinde de yer alan yeni stratejik plan (*Pôle Emploi 2015*) ile yeni takip sistemi oluşturulması ve bölgeler arası performans diyalogunun gerçekleştirilmesi amaçlanmakta olup bölgelerin kendi hedeflerini belirleme ve onlara ulaşması için inisiyatif alması teşvik edilmektedir.¹⁶²

Fransa’da merkezi yapıyla yürütüldüğü gözlemlenen hedeflerle yönetim yaklaşımı, adem-i merkezi yapıya bürünmeye çalışmakta, 2015 stratejik planı ise bunun önemli göstergelerinden biri olmaktadır.

Pôle Emploi; bölgesel ofisler arasındaki performansları karşılaştırma amacıyla farklı iş gücü piyasası şartlarının ve bölgelerin coğrafi koşullarının göz önüne alındığı bir kümeleme modeli oluşturmak için çalışmalarına devam etmektedir. Yapım aşamasında olan çalışmanın tamamlanmasıyla bölgesel düzeyde performans sonuçları karşılaştırılabilir hale gelecek, bir yıllık izlemenin sonucunda hedefler ve kaynaklar bölgeye göre belirlenebilecektir. Ayrıca en iyi performans gösteren bölgelerin uygulamalarının paylaşılması sağlanacaktır.¹⁶³

¹⁵⁹ KALTERBORN, Bruno; **a.g.e.**, s.5.

¹⁶⁰ Mosley, Hugh; **a.g.e.**, s.14.

¹⁶¹ BAYRAMOĞLU; **a.g.e.**, s.93.

¹⁶² Pôle emploi; “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, European Commission PES to PES Dialogue Program, Copenhagen 2013, s.1.

¹⁶³ Pôle emploi; **a.g.e.**, s.8.

3.4.2 Hedefler

Pôle Emploi öncesi oluşturulmuş ANPE'nin en önemli hedeflerinden biri uzun dönemli işsizlikle ve genç işsizliği ile mücadele, ikinci önceliği açık iş ve işe yerleştirme, üçüncü önceliği ise işsiz insanları, iş bulma konusunda yetişkinlere eğitim veren kurum olan AFPA'ya yönlendirme olarak belirtilmiştir. Ayrıca Fransa'da 1996 yılında 20 olan hedef sayısının 2000 yılında 12'ye düşürüldüğü aktarılmıştır. Fransa o dönem pazar payını artırmak için de çalışmalar yapmış ve işverenlerin açık işlerinin belirli bir yüzdesinin KİK'e kaydedilmesi zorunluluğu getirmiştir. Ancak pazar payı ve piyasadaki açık işlere hâkimiyet derecesi doğru bir şekilde ölçümlenememiştir.

Günümüzde “en muhtaç durumdakiler için daha çok şey yapmak” amacıyla hareket eden Pôle Emploi'de uzun süreli işsizler, toplu işten çıkış sonrası işsiz kalanlar, genç işsizler, yaşlı işsizler ve sosyal yardım alanlar hedeflenen dezavantajlı gruplar arasında yer almaktadır.¹⁶⁴

Pôle Emploi'nin 2014 hedefleri aşağıdaki şekilde belirtilmiştir¹⁶⁵:

1. İş arayanlara, özellikle en çok ihtiyacı olanlara özel müdahale yöntemleri ve yenilikçi yaklaşımlarla sunulan hizmetlerle bireyselleşmeye destek vermek.
2. Gençlerin, özellikle de işsizlik riskiyle en çok karşılaşanların işlere erişimini kolaylaştırmak için rehberlik hizmetlerini artırmak, gençlerin eğitimlerini tamamlayarak işgücü piyasasında daha iyi rekabet edebilecekleri becerileri kazanmalarını sağlamak
3. Değişime ayak uydurabilmek için istihdam ve rekabeti geliştirmek ve profesyonel gidişatın güvenliğine katkıda bulunmak
4. Yaşlıların işe dönmelerini sağlayarak aktif yaşlanmayı desteklemek
5. Tehlike ve yoksullukla mücadeleyi hızlandıracak sosyal içermeyi güçlendirmek

¹⁶⁴ ALIX; a.g.e., s.46.

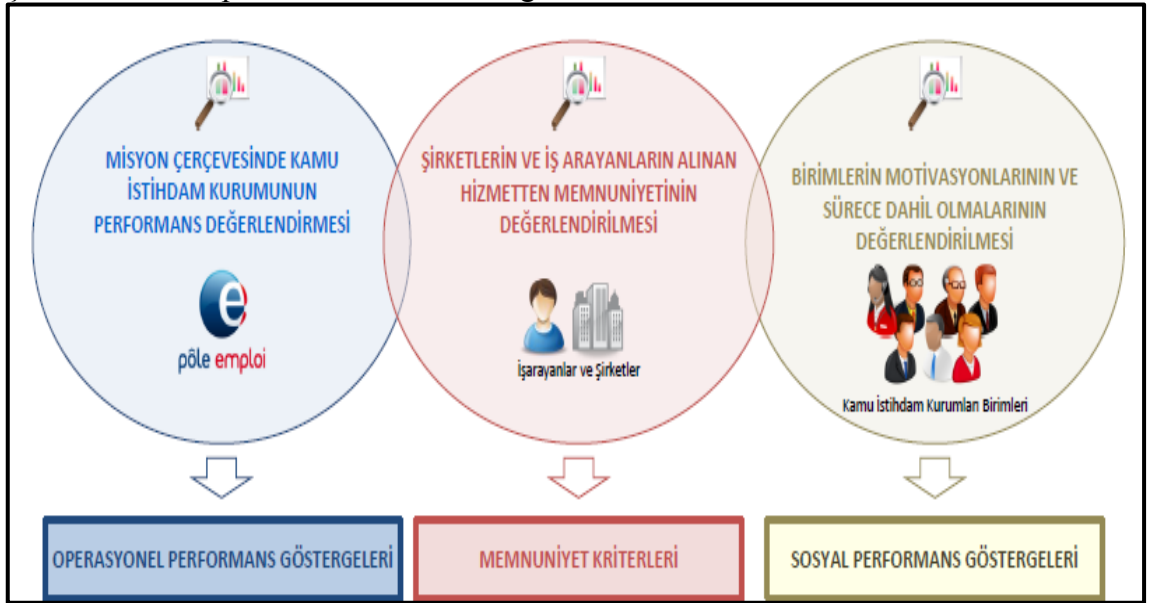
¹⁶⁵ Pôle Emploi yetkilileri; “TAİEX Stratejik Plan Çalışması”, Ankara 16-18.02.2015, (sözlü görüşmeler)

Rakamlar yerine hedeflere odaklanan Pôle Emploi’de yerele daha fazla özerklik verilmesi, tüm çalışanların yetki ve sorumluluklarının açık bir şekilde belirlenmesi, işlerin bürokratik engellerden arındırılması ile ilgili çalışmalar yapılmaktadır.

3.4.3 Performansın Ölçümü

Stratejik yol haritası başlıca önceliklerinden biri olarak performans göstergeleri aracılığıyla yönetim ihtiyacına göre şekillenen Pôle Emploi’de performans göstergeleriyle ölçüm anlayışı Şekil 9’da gösterilmektedir.

Şekil 9: Pôle Emploi Performans Göstergeleri



Kaynak: CPEESSEC; "Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi", 21-22.10.2014 (sözlü görüşmeler)

KİK, faaliyetlerinin sonuçlarını 3 ölçüt çerçevesinde değerlendirir ve 3 tip farklı performans kriteri mevcuttur.

- 1- **Operasyonel Performans Kriterleri:** Hedefler ve misyonlar çerçevesinde KİK’in faaliyetlerinin etkisini gösterir. (kabul yeri, kayıt olma, rehberlik, işe alınma, işsizlik sigortası ödeneği)
- 2- **Memnuniyet Kriterleri:** Hizmetlerinin iş arayan ve şirketlerin beklenti ve ihtiyaçlarını ne kadar karşıladığını gösterir.
- 3- **Sosyal Performans Kriterleri:** Birimlerin sürece dâhil olmalarını ve motivasyonlarını KİK taahhütleri çerçevesinde değerlendirir.

Bu başlıklar çerçevesinde belirlenen performans göstergeleri yardımı ile yapılan yönetim 3 temel amacı karşılar:

- 1- Birimlere belli bir amaca yönelik faaliyet verir, sonuçlar çerçevesinde birimlere görünürlük kazandırır.
- 2- Yerel müdürlere ve yönetim kademelerine organizasyonun tüm seviyelerinde faaliyetlerin sonuçlarını etkili bir şekilde yönlendirebilmeleri için gerekli araçların verilmesi sağlanır.
- 3- KİK faaliyetlerinin ortaklara ve finansçılara raporlanması kolaylaşır.¹⁶⁶

Fransa’da iş arayan ve işveren memnuniyet ölçümleri yıllık bazda yapılmaktadır. Ayrıca rastlantısal olarak gerçekleştirilen işlemler sistemden çekilmekte ve yapılması gereken işlem süreçleriyle karşılaştırılmaktadır.¹⁶⁷

Pôle Emploi Taahhütleri/Performans Kriterlerinin detaylandırılmış hali tablolarda yer almaktadır.¹⁶⁸

Tablo 16: Pôle Emploi İş Arayanlara Yönelik Göstergeler

İş arayanlar karşılama görüşmesinden memnun	
ISP02 – Yerel bir iş merkezindeki memnuniyet derecesi	İş Merkezi
ISP – «Hizmetlerden memnun musunuz «sorusuna olumlu cevap alma	Bölgesel
Online hizmetlerden memnuniyet göstergesi	Ulusal

Tablo 17: Pôle Emploi Birimlere Yönelik Göstergeler

	Comment
IHC7 – Yıllık eğitim programının uygulanma oranı	Bölgesel
IHC5 – Taşınmaz malın yaptırım oranı	Bölgesel
Composite Yerel düzeyden genel merkez düzeyinde yapılan araştırmadan çıkarılan sosyal performans göstergeleri	İş Merkezi
Engelli işçilerin istihdamı	Bölgesel
Sonuçlanan yıllık mülakat oranları	İş Merkezi

¹⁶⁶ Pôle Emploi yetkilileri; “TAİEX Stratejik Plan Çalışması”, Ankara 16-18.02.2015, (sözlü görüşmeler)

¹⁶⁷ KALTERBORN, Bruno; **a.g.e.**, s.12.

¹⁶⁸ CPEESSEC organizasyonu kapsamında muhtelif kamu istihdam kurumlarından gelen yetkililer; “Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi”, Romanya 21-22.10.2014 (sözlü görüşmeler)

Tablo 18: Pôle Emploi Şirketlere Yönelik Göstergeler

*Şirket işe alım süresince desteklenir ve Fransız Kamu İstihdam Kurumu ilgili aday profillerini hazırlar.	
ICT9 – İş tekliflerinin Paylaşımı	İş Merkezi
ICT11 – İlk seçilen adaylara teklifler	
Online hizmetler yolu ile memnuniyet göstergesi	Ulusal
ISPO5 – Kamu İstihdam Kurumu tarafından işe yerleştirilenlerden tatmin derecesi	İş Merkezi
ISPO6 – Önerilmiş üye profillerinden memnuniyet derecesi	İş Merkezi

Tablo 19: Finansçılara Yönelik Göstergeler

	Comment
ICT15 – İş arayanları takibe ve desteklemeye yönelik zaman ayırma	İş Merkezi
ICT14 – Yeniden yerleşenlere destek faaliyetleri	Bölgesel
IHC6 – Devlet yardımlarının uygulanması	Bölgesel
Ulusal plan	Bölgesel

Üç taraflı anlaşma ve performans göstergeleri arasında karşılıklı uyumu sağlamaya çalışan Pôle Emploi, kurumların çok detaylı rapor verme yükümlülüğünden kurtarılması gerekliliğinin altını çizmektedir. Sonuç olarak, göstergelerin sayısı önceki performans yönetimine göre keskin bir düşüş yaşamıştır. (aylık gösterge panosu, önceden 74 olan göstergeye karşılık tablodaki göstergelerde gösterildiği üzere 17'ye düşürülmüştür.¹⁶⁹)

Fransa'da kalite yönetim modellerinden (Kurum Karnesi, EFQM vs.) yararlanılmadığını da belirtmek gerekir.

3.4.4 İzleme Sistemi

Fransa'da, dâhili veri kaynakları oldukça parçalanmış durumdadır. Pôle Emploi veri ambarı, ayrı olarak yönetilen farklı sistemlerin verilerini barındırmaktadır. Bu ayrı sistemlerde iş arayanlar, açık işler, aktif tedbirler ve performansa ilişkin bilgiler yer almaktadır.¹⁷⁰ İş arayanların ve işverenlerin bilgilerinin yer aldığı veri ambarı aracılığıyla oluşturulan rapor sonuçları yönetim kuruluna düzenli olarak sunulmakta ve bu raporlar kamuya açık hale getirilmektedir.

¹⁶⁹ Pôle emploi; a.g.e., s.7.

¹⁷⁰ Ecorys; a.g.e., s.15.

Veri ambarı daha derin araştırmalar ve daha karmaşık yöntemler için de kullanılmaktadır. Kontrolcülerin ve istatistik uzmanlarının hazırladığı veriler iş dünyası istihbarat sistemleri ile entegre halindedir.

Uygulanabilir ve şeffaf bir yönetim için hedefler ve performans göstergeleri belirlendikten sonra veri ambarının ürettiği sayı tahtası (skorbord) adı verilen sistemle veriler aylık olarak izlenmektedir.

Organizasyonun tüm seviyelerinde geliştirilmiş sonuçları gösteren sayı tahtası 3 farklı prensibi karşılar:

- 1- Sonuçlar organizasyonun her düzeyinden alınır (İş merkezleri, bölge ofisleri, genel merkez, yerel ofisler) ve aynı öncelikler çerçevesinde tüm birimlerden toplanır.
- 2- KİK'in tüm birimlerince sonuçlara ulaşılır ve paylaşım yapılır.
- 3- Sık paylaşılan ve üst düzey yöneticilerden iş danışmanlarına kadar uygulanan diyalog odaklı sonuçlar, net olarak gözlemlenir.¹⁷¹

Performans yönetimi, ana merkez ve bölgesel–yerel ofisler arasındaki performans diyalogu üzerine kurulu olan ülkede performans anlayışı merkezi yapıdan ayrıştırılmakta ve yerel biçimde tanımlanmış bir stratejiye bağlı olarak, yerel ofisler düzeyinden başlayıp, aşağıdan yukarıya doğru yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Oluşturulacak yapıyla her işlevsel düzeyde performans sözleşmeleri üzerinde anlaşma sağlanmaya çalışılacaktır. Diyalog sonunda, Genel Müdür ve Bölge Müdürü performans diyalogunun öncelikleri kapsamında görüşülen hedeflerin yanı sıra bütçe araçları ile ilgili olarak alınan taahhütleri de sözleşmeye yansıtacaktır. Fransa'da bölgesel düzeyde performans tabanlı durumun en iyi hale getirilmeye çalışılması için sonuca yönelik adımlar atılmaktadır. Örneğin görüşmeler neticesinde ofis düzeyinde daha fazla danışman ihtiyacı olan için daha fazla danışman görevlendirilmektedir.¹⁷²

İzlemenin ağsal yapıya kavuşturulduğu Fransa'da video konferanslar aracılığı ile iletişim gerçekteştirilmektedir. Operasyon Müdürü ile Bölge Müdürlerinin sonuçlarının

¹⁷¹ Pôle Emploi yetkilileri; "TAİEX Stratejik Plan Çalışması", Ankara 16-18.02.2015, (sözlü görüşmeler)

¹⁷² Pôle emploi; **a.g.e.**, s.6.

iki taraflı denetlemesi amacıyla oluşturulan Müdürlük Ağı ile her bölge müdürü ile iki ayda bir görüşmeler gerçekleştirilmekte, karşılaşılan zorlukları ve riskleri çözümlmek amacıyla oluşturulan bu platformlar ile raporlama yükü sınırlandırılarak, izleme etkin hale getirilmektedir. Bir sorunun ortaya çıkması durumunda, ‘Muhabirler Ağı’ sorun yaşayan bölgeye tavsiye niteliğinde müdahalede bulunmaktadır. Ayrıca üç ayda bir operasyon müdürlükleri ile yapılan seminerlerle de bölgeler içinde uygulama modelleri ve denetim yolları tartışılmaktadır.¹⁷³

En iyi uygulamaların alt birimler arasında aktarılması amacıyla oluşturulan sistematik raporlama anlayışı Fransa’da yeni bir oluşum olarak 2015 Stratejik planında yer almaktadır.¹⁷⁴ Kümeleme modeli oluşturulduktan sonra en iyi performans gösteren bölgelerin iyi uygulamalarının paylaşılmasına çalışılacaktır.

Ahlaki ve kültürel değerlerine uygun olmadığı gerekçesiyle Fransa’da ödül-ceza sistemi yer almamaktadır.

¹⁷³ Pôle Emploi yetkilileri; “TAİEX Stratejik Plan Çalışması”, Ankara 16-18.02.2015, (sözlü görüşmeler)

¹⁷⁴ Pôle emploi; **a.g.e.**, s.9.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İŞKUR'DA HEDEFLERLE YÖNETİM UYGULAMASI

4.1 HEDEFLERLE YÖNETİM TARİHÇESİ

İŞKUR, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kurumudur. Kurum merkez teşkilatı, görev ve fonksiyonları ile genişleyen iş hacmi nedeniyle 2011 yılında 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden teşkilatlanmış, yeni hizmet birimleri kurulmuş, bazı hizmet birimlerinin de adları değiştirilmiştir. Diğer taraftan 81 ilde yer alan taşra teşkilatı, Bölge Çalışma Müdürlüklerini de bünyesine alınarak “Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü” olarak yeniden yapılandırılmıştır. Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ile İl İstihdam ve Meslek Eğitim Kurulları olarak belirlenmiştir.¹⁷⁵

Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri; Stratejik Plan, Performans Programı ve benzeri belgelerdeki Kurum hedeflerine ulaşılması için il bazında gerekli çalışmaları yapmak; il için belirlenen hedefleri hizmet merkezleri arasında nüfus, sigortalı, işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve Genel Müdürlükçe belirlenecek diğer kriterlere göre adil ve dengeli bir şekilde dağıtmak ve hizmet merkezlerinin hedeflere ulaşmasını sağlamak zorundadırlar.¹⁷⁶

İŞKUR'da 2001 yılında TS EN ISO 9001:2008 standardının esasları çerçevesinde yürütülen faaliyetler için Kalite Yönetim Sistemi (KYS) çerçevesinde hedeflerin belirlenmesi çalışmalarına başlanmıştır.

¹⁷⁵ 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu

¹⁷⁶ Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları ile Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları ile İlgili Yönetmelik, Madde 7

AB Mali İşbirliği 2002 yılı programlaması kapsamında, Kurumun yararlanıcısı olduğu Aktif İşgücü Programları Projesi hazırlanmıştır. İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi ve hibe projeleri yoluyla kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar tarafından aktif işgücü programlarının uygulanmasını amaçlayan proje Ekim 2003– Ağustos 2006 döneminde uygulanarak tamamlanmıştır. Proje kapsamında, hedeflerle yönetim anlayışı çerçevesinde, 2006-2008 dönemini kapsayan Stratejik İş Planı hazırlanmış, plan kapsamında İŞKUR için swot analizi yapılmış ve 5 temel amaç ve bunlarla ilgili alt hedefler ve faaliyetler belirlenmiştir. Ayrıca, planın uygulanmasını kolaylaştırmak üzere bir yol haritası ve il müdürlüklerinin hedeflere ulaşma derecesini ölçmek amacıyla performans izleme çizelgesi oluşturulmuştur. Stratejik İş Planının ilk uygulama yılı olan 2006 yılı için sonuçların izlenmesi amacıyla İŞKUR'un muhtelif birimlerinden personelin katılımıyla bir komisyon oluşturulmuş, uygulama sonuçlarının üçer aylık dönemler itibarıyla değerlendirildiği bir rapor, komisyon tarafından hazırlanarak yönetime sunulmuştur.¹⁷⁷

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye'de kamu yönetiminin etkinlik düzeyinin yükseltilmesi amacıyla gerçekleştirilen düzenlemeler kapsamında; kuruluşların politika oluşturma kapasitelerinin artırılması, kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi, kuruluş performansının izlenmesi ve hesap verme sorumluluğu doğrultusunda değerlendirilmesi için kamu idarelerinin stratejik planlarını hazırlamaları zorunlu kılınmış, bu kapsamda çalışmaların çerçevesini çizen alt mevzuat ve rehberlerin yayınlanması ile birlikte 2007 yılında Stratejik İş Planı yerine, 2008-2012 dönemini kapsayan bir stratejik plan mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

2008-2012 yıllarını kapsayan stratejik plan, kriz döneminde artan iş yükünü ve toplumsal beklentileri karşılamakta yetersiz hale gelmiş ve yerine Kurumun 2015 vizyonunu; *“Değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak, hizmet kalitesi ve çeşitliliği ile işsizlikle mücadelede etkin rol oynayan, işgücü piyasasında öncü ve belirleyici bir kamu istihdam kurumu olmak”* şeklinde belirleyen 2011-2015 Stratejik Planı hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁷⁷ Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2006-2008 Stratejik İş Planı Hazırlama Komisyonu

Kurum hedeflerinin gerçekleştirilmesi İl Müdürlüklerinin çalışmalarına bağlı olduğundan ilk defa 2010 yılında özel sektörde işe yerleştirme hedefi iller arasında belirli kriterler kullanılarak paylaştırılmıştır. Başarılı görülen bu yöntemin diğer hizmetlere ilişkin hedeflemeleri kapsayacak şekilde her yıl kullanılmasına karar verilmiş ve 2011-2015 Stratejik Planı ve 2011 Performans Programı doğrultusunda 2011 yılı için somutlaştırılan tüm hedefler belirli kriterler kullanılarak iller arasında paylaştırılmıştır.¹⁷⁸

2011 yılı Kasım ayında yürürlüğe giren 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Kurumun mevzuatında önemli ve köklü değişiklikler yaşanmış, bu durum yürürlükte bulunan Stratejik Planın güncelliğini yitirmesine neden olmuş ve yenilenmesine duyulan ihtiyacı artırmıştır. Bu kapsamda 2013-2017 Stratejik Planı hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni stratejik plan ile Kurumun amaçları geliştirilerek, üstlenilen/geliştirilen görevlerle yeni hedeflere yönelinmiş, daha geniş kitlelere, daha kaliteli ve etkili hizmet verilmesi hedeflenmiştir.

Tezde ele alınan tüm ülkelerde hedeflerle yönetim döngüsü; hedeflerin belirlenmesi, hedef başarısının ve performansın ölçülmesi, izleme ve ödül-ceza yaklaşımı çerçevesinde incelenmiştir. Ülke KİK'lerinin hedeflerle yönetime başlama tarihleri (bkz. Tablo 1) her ne kadar 1990'lı yıllar olarak görünse de bu anlayış tam anlamıyla; kontrol birimlerinin kurulması ve ölçümleme ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasıyla gerçekleştirilmiştir. İŞKUR, performans yönetimi anlayışı çerçevesinde İl Müdürlüklerinin performanslarını ölçmeye yönelik çalışmalara 2005 yılında başlamıştır. Ancak hedef gerçekleştirmeleri üzerinden performans ölçümleri 2010 yılında yapılmaya başlandığından, bu bağlamda ilk stratejik plan doğrultusunda oluşturulmaya başlayan çalışmalarla 2010 yılında hedeflerin belirlenmesi, hedeflerin başarısının ve performansın ölçümü ile izleme çalışmaları birlikte ele alınmaya başlanmış ancak hedeflerle yönetim döngüsünün oluşması 2011 yılını bulmuştur.

¹⁷⁸ 01.02.2011 tarih ve 17393 sayılı Türkiye İş Kurumu İstihdam Dairesi Başkanlığı Yazılı Talimatı

İŞKUR'da Ulusal İstihdam Stratejisi doğrultusunda işsizliği 2023 yılında %5 seviyesine düşürmek, merkez-yerel işbirliğini güçlendirmek ve Kurumun vizyonunu gerçekleştirmek amacıyla sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda hedeflerle yönetim anlayışı sürekli geliştirilmektedir.

4.2 HEDEFLER

4.2.1 Stratejik Planlar

İŞKUR önceliklerini belirlemek, faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirmek ve kaynaklarını rasyonel şekilde kullanabilmek için hedeflere dayalı planlama faaliyetlerini sürdürerek yoğun bir çalışma sonucu ilk Stratejik Planı'nı 2008-2012 dönemini kapsayacak şekilde tamamlamıştır. Kurum Planda hedeflediği “İşgücü piyasasına hâkim, ulusal istihdam politikasının uygulanmasında merkezi role sahip, ülke kalkınmasına katkı sağlayan, insan odaklı ve AB standartlarında hizmet sunan bir kamu istihdam kurumu olmak” vizyonuna ulaşmak için 5 stratejik amaç altında 29 stratejik hedef belirlemiştir.

Tablo 20: Stratejik Plan 2008 - 2012

2008-2012 STRATEJİK PLANI	
MİSYON	İstihdamı Artırmak ve İşsizliği Önlemek Amacıyla, İşgücü Piyasası Bilgi Sistemi Oluşturmak, İş ve İşçi Arayanlara Etkin Bir Aracılık Hizmeti Sunmak, İşgücünün İstihdam Edilebilirliğini Artırmak ve İşini Kaybedenlere Geçici Bir Süre Gelir Desteği Sağlamak.
VİZYON	İşgücü Piyasasına Hakim, Ulusal İstihdam Politikasının Uygulanmasında Merkezi Role Sahip, Ülke Kalkınmasına Katkı Sağlayan, İnsan Odaklı ve AB Standartlarında Hizmet Sunan Bir Kamu İstihdam Kurumu Olmak.
AMAÇ 1	İşgücü Piyasasına İlişkin Kapsamlı, Nitelikli Ve Güncel Verilere Ulaşmayı Sağlayan Bir İşgücü Piyasası Bilgi Sistemi Geliştirmek
AMAÇ 1- HEDEF 1	İşgücü talebini izlemek amacıyla geliştirilen İşgücü Piyasası Bilgileri Soru Kağıdını (Anket), 2008 yılında yılda bir, 2009 yılından sonra ise 6 aylık periyotlarla yılda iki dönem halinde uygulamak ve sonuçlarını analiz ederek yayınlamak
AMAÇ 1- HEDEF 2	SSK, Sanayi ve Ticaret Odaları gibi Kurum ve kuruluşların kayıtlarından yararlanarak 10+ istihdamlı işyerlerini 2010 yılı sonuna kadar Kuruma kayıtlı hale getirmek
AMAÇ 1- HEDEF 3	İşyeri ziyaret sayısının 2010 yılına kadar her yıl % 5, 2010 yılından sonra her yıl %10 artırmak
AMAÇ 1- HEDEF 4	2012 yılına kadar insangücü planlamasına yönelik çalışmayı tamamlamak
AMAÇ 1- HEDEF 5	Kurumsal Portalı kullanan dış kullanıcı sayısını her yıl % 5 artırmak

AMAÇ 2	İşgücünün İstihdam Edilebilirliğini Artırmaya Yönelik, Avrupa İstihdam Stratejisi İle Uyumlu Aktif İstihdam Tedbirleri Geliştirmek
AMAÇ 2-HEDEF 1	Türk Meslekler Sözlüğüne eklenecek yeni meslek sayısını her yıl % 10 artırmak
AMAÇ 2-HEDEF 2	İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden yararlanan katılımcı sayısını her yıl % 10 artırmak
AMAÇ 2-HEDEF 3	İş arama becerileri hizmetlerinden yararlanan katılımcı sayısını her yıl % 10 artırmak
AMAÇ 2-HEDEF 4	Mesleki eğitim veren kurum ve kuruluşlar ile olan işbirliğini geliştirerek, işgücü yetiştirme kurslarına katılan katılımcı sayısını her yıl % 10 artırmak
AMAÇ 2-HEDEF 5	İşsizlik Sigortasından yararlanan işsizlerin her yıl % 10'na meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi vermek.
AMAÇ 2-HEDEF 6	İşletmelerde yapılan eğitim seminerleri sayısını her yıl % 5 artırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 7	2010 yılı sonuna kadar ulusal ve uluslararası kaynaklarla desteklenen mesleki eğitim programları hakkında envanter hazırlamak.
AMAÇ 3	İstihdam Hizmetlerini Çeşitlendirerek, Aracı Kurum Olarak İşe Yerleştirmelerde Etkin Olmak.
AMAÇ 3-HEDEF 1	2012 yılı sonuna kadar özel sektör normal işe yerleştirme oranını (etki oranı) %10'a çıkarmak.
AMAÇ 3-HEDEF 2	Üniversitelerin olduğu illerde her yıl İstihdam Fuarları düzenlemek.
AMAÇ 3-HEDEF 3	Yerel idare ve sivil toplum kuruluşları işbirliğiyle her yıl istihdam hizmetlerini çeşitlendirmeye yönelik en az bir proje gerçekleştirmek.
AMAÇ 3-HEDEF 4	İl istihdam kurullarını etkinleştirmek amacıyla, 2010 yılına kadar 81 ilde çalıştaylar düzenlemek.
AMAÇ 3-HEDEF 5	2011 yılına kadar Kamu ve özel sektörde iş arayanlarla işverenleri bir araya getiren tek bir portal oluşturularak, Kurum tarafından yürütülen "iş ve işçi bulma platformu" projesinin kamu işe alımlarında memur alımlarını ve çeşitli ek fonksiyonları kapsayacak şekilde genişletilmesini sağlayacak alt yapıyı oluşturmak.
AMAÇ 4	Stratejik Önceliklerin Hayata Geçirilmesi Amacıyla Kurumsal Yapıyı Geliştirmek Ve Kurumsal Bir Kültür Oluşturmak.
AMAÇ 4-HEDEF 1	Her yıl lisans düzeyinde eğitim almış en az 50 personelin yabancı dil ve/veya AB uzmanlığına ilişkin eğitim almasını sağlamak.
AMAÇ 4-HEDEF 2	Uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanan mali kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanabilmek amacıyla, her yıl asgari 5 personele proje hazırlama eğitimi vermek.
AMAÇ 4-HEDEF 3	Yıllık Hizmet-içi Eğitim Planlarını Kurum çalışanlarının teklifleri doğrultusunda belirlemek ve eğitim programlarının sonunda sınav uygulamak.
AMAÇ 4-HEDEF 4	2012 yılına kadar uzaktan eğitim (e-öğrenme modülü) modelini uygulamaya koymak.
AMAÇ 4-HEDEF 5	Kurum içi iletişim ve koordinasyonu arttırmak amacıyla, üst yönetimce her hafta yapılan toplantılarda alınan kararları yazılı veya elektronik ortamda personele duyurmak.
AMAÇ 4-HEDEF 6	2012 yılı sonuna kadar kariyer mesleklere ait kadrolar ile teknik ve yardımcı hizmetler sınıfına ait kadrolar hariç olmak tüm kadroları uzmanlığa dönüştürmek.
AMAÇ 4-HEDEF 7	Personelin Kurumsal memnuniyetini ölçmek amacıyla Kalite Yönetim Sistemi çerçevesinde geliştirilen ve yılda bir defa uygulanan Personel Görüş ve Öneri Anket Formunu kullanarak, personelin kurumsal memnuniyet oranını 2012 yılı sonuna kadar % 5 artırmak.

AMAÇ 5	Tüm Paydaşlarımızla İlişkileri Geliştirmek Ve Halkla İlişkiler Faaliyetlerini Güçlendirmek.
AMAÇ 5-HEDEF 1	Her yıl Kurum ile ilgili bir bilimsel araştırmanın yayımlamasını desteklemek.
AMAÇ 5-HEDEF 2	2010 yılına kadar İstihdam Dergisini yeniden yayınlamaya başlamak.
AMAÇ 5-HEDEF 3	2010 yılına kadar merkezde bir Kurum Kütüphanesi oluşturmak.
AMAÇ 5-HEDEF 4	Kurum web sitesini 2010 yılı sonuna kadar en az bir yabancı dilde kullanıma açmak.
AMAÇ 5-HEDEF 5	2012 yılına kadar Kurum hizmetlerini tanıtıcı bir kitap ve CD basmak ve yayımlamak.

Kaynak: Stratejik Plan (2008-2012)

Kamuoyunda ‘İstihdam Paketi’ olarak bilinen 5763 sayılı Kanun, “II. İstihdam Paketi” olarak açıklanan 5838 sayılı Kanun ve ‘Teşvik ve İstihdam Paketi’ olarak nitelendirilen 5921 sayılı Kanun ile Kurumun mevzuatında önemli ve köklü değişiklikler yaşanmış, bu durum 2008-2012 Stratejik Planının güncelliğini yitirmesine ve yenilenmesine duyulan ihtiyacı artırmıştır. Bu gerekçeyle hazırlanmış 2011-2015 Stratejik Planında 4 stratejik amaç altında 23 stratejik hedef belirlenmiştir.

Tablo 21: Stratejik Plan 2011 - 2015

2011-2015 STRATEJİK PLANI	
MİSYON	İşgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda; iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetini etkin bir şekilde sunmak, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik aktif programlar yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, çeşitlendirmek ve işini kaybedenlere geçici bir süre gelir desteği sağlamak.
VİZYON	Değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak, hizmet kalitesi ve çeşitliliği ile işsizlikle mücadelede etkin rol oynayan, işgücü piyasasında öncü ve saygın bir kurum olmak.
AMAÇ 1	İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak.
AMAÇ 1-HEDEF 1	Özel sektörden alınan açık işlerin sayısını her yıl, bir önceki yıla göre yüzde 25 artırmak.
AMAÇ 1-HEDEF 2	Özel sektörde işe yerleştirilenlerin sayısını her yıl, bir önceki yıla göre yüzde 30 artırmak.
AMAÇ 1-HEDEF 3	2015 yılı sonuna kadar Kurum tarafından işe yerleştirilenlerin yüzde 35’inin kadınlardan oluşmasını sağlamak.
AMAÇ 1-HEDEF 4	Her yıl, Büyükşehir Belediyesi olan illerde istihdam fuarı, diğer illerde istihdam fuarı ya da kariyer günleri düzenlemek.
AMAÇ 1-HEDEF 5	Her yıl, 6 aydan uzun süredir Kuruma kayıtlı 150.000 işsize iş danışmanlığı hizmeti vermek.
AMAÇ 1-HEDEF 6	İşgücü yetiştirme programlarını başarıyla tamamlayan işsizlerin tamamının iş danışmanlığı hizmetinden yararlanmasını sağlamak.

AMAÇ 1-HEDEF 7	2015 yılına kadar istihdam garantili olmayan işgücü yetiştirme kurslarını başarı ile bitirenlerin işe yerleştirme oranını yüzde 40'a çıkarmak.
AMAÇ 1-HEDEF 8	Kuruma kayıtlı meslek lisesi, meslek yüksek okulu ve üstü eğitim düzeyine sahip iş arayan sayısını her yıl yüzde 20 artırmak.
AMAÇ 1-HEDEF 9	Her yıl en az 500.000 açık işin Kurum internet sitesinde ilanını sağlamak.
AMAÇ 2	İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini artırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 1	Tüm işgücü yetiştirme kurslarını işgücü piyasası ihtiyaç analizleri doğrultusunda açmak ve izlemek.
AMAÇ 2-HEDEF 2	Öncelikli olarak mesleği olmayanlardan olmak üzere Kuruma kayıtlı 400.000 işsiz aktif işgücü programlarından yararlandırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 3	2011 yılından itibaren Kuruma yeni kayıt yaptıran mesleksiz tüm iş arayanlara mesleğe yönlendirme hizmeti sunmak.
AMAÇ 2-HEDEF 4	2015 yılı sonuna kadar 25.000 kişiyi girişimcilik eğitimi programlarından yararlandırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 5	2015 yılı sonuna kadar en az yarısı Kuruma kayıtlı 18-29 yaş arası işsizlerden olmak üzere 400 bin işsiz staj programlarından yararlandırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 6	İşsizlik ödeneği alanların en az 1/3'ünü Kurumun uyguladığı aktif istihdam programlarından yararlandırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 7	2012 yılı sonuna kadar, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının işleyişini gözden geçirerek Kurullara işlerlik kazandıracak bir yönetim mekanizması kurmak.
AMAÇ 2-HEDEF 8	İşsizlik ödeneğini alan işsizlerin ortalama ödenek alma süresini 2015 yılı sonuna kadar 5 aya düşürmek.
AMAÇ 3	İşgücü piyasasını etkin bir şekilde izlemek ve değerlendirmek.
AMAÇ 3-HEDEF 1	Yılda en az iki defa, merkezden işgücü piyasası ihtiyaç analizi yaparak sonuçlarını ulusal ve yerel düzeyde raporlaştırarak yayınlamak.
AMAÇ 3-HEDEF 2	2011 yılından itibaren, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları aracılığıyla her ilde yılda en az bir kez sektörel düzeyde işgücü piyasası analizi yapılmasını sağlamak.
AMAÇ 4	Güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak.
AMAÇ 4-HEDEF 1	2011 yılının sonuna kadar Kurumun "İletişim Stratejisi Belgesi"ni oluşturmak.
AMAÇ 4-HEDEF 2	Kurum hizmetlerinde çalışan sayısını, sözleşmeli ve hizmet alımı yoluyla istihdam edilenler dâhil 2011 yılında 5.000'e, 2013 yılında 7.500'e ve 2015 yılında 10.000'e çıkarmak.
AMAÇ 4-HEDEF 3	2012 yılının sonuna kadar bireysel işlem merkezlerini tüm illere yönelik olarak yaygınlaştırmak.
AMAÇ 4-HEDEF 4	Kurum hizmetlerinin belediyelerde de sunulabilmesine yönelik olarak, 2013 yılı sonuna kadar belediyelerin tamamıyla protokol yapmak.

Kaynak: Stratejik Plan (2011-2015)

2011 yılı Kasım ayında yürürlüğe giren 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Kurumun mevzuatında önemli ve köklü değişiklikler yaşanmıştır.

2012 yılında istihdamları gerçekleştirilen ve sayıları 4000’e yaklaşan İş ve Meslek Danışmanları ile kurumsal yapısı güçlendirilmiş ve kamuoyu nezdinde etkinliğini artırmış olan İŞKUR, halihazırda uygulanan 2013-2017 Stratejik Planı’ndaki “Etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturarak, piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda işgücü arz ve talebini eşleştirmek, işgücü programları yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri uygulamak” misyonunu gerçekleştirmek amacıyla, 4 stratejik amaç ve bunlar altında 17 stratejik hedef belirlemiştir.¹⁷⁹

Tablo 22: Stratejik Plan 2013 - 2017

2013-2017 STRATEJİK PLANI	
MİSYON	Etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturarak, piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda işgücü arz ve talebini eşleştirmek, işgücü programları yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri uygulamak.
VİZYON	Değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak, hizmet kalitesi ve çeşitliliği ile işsizlikle mücadelede etkin rol oynayan, işgücü piyasasında öncü ve belirleyici bir kamu istihdam kurumu olmak.
AMAÇ 1	İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak
AMAÇ 1- HEDEF 1	Özel sektörde işe yerleştirilenlerin sayısını bir önceki yıl hedefinin en az %20’si oranında artırmak.
AMAÇ 1- HEDEF 2	İşveren ilişkilerinin geliştirilmesi yoluyla, özel sektör tarafından Kurumdan talep edilen işgücü sayısını bir önceki yıl hedefinin en az %10’u oranında artırmak.
AMAÇ 1- HEDEF 3	2017 yılı sonuna kadar özel sektörde işe yerleştirilenler içinde kadınların oranını % 35’e çıkarmak.
AMAÇ 1- HEDEF 4	İşgücü yetiştirme kurslarını bir önceki yıl başarı ile bitirenlerin kursu bitirdiği tarihten itibaren % 50’sinin işe yerleşmesini sağlamak.
AMAÇ 1- HEDEF 5	Kuruma Kayıtlı Meslek Lisesi, Meslek Yüksekokulu Ve Üstü Eğitim Düzeyine Sahip İş Arayanların Toplam İş Arayanlara Oranını 2017 Yılı Sonuna Kadar % 35’e Çıkarmak.
AMAÇ 1- HEDEF 6	Her yıl işsizlik ödeneği alanların %10’unu işten çıkış tarihinden itibaren 1 yıl içinde işe yerleştirmek.
AMAÇ 2	İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik olarak aktif işgücü programları uygulamak, geliştirmek, yaygınlaştırmak ve etkinliğini artırmak.
AMAÇ 2- HEDEF 1	Her yıl kursiyerlerin tamamına işgücü piyasası analiz ve taleplerine uygun mesleki eğitim vermek.
AMAÇ 2- HEDEF 2	Girişimcilik eğitim programlarının etkinliğini arttırmak ve yaygınlaştırmak.

¹⁷⁹ Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 7. Genel Kurul Raporu s.32.

AMAÇ 2-HEDEF 3	Mesleki deneyimi olmayan kuruma kayıtlı işsizlerin en az %35'ni işbaşı eğitim programlarından yararlandırmak.
AMAÇ 2-HEDEF 4	İşgücü yetiştirme programlarını bitirenlerin tamamının iş arama becerileri eğitiminden yararlanmasını sağlamak.
AMAÇ 2-HEDEF 5	Her yıl kuruma kayıtlı 1 milyon iş arayana bireysel iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek.
AMAÇ 3	İşsizliğin sosyoekonomik etkilerini azaltmaya yönelik pasif programları etkin olarak yürütmek.
AMAÇ 3-HEDEF 1	Mücbir nedenler dışında ay içinde iş kaybı tazminatı, işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu için yapılan başvuruların aynı ayda sonuçlandırma oranını en az %85 olarak gerçekleştirmek.
AMAÇ 3-HEDEF 2	İşsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatının kesilmesini gerektiren işlemleri ortalama 30 günde sonuçlandırmak.
AMAÇ 4	İşgücü piyasasındaki gelişme ve değişmelere yön veren güçlü bir kurumsal yapı oluşturmak.
AMAÇ 4-HEDEF 1	2014 yılı sonuna kadar yönetim bilgi sistemini kurmak ve 2015 yılından itibaren işletilmesini sağlamak.
AMAÇ 4-HEDEF 2	2013 yılı sonuna kadar işgücü piyasası bilgi sistemini kurmak ve 2014 yılından itibaren işletilmesini sağlamak.
AMAÇ 4-HEDEF 3	İlgili kurum/kuruluşlar ve kişilere bilgi sağlamak için işgücü piyasası eğilimlerini tespit etmek.
AMAÇ 4-HEDEF 4	Kurum hizmetlerinde etkinliği artırmak için standardizasyonu sağlamak.

Kaynak: Stratejik Plan (2013-2017)

4.2.2 Yıllık Hedefler

2010 yılından bu yana benimsenmiş olan Hedeflerle Yönetim anlayışıyla hareket eden İŞKUR, stratejik planlar ve performans programlarına paralel olarak her yıl hedefler belirlemektedir. 2010, 2011, 2012, 2013 yıllarına ait hedefler, gerçekleşme sayıları ve hedef gerçekleşme oranları Tablo 23'de yer almaktadır.

Tablo 23: Yıllık Hedefler ve Gerçekleşme Oranları

2010 YILI HEDEFLERİ				
	HEDEF ADI	HEDEF	GERÇEKLEŞME	GERÇEKLEŞME ORANI
1	Özel Sektör İşe Yerleştirme	156.259	159.050	%101,8
2	Özel Sektör İşyeri Ziyareti	28.775	65.327	%227

2011 YILI HEDEFLERİ					
	HEDEF ADI		HEDEF	GERÇEKLEŞME	GERÇEKLEŞME ORANI
1	Özel Sektör Açık İş		395.000	595.987	%151
2	Özel Sektör İşe Yerleştirme		205.400	304.187	%148
3	Özel Sektör İşyeri Ziyareti		50.000	85.363	%171
4	TYP’ den Yararlandırılacak İşsiz Sayısı		10.000	64.085	%641
5	Protokol Yapılacak Belediye		656	460	%70
6	Düzenlenecek İstihdam Fuarı		24	16	%67
7	Kariyer Günü Sayısı (En az)		57	41	%72
8	İş Danışmanlığı Verilecek 6 Aydan Uzun Kayıtlı İşsiz		150.000	160.607	%107
9	Eğitim Verilecek İşsiz (390.000)	Kurs Verilecek İşsiz	305.000	145.393	%48
		İşbaşı Eğitimi Verilecek İşsiz	80.000	16.393	%20
		Girişimcilik Eğitimi Verilecek İşsiz	5.000	24.145	%483
2012 YILI HEDEFLERİ					
	HEDEF ADI		HEDEF	GERÇEKLEŞME	GERÇEKLEŞME ORANI
1	Özel Sektör Açık İş Sayısı		750.000	851.136	%113
2	Özel Sektör İşe Yerleştirme		360.000	418.939	%116
3	Özel Sektör İşyeri Ziyareti		105.000	192.258	%183
4	TYP Yararlanıcı Sayısı		70.000	191.998	%274
5	Mesleki Eğitim (Kurs) Yararlanıcı Sayısı		260.000	215.399	%82
6	İşbaşı Eğitimi Yararlanıcı Sayısı		50.000	31.773	%64
7	Girişimcilik Eğitimi Yararlanıcı Sayısı		20.000	25.475	%127
8	İşgücü Piyasası Analiz Sayısı		81	81	%100
9	Belediye Hizmet Noktaları Protokol Sayısı		250	299	%120
10	İstihdam Fuarı Sayısı		24	27	%108
11	Kariyer Günü Sayısı		57	102	%179
12	Danışmanlık; 6 Aydan Uzun Kayıtlı işsiz Sayısı		150.000	741.691	%494
2013 YILI HEDEFLERİ					
	HEDEF ADI		HEDEF	GERÇEKLEŞME	GERÇEKLEŞME ORANI
1	Özel Sektör Açık İş Sayısı		1.250.000	1.414.929	%113
2	Özel Sektör İşe Yerleştirme		750.000	609.636	%81
3	Özel Sektör İşyeri Ziyareti		250.000	234.303	%94
4	Kursları Başarı İle Bitirenlerin İşe Yerleştirilmesi		70.000	44.177	%63
5	İşsizlik Ödeneği Alanların İşe Yerleştirilmesi		37.000	30.267	%82

6	İşbaşı Eğitimi	150.000	65.764	%44
7	Girişimcilik Eğitimi	28.000	26.100	%93
8	İşgücü Piyasası Analizi	81	81	%100
9	Belediye Protokolleri	150	116	%77
10	İstihdam Fuarı	30	26	%87
11	Kariyer Günü	107	138	%129
12	İş ve Meslek Danışmanlığı	1.000.000	1.239.623	%124
13	İKT, İÖ, KÇÖ, ÜGF Başvurularını Aynı Ayda Sonuçlandırma	%86	%98	%114
14	İÖ ve İKT Kesilmesini Gerektiren İşlemleri Sonuçlandırma	37	10	%357

4.3 HEDEFLERİN BELİRLENMESİ

Stratejik planlar ve performans programlarına paralel olarak her yıl hedefler belirleyen İŞKUR’da hedef belirlenmesi sürecinin ilk yıllarında merkezi yapının sisteme egemen olduğu görülmektedir.

İlk kez 2014 yılında hedeflerin belirlenmesinde geçmiş yıllara göre daha katılımcı bir anlayış benimsenmiştir. Gerek merkezden gerekse de il müdürlüklerinden, görüşler yazılı olarak alınmış, 03-06/01/2014 tarihlerinde Abant’ta, merkezden ve taşra teşkilatından her kademedeki 70 personelin katılımıyla "2014 İl Müdürlükleri Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalıştayı" yapılmış, akabinde 15 kişilik uzman ekipten oluşan “Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalışma Komisyonu” tarafından, Çalıştay sonuçları ile il müdürlüklerinin resmi görüşleri ve personelden gelen kişisel görüşler analiz edilmiştir. Analiz sonuçları Genel Müdür Yardımcısı Başkanlığında ilgili daire başkanlarından oluşan “Stratejik Hedef ve Performans Yönetme ve Yönlendirme Komitesi”nce değerlendirilerek 2014 hedefleri taslak hâlini almıştır. Söz konusu taslak yeniden il müdürlüklerinin görüşüne sunulmuş, gelen görüşler doğrultusunda güncellenen 2014 hedefleri üst yönetime sunulmuş ve 2014 hedefleri nihai halini almıştır.¹⁸⁰ 2014 yılına ait hedefler, gerçekleşme sayıları ve hedef gerçekleşme oranları Tablo 24’de gösterilmektedir.

¹⁸⁰ Hedef İzleme ve Performans Ölçüm Rehberi, 2014

Tablo 24: 2014 Yılı Hedefleri ve Gerçekleşme Oranları

2014 YILI HEDEFLERİ				
	HEDEF ADI	HEDEF	GERÇEKLEŞME	GERÇEKLEŞME ORANI
1	Özel Sektör Açık İş Sayısı	1.500.000	1.724.253	%115
2	Özel Sektör İşe Yerleştirme	800.000	691.015	%86
3	İstihdamında Güçlük Çekilen Grupları Özel Sektörde İşe Yerleştirme	480.000	376.779	%78
4	İşsizlik Ödeneği Yararlanıcılarını 1 Yıl İçinde İşe Yerleştirme	15%	%13	%84
5	Başarılı kursiyerleri 1 yıl içinde işe yerleştirme	55%	%41	%74
6	İşbaşı eğitim programı sonrası 1 yıl içinde işe yerleşme	60%	%83	%138
7	İşbirliği ile açılan mesleki eğitim kurslarının oranı (en az)	75%	%90	%121
8	Temininde güçlük çekilen ve/veya istihdam artışı beklenen mesleklerdeki mesleki eğitim kurslarından yararlananların oranı	80%	%37	%47
9	Özel politika gerektiren grupların, teklif çağrısı yoluyla düzenlenen kurs ve programlardan yararlanması	15.000	19.142	%128
10	İşbaşı eğitim programı (İEP)	100.000	59.456	%59
11	İşbaşı eğitim programından yararlanan yükseköğretim mezunları	30.000	11.037	%37
12	Girişimcilik eğitim programı	30.000	31.598	%105
13	Danışmanlık hizmeti verilen danışan	1.500.000	1.873.320	%125
14	Danışmanlık hizmeti alan işsizlik ödeneği yararlanıcısı	%100	%62	%62
15	İstihdamında güçlük çekilenlere danışmanlık	975.000	1.438.078	%147
16	Danışmanlık hizmeti kapsamında yapılan görüşme	3.000.000	2.564.340	%85
17	Ziyaret edilen özel sektör işyeri	325.000	279.595	%86

	HEDEF ADI	HEDEF	GERÇEKLEŞME	GERÇEKLEŞME ORANI
18	Özel sektör işyerlerine yapılan ziyaret	500.000	408.658	%82
19	Eğitim kurumu ziyareti	20.000	19.854	%99
20	Grup danışmanlığı & İş arama becerileri eğitimi	15.000	20.950	%137
21	İstihdam fuarı	30	29	%97
22	Kariyer günü	172	174	%101
23	Mücbir nedenler dışında İş Kaybı Tazminatı, İşsizlik Ödeneği ve Kısa Çalışma Ödeneği ödemeleri için onaylanabilecek durumda olan başvuruları aynı ayda sonuçlandırma	97%	%98	%101
24	İşsizlik ödeneği ve İş Kaybı Tazminatının kesilmesini gerektiren işlemlerde ortalama kesme gün sayısı	15	12	%125

Kaynak: İŞKUR

İŞKUR 2015 hedeflerinin belirlenmesi çalışması kapsamında ise öncelikle üst politika belgeleri (Ulusal İstihdam Stratejisi, Kalkınma Planları, Orta Vadeli Program, Stratejik Plan) incelenmiş ve bu belgeler çerçevesinde bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmanın akabinde İl Müdürlüklerinin hedeflere ilişkin yazılı görüşleri talep edilmiş ve 18-20/12/2014 tarihlerinde merkezden ve taşradan her kademedeki 123 personelin katılımıyla Muğla’da "2015 Yılı İl Müdürlükleri Hedefleri" konulu bir Çalıştay düzenlenmiştir. İl Müdürlükleri görüşleri ve Çalıştay kapsamında ortaya çıkan görüşler Genel Müdürlük tarafından analiz edilmiş üst yönetimle gerçekleştirilen toplantılar sonucunda “2015 Yılı İl Müdürlükleri Hedefleri” belirlenmiştir.¹⁸¹

2015 yılında belirlenen hedefler ise Tablo 25’de gösterilmektedir.

¹⁸¹ Hedef ve Performans İzleme Rehberi, 2015

Tablo 25: 2015 Yılı Hedefleri

	HEDEF ADI	HEDEFLenen SAYI
1	Özel Sektörden Alınan Açık İş Sayısı	1.800.000
2	Özel Sektörde İşe Yerleştirme Sayısı	850.000
3	Özel Sektör İşyeri Ziyareti (Ziyaret Sayısı)	500.000
4	Danışmanlık Kapsamında Yapılan Görüşme Sayısı	3.000.000
5	Mesleki Eğitim Kursiyer Sayısı	200.000
6	İEP Katılımcı Sayısı	100.000
7	Girişimcilik Katılımcı Sayısı	30.000
8	Grup Görüşmesi Sayısı (İş Arama Becerileri Eğitimi)	20.000
9	Eğitim Kurumu Ziyareti Sayısı	20.000

Kaynak: İŞKUR

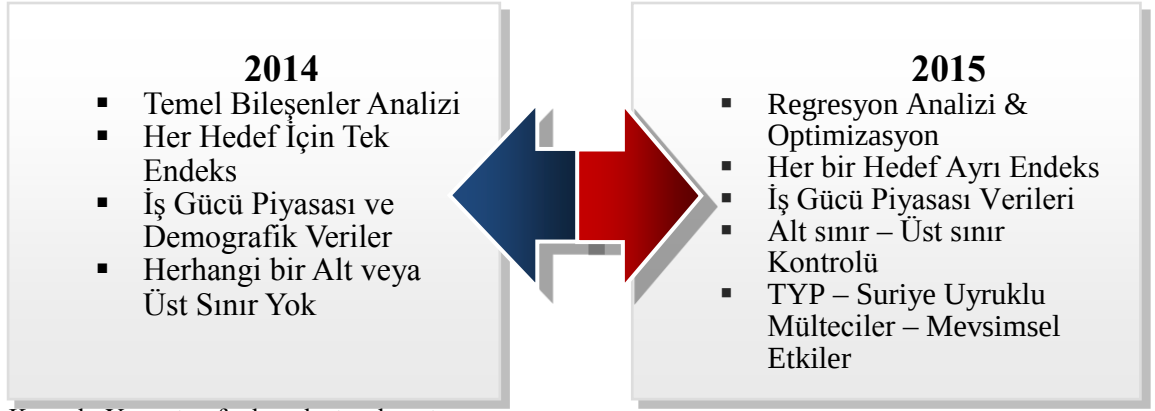
2014 yılında; hedeflerin sayısal olarak belirlenmesi aşamasında veriler “temel bileşenler analizi” ile SPSS programında analiz edilmiştir. Analiz sonucuna göre il ve hizmet merkezi ağırlıkları belirlenmiştir. Önceki yıllardan farklı olarak il müdürlükleri için belirlenen hedefler, hizmet merkezlerinin il içindeki endeks değerleri kullanılarak hizmet merkezleri arasında da dağıtılmıştır.¹⁸² 2015 yılında ise hedeflerin sayısal olarak belirlenmesi ve illere dağıtılması teknik bir ekip tarafından gerçekleştirilmiş ve 2015 yılı hedeflerinin ölçümünde etkili olabilecek faktörler (değişkenler) belirlenmiştir. Türkiye geneli toplam hedeflere ilişkin değerleri bulmak amacıyla belirlenen hedefler için ayrı ayrı çoklu regresyon modelleri kurulmuş ve istatistiksel varsayımlar çerçevesinde uygun modeller oluşturulmuştur. Her bir hedefin illere dağılımı için bilgisayar yazılımı aracılığıyla farklı endeksler belirlenmiştir. İlgili endekslere birinci adımda TYP, mevsimsellik ve Suriye uyruklu mülteci etkisi dikkate alınarak düzeltme katsayısı eklenmiştir. İkinci adımda ise İMD başına düşen iş yükü dikkate alınarak düzeltme yapılmıştır.¹⁸³

Şekil 10’da 2014 ve 2015 hedeflerinin belirlenmesi aşamasındaki farklılıklar gösterilmektedir.

Şekil 10: 2014 ve 2015 Hedeflerinin Belirlenmesi

¹⁸² Hedef İzleme ve Performans Ölçüm Rehberi, 2014

¹⁸³ Hedef ve Performans İzleme Rehberi, 2015



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2014 yılında ilk defa ağırlıklara göre gruplar oluşturulmuş, İŞKUR'un görev alanıyla ilgili veriler ile objektif kriterlere göre illerin endeks değeri/ağırlığı tespit edilmiş ve 81 il homojen 8 gruba ayrılmış, benzer büyüklükteki illerin, performans ölçümünde birlikte değerlendirilmesinin alt yapısı oluşturulmuş, hedefler endeks değerleri kullanılarak il müdürlükleri arasında paylaştırılmıştır. 2015 yılında da illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri, işgücü piyasası verileri ve hedef değerleri baz alınarak 8 grup oluşturulmuştur.¹⁸⁴ Tablo 26'da 2015 il grupları gösterilmektedir.

¹⁸⁴ Hedef ve Performans İzleme Rehberi, 2015

Tablo 26: 2015 Yılı Hedef Grupları

GRUP 1			GRUP 2			GRUP 3			GRUP 4		
Sıra	İL	Endeks	Sıra	İL	Endeks	Sıra	İL	Endeks	Sıra	İL	Endeks
1	İSTANBUL	0,212	1	BURSA	0,041	1	MANİSA	0,018	1	DİYARBAKIR	0,013
2	ANKARA	0,072	2	ANTALYA	0,035	2	DENİZLİ	0,016	2	HATAY	0,013
3	İZMİR	0,065	3	ADANA	0,032	3	BALIKESİR	0,016	3	ŞANLIURFA	0,011
			4	KOCAELİ	0,03	4	SAKARYA	0,016	4	MALATYA	0,009
			5	MERSİN	0,022	5	SAMSUN	0,015	5	TRABZON	0,009
			6	KONYA	0,021	6	AYDIN	0,015	6	SİVAS	0,009
			7	GAZİANTEP	0,021	7	TEKİRDAĞ	0,015	7	ZONGULDAK	0,008
			8	KAYSERİ	0,02	8	ESKİŞEHİR	0,014	8	KÜTAHYA	0,007
			9	MUĞLA	0,014	9	ISPARTA	0,007			
			10	KAHRAMANMARAŞ	0,014	10	ERZURUM	0,007			
			11	AFYONKARA HİSAR	0,007						
			12	VAN	0,007						
			13	ELAZIĞ	0,007						
GRUP 5			GRUP 6			GRUP 7			GRUP 8		
Sıra	İL	Endeks	Sıra	İL	Endeks	Sıra	İL	Endeks	Sıra	İL	Endeks
1	TOKAT	0,006	1	MARDİN	0,004	1	NEVŞEHİR	0,003	1	BİNGÖL	0,002
2	ORDU	0,006	2	BATMAN	0,004	2	YALOVA	0,003	2	KARS	0,002
3	ÇANAKKALE	0,006	3	YOZGAT	0,004	3	BURDUR	0,003	3	BİTLİS	0,002
4	UŞAK	0,006	4	KASTAMONU	0,004	4	KARAMAN	0,003	4	SİİRT	0,002
5	OSMANİYE	0,006	5	KIRIKKALE	0,004	5	BARTIN	0,003	5	ŞIRNAK	0,002
6	ÇORUM	0,006	6	RİZE	0,004	6	MUŞ	0,003	6	SİNOP	0,002
7	ADİYAMAN	0,005	7	KARABÜK	0,004	7	ARTVİN	0,003	7	GÜMÜŞHANE	0,002
8	EDİRNE	0,005	8	AKSARAY	0,004	8	BİLECİK	0,003	8	HAKKÂRİ	0,002
9	KIRKLARELİ	0,005	9	AMASYA	0,004	9	ÇANKIRI	0,002	9	İĞDIR	0,002
10	KIRŞEHİR	0,005	10	GİRESUN	0,004	10	ERZİNCAN	0,002	10	KİLİS	0,001
11	DÜZCE	0,005	11	NİĞDE	0,004	11	AĞRI	0,002	11	BAYBURT	0,001
12	BOLU	0,005							12	TUNCELİ	0,001
									13	ARDAHAN	0,001

4.4 PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Performans ölçümünde temel amaç; il müdürlüklerinin gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlere ilişkin diğer il müdürlükleri ile karşılaştırılabilir bir standarda kavuşturmadır. Bu amaç doğrultusunda ilk adım performans hesaplamasında kullanılacak olan kriterlerin belirlenmesi ve bu kriterlerin her birisi için performansa katkılarının belirlenmesidir.¹⁸⁵

İŞKUR'da performansları ölçmeye yönelik çalışmalar 2005 yılında başlamıştır. Bu kapsamda İstihdam Dairesi Başkanlığı tarafından dört kriterde (açık iş, iptal edilen açık iş, işe yerleştirme ve işyeri ziyareti) hesaplamalar yapılmış, Sosyal Güvenlik kurumu (SGK) il etki oranları ve Kurum personel sayıları bazında karşılaştırmalar yapılmıştır. 2007 ve 2008 yıllarında müfettişlerce devam ettirilen çalışmada iller arasında bir sıralama yapılmamış, ile özgü incelemeler gerçekleştirilmiştir. 2009 yılında yapılan çalışma ile 81 İl Müdürlüğü Genel Müdürlük birimlerince belirlenen kriterler çerçevesinde bir sıralamaya tabi tutulmuştur. 2010 yılından itibaren ise her 3 aylık dönemlerde İl Müdürlüklerinin performans durumları İl Müdürlükleri ile paylaşılmıştır. 2010 yılında yapılan çalışmada Kurum henüz hedef sistemi ile performans ölçümünü birleştirmede için belirlenen performans ölçüm kriterleri hem işgücü piyasasının geneli ve ilin işgücü piyasasındaki ağırlığı hem de kurum hizmetlerindeki ağırlığına göre belirlenmiştir. Performans hesaplamasında karar vericilerin problemleri, kriterleri, alt kriterler ve seçenekler arasındaki ilişkileri gösteren bir hiyerarşik yapıda modellemelerine olanak veren Analitik Hiyerarşi Süreci kullanılmıştır.

2010 performans hesaplamasında kullanılan kriterler istihdam, kurs, işgücü piyasası ve işsizlik sigortası olmak üzere 4 başlık altında incelenmiştir. 2010 yılı performans sistemi ve alt kriterleri Tablo 27'de gösterilmektedir.

¹⁸⁵ Performans El Kitabı, 2013, s.1.

Tablo 27: 2010 Yılı Performans Ölçümü

İSTİHDAM	% 40
Özel sektörde işe yerleştirmede hedefe ulaşma	
İşe Yerleştirme /Personel Sayısı	
Açık İş/Personel Sayısı	
İş Danışmanlığı (Bireysel)/Kayıtlı İşsiz	
KURS	% 30
Kurs Sayısı/Personel	
Kursiyer Sayısı/Personel	
Kursa Davet ve Müracaat/Personel	
Kursiyer Sayısı/Kayıtlı İşsiz	
Kurstan İşe Yerleştirme/Kursiyer Sayısı	
İŞGÜCÜ PİYASASI	% 20
Kayıtlı İşsiz/Personel	
İşyeri Ziyareti/Personel	
İŞSİZLİK SİGORTASI	% 10
Kesme Gün Sayısı/Kesme İşlem Sayısı	
Ödenek Bağlama Gün sayısı/Ödenek Bağlama İşlem Sayısı	

Kaynak: İşgücü Piyasası Daire Başkanlığı Sunumları

2011 yılından itibaren Kurumun performans hesaplamasında hedeflere ulaşma oranı dikkate alınmaya başlamıştır. 2011 yılı performans sistemi ve alt kriterleri Tablo 28’de gösterilmektedir.

Tablo 28: 2011 Yılı Performans Ölçümü

İSTİHDAM	% 40
Özel Sektörde İşe Yerleştirme Hedefe Ulaşma	20
Açık İş Hedefe Ulaşma	12
İş Danışmanlığı Hedefe Ulaşma	8
KURS	% 30
Kurs Sayısı/Personel	% 3
Kursiyer Sayısı Hedef Ulaşma	% 9
Kursiyer Sayısı/Kayıtlı İşsiz	% 6
Kurstan İşe Yerleştirme/Kursiyer Sayısı	% 12
İŞGÜCÜ PİYASASI	% 20
Kayıtlı İşsiz/Personel	% 6
İşyeri Ziyareti Hedefe Ulaşma	% 14
İŞSİZLİK SİGORTASI	% 10
Kesme Gün Sayısı/Kesme İşlem Sayısı	% 0.1
Ödenek Bağlama Gün sayısı/Ödenek Bağlama İşlem Sayısı	%9.9

2012 yılında performans ölçümü belirli başlıklar altında ağırlıklandırılmamış, 13 performans kriteri belirlenmiş ve bu doğrultuda ölçümler yapılmıştır. 2012 yılı performans sistemi ve alt kriterleri Tablo 29’da gösterilmektedir.

Tablo 29: 2012 Yılı Performans Ölçümü

Kurs Sayısı (sadece TYP hariç) / Personel Sayısı	3%
Kursiyer Sayısı (TYP dahil) / Nüfus (15+ Nüfus)	7%
Kurstan İşe Yerleştirme (sadece TYP hariç)/Kursiyer sayısı	12%
Hedefe Ulaşma {Katılımcı Sayısı (sadece TYÇP hariç)}	10%
Bitiren Kursiyer Sayısı / Başlayan Kursiyer Sayısı	3%
Özel Sektörde İşe Yerleştirme Hedefe Ulaşma	20%
Açık İş Hedefe Ulaşma	20%
Hedefe Ulaşma {İş Danışmanlığı (sadece Bireysel)}	5%
Kayıtlı İşsiz / Personel Sayısı	6%
Hedefe Ulaşma (İşyeri Ziyareti)	6%
Başvuru sayısı (İÖ, İKT, KÇÖ, ÜGF bildiregeleri)/Personel Sayısı	2%
Kesme Gün Sayısı (İÖ, İKT) / Kesme İşlem Sayısı	4%
Aynı Ay İçinde Onaylanan Başvuru Sayısı (İÖ, İKT, KÇÖ, ÜGF)/ Toplam Başvuru Sayısı	2%

Kaynak: İşgücü Piyasası Daire Başkanlığı Sunumları

2013 performans hesaplama sisteminde değişikliğe gidilmiş, hedeflerin gerçekleştirilmesine %120 üst sınır olarak belirlenmiştir. Hedeflerinin %120 ve daha üstünü gerçekleştiren iller o hedef ile ilgili %100 olarak başarılı sayılmış ve hedefinin % 120’si üzerinde bir gerçekleşme elde etse de ekstra bir puan almamıştır.

Tablo 30: 2013 Yılı Performans Ölçümü

Özel Sektör Tarafından Talep Edilen İşgücü (Açık İş) Sayısı (hedefe ulaşma oranı)	12%
Özel Sektörde İşe Yerleştirme Sayısı (hedefe ulaşma oranı)	30%
Özel Sektörde Ziyaret Edilen İşyeri Sayısı (hedefe ulaşma oranı)	8%
Kursları başarı ile bitirenlerin İşe Yerleştirilmesi (hedefe ulaşma oranı)	10%
İşsizlik Ödeneği Alanların İşe Yerleştirilmesi (hedefe ulaşma oranı)	7%
İşbaşı Eğitim Programı Yararlanıcı Sayısı (hedefe ulaşma oranı)	18%
Girişimcilik Eğitim Programı Yararlanıcı Sayısı (hedefe ulaşma oranı)	5%
İMD Bireysel Danışmanlık Hizmetinden Yararlanan Sayısı (hedefe ulaşma oranı)	10%

Kaynak: Performans El Kitabı, 2013

Tablo 30’da gerçekleştirilen hesaplamadan ayrı olarak 2013 yılsonu değerlendirmesinde İKT, İÖ, KÖ, ÜGF başvurularını aynı ayda sonuçlandırma, İÖ ve İKT kesilmesini gerektiren işlemleri sonuçlandırma, istihdam fuarı ve kariyer günü hedeflerine ulaşılmadığı takdirde toplam puanlar üzerinden % 1 puan dūřulmūřtır.

2014 yılında performans ölçümü doğrudan hedef gerçekleşmelerine bağlı olarak yapılmış, hedef gerçekleşmeleri dışında başka bir kriter kullanılmamıştır. Herhangi bir hedeften tam puan almak için hedefin %100’üne ulaşmak yeterli olmuş, daha üstündeki gerekleşmelere ayrıca puan verilmemiştir. İl müdürlüklerinin yanı sıra hizmet merkezlerinin de performans ölçümü yapılarak, hizmet merkezleri arasında da başarılı sıralaması yapılmıştır. 2014 performans ölçüm kriterleri Tablo 31’de gösterilmektedir.

Tablo 31: 2014 Yılı Performans Ölçümü

İşe Yerleştirme		% 20
1	Özel sektörde işe yerleştirme	8
2	İstihdamında güçlük çekilen grupları özel sektörde işe yerleştirme	3
3	İÖ yararlanıcılarını 1 yıl içinde işe yerleştirme	3
4	Başarılı kursiyerleri 1 yıl içinde işe yerleştirme	3
5	İEP katılımcılarının 1 yıl içinde işe yerleşmesi	3
AİPP		%24
6	İşbaşı eğitim programı (İEP)	10
7	Girişimcilik eğitim programı	3
8	Özel politika gerektiren gruplara yönelik düzenlenen kurs ve programlardan yararlanma	3
9	İEP'e katılan yükseköğretim mezunları	3
10	İşbirliğiyle açılan mesleki eğitim kurslarının oranı (en az)	2
11	Temininde güçlük çekilen ve istihdam artışı beklenen mesleklerde düzenlenen mesleki eğitim kurslarından yararlananların oranı	3
Bireysel Danışmanlık		% 25
12	Danışmanlık kapsamında yapılan görüşme	10
13	Danışmanlık hizmeti verilen danışan	4
14	İstihdamında güçlük çekilen gruplara verilen danışmanlık hizmeti	4
15	Grup görüşmesi & İş arama becerileri eğitimi	4
16	Şahsen İÖ'ye başvuranlara danışmanlık	3
Kurumsal Danışmanlık		% 25
17	Özel sektör işyeri ziyareti	12
18	Özel sektörden alınan açık iş	7
19	Ziyaret edilen özel sektör işyerleri	3
20	Eğitim kurumu ziyareti	3
Tanıtım faaliyetleri		% 3
21	İstihdam fuarı	0/-5
22	Kariyer günü	3
İşsizlik ödeneği faaliyetleri		% 3
23	Mücbir nedenler dışında İKT, İÖ ve KÇÖ ödemeleri için onaylanabilecek durumda olan başvuruları aynı ayda sonuçlandırma	1
24	İÖ ve İKT'nin kesilmesini gerektiren işlemlerde ortalama kesme gün sayısı	2

Kaynak: Hedef İzleme ve Performans Ölçüm Rehberi, 2014

2015 yılında tüm hedefler genel itibarıyla işe yerleştirme, bireysel danışmanlık, kurumsal danışmanlık, aktif işgücü piyasası politikaları ve tanıtım faaliyetleri olarak 5

ana kategori etrafında toplanmış ve kendi içinde Kurum önceliklerine göre ağırlıklandırılmıştır. Tablo 32’de 2015 performans göstergeleri gösterilmektedir.

Tablo 32: 2015 Performans Ölçümü

İşe Yerleştirme 30%				Bireysel Danışmanlık 20%			
İşe Yerleştirme	Ek Puan	Hedef	Puan	Bireysel Danışmanlık	Ek Puan	Hedef	Puan
Özel Sek. İşe.Y		850.000	0%	Danışmanlık		3.000.000	0%
Açık İş		1.800.000	Maksimum Puan	Grup Görüşmesi		20.000	Maksimum Puan
85% İşe Yerleştirme	0%		Limitsiz	İlk Danışmanlık	20%		100%
15% Açık İş	0%		100%	(+1) Danışmanlık	0%		
				Grup G.	0%		100%
				İş Arama Becerileri	20%		
Kurumsal Danışmanlık 20%				Aktif İşgücü Piyasası Politikaları 25%			
İşyeri Ziyareti	İşyeri Z. HDF	500.000	0%	AİPP	MEK HDF	200.000	0%
Eğitim K. Z. HDF		20.000	Maksimum Puan		İEP HDF	100.000	
85% İl/İl Müd. Y. ve Şube Müdürleri	20%		100%		GEP HDF	30.000	Maksimum Puan
Ziyaret Sayısı	0%			48% İEP	0%		Limitsiz
15% Eğitim K. Z.	0%		100%	40% MEK	0%		100%
				12% GEP	0%		100%
Tanıtım Faaliyetleri 5%				Başarı Puanı			
Fuar/Kariyer Günü	Gerçekleşme		İstihdam Fuarı: +%3	0%			
3% İstihdam Fuarı			Kariyer Günü: +%1				
1% Kariyer Günü			Girişimcilik Günü: +%1				
1% Girişimcilik Günleri							

2015 yılında işe yerleştirme ve işbaşı eğitim programında üst sınır bulunmamaktadır. 2015 hedeflerinden ayrı olarak (bkz. Tablo 25) İl Müdürleri, İl Müdür Yardımcıları ve Şube Müdürleri tarafından gerçekleştirilen işyeri ziyaretlerine, ilk danışmanlıklara ve iş arama becerilerine ek puan verilmektedir.

İl Müdürlüklerine hedefler verilmesi ve performanslarının ölçülmesi Kurum hizmetlerinde gerek nitel gerekse nicel artışa neden olmuştur. Performans ölçümü öncesi ve sonrası Kurumun verileri karşılaştırıldığında bu farklılık daha net görülebilmektedir.

4.5 İZLEME SİSTEMİ

İzleme sistemi, ilk olarak 2006-2008 yılları arasında gerçekleştirilen Stratejik İş Planının Yol Haritası çalışmasında oluşturulmaya çalışılmıştır. Bir komisyon oluşturulmuş, komisyonun yaptığı toplantılar sonucunda İl Müdürlüklerine, Stratejik İş Planı doğrultusunda performans izleme çizelgelerinin, 2006 yılından itibaren (Ocak, Şubat, Mart), (Nisan, Mayıs, Haziran) ile (Temmuz, Ağustos, Eylül) aylarını

kapsayacak şekilde üçer aylık dönemler halinde düzenlenerek, gönderilmesi için yazışmalarda bulunulmuştur.¹⁸⁶

2011 hedeflerine (bkz. Tablo 23) ulaşma durumunun tespiti ve hedeflerin gerisinde kalınması riskine karşı zamanında gerekli önlemlerin alınması amacıyla ilk 7 hedef İstihdam Dairesi Başkanlığınca, 9. hedef İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığınca, 8. hedef ise iki daire başkanlığınca ortaklaşa takip edilerek yıl içinde çeyrek dönemlerde raporlaştırılmıştır.¹⁸⁷ Ancak diyalog temelli gerçekleştirilen aylık izleme sistemi ilk defa, 2012 yılında Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri için belirlenen hedefler üzerinde gerçekleştirilmiş, İl Müdürlüklerinin performans ölçümü, hedeflere ulaşma oranıyla doğrudan bağlantılı olacak şekilde yeniden kurgulanmış, hedeflere ulaşma durumu İl Müdürlüklerinin başarısı için en önemli kriter olarak belirlenmiştir. İzleme sistemi aracılığıyla hedeflere sağlıklı ve gerçekçi bir şekilde ulaşılması için, merkezden izleme, değerlendirme ve rehberlik yapılmasına çalışılmıştır.¹⁸⁸

2013 yılında oluşturulan 12 kişilik Hedef İzleme Ekibi, 2014 yılında hedeflerin etkin olarak izlenmesini teminen merkezde 65 personelden oluşturulmuş, söz konusu ekipte yer alan her bir üye İl Müdürlükleri/Hizmet Merkezleri ile irtibatlandırılarak İl Müdürlüklerinden/Hizmet Merkezlerinden de Hedef İrtibat Kişileri belirlenmiştir. Bu sistem aracılığıyla İl Müdürlüğü/Hizmet Merkezi irtibat kişilerin; geçmiş dönemlerde yapılan görüşmeler, gerçekleştirmeler ve ilgili diğer hususlar dikkate alınarak hazırlanan değerlendirme raporları hedef izleme ekibindeki ilgili uzmana gönderilmiş, uzman tarafından yapılan değerlendirmelerle raporlar oluşturulmuştur.¹⁸⁹ 2014 yılında danışmanlık kapsamında yapılan görüşme, özel sektör işyeri ziyareti, eğitim kurumu ziyareti ve grup görüşmesi ile iş arama becerileri eğitimi hedefleri için yapılması planlanan günlük izleme ise gerçekleştirilememiştir.

Koordinasyon ve etkin izlemenin 65 kişilik personelle istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi nedeniyle 2015 yılında merkezde İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı bünyesinde 12 kişilik hedef izleme ekibi oluşturulmuştur. Bu ekip aracılığıyla hedeflere ulaşılma düzeyi, aylık olarak telefon, e-posta ya da resmi yazışma

¹⁸⁶ Türkiye İş Kurumu 2006-2008 Stratejik İş Planı Hazırlama Komisyonu

¹⁸⁷ 01.02.2011 tarih ve 17393 sayılı Türkiye İş Kurumu İstihdam Dairesi Başkanlığı Yazılı Talimatı

¹⁸⁸ 2013-2017 Dönemi Stratejik Plan, s.50.

¹⁸⁹ Hedef İzleme ve Performans Ölçüm Rehberi, 2014

yoluyla merkezden takip edilmektedir. Her bir hedefe ilişkin gerçekleşmelerin yer aldığı il değerlendirme raporları ve mevsimsel etkiler göz önünde bulundurularak oluşturulan il eylem planları İl Müdürlüğü/Hizmet Merkezi irtibat kişilerince oluşturulmaktadır. Ayrıca 2015 yılında hedeflerin genel seyrinin değerlendirilmesi amacıyla il ziyaretleri ve belirlenen illerde bölgesel toplantılar gerçekleştirilmektedir.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Hedef ve Performans İzleme Rehberi, 2015

BEŞİNCİ BÖLÜM

İŞKUR'DA HEDEFLERLE YÖNETİM SÜRECİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ

NOKTASINDA DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

İŞKUR, üst politika belgeleri ve stratejik planındaki hedeflerine ulaşmak amacıyla 2010 yılında hedeflerle yönetim anlayışını uygulamaya koymuş olup, hizmet birimleri için yılbaşında objektif kriterlerle belirlediği ve yıl içinde düzenli olarak yaptığı izlemeler sonunda yılsonunda performans ölçümleri yaptığı bu yönetim anlayışını her geçen yıl geliştirerek devam ettirmiştir. Stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde hareket eden İŞKUR için yıldan yıla hizmet düzeyinde önemli gelişmeler ve artışlar yaşandığı aşikârdır. Ancak tezin önceki bölümlerinde de ifade edildiği üzere hedeflerle yönetim; sürekli gelişmesi gereken bir anlayış ve bir öğrenme aracıdır.

Bu nedenle 5. Bölümde çeşitli başlıklar altında İŞKUR'un mevcut sisteminin değerlendirilmesi yapılacak ve sistemin iyileştirilmesi için öneriler getirilecektir.

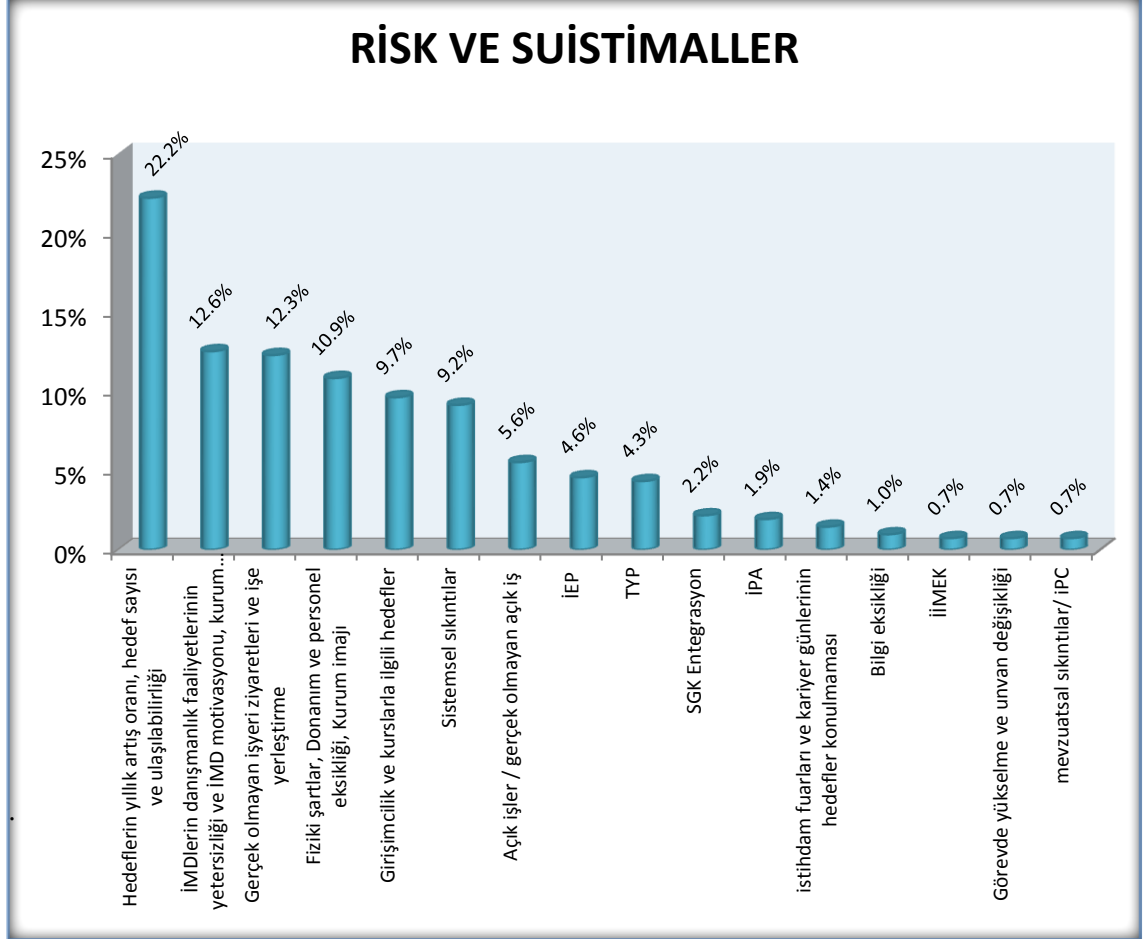
5.1 KURUMSAL KAPASİTE

Kurumların, personellerinden ve yöneticilerinden yüksek performans ve yüksek verim alabilmesinin yolu; çalışanların motivasyonunu olumlu etkileyecek olan çalışma ortamının ve çalışma şartlarının sağlanmasından geçmektedir. Hedefler oluşturulurken kaynaklar ile bağlantısının kurulması gerekir. Kaynakların hesaba katılmadığı bir hedef belirleme sürecinin istenilen neticeye ulaşılmasında sıkıntılar yaşanacaktır.

03-06/01/2014 tarihlerinde Bolu Abant'ta, merkezden ve taşradan her kademedeki 70 personelin katılımıyla gerçekleştirilen 2014 İl Müdürlükleri Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalıştayı'nda "Risk ve Suistimaller" başlığı altında yapılan çalışmada; İl Müdürlüklerinin bir önceki yıl hedeflerini yakalamada ne gibi

sorunlarla karşılaştıkları anket yöntemiyle ölçümlenmiş olup ulaşılan sonuçlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 2: Risk ve Suistimaller, Abant Çalıştayı



Katılımcılar; hedeflere ulaşmadaki en büyük sorunu; hedeflerin yıllık artış oranı, hedef sayısının fazlalığı ve hedeflerin ulaşılabilir olmamasına bağlamaktadırlar. İkinci sorun iş ve meslek danışmanlarının faaliyetlerinin yetersizliği ve motivasyon eksikliği olarak belirtilirken, üçüncü sorun olarak ortaya çıkan husus gerçek olmayan işyeri ziyaretleri ve işe yerleştirmelerdir. Grafikte gösterilen personel sayısının azlığı, donanım eksikliği, fiziki şartların yetersizliği, sistemsal sıkıntılar ve sgk entegrasyonu gibi birçok sorun kurumsal kapasiteye yöneliktir.

Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES) tarafından 2011 yılında gerçekleştirilen araştırmada tezde incelenen ülkeler içerisinde yer alan Avusturya’da 99 yerel ofis, bu birimlerde çalışan kişi sayısı 3.720; Almanya’da 516 yerel ofis, birimlerde çalışan kişi sayısı 94.327; Fransa’da 920 yerel ofis ve birimlerde çalışan kişi sayısı 37.760 olarak belirtilmiştir.¹⁹¹ Türkiye’de 2015 Ocak ayı itibarıyla 142 yerel ofis, birimlerde çalışan kişi sayısı ise 7.635 olarak gösterilmiştir. 16-18.02.2015 tarihlerinde Ankara’da gerçekleştirilen TAIEX Stratejik Plan Çalıştayı’nda yetkililer, Fransa’da en fazla 30 kilometre mesafelerde Pole Emploi’nin bürolarının bulunduğunu, danışman başına düşen iş arayan sayısının ise 150 olduğunu ifade etmişlerdir. İngiltere KİK’i Jobcentre Plus ise belirli merkezlerde “büyük” şubeler yerine, mümkün olduğunca her büyük semt merkezinde bir şube/ofis anlayışıyla hizmet vermektedir. Toplam yerleşik nüfusu 8 milyon civarında olan Londra’da 150’den fazla Jobcentre Plus şubesi/ofisi olduğu ifade edilmektedir. Yani, neredeyse her semt merkezinde bir ofis konumlanmıştır.¹⁹²

Birçok KİK; yerel ofislerin yerel ihtiyaçları dikkate alarak uygulayacağı programlarda esnek bütçelemeye yerel ofislerin etkinliğinin gerçekleştirilebileceği görüşünü dile getirmiştir. Tezde incelenen Avusturya, Almanya ve Fransa’da hedeflerin bütçe üzerinde etkisi olması halinde; daha yüksek hedef değerleri için yerel birimlere, daha büyük bütçe; daha düşük hedef değerleri için daha küçük bütçe aktarılmaktadır. İŞKUR İl Müdürlükleri ise Genel Müdürlük tarafından belirli faaliyetler için kendilerine tahsis edilmiş sınırlı ödenekler ile hareket etmektedir. Bütçede farklı birimler veya farklı kalemler arasında aktarma yapma yetkisine de sahip değillerdir.

Bu kapsamda ülke genelinde ve özellikle büyük şehirlerde İŞKUR’un yerel birimlerinin sayısının artırılması vatandaşların Kurumu tanımaları ve Kuruma ulaşabilmeleri yönünde önemli bir adım olacaktır. Ulusal İstihdam Stratejisinde belirtilen yönde danışman sayısının artırılmasıyla da İŞKUR diğer ülke KİK’leriyle karşılaştırılabilecek düzeye gelecektir. İŞKUR’un imkân ve teknolojilerinin geliştirilmesi, araç sayısının yeterli düzeye getirilmesi kurumsal kapasitenin güçlenmesine ve hedeflerle yönetim anlayışının etkinleşmesine katkı sağlayacaktır.

¹⁹¹ALIX; a.g.e., s.18.

¹⁹²SALMAN; a.g.e., s.30.

5.2 ADEM-İ MERKEZİ YAPI

KİK'lerin adem-i merkezi yapıyla yürütülmesi gerekliliği (decentralisation) birçok KİK tarafından önemsenmekte ve karar alma yetkisi taşra birimlerine bırakılmaktadır. Ülke KİK'lerinin yerel ve bölgesel birimlerinin bağımsızlığını; bütçe esnekliğiyle, detaylı kuralların, bürokrasinin azaltılmasıyla ve yerel düzeyde karar alma yetkisinin artırılmasıyla sağladığı görülmektedir. İncelenen ülke uygulamalarında; alt birimler ulusal veya bölgesel düzeydeki birimlerle performans hedefleri konusunda pazarlık edebilmekte ya da kendileri ek hedefler belirleyebilmektedir. İŞKUR il müdürlüklerinin terzi yapımı politikalar üretmesi ve hedeflerle yönetim döngüsünün her aşamasında katılımlarının sağlanması bir zorunluluk halini almıştır.

Verilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için farklı yollar bulunması olarak nitelendirilebilecek ahlaki tehlike riski, özellikle hiyerarşik yapısı güçlü olan KİK'lerde yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır. Mosley'in araştırmaları verilen hedefleri yakalamak için uygulayıcı birimlerin pratik çözümler bulması yönünde güçlü bir güdülerinin olduğunu göstermektedir. Bunun çözümü ise personelin hedefleri yüksek derecede kabullenışı ve benimseyişi olarak değerlendirilmiştir.¹⁹³ Yönetime katılım, karşılıklı tartışma ortamı ve problemleri ortaya koyabilme imkânı sağladığından, birlikte alınan kararların tüm çalışanlar tarafından kabul edilmesi ve sahiplenilmesi daha kolay olacaktır. İŞKUR'da 2014 yılında gerçekleştirilen Abant ve Muğla çalıştaylarıyla katılımcı yaklaşımın adımları atılmıştır. Ancak yeterli düzeyde değildir.

Uzun vadede AB diliyle “subsidiarite ilkesi” kapsamında değerlendirilebilecek ana hususların merkezde belirlendiği, detay hususların ise bağlı birimlerde belirlendiği sisteme göre hareket edilmesi gerekmektedir. İŞKUR yerel düzeydeki idarecilerine daha fazla güç ve yetki vermeli, bunun yanı sıra Kurum yöneticilerini inisiyatif almaları konusunda teşvik etmelidir.

¹⁹³ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.3.

5.3 HEDEF VE PERFORMANS GÖSTERGE SAYISI

Başarılı bir hedeflerle yönetim için sınırlı sayıda anlaşılabilir ve açık hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu hedefler çalışanların yıl boyunca odaklanabilecekleri şekilde yapılandırılmalıdır.

KİK'lerin belirlediği hedef ve performans gösterge sayıları Tablo 33'de yer almaktadır.

Tablo 33: Hedef ve Performans Gösterge Sayısı

HEDEFLER		PERFORMANS GÖSTERGELERİ
5 veya daha az	BELÇİKA (FLANDERS)	ESTONYA SLOVENYA İSVİÇRE
	DANİMARKA	
	ESTONYA	
	ALMANYA	
	LİTVANYA	
	SLOVENYA	
	İSVEÇ	
	İSVİÇRE	
	UK	
6-15	POLONYA	BELÇİKA (FLANDERS) ALMANYA POLONYA
	İSPANYA	
	HOLLANDA	
	AVUSTURYA	
15+		AVUSTURYA
		MACARİSTAN
		LİTVANYA
		HOLLANDA
		İSVEÇ
		UK

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

Tablo 33’de seçilmiş ülkeler içerisinde, 15’den fazla hedef belirleyen ülke olmadığı, ancak performans gösterge sayısını 15’den fazla belirlemiş ülkelerin olduğu görülmektedir. Genel olarak hedef sayısında bir azalış, performans gösterge sayılarında ise artış bulunmaktadır.

2014 İl Müdürlükleri Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalıştayı’nda katılımcılar; hedeflere ulaşmadaki en büyük sorunu; hedeflerin yıllık artış oranı, hedef sayısının fazlalığı ve hedeflerin ulaşılabilir olmamasına bağlamıştır. (bkz. Grafik 2) İŞKUR’da bu sıkıntı dikkate alınmış, 2014 yılında 24 olan hedef sayısı 2015 yılında 9’a düşürülmüştür.

Hedef ve gösterge sayılarında bir üst sınır olmamakla birlikte hedeflerle yönetim alanında iyi bir uygulaması olan Avusturya KİK’i AMS’nin yıllık işgücü piyasasına yönelik hedeflerinin 8’den fazla olmaması, hedeflerin başarısının ölçümünde kullanılacak olan göstergelerin ise 25’den fazla olmaması ilkesine uygun hareket edilebilir.

5.4 SOSYAL PAYDAŞLARIN SÜRECE DÂHİL EDİLMESİ

Katılımcı yaklaşımla hedef belirlenmesinde; adem-i merkezi yapının yanı sıra ele alınabilecek başka bir husus ise sosyal paydaşların hedeflerle yönetim döngüsünün belirli aşamalarında katılımının sağlanmasıdır. İşgücü piyasasındaki sorunlar ile mücadelenin etkin şekilde gerçekleştirilmesi için; demokratik temsil, katılım ve üçlü diyalog mekanizmasına dayalı sosyal modellerin geliştirilmesi, ulusal-yerel ve sektörel düzeyde işlevsel olmasının sağlanması “İŞKUR 7. Genel Kurul Politika Önerileri” içerisinde yer almaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisinde de sosyal diyalog öne çıkan hususlar arasındadır.

Ülke uygulamalarında KİK’lerin yönetim kurullarında sosyal paydaşların yer aldığı ve bu vasıta ile sisteme dahil olabildikleri gözlemlenmiştir. Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak, Kurumun faaliyet raporlarını incelemek ve onaylamak; işçi konfederasyonu, işveren konfederasyonu ve Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonunun da temsil edildiği İŞKUR

Yönetim Kurulunun görevleri arasındadır.¹⁹⁴ Hedeflerle yönetim sürecinde yönetim kurulunun daha aktif rol alması ve çeşitli platformlarda sosyal paydaşların bu süreçte yer alması, İŞKUR hedeflerinin belirlenmesi ve dağılımı kararında farklı bakış açıları kazandıracaktır.

5.5 DEZAVANTAJLI GRUPLARA YÖNELİK HEDEF BELİRLEME

İşe yerleştirme hedefi bazında inceleme yaparsak İŞKUR’da 2014 ve 2015 yıllarında dezavantajlılara yönelik hedef yapısının farklılık arz ettiğini görebiliriz.

03-06/01/2014 tarihlerinde Bolu Abant’ta gerçekleştirilen “Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalıştayı”nda katılımcıların 2014 işe yerleştirme hedeflerine ilişkin belirlemiş oldukları ilk 10 hedef Tablo 34’de gösterilmektedir.

Tablo 34: 2014 Abant Çalıştayı İşe Yerleştirmeye İlişkin Hedefler

1.	İşe yerleştirilenlerin içerisinde kadınların oranının % 35 olması
2.	İl düzeyinde engelli kontenjanı açığı oranının %10'a düşürülmesi
3.	Bir önceki yılda mesleki eğitim alanların en az % 50'sinin işe yerleştirilmesi
4.	Sosyal yardım alanlardan %20'sinin işe yerleştirilmesi
5.	İşbaşı eğitim programı yararlanıcılarının işe yerleştirme oranının %45 olması
6.	İşe yerleştirmelerin %30'unun uzun süreli işsizlerden oluşması
7.	İşsizlik ödeneği alanların en az % 15'inin işe yerleştirilmesi(ödenek alınan süre boyunca)
8.	İşsizlik ödeneği alan kadınların % 20'sinin işe yerleştirilmesi
9.	İlde yer alan kayıtlı işsizlerin veya TÜİK'e göre işsiz sayısının %20 oranında işe yerleştirmesi
10.	Suçla karışmış çocukların topluma kazandırılması kapsamında %25'inin istihdamının sağlanması

Kaynak: Abant Çalıştayı

18-20/12/2014 tarihlerinde Muğla’ da gerçekleştirilen “İl Müdürlükleri Hedef Çalıştayı”nda katılımcıların 2015 işe yerleştirme hedeflerine ilişkin belirlemiş oldukları ilk 10 hedef ise Tablo 35’de gösterilmektedir.

¹⁹⁴ Türkiye İş Kurumu Kanunu (Yönetim Kurulunun teşkili, görev ve yetkileri)

Tablo 35: 2014 Muğla Çalıştay İŞe Yerleştirmeye İlişkin Hedefler

1. Kurumdan Hizmet Alanların 3 Ay İçerisinde İŞe Yerleştirilmesi
2. Kayıtlı İşsizler İçerisinde Lise ve Üstü İŞe Yerleştirme Oranının Artırılması
3. Kayıtlı İşsizlerin İçerisinde Yüksek Öğretim Mezunu Sayısının Artırılması
4. Kurslardan Faydalananların İŞe Yerleştirme Sayısı
5. Bölgesel İŞe Yerleştirme Sayısının Artırılması
6. TYP'den Yararlanan Dezavantajlı Kişilerin İŞe Yerleştirilmesi
7. TYP Katılımcı Sayısının Artırılması
8. Kayıtlı İşsizlerin İŞe Yerleştirme Sürecinin Azaltılması
9. İşsizlik Ödeneği Alanların İŞe Yerleştirilmesi
10. TYP Sonrası İŞe Yerleştirme

Kaynak: Muğla Çalıştay

Tablo 34'te dezavantajlı gruplara yönelik işe yerleştirme hedefinin konulması yönünde bir talebin olduğu net bir şekilde görülebilmektedir. Bu kapsamda Abant Çalıştay ve İl Müdürlüklerinden gelen görüşler değerlendirilmiş ve 2014 yılında istihdamında güçlük çekilen grupları (kadın, genç, engelli, eski hükümlü) için özel sektörde işe yerleştirme hedefi konulmuştur.

2015 yılı işe yerleştirme hedeflerine yönelik bakış açısının yansıtıldığı Tablo 35'de ise kadınlar, engelliler, sosyal yardım alanlar, uzun süreli işsizler ayrı bir hedef başlığı olarak öne çıkmamış, TYP hedefleri ile dolaylı olarak önem atfedilmiştir. 2015 yılı hedeflerinin belirlenmesi için gelen yazılı görüşlerde birbirinin içine girmiş hedeflerin (işe yerleştirme, istihdamında güçlük çekilen grupların işe yerleştirilmesi, kursları başarıyla bitirenlerin işe yerleştirilmesi, işsizlik ödeneği alanların işe yerleştirilmesi) takip zorluğu, ölçüm sıkıntıları nedeniyle yer almaması gerektiği belirtilmektedir.

Ülke KİK'lerinin dezavantajlı gruplar üzerinde hassasiyetle durduğu tablo 3'de gösterilmişti. Ulusal İstihdam Stratejisinde, 10. Kalkınma Programında, Orta Vadeli Programda (2014-2016) ve 2013-2017 İşKUR Stratejik Planında dezavantajlı gruplara yönelik hedeflere yer verilmektedir. Bu belgelerde kadınlar, sosyal yardım alanlar, engelliler, uzun süreli işsizler daha fazla yoğunlaşılması gereken gruplar arasında yer almaktadır. Ancak Türkiye'de dezavantajlı grupların işe yerleştirilmesi bölgesel olarak farklılık arz ettiğinden objektif bir kriter olarak belirlenmesi oldukça zordur. İlgili grupta yer alanların kayıt dışı çalışma eğilimi yüksektir. Ayrıca sistemler arası entegrasyon sıkıntıları nedeniyle, İşKUR sosyal yardım alanlara ve uzun süreli işsizlere yönelik net ölçümler yapamamaktadır. İş ve meslek danışmanlarının portföyleri

dezavantajlı gruplara yönelik raporlar üretmemektedir. İŞKUR'un bu yönlü hedefleri belirleyebilmesi için öncelikle yapısal sorunların çözümü noktasında analizler yapması gerekmektedir.

5.6 İL BAZINDA SPESİFİKLEŞMİŞ HEDEFLER

Ulusal İstihdam Stratejisinde bölgesel düzeyde farklı dinamiklere tabi olan işsizlik sorununun çözümüne yönelik olarak; işgücü piyasasının ayrıntılı analiz edilmesi ve bölgeye özgü stratejiler geliştirilmesi hususu yer almaktadır.¹⁹⁵ Bu bağlamda hedefler öncelikle spesifik olmalıdır. İçinde bulunulan koşulları, illerin özelliklerini, güçlü yönlerini, geliştirilmesi gereken yönlerini dikkate almalıdır. Türkiye’de coğrafi bölgelerdeki ve illerdeki ekonomik şartların birçok sebebe dayalı olarak farklılaşmış olması, buralarda karar verici kişilerin o bölgeyi tanıyan kişiler olmasını ve yine söz konusu yerel düzeylerde terzi yapımı politikalar uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.¹⁹⁶

Nasıl ki tek bir ilaç tüm hastalıkları iyileştiremezse ülke geneli için belirlenmiş hedefler de her ilin işgücü piyasasındaki sıkıntılara çözüm getiremeyecektir. Örneğin kadın istihdamına bakış açısı ilden ile farklılaşmaktadır. Bazı ilde işbaşı eğitim programının yoğun olarak yapılması gerekirken bazı illerde işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde kurs açılmasına ağırlık verilmesi gerekebilir.

İŞKUR'un hedef belirleme sisteminde belirlenen hedefin dağılımında çeşitli analizlerde farklılıklar ele alınmakta, ancak il özgü hedefler belirlenmemektedir. İl bazında swot analizleri (güçlü ve zayıf yönlerin analizi) yapılarak ve il bazında eylem planları oluşturularak birimlere yönelik hedefler belirlenmelidir.

5.7 İŞVEREN VE İŞ ARAYAN MEMNUNİYET ÖLÇÜMLERİ

İncelenen ülkelerin birçoğunda KİK'ler iş arayan ve işveren memnuniyet ölçümlmelerini, belirli periyotlarla ve çeşitli tekniklerle gerçekleştirmektedir. Tablo 36'da KİK'lerin memnuniyet ölçümlmelerini gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri gösterilmektedir.

¹⁹⁵ Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)

¹⁹⁶ BAYRAMOĞLU; a.g.e., s.111.

Tablo 36: Kamu İstihdam Kurumları İş Arayan ve İşveren Memnuniyet Ölçümleri

ÜLKE	İŞ ARAYAN MEMNUNİYETİ ÖLÇÜMÜ	İŞVEREN MEMNUNİYETİ ÖLÇÜMÜ	KAYNAK
AVUSTURYA	X	X	Ecorys,2012; Örnek ülke incelemesi.
BELÇİKA	X	X	Ecorys, 2012
BULGARİSTAN	X	X	Ecorys, 2012
KIBRIS	X	X	Ecorys, 2012
ÇEK CUMHURİYETİ			
DANİMARKA	X	X	Ecorys, 2012; Nunn, 2010
ESTONYA	X		Ecorys, 2012
FİNLANDİYA	X	X	Ecorys, 2012
FRANSA	X	X	Ecorys, 2012
ALMANYA	X	X	Ecorys,2012; Örnek ülke incelemesi.
YUNANİSTAN			Ecorys, 2012
MACARİSTAN	X	X	Ecorys, 2012
İRLANDA	X	X	Ecorys, 2012
İTALYA			Yerel düzeyde yüksek oranda farklılaşma olduğu için ulusal tablo özetlenememiştir.
LETONYA	X		Nunn, 2010
LİTVANYA			Nunn, 2010
LÜKSEMBURG			Ecorys, 2012
HOLLANDA	X		Ecorys, 2012; Nunn, 2010
POLONYA			Ecorys, 2012
PORTEKİZ			Nunn, 2010
İSPANYA	X		Ecorys, 2012
İSVEÇ	X	X	Ecorys, 2012; Nunn, 2010
İNGİLTERE	X		Örnek ülke incelemesi.

Tablo 36 incelendiğinde; 23 ülke içerisinde sadece Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, İtalya, Litvanya, Lüksemburg, Polonya ve Portekiz’de memnuniyet ölçümlerinin yapılmadığı görülmektedir.

İŞKUR’da geçmiş dönemde uygulanan Kalite Yönetim Sistemi ve memnuniyet anketleri iyi uygulama örnekleri olamamıştır. Çünkü hizmetlerin kalitesinin ölçülmesi birimlerin kendilerini değerlendirmesi üzerine kurulmuştur. 2014 yılında İç Denetim Başkanlığı aracılığı ile başlatılan şüpheli ziyaret tespit çalışmaları ise işverenlerin memnuniyetini ölçmemekte, sadece ziyaretin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmektedir. Ülke uygulamalarında, müşteri ve işveren memnuniyet anketlerinin genellikle bağımsız firmalar aracılığıyla yapıldığı ve performans ölçüm sisteminde bir girdi olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Sayılarla odaklanmış hedefler ile çalışanların hizmet anlayışı göz ardı edilmemelidir. İl Müdürlüklerinde çalışanlar yerine göre bir psikolog gibi hizmet vermekte, özellikle dezavantajlı grupları (engelli, kadın, eski hükümlüleri) rahatlatmakta ve bu kişilerin tatmin olmuş bir şekilde Kurumdan ayrılmasına vesile olmaktadır. İşe yerleştirme gerçekleştirilememiş olsa da nihayetinde bir ihtiyacın giderilmiş olması da bir başarıdır. Tamamlayıcı kalite yönetim yaklaşımlarına duyulan gereksinim önümüzdeki dönemde İŞKUR için ciddi miktarda artacaktır. Bu kapsamda gerekli adımların şimdiden atılması gerekmektedir.

5.8 KALİTE YÖNETİM MODELLERİ

Niteliksel amaçların başarısının niceliksel performans göstergeleriyle ölçülmesi zordur. Bu sorunun üstesinden gelebilmek için performans ölçümünde birçok KİK kalite yönetim modeli kullanılmaktadır.

21-22 Mart 2013 tarihleri arasında Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi alanında, ev sahipliğini Danimarka KİK’inin yaptığı ve Avusturya, Belçika (Flanders Bölgesi), Bulgaristan, Estonya, Fransa, Almanya, Macaristan, Litvanya, Hollanda, Polonya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre ve İngiltere KİK’lerinin yer aldığı bir organizasyon gerçekleştirilmiştir. Belirtilen ülkelerin kalite yönetim modelleri Tablo 37’de gösterilmektedir.

Tablo 37: Kalite Yönetim Modelleri

ÜLKELER	KALİTE YÖNETİM MODELLERİ
AVUSTURYA	Kurumsal Karne, EFQM, kısmen ISO9000 ve özel işgücü piyasası hedefleri
BELÇİKA (FLANDERS BÖLGESİ)	Kurumsal Karne, EFQM
BULGARİSTAN	ISO9000
DANİMARKA	Belediyeler etkin bir şekilde KİK hizmetlerini devraldıktan sonra kullanılmadı.
ESTONYA	CAF
ALMANYA	ISO9000, Yerel düzeyde CAF (pilot proje)
MACARİSTAN	CAF
LİTVANYA	Yok
HOLLANDA	ISO9000, Kurum Karnesi, INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit) Modeli
POLONYA	Yok
SLOVENYA	ISO9000
İSPANYA	EFQM
İSVEÇ	Kurum Karnesi
İSVİÇRE	Kurum Karnesi (Bazı kantonlarca EFQM ve ISO9000 kullanılmaktadır.
İNGİLTERE	Kurum Karnesi

Kaynak: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en>

Tablo 37’de katılımcı ülkelerin 11’inde kalite yönetim modelinin kullanıldığı görülmektedir. 5 ülkede ISO9000 sistemi kullanılırken, 3 ülkede Avrupa Fonu Kalite Yönetim Sistemi (European Foundation Quality Management-EFQM), 3 ülke de ise ortak değerlendirme taslağı sistemi (Common Assesment Framework- CAF) kullanılmaktadır. Araştırmalar; Kurum Karnesi (Dengeli Skor Kartı) yaklaşımının performans verisinin izlenmesinde daha çok tercih edildiğini gösterirken, girdi, süreç ve çıktı ilişkisini içeren analitik yöntemlerin daha az kullanıldığını göstermektedir.

İŞKUR hedeflerle yönetim sistemi kaliteyi henüz ölçümleyememekte sadece hedefin başarılması değerlendirmekte ve hedefin nasıl başarıldığı ise önemli olmamaktadır. Bir satış yöneticisinin istenen satış düzeyine yasal ve etik olmayan yöntemlerle ulaşmasının nihayetinde işletmeye zarar vermesi gibi yasal ve etik olmayan veri manipülasyonu yoluyla (sahte plasman, sondaj mevzuatı kapsamında değerlendirilemeyecek işe yerleştirmelerin sondaj olarak girilmesi, iş arayan kayıtlarının alınmasının danışmanlık görüşmesi olarak girilmesi vb.) girilen sahte hedef gerçekleştirmeleri de de uzun vadede İŞKUR için sıkıntı oluşturacaktır. Kalite yönetim modellerinin kullanılması, İŞKUR’u sayısal hedef çıkmazına çözüm olabilecek unsurlardan biridir.

5.9 ETKİ ALANI ÖLÇÜMÜ

Başarının ölçülmesinde ülkeden ülkeye değişen farklı sistemler kullanılmaktadır. İncelenen ülke örneklerinden Avusturya, Almanya ve İngiltere’de etki alanının ölçümlendiği görülmektedir. Bu ülkeler ‘KİK müdahalesiz’ işe yerleşenleri yani KİK’in açık iş talebiyle yerleştirilip yerleştirilmediğine bakılmaksızın sistemlerinde yer alan tüm iş arayanların işe yerleşmesini ölçümlerinde dikkate almaktadır. Bu tekniğin gerekçesi olarak da KİK’in işgücü piyasasına geçişin hızlandırılmasındaki aracı rolü gösterilmektedir. Toplu çıkış bildirimlerinde piyasada farklı ve etkin rol alabilen Almanya ölçümlemede işten işe geçişleri de değerlendirmektedir.

Almanya’da ortalama işsizlik süresi bazında işe yerleştirmeler ile etki alanı ölçümlenirken, Avusturya’da hesaplamalar 6 aylık göstergeler ile yapılmaktadır. İşe yerleştirmenin etkinliğinin de dikkate alındığı ölçümlemelerde, Almanya en az 1 haftalık işte kalma süresini şart koşarken Avusturya’da işe yerleştirmenin en az iki aylık bir süre için gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

İŞKUR için işe yerleştirmeler sadece Kurum tarafından alınan açık işlere gönderilen adayların işe yerleşmesinin ardından yapılan kayıtlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda, Kurumun sunduğu aşağıdaki hizmetlerin işsizlerin işe yerleştirilmesinde önemli katkısı olmasına rağmen bu katkı istatistiklere yansımamaktadır. Söz konusu bu hizmetler;

- Danışmanlık Hizmetleri,
- Mesleki Eğitim (kurs),
- Teşvikler,
- İstihdam Fuarları ve Kariyer Günleri,
- Hizmet Noktaları Hizmetleri,
- İnternet Sitesindeki İlanlara Aracılığımız Olmadan Başvuru Yapanlar,

olarak sınıflandırılabilir.

Danışmanlık hizmetleri kapsamında gerçekleştirilen işe yerleştirmelerin ölçümü için altyapı çalışmaları 2014 yılında başlatılmış olup 2015 yılında da çalışmalara devam edilmektedir.

Grubb, istihdamın uzun dönemli etkisinin ölçülmesi üzerinde durmuş ve KİK’den bir şekilde hizmet alanların belirli bir zaman dilimi sonundaki, örneğin 5 yıl sonraki gelir durumunu ölçümlemeye çalışmıştır. Eğitim için yapılan araştırmalar da pozitif net etkinin uzun dönem sonunda belli olacağını ortaya koymuştur.¹⁹⁷ Bununla birlikte iyi performans göstergeleri belirlenmiş olsa bile net etkinin ölçülmesi zordur. İşe yerleştirmede net etkinin değerlendirilmesi için ikame etkisi, turnover etkisi, yapısal etkiler vb. birçok etkinin dikkate alınması gerekmektedir. Bu da doğru ölçüm yapılmasını ciddi anlamda zorlaştırmaktadır. Avusturya KİK’i AMS’nin işgücü piyasası politikalarının etkinliğine ilişkin istemiş olduğu araştırmaları gerçekleştiren Sentez ve L&R Sosyal Araştırma Kurumları; AMS için ileriye dönük projeksiyonlar yapmakta, aktif tedbirlerden yararlanan kişilerin işgücü piyasasına katılımları izlenmekte ve böylece işgücü piyasasına ilişkin politik uygulamaların etkinliği ölçümlenmektedir. Bu kurum yaptığı analizlerle; kişiyi doğrudan işe göndermenin mi yoksa önce eğitim verip daha sonra işe göndermenin mi etkili olduğu, işsizler ve işverenler için internet hizmetlerinin mi yoksa yüz yüze görüşmenin mi daha etkili olduğu gibi sorulara cevap aranmaktadır.¹⁹⁸

Eğer iş ve meslek danışmanı balık tutmayı öğretecekse, yönlendirme yapılan işyerlerinin dışında gerçekleşen işe girişlerin de dikkate alınması ve etki alanının uzun

¹⁹⁷ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

¹⁹⁸ Aynur KAYIŞ - Pınar Çağlar KUŞÇU; **a.g.e.**, s.13-14.

vadeli ölçümlerinin de yapılabilmesi için farklı kurumlardan (üniversiteler, araştırma kurumları) destek alınması İŞKUR’da hedeflerle yönetim sürecinin etkinleşmesine katkı sağlayacak ve gerçek performansı ortaya çıkaracak unsurlardır.

5.10 YILSONU DEĞERLENDİRMESİ

İldeki kayıt dışılık durumu, mevsimsel etkiler, mevcut kaynaklar (araç, danışman sayısı vs.) ele alınarak yıllık analizler yapılmalıdır. İŞKUR’da ülke uygulamalarında görülen dışsal değişkenlerin etkilediği durumlara yönelik çözüm bulma süreci (system coupling) uygulaması bulunmamaktadır. Örneğin Suriye krizinin bazı illerin işgücü piyasası yapısında sebep olduğu sıkıntılar hedeflerde değerlendirmeye alınmamıştır. Beklenmeyen gelişimlerin hedeflerin ve hedef miktarının değiştirilmesi yoluyla çözümlenmesi bazı zorluklara neden olabilir. Bu nedenle sorunun çözümü olarak İŞKUR, ülke uygulamalarında olduğu gibi beklenmeyen durumların etkisini; en azından hedeflerle yönetim sürecinin yılsonu performans değerlendirilmesi aşamasında dikkate alabilir.

5.11 BİLGİ İŞLEM ALTYAPISI

İŞKUR’un gelecekteki işlevi işgücü piyasasının yönetimi olmalıdır. 2013-2017 İŞKUR stratejik planında İŞKUR’un zayıf yönlerinden birisi olarak, işgücü piyasasına ilişkin ayrıntılı ve sağlıklı bilgiye sahip olmaması belirtilmiş, 2014 yılı için, etkili bir işgücü piyasası bilgi sisteminin uygulamaya alınması kararlaştırılmış fakat gerçekleştirilememiştir. Hedeflerde gelişmenin izlenmesi ve değerlendirilmesi için güvenilir, esnek ve gerçek zamanlı bilgi yönetim sistemi şarttır. 2012’de KİK’lerin izleme sürecinde sahip oldukları yapı Tablo 38’de gösterilmektedir.

Tablo 38: Bilgi İşlem Alt Yapısı

ÜLKE	VERİ DEPOSU KULLANIMI	YÖNETİM BİLGİ SİSTEMİ ARAÇLARI	TÜM ÇALIŞANLARIN VERİ TABANLARINA ERİŞİMİ
AVUSTURYA	X	X	X
BELÇİKA	X*	X**	X***
BULGARİSTAN	X		
KIBRIS			X
ÇEK CUMHURİYETİ	X	X	X
DANİMARKA	X	X	X
ESTONYA	X	X	X
FİNLANDİYA	X	X	X
FRANSA	X	X	X
ALMANYA	X	X	X
YUNANİSTAN	X		
MACARİSTAN	X	X	X
İRLANDA			X
İTALYA	X		
LETONYA	X	X	X
LİTVANYA			X
MALTA	X	X	X
HOLLANDA	X	X	X
POLONYA			
PORTEKİZ	?	X	X
ROMANYA	X	X	X
SLOVAKYA			X
SLOVENYA	X	X	X
İSPANYA	X		X
İSVEÇ	X	X	X
İNGİLTERE	X	X	X
NOT:	Yunanistan, İtalya, Polonya ve Belçika Actiris bölgesi için bilinmiyor.		

Kaynak: ECORYS 2012, * Her üçünde de, **Sadece VDAB ve LEFOREM, *** Sadece VDAB, ACTRİS için bilinmiyor.

Performans ölçümünün sonuçlarına erişimi mümkün olduğunca açık tutmanın, hem çok önemli hem de etkili olduğu kanıtlanmıştır. Tablo 38 incelendiğinde 26 ülke içerisinde sadece Bulgaristan, Yunanistan, İtalya, ve Polonya’da tüm çalışanların eş zamanlı olarak veri tabanına erişemediği anlaşılmaktadır. 2001’de yapılan Mosley araştırması incelendiğinde dahi birçok KİK’in tüm çalışanlarının hedeflere ilişkin gelişmeleri veri tabanı aracılığıyla takip ettiği görülebilmektedir. İŞKUR’un OLAP sistemi ise teknik sıkıntılardan dolayı illere açılammıştır. İŞKUR’da hedef bazında ilin performans düşüklüğü ya da yüksekliği analiz edilip nedenlerinin irdelenmesi ve sapmaların tespit edilip gerekli müdahalelerin yapılması için gerçek zamanlı izleme sistemi şarttır. Hedef gerçekleştirmelerine ilişkin veriler iller tarafından da doğrudan görülebilmelidir.

Entegre edilmiş veri tabanları performans verisinin kalitesini ve etkinliğini artırır. İŞKUR çeşitli kurumların veri tabanları ile entegre edilmiş bir bilgi işlem sistemi aracılığıyla daha etkili analizler, daha doğru saptamalar yapabilir. İşe yerleştirmenin takibi çalışanlara ciddi zaman kaybı yaratmaktadır. İşe yerleşenlerin SGK girişi tespit edildiğinde işe yerleştirme olarak kayıtlara otomatik olarak yansıtılması İl Müdürlüklerince çok talep edilen bir husustur. Ancak uygulamada gerçekleştirilmesi zaman, maliyet ve altyapı açısından oldukça zordur. Ecorys 2011 araştırması sadece 3 KİK’in (Avusturya, İngiltere ve Slovenya) sgk ve vergi kayıtları ile entegrasyon sağladığını tespit etmiştir.¹⁹⁹ Bu konuya farklı bir bakış açısı getirmesi açısından Estonya’da uygulanan X yolu (X-Road) uygulaması değerlendirilebilir. 07-10.05.2013 tarihlerinde Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği’nin (WAPES) düzenlediği Estonya’da gerçekleştirilen organizasyonda akıllı bilgi işlem çözümleri konusunda ülkeler arasında detaylı bilgi paylaşımı gerçekleştirilmiştir. Estonya’nın 170’den fazla veri tabanı ile bağlı durumdaki X yolu (X-Road) uygulaması detaylı olarak aktarılmıştır. Estonya KİK’i “Eesti Töötukassa” bu uygulama ile kurumlar arası veri alışverişini güvenli olarak ve tek kanal üzerinden sağlamış durumdadır. Bu sistem aracılığıyla muhatap kuruluşlarla imzalanan protokollerle farklı Kurumlardan istenilen bilgiler sorgulanabilmektedir. Örneğin bir işsizinin kaydındaki eğitim durumu veri tabanından gelen bilgiyle teyit edilebilmektedir. Sistemde tutulan kullanıcılara ait veriler 20 yıl

¹⁹⁹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

boyunca saklanmaktadır. İŞKUR için veri entegrasyonunun tam olarak sağlanamadığı durumlarda veri doğrulamaya ilişkin yazılımlar geliştirilip veriye güvenli ve hızlı bir şekilde erişilebilecek sistemler geliştirilebilir. Böylece İŞKUR'un veri tabanında tutması gereken veri boyutu küçülmüş ve donanım maliyeti azaltılmış olur.²⁰⁰

5.12 AĞSAL YAPI

KİK'in yatay bağlantılar kurarak diğer illerin tecrübelerinden de yararlanılmasını teşvik etmesi incelemeler neticesinde gözlemlenen bir husus olmuştur. İngiltere izlemeyi ulusal konferanslarda "illerin ağları (network)" ile büyük şehirlerdeki yöneticileri bir araya getirerek gerçekleştirmektedir. Ülkede tecrübelerinin paylaşılabileceği Yardımcı Bölge Müdürleri Ağı, Yeni Antlaşma Koordinatörleri Ağı gibi ağlarda mevcuttur. Fransa'da Müdürler Ağı ve Muhabirler Ağı periyodik izleme amacıyla oluşturulmuştur.

İŞKUR'un izleme yöntemi interaktif ve ağsal bir yapıya kavuşturulmalı bu platformda aylık toplantılar gerçekleştirilmelidir. Birçok yurt dışı raporunda yer alan ve gidilen ülke KİK'lerinde gözlemlenen maliyeti az ve iletişim/verimliliği güçlendirecek bir telekonferans sistemi kurulabilirse Genel Müdürlük birimleri istedikleri zaman İl Müdürleriyle toplantı yapabilir. Bu durum acil durumlarda il müdürlerinin görevlendirilmelerinden daha az maliyetli olacaktır.

5.13 HİZMET İÇİ EĞİTİM

Hedefler tüm personel için aynı şekilde anlaşılabilir ve yorumlanabilir olmalıdır. İzleme sistemin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için sistemin sürekliliğini sağlamak önemlidir. İŞKUR çalışanlarının, performansın gösterdiği işaretleri anlaması ve sorunlara çözüm bulabilmesi için Genel Müdürlük koordinasyonunda izleme ve değerlendirmeye yönelik eğitimler verilmeli, farkındalık toplantıları yapılmalı ve konuyla ilgili el kitapçıkları çıkartılmalıdır.

²⁰⁰ IŞIK Şebnem – YASAN Münire; "Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES) Avrupa Bölgesi Toplantısı Yurt dışı Görev Raporu", Estonya 2013

Bu hususta belirtilmesi gereken bir başka husus ise; tüm yöneticilerin değişim ve insanlara ulaşma liderliği konusunda yeteneklerinin ve uzmanlıklarının geliştirilmesi gerekliliğidir. Hedeflerle yönetim başarısı için etkili bir liderlik anlayışıyla harekete geçilmesi şarttır. İncelenen ülke KİK'lerinde üst yöneticilerin müşterileri yüz yüze hizmetlerde zaman geçirmesine ve müşterilerin ne istediğini, çalışanlarının neye ihtiyaç duyduğunu görmelerine dayanan “Tabana İnme” (Back to the Floor) programlarının uygulandığı gözlemlenmiştir. İŞKUR, Fark Yaratmak, İş Yönetimi, İşte Liderlik gibi programlarla, yöneticilerin çalışanlar üzerindeki etki, liderlik ve motive etme yeteneklerini geliştirmeye çalışmalıdır.

5.14 İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİNİN PAYLAŞILMASI

Avusturya, Belçika, Danimarka, Almanya, İngiltere, Hollanda, Norveç ve İsveç KİK'leri hedef gerçekleştirmelerine ilişkin iyi uygulamaları alt birimler arasında yayımlamakta, bu sonuçları basınla da paylaşmaktadırlar.²⁰¹ KİK'ler öğrenen organizasyon yapısıyla kendilerini sürekli geliştirmelidir. Yeni fikirlerin, hizmetlerin geliştirilmesi ve etkinliğin sağlanması İŞKUR için de hedeflerin başarılması kadar önemli olan bir husustur. Başarı öykülerinin ve fikirlerin paylaşılması, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasını sağlar. Örneğin işbaşı eğitim katılımcılarının yüksekokul mezunlarından oluşması hedefinde başarılı olan bir ilin durumu analiz edildiğinde ilin üniversiteyle iyi ilişkiler geliştirdiği gözlemlenebilir. Başarının altında yatan nedenlerin değerlendirilmesi ve örnek uygulama olarak tüm illerle paylaşılması, hizmetleri etkinleştirecektir.

5.15 ÖDÜL – CEZA YAKLAŞIMI

Motivasyon, bireyin gerçekleştirmekte olduğu bir dizi faaliyet sonucunda hedefe ulaşmayı ve kendi ihtiyaçlarını da karşılamaya yarayacak değerde bir ödül ile takdir edileceğini beklediği ve buna inandığı zaman ortaya çıkar. Kurumlar personellerine işlerinin önemli olduğu duygusunu ödül, ücret, terfi gibi motive edici uygulamalarla gösterirler.

²⁰¹ MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; a.g.e., s.24.

Ancak KİK’lerde ödüllendirmenin iş arayan bazındaki etkisinin ölçülmesi zordur. Bu nedenle uzun dönemli değerlendirmelerin yapılması daha uygundur. Ayrıca yüksek işe yerleştirme sayıları veya başarı oranları (kota) ölçümleri baz alınarak bireysel olarak verilmesi uygun görülen parasal ve kariyer teşvikler “creaming and parking” sorununu artırabilmektedir.²⁰² İngiltere’de 2001-2005 arası uygulanan ve bireysel bazda hedeflere önem veren ödül-ceza sistemi; farklı kategorilerde iş arayanların (hali hazırda çalışanlar ve iş değiştirmek isteyenler dahil) işe yerleştirilmesi hedefi üzerine kurulmuştur. Günlük işe yerleştirme listesine çok fazla önem verilen bu sistem motivasyonu yükselten bir sistem olarak görünse de bazı sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Potansiyel açık işler vb. hususlarda danışmanlar arasında bilgi paylaşma isteği azalmış, istihdama geçişi nispeten daha kolay işsizleri işe yerleştirmek için yarış yapılmaya başlanmıştır. Bu nedenlerle yeni performans yönetim sistemine geçilmiştir.²⁰³

Klasik yaklaşımda, ödül ve cezaya dayalı motivasyon benimsenirken, modern yönetim anlayışında; onurlu çalışmaya ve bunun takdir edilmesine dayalı motivasyon benimsenir.²⁰⁴

KİK’lerin ödül-ceza sistemleri Tablo 4’de incelenmişti. Tabloda ülke KİK’lerinin Hollanda hariç ceza anlayışına sistematik olarak yer vermediği görülmektedir. Başarısız olma durumunda performans düşüklüğünün nedenlerinin araştırılıp bu nedenleri ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar yapılmakta, motivasyonu düşük danışmanlar için özel programlar geliştirilmektedir.

Çalışanların başarılarının takım üyelerinin ortak başarısına bağlı olduğu işlerde ödüllendirme ve ücretlendirme sistemi takım bazlı olarak kurulabilir. Takım çalışmasına dayalı ödüllendirmede dikkate alınması gereken en önemli nokta, çalışanlar arasında rekabeti değil, işbirliği ve yardımlaşmayı teşvik etmesi ve grup dayanışmasını sağlamasıdır. Özellikle işlerin birbirini direkt olarak takip ettiği işlerde bireysel performansa dayalı ödüllendirme değil takım çalışmasına dayalı ödüllendirme daha etkili olmaktadır. Bu bağlamda İŞKUR için İl Müdürlüğü bazında ödül sistemi

²⁰² MOSLEY, SCHÜTZ, BREYER; **a.g.e.**, s.10.

²⁰³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

²⁰⁴ URYAN, Burcu; “Toplam Kalite Yönetimi”, Mevzuat Dergisi, Yıl 5, Sayı 55, Temmuz 2002

oluşturulabilir. Ceza anlayışı yerine de çalışanların motivasyonunu artırmaya yönelik tedbirler alınmalıdır.

SONUÇ

İncelenen ülke örneklerinde hedeflerle yönetimin birçok ülkede KİK'in merkezileşme derecesinin düzeyine göre değişen farklı varyasyonlarda uygulandığı gözlemlenmiştir. Ancak bu anlayışın felsefesinde yönetim döngüsünün her aşamasında katılımcı yaklaşımın benimsenmesi gerektiği görülmektedir. Özellikle uygulama aşamasında takdir yetkisi alt birimlere devredilmekte, uygulayıcı birimler, bütçe kalemleri arasında esnek olarak kaynak dağılımı yapabilmekte, yürüttükleri program koşullarını ve uygulamaları değiştirebilmektedir. Hedeflerle yönetim yaklaşımında geleneksel bürokratik yapıların aksine kuralların ve düzenlemelerin az olduğu esnek bir yapı bulunmaktadır. Çıktılardan ziyade girdilerin ve kurallara uygun hareket etmenin de değerlendirildiği bir sistematik vardır.

İncelenen araştırmalarda başarılı bir hedeflerle yönetim yaklaşımı için gerekli hususlar; sınırlı sayıda anlaşılabilir ve açık hedeflerin belirlenmesi, karar verme süreçlerine taşra birimlerinde çalışan personelin dahil edilmesi, idari kurallar ve bürokratik işlemlerin yoğunluğunun ve karmaşıklığının azaltılması, hedeflerde gelişmenin izlenmesi ve değerlendirilmesi için güvenilir, esnek ve gerçek zamanlı bilgi yönetim sistemi, performansın değerlendirilmesi ve ölçülmesinde açık ve şeffaf prosedürlerin varlığı olarak sıralanmaktadır. Ayrıca bu çalışmalarda tamamlayıcı kalite yaklaşımlarının önemine dikkat çekilmiş, KİK'lerde nicel ve nitel ölçümleme ve yönetim tekniklerinin bir arada kalite yönetim modellerinde kullanıldığı gözlemlenmiş, hedef sayısında azalış, performans gösterge sayısında ise artış olduğu görülmüştür.

Özetle “Hedeflerle Yönetim” bir sihirli değnek olmasa da performansa olumlu katkı yaptığı aşikardır. Bu sürecin etkinleştirilmesinde üst yöneticiler başta olmak üzere tüm Kurum çalışanlarının oynadığı bir rol bulunmakta olup beraber öğrenme aracı olarak nitelenen bu anlayış, İŞKUR'da sürekli geliştirilmelidir.

KAYNAKÇA

01.02.2011 tarih ve 17393 sayılı Türkiye İş Kurumu İstihdam Dairesi Başkanlığı Yazılı Talimatı

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, RG. 05.07.2003-25159

Ağdede, Çiğdem; **“İşkur - Jobcentreplus (İngiltere) Staj Programı Çalışma Raporu”**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2009-2010

Alix, Jean Pierre; “Public Employment Services in the World Mission, Structure and Activities”, WAPES, December 2011

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS Austria); “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services” 2013, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10237&langId=en>

Bayramoğlu, Nizamettin Kağan; “Kamu İstihdam Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyet ve İşkur”, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara 2014

Bundesagentur für Arbeit (BA); “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, European Commission PES to PES Dialogue Program, Copenhagen 2013

Cengizçetin, Ekin; “Çeşitli Ülkeler Ve Türkiye’de İş Yaratma Ve Bu Bağlamda Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara 2014

CPESSEC organizasyonu kapsamında muhtelif kamu istihdam kurumlarından gelen yetkililer; “Kamu İstihdam Kurumlarında Performans Yönetimi”, Romanya 21-22.10.2014 (sözlü görüşmeler)

Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları ile Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları ile İlgili Yönetmelik

Çelik, Kazım; “Örgüt Geliştirmede Yapısal Aracılar”, Süleyman Demirel Üniversitesi Burdur Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 5, Sayı 8, Burdur 2004

Dörtlemmez, Yılma Halis; “Türkiye İş Kurumu Tarafından Hedef Kitle Odaklı Seçenekli Hizmet Sunumu”, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (Uzmanlık Tezi), Ankara 2014

ECORYS; “PES Performance Measurement Systems and Geographical Labour Mobility”, Avrupa Komisyonu için hazırlanan final raporu, Rotterdam-Londra 2012

Erdönmez, Süleyman; “Hedeflerle Yönetimin Performans Düzeyine Etkisi: Bir Alan Araştırması”, T.C. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Bilimdalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2013

Erkan, Erman; “Süreç Yönetimi, Hedefler ve Performans Göstergeleri 2010”, <http://www.beyaznokta.org.tr/cms/images/surec-yonetimi-hedefler-ve-performans-gostergeleri.pdf>

Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalıştay (ABANT 2014)

Hedef İzleme ve Performans Ölçüm Rehberi, 2014

Hedef ve Performans İzleme Rehberi, 2015

<http://cigdemozdemirevren.net/2012/01/06/hedeflerle-yonetim-avantajlari-dezavantajlari-oneriler/>

http://en.wikipedia.org/wiki/P%C3%B4le_emploi

<http://isletmeiktisadi.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2013/10/Y%C3%B6netim-3-1976-5.pdf>

http://www.ams.at/docs/001_gb_2013_kurzbericht_en.pdf

<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/index.htm>

<http://www.capital.com.tr/druckerin-bugunu-peter-ne-derdi-haberler/21104.aspx>

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/icdenetim/dosyalar/calisma/iskurulkeuygulamalari>

<http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=50&cilt=4&sayi=2&yil=2002>

<http://www.kalder.org/kalderhakkinda.aspx?id=6>

http://www.marmarasps.com.tr/images/makale_kapak/9211edeb18059d006ab2ec9dfafd0938.pdf

http://www.standartkalite.com/iso9001_prensipleri.htm

<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/CAF.TR1.pdf>

<http://www.workcube.com/balanced-scorecard-bsc-nedir>

Işık, Şebnem –Münire Yasan; “**Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES) Avrupa Bölgesi Toplantısı Yurt dışı Görev Raporu**”, Estonya 2013

İl Müdürlükleri Hedef Çalıştayı (MUĞLA 2014)

İşgücü Piyasası Daire Başkanlığı Performans Ölçümü Sunumları

Jobcentre Plus; “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, European Commission PES to PES Dialogue Program, Copenhagen 2013

Kalterborn, Bruno; “Management by objectives in labour administrations – Conclusions from a European comparison”, German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Almanya 2009/2010

Kayış, Aynur – Pınar Çağlar Kuşçu,; “**Avusturya İşgücü Piyasası Politikalarının Belirlenmesine Yönelik Staj Raporu**”, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2012

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

Mosley, Hugh - Holger Schütz - Nicole Breyer; “Management by Objectives in European Public Employment Services”, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Reichpietschufer, Berlin 2001

Nunn, Alex; “Review Of Performance Managemenet In Pes”, 2013 [Http://Ec.Europa.Eu/Social/BlobServlet?DocId=10311&LangId=En](http://Ec.Europa.Eu/Social/BlobServlet?DocId=10311&LangId=En)

Nunn, Alex - STEVE Johnson - SARAH Kelsey - DAVID Usher; “Job Outcome Target (JOT) National Evaluation”, **İngiltere Çalışma Bakanlığı Araştırma Raporu No: 462**, Leeds 2007

Nunn, Alex - Tim BICKERSTAFFE - Ben MITCHELL; “International review of performance management systems in Public Employment Services”, **İngiltere Çalışma Bakanlığı Araştırma Raporu No: 616**, Leeds 2009

Özer, M.Akif; “Kalite Yönetimini Edward Demings’le Yeniden Okumak”, Humanitas Dergisi, Sayı 2, Tekirdağ 2013

Performans El Kitabı, 2013

Pôle Emploi yetkilileri; “TAİEX Stratejik Plan Çalışması”, Ankara 16-18.02.2015, (sözlü görüşmeler)

Pôle emploi; “Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)”, European Commission PES to PES Dialogue Program, Copenhagen 2013

Salman, Cemal; “İşkur - Jobcentreplus (İngiltere) Staj Programı Çalışma Raporu”, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2009-2010

Scharle, Agota; “Performans Management in Public Employment Services: toolkit for PES”, European Commission PES to PES Dialogue Program, Brussels 2013

Stratejik Plan (2008-2012)

Stratejik Plan (2011-2015)

Stratejik Plan (2013-2017)

Sütçü, Orçun; “Stratejik Liderlik”, T.C. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilimdalı Yüksek Lisans Projesi, Kahramanmaraş 2008

Şimşek, M. Şerif; “**Yönetim ve Organizasyon**”, Adım Ofset&Matbaacılık, 11. Baskı, Konya 2009

The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services; “Performance Management in Public Employment Services” (2012), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2006-2008 Stratejik İş Planı Hazırlama Komisyonu Raporu

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **7. Genel Kurul Raporu**, İŞKUR Yayını, Ankara

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü; “İş ve Meslek Danışmanlığı Avusturya Çalışma Ziyareti Yurtdışı Geçici Görev Raporu”, Ankara 2012

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı Sunumları

Ulusal İstihdam Stratejisi, RG. 30.05.2014-29015

Uryan, Burcu; “Toplam Kalite Yönetimi”, Mevzuat Dergisi, Yıl 5, Sayı 55, Temmuz 2002

ÖZGEÇMİŞ

29.08.1982’de Ankara’da doğan Şebnem IŞIK lise öğrenimini Burhaniye Lisesinde tamamladı. 2004 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü’nden mezun oldu. 2005 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığında memur olarak göreve başladı. 2008 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Hatay Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü İskenderun Hizmet Merkezinde iki yıl görev yaptıktan sonra 2010 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nün açmış olduğu İstihdam Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak İstihdam Uzman Yardımcısı olarak göreve başladı. Halen İŞKUR İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı’nda çalışmaya devam etmekte olan Şebnem IŞIK evli ve bir çocuk annesidir.