

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
İKTİSAT TARİHİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN  
ROLÜ VE ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Kenan AKPINAR

İstanbul, 2018

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
İKTİSAT TARİHİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN  
ROLÜ VE ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Kenan AKPINAR

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üy. Murat KORALTÜRK

İstanbul, 2018



T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

İKTİSAT Anabilim Dalı İKTİSAT TARİHİ Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi KENAN AKPINAR'ın TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN ROLÜ VE ETKİNLİĞİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 08.08.2019 tarih ve 2019-25/6 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 26.08.2019

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

	Öğretim Üyesi Adı Soyadı	İmzası
1.	Tez Danışmanı Dr. Öğr. Üyesi MURAT KORALTÜRK	
2.	Jüri Üyesi Prof. Dr. RAHMİ DENİZ ÖZBAY	
3.	Jüri Üyesi Dr. Öğr. Üyesi ŞEFİK MEMİŞ	

## ÖZET

İşsizlik bir toplumun gelişmişlik düzeyi hangi seviyede olursa olsun ekonomik, sosyal ve kültürel etkileri olduğu için, en önemli sorunudur. Ülkeler günümüzde olduğu gibi geçmiş yıllarda da işsizlik sorununu çözmek için çeşitli politikalar geliştirmişleridir. Bu politikalardan birisi olan kamu istihdam kurumlarının faaliyete geçirilmesi olmuştur. Batıda kamu istihdam kurumlarının kurulması 21. Yüzyıl'ın başlarına denk gelmektedir. Ülkemizde ise 1946 yılında faaliyetlere başlayan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kamu istihdam kurumu olarak faaliyetlerine başlamıştır.

Bu çalışmada, çalışma hayatı ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulmadan önceki dönemlerde, kurulmasına doğrudan ve dolaylı olarak etki eden çeşitli kanuni düzenlemeler ve tasarılar ele alınmıştır. Daha sonra batı ülkelerinde ve ülkemizde kamu istihdam kurumları hakkında bilgilere yer verilerek, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşu, istihdam metotları ve faaliyetleri ile ilgili bilgelere yer verilmiştir. Son olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işsizliğe ve istihdama olan etkisi değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** İşsizlik, İstihdam, İşgücü, İşgücü Piyasası, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Çalışma Hayatı

## **ABSTRACT**

Unemployment is the most important problem for a society to be economic, social and cultural regardless of its level of development. Countries have developed various policies in order to solve the unemployment problem in the past as in today. One of these policies was the activation of public employment institutions. The establishment of public employment institutions in the West corresponds to the beginning of the 21st century. As for our country, the Institution of Providing Jobs and Employees which was put into operation in 1946 has started its activities as a public employment agency.

In this study, after giving general information about working life, various legal regulations and projects which were directly and indirectly affecting the establishment of the institution were investigated in the periods before the establishment of the Institution of Providing Jobs and Employees (İİBK). After that, by providing information about public employment in western countries and our country, information about the Institution of Providing Jobs and Employees, its employment methods and activities. Finally, the impact of the institution on unemployment and employment was evaluated.

**Keywords:** Unemployment, Employment, Labor, Labor Market, the Institution of Providing Jobs and Employees, Work Life.

# İÇİNDEKİLER

<b>ÖZET</b> .....	i
<b>ABSTRACT</b> .....	ii
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	ix
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	3
<b>KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TANIMLAR</b> .....	3
1.1. İŞGÜCÜ KAVRAMI.....	3
1.1.1. İşgücü Kavramı ve Tanımı .....	3
1.2. İŞGÜCÜ PİYASASI .....	4
1.2.1. İşgücü Piyasası Kavramı ve Tanımı .....	4
1.3. İSTİHDAM KAVRAMI VE TÜRLERİ .....	5
1.3.1. İstihdam Kavramı ve Tanımı .....	5
1.3.2. İstihdam Türleri.....	6
1.3.2.1. Eksik İstihdam.....	6
1.3.2.2. Tam İstihdam .....	6
1.4. İŞSİZLİK VE TÜRLERİ .....	7
1.4.1. İşsizliğin Tanımı.....	7
1.4.2. İşsizlik Türleri .....	8
1.4.2.1. İradî İşsizlik.....	8
1.4.2.2. Gayri İradî İşsizlik.....	8
1.4.2.2.1. Geçici (Frikسیونel-Arızı) İşsizlik.....	9
1.4.2.2.2. Yapısal İşsizlik .....	10
1.4.2.2.3. Konjonktürel İşsizlik .....	10

1.4.2.2.4. Mevsim İşsizliği .....	11
1.4.2.2.5. Teknolojik İşsizlik .....	12
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	13
<b>GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE ÇALIŞMA HAYATI VE TÜRKİYE’DE İŞSİZLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK GELİŞTİRİLEN POLİTİKALAR</b> .....	13
2.1. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE ÇALIŞMA HAYATINA GENEL BAKIŞ .....	13
2.1.1. Sanayi Devrimi’nden Önceki Dönem.....	13
2.1.1.1. Kölelik.....	13
2.1.1.2. Serflik.....	14
2.1.1.3. Loncalar .....	14
2.1.2. Sanayi Devrimi ve Sonrası Dönem .....	15
2.1.3. Küreselleşme .....	16
2.2. TÜRK ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TÜRKİYE’DE İŞSİZLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK GELİŞTİRİLEN POLİTİKALAR.....	17
2.2.1. Türk Çalışma Hayatına İlişkin Yasal Düzenlemelerin Tarihsel Gelişimi .....	17
2.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Çalışma Yasaları ve Düzenlemeler .....	18
2.2.1.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sonrası Çalışma Yasaları ve Düzenlemeler .....	23
2.2.2. Türkiye’de İşsizliği Azaltmaya Yönelik Geliştirilen Politikalar .....	28
2.2.2.1. Cumhuriyetin İlk Yılları.....	28
2.2.2.2. Devletçi Dönem.....	30
2.2.2.3. İkinci Dünya Savaşı ve Sonrası Dönem .....	33
2.2.2.4. Planlı Dönem.....	35
2.2.2.5. 24 Ocak Kararları Sonrası Dönem.....	42
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	45
<b>İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU</b> .....	45

3.1. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU TEŞKİLATLARININ AMAÇ VE İLKELERİ .....	45
3.1.1. Dünya'da İş ve İşçi Bulma Teşkilatının Amaçları.....	45
3.1.1.1. Ekonomik Amaç.....	45
3.1.1.2. Toplumsal Amaç .....	46
3.1.1.3. Sosyo-Ekonomik Amaçlar .....	46
3.1.2. Dünya'da İş ve İşçi Bulma Teşkilatlarının İlkeleri.....	47
3.1.2.1. Merkezden ve Kademeli Kontrol Sistemi.....	47
3.1.2.2. Ücretsiz Hizmet İlkesi .....	47
3.1.2.3. Eşitlik ve Özgürlük İlkesi .....	48
3.1.3. Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Amaçları .....	48
3.1.3.1. Ekonomik Amaç.....	48
3.1.3.2. Toplumsal Amaç .....	48
3.1.3.3. Sosyo-Ekonomik Amaçlar .....	49
TÜRKİYE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN KURULUŞ VE GELİŞİMİ .....	50
3.3.1. TÜRKİYE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN İSTİHDAM METOTLARI .....	53
3.3.1. İş Arayana Yönelik Uygulanan Metotlar.....	53
3.3.1.1. İşgücü Sınıflandırma Metodu.....	54
3.3.1.1.1. İş Arayanın Kabulü .....	54
3.3.1.1.2. İş Arayanın Tescili .....	55
3.3.1.1.3. İş Arayana Yönelik Meslek Sınıflandırması ve Meslek Değişirme.....	56
3.3.1.1.4. Yer Değişirme .....	57
3.3.1.1.5. İşe Yerleştirilenlerin İzlenmesi.....	57
3.3.1.2. İşyerlerine Yönelik Uygulanan Metotlar .....	58

3.3.1.2.1. İşyerlerinin Sınıflandırılması .....	58
3.3.1.2.2. İşyerleri Kütükleri .....	58
3.3.1.2.3. İşyeri Sicil Kartları .....	59
3.3.1.2.4. İşyerleri İle İlişkilerin Programlanması .....	59
3.4. TÜRKİYE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN İSTİHDAM FAALİYETLERİ .....	60
3.4.1. İstihdam Çalışmaları .....	60
3.4.1.1. Yurtdışı İstihdam Çalışmaları.....	60
3.4.1.1.1. Yurtdışına İstihdamın Hukuki Dayanağı .....	61
3.4.1.1.2. Yurt Dışına İşçi Gönderiminin Organizasyonu ve Ana İlkeleri.....	61
3.4.1.1.2.1. Kanuni Mecburiyet.....	62
3.4.1.1.2.2. Meccanilik İlkesi .....	62
3.4.1.1.2.3. Hizmetin Yaygınlığı İlkesi .....	62
3.4.1.1.2.4. Ekonomik Zorunluluklar .....	63
3.4.1.1.2.5. Yurt Dışındaki İşçi Haklarının Güvenlik Altına Alınması. ....	63
3.4.1.1.3. Yurt Dışına İşçi Gönderiminde Kıstaslar .....	64
3.4.1.1.3.1. Asgari Normlar.....	64
3.4.1.1.3.2. Yurt Dışına İşçi Gönderiminde Kısıtlamalar .....	64
3.4.1.1.3.3. Sıra Kıstası .....	64
3.4.1.1.3.4. İş Sözleşmesi .....	65
3.4.1.1.3.5. İşçi Talepleri.....	65
3.4.1.1.3.6. Genel Talepler .....	65
3.4.1.1.3.7. İsmen Talepler.....	65
3.4.1.1.3.8. Öncelik .....	66
3.4.1.1.3.8.1. Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Bölge Halkına Tanınan Öncelik .....	66

3.4.1.1.3.8.2. Doğal Olaylardan Zarar Görenlere Tanınan Öncelik.....	66
3.4.1.1.3.8.3. Köy Kooperatiflerine Tanınan Öncelik .....	66
3.4.1.1.3.8.4.Tenkisata (Toplu İşten Çıkarım) Tabi Tutulanlara Tanınan Öncelik .....	67
3.4.1.1.4. Yurtdışına İşçi Gönderimi Üzerine Değerlendirme .....	67
3.4.1.2. Yurtiçi İstihdam Çalışmaları .....	70
3.4.1.2.1. Yurtiçi İstihdam Faaliyetlerinin Hukuki Dayanağı.....	70
3.4.1.2.2. İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Çalışmaları .....	73
3.4.1.2.2.1. Mesleğe Yönelme (İstihdam Danışmanlığı) Çalışmaları.....	73
3.4.1.2.2.2. İşgücü Yetiştirme Çalışmaları .....	75
3.4.1.2.2.2.1. İş Öncesi Eğitim Çalışmaları .....	77
3.4.1.2.2.2.2. İşbaşında Eğitim Çalışmaları.....	79
3.4.1.2.2.2.3. Sanayide Eğitim Çalışmaları .....	79
3.4.1.2.2.3. Mesleki Rehabilitasyon Çalışmaları .....	80
3.4.1.2.2.4. Bilgi Toplama ve Değerlendirme Çalışmaları .....	81
3.4.1.2.2.4.1. İşgücü Piyasa Araştırmaları.....	81
3.4.1.2.2.4.2. İşyeri Ziyaretleri .....	82
3.4.1.2.2.4.3. İş analizi ve Meslek Sınıflandırma Çalışmaları .....	83
3.4.1.2.2.4.4. Ekonomi ve İstihdam Durumu Raporu Çalışmaları.....	83
3.4.1.2.2.5. İstihdamı Geliştirme ve İşsizlikle Mücadele Çalışmaları .....	84
3.4.1.2.2.5.1.1. Özel İstihdam Danışmanlığı Firmaları Aracılığıyla İşgücü Yerleştirme .....	86
3.4.1.2.2.5.1.2. Meslek Danışmanlığı Hizmetleri .....	87
3.4.1.2.2.5.1.3. Özel Sektörde İstihdamın Artırılmasına Yönelik Faaliyetler.....	87
3.4.1.2.2.5.1.4. Diğer İstihdam Geliştirme Faaliyetleri .....	88
3.5. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDEKİ ETKİNLİĞİ.....	88

3.6. İŐ VE İŐŐİ BULMA KURUMU'NUN SORUNLARI .....	97
<b>DEĞERLENDİRME VE SONUŐ</b> .....	100
<b>KAYNAKŐA</b> .....	104

## TABLO LİSTESİ

**Tablo 1:** İİBK'ya İş Başvurusu Sayıları, 1950-1993

**Tablo 2:** İİBK'nın Yıllara Göre İşgücü Yerleştirme Sayıları

**Tablo 3:** İİBK Vasıtasıyla Yurtdışına Gönderilenler; 1961-1975

**Tablo 4:** İİBK Vasıtasıyla Yurtdışına Gönderilenler; 1975-1994

## **KISALTMALAR**

**BBYSP** Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı

**ÇSGB** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

**DPT** Devlet Planlama Teşkilatı

**ILO** (ENG) Uluslararası Çalışma Örgütü

**İBYSP** İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı

**İİBK** İş ve İşçi Bulma Kurumu

**İŞKUR** Türkiye İş Kurumu

**m.** Madde

**s.** Sayfa

**TÜSİAD** Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

**UÇÖ** Uluslararası Çalışma Örgütü

**YİHGM** Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü

## GİRİŞ

Ekonomik sistemler dünyanın ekonomik yapısını büyük ölçüde etkilemiştir ve değiştirmiştir. Bu değişimler ülke politika yapıcılarını dönemin şartlarına uygun çözümler geliştirmeye zorlamıştır. Özellikle Avrupa ülkelerindeki sanayileşme ile birlikte ekonomik yapı ve işgücü piyasası yeni boyutlar kazanmış, işsizliğin yapısı değişmiş ve yeni türleri ortaya çıkmıştır. Niteliği değişen ve çeşitlenen işsizlik, ülkeler ve uluslararası kuruluşlar tarafından sosyal bir olgu olarak kabul edilmiştir. Bu sebeple, işsizliği önlemek ve toplumun genel refah düzeyini artırmak ülkelerin ve uluslararası kuruluşların iktisat politikalarının temel hedeflerinden biri olmuştur. Kamu istihdam kuruluşlarının hayata geçirilmesi de bu politikalardan biri olarak görülmektedir.

Kamu istihdam kurumlarının kuruluşunun kısa tarihine bakıldığında, ilk iş ve işçi bulma kurumunun İngiltere’de 1909 yılında kurulduğu, daha sonra İngiltere’yi Almanya’nın izlediği bilinmektedir. İleriki yıllarda diğer Avrupa ülkelerinde ve 1946 yılında da Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu faaliyete geçmiştir (ilerleyen bölümlerde İş ve İşçi Bulma Kurumu daha çok Kurum olarak belirtilecektir) . Kurum’un ülke şartlarının demografik, ekonomik ve sosyolojik olarak yetersiz olduğu bir dönemde kurulduğu ortaya çıkmaktadır. Yine de yüzü Batı’ya dönük olan Türkiye’nin bu adımı attığı ve Avrupa ülkelerinden bu anlamda çok geride kalmadığı görülmektedir.

Bu çalışmayla, Türkiye’nin işsizlik problemine çözüm bulmak niyetiyle geliştirmiş olduğu politikaların uygulayıcılarından biri olan İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun, faaliyetlerinin incelenerek, işsizliği önlemedeki rolü ve etkinliğinin tespiti amaçlanmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, işsizlik ve istihdama ilişkin kavramların tanımları yapılarak ayrıntılı bilgi verilmiştir. İkinci bölümde, ekonominin temelini oluşturan çalışma hayatı ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler ile ilgili bilgiler verilmiştir. Üçüncü bölümde ise çalışmanın hedefi olan Kurum’un Dünya’da ve Türkiye’de nasıl geliştiğinin amaç ve ilkeler açısından değerlendirmesi yapılarak, Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilgili ayrıntılara yer verilmiştir. Ayrıca

Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun istihdam faaliyetleri incelenerek, Kurum'un işsizliği önlemedeki etkisi ele alınmıştır.

Çalışmanın genel çerçevesi sadece İş ve İşçi Bulma Kurumu ile sınırlandırılarak Kurum'un faaliyetlerine son verildiği 4 Ekim 2000'e kadar olan dönem ele alınmıştır. Çalışmada İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun 25 Haziran 2003 yılında modernize edilerek açılan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ile ilgili dönemlere değinilmemiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TANIMLAR

#### 1.1. İŞGÜCÜ KAVRAMI

##### 1.1.1. İşgücü Kavramı ve Tanımı

Tüm toplumlarda kadın ve erkek nüfusunun belirli kısmı yaşamını devam ettirebilmek ve gelir sağlamak için çalışmak zorunda kalmaktadır. Daha genel bir ifadeyle çalışmak niyetindedir. Çalışma niyetinde olan her insan belirli bir süre aralığında ya bir iş ile meşgul oluyordur veya işi olmadığı için iş arama gayretindedir. İşgücünün tanımı; “İstihdam edilen nüfus ile bir işi olmayıp aktif olarak iş arayanların toplamıdır.”<sup>1</sup> Şeklinde yapılmaktadır. Bir başka tanımlamaya göre ise; “İşgücü, belirli bir referans dönemi içinde (referans dönemi genellikle bir yıl olarak belirlenmekle beraber, bir hafta ya da bir gün de olabilir.) iktisadi mal ve hizmetlerin üretimi için emek arzında bulunan çalışma çağındaki nüfusu kapsar. İşgücü, çalışanlar ile işsizlerin toplamı olarak ifade edilmektedir.”<sup>2</sup>

Bu tanımlar, yetişkin nüfusa dâhil bütün kişilerin “işgücü” ifadesinin içerisine alınmadığını ortaya koymaktadır. Bazı kişiler eğitim sebebiyle, bazı kişiler askerlik, kimi kişiler de, mesela ev hanımlarında olduğu gibi, çalışmayı çeşitli sebepler ile yeğlemedikleri için işgücüne katılmamaktadırlar. Diğer tanımlanması gereken kavram işgücüne katılma oranıdır. İş gücüne katılma oranı; “İşgücünün çalışabilir olgunluk ve yaştaki nüfusa oranı olarak tanımlanmaktadır.”<sup>3</sup> Bu tanımlamadan yola çıkarak iş gücü potansiyelinin önemli belirtilerinden birinin iş gücüne katılım oranı olduğu ifade edilebilir. İş gücüne katılma oranını belirleyen etmenlerden biri ise iş gücü ile yetişkin nüfus arasındaki farktır. İşgücüne katılmayı ortaya koyan etkenler çok yönlü olması nedeniyle ve ülkelere göre değişiklik gösterdiği için, her toplumda işgücüne katılma

<sup>1</sup>TÜSİAD, *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2002, s.29.

<sup>2</sup>TUİK, *Tanımlar ve Kavramlar*, 2011,

[http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html) (8 Şubat 2018)

<sup>3</sup> TÜSİAD, s.29.

oranları değişiklik gösterebilmektedir. Oranların değişiklik gösterme sebebi çalışma şeklinin, yasalara ve kültürlere göre farklılık göstermesine bağlı olarak bu dairede alınan bir karar olmasından kaynaklanmaktadır. Mesela, birtakım toplumlarda kadınların çalışması toplum tarafından kabul görmediği için kadınların işgücüne katılım oranları son derece düşüktür. Hane halkı içindeki çalışan sayısı, boş zaman tercihi, aile bireylerinin gelecekte elde etmeyi umdukları gelir, ailenin şimdi ve gelecekte arzu ettiği tüketim düzeyi, ailenin elinde bulunan menkul ve gayrimenkul değerler, eğitim ve son olarak işgücü talebi de işgücü arzından bağımsız olarak ele alınamaz. Bir iş arama kararı, iş bulma olasılığının yüksek olup olamaması ile ilgili bir karardır. İş bulma olasılığının yüksek olduğunu düşünen bir kişi iş arama kararını daha kolay verecektir. Bu bakımdan bir ülkede işgücüne katılma oranının yüksek olması o ülkenin sosyo-ekonomik yapısıyla yakından ilgilidir. “Mesela nüfusun yaş niteliği, genç nüfusun yaşlı nüfusa ve genç nüfusun toplam ülke nüfusuna oranı, gelir düzeyi, ülkede açılan okul oranı ve işgücü talebi bir ülkedeki işgücüne katılma oranını etkilemektedir.”<sup>4</sup> “Bir ülkede işgücüne katılım oranı ne kadar düşükse bu durumun sonucu olarak bağımlı nüfus bir o kadar fazla olacaktır. Çünkü bir ülkede çalışanların bakmakla yükümlü oldukları çalışmayan bir nüfus bulunmaktadır.”<sup>5</sup>

## 1.2. İŞGÜCÜ PİYASASI

### 1.2.1. İşgücü Piyasası Kavramı ve Tanımı

“İşgücü, istihdamda olanlar ile işsizlerin toplamı olarak ifade edilmektedir.”<sup>6</sup>  
“Piyasa ise ve satıcıyı ve alıcıyı bir araya getiren bir sistemdir. Buradan işgücü piyasası, işgücü talebi ve işgücü arzının karşı karşıya gelerek bir fiyat bir miktar oluşturdukları yer

<sup>4</sup> M. Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2013, s. 50-54.

<sup>5</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü(İİBK), **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**, 2.Basım, Ankara, Siyasal Yayıncılık, 1971, s.5.

<sup>6</sup>TUİK, Tanımlar ve Kavramlar, 2011,

[http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html) (9 Şubat 2018)

olarak tanımlanabilir.”<sup>7</sup> “Diğer bir tanıma göre işgücü piyasası iş arayan işsizler ile işçi arayan işverenlerin bir araya geldiği yerdir.”<sup>8</sup>

“Mal ve hizmetlerin üretimi için üretim faktörlerinin yer aldığı bir faktör piyasası işgücü piyasası içinde tanımlanmaktadır. Kısa dönemde sermaye stokunu sabit kabul ettiğimiz için tek değişken faktör işgücüdür. İşgücü piyasasında, işçi emeğini arz eder dolayısıyla işgücü arzında bulunur; işveren ise emek talep eder dolayısıyla işgücü talebinde bulunur.”<sup>9</sup>

### 1.3. İSTİHDAM KAVRAMI VE TÜRLERİ

#### 1.3.1. İstihdam Kavramı ve Tanımı

İstihdam, işçilerin üretim faaliyetleri içinde yer almasının sağlanması olarak tanımlanabilir. “İstihdam, belli bir dönemde, bir ekonomide, üretim unsurlarının mevcut olan teknolojiye göre ne ölçüde değerlendirildiği biçiminde de ifade edilmektedir.”<sup>10</sup>

*Köklü'nün ifade ettiği gibi:*

*İstihdam en basit tanımı ile kullanma, çalıştırma, hizmete alma anlamlarında kullanılmaktadır. İstihdamı dar ve geniş anlamı ile iki şekilde ele almak mümkündür. Geniş anlamda istihdam, bir ülkenin sahip olduğu üretim unsurlarının, yani, emek, toprak ve sermaye kapasitesinin bir yıllık bir dönem içindeki kullanılma derecesini ifade eder. Bu üretim faktörlerinin tamamının ya da bir kısmının üretimde kullanılması mümkündür. Geniş anlamda istihdam tanımında, bu kullanım oranını o üretim faktörünün istihdamı olarak değerlendirilir. Dar anlamda istihdam ise, bir ülkede, bir yıllık dönemde ekonomik faaliyetlere katılacak durumda olan insan gücünün kullanılma, çalışma ya da çalıştırılma derecesini (seviyesini) gösterir.<sup>11</sup>*

<sup>7</sup> İİBK, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**, s.7.

<sup>8</sup> Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Filiz Yayınevi, 1997, s.9.

<sup>9</sup> İİBK, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**, s.7.

<sup>10</sup> Aydın Türkbal, **İktisada Giriş**, Aktif Kitapevi, İstanbul, 2005, ss. 21-49.

<sup>11</sup> Aziz Köklü, **Makro İktisat**, Ankara, S Yayınları, 1976, s.67. Aktaran; Hüseyin Gökmen, “Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu”, (**Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi**, Ankara 2007), ss. 25-26.

## 1.3.2. İstihdam Türleri

### 1.3.2.1. Eksik İstihdam

İstihdam kavramı çerçevesinde işgücü piyasasının incelenmesinde önemli bir yere sahip olan eksik istihdam kavramını da tanımlamak gerekir. “Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO)’nün tanımına göre, mesleki yeteneği (eğitim ve çalışma tecrübesi) dikkate alındığında bir kişinin işi belli kurallara veya alternatif bir işe göre eksik kalması halinde eksik istihdam durumundan söz edilir.”<sup>12</sup> Eksik istihdamın başlıca iki şekli vardır.

- **Görülebilir eksik istihdam;** belirlenmiş bir referans dönemi periyodunda mevcut işinde haftalık çalışma süresi kadar çalışmadığı için yeni bir işte ya da çalışıyor olduğu işte istihdam edilmeye elverişli işgücünün var olması durumu olarak tanımlanabilir. Söz konusu eksik mesai, ekonomik ya da teknik sebeplerle geçici olarak işin durdurulması veya yavaşlatılması, yapılacak bir işin bulunmaması veya tam gün yapılacak bir iş sahasının bulunamamasından kaynaklanmaktadır.<sup>13</sup>

- **Görülemez eksik istihdam;** işgücü kaynaklarının yanlış tahsisi ile ilgilidir. Çalışanın işten sağladığı düşük gelir, üretkenliğin çok düşük olması, kişinin becerisinin eksik kapasitede kullanılması görülemez eksik istihdamın belirtileridir.<sup>14</sup>

### 1.3.2.2. Tam İstihdam

Bir ülkede belli bir dönemde çalışma arzusu ve yeteneğinde olan herkesin iş bulabileceği duruma tam istihdam denir. Ancak hiçbir ülkede hiçbir zaman çalışma yeteneğinde ve isteğinde olan nüfus yüzde yüzünün aynı zamanda gelir sağlayan bir işe sahip olması söz konusu değildir. Bu durum ancak istenen bir durum olabilir. Her ülkede belli bir seviyede kesinlikle işsiz olacaktır.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup>İİBK, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**, s.10

<sup>13</sup>TÜSİAD, s.77

<sup>14</sup>İİBK, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**, s.11

<sup>15</sup>İİBK, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**, s.11

## 1.4. İŞSİZLİK VE TÜRLERİ

### 1.4.1. İşsizliğin Tanımı

İşsizlik, modern devletin kurulmasıyla beraber hem ileri hem de ilerlemekte olan ekonomilerin en hayati sorunlarından biri olmuştur. İşgücünden üretim düşüncesiyle faydalanılmasından beri alınan tüm iktisadi ve toplumsal strateji tedbirlerine rağmen peyderpey tesirini artırmış, iktisadi düzeni ve toplumsal yapıyı negatif doğrultuda etkileyerek hem ferdî ve hem içtimaî sonuçlara yol açmıştır<sup>16</sup>

Bir ülkede çalışmak niyetinde ve çalışabilecek vaziyette olan fertlerin bir kısmının işe sahip olmaması durumu işsizlik, işsiz ise bu vaziyete maruz kalan fertlerdir.

Yukardaki tanımlamadan yola çıkıldığında işsizliğin kişilerin özgür iradeleriyle tercih ettikleri bir durum olmadığı anlaşılmaktadır. Yani potansiyel çalışma yaş arlığı ve arzusunda olan kişilerin çalışmak istememesi hali değildir. Tam tersi söz konusu bu kitlenin çalışmak istemelerine rağmen kendi iradelerinden bağımsız sebeplerden dolayı iş bulamamaları durumudur. Yani gayri iradi bir durum söz konusudur. “Başka bir ifadeyle, işsizlik kavramı hem iradi işsizliği hem gayri iradi işsizliği değil, sadece gayri iradi işsizliği kapsar.”<sup>17</sup>

Türkiye İş Kurumu işsizliği; bir işte çalışma arzusunda ve yaş ve fiziki olarak çalışmaya elverişli olan, Kurum’a iş için başvuru yaptığında en az asgari ücret düzeyinde bir geliri ya da gelir getirecek işe sahip durumda olmayan ve Kurum’a başvurmasına rağmen iş bulamayan vatandaşlar olarak tanımlamaktadır. “Kurum’a kayıtlı işgücünden, daha iyi şartlarda iş arayanlar ve belli bir işyerinde çalışmak isteyenler çıkarıldığında geri kalanlar kayıtlı işsiz sayılmaktadır.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Cahit Aydemir, “Türkiye İşgücü Yapısı ve Kırsal Alan”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 27, Sayı 1, (2013), s.116. Aktaran: Çiğdem Pekin, “İktisat Teorisinde İstihdam Yaklaşımları Çerçevesinde Türkiye’de İstihdam Sorunu ve Çözüm Önerileri”, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi, SBE, 2014), s.8.

<sup>17</sup> Erdal Ünsal, **Makro İktisada Giriş**, 1. Basım, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2004, s.36.

<sup>18</sup> Aydın Alabaş, “Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR’un Önemi”, (**Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2007), s.125.

## 1.4.2. İşsizlik Türleri

“Bireylerin işsiz olup olmamalarının ekonomik refahı nasıl etkileyeceği ve ne ölçüde bir işsizliğin aşırı sayılacağını inceleyebilmek için işsizlik kavramını, neden olan unsurlar açısından sınıflandırmak gerekir.”<sup>19</sup> İşsizlik türleri ile ilgili birçok yaklaşım bulunmaktadır. Örneğin işsizlik kişilerin özelliklerine göre sınıflandırılabilir (cinsiyet, yaş, köken, eğitim gibi). Başka bir örnek vermek gerekirse işsizlik; nitelik, bölgesellik gibi coğrafi veya mesleki sınıflandırmalar da yapılabilir ve bu sınıflandırma şekilleri değişkenlik gösterebilir. Fakat iktisat bilminde işsizlik temel olarak İradî İşsizlik ve Gayri İradî işsizlik şeklinde ele alınmaktadır.

### 1.4.2.1. İradî İşsizlik

Özgüven’e göre iradi işsizlik; “Cari (piyasadaki) ücret düzeyinde ve mevcut çalışma koşullarında çalışmak istemeyenlerin meydana getirdiği işsizliktir”<sup>20</sup>. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bu tip işsizlikte kişinin piyasadaki ücret takdirinin üstünde ya da çok üstünde ücret istemesi veya var olan çalışma şartlarından daha iyi şartlarda çalışmak istemesi söz konusudur. Diğer bir ifade ile potansiyel işgünün kendi iradesiyle işsiz kalması durumu söz konusudur.

Diğer bir tanımlamaya göre ise; “Kişi özgürlüğü ve çalışma özgürlüğü bulunan toplumlarda çalışma gücüne sahip olup da ücret koşulları veya çalışabilme olanağı olduğu halde çalışmayan, çalışmak istemeyen kişilerin oluşturduğu işsizliktir”<sup>21</sup>.

### 1.4.2.2. Gayri İradî İşsizlik

Çalışmak istemesine, çalışabilecek vaziyette olmasına rağmen ve var olan koşullarda çalışmaya razı olduğu halde iş bulamayanlar nedeniyle ortaya çıkan işsizliktir. “Bu işsizliğin iradi işsizlikten en büyük farkı mevcut şartlara razı olduğu halde iş

<sup>19</sup> M. Kemal Biçerli, *Çalışma Ekonomisi*, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2013, s. 438.

<sup>20</sup> Ali Özgüven, *İktisat Bilimine Giriş*, 5. baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, s.410

<sup>21</sup> <https://ekonomist.co/akademi/issizlik-turleri-6722/> (12Nisan 2018)

bulamamasıdır. Bu durumun en büyük sebebi ise, ekonominin içinde bulunduğu talep ve sermaye yetersizliğidir.”<sup>22</sup> Söz konusu işsizlik, çalışma gücünde ve işgücünün piyasadaki var olan şartlar içerisinde çalışmak arzusunda olmasına rağmen işçinin çalışacağı bir iş bulamaması durumu olarak ta belirtilmektedir. Gayri iradi işsizlik kendi içinde beş türe ayrılır.

#### 1.4.2.2.1. Geçici (Arızı-Friksiyonel) İşsizlik

Geçici işsizlik, sınırlı ya da geçici bir dönemde meydana gelen işsizlik halidir. Örneğin; bir işçinin var olan işinden ayrılıp tekrar iş aramaya başlaması sürecinde bir iş bulana kadar işsiz kalması hali arızı/geçici işsizliktir. Geçici işsizlik birçok sebep çerçevesinde ortaya çıkabilir. Örneğin; kişiler emekli olduğunda ya da kendi iradeleriyle işten ayrıldıklarında veya çalışma şartlarını daha ileri seviyelere çıkarmak için iş değiştirmek istediklerinde geçici işsizlik ortaya çıkmaktadır. Geçici işsizliğin bir diğer sebebi ise işverenlerin açık pozisyonlara daha kalifiye personel bulma inancıyla, çalışmak için başvuran işgücünü bekletmesi veya kabul etmemesi durumudur.<sup>23</sup>

Kısacası; yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere arızı işsizlik işgücünün akıcılığından kaynaklanır. Çalışma ve çalıştırma özgürlüğünün bulunduğu bir ekonomik düzende işçilerin belirli bir işten başka bir işe geçmek istedikleri dönemde, bu geçiş sürecinde meydana gelebilecek birçok sebepten dolayı işsiz kalma olasılıkları vardır. Bu işsizlik genellikle geçici ve kısa süreli bir işsizlik hali olduğu için arızı işsizlik olarak tanımlanır.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Gülden Ülgen, **İktisat Bilimine Giriş**, 4. Baskı, İstanbul, Der Yayıncılık, 2010, s.261.

<sup>23</sup> Ahmet Çakmak, **İktisat Makro**, Economics, John Sloman, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul: 2004, s.53; Aktaran: Gökhan Gökçalp, “1990’lı Yıllardan Günümüze Türkiye’de Büyüme, İstihdam ve İşsizlik Arasındaki İlişkilerin Analizi”, (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2009), s.47

<sup>24</sup> İlhan Tekeli, “İşsizlik” ,**Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C.2, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1998, s.138.

#### 1.4.2.2.2. Yapısal İşsizlik

Ülke ekonomilerindeki bazı iktisadi değişkenler sebebiyle işsizlik ortaya çıkabilir. Örneğin, emeğe olan talep, mal ve hizmetlerin üretim biçimi değiştiğinde değişebilir. Yapısal işsizlik, işgücünün ortaya yeni çıkan bu değişimlere ayak uydurması için geçen zaman aralığında meydana gelen işsizlik hali olarak tanımlanmaktadır. “Bu tür işsizlik, işgücünün beceriler, meslekler, sektörler ve coğrafi dağılım açısından yapısının işgücü talebinin yapısıyla tam olarak uyuşmamasından kaynaklanır.”<sup>25</sup>

Yapısal işsizlik, “Ekonomide faktör dengesinden doğan müzmin(kronik), sürekli ve yaygın karakterli bir işsizliktir”<sup>26</sup>.

Yapısal işsizlik aynı zamanda, “İstihdam olanaklarının yetersizlikleri nedeniyle bir miktar işgücünün sürekli bir biçimde işsiz kalması ve ekonomide müzmin bir işgücü fazlasının bulunması yapısal işsizliğin belirtileridir.”<sup>27</sup>

Ekonomide faktör dengesinden doğan müzmin(kronik), sürekli ve yaygın karakterli bir işsizliktir. İstihdam olanaklarının yetersizlikleri nedeniyle bir miktar işgücünün sürekli bir biçimde işsiz kalması ve ekonomide müzmin bir işgücü fazlasının bulunması yapısal işsizliğin belirtileridir.<sup>28</sup>

#### 1.4.2.2.3. Konjonktürel İşsizlik

İktisadi faaliyet hacminde konjonktür dalgalanmaları denilen ve zaman içinde tekrarlayan iniş ve çıkışlar nedeniyle, özellikle konjonktürün daralma ve dip aşamalarında görülen, istihdam hacminin, talep hacmindeki dalgalanmalar sebebiyle daralması neticesinde meydana gelen, sonlu ancak kapsamlı işsizlik durumudur. Konjonktürel

---

<sup>25</sup> Kemal Yıldırım ve Doğan Karaman, **Makro Ekonomi**, Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, Yayın No:145, 2005, s.314.

<sup>26</sup> Tekeli, “İşsizlik”, s.137.

<sup>27</sup> Tekeli, “İşsizlik”, s.137.

<sup>28</sup> Tekeli, “İşsizlik”, s.137.

işsizlik daha çok gelişmiş sanayi ülkelerinde görülür ve önlem alınmadığı takdirde kitleselleşen bir işsizliğe dönüşür.<sup>29</sup>

#### 1.4.2.2.4. Mevsim İşsizliği

Mevsim işsizliği, adında da anlaşılacağı üzere tarım, inşaat ve turizm gibi belli mevsimlere bağlı işlerde görülen dönemsel işsizliktir. Söz konusu işsizlik birtakım iktisadi faaliyetlerin belirli mevsimlerde icra edilebilmesi nedeniyle ortaya çıkar. Bu alanlardaki üretim faaliyeti bittiğinde yeni baştan işsizlik dönemi başlar. Bu tür dalgalanmalar çalışanın özgür iradesinden bağımsız olarak ortaya çıktığı ve fazla tekrarlandığı için mevsimlik işsizlik çok büyük bir problem teşkil etmektedir.<sup>30</sup>

Mevsim işsizliğinin nedenleri iki grupta toplanabilir. Birinci grup, mevsim işsizliğine dolaysız olarak ve aniden etkide bulunan nedenlerdir. Hava koşulları ve mevsim değişimleri genellikle üretimi olumsuz etkileyerek mevsim işsizliğine neden olur. Örneğin tarım kesiminde inşaat, tuğla, kireç vb. taş, toprak, kum mamulleri ile ilgili işlerde işin bütün bir yıl boyunca aralıksız sürdürülemediği üretimin belirli mevsimlerde duraklamasına yol açar. İkinci grup nedenler ise daha genel ve mevsim işsizliğine dolaylı biçimde etkide bulunan nedenlerdir. Bunlar sanayinin yapısından kaynaklanan nedenler olup, işbölümünün gelişmiş olması ile ilgilidir. Bazı mallara olan talebin belirli mevsimlerde büyük ölçüde azalmasından kaynaklanan bir işsizlik türüdür. Aynı biçimde turizm işkolundaki birçok hizmet işletmesi ölü mevsimlerde tam kapasite ile çalışamamakta, bir kısım personeli turizmin durgun olduğu aylarda işten çıkarmaktadır. Genellikle gelişmiş sanayi ülkelerinde mevsim işsizliği daha çok mal ve hizmet talebindeki mevsimlik değişimlerden kaynaklanır.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Tekeli, "İşsizlik", s.137.

<sup>30</sup> Özgüven, s.411.

<sup>31</sup> Tekeli, "İşsizlik", s.137.

#### 1.4.2.2.5. Teknolojik İşsizlik

Teknolojik işsizlik, insan işçiliğinin yerini teknolojik üretim araçlarının ikame edilmesinden ya da daha verimli olan üretim teknolojilerinin üretimde kullanılmasından kaynaklanan işsizlik türüdür.<sup>32</sup> Teknolojik gelişme sonucu (örneğin; bilgisayar teknolojisindeki gelişme sonucu), teknolojik gelişmeye uygun niteliklere sahip olmayanlar (örneğin; daktilo kullanan sekreterler) işten çıkarılırlar. Teknolojik gelişime uyum sağlayamayan fertler, teknolojik gelişmeye uygun vasıflara sahip oluncaya kadar (işgücünün niteliksel bileşimi teknolojiadaki değişime uyum sağlayana kadar) işsiz kalmaktadırlar.<sup>33</sup>

Teknolojik işsizlik, yapısal işsizliğin önemli bir parçasıdır çünkü yapısal değişimlerin temelinde teknolojik değişimler vardır. Teknolojinin ilerlemesi, bir kısım emeğin atıl kalmasına neden olmaktadır. Bu işsizlik şekli en çok gelişmekte olan ülkeleri, diğer bir deyişle sanayileşmekte olan ülkeleri etkilemektedir.

---

<sup>32</sup> Tekeli, "İşsizlik", s.137.

<sup>33</sup> Ünsal, s.406.

## İKİNCİ BÖLÜM

### GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE ÇALIŞMA HAYATI VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK GELİŞTİRİLEN POLİTİKALAR

#### 2.1. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE ÇALIŞMA HAYATINA GENEL BAKIŞ

Çalışma hayatı insanlığın var oluşundan beri mevcut olmuş bir olgudur ve uzun bir tarihi gelişmenin sonucudur. Çalışma hayatındaki işçi-işveren ilişkisinin ortaya çıkması, sosyal ve ekonomik zaruretlerin etkisi altında meydana gelen değişikliklerin gerçek bir sonucudur. Çalışma kavramı tarihsel bir bakış açısıyla ele alındığı zaman üç döneme ayrıldığı gözlemlenmektedir.

- Sanayi Devrimi'nden Önceki Dönem
- Sanayi Devrimi ve Sonrası Dönem
- Küreselleşme

Genel bir bakış açısıyla söz konusu dönemler sırasıyla ele alınacaktır.

##### 2.1.1. Sanayi Devrimi'nden Önceki Dönem

###### 2.1.1.1. Kölelik

Eski Yunanlılar, çalışmayı Tanrı'nın insanlara tatbik ettiği bir ceza olarak kabul ederlerdi. Yunan düşünürlerine göre, el işleri; ruhu kabalaştırır, insanları hakikati idrak edemeyecek ve faziletli bir hayat süremeyecek dereceye düşür. Onlara göre, insanlar için haysiyet kırıcı olmayan yegâne faaliyet, insanların geçimini temin eden ve bu suretle onların hürriyetini emniyet altına alan zirai faaliyetlerdir. Diğer bütün işler kölelere has

birer uğraşı sayılır ve seçkin zümrenin sadece güzel sanatlar, felsefe siyaset gibi, zihni faaliyetlerle meşgul olması gerektiği ileri sürülürdü.<sup>34</sup>

İlk çağlarda kabileler savaş sonrasında mağlup olan tarafı esir alır daha sonra bu esirlerin hayatlarına son verirlerdi. Zamanla bu adet yerini, esir alınanların öldürülmeyip, köle olarak kullanılmasına terk etti ve böylece kölelik anlayışı doğdu. Köle ve köle olarak doğan çocuklarının sosyal, ekonomik ve hukuki hiçbir hakkı bulunmamaktaydı. Emeğinin karşılığını göremeyen, sevgi, arzu ve ümitten mahrum olan kölenin çalışması da her zaman verimsiz olurdu.

### **2.1.1.2. Serflik**

Ortaçağ Avrupası'nda serf, çalıştığı toprağa bağlı bulunur, ondan ayrı olarak alınıp satılamazdı. Çocukları da kendisi gibi serf olmakla beraber mallarını ona devredebilirdi. Serf bağlı olduğu toprağı terk edip şehre gidemezdi. Sanayi ve ticaretin cemiyet hayatındaki önemi arttıkça serflik de gerilemiştir ve zamanla tamamen ortadan kalkmıştır.<sup>35</sup>

### **2.1.1.3. Loncalar**

Ortaçağda şehir işçisi ziraat işçisine nazaran daha müstakildi. İsteddiği yere gidip gelmekte serbest olup, mal ve mülkünü de dilediği zaman satabilirdi. Herhangi bir kimse adına da çalışmaya mecbur değildi. Yalnız bir meslek ve sanat öğrenmek isteyen küçükler, ebeveynleri tarafından bir ustanın yanına verilirdi. Yalnız çıraklık mukavelesi gereğince, usta çırağa sanatın bütün inceliklerini öğretip, yedirip içirmeyi, giydirip barındırmayı taahhüt eder, çırak ta ustanın yanında umumiyetle ücretsiz olarak çalışırdı. Sanatın inceliklerini öğrenen çırak, kalfalığa terfi eder ve normal bir ücret mukabili usta yanında çalışmaya hak kazanırdı. Sanatının gerektirdiği alet, malzeme ve bir çalışma yeri temin edebilecek hale geldiği zaman ustalık yapmaya, çırak ve kalfa istihdam etmeye hak

<sup>34</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, **İstihdamda 25 Yıl**, Ankara,1971,s.17

<sup>35</sup>İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.18

kazanırdı. Ayrıca imal edilen malın kalitesi, ücretler, çıraklığın müddet ve şartları gibi, o sanatın bütün faaliyetlerini tanzim eden loncanın da bir üyesi olurdu.<sup>36</sup> Usta, kalfa ve çırak bir arada çalışırlar, sosyal statüleri arasında büyük bir fark bulunmamaktaydı. Bu ilişkilerin samimi oluşu uyuşmazlıktan uzak bir çalışma hayatı sağlardı.

### 2.1.2. Sanayi Devrimi ve Sonrası Dönem

XVIII. Yüzyılın ikinci yarısında, batı ülkelerinde insan emeği ve gücü insafsızca kullanılarak, seri üretim ile aşırı ve hızlı zenginleşmeyi sağlayan makineleşmeye büyük önem verilmiş, işçi adeta makinenin bir parçası haline getirilmiştir.

*Lordoğlu, Özkaplan ve Törüner'e göre:*

*Sanayileşme olgusu, öncelikle makineleşmeyi kapsamaktadır. Sanayi Devrimi'nin ilk aşamasında buharlı makinelerin dokuma tezgâhlarına eklenmesi ile üretim kesintisiz devam etmiş ve üretimde standartlaşma söz konusu olmuştur. Üretim kitlesel üretime dönüşmüş ve fabrikalar açılmıştır. Daha önce toprakta çalışan büyük bir emek yığını ücretli çalışan olarak bu yeni dönemde fabrikalarda yerini almıştır. Sanayi Devrimi'nin ilk yıllarında üretim araçlarına sahip olanlar tarafından, aşırı karlılık gayesi ile çok düşük ücretle ağır çalışma koşullarında özellikle kadınların ve çocukların çalıştırılması bu dönemin en belirgin özellikleridir. Erkekler, kadınlar ve çocuklar sürekli vardiyalar halinde gece gündüz 12 saati aşkın çalıştırılmıştır. Emeklerini belirli bir süre karşılığında fabrika sahiplerine (sermaye sahiplerine) kiralayan üretim araçlarından yoksun olan bu yoksul kesimler "işçi sınıfı" olarak adlandırılan bir kitleyi oluşturmuşlardır.<sup>37</sup>*

Makineleşmenin bütün olumsuz sonuçlarına rağmen olumlu tarafı, genel ekonomideki sosyal sınıflar arasındaki uçurumun, bir nebze de olsa kapanmasına etki etmiş olmasıdır.

---

<sup>36</sup>İBK, **İstihdamda 25 Yıl**, ss.18-19

<sup>37</sup>Kuvvet Lordoğlu, Nurcan. Özkaplan ve Mete Törüner, **Çalışma İktisadı**, Ankara: Beta Yayıncılık, 2001, s. 21; Aktaran: Kenan Ören ve Hasan Yüksel, "Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatı" **Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt. 1, Sayı. 1,(2012.), s.46.

### 2.1.3. Küreselleşme

Kapitalizmin bünyesinde meydana gelen, üretimin azami sınırlara yükseltilmesi eğilimi, işçi-işveren ilişkilerinde önemli gelişmelere yol açmış ve geçmişte benzerine rastlanmayan bir şekilde yoğunlaşmış, sıkılaştırmıştır. İşçiyi çalışmaya sevk eden yegâne nedenin, maddi menfaat olduğuna inan iş adamları, ücretleri artırma yoluna giderek birçok sorunu çözebileceklerine inanmaktaydılar.

İşgücü açısından, emeğin maddi karşılığının, önemli bir motivasyon aracı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Fakat bu gerçekliğin tek başına bir anlam ifade etmediği zamanla anlaşılmaya başlanmıştır.

Yirminci yüzyılın başlarında Amerika'daki bazı sanayi kuruluşlarında, eleman seçimi, işe yerleştirme, eğitim vs. gibi işlerle meşgul olmak üzere personel şubeleri tesis edilmiştir. Bundan sonra ve özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika'da sanayi ve ticaret müesseselerinde çeşitli şubeler kurulmuştur. Diğer taraftan yorgunluk ve monotonluk konuları üzerinde araştırmalar yapılmıştır. Hem verimi artırmak hem de işçiyi daha fazla tatmin etmek amacını güden rasyonalizasyon hareketi doğmuştur.<sup>38</sup> Emeklilik, işçi sigortası, daha kaliteli yaşam ve barınma alanları, spor yapma, eğitim vs. gibi birçok sosyal alanda imkânlar sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat bütün bu iyileştirmelerin verime yansımalarının çok cüzi olması "insan" faktörü üzerinde daha fazla durma zorunluluğunu doğurmuştur. Zamanla çalışma hayatında üretim ve verimlilik açısından, insan faktörünün en önemli makeden daha önemli olduğu anlaşılmaya başlanmıştır. İnsanı merkeze koyan bu anlayış günümüze kadar gelişerek süregelmiştir. Tüm bu gelişmeler insanı temel alan masum bir amaçtan ziyade üretimi artırma, daha fazla kazanma hedefinden başka bir şey değildir.

Her şeye rağmen üretim ve verimlilik açısından önemi fark edilen insanın/işçinin öneminin anlaşılması, ekonomik ilerleme için birincil faktör olmuştur. Bu durum da çalışma hayatının daha bilimsel esaslar temelli gelişmesini tetiklemiştir. İktisat, sosyoloji, psikoloji gibi çeşitli bilim alanları birçok araştırma yaparak, sanayi ve ticari

---

<sup>38</sup> İİBK, *İstihdamda 25 Yıl*, ss.18-19

organizasyonları daha verimli hale getirmeye çalışmışlardır. Birçok üniversitede insan ilişkileri konusunda ilerlemeler kaydedilmiştir.

Günümüze yaklaştıkça çalışma olgusu daha da çeşitlenerek karmaşık bir hal almaya başlamıştır. Endüstri Devrimi'nden sonraki dönemde ağır sanayi, üretime dayalı ve fabrikasyon ekonomiden, son olarak daha çok bilgi ve hizmete dayalı üretime geçiş yapılmıştır. Bu durumdan ötürü sanayi üretimin yerini hizmet sektörü, bilgi üretimi ve ulaşım almıştır.<sup>39</sup>

Sonuç ve genel olarak çalışma olgusu çeşitli evrelerden geçerek, sürekli değişerek, gelişerek ve kanunlaşarak durdurulamaz bir seyir izlemektedir. Özellikle ekonomideki liberalleşme ve sanayileşme ile birlikte modern çalışma yasaları ortaya çıkmıştır. Çalışma hayatını düzenleyen bu kanunlara, İş Yasaları ya da Mesai Kanunları da denmektedir. Aşağıda bu konu ile ilgili ayrıntıya girilecektir.

## **2.2. TÜRK ÇALIŞMA HAYATINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK GELİŞTİRİLEN POLİTİKALAR**

### **2.2.1. Türk Çalışma Hayatına İlişkin Yasal Düzenlemelerin Tarihsel Gelişimi**

“Dünyada, sanayileşme ile ekonomik düzende liberalleşmenin yol açtığı gelişmelere paralel bir süreç, Türkiye'deki ilk çalışma yasalarının oluşumunda da izlenebilir.”<sup>40</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminden günümüze kadar çalışma hayatına ilişkin yapılan düzenlemeler üzerinde durulacaktır. Bu bölümün çalışma açısından amacı, Türkiye'de çalışma yasalarının gelişimi hakkında bir fikir oluşturmak ve böylece çalışmaya bir zemin oluşturmaktır. Konunun anlaşılabilirliğini artırmak amacıyla

- Cumhuriyet Öncesi Çalışma Yasaları ve Düzenlemeler

---

<sup>39</sup> Veysel Bozkurt, **Püritanizmden Hedonizme Yeni Çalışma Etiği**, Bursa: Alesta Basım Yayın, 2000, ss. 15-17. Aktaran: Ören ve Yüksel, s.53

<sup>40</sup> Tekeli, "İşsizlik", s.222.

- Cumhuriyet Dönemi ve Sonrası Çalışma Yasaları ve Düzenlemeler

Olarak ele alınacaktır. Aşağıda kronolojik olarak bu yasalar ele alınacaktır.

### 2.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Çalışma Yasaları ve Düzenlemeler

Mecelle-i Ahkâmı Adliye (kısaca Mecelle olarak ifade edilecektir), 1869-1876 yıllarında yapılan çalışmalar sonucunda kabul edilen ve 1926'da Medeni Kanun ile Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle kaldırılan, dönemin medeni kanunu niteliğindeki belgedir. Mecelle'nin kira sözleşmelerine ayrılan ikinci kitabında çalışma koşullarıyla ilgili kurallara da yer vermiştir. Mecelle, işçi ve işveren arasındaki ilişkilere liberal ve bireyci görüşle yaklaşmıştır.

*Mecelle, kira sözleşmelerini, konuları yönünden nesne(eşya) ve insan kirası olmak üzere ikiye ayırır. Birincisi, “menfai ayan üzerine varid olan akd-i icare”, ikincisi de “amel üzerine varid olan akd-i icare”dir. İkinci sözleşmede, “mecur”a(kiraya verilen şeye) “ecir”(işçi) denir; “ücretle amle ve hademe tutma”, kira sözleşmesinin ikinci türüne örnektir. Mecellenin ikinci kitabının altıncı bölümünün dördüncü faslı (mad.562-581), “icare-i ademiye”ye yani kira sözleşmesinin insan kirası olarak nitelendirilen bu ikinci türüne ayrılmıştır.<sup>41</sup>*

*Mecelle'ye göre ecir(işçi), “nefsini kiraya veren kimsedir”(mad 413). Öngördüğü iki ecirden birincisi “aylıklı hizmetkâr” yalnız müstecire işlemek üzere tutulan ve “ecr-i has” olarak tanımlanan işçidir. İkincisi de “müstecirden başkasına mukayyet olmayan ecir” biçiminde tanımlanan “ecr-i müsterek”tir.<sup>42</sup>*

Mecelle'nin günlük çalışma süresiyle ilgili 495. Maddesine göre, “bir kimse çalıştırmak için bir işçi tuttuğu zaman gün doğuşundan ikindiye kadar ya da gün batışına kadar çalışmak\çalıştırmak konusunda o bölgedeki geleneksel tutum neyse ona göre hareket edilir.”<sup>43</sup>

*Ücret konusunda da kimi kurallar içeren Mecelle, ücreti kira yani “bedel-i menfaat” olarak tanımlar (mad.404). “Ecr-i misil”,*

<sup>41</sup>Tekeli, “Mecelle”, s.347.

<sup>42</sup>Tekeli, “Mecelle”, s.347.

<sup>43</sup> Tekeli, “Mecelle”, s.347.

“bigaraz ehl-i vukufun takdir ettiği ücrettir1” (mad.414). “Ücretin malum olması gerekir” (mad.450). Ücretin kararlaştırılmış olduğu durumlarda ücret hakkının doğması, işçinin “ücret ile hizmet eder makuleden” olmasına bağlıdır (mad563). Ücret tutarı saptanmaksızın bir işin gördürülmesi istenmiş ve karşılığında “sana ikram ederim” denilmişse, işi yerine getiren kişi “ecr-i misil” e hak kazanır (mad.564). İşçi ile az bulunan pahalı ve değerli nesnelere bi “şey” verilmek üzere kira sözleşmesi yapıldığında, ücret (ecr-i misil) alması gerekir (mad. 566).<sup>44</sup>

İçerisinde bulunduğu zamanın koşullarında, Mecelle'nin çalışma ilişkilerini düzenlemek konusunda yeni bir gelişme olduğu anlaşılmaktadır.

Kronolojik olarak, Türkiye’de işçiyi koruyucu ilk çalışma düzenlemesi, 1865’te çıkartılan Dilaver Paşa Nizamnamesi’dir. Söz konusu düzenleme Ereğli Kömür Havzası’ndaki kömür işçisinin kötü durumunu düzeltmek amacıyla yapılmış ve padişah tarafından onaylanmadığı için de, düzenlemenin mimarı Dilaver Paşa’nın adıyla anılmıştır. Nizamname işçilerin istirahat zamanları, konaklama yerleri ve şartları, ücret ödemeleri ile ilişkin hükümleri içerir.<sup>45</sup>

Nizamnamedeki bölümler:

*Fasıl 1 (1-5.maddeler) : Kömür taharriri ve işletme izin belgesi zorunluluğu*

*Fasıl 2 (6-9.maddeler) : Maden ocaklarından iskele ve harmanlara taşıma işi*

*Fasıl 3 (10-12.maddeler) : Havzada yapılacak binaların kuralları*

*Fasıl 4 (13-20.maddeler) : Madenler için lüzumlu maden direklerinin ve direkçilerin sağlanması*

*Fasıl 5 (21-35.maddeler) : Havzadaki tertip ve istihdam meselesi*

*Fasıl 6 (36.42.maddeler) : Kömür tartma ve teslimi*

---

<sup>44</sup>Tekeli, “Mecelle”, s.347.

<sup>45</sup>Tekeli, “İşsizlik” ,s.222.

*Fasıl 7 (43.100.maddeler): Madencilerin ocaklar ile alakalı hukuksal görevleri<sup>46</sup>.Şeklindedir.*

Nizamname maden ocaklarında çalıştırılacak işçilerin (kazmacı, küfeci ve direkçi), Ereğli sancağında bulunan 14 köy halkından 13 ila 50 yaş arasındaki hasta veya sakat olmayan erkeklerin kayda geçirilmesi suretiyle saptanmaları ve belirlenecek kural göre çalıştırılmaları; ocakta çalışan işçilere gece açıkta kalmamaları için maden koğuşları yapılması yükümlülüğünü getiriyor; ocaklarda çalışmaları zorunlu olmayan kazmacıların yeteneklerine göre ücret almalarını ve en yüksek ücret veren madenciyle çalışmalarını olanaklı kılıyor; günlük çalışma süresini 10 saat olarak saptıyor, hafta tatiline izin vermiyor, buna karşılık Müslüman işçilerin iki dinsel bayramda, Hristiyan olanlarınsa Paskalya yortusunda tatil yapmalarını öngörüyor; işçi ücretlerinin öncelikle ödenmesini, ocak sahiplerinin getirip de çalıştırmadıkları işçilerin ücretlerini vermelerini zorunlu kılıyor; işçilerin ocak sahiplerinin özel işlerinde çalıştırılmalarını yasaklıyor; işçilerin yiyecek ve diğer ihtiyaçlarının ocak sahiplerince bedeli karşılığında karşılanmasını ve hastalanan işçilerin tedavi edilmesini hükme bağlıyordu.<sup>47</sup>

Türkiye’de işçileri koruyucu hükümler taşıyan ilk hukuksal metin olarak kabul edilen Dilaver Paşa Nizamnamesi, 10 Eylül 1921’de Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun’un çıkartılmasına kadar yürürlükte kaldı. Bu yeni yasayla zorunlu çalışma kaldırılmıştır ve 18 yaşından küçüklerin çalıştırılması yasaklanmıştır.<sup>48</sup>

İlk maden imtiyazı verilen nizamname olarak kabul edilen 1869 tarihli kanun, madenlerin kontrol ve denetimi, işçilerin çalışma şartları, tazminat ve sağlık konusunda yeni hükümlere yer vermiştir.<sup>49</sup>

Maadin Nizamnamesi, daha 1867’de Dilaver Paşa Nizamnamesi’yle hayata geçirilen mecburi çalışmayı kaldırarak, iş kazalarına karşı önlem ve mağdurlara tazminat uygulaması getirmiştir. 50 maddeden oluşan nizamnamede, çalışma zorunluluğunu

---

<sup>46</sup> Murat Kara, “Osmanlı Devleti’nin Son Döneminde Ereğli Kömür Havzası (1829-1920), Ereğli Coal Basin in the Late Ottoman Empire (1829-1920)”, Zonguldak: **Kdz. Ereğli, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü History Studies**, Vol. 5, Issue 1,( 2013), ss. 231-234. Aktaran: Gıyasettin Koray Turgan,“ Türkiye’de 1923-1960 Yılları Arası Zorunlu Çalışma”, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, SBE, 2015), s.38.

<sup>47</sup> Tekeli, “Dilaver Paşa”, s.306.

<sup>48</sup> Tekeli, “Dilaver Paşa”, s.306.

<sup>49</sup> Gıyasettin Koray Turgan,“ Türkiye’de 1923-1960 Yılları Arası Zorunlu Çalışma”, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, SBE, 2015), s.35.

kaldıran maddede işçilerin “ücret-i layika ve kendi rızasıyla” çalışmaları öngörülerek; madende kaza ihtimali durumunda gerekli önlemlerin alınması, kazanın hemen mühendise bildirilmesi; maden mültezimlerine madenlerde bir eczane ve bir doktor buldurması; iş kazasına uğrayan işçiler ve ailelerine mahkemece kararlaştırılacak tazminat ve yardım parası ödemesi kuralı getirilmiştir. Bu nizamnamede sonraki yıllarda 1887 ve 1906’da pek çok maddede değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle, maden üretiminde çalıştırılacak işçilerin de Osmanlı uyruğundan ve madenin bulunduğu yer halkından olması koşulları getirilmiştir.<sup>50</sup>

Osmanlı döneminde kabul edilip uygulanan sendika, grev ve uyuşmazlıkların çözülmesiyle ilgili ilk yasadır. 29 Ağustos 1909 tarihli Meclisi-i Ayan Kararnamesi’yle değiştirilerek kabul ve onandıktan sonra yürürlüğe sokulması için “tasdiki-i ali”ye sunuldu ve dönemin Resmi Gazete’si Takvimi-i Vakayi’de yayımlanmak üzere hükümete gönderilmiştir.<sup>51</sup>

II. Meşrutiyet döneminde, yabancı sermaye çevrelerinde doğan hoşnutsuzlukları gidermek amacıyla 1909’da bu kanun çıkartılarak, hükümetten ayrıcalık alıp faaliyete geçirilen çeşitli hizmet alanlarında çalışmalar yapan işletmelerde sendikal çalışmalar yasaklanmış ve çıkacak toplu iş uyuşmazlıklarının, seçilecek temsilciler yoluyla çözülmesi esası kabul edilmiştir.<sup>52</sup>

Çalışma hayatını ilgilendiren diğer bir kanun ise Tatil-i Eşgal Kanunu’dur. İlgili kanun 13 madden oluşmaktadır.

#### *Tatil-i Eşgal Kanunu;*

*1. maddede yasanın kapsamı ve uyuşmazlığın çıkarılması ile uzlaştırmaya gidiş biçimi; 2. maddede işçinin yönetime katılma yasağını; 3 ve 4. maddelerde tarafların uzlaşma daveti, sonuçları ve uzlaştırma kurulunun oluşturulmasını; 5. maddede uyuşmazlığın anlaşma ile bitmesi halini; 6. maddede grev özgürlüğü ve yasak davranışları; 7. maddede çalıştırmanın uzlaştırma hükümlerine uymaması ve cezalarını; 8. maddede sendika yasağı ve cezalarını; 9. maddede usulüne uygun olmayan grev ve cezalarını; 10. maddede grevlerin tehir ve ertelenmesi ile kolluk gücü kullanımını; 11. maddede*

<sup>50</sup> Tekeli, “Maadin Nizamnamesi”, s.327.

<sup>51</sup> Tekeli, “İşsizlik”, s.165.

<sup>52</sup> Tekeli, “İşsizlik”, s.222.

*sendika yasağı ve daha önceden kurulmuş sendikaların feshini; 12. maddede taşrada uzlaştırma kurulu oluşturulması yöntemini ve son olarak 13. maddede uygulama bakanlıklarını göstermektedir.*<sup>53</sup>

1910 yılında genel bir iş yasası çıkarılması konusu gündeme gelmiş, kanun layihaları hazırlanmış ama çeşitli nedenlerle yasalaşamamıştır. 1910 yılından 11 yıl sonra çıkarılmış olan Ereğli Havza-i Fahmiye Amelesinin Hukukuna Dair Kanun iş yasası ile ilgili dönemin tek yasasıdır.<sup>54</sup>

10 Eylül 1921 tarihinde, yapılmış olan çalışmalar neticesinde çıkarılmış olan yasa, Ereğli Havza-i Fahmiyesi Müdürlüğü tarafından maden işinde çalışanlara bildirilmiş fakat “Amele Birliği İhtiyat ve Teavün Sandığı” hayata geçirilinceye dek uygulanamamıştır.<sup>55</sup>

Kanunun işçilere sağladığı haklar:

- Ocakların etrafında işçiler için koğuşlar ve hamamlar yapılacak
- İşçiler için değerlendirilmek üzere yardım sandıkları kurulacak
- İşçilerin sağlık sorunları ve tedavileri için hastane ve eczaneler inşa edilecek
- Çalışma sırasında yaralanmış olanlara ve ölenlerin yakınlarına mahkeme kararına göre tazminat ödenecek
- İşçiler sekiz saatten fazla çalıştırılmayacak, belirlenen asgari ücretten aşağı maaş verilmeyecek ve eğer işçi fazla çalıştırılırsa fazla maaş alacak
- İktisat Müdüriyetinde işçilerin davalarını ücretsiz olarak takip edecek bir avukat bulundurulacak

<sup>50</sup> Dilek Yeşilyurt, “1909 Tatil-i Eşgal Kanunu ve Uygulamalar”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, SBE, 2010), s.3.

<sup>54</sup> Tekeli, “İşsizlik”, s.222.

<sup>55</sup> E. Murat Zaman, **Zonguldak Kömür Havzasının İki Yüzyılı**, 1. Basım, Ankara: TMMOB Maden Mühendisleri Odası Yayını, 2004, s.66.

Yasanın yürütülmesi esnasında bir takım problemler meydana gelmiştir. İlk olarak söz konusu yasanın ülkede çalışan diğer madenlerdeki işçileri kapsayıp kapsamadığı belirgin değildi. Daha sonra bu yasanın kapsamının yalnızca Zonguldak çevresindeki maden işçilerini ile ilgili olduğu açıklanmıştır.<sup>56</sup>

### 2.2.1.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sonrası Çalışma Yasaları ve Düzenlemeler

Ülkemizde 1936 yılından önce çalışma hayatını düzenleyici birçok kanun tasarısı hazırlanmıştır. 1924 yılında başlayan bu süreç 1929 ve 1932 yıllarında da devam etmiştir. Bu tasarıların sadece tasarı olarak kalmış olmaları hepsinin müşterek özelliğidir. Devleti'nin kurulmasından sonraki 10 yıl boyunca muhtelif tarihlerde iş kanunu hazırlama faaliyetleri yapılmıştır. Yapılan bu çalışmalar her seferinde sonuçlandırılmamış ve sonuçsuz kalmıştır. Bu tasarılar ülkenin ekonomik yapısı ön planda tutularak hazırlanmıştır. Tasarılar kronoloji sırasına göre incelendiğinde görülecek ortak kanaat, ilgili kanun tasarılarının yapısal olarak içinde bulunduğu ekonomik dönem ile örtüşmektedir. İlgili iş kanunu tasarıları yukarıda da belirtildiği gibi tasarı olmaktan ileriye gidememişlerdir. Ayrıca dönemin hükümetlerinin bu konuda tam olarak bir karara varamadıkları anlaşılmıştır.<sup>57</sup>

İncelendiğinde çalışma hayatını direk olarak etkileyen iş kanunu tasarılarının ilki 1924 senesine denk gelmektedir. Söz konusu yasa tasarısında, işçi haklarının neler olduğunu belirlemek, işçileri koruyucu kazanımlar elde etmek ve bu kazanımların uygulanmasını sağlamak amaçlanmıştır.

“Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk iş kanunu tasarısı ilk defa bir hükümet tarafından 3 Şubat 1924 tarihinde hazırlanmıştır.”<sup>58</sup> Tasarı olarak geldiğinde 120 madde iken daha

<sup>56</sup> Ü. Nazif Yiğitler, **Kömür Havzasında Amele Hukuku**, 1.Basım, Zonguldak: 1943, s.22. Aktaran: Murat Kara, “ Cumhuriyet Döneminde Ereğli Kömür Havzası(1920-1940)”, **DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt. 14, Sayı.1 (Şubat 2012), s.116.

<sup>57</sup> Cahit Talas, **Türkiye'nin Açıklamaları Sosyal Politika Tarihi**, 1. Basım, İstanbul: Bilgi Yayınları, 1992, s.96. Aktaran: Önder Deniz, “Atatürk Dönemi'nde Çalışma Hayatı ve 3008 Sayılı İş Kanunu”, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi, AİİE, 2005), s.70.

<sup>58</sup> Kenan Tunçomağ, **Atatürk ve Hukuk**, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.1982, ss.108-109. Aktaran: Önder Deniz, s.70.

sonra 99 maddeye düşürülmüştür. İlgili yasa tasarısı ilk olarak 17 Aralık 1925 tarihinde görüşülmeye başlanmıştır.<sup>59</sup> İlgili tasarısının belirli bir kısmı kabul edildikten sonra (Tasarının 19 maddesi kabul edilmiştir.) tasarısının geri alınması için tartışılmış ve 10 Mayıs 1926 tarihinde ise tasarısı geri alınmıştır<sup>60</sup>. Kısa ömrü olmasına rağmen bu tasarısının işçileri mümkün olduğunca koruma amaçlı olduğu söylenebilir.

Tam ve orijinal metni bulunamamış olan 1929 İş Kanunu Tasarısı, İktisat Vekâlet'ince imzalanmış 36 maddelik bir metindir. Tasarısı Şûray-ı Devlet Heyet-i Tanzimat Dairesi'nce incelendikten sonra 58 maddelik bir metne dönüştürülmüştür. Ancak Şûray-ı Devlet Heyet-i Umumiyesi'nde görüşülmekte iken geri alınmıştır. 1929 Tasarısı'nda mesleki birliklere, krediye, kaza sigortalarına, ücretlerin teminatına ilişkin hükümler yoktur.<sup>61</sup>

1932 İş Kanunu Tasarısı, işçi sorununa yaklaşım ve içerdiği sosyal politika önlemleri açısından önceki tasarılarından belirgin biçimde ayrılır. Bu tasarıda egemen olan yaklaşıma göre, iş kanunu toplumsal barışı kurar, kadınlar ve çocuklar gibi zayıfları himaye eder, maaşları garanti altına alır, iş kazası geçiren işçiler için tedbirler alır ve iş güvenliğini sağlar. Böylece iş kanunu, emekçiler denilen bir zümrenin refahı için etkili olan hükümler koymuştur. Tasarının gerekçesi devlet müdahalesinin, işçilerin toplumsal ve ekonomik gereksinimleri ve işverenlerle olan ilişkileri açısından zorunlu hale geldiğini, iş koşullarının ve çalışma özgürlüğünün bireyin ve toplumun yüksek çıkarlarına uygun biçimde düzenlenmesinin en ivedi ve önemli bir görev olduğunu ve iş kanunundan bu amaçla çıkarıldığını vurguluyordu. Gerekçe, sözleşme özgürlüğü sisteminin işçiler yönünden yarattığı olumsuz sonuçlara da değiniyordu. Bu sistemde emek, sermayenin gücü önünde savunmasız kalmıştır. İşçiye de boyun eğmekten başka çare kalmamıştır. Çalışma koşullarını hiçbir yasal denetime bağlı olmaksızın belirleyen işverenler, işçilerini “insani ruh ve ihtiyaçlardan mahrum bir istihlal amili, bir makina” gibi görmekteydiler. Sınırsız ve denetimsiz bir sözleşme özgürlüğü, emeğin sermaye çıkarına alet olması ve işçilerin maddi yoksulluğu ile sonuçlanmıştır. Bu nedenle, emeği yasal koruma altına almak, işçi sorununu bir devlet sorunu olarak görmek zorunluydu. Bununla birlikte,

---

<sup>59</sup> Deniz, s.109.

<sup>60</sup> Mesut Gülmez, *Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*, Ankara: DİE Yayınları, 1991, s.211. Aktaran: Deniz, s.70.

<sup>61</sup> Tekeli, “İş Kanunu Layihaları”, s.90.

gerekçe, devlet, ivedi bir toplumsal sorun olarak işçi sorununa müdahale ederken ekonomi ve sosyal ilkelere uyacağını belirtiyor ve yapılacak olan şeyin, anılan ilkelere toplumsal adalet ve ulusal çıkar gereklerine göre sınırlamalar getirilmesi olduğunu da ekliyordu.<sup>62</sup>

Üç kısımdan ve 192 maddeden oluşan 1932 İş Kanunu Tasarısı'nda önemli hükümler; hizmet akdi, işin tanzimi, iş kazaları sigortası, işçileri işe yerleştirme, mesleki birlikler, iş ihtilafları ve ihtilafların suret-i halli, kanun tatbikatına memur teşekküller ve cezai hükümler ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.<sup>63</sup>

1932 İş Kanunu Tasarısı dönemin devlet politikalarıyla uyuşmamıştır. Dönemine göre daha liberal olan bu tasarı, devletçilik ve halkçılık ilkeleriyle bağdaşamamış bütünleşmemiştir. Devletin ana sermayedar olduğu ve Devlet Kapitalizmi doktrininin etkisinde oluşturulan politikaların şekillendirildiği bu dönemde, öncelikle sanayinin hızlı bir şekilde kurulması, geliştirilmesi ve korunması gereği üzerinde durulmuştur. Bu sebeple süreci yavaşlatacak veya sekteye uğratacak düzenlemeler dönemin mecburiyetlerinden dolayı ötelenmiştir.<sup>64</sup>

1932 Kanun Tasarısı hükümet tarafından Meclisten geri gönderilmiş olsa da İş Kanununun zarureti kendini güçlü bir şekilde hissettirmeye devam etmiştir. Devlet veya özel girişimci tarafından kurulmuş olan işletmelerle beraber iş hayatında birçok sosyal mesele ortaya çıkmıştır. Bu yeni süreç, iş güvenliği ve sağlığı meselesini ortaya koymuş, maaşların ödenmesi durumunu, nasıl ödeneceğini gibi konuların bir kanuna bağlanması gerektiği sonucunu doğurmuştur. Diğer taraftan kadın ve çocukların korunması, sosyal sigortalar, işçi-işveren uyuşmazlıkları ve iş ve işçi bulma meseleleri gibi hayati konuların yasal zemine oturtulması zarureti ortaya çıkmıştır.

1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olunmasıyla beraber doğal olarak Milletlerarası Çalışma Teşkilatı'na, şimdiki adıyla Uluslar Arası Çalışma Örgütü

---

<sup>62</sup> Tekeli, "İş Kanunu Layihaları", s.90.

<sup>63</sup> Tekeli, "İş Kanunu Layihaları", s.90.

<sup>64</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, **Dünden Bugüne İşkur**, Ankara, 2011, s.4.

(ILO)'ne de üye olunmuştur. ILO'ya üye olmanın getirdiği mecburiyetler de yeni bir kanunun gerekliliğini zorunlu kılan bir diğer etken olmuştur.

1934 yılında bir kanun tasarısı hazırlanarak Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. Söz konusu tasarının yasalaşması iki yıl sürmüştür ve 1936 yılında kanunlaşarak 3008 sayılı İş Kanunu doğmuştur.

Mecelle dışında iş ve işçi bulma faaliyetleriyle alakalı çalışmalara önem atfedilerek değinilmediği gözlemlenmektedir. Devletçilik güdümlü politikaların şekillendiği 1930'lu yıllarda öncelikle sanayinin kurulması ve geliştirilmesi üzerinde durulmuştur.

3008 sayılı İş Kanunu'nun yasalaşmasından önceki dönemlerde iş ve işçi bulma faaliyetlerini kırsalda, özellikle mevsimlik işçiye talep olan yerlerde adına elçi, kahya, kahyabaşı, dayıbaşı, baladır vs. gibi isimlerle zikredilen şahıslar yürütmekteydi. Bunlar bazen işçi ile işverenden bir miktar para alarak, bazen de işçiye avans olarak bir miktar para vererek işçiyi borçlandırırlar ve bu suretle onu istismar ederler. Büyük merkezlerde ise "müstahdem'in büroları" adı altında veya "işçi idarehaneleri" adı ile yine bir takım hususi şahıslar tarafından ücret karşılığında işçiye iş bulmayı ve yine bir ücret karşılığında işçi arayana da işçi temin etmeyi taahhüt eder.<sup>65</sup> Liberal ekonominin müsamaha ile karşıladığı hatta desteklediği bu gibi teşebbüslerin, devletçi prensiplere bel bağlamış ekonomilerde varlık göstermesi zordur. Kısaca değinilen sebepler çerçevesinde 3008 Sayılı İş Kanunu'nun en önemli özelliği, araştırmanın amacı gereği, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulmasına karar verilmiş olmasıdır.

3008 sayılı kanun, çalışma hayatına ilişkin sorunları kapsamlı ve geniş çerçeveden kapsayıcı şekilde ele almıştır. Çalışma hayatını düzenleme amaçlı ilgili kanun, iş hayatının ayrıntılarını düzenlememiştir. İlgili ayrıntılar daha sonra çıkarılacak olan çeşitli yönetmelikler, tüzükler ve kanunlarla ele alınmıştır. Haklı olarak çalışma ve iş hayatını düzenleme amacıyla olan bir kanunda iş hayatıyla ilgili tüm ayrıntıların ele

---

<sup>65</sup> F. Hakkı Saymen, **Türk İş Hukuku**, İstanbul: Hak Kitabevi, 1954, s.748.

alınmasının zorluğu düşünülduğünde izlenen yolun ne kadar doğru olduğu anlaşılmaktadır.<sup>66</sup>

“1936 İş Kanunu, işçilerin iş bulmalarına aracılık görevini devlete vermiş; işçilere iş ve işlere işçi bulmak için kazanç amacıyla çalışılması veya özel büro açılmasını yasaklamıştır.(m. 65/1)”<sup>67</sup>.

Dördüncü faslını (m. 63-70) iş ve işçi bulma faaliyetlerine ayıran İş Kanunu’nun 63. maddesine göre; “işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi bir amme hizmeti olarak Devlet tarafından yapılır.”<sup>68</sup>

Kanunda İş ve İşçi Bulma Teşkilatı’nın görevleri şöyle belirlenmiştir.

*Her türlü ekonomik işletmelerle, serbest sanat ve hizmet niteliğindeki işler için bilgi toplamak; işgücü arz ve talebinin düzene bağlanması yönünde gerekli çalışmaları yapmak; işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip geçim koşullarındaki yükseklikle karşılaştırarak sosyal sıkıntıların önüne geçmek için tüm yurttan veya bir bölgede yahut belediye çevresinde alınması gereken önlemleri saptamak ve bunların uygulanmasına yardım etmek; mesleğe yöneltmek, işçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli olan önlemler üzerinde çalışmak ve nihayet iş sözleşmesinin yapılmasında ücret karşılığı olmaksızın aracılık etmektir. (m. 64)<sup>69</sup>.*

Araştırmanın bu kısma kadarki amacı, iş kanunlarının ve tasarılarının kronolojik genel gelişimini, zamanın ruhuna ve şartlarına cevap verme çabasını ve esas amacımız olan, Kurum’un kurulma kararına kadar olan dönemi, konunun daha anlaşılır olabilmesi için açıklamaktır. Yasaların zaman ve şartlar doğrultusunda iyiye doğru evirilerek geliştiğini ancak yavaş ilerlediğini de söylemek mümkün görünmektedir. Çalışmanın konusu olan Kurum’un işsizliği önlemedeki rolü ve etkinliği, 3008 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte daha somut bir hal almıştır denebilir.

<sup>66</sup> Ali Güzel, “3008 Sayılı İş Yasasının Önemi Ve Başlıca Hükümleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (1986), <http://dergipark.gov.tr/iusskd/issue/935/10549> ( 20 Haziran 2018) , s. 177.

<sup>67</sup> İş Kanunu, 15 Haziran 1936, Resmi Gazete(Sayı:3330), <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6215.pdf> , (10 Mart 2019)

<sup>68</sup> Güzel, s. 206.

<sup>69</sup> İş Kanunu, <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6215.pdf> , (10 Mart 2019)

Sonuç olarak, bir iş ve işçi bulma konusu oldukça geniş şekilde 1936 tarihli kanunda ancak yer almış, hükümlerin gittikçe genişleyerek uygulanması ise on yıl sonra İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK)'nin açılması ile mümkün olmuştur.

## 2.2.2. Türkiye’de İşsizliği Azaltmaya Yönelik Geliştirilen Politikalar

### 2.2.2.1. Cumhuriyetin İlk Yılları

Cumhuriyetin ilk yıllarında savaşın yaşattığı büyük tahribat her alanda olduğu gibi ekonomik alanda da kendini göstermekteydi. Ekonomik alanda savaşın da etkisiyle özellikle sanayi sektöründe Türkiye Cumhuriyeti dışa bağımlı hale gelmiş ve sanayi ürünlerini ithal etmek zorunda kalmıştır. Devlet, ekonomik olarak ayağa kalmak için birtakım önlemlerin ve kararların alınması gerektiğine inanmaktaydı ve bu kararların devletin ekonomisini güçlendireceği düşünülmekteydi. 17 Şubat 1923 tarihinde bu düşüncelerle İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır.

Kepenek ve Yentürk’e göre;

*İzmir İktisat Kongresi'nin başlıca iki amaçla toplandığı söylenebilir. Birinci amaç, sanayici, çiftçi tüccar ve iş kesimlerinin kendilerine özgü problem ve isteklerinin neler olduğunu saptamak ve bu kesimlerin siyasal yönetim ile entegrasyonunu sağlamaktır. İkincisi de, yabancı sermaye sahiplerine ekonominin gelecekte alacağı şekli açıklamak olmuştur. Bir başka açıdan bakıldığında, kongre ile yönetici kadronun iç ve dış sermaye kesimlerine güvence vermek istediği sonucuna varılabilir.<sup>70</sup>*

*İşçi grubu günlük çalışma süresinin 8 saatle sınırlandırılması, ücretli izin, toplumsal güvenlik önlemleri, hastalık, doğum, evlenme yardımı ve sigorta sağlanması, iş güvenliği, yeni açılacak tüm işlerin Türklere verilmesi, 1 Mayıs gününün işçi bayramı olması gibi düzenlemeler istiyordu. Kongrede işçilerle ilgili kararlar hükümetler tarafından dikkate alınmaz.<sup>71</sup>*

<sup>70</sup> Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, 7.Basım, İstanbul: Remzi Kitapevi,1995, s.32.

<sup>71</sup> Murat Koraltürk, **Erken Cumhuriyet Döneminde Ekonominin Türkleştirilmesi**, 1. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011, s.105.

Kongrede “İşçi grubunun özellikle ücretlere ve çalışma koşullarına yönelik istemleri tüccar ve sanayici gruplarınca benimsenmemiştir.”<sup>72</sup>

İzmir İktisat Kongresi'nde çalışma hayatı ile ilgili bazı kararlar alınmıştır. Kongre'de insanların iş tercihleri noktasında özgür oldukları vurgulanmıştır. Ayrıca işçi hakları ile ilgili bazı kararlar alınmıştır ancak işçi hakları ile ilgili bu kararların çoğu uygulanmamıştır. Diğer taraftan yerli üretimin önemi vurgulanmıştır ve yerli üretimin artırılması için teşviklerin önemine değinilmiştir.

Kongre'de ekonominin topyekûn kalkınabilmesi için özel sektörün teşvik edilmesi, geliştirilmesi, sanayi ve sanayicilerin geliştirilmesi ve teşvik edilmesi, mesleki ve teknik okulların geliştirilmesi gibi konular ele alınmış ve çeşitli kararlar kabul edilmiştir. Fakat bu kararları uygulayabilecek yeterlilikte danışmanların ve ekonomi kadrosunun olmaması uygulamalarda eksikliklere sebep olmuştur.<sup>73</sup>

*Koçtürk ve Gölalan 'ın ifade ettiği gibi:*

*Diğer bir gelişme ise 1927 yılında kabul edilen Teşvik-i Sanayi Kanunu'dur. 1913 tarihli aynı adlı yasanın kapsamının genişletilmesiyle ilgilidir. Yasaya göre, teşvik önlemlerinden yararlanacak girişimler kullandıkları beygir gücü, çalışan kişi sayısı ve yıllık çalışma süresi ölçütlerine göre dört gruba ayrılmaktaydı. Bir yanda Türkiye'de sermaye birikimini uyarıyı amaçlayan, öte yanda bu birikimi gerçekleştirmek için devlete başvuruya yönelik görüşler doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan yarı-sömürge özelliği taşıyan yapıyı kırmak için sanayileşmeyi gerçekleştirmek ana hedeflerden biriydi. Bu amaç doğrultusunda 1913'te çıkarılmış sanayii özendirme yasasının yeniden gözden geçirilmesi ve geliştirilmesiyle çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan 435 kuruluş yararlanmıştı. Bu yasa ile bölgesel ve ulusal çapta bütün fiili ve hukuki tekeller, yatırım yapma özleminde olan sermaye çevrelerine açılmıştır.<sup>74</sup>*

Teşviki Sanayi Kanunu'nun çıkarılmış olduğu yıllarda özel sektörün gelişmesinin yolunu açtığı söylenebilir. Ancak dönemin şartlarının elverişsizliği ve özel sektör için yeterli sermayenin olmaması ekonomide sanayi ağırlıklı gelişme çabalarını

<sup>72</sup> Kepenek ve Yentürk, s.33.

<sup>73</sup> Cahit Talas, **Ekonomik Sistemler**, Ankara: İmge Kitapevi, 1999, s.22-23, Aktaran: Cemil Bekiroğlu, “Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözülmesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi”, (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kadir Has Üniversitesi, SBE, 2010), s.173.

<sup>74</sup> O. Murat Koçtürk ve Meryem Gölalan, “1923-1950 Türkiye Ekonomisinin Yapısal Analizi”, **Üçüncü Sektör Kooperatifçilik**, Cilt.45, Sayı.2 (2010), s.52.

olumsuz etkilemiştir. “Özel sermayenin yetersiz oluşu kamu öncülüğünde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kurulmasını sağlayan neden olmuştur.”<sup>75</sup>

Söz konusu dönemde memleketin bir tarım ülkesi olması için çeşitli stratejiler hayata geçirilmiştir. Toprağı olmayan köylülere toprak verilmesi, tarım kredi kooperatiflerinin kurulması ve çiftçiye sağlanacak olan kredilerin çoğaltılması, zaten tarıma dayalı bir ülke olan Türkiye'nin bu süreçle beraber tarımda istihdam sayısındaki artışlar tarım ülkesi olma gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Bu durumun doğal sonucu olarak, sanayi alanında el sanatlarının çoğalması ve küçük imalathanelerin kurulması, tarım kesiminde ise küçük sayılabilecek arazi mülkiyetinin gelişmesi, gerçekleşmiştir. Diğer taraftan tarımda çalışan işgücü kesimi incelendiğinde, bir kısım işgücünün ücret karşılığında çalışan tarım işçisi olduğu gözlemlenirken bir kısım işçinin ise ücretsiz olarak çalıştığı gözlemlenmiştir. Ücretsiz çalışan işçilerin daha çok ailesine yardım eden tarım ailesinin mensupları olduğu görülmüştür. Ailesine yardım eden bu işçilerin sayıları ücret karşılığı çalışan işçilere göre daha fazladır.

İlgi dönemlerde ülkenin tarım ülkesi olduğunu savunan Makal'a göre: “1921 sanayi sayımı sonuçlarına göre toplam işçi sayısı 76 bin 216 kişi iken, kuruluş başına düşen işçi sayısı s 2'dir.”<sup>76</sup> sanayide çalışan bu işçi kesiminin sürekli olarak sanayi işçisi olduğu söylenemez. Söz konusu bu kesimin daha çok köylerden ve kırsal bölgelerden gelen ve belli bir dönem çalışıp geri memleketlerine dönen insanlar olduğu görülmüştür. Söz konusu kesimin çalışmış oldukları sanayi sektörü alanında niteliksiz ve eğitimsiz oldukları görülmüştür.

#### **2.2.2.2. Devletçi Dönem**

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin sanayileşme dönemini, getirileri ve sonuçları açısından ele alındığında devletçi dönem olarak belirtmek mümkündür. Çünkü bu yıllarda

---

<sup>75</sup> Bekiroğlu, s.174.

<sup>76</sup> Ahmet Makal, **Cumhuriyet'in 80.Yılında Türkiye'de Çalışma İlkeleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları Tartışma Metinleri, 2003, s.3. Aktaran: Bekiroğlu, s.174.

dünyada çok büyük bir ekonomik kriz olduğu halde (Büyük Buhran) Devlet dışı kapalı ve yerli ve milli sanayileşme yöntemini deneyerek genel hatlarıyla başarıya ulaşmıştır.<sup>77</sup>

Bu dönemdeki devletçi politikaları birçok açıdan ele almak mümkündür. Fakat çalışmamızın genel çerçevesi gereği, bu dönemin daha çok toplumsal bir sonucu olan iş ve işsizlik ile ilgili tarafı ele alınacaktır.

Devletçi korumacı politikaların hâkim olduğu bu dönemde, hayata geçirilen en önemli düzenlemelerden biri, 3008 Sayılı İş Kanunu'nun hayata geçirilmesidir. Kanuna göre çalışma süresi haftalık 48 saat olarak saptanmıştır. Kanunda iş ile ilgili uyuşmazlıklarda çözüm için “zorunlu hakem” düzenlemesi öngörülmüştür. Ayrıca toplu iş sözleşmeleri, sendikal faaliyetler ve grev ile ilgili haklar ele alınmıştır. Söz konusu kanunla 16 yaşından küçük olanlar ve kadınlar için çalışma koşullarında olumlu sınırlamalar getirilmiştir.

Kanun'da uygulama alanı sadece 10 ve üzeri işçi çalıştıran işyerleri olarak sınırlandırılmıştır. Daha çok küçük sanayi işletmelerinin fazla olduğu hesaba katıldığında söz konusu kanun maddelerinin kapsamı sınırlı bir kesimi ilgilendirmiştir. Diğer taraftan 3008 Sayılı İş Kanunu'nda yer alan iş güvenliği ve toplumsal güvenlik ile alakalı maddeler 1941 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır.<sup>78</sup>

Diğer önemli gelişme ise Kurum'un kurulması ile ilgili yasa da yine 3008 Sayılı İş Kanunu ile karara bağlanmıştır.

Devletçi dönem olarak adlandırılan dönemde işsizlik durumu ilginç özellikler taşımaktadır. Bu dönemde sanayi işletmeleri daha önce de denildiği gibi nitelikli işgücü bulmakta zorlanmaktadırlar ayrıca kırsal kesimden gelen niteliksiz işgücünün sürekli olarak çalışmamaları, yani belli bir süre çalışıp o süre dolduktan sonra memleketlerine dönmeleri işletmeler açısından nitelikli ve niteliksiz işgücü bulamama sorununu meydana getirmiştir. Bu yıllarda dünyayı sarsan Büyük Buhran'ın da olumsuz etkisiyle tarımsal ürünlerin fiyatlarında meydana gelen büyük düşüşler çiftçi nüfusunun yaşam

---

<sup>77</sup> Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**, 20.Basım, Ankara: İmge Kitabevi, 2015, s.59.

<sup>78</sup> Kepenek ve Yentürk, s.73.

standartlarını olumsuz olarak etkilemiştir.<sup>79</sup> “Bu yıllar çiftçi nüfusunun büyük huzursuzluğa sürüklendiği yıllardır.”<sup>80</sup>

*Kepenek ve Yentürk ilgili dönemi şöyle ifade etmektedir:*

*Tarım sektöründeki ekonomik daralma ve sanayi sektöründe çalışacak işçi bulunamaması bir çelişki meydana getirmiştir. Bu durum toplumsal gelişmedeki farklılaşmayı ya da çelişik yapıyı göstermesi yönünden ilginç sayılmalıdır. Dönem boyunca, kurumsal yenileşme sürdürülmüş ve bunu sanayileşme yönündeki devletçi girişim izlemiştir. Ancak bu gelişme geleneksel kırsal toplumsal yapının çözülmesine yetmemiştir. Kurumsal yenileşmenin hareketliliğiyle toplumsal durağanlık iç içedir. Bir başka açıdan bakıldığında incelenen dönemin bir toplumsal birikim dönemi olduğu sonucuna varılabilir.<sup>81</sup>*

Devletçilik uygulamasının somut olarak görülebildiği yegâne eylem 1930’ların başında uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı(BBYSP)’dir.

Dünyayı sarsan ekonomik bunalım sırasında Türkiye ekonomisinin iç dinamikleri incelenmiş ve ekonomik problemlerin çözüme kavuşturulması için birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda ülke ekonomisinin kalkınması için çözüm önerileri sunulmuştur. Sunulan bu çözüm önerilerinin pratiğe dökülmesi için çalışmalar başlatılmış ve Ekonomi Bakanlığı'nca tüm çalışmalar yapılarak, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmıştır.<sup>82</sup>

BBYSP’nin belli başlı amaçları şunlardır:

- Tarımsal üretim ürünlerinin ve doğal kaynakların işlenmesine dayalı, ilgili kaynakların olduğu yerlerde ya da bölgelerde sanayileşme
- İthal edilen mallar yerine yerli malların üretimini sağlamak
- Kurulan sanayi işletmelerinin özellikle hammaddeye yakın olması ve işgücü konusunda problem yaşanacak yerler olmaması.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Kepenek ve Yentürk, s.73.

<sup>80</sup> Boratav, s.67.

<sup>81</sup> Kepenek ve Yentürk, s.73.

<sup>82</sup> Koçtürk ve Gölalan, s.58.

<sup>83</sup> Kepenek ve Yentürk, s.60.

BBYSP'nin amaçları incelendiğinde yalın bir sanayi planı olduğu ortaya çıkmaktadır. Planda tarif edilen işletmelerin insan gücüne yakın olması öngörüsü kalıcı istihdama yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir.

BBYSP, uygulanması noktasında amacına ulaşmıştır. Birinci planda başarı elde edilince İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBYSP) için çalışmalar yapılmıştır. İBYSP için 1936 yılında başlayan çalışmalar İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır.

Söz konusu dönem özetlemek gerekirse; Türkiye Cumhuriyeti'nin tarıma dayalı bir ekonomi olduğu gerçeği ön plana çıkmıştır. İstihdamın özelliği itibariyle çalışma yaşındaki işgücünün küçük bir bölümü yeni kurulmuş endüstri kuruluşlarında, büyük bir bölümü ise tarımda işe yerleştirilmiştir. Bu dönemde devletçilik politikasının temelleri atılmış ve ithal ikame politikası üretim anlayışı olarak kabul edilmiştir.<sup>84</sup>

### 2.2.2.3. İkinci Dünya Savaşı ve Sonrası Dönem

Türkiye Cumhuriyeti Devleti İkinci Dünya Savaşı'na girmemiştir ancak savaşın birçok etkisini yaşamıştır. Savaş nedeniyle yetişkin erkek nüfusun askere çağırılması, ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayalı olan Türkiye'yi üretimde gerilemeye itmiştir. Daha önceden yapılan planlama çalışmaları bu dönemde hayata geçirilememiştir.

İBYSP (1938-1943 yılları aralığında uygulanmak için hazırlanmıştır.) savaş şartları sebebiyle hayata geçirilememiştir. Savaş koşulları nedeniyle savunma harcamalarının artması, planlanan yatırımların hayata geçirilememesindeki en önemli etkidir. Ayrıca bu dönemde tüketim artmıştır ve üretim azalmıştır. Enflasyon bu dönemde ileri boyutlarda ulaşmıştır.

Dönem içerisinde sosyal güvenlik alanında da önemli gelişmeler sağlanmıştır.

*Türkiye'nin sanayileşme sürecinde işgücünün statü dağılımında meydana gelen değişimler ve ücretlilerin payının artması, kırdan kente iç göç ve aile yapısındaki değişikliklerin doğurduğu*

<sup>84</sup> Hazine, **Cumhuriyetin 80.Yılı Özel Sayısı**, Ankara: Hazine Yayınları, 2006, ss.6-10, Aktaran: : Bekiroğlu, s.176.

*sorunlar, sosyal güvenliğe ihtiyacı artırmıştır. Çok partili siyasal yaşama geçiş ve partiler arası rekabetin, kitlelerin iktisadi ve sosyal durumlarına olan duyarlılığının artırması yanında, özellikle Batı Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaygınlaşan sosyal güvenlik akımı da Türkiye'de sosyal güvenlik alanındaki gelişmeler ve kurumsallaşma üzerinde etkili olmuştur.<sup>85</sup>*

Kırdan kente göçüş beraberinde çözüme kavuşturulması gereken bazı problemleri de getirmiştir. Bunlardan en önemlisi kontrolsüz gerçekleşen bu göçler sonucunda ortaya çıkan işsizlik meselesidir. Diğer taraftan çalışan işgücünün sorunları Devlet'i çözüm üretme yoluna itmiştir.

*Bu konuyu Makal şöyle ifade etmiştir:*

*Kuşkusuz, çok partili siyasal yaşama geçilmesi, Türkiye'de demokrasinin tüm kurumlarıyla varlık kazanması ve batılı anlamda çoğulcu bir sisteme geçilmiş olması anlamına gelmemektedir ve birbirlerinden çok da farklı olmayan iki partiye dayalı çoğunlukçu bir sistemin oluşması biçiminde tezahür etmiştir. Ancak, bu gelişmeler dahi, çalışma ilişkileri açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. 1946 yılında, derneklerin kuruluşunda tescil zorunluluğunu getiren ve bazı tür cemiyetlerin kurulmasını yasaklayan 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu'nda değişiklikler yapılmasıyla, CHP dışındaki siyasal partilerin kurulması, yanında; sınıf esasına veya adına dayanan cemiyetlerin, bu çerçevede sendikaların kurulması da mümkün hale geldi. Böylece hukuksal olarak "sendika yasağı" rejiminden, "sendika özgürlüğü" rejimine geçilmiş oluyordu. Bir taraftan çalışma ilişkilerinin işçi ve işveren taraflarının sendikalarda örgütlenmesi mümkün hale gelirken, diğer taraftan devlet kendisi de, gelişmekte olan çalışma ilişkileri alanına yönelik olarak örgütlenme ve düzenleme çabaları içerisine girdi. 1945 yılında Çalışma Bakanlığı'nın ve İşçi Sigortaları Kurumu'nun, 1946 yılında İş ve İşçi Kurumu'nun oluşturulması bu sürecin önemli halkalarıdır.<sup>86</sup>*

1936'da 3008 Sayılı İş Kanunu ile yasal düzenlemesi gerçekleştirilen İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kurulması için hedeflenen yıl 1939 olmasına rağmen bu öngörü hayata geçirilememiştir. Daha sonra araya İkinci Dünya Savaşı'nın girmesi sebebiyle gündeme gelmemiş ve 15 Mart 1946'da ancak kurulabilmiştir.

---

<sup>85</sup> Ahmet Makal, "Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye'de Çalışma İlişkileri". **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt.0, Sayı.47 (2012), s.130.

<sup>86</sup>Makal ss.129-130.

Çalışma hayatını düzenleme ve sosyal sorun olan işsizliği azaltma gayretinde olan Devlet'in; dönem içerisinde, işgücünün gelişimine paralel olarak, Çalışma Bakanlığı'nı ve geç kalınmasına rağmen İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu faaliyete geçirmiş olması, bu duruma verdiği ehemmiyeti göstermektedir.<sup>87</sup>

1950-1959 yılları arasında işgücünün niceliksel ve niteliksel değişimi hız kazanmıştır. Bu dönemde kentleşme hız kazanmış işçi sayısında artışlar olmuş, yeni çalışma sahaları meydana gelmiştir. Kentleşme hızındaki artışla beraber konut sorunu, kiralarda yükselmesi, altyapı sorunu gibi yeni problemler ortaya çıkmıştır. 1950- 1959 dönem aralığında iş bulma oranı en çok tarım ve hizmet sektöründedir.

1950-1959 yılları arasında iş gücünün örgütlenmesi ve işçilerin sosyal hakları alanında bazı gelişmeler görülmüştür. Özellikle sigortalı çalışan sayısındaki artış ve sendikalı işçi sayısındaki artış bu duruma örnek verilebilir.

Sonuç olarak 1950-1959 yılları arasında işçi sayısında önemli artışlar olmuştur. Hızlı nüfus artışı ve kırsal kesimin çözülmesi işçi sayısını artırmıştır. Bu artış bazı kentlerde ilk defa açık işsizliğin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. \*

#### **2.2.2.4. Planlı Dönem**

Türkiye ekonomisi 1950'lerin sonunda yaşadığı ekonomik sıkıntılarla beraber sosyal ve kültürel dönüşümler yaşamıştır. Ekonomide yaşanan problemler dönemin politika yapıcılarını, ülke ekonomisinin istikrarlı bir çizgiye oturtulması için çalışmaya itmiştir. Amacı refah düzeyi yüksek yapı oluşturmak ve topyekûn kalkınma olan planların birçok hedefi vardı. İstihdam imkânlarının iyileştirilmesi de bu hedefler arasında bulunmaktadır.

---

<sup>87</sup> Kepenek ve Yentürk, s.115.

\*Konu ile ilgili daha fazla bilgi için; Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, 7.Basım, İstanbul: Remzi Kitapevi,1995, s.81-128.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1963–1967) amacı;

*İnsan hak ve hürriyetlerini, milli dayanışmayı, sosyal adaleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak bir demokratik düzeni kesin olarak seçmiş olan Türk Milleti'nin, Anayasamızda açık ifadesini bulan iktisadi ve sosyal hayatı, keyfi ve plansız davranış tecrübelerine son verip adalete, tam çalışma esasına ve herkesin insan haysiyetine yaraşır bir yasayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenleme arzu ve azmine uygun olarak: Milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek üzere Birinci Beş Yıllık (1963-1967) Kalkınma Planı hazırlanmıştır.<sup>88</sup>*

Olarak belirtilmiştir.

Çalışmanın çerçevesi gereği Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın işsizliği önlemeye yönelik gayesi ya da daha genel ifade ile istihdam açısından hedeflenenin ne olduğu planın 442'inci sayfasında şöyle ifade edilmiştir:

- *İşsizlik meselesini çözmek,*
- *Çalışanların meslekî seviyelerini yükseltmek,*
- *Her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikasıyla yetişenleri yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak,*
- *Çalışan nüfusun çeşitli meslek gruplarının bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılışı sağlamaktır<sup>89</sup>.*

Planda sosyal güvenlik tedbiri olarak özetle;

İşçi statüsündeki vatandaşlar için işsizlik sigortası servisinin kurulması adına çalışmalar yapılacaktır. İşsizlik sigortasının sürdürülebilir bir politika olabilmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun modernleştirilmesi ve Sosyal Güvenlik Teşkilatı'nın İş ve İşçi Bulma Kurumu ile sıkı bir işbirliği kurması sağlanacaktır. Ayrıca İşçi Sendikaları ile İş

<sup>88</sup>Devlet Planlama Teşkilatı(DPT), Kalkınma Planı(Birinci Beş Yıl),1963, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1l-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1963-1967%E2%80%8B.pdf> (3 Şubat 2019), s.3.

<sup>89</sup> DPT, (3 Şubat 2019), s.442.

ve İşçi Bulma Kurumu ve Sosyal Güvenlik Teşkilatı arasındaki koordinasyon sağlanacaktır.<sup>90</sup>

Planda işçi- işveren ilişkileri açısından hedefler belirlenmiştir. İşçi ve işveren arasında uyumlu bir çalışmanın olabilmesi için gerekli olan şartların oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çalışmalarla;

- *İşgücüne işveren karşısında eşit bir konuşma ve tartışma gücü sağlamak, işçi ile işveren arasında sosyal adalet ilkelerine dayanan bir menfaat birliği yaratmak ve böylece bir yandan sendikaları geliştirmek öte yandan demokratik düzen gereklerini yerine getirmek için toplu sözleşme ve grev-lokavt ile ilgili temel haklar kanunlaştırılacaktır.*<sup>91</sup>

- *Uzlaştırma ve tahkim konusunda eksik ve günümüze uymayan yasa ve tüzükler değiştirilecektir. Böylece ücretlerin tek yönlü kesinleşmesi ve daha âdil bir gelir dağılımını sağlamada başlıca unsurlardan biri olan en düşük ücretlerin uygulamada nitelik değiştirecek en yüksek ücretler halini almaları önlenecek, çalışma saatleri, ücretli izinler gibi çalışma şartlarının tespitinde ve uygulama metotların değiştirilmesinde iş - gücünün etkin bir rol oynaması sağlanacaktır.*<sup>92</sup>

Planda, yurtdışına işgücü ihracı diğer bir hedef olarak belirtilmiştir. Bu hedef belirlenirken nitelikli işgücünü elde tutmanın gerekliliği vurgulanmıştır. İstihdam ve işsizlik tedbirleri ile ilgili bölümde; İşsizliği önlemeye yönelik politikalardan biri de var olan işgücü fazlalığını, işgücü bulmakta zorluk çeken Avrupa ülkelerine ihraç etmektir. Fakat Türkiye niteliksiz işgücü fazlalığı yaşarken diğer taraftan nitelikli işgücü bulma noktasında sorun yaşayan bir ülkedir. Farklı ülkelere iş gücü gönderirken nitelikli iş gücünün elde tutulmaması sorun yaratabilir. Bu sorunun önlenmesi için gerekli olan tüm tedbirlerin alınmasının şart olduğu vurgulanmıştır.<sup>93</sup>

Birinci plandaki bu hedeflere büyük ölçüde yaklaşmıştır. 27 Mayıs 1960 ve 1961 Anayasası'ndan sonraki dönemde çıkarılmış olan ve 24 Temmuz 1965'te yürürlüğe giren 274 Sayılı Sendikalar Kanunu bu duruma örnek verilebilir. Ayrıca 275 Sayılı Toplu

---

<sup>90</sup>DPT, (3 Şubat 2019), s.111

<sup>91</sup>DPT, (3 Şubat 2019), s.107.

<sup>92</sup>DPT, (3 Şubat 2019), s.107.

<sup>93</sup>DPT, (3 Şubat 2019), s.456.

İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu'nu, 14 Ağustos 1965'te yürürlüğe giren 624 Sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, 13 Şubat 1967'de DİSK'in kuruluşu ve 1960'ta sayısı 282967 olan sendikalı işçinin 1967'de 834680 kişiye ulaşması planın hedeflerine büyük ölçüde ulaştığını göstermektedir.<sup>94</sup>

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun geliştirilmesine ilişkin maddesi son derece soyut bir öneri özelliği taşımaktadır. Planda işsizliği azaltma ve önleme çalışmaları için somut öneriler getirilmemiş ve iş bulma konusuna etkin bir şekilde değinilmemiştir.

1968'te yürürlüğe giren İkinci Beş Yıllık kalkınma Planı (1968-1972)'nda birinci planda yer verilmeyen yurt dışındaki işçiler üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda yurt dışına giden işçilerin iyi çalışma ve yaşam koşullarına sahip olmasına çalışılacağı, yurt içinde yeni iş imkânlarının bulmasının amaçlandığı ve yurt dışına işgücü gönderilmesinin sürekli bir politika olmadığı vurgulanmıştır. Nitelikli işgücünün işsizliğin yoğun olduğu sektörlerden ve tarım sektöründen olmasına çalışılacağı, işçilerin elde ettikleri kazançların, ülkede kazançlı yatırımlara dönüşecek şekilde değerlendirilmesi hususunun sağlanacağı belirtilmiştir.

Planda tarım sektöründe çalışanların İş Kanunu kapsamı dışında bulunduğu; çalışma yaşamının düzenlenmesinde Çalışma Bakanlığı'nın olanaklarının yeterli olmadığı, Kurum'un işlevini yerine getirecek durumda bulunmadığı; ücretler, çalışma süreleri, toplu sözleşmeler, iş güvenliği, yurt dışındaki işçiler kamularında birinci plan döneminde kaydedilen gelişmeler anlatıldıktan sonra, uygulanacak politikalar açıklanmıştır. Çalışma Bakanlığı'nın ve Kurum'un artan ve değişen gereksinimler doğrultusunda güçlendirileceği; yasal düzenlemelerdeki aksaklıkların giderileceği bu politikaların başlıcaları olmuştur.<sup>95</sup>

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilgili kısımlar aşağıdadır:

*Çalışma hayatının düzenlenmesi için 1946 yılında Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. Bu konudaki çeşitli gelişmelere rağmen*

<sup>94</sup> Tekeli, "Kalkınma Planlarında", s.203.

<sup>95</sup> Tekeli, "Kalkınma Planlarında", s.203.

*Çalışma Bakanlığı'nın imkânları kuruluşundan bu yana sınırlı kalmıştır. Bu bakanlığa bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu da gereken fonksiyonunu yerine getirecek durumda değildir. İş ve İşçi Bulma Kurumu, işgücünün dış ülkelere gitmesi ve ilgili sorunları ile uğraşmaktadır. Çalışma hayatının düzenlenmesinde ve işçi ve işveren ilişkilerinde, devlete düşen sorumlulukları taşımak için Çalışma Bakanlığı güçlendirilecek, bu alandaki araştırma faaliyetlerine ağırlık verilecek, eleman ihtiyacı giderici eğitim imkânları sağlanacaktır. İş ve İşçi Bulma Kurumu gelişen istihdam farklılıkları işgücünün mesleklere dağılımında önümüzdeki yıllarda beklenen hızla gelişmelere yön verecek bir niteliğe kavuşturulacak, mesleğe yöneltme görevini de içine alan bir kurum durumuna getirilecektir.<sup>96</sup>*

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işsizliği önleme adına, burada değinilmeyen tedbirler de dâhil birçok önlem alınmıştır ancak tüm bu çalışmalara rağmen işsizlik artarak devam etmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işsizliği önlemedeki rolü artırılmaya çalışılsa da yeterli gelişme gözlemlenmemiştir.

1973'te yürürlüğe giren Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)'nda, sanayi, hizmetler ve kamu kesiminde çalışanların çalışma koşullarında yasal gelişmelerin kaydedildiği planlı dönem içerisinde, grev, toplu sözleşme, kurumların ve özellikle yeni iş kanununun olumlu etkilerine, sanayi ve hizmet sektörlerinde örgütlenemeyen işçileri içeren asgari ücretin anayasa ilkelerine göre belirlenmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Küçük işletmeler ve tarım işçilerinin çalışma koşullarında değişme olmadığı; yurt dışındaki işçilerin çalışma koşulları, ücretleri ve sosyal güvenliklerinin buldukları ülkelerin işçileri ile eşit hale getirildiği belirtilmektedir.<sup>97</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilgili konulara bu planlamada doğrudan değinilmemiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983). 1979 yılında bir yıl gecikmeli olarak uygulanmaya başlamıştır. Bu gecikmenin en önemli sebebi ülkenin içinde bulunmuş olduğu ekonomik kriz ve siyasal bunalımdır. Özellikle ekonomik kriz ve enflasyon bu dönemde daha önceki krizlerden daha ağır bir şekilde ülkede hissedilmiştir. 1974 yılından itibaren dünyada petrol fiyatlarının sürekli bir şekilde yükselmesi Türkiye'yi hem doğrudan hem de dolaylı olarak etkilemiştir. Türkiye'nin ticari ilişkiler

<sup>96</sup>DPT, Kalkınma Planı(İkinci Beş Yıl),1968, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C4%B0kinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972%E2%80%8B.pdf> (3 Şubat 2019), s.s.141-142-143.

<sup>97</sup> Tekeli, "Kalkınma Planlarında", s.203.

içinde bulunduğu ülkelerle ithalat ve ihracat azalmış, ödemeler dengesi bozulmuştur. Petrol krizi ile beraber Avrupa ülkeleri dış ülkelere işçi alımını durdurduğu için Türkiye’de işsizlik rakamları daha hızlı artmaya başlamıştır.<sup>98</sup>

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda çalışma hayatı, işsizlik ve işgücü ile ilgili olarak; sendikali ve toplu sözleşmeli çalışma koşullarına sahip olmayan işçilerin, bu haklara sahip olmasının yolunun açılacağına değinilmiştir. İşçi maaşlarındaki büyük vergi yükünün azaltılacağı, maaşların belirlenmesinde “eşit işe eşit ücret” ilkesinin baz alınacağı ve işçiler ile kamu görevlilerinin ekonomik hak ve toplumsal güvenliklerine ilişkin yasal düzenlemelerdeki farklılığın giderileceği bildirilmiştir. Planda toplu sözleşme ve grev hakkının kamu hizmetlerinin özelliklerine göre genişletileceği, İş Kanunu’nda kapsam genişletici ve istihdam güvencesini artırıcı değişikliklerin yapılacağı, işçi ve çırakların eğitimlerinin yeni yasa ile düzenleneceği ve İşsizlik Sigortası Kanunu’yla beraber Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı’nın da çıkarılacağına değinilmiştir.<sup>99</sup>

Dördüncü Plan’da Kurum ile ilgili tespitler yapılmış ve hedefler belirlenmiştir. Örneğin;

*Ekim 1977’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’na kayıtlı işsiz sayısının 126 000 kişi olması yanı sıra, en azından 115 000 kişinin de İş ve İşçi Bulma Kurumu dışındaki kanallardan iş aramakta olduğu tahmin edilmektedir. Böylece, iş arayan işsiz sayısı 241 000 kişi olarak belirlenmekle birlikte bunun da iş arayan işsizlerin tümünü güvenilir biçimde kavradığını söylemek güçtür.<sup>100</sup>*

İş ve İşçi Bulma Kurumu’na kayıtlı işsizlerden sadece 11000 kişi Kurum aracılığıyla iş arama yolunu seçmiştir. Bu durum Kurum’un dönem içerisindeki bilinirliği ve imajı hakkında olumsuz ipuçları vermektedir. Çözüm olarak Kurum’un şartlarının ve kabiliyetinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir.

<sup>98</sup> Kepenek ve Yentürk, s.s.139-140.

<sup>99</sup> Tekeli, “Kalkınma Planlarında”, s.204.

<sup>100</sup>DPT, Kalkınma Planı(İkinci Beş Yıl),1979, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/D%C3%B6rd%C3%BCnc%C3%BC-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1979-1983%E2%80%8B.pdf> (3 Şubat 2019), s.27.

Dördüncü Planda,

*İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun; yerel ölçekten kaynaklanan en son verilere dayalı olarak, ülkenin üretim sürecinde yoğunlaşan ekonomik ve teknolojik değişme ve gelişmeleri algılayabilecek, üretim sürecinin güncel ve gelecekteki insan gücü gereksinmelerini tanımlayabilecek, işgücü piyasasının bütününde etkin, teknik bir örgütsel yapıya kavuşturulacaktır.*<sup>101</sup>

Hedefi belirlenmiştir

*İş ve işçi bulma hizmetleri her alanı kapsayan bir devlet işlevi olarak, bir yandan işsizliği azaltıcı, bir yandan da insan gücünün rasyonel biçimde kullanımını sağlayıcı yönde örgütlenip düzenlenecektir.*<sup>102</sup>

Maddesi ise diğer bir hedef olarak karşımıza çıkmaktadır

Önceki üç kalkınma planı dâhil olmak üzere, Kurum ile ilgili yapılan tespitlerin ve hedeflerin benzer hatta neredeyse tekrarlanan maddeler olduğu tespit edilebilir. Dört planın ortak özelliği, gerçekleştirilmek istenen hedeflerin birçoğunun hayata geçirilememiş olması olarak telaffuz edilebilir. Dolayısıyla, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile ilgili planların çoğunun uygulanamamış olması, genel olarak tüm planların uygulanmasındaki aksaklıklara bağlamak doğru olabilir.

*Sonuç olarak, 1970'li yıllardan sonra ekonomide yaşanmaya başlayan durgunluk, ödemeler dengesi açıklarının giderek artmasına sebep olmuştur. Kalkınma planlarının hedeflerine ulaşmada kısmen başarılı olmuş olmasına karşın, 1970 yılının sonuna doğru yaşanmış olan ekonomik, politik ve toplumsal kriz yatırımların azalmasına ve işsizlik sorununun daha da artmasına sebebiyet vermiştir. Ortaya çıkan siyasi ve ekonomik tikanlıklar, ithal ikameci sanayileşme modelinin terk edilmesi gereğini ortaya koymuştur. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulanmasına olanak kalmadan yapılan askeri müdahale ile devletin her düzeyde yapılanmaya gitmesini gerektiren bir dönem başlamıştır. 1980 yılında yapılan askeri müdahalenin ardından alınan 24 Ocak kararları Türkiye'nin uyguladığı iktisat politikalarını tamamen değiştirmiştir. 24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlar istikrar tedbirleri yürürlüğe konulmuştur. 24 Ocak kararlarının temel özelliği ithal ikameci sanayileşmeden dışa açık sanayileşme stratejisine geçilmesidir. Bu kararlar aynı zamanda emek piyasaları üzerinde de etkili olmuştur. 1980'e kadar uygulanan "Keynesyen politikalar",*

<sup>101</sup> DPT, (3 Şubat 2019), s.278.

<sup>102</sup> DPT, (3 Şubat 2019), s.661.

*“arz yanlı” ekonomi politikalarına geçiş yapılmıştır. Piyasanın işleyişi sonucunda işsizliğin olabileceğini savunan bu politikalar, emek piyasaları ile ilgili düzenlemelerin azaltılması ve sendikaların gücünün sınırlandırılması gerektiği görüşünü benimsemiştir. 1980 yılına kadar gerçekleştirilen kalkınma planlarında istihdam probleminin çözümü için, biri sanayileşme diğeri ekonomik büyüme olmak üzere iki ana hedefin belirlendiği söylenebilir. İstihdam sorunu bu iki ana hedef eksenine oturtulmuştur. Türkiye’de yaygın istihdam politikalarının planlı kalkınma dönemlerinde başladığı öne sürülebilir. Uygulanan istihdam politikaları ele alındığında, devlet planlı dönemin ilk yıllarında istihdam sorununun çözümünü sanayi sektörünün ilerlemesine bağlı olacağına karar vermiştir. 1970’li yıllarda sanayi ve hizmetler sektörünün gelişimiyle istihdam probleminin çözülemeyeceği anlaşılmış ve devlet, aktif istihdam politikaları uygulama yönünde kararlar almıştır.<sup>103</sup>*

#### **2.2.2.5. 24 Ocak Kararları Sonrası Dönem**

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin 1960'lı yıllarda benimsemiş olduğu ithal ikameci sanayileşme stratejisi ve bu strateji ile ortaya çıkan birikim rejimi 1980 yılında tıkanma noktasına gelmiştir. “Kriz kendisini hızlı fiyat artışları, dış açıkların ve dış borçların artışı, döviz ve üretim darboğazları şeklinde göstermiştir.”<sup>104</sup> “Aynı durum işsizlik konusunda da geçerliydi ve bu olgu, ekonomik bunalımı, toplumsal ve siyasi boyutlara taşımıştır.”<sup>105</sup>

Türkiye’de uygulanan ilk üç kalkınma planı uygulaması genel hatlarıyla başarılı olamamış, ülke üretim yapısı başta olmak üzere, ekonomideki iç ve dış gelişmelerle beraber ekonomik darboğaza girmiştir. Dönemin siyasi ve toplumsal yapısının bu krizle uyum sağladığını söylemek mümkün görünmektedir. OPEC’in ham petrol fiyatlarını yükseltmesi, Kıbrıs Harbi ve Türkiye’nin iktisadi bağ kurduğu devletlerin ekonomik bunalım yaşaması ve işsizliğin artışı bunlara örnek gösterilebilir. Tüm bu ekonomik, siyasi ve toplumsal değişkenler dönemin hükümetini yeni bir ekonomik sisteme yöneltmiştir.

---

<sup>103</sup>Bekiroğlu, s.189.

<sup>104</sup> Tekeli, “24 Ocak Kararları ve Sendikalar”, s.510.

<sup>105</sup> Kepenek ve Yentürk, s.s.179-180.

*1980 sonrası küreselleşen dünyadaki değişmelere yapısal uyum sağlamak, 1979 krizinin açtığı ağır yaraları sarmak, ekonomide istikrarlı bir büyümeyi sağlamak, enflasyonu kontrol altına almak vb. gibi ekonomiyi refaha kavuşturma ve dünya piyasalarına entegre etme amacı taşıyan ve “Ekonomik Stabilizasyon Programı” olarak da adlandırılan 24 Ocak 1980 Kararları ile Türkiye, liberalizasyona adımını atmıştır. 24 Ocak 1980 Kararları, Bakanlar Kurulu’nun 24 Ocak 1980 tarihli toplantısında alınmış ve 25 Ocak 1980 tarih ve 16880 mükerrer sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>106</sup>*

Ay ve Karaçor, ekonomide yeni bir başlangıç olarak ifade ettikleri 24 Ocak Kararları’nı ve ekonomik anlayıştaki köklü değişime dikkat çekmişlerdir.

*Ekonomide yeni bir dönemin başlangıcı kabul edilen 24 Ocak 1980 Kararları’nın en büyük özelliği; sadece Türkiye’nin 1980 öncesi içine düşmüş bulunduğu ekonomik istikrarsızlığı gidermeyi amaçlıyor olması değil, bunun yanında yıllardan beri izlenmekte olan kalkınma stratejisini değiştirerek, ekonomik dengelerin oluşumunda piyasa mekanizmasının rolünü arttırmayı hedefliyor olmasıdır. Ekonominin dış rekabete açılması, kamu kaynaklarının alt yapı yatırımlarına yönelmesi ve mali piyasaların serbestleştirilmesi piyasa ekonomisi adına atılan adımların başında gelmektedir.<sup>107</sup>*

Sonuç olarak; 1980’li yıllarla birlikte ülkede neo-liberal politikalar benimsenmiş, uluslararası çapta başlayan değişim, ulusal ekonomilerde ve işgücü piyasalarında yeniden yapılanma ihtiyacı hissettirmiştir. Bu ihtiyaç çerçevesinde yeni ekonomik yapı İş ve İşçi Bulma Kurumu’nu da dönüştürmeye başlamış ve 1980’li yıllar yeniden yapılanmanın zeminini oluşturmuştur. Bu sebeple, dönem itibariyle Kurum’u anlayabilmek ancak, dünya ölçeğinde yaşanan gelişmeler; bu gelişmelerin Türkiye’ye ve Kurum’a yansımaları kapsamında; işgücü piyasalarının liberalleşmesi, küresel ve yapısal işsizlik, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarına uyum, fiziki yetersizliklerle mücadele gibi süreçleri bir arada incelemek ve değerlendirmekle mümkündür. Çünkü döneme has etkenler

---

<sup>106</sup>Hayrettin Tüleykan ve Selçuk Bayramoğlu, “Türkiye’de 24 Ocak Kararları ile Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, Cilt.44, Sayı.2 (Mart 2016), ss.401-420.

<sup>107</sup> Ahmet Ay ve Zeynep Karaçor, “**2001 Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinde Krizden Büyümeye Geçiş Üzerine Bir Tartışma**”, s.70., [https://www.researchgate.net/profile/Ahmet\\_Ay3/publication/26453736\\_2001\\_SONRASI\\_DONE\\_MDE\\_TURKIYE\\_EKONOMISINDE\\_KRIZDEN\\_BUYUMEYE\\_GECIS\\_UZERINE\\_BIR\\_TARTISMA/links/0fcfd507ee847f2f73000000/2001-SONRASI-DOeNEMDE-TUeRKIYE-EKONOMISINDE-KRIZDEN-BUeYUeMEYE-GECS-UeZERINE-BIR-TARTISMA.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Ahmet_Ay3/publication/26453736_2001_SONRASI_DONE_MDE_TURKIYE_EKONOMISINDE_KRIZDEN_BUYUMEYE_GECIS_UZERINE_BIR_TARTISMA/links/0fcfd507ee847f2f73000000/2001-SONRASI-DOeNEMDE-TUeRKIYE-EKONOMISINDE-KRIZDEN-BUeYUeMEYE-GECS-UeZERINE-BIR-TARTISMA.pdf?origin=publication_detail) (4 Şubat 2019)

doğrultusunda, eş zamanlı ve sürekli ilerleyen bu süreçler, Kurum'u yapısı, nitelikleri ve görevleri itibari ile önemli ölçüde etkileyerek, Kurum'da yeni bir yapılanmaya itmiştir.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> İİBK, **Dünden Bugüne İşkur**, Ankara,2011, s.14.

\*5. Bölüm ile ilgili olarak; 1970 Ocak ayı içerisinde Çalışma Bakanlığı Yakın ve Ortadoğu Çalışma Enstitüsü'nce iş ve işçi bulma konularında düzenlenen seminer notlarının İİBK tarafından derlenerek kitaplaştırılmış eserden faydalanılmıştır. Kitap içerik olarak sohbet havasında geçtiği için kaynak gösterimi yapılamamıştır. Kitabın künyesi: İş ve İşçi Bulma Kurumu **Genel Müdürlüğü, İş ve İşçi Bulma Hizmetleri**, Ankara, 1971, s.s.103-120

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU

#### 3.1. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU TEŞKİLATLARININ AMAÇ VE İLKELERİ

Toplumlar, tarihin birçok döneminde işsizliğe çözüm bulmaya çalışmışlar, alternatifler oluşturarak istihdamı artırmaya yönelik projeler üretmişlerdir. İşsizliğe çare bulmak için gerek mahalli, gerek bölgesel ve gerekse ülke çapında bir istihdam sistemi kurmaya çalışmışlardır. İşsizlikle mücadelede iş ve işçi bulma teşkilatları kurmak bu sistemlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak, Dünya'daki iş ve işçi bulma kurumları, daha sonra ise Türkiye'deki İş ve İşçi Bulma Kurumu ele alınacaktır.

##### 3.1.1. Dünya'da İş ve İşçi Bulma Teşkilatının Amaçları

Kurulmuş oldukları tüm ülkelerde iş ve işçi bulma teşkilatlarının kurulmalarındaki temel amaçlar hemen hemen aynıdır. Bu amaçları sırasıyla aşağıdaki gibidir:

##### 3.1.1.1. Ekonomik Amaç

İş ve işçi bulma teşkilatlarının ekonomik amaçlarını;

- Tam İstihdamın korunması
- Ekonomik kaynakların geliştirilmesi ve bunlardan maksimum seviyede faydalanılması

- Belirli bir ekonomik faaliyet için gerekli olan istihdam ihtiyacını karşılamak
- Engellilerin ve milli gelire katkıda bulunmayan diğer özel grupların üretken hale getirmek, olarak sıralanabilir.

Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeni kurulduğu ve geliştiği denilebilecek yıllarda (1946-1965), çalışma gücünün ölçülmesi yani aktif bir istihdam politikasında verimliliğin izlenmesi konusunda, batı ülkelerinde çalışma bakanlıklarının yapısında yeniden düzenlemeler yapılmıştır. 1964 yılında Kanada’da bir İşgücü Bakanlığı kurmuştur. 1966 yılında ABD’de bir istihdam politikası değerlendirme ve araştırma ofisi kurulmuştur. Fransa’da bir müsteşarlık istihdam politikasını değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Federal Almanya’da, istihdam yönetimi, mesleki yetiştirme ile ilgili yoğun araştırmalar yapılmış ve istihdam merkez teşkilatı kurulmuştur.<sup>109</sup>

### **3.1.1.2. Toplumsal Amaç**

İş ve işçi bulma teşkilatlarının ilk ve temel hedefi işsizlikle mücadeledir. Maaşlı çalışan zümrenin milli gelirden hak ettiği payı almasını sağlamak ve dolayısıyla milli gelirin hakkaniyetli bir biçimde paylaşılması için destek olmak diğer amaçtır. Ayrıca toplumsal refahı artıran bölüşüm ve birikim ilişkilerini geliştirmek de toplumsal hedefler arasındadır.

### **3.1.1.3. Sosyo-Ekonomik Amaçlar**

İş ve işçi bulma teşkilatları kuruldukları ülkede bölgesel ve yerel işgücü piyasalarını organize eden teşkilatlardır. Dolayısıyla sosyal, ekonomik ve demografik değişimleri takip etmek, bu değişme alanlarında gerekli çalışmaları yapmak görevleri

---

<sup>109</sup> İİBK, **İş ve İşçi Bulma Hizmetleri**, Ankara,1971,s.109

arasındadır. Üretim kaynaklarının geliştirilmesi, tam istihdamın sağlanması, milli gelirin artması ve adil paylaşım için program ve politikaların geliştirilmesi diğer amaçlarıdır.

### **3.1.2. Dünya’da İş ve İşçi Bulma Teşkilatlarının İlkeleri**

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra batı ülkelerinde özellikle ABD’de özel istihdam bürolarının yasal olmayan faaliyetleri sebebiyle devlet eliyle istihdam bürolarının kurulması mecburiyeti ortaya çıkmıştı. Özel istihdam bürolarının işçiden ve işverenden aldığı haksız ücretler kamu istihdam kurumlarının hayata geçmesini mecbur kılmıştır. Özel istihdam büroları tecrübesi sebebiyle kamu istihdam kurumları belli prensipler eşliğinde hayata geçmiştir.

#### **3.1.2.1. Merkezden ve Kademeli Kontrol Sistemi**

İş ve işçi bulma teşkilatları belirli bir merkezden kontrol edilecek, bu merkez aracılığıyla kontrol edilen hizmetin, ilçe, il, bölge birimleri tarafından yapılan çalışmalara hâkim olması hedeflenmiştir. Başka bir ifadeyle, merkez yapılan tüm çalışmalardan haberdar olacaktır.

#### **3.1.2.2. Ücretsiz Hizmet İlkesi**

Teşkilatın kamu kurumu olmasının doğal sonucu, verilen hizmet karşılığında vatandaşın ücret talep edilmeyeceği prensibidir. Bu prensibin kaynağı Milletlerarası 2 Numaralı İşsizlik Sözleşmesi’dir. Sözleşmede;

*Bu sözleşmeyi onayan her üye, merkezi bir makamın kontrolüne tabi bir resmi parasız iş bulma büro sistemi kurulmalıdır. Patron ve işçilerin temsilcilerini de ihtiva etmesi gereken komiteler tayin*

*edilecek ve bu büroların işlemesine müteallik her hususta mütalaaları alınacaktır.<sup>110</sup>*

Maddesi ile ücretsiz hizmet verileceği hususu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

### **3.1.2.3. Eşitlik ve Özgürlük İlkesi**

Teşkilatın tüm hizmetlerinden dil, din, ırk, renk, siyasi ve ideolojik ayırım yapılmaksızın tüm vatandaşların yararlanması ilkesidir. İş ve işçi bulma teşkilatına işçi ve işveren başvurmakta özgürdür.

### **3.1.3. Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Amaçları**

Türkiye’de iş ve işçi bulma teşkilatının amaç yönünden diğer ülkelere göre herhangi bir farkı yoktur. Kurum diğer ülkelerde olduğu gibi istihdamı artırmaya yönelik çalışma, organizasyon ve politikaların aktif uygulayıcısı olmayı amaçlamıştır.

#### **3.1.3.1. Ekonomik Amaç**

Türkiye’de iş ve işçi bulma teşkilatında, ekonominin bir aracı olan aktif istihdam politikalarının gerçekleştirilmesini sağlayacak bir istihdam merkezi haline gelmek amaçlanmıştır. Ülkenin ekonomi ve demografik dinamikleri çerçevesinde işsizliğin en küçük değerlere indirilmesi hedeflenmiştir.

#### **3.1.3.2. Toplumsal Amaç**

İlk ve en önemli amaç işsizliği azaltmaktır. Diğer amaçlar ise işsizlik risklerine karşı sigorta sistemini kendi yapısında hayata geçirmek, işgünün sınıflandırılmasını

---

<sup>110</sup> ILO, 2 No’lu İşsizlik Sözleşmesi, 1919 [https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377236/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377236/lang--tr/index.htm), (26 Haziran 2018)

sağlamak, sınıflandırmadan sonra uygun vatandaşı uygun işe yerleştirmek sosyal nitelikli diğer amaçlardır.

### **3.1.3.3. Sosyo-Ekonomik Amaçlar**

Daha önce ifade edildiği üzere, iş ve işçi bulma teşkilatları kuruldukları ülkede bölgesel ve yerel işgücü piyasalarını organize etme amacıyla olan teşkilatlardır. Türkiye’de iş ve işçi bulma teşkilatı, kalıcı istihdamın sağlanmasına üretim kaynaklarının geliştirilmesine milli gelirin artmasına ve bundan yararlanılmasına ilişkin ekonomik ve sosyal planlar ortaya koymak amacıyla kurulmuştur.

### **3.1.4. Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun İlkeleri**

Kurum, diğer ülkelerdeki teşkilatlar gibi kalıcı istihdamı artırmak amacıyla kurulmuştur. Evrensel normlar çerçevesinde istihdama katkı sağlamak hedeflenmiştir.

#### **3.1.4.1. Merkezden ve Kademeli Kontrol Sistemi**

Dünya’daki diğer örneklerde olduğu gibi ülkemizde de iş ve işçi bulma teşkilatı merkezden yönetim sistemini benimsemiştir. Diğer ülkelerden farklı olarak ise bölge teşkilatları kurulmamış, şube ve bürolar olarak iki kademeli bir sistem kabul edilmiştir.

#### **3.1.4.2. Ücretsiz Hizmet İlkesi**

Milletlerarası 2 Numaralı İşsizlik Sözleşmesi gereğince kamu hizmeti olan Kurum hizmetleri vatandaşa ücretsiz olarak sunulmuştur.

### 3.1.4.3. Eşitlik ve Özgürlük İlkesi

Kurum hizmetlerinden işçi, işveren ve özel sektördeki tüzel kişiler özgür iradeleriyle faydalanabilir. Kurum'un hizmetlerinden faydalanmakta serbesttir. Sadece kamu sektörü işçilerini Kurum aracılığı ile almak zorundadır.

## 3.2. TÜRKİYE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN KURULUŞ VE GELİŞİMİ

Türkiye'de istihdam faaliyetlerini kamu aracılığıyla vatandaşa ulaştırılması için yapılan ilk kanuni düzenleme 1936 yılında çıkarılan 3008 Sayılı İş Kanunu'dur. İlgili kanun ile amaçlanan iş arama faaliyetlerini özel istihdam bürolarından alıp bizzat devlet aracılığıyla vatandaşa ulaştırmak ve bu faaliyetlerin sadece kamu hizmeti olarak yapılmasını sağlamak olmuştur. Kanununun 146. maddesi gereğince İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun 1939 yılına kadar yani 3 yıl içerisinde kurulması hedeflenmiştir ancak bu mümkün olmamıştır.

*26 Mayıs 1939 tarihinde yayımlanan İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapan 3612 sayılı kanununun 8. maddesi, 3008 sayılı kanununun 63. ve 64. maddeleri gereğince oluşturulacak teşkilat (İş ve İşçi Bulma Kurumu) ile bu teşkilatın görev ve yetkilerinin, 3612 sayılı kanununun yayımlanmasından itibaren en geç iki yıl içinde TBMM'ye sunulacak bir kanun tasarısı ile belirleneceğini hükme bağlamıştır. Buna göre, Kurum'un en geç Haziran 1941 tarihinde kurulması gerekirken; 1940 yılında, Türkiye Büyük Millet Meclisi(TBMM)'ne Kurum ile ilgili sunulan kanun tasarısı geri alınmıştır. Bu dönemde II. Dünya Savaşı'nın da patlak vermesiyle, Kurum ancak 1946 yılında kurulabilmiştir. Böylece 3008 sayılı kanunla birlikte, iş ve işçi bulma faaliyetinin bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yapılması ilkesi kabul edilmiş; ancak bu ilke yaklaşık on yıl sonra uygulamaya geçebilmiştir.<sup>111</sup>*

<sup>111</sup> F.Hakkı Saymen, *Türk İş Hukuku*. İstanbul: Hak Kitabevi, 1954, s.s.260-261. Aktaran: Banu Uçkan, "Türkiye'de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişim Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması", AÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 5, Sayı.1(Ocak 2005), s.152.

15 Mart 1946 günü merkez teşkilatı aktif olarak çalışmaya başlamıştır. 6 Mart 1946'da İstanbul, 18 Mart 1946'da İzmir, 22 Mart 1946'da Adana/Seyhan, 9 Nisan 1946'da Ankara, 19 Nisan 1946'da Konya, 19 Eylül 1946'da Eskişehir, 26 Mart 1947'de de Bursa şubesi kurulmuştur. Bu yıl içinde ilk kurulan ajanlık ve bürolar Üsküdar ve Beyoğlu Ajanlıkları ile Eyüp, Bakırköy ve Beşiktaş Bürolarıdır.<sup>112</sup>

İlk kuruluş yılında Kurum'un işe yerleştirme hizmetleri çok küçük rakamlarla ifade edilebilir. Örneğin; İstanbul Şubesinde 15816, Ankara Şubesinde 2534, Bursa Şubesinde 11 kişi müracaat etmiştir. "Kurum ilk kuruluş yılında eğitim faaliyetlerine yönelmiş, İstanbul'da ev hizmetleri, müretteplik(dizgicilik), mücellitlik(ciltçilik), Ankara'da ev hizmetleri, kunduracılık kursları açmış 116 işçi yetiştirilmiştir."<sup>113</sup>

Kurum'un yine aynı dönemde Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği yaparak gece kursları açtığı ve 100 ve üzeri işçi çalıştıran işyerlerine işçi yerleştirmeye başladığı bilinmektedir. Sanayi ağırlıklı işyerlerinde işbaşında eğitim projesi uygulanmıştır. 1952 yılından itibaren yurt dışına stajyer gönderilmeye başlanmıştır.

Kurum 1960 yılında şube sayısını 31'e büro sayısını 37'ye çıkarmıştır. Geçen süre içerisinde Kurum özellikle ülkedeki sanayinin gelişmeye başlamasıyla ortaya çıkan işgücü talebini karşılamaya çalışmıştır. Ayrıca çalışan tüm kesimlerin (Özellikle sanayide çalışan işçiler belirli bir süre çalışıp memleketlerine dönüş yapmaktaydılar.) sektörel ve coğrafi hareketlerini takip ve tespit görevini icra etmeye çalışmıştır.

Avrupa ülkelerinde, sanayileşmenin artmasıyla birlikte ortaya çıkan işgücü ihtiyacını karşılamak için, 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'den işçi gönderimi başlamıştır. Bu sebeple, ilgili yıllarda Kurum, yurt dışına işçi gönderme çalışmalarına ağırlık vermiştir. Bu yoğunluk 1973 yılına kadar katlanarak devam etmiş, bu dönem içerisinde toplamda 790289 Türk işçisi Kurum vasıtasıyla çeşitli ülkelere gönderilmiştir.<sup>114</sup>

*1973'ten itibaren etkisini göstermeye başlayan küresel ekonomik gelişmeler, başta ham petrolün fiyatını dört katına çıkaran*

---

<sup>112</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.51

<sup>113</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.51

<sup>114</sup> İİBK, **Dünden Bugüne İşkur**, s.6.

*1973-74 ambargosu ile gelen büyük durgunluk, Avrupa'da yabancı işgücü ne olan ihtiyacı nerdeyse ortadan kaldırmış ve yabancı işgücüne karşı uygulanan ulusal politikaların baştan aşağı değişmesine sebep olmuştur. Bu sebeple Avrupa ülkelerine giden işçi sayısı yıllar itibari ile önemli ölçüde azalırken, mevcut işgücü petrol krizinden Avrupa kadar etkilenmeyen Orta Doğu ülkelerine yönelmiştir.<sup>115</sup>*

1961-73 yılları arasında yoğunluk kazanan, 1980'lere kadar etkisini sürdüren işgücü göçü, içerisinde Türk işçilerin diğer ülkelere gidişlerinin ardındaki motivasyonları, işçilerin ilk kez yurtdışına gidişlerini, işe başladıkları sektörleri, karşılaştıkları zorlukları, sonraki yıllarda Türkiye'ye dönen ve dönmeyenlerin durumlarını barındırmaktadır. Kurum'un da aktif olarak görev aldığı bu yıllar, hem Türk işçisi ve Türkiye için, hem de diğer ülkeler ve halklar için birçok açıdan zorlu sınava dönüşmüştür.<sup>116</sup>

Serbest piyasa anlayışını pekiştirildiği liberal programların hız kazanması ve ayrıca 1973-1974 Petrol Krizi'nin etkisiyle azalan işgücü hareketliliği, Türkiye'nin ve dolayısıyla Kurum'un yurt dışına işçi gönderiminden çok kendi içine dönerek dünyadaki yeni eğilimler doğrultusunda birçok yeni faaliyet üstlenmesini sağlamıştır. Bu faaliyetleri arasında Kurum, asli görevlerini terk etmeden ve zamanla yeni politikaları özümseyerek dönem içerisinde yaptığı çalışmalarını kendisine görev edinmiştir. Kurum'un dünyadaki ve Türkiye'deki gelişmeler paralelinde kendisine çizdiği bu yeni yol, ileriki yıllarda kurumsal kapasitenin gelişmesine saygınlığın pekiştirilmesine, Kurum'un işgücü piyasasındaki öneminin ve etkinliğinin yeniden vurgulanmasına, Türkiye'de işsizlik ile savaşılabılır hale gelmesine ve Kurum'un yeniden yapılanma dönemine taşınmasına vesile olmuştur.<sup>117</sup>

*1980'li yıllarla birlikte başlayan küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumu olma yönündeki çalışmalar kamu istihdam kurumlarının önemini artırmış, fonksiyonlarını genişletmiştir. Kurum'u da gerek dünyada gerekse ülkemizdeki teknolojik alanda ve işgücü piyasasında meydana gelen gelişmeleri izleyebilecek, çağdaş iş kurumlarının üstlendiği görevleri yerine getirebilecek ve aktif işgücü programlarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturmak amacıyla, 4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kurum kapatılarak, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesi 31.10.2000 tarih ve Esas No: 2000/63, Karar No: 2000/36*

<sup>115</sup> İİBK, **Dünden Bugüne İşkur**, s.7.

<sup>116</sup> İİBK, **Dünden Bugüne İşkur**, s.7.

<sup>117</sup> İİBK, **Dünden Bugüne İşkur**, s.22.

*sayılı kararı ile 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi iptal etmiş ve iptal kararının Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihten dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğine karar vermiştir. Dokuz aylık süre 08.08.2001 tarihinde sona ermiştir. Bu süre içerisinde yeni bir yasal düzenleme yapılamadığından Kurum faaliyetlerini yasal dayanaktan yoksun olarak sürdürmek zorunda kalmıştır. Nihayet, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce 25.06.2003 tarihinde kabul edilen ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete’nde yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Kurum kuruluş yasasına kavuşmuştur.<sup>118</sup>*

Kurum’un işgücü piyasasını düzenleme veya işgücü piyasasına yön verme kabiliyeti genel olarak yetersiz kalmıştır. Daha ileri gidilecek olursa Kurum, ilgili ulusal ve uluslararası kanun ve sözleşmeler sonucunda doğan faaliyetlerini icra etmekte ya geç kalmıştır ya da hiç gerçekleştirememiştir. Diğer taraftan Kurum’un işgücü piyasasının dinamikleri gereği faaliyete geçebilmesi için, hükümetler tarafından gerekli olan yasal altyapının hızlı bir şekilde oluşturulamaması veya oluşturulmaması da Kurum’u pasif bir yapıya bürümüştür. Bu ve benzeri nedenlerle Kurum personel yapısı, hukuki altyapısı ve teşkilatını geliştirme sorunları yaşamıştır. Görev tanımını gereği yapması gereken bir çok faaliyeti gerçekleştirilerek sadece iş arama ve iş bulma faaliyetlerini yerine getiren bir kuruluş olarak kalmıştır.

### **3.3. TÜRKİYE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU’NUN İSTİHDAM METOTLARI**

Kurum işsizliği önleme adına uyguladığı istihdam metotları aşağıda ele alınacaktır. Söz konusu metotlar, bu alanda daha tecrübeli olan Avrupa ülkelerinden ve özellikle ABD’den etkilenecek oluşturulmuştur.

#### **3.3.1. İş Arayana Yönelik Uygulanan Metotlar**

Kurum’un işe yerleştirme faaliyetlerine kuruluş yılından 5-6 yıl sonra başladığı söylenebilir. Bunun sebebi olarak iş arama ve iş bulma yöntemlerinin belirli olmaması

<sup>118</sup> <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx> (23 Haziran 2018)

olarak gösterilmektedir. İlk 5-6 yıllık bu dönem daha çok deneme dönemi olarak adlandırılmaktadır. Daha sonraki yıllarda Kurum işe yerleştirme alanında belirli bir metod uygulayarak faaliyetlerine devam etmiştir. Burada özellikle dikkat edilen husus, Kurum'un tüm enerjisini iş arayana değil, işgücü arzı sağlayan işverene de harcama niyetine girmiş olmasıdır. Çünkü başarılı bir istihdam kurumu olmak için, işgücü piyasasının çok yönlü olarak ele alınması gerekmektedir. Kurum iş yerleştirme hizmetlerinde başarılı olabilmek adına "işgücü sınıflandırma metodu" nu kullanmaya başlamıştır. Aşağıda bu yöntemin ne olduğu ile ilgili açıklamalar yapılacaktır.

### **3.3.1.1. İşgücü Sınıflandırma Metodu**

İşgücü sınıflandırma metoduyla Kurum, doğru kişiyi doğru işe yerleştirmek ve kalıcı istihdamı sağlamak amacındadır. Bu metodlar sırasıyla;

#### **3.3.1.1.1. İş Arayanın Kabulü**

Bir işe yerleştirme servisinin fiziki ortamının nasıl olacağı tanımlanmıştır. Binanın fiziki şartlarının zemin kat ya da düzayak girilecek şekilde ve iş arayanı karşılayan bir danışma noktasının olması gerektiğinden bahsedilmektedir. Görüşmelerin tıpkı bankalar gibi açıkta yapılması, mülakatların kapalı bir cam bölmede üçüncü şahısların duymayacağı şekilde yapılması ve rahat sakin bir bekleme yerinin olması bu yöntemin konutsal unsuru olarak belirlenmiştir.

Dönemin şartları düşünüldüğünde, fiziki ortamın nasıl olacağının tanımlanmış olması ve iş arayanın nasıl karşılanacağı ile ilgili unsurlar günümüzde İŞKUR binalarında da hemen hemen aynıdır.

### 3.3.1.1.2. İş Arayanın Tescili

1950-60'lı yıllarda veriler bilgisayar sistemleri olmadığı için yazılarak tutulmaktaydı. Dolayısıyla Kurum'a iş aramak için başvuran vatandaşların kayıtları belirli bir sistem içerisinde sınıflandırılmaktaydı. Müracaat eden vatandaşın kaydı alınırken varsa mesleği, medeni durumu, çalışıp çalışmadığı, varsa bakmakla yükümlü kişilerin sayısı, kamu ya da özel iş yerlerinde iş arayıp aramadığı vb. sorular uygun işe yerleştirme işlemi çalışmaları yapılmıştır.

İşsizlik kaydı yapıldıktan sonra ileri bir tarihte veya geldiği gün mülakata alınarak kendisi hakkında daha fazla bilgi elde edilmeye çalışılır. Mülakat yapan memur gerekli donanıma sahip olmak zorundadır. Mülakat sonunda işsizlik kalifiyelik derecesi hakkında görüşmeyi yapan memur bir düşünce sahibi olmaktadır. İşsizlik mesleğinin tanımlanmasıyla ve kodlanmasıyla kişiler meslek kriterlerine göre sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma; düz işçiler (düz işçi günümüzde beden işçisi olarak adlandırılmıştır) , yarı kalifiye işçiler, kalifiye işçiler, ustalar, ustabaşılar ve yüksek nitelikli meslek erbabı şeklindedir.

Mesleki sınıflandırma yapıldıktan sonra son işlem olarak işsizlik iş tecrübesinin meydana çıkarılma işlemi yapılmaktadır. İstihdam görüşmesi sonunda, işsizlik çalışılan sürenin aritmetiği ile işin yapılışındaki yeteneğin saptanmasıyla iş tecrübesi ortaya çıkarılmış olur. Tecrübe süresinin hesabı kolaydır ancak işin yapılışının analizi karmaşık bir işlemdir.

İşçinin iş tecrübesinin meydana çıkarılma süreci;

- İşin amacının saptanması
- İşin niteliğinin saptanması
- İşin türünün bilinmesi
- İşte kullanılan alet ve gereçlerin sayılması
- İşin metodunun ve standardının öğrenilmesi

ile mümkün olmaktadır.<sup>119</sup>

İşin amacı, bir ihtiyacın karşılanmasını, bir buluşu veya icadı gerçekleştirmek için, zihin ve beden çabalarının yöneldiği bir hedeftir. Bu ihtiyaç bir mamul veya hizmet üretimiyle karşılanır. İşin niteliği, yapılan işlerin kapsadığı, işlem dediğimiz daha küçük çaptaki işlerin amaca varmakta ne derece etkili oldukları, oynadıkları roldür. Bunlar belirtildiği zaman işin niteliği tanımlanmış olur. İşin türü, amacı gerçekleştirmek için yapılan işlerin ve daha küçük çaptaki işlem denilen işlerin, birbirinin bezemesi mi, tamamlayıcısı mı yoksa ayrı bağımsız iş ve işlemler mi olduğunun saptanmasıdır. İşte kullanılan aletler ise, amaca varılmak için yapılan iş ve işlemlerde kullanılan ham madde ile bu hammaddelerin işlenmesinde kullanılan alet ve gereçlerin teknolojik kurallara göre değerleridir. İşin metodu ve standardı; işlerin bir program içerisinde sırayla ve teknik ve meslek kurallarına uyarak uygulamaya konması olarak tanımlanmaktadır.<sup>120</sup>

### **3.3.1.1.3. İş Arayana Yönelik Meslek Sınıflandırması ve Meslek Değişirme**

Kurum'a iş için başvuran vatandaşlar kendisine uygun iş bulabilmeleri için mesleki sınıflandırma işlemine tabi tutulmuşlardır. Mesleği olmayan vatandaşlara belirli bir danışmanlık işleminden sonra verilen meslek seçilmekteydi. Seçilen meslek o zamanki adıyla Milletlerarası Meslek Sınıflandırma Rehberine işlenmekteydi. Bu mesleki sınıflandırmadan sonra vatandaş Kurum tarafından belirlenen meslekte iş aramaya şartlandırılmış oluyordu.

Meslek değişirme işlemi ise, zamanla geçerliliğini yitiren mesleklerin yerini çağın gerektirdiği mesleklerin almasıyla ortaya çıkan bir zorunluluktur.

1944 yılında toplanan Milletlerarası Çalışma Konferansı, bir kararıyla, zorunlu meslek değişikliklerinin Kurum'un görevlerinden biri olarak öngörmüştür. 1944 Sayılı İş ve İşçi Bulma Teşkilatı hakkındaki Tavsiyename ile yine 1944 Sayılı Savaştan Barışa

---

<sup>119</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.143

<sup>120</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.143

Geçiş Hakkındaki Tavsiyename 'de, işgücünü şimdi ve gelecekte durumlara uyumunu sağlamak üzere, işgücünün meslekler arasındaki akışını kolaylaştıracak olanak ve tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmıştır.<sup>121</sup>

Bugüne göre geçmişte meslek değiştirmek daha zor bir iştir. Özellikle kalifiye personel gerektiren işlerde çalışanlar için bunun daha zor olduğu bilinen bir gerçektir. Fakat zamanla geçerliliğini yitiren mesleklerde çalışanlar yeni bir mesleğe yöneltilmezler ise hem devlet açısından hem kişi açısından kayıp yaşanmaktadır. Kurum bu konuda görevlendirilen kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurum, meslek değiştirme çalışmalarını kişiyi psikolojik olarak hazırlayarak yeni bir işe yönleltmek, reşit olan kişileri yeni mesleklere ve kurslara yönleltmek, maaş desteği vermek, ücret farkı ödemek vb. teşvikler yoluyla meslek değiştirme görevini yerine getirmeye çalışmıştır.

#### **3.3.1.1.4. Yer Değiştirme**

İşçilerin yurtiçi ve yurtdışı yer değiştirilmelerinin kolaylaştırılması, Kurum'un etkili işe yerleştirme metotları arasında yer almıştır. Doğal olarak aileler, fertler oluşturduğu çeşitli sorunlardan dolayı yer değiştirmeyi istemezler, İş için de olsa bir yerden başka bir yere göç etmek beraberinde birçok sıkıntıyı getirmektedir. Kurum iş için göçü, ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesine katkı sağladığına inanarak desteklemiştir. Bu durum özellikle yurt dışına işçi gönderimindeki başarısından da çıkarılabilir.

#### **3.3.1.1.5. İşe Yerleştirilenlerin İzlenmesi**

Kurum'a göre; yeni anlayışta bir "İş gücü Merkezi" olmak durumunda bulunan istihdam kurumları, işe yerleştirdikleri işçilerin ve genellikle bütün işgücünün çalıştıkları işlerdeki ahlak, meslek ve ücret değişme ve gelişmelerini izleyebilecek pratik metotları

---

<sup>121</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.143

bulmak ve kurmak için çaba içerisinde. <sup>122</sup> Fakat Kurum yeterli altyapıyı oluşturamadığı için bu görevini klasik usullerle başaramamıştır.

### **3.3.1.2. İşyerlerine Yönelik Uygulanan Metotlar**

Kurum'un, istihdamın diğer ayağı olan işyerleri ile ilgili çalışma metotları aşağıda ele alınmıştır. Bunlar;

#### **3.3.1.2.1. İşyerlerinin Sınıflandırılması**

İşyerlerinin sınıflandırılmasında Kurum'un amacı, işyerlerine ilişkin ekonomik verilerin ekonomik eylemler yönünden sınıflandırılmasıdır. Sadece işyerinin temel ekonomik faaliyetleri tek başına yeterli bir veri olarak görülmemiştir. Ana faaliyetin yanında yardımcı faaliyetlerin ne olduğu da önemlidir.

Kurum'a göre iş ve işçi bulma kurumları, birer "İşgücü Merkezi" oldukları kadar birer "İşyeri Merkezi" olmak zorundadırlar ve olmalıdırlar. Bu da bütün işyerlerinin, ek eylem konularıyla birlikte sınıflandırılması ve işyeri hakkında sistematik bilgilerin yayınlamasıyla mümkündür. İş arz ve talebinin karşılaşmasını ve karşılanmasını gösteren istatistikler kadar, ekonomik eylemleri (işyeri durumlarını) gösteren istatistiklere de ihtiyaç vardır. <sup>123</sup>

#### **3.3.1.2.2. İşyerleri Kütükleri**

Kurum işyerlerini sanayi kodlarına göre endeksleri oluşturulan işyerlerinin tescilini bir işyeri kütüğü oluşturarak sağlamıştır. Bu kütük oluşturma işlemindeki amaç; gelmiş geçmiş tüm işyerlerinin kuruluş, gelişme, kapanış, değişme gibi safhaları yıllar boyunca izlenebilmesi hedeflenmiştir. Bu açıdan kütüklerin sürekliliği çok önemlidir.

---

<sup>122</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.151

<sup>123</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.151

Kütüklerin bozulmaması, kayıp olmaması ve sağlıklı muhafaza edilmesi Kurum için önem arz etmiştir.

### **3.3.1.2.3. İşyeri Sicil Kartları**

İşyerlerinin gelişme veya gerilemelerini izlemek üzere, işyeri sicil kartları ve ek eylemleri için de işyeri ek sicil kartları kullanılması o dönem içerisinde dünyada birçok iş ve işçi bulma kurumunda kullanılan bir yöntemdir. İşyerini katıldığı toplu sözleşmeleri, yayınladığı broşürleri ve işyeri ile ilgili dokümanları, sicil kartı ile birlikte dosya haline getirmek önemli bir konudur. Kurum'a kayıtlı küçük büyük her işyerinin bir sicil kartı bulunmalı ve devamlı işlenmelidir. Bu kart üzerinde ve eklerinde işyerinin ekonomik eylemlerinin akımı ve işyerindeki sosyal hareketler (işçi giriş çıkışları, ücretler ve vb.) izlenebilmelidir.<sup>124</sup> Kurum'un işyeri sicil kartı düzenleme işleminde başarılı olduğu görülmektedir.

### **3.3.1.2.4. İşyerleri İle İlişkilerin Programlanması**

Kurum işyerleriyle ve işveren ile iletişime son derece önem vermiştir. Çeşitli periyodlarla büyük ya da küçük işyerlerine ziyaretler yapılarak yakın ilişki kurmaya çalışmıştır. Bu ilişkilerde amaç işyerlerini Kurum hizmetlerinden faydalanmaya özendirme ve işyeri hakkında bilgi toplamak olarak sıralanabilir. İşyerleri ile iletişimin artması, işyerinin ihtiyaçlarını belirlemeye, eldeki işgücü hakkında işverene bilgi vermeye, işverenin ihtiyacı olan işgücü talebini öğrenmeye ve işyerinin sosyal yapısını öğrenerek daha derin bilgiye sahip olmaya yardımcıdır.

Kurum'un işyeri ilişkilerinde başarılı olduğu söylenebilir ancak imkânlarının kısıtlı olması ve istihdam işinin sadece Kurum'a bağlı bir olgu olmayışı sebebiyle çoğu çalışması sektöre uğramıştır.

---

<sup>124</sup> İİBK, *İstihdamda 25 Yıl*, s.152

### 3.4. TÜRKİYE İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN İSTİHDAM FAALİYETLERİ

#### 3.4.1. İstihdam Çalışmaları

##### 3.4.1.1. Yurtdışı İstihdam Çalışmaları

İş ve İşçi Bulma Kurumu yurt dışı istihdam çalışmalarından önce daha çok işveren ile iş arayan arasında danışmanlık faaliyetlerini yürüten bir kuruluş olarak bilinmekteydi.

*İkinci Dünya Savaşı'nın 1945 yılında sona ermesiyle, Batı Avrupa ülkeleri hızlı bir kalkınma sürecine girmiş, ekonomik yapılarını yeniden düzenlemek için başka ülkelerden işgücüne gereksinim duymuşlardır. Türkiye de başta Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesinin işgücü talebine cevap vermiştir. Türkiye'den 1960'lı yıllardan itibaren başta Almanya olmak üzere, Batı Avrupa ülkelerine yoğun olarak başlayan göç hareketinin temelini ise ekonomik ve demografik sorunlar oluşturmuştur. Göç eden işçiler önceleri kısa bir süre gittikleri ülkelerde çalışarak; kendi ülkelerinde geleceklerini garanti altına alabilecek düzeyde para biriktirdikten sonra yurda geri dönüş yapmayı hedeflemişlerdir. Ancak geçici olarak başlayan işgücü göçü zaman içerisinde kalıcı bir nitelik kazanmıştır.<sup>125</sup>*

Yurtdışına işçi gönderimi işlemleri ile görevli, Kurum'un faaliyete geçtiği 1946 yılından 1960'lı yıllara kadar toplum tarafından bilinirliği düşük seviyelerdeydi. Kurum yurtdışı işçi işlemleriyle tanınırlığı artmış ve kurumsal imajı yükselmiştir. Kurum yurtdışı işçi gönderimi görevlerini belirli bir standartta ve kurallar dâhilinde, ulusal ve uluslararası anlaşmalar ve kanunlar çerçevesinde gerçekleştirmiştir.

Yurtdışına işçi gönderimi Kurum'un tarihi boyunca (1946-2003) yapmış olduğu en etkili ve faydalı faaliyeti olduğunu iddia edilebilir. Buna örnek olarak 1961-1973 yılları arasında 790.289 işçinin Kurum vasıtasıyla yurtdışına gönderilmesi gösterilebilir. Aşağıda yurtdışına işçi gönderiminin hukuki dayanakları ve temel prensipleri ele alınacaktır.

---

<sup>125</sup> Tuğçe Elif Nakhoul, "Uluslararası İşgücü Göçü ve Türkiye",(ÇSGB Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, 2014), s.80.

### **3.4.1.1.1.Yurtdışına İstihdamın Hukuki Dayanağı**

Türkiye'nin yurt dışı istihdam politikalarının hukuki dayanağı, ikili anlaşmalar ve uluslararası normlardır. Bu antlaşmalardan ilki, 30 Ekim 1961'de Federal Almanya ile imzalanan Bonn Anlaşmasıdır. Daha sonra 15 Mayıs 1964'te Viyana'da Avusturya, 16 Temmuz 1964'te Brüksel'de Belçika, 19 Ağustos 1964'te Lahey'de Hollanda, 8 Nisan 1965'te Ankara'da Fransa, 10 Mart 1967'de Stockholm'de İsveç, 5 Ekim 1967'de Canberra'da Avustralya ile ikili işgücü anlaşmaları imzalanmıştır.<sup>126</sup>

Yukarda sıralanmış olan ülkeler ile imzalanan diğer anlaşmalar ise Sosyal Güvenlik Anlaşmalarıdır. 10 Nisan 1964'te Almanya, 12 Ekim 1966'da Avusturya, 4 Temmuz 1966'da Belçika, 5 Nisan 1966'da Hollanda, 1 Mayıs 1969'da İsviçre, 20 Ocak 1972'de Fransa ve 13 Kasım 1970'te Danimarka ile sosyal Güvenlik Anlaşmaları imzalanmıştır. Bu anlaşmalar Türk işçisinin yurt dışına çıkmasındaki engelleri önemli ölçüde ortadan kaldırmıştır.

### **3.4.1.1.2. Yurt Dışına İşçi Gönderiminin Organizasyonu ve Ana İlkeleri**

İş ve İşçi Bulma Kurumu, tarihinde genel anlamda başarılı sayıldığı yurt dışına işgücü gönderme faaliyetlerini belli ölçütler çerçevesinde gerçekleştirmiştir. Yurtdışına işçi olarak gitmeyi isteyen vatandaşları birtakım ilkeler çerçevesinde elemlerden geçirerek yapmıştır. Aşağıda Kurum'un yurt dışına işçi gönderme çalışmalarını yürüttüğü bu ilkeler ele alınacaktır. Bu ilkeler; "Kanunî Mecburiyet İlkesi, Meccanilik İlkesi, Hizmetin Yaygınlığı İlkesi, Ekonomik Zorunluluklar ve Yurt Dışındaki İşçi Haklarının Güvenlik Altına Alınması."<sup>127</sup> Şeklinde altı başlık altında açıklanacaktır.

---

<sup>126</sup> Nakhoul, s.70.

<sup>127</sup>Turhan Eker, "Dış Ükelere İşgücü Akımı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt.0, Sayı.18 (Ocak 1967), s.101.

#### **3.4.1.1.2.1. Kanuni Mecburiyet**

Yurtdışına işçi gönderildiği yıllarda işçi gönderme konusunda tek yetkili kuruluş İş ve İşçi Bulma Kurumu'dur. Çünkü bu dönemde özel istihdam bürolarının böyle bir faaliyete girişmesine kanunlar müsaade etmemektedir. Ayrıca işgücü talebinde bulunan ülkeler de İş ve İşçi Bulma Kurumu dışında işçi gönderme niyetinde olan kuruluş ya da büroları muhatap kabul etmemektedir. İlgili ülkeler sadece bireysel olarak başvuran işçi adaylarını kabul etmiştir.

*Ücretli iş ve işçi bulma büroları hakkındaki 96 sayılı Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Sözleşmesi'nin 8 Ağustos 1951 tarih ve 5835 sayılı kanunla kabul edilen üçüncü bölümünün 11. Maddesinde, "Ancak yetkili makam tarafından mezun, kılındıkları takdirde ve yürürlükte bulunan mevzuatla tespit edilmiş şartlar içinde yabancı memleketlere işçi gönderebilecekler veya yabancı memleketlerden işçi tedarik edebileceklerdir. Demektedir."<sup>128</sup>*

#### **3.4.1.1.2.2. Meccanilik İlkesi**

"Meccanîyet" kelimesinin Osmanlıca sözlük karşılığı "Ücretsizlik" olarak görünmektedir. İş ve İşçi Bulma Kurumu yurt dışına iş gönderme faaliyetleri karşılığında ilgili yasalar ve sözleşmeler gereği ne işçiden ne de işverenden herhangi bir ücret almadan yapmıştır. "Bu arada yurt dışına gönderilmek için yapılması gereken şahsî masrafların da en az seviyede tutulmasına dikkat edilmiştir."<sup>129</sup>

#### **3.4.1.1.2.3. Hizmetin Yaygınlığı İlkesi**

İş ve İşçi Bulma Kurumu bu ilkeyle, yurt dışına işçi gönderirken sadece ülke sınırları içindeki işçilerin ve gerçek işsizlerin gönderilmesini amaçlamıştır. Yine bu ilkeye göre, işçi gönderirken verilen kontenjanların ülkenin her bölgesine eşit şekilde

---

<sup>128</sup> Eker. s.102.

<sup>129</sup> Eker. s.102.

verilmesi gereklidir. “Bu ilkenin gereği olarak hizmetin vatandaşın ayağına götürülmesi için Kurum teşkilâtının bütün il merkezlerine yayılması öngörülmüş ve 1966 yılı kadrolarında bu husus uygun şekilde gerçekleştirilmiştir.”<sup>130</sup>

#### **3.4.1.1.2.4. Ekonomik Zorunluluklar**

Ekonomik zorunluluklar ile ifade edilmek istenen; ülke içinde işsizliğin fazla olduğu ve kısa vadede çözülemeyeceği görülen bölgelere öncelik tanınmasıdır.

*Bu durumu Eker şöyle ifade etmiştir.*

*Ekonomik zorunluluklar, Kurum’u iki noktada dikkate zorlamıştır: Birincisi; yurt dışına işçi göndermenin, her şeyden önce bir işsizlikle mücadele tedbiri olduğu göz önünde tutularak, istihdam olanaklarının kıt olduğu bölgeler halkına göndermelerde bir öncelik verilmesi uygun olmaktadır. Böylece az gelişmiş bölgeler halkı 2 ay, geri kalmış bölgeler halkı 4 ay önce yollanmış olmaktadır. İkinci olarak, göndermelerde ülke sanayisinin insan gücü ihtiyacının korunması da talimatlarla güven altına alınmıştır. Kalifiye işçilerin yurt dışına yollanmaması kalkınma plânında da öngörülmektedir. Buna rağmen Kurum tarafından 1965 yılında yapılan bir ankette, dış ülkelere gidecek kalifiye işçilerin sanayide bir darlık yaratmayacağı tespit edilmiştir.<sup>131</sup>*

#### **3.4.1.1.2.5. Yurt Dışındaki İşçi Haklarının Güvenlik Altına Alınması.**

Devlet yurt dışına gönderilen işçilerin çalıştıkları ülkede temel haklarla birlikte, sorun yaşamamaları için ya da bir sorun yaşadığında çözülmesi için karşılıklı birtakım anlaşmalar imzalanmıştır. “Yalnız İsviçre ile aramızda yazılı bir anlaşma yoktur. Buna rağmen, orada da, öbür ülkelerde olduğu gibi işçilerimiz yerli ve yabancı bütün işçilere tanınan haklardan yararlanmaktadırlar.”<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Eker, s.102.

<sup>131</sup> Eker, s.102.

<sup>132</sup> Eker, s.103.

### **3.4.1.1.3.Yurt Dışına İşçi Gönderiminde Kıstaslar**

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yurt dışına işçi gönderirken işçi seçiminde birçok kıstası dikkate alarak hareket ettiği görülmektedir. Bu kıstaslar ikili anlaşmalarla, işçiyi kabul edecek ülkenin şartları ve Türkiye'nin işgücü arzı doğrultusunda belirlenmiştir. Aşağıda sırasıyla bu kıstaslar ele alınacaktır.

#### **3.4.1.1.3.1. Asgari Normlar**

İşgücü talebinde bulunan ülke Türkiye'den giden işçinin işyerine varana kadar olan tüm giderlerini karşılamaktadır. İkili anlaşmalara tabi olmayan ülkelerde ise bu külfeti firmalar üstlenmişlerdir. İşçiler, resmi belgelerini kendileri hazırlarlar. Kurum hiçbir nam altında işçilerden ve işverende para talebinde bulunamazdı.

#### **3.4.1.1.3.2. Yurt Dışına İşçi Gönderiminde Kısıtlamalar**

İş ve İşçi Bulma Kurumu, sabıkalıları, okuryazar olmayanları, askerlik hizmetini yapmayanları, mesleki ve sağlık yönünden reddedilenleri yurt dışına göndermezdi.

#### **3.4.1.1.3.3. Sıra Kıstası**

İş ve İşçi Bulma Kurumu'na kaydını yaptıran vatandaşlar, müracaat tarihlerine göre her meslek için ayrı ayrı olmak kaydıyla listelenirdi. Bu listelerdeki sıralama takip edilerek, yurt dışından alınan talepler doğrultusunda işçi seçimi yapılmıştır.

#### **3.4.1.1.3.4. İş Sözleşmesi**

İşveren temsilcileri ve işçiler yurtdışına gitmeden önce İş ve İşçi Bulma Kurumu'nda bir araya gelir iş sözleşmesi imzalarlardı. İlgili sözleşmeler Kurum nezaretinde yapılırdı.<sup>133</sup>

#### **3.4.1.1.3.5. İşçi Talepleri**

Yabancı firmalar Kurum'dan irtibat büroları veya temsilcilikleri aracılığıyla iki türlü işgücü talebinde bulunabilirlerdi.

#### **3.4.1.1.3.6. Genel Talepler**

Bu talepler isminden de anlaşılacağı gibi, işçilerin sayısı, fiziki yapıları, yaş, medeni hal, eğitim derecesi gibi kıstasların belirtildiği taleplerdir. Kurum bu taleplere sıra ve talep şartları çerçevesinde aday işçileri hazırlayarak, yurt dışı hizmetler şubesine gönderme çalışmalarını yapardı.<sup>134</sup>

#### **3.4.1.1.3.7. İsmen Talepler**

Yurt dışı işgücü talebinde bazı işçiler ismen istenebiliyordu.. Yurt dışında çalışan işçiler, ana, baba ve çocuklarına bir iş temin ederek, işveren firmaya bu yakınlarını ismen talep ettirmektedirler. Yabancı firmalar daha evvel çalıştırdıkları ve memnun kaldıkları bazı işçileri de bu yoldan tekrar isteyebilirlerdi. İsmen taleplerde, talebin neye istinaden yapıldığı ve istenen işçinin adresi, mesleği, alacağı ücret, tanınacak sosyal imkânlar belirtilirdi.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.74.\* daha fazla bilgi için

<sup>134</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.74.

<sup>135</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.74.

#### **3.4.1.1.3.8. Öncelik**

Kurum yabancı ülkelere işçi göndermede bazı koşullar altında öncelik verebilirdi. Öncelikler prensip olarak vasıfsız işçilerde söz konusu olmaktadır. Aşağıda konun anlaşılabilirliğini artırmak için bu öncelikler ele alınacaktır.

#### **3.4.1.1.3.8.1. Az Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Bölge Halkına Tanınan Öncelik**

İş ve İşçi Bulma Kurumu gelişmiş illere nazaran gelişmekte olan illere 4, az gelişmiş olan illere 8 ay göndermede öncelik tanımıştır. Yani az gelişmiş bir ilde yaşayan vatandaş gelişmiş ilde yaşayan vatandaştan 8 ay önce yurtdışında bir işe gönderilebiliyordu.

#### **3.4.1.1.3.8.2. Doğal Olaylardan Zarar Görenlere Tanınan Öncelik**

Doğa olaylarından olumsuz etkilenenlere yurtdışına işçi gönderileceği zaman öncelik tanınmaktaydı fakat bu durumun kıstaslarını Kurum değil, Bakanlar Kurulu ve Çalışma Bakanlığı belirlemekteydi. Çıkan kararı Kurum uygulamaya geçirmekteydi.

#### **3.4.1.1.3.8.3. Köy Kooperatiflerine Tanınan Öncelik**

Devlet'in buradaki esas amacın kooperatifleşmeyi teşvik etmek olduğu anlaşılmaktadır.

*Devlet Planlama Teşkilatı ve o dönemki adıyla Köy İşleri Bakanlığı'nın tespit ve teklif ettiği, köy kalkınmasına hizmet için kurulan bazı kooperatiflerin, belirli kontenjanlara göre, ortaklarının öncelikle yurtdışına gönderilmeleri, Bakanlıklar arası bir alt komite tarafından uygun görülmekteydi. Söz konusu kooperatiflerin*

*faaliyetleri Köy İşleri Bakanlığı tarafınca sürekli izlenir, çalışmalarını uygun olmayan kooperatiflerin öncelik hakları kesilirdi.<sup>136</sup>*

#### **3.4.1.1.3.8.4.Tenkisata (Toplu İşten Çıkarım) Tabi Tutulanlara Tanınan Öncelik**

Çalışma Bakanlığı eğer bir iş yerinde 10 kişiden fazla kişi işten çıkarılır ise ve sebep ekonomik bir sebep ise işten çıkartılan bu kişilere öncelik hakkı tanımaktaydı.

#### **3.4.1.1.4. Yurtdışına İşçi Gönderimi Üzerine Değerlendirme**

Türkiye’de nüfus ve ekonomik büyüme arasındaki makas genel olarak açılarak devam etmiştir. Nüfusun hızlı artışına rağmen iktisadi yükseliş daha yavaş olmuştur. Bu durum istihdam faaliyetlerini olumsuz etkilemiş işsizlik rakamlarını yükseltmiştir. Geçmişte ülkedeki çalışan ya da çalışma niyetinde olan işgücü profiline de düşüklüğü diğer bir sorun olarak ortadadır. Yurt dışına işçi gönderme faaliyetleri, tüm bu olumsuzluklar içerisinde ülkemiz için can simidi olmuştur. Özellikle vasıfsız işçilerin gönderilmesi bu faaliyetin önemini bir defa daha ortaya koymuştur. İş ve işçi Bulma Kurumu’nun tarihi boyunca başarılı sayılabilecek derecede yürüttüğü bu faaliyet son derece değerlidir. Yurt dışına işçi gönderiminin bazı olumsuz tarafları da olmuştur ancak bu olumsuzluklar olumlu taraflara göre çok fazla değildir.

*Serter’in de ifade ettiği gibi:*

*Türkiye’de işgücü arzı ile talebi arasındaki fark 1962 ile 1981 arasında sürekli olarak artmış ve 1962’de 490.000 iken, 1972’de 1.096.000’e ve 1981’de ise 2.416.000 e (tahmini olarak) yükselmiştir. Bu dönemde toplam sivil işgücü arzı % 350 oranında artarken, toplam sivil işgücü talebinin % 21,7 oranında artmış olması, işgücü arz ve talebi arasındaki farkı arttırırken, işsizlik oranlarının da yükselmesine neden olmuştur. Bunun sonucu olarak iş arayan ve aramayan işsizler oranı 1979’da % 9,2’ye, 1980’de % 11,7’e ve 1981’de % 13,6 (tahmini)’ya yükselmiştir. Tarımdaki gizli işsizlerin de işgücü fazlasına ilâve edilmesiyle bulunan yurtiçi işgücü fazlası oranınının 1962’de %*

<sup>136</sup> İİBK, *İstihdamda 25 Yıl*, s.75.

11,0 iken, 1972'de % 13,3'e ve 1981'de % 17,5'e yükseldiği görülmektedir. Türkiye'de istihdamın yapısının ortaya koyduğu bu ümitsiz tablo karşısında, yurt dışına işgücü gönderilmesi çeşitli mahzurlarına rağmen, işsizliği azaltıcı bir önlem olarak 1960'lardan bu yana benimsenmiş bulunmaktadır.<sup>137</sup>

Türkiye'den yabancı ülkelere işgücü akımının nedenlerini birçok açıdan ele almak mümkündür ancak bu nedenler temel olarak üç başlık altında toplanabilir.

*Serter'e göre:*

*Bunların birincisi yabancı ülkelerdeki istihdam imkânları karşısında, Türkiye'deki işsizlik oranlarının varlığıdır. Yurt dışına işgücü akımının ekonomi açısından değerlendirmesi yapılırken, işgücü fazlasının sayısal değerlerinin bu akımdaki temel nedeni teşkil ettiğini söylemek mümkündür. Ancak yabancı ülkelere gidenlerin yalnız ve mutlak açık işsiz durumunda olanlardan oluşmadığı da bir gerçektir. Bu durum ise karşımıza işgücü akımının ikinci nedeni olarak yüksek ücret seviyesini çıkarmaktadır. Türkiye'de nüfusun % 54'ünü oluşturan ve emek gelirleriyle geçinen bir çoğunluğun millî gelirden aldığı payın %14,9 olduğu hesaplanmaktadır. Gelir ortalamasının düşüklüğüne ilâveten gelir dağılımındaki dengesizlik de geniş kitleler açısından geçim sorununu ağırlaştırmakta ve yüksek ücret ve gelir elde etmenin cazibesi yurt dışına işgücü akımını kamçılayan etkiler yaratmaktadır. Ancak bu iki ana nedenin yanı sıra, daha iyi bir iş ve daha yüksek bir gelirle sağlanacak iyi bir gelecek özlemi ve yurt içindeki işsizlik ve düşük gelir düzeyinin yarattığı kaygı da, diğer yaşam koşullarının cazibesi ile birleşerek yurt dışına işgücü akımının nedenleri arasında yer almaktadır. Türkiye'den yabancı ülkelere işgücü akımının başlıca iki yönde gerçekleştiği bilinmektedir. Bunların ilki Batı Avrupa ülkeleri, diğeri ise Orta- Doğu İslam Ülkeleridir.<sup>138</sup>*

Türkiye'den Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerine giden işgücünün daha Türk inşaat firmaları tarafından götürülen vasıfsız işçiler olduğu görülmüştür. Bu işçiler inşaat firması tarafından alınan projelerin bitimiyle beraber Türkiye'ye geri dönerlerdi.

Dönemin şartları göz önüne alındığında yurt dışına işçi gönderiminin Türkiye açısından büyük yararlar sağladığı söylenebilir. Konuya ekonomik açıdan bakılırsa, yabancı ülkelere giden işgücünün ülke ekonomisi üzerindeki istihdam yükünü hafiflettiği

<sup>137</sup> Nur Serter, "Türkiye'de İşsizliği Azaltıcı Bir Tedbir Olarak Yurt-Dışı İstihdamı", **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt.0, Sayı.32 (2012), ss.136-137.

<sup>138</sup> Serter, s.137.

söylenebilir. Ayrıca işçilerin kazançlarını Türkiye'ye göndermeleri veya getirmeleri de ülke ekonomisine önemli katkılar sağlamıştır.

Konu sosyal açıdan değerlendirildiğinde ise, Türk işgücünün yabancı ülkelerde çalışmaya başlaması, daha dar çerçevede sürdürmüş olduğu hayat biçiminin dışına çıkarak, sosyalleşme ve yeni kültürleri tanıma fırsatını meydana getirmiştir.

1960'lı yıllarda yurt dışında çalışmak isteyen vatandaşlar genel olarak Kurum aracılığıyla başvuru yapmışlardır. Bunun yanında kendi imkânlarıyla yabancı ülkelere iş başvurusu yapanlar da olmuştur. Bu yöntemin işleyişi şöyle olmuştur:

Vatandaşlar çeşitli haberleşme vasıtalarını kullanarak yabancı firmalarla iletişime geçmekteydiler ve bu firmalarda iş bulmuşlardır. İşveren firma, ülkesinin yetkili mercilerine başvurarak bu işçiler için izin almaktaydı ve izin belgelerini işçilere göndermekteydiler. İşçiler bu belgelerle ilgili ülkenin Türkiye'deki konsoloslughuna başvurmakta ve konsolosluktan vize verileceğine dair belge almaktaydılar. Bu belgeleri İş ve İşçi Bulma Kurumu'na ibraz eden vatandaşa harçsız pasaport temin edilmekte ve dövizsiz çıkış izni verilmekteydi.<sup>139</sup>

Bunun dışında yurt dışına turist olarak giden ve orda izinli ya da izinsiz çalışan kişiler de vardır. Fakat ülkeler genelde bu konuda önlemlerini alarak turist olarak gelip çalışmaya başlayan kişileri istihdam etmeye kapılarını kapamışlardır.

Türkiye'de yurtdışına işgücü gönderiminde üstelenmiş olduğu "seçici işlev" diğer ülkelerde benzer bir kamusal kurum tarafından yerine getirilmediğinden, Türkiye'den seçilen işçiler dönemin ikili anlaşmaları gereği ülkelere "dönüşümlülük" ilkesi dâhilinde gönderilmiştir. Bu ilke gereği işçilerin bir yıllığına yurtdışına gitmesi ve birinci yılın sonunda dönmeleri varsayılmış fakat pratikte bu ilke uygulanamamıştır.<sup>140</sup>

Yurtdışına işgücü gönderimi sürecinde, 1960'lı yılların ilk yarısında kentlerden gidenler çoğunluğu oluştururken, ikinci yarısında köylerden gidenlerin sayısı çok artmıştır. Yurtdışına göç kırsal bölgelerde yaşayan insanlar için tarım dışı işler, genel

<sup>139</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.69.

<sup>140</sup> İİBK, **Dünden Bugüne İşkur**, s.s.9-10.

olarak daha yüksek ücretler ve yan ödemelerle mevsimlik olmayan bir istihdam olanağı konusunda alternatif sunmuş ve tarımsal üretimde azalmaya yol açmamıştır. Kentlerden gidenlerin işsiz olmaları ölçüsünde işgücü piyasasında bir rahatlama yaratması söz konusudur. Ancak gidenlerin önemli bir kısmının gitmeden önce istihdam edildikleri ve yaklaşık üçte birinin nitelikli olduğu belirtilmektedir. Yurt dışına göç eden tipik nitelikli işçiler duvarcılar, marangozlar, matbaa işçileri ve madencilerdir.<sup>141</sup>

Yurtdışına işçi gönderiminin Türkiye ekonomisi üzerindeki makroekonomik etkilerine bakıldığında, genel olarak gönderilen havalelerin ülkenin döviz ihtiyacını karşılamak bakımından taşıdığı önemli rol dikkati çekmektedir. 1970'lerin başında havale edilen paralar Türkiye'nin ihracat gelirlerinin % 65'ine ve ihracat gelirlerinin arttığı 80'li yılların sonunda % 26,1'ine eşittir.<sup>142</sup>

### **3.4.1.2. Yurtiçi İstihdam Çalışmaları**

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun en önemli vazifesi işe yerleştirme faaliyetleridir. Yurtiçi işe yerleştirme faaliyetleri temel anlamıyla, ülke içinde iş arayanların durumlarına uygun iş bulunması işlemleridir. İşverenler için ise aradığı işgücü talebinin işyeri ve işin şartlarına uygun olarak bulunmasıdır.

#### **3.4.1.2.1. Yurtiçi İstihdam Faaliyetlerinin Hukuki Dayanağı**

Kurum işe yerleştirme faaliyetlerini kanunların çizdiği çerçevede gerçekleştirmiştir. İşe yerleştirme işlemlerinin çerçevesi ve nasıl olacağı, 14 Temmuz 1950 yılında yürürlüğe giren “88 Numaralı İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi”<sup>143</sup> ile belirlenmiştir. 22 Maddelik bu sözleşmede genel olarak, iş piyasasının mümkün olduğu kadar en iyi biçimde organize edilmesi, işçi ve işverenlerin

<sup>141</sup> Philip Martin, **Bitmeyen Öykü: Batı Avrupa'ya Türk İşçi Göçü**, Ankara: ILO Yayınları, 1991, s.63. Aktaran; Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s.219.

<sup>142</sup> Robert F. Elliott, **Karşılaştırmalı Çalışma Ekonomisi**, Ankara: A.Ü. Yayınları, 1997, s.129. Aktaran; Toksöz, s.220.

<sup>143</sup> ILO, Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, 1948, [http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377262/lang--tr/index.htm](http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377262/lang--tr/index.htm) (10 Mart 2018)

Kurum'dan yararlanabilmesi için gerekli altyapının oluşturulması ve danışma komisyonlarının kurulması, mesleğe yönlendirme servislerinin gençler için özel önlemler alması ve Kurum'da yeni istihdam birimlerinin oluşturulması ele alınmıştır.

Kurum ile ilgili bir diğer uluslararası sözleşme yine 14 Temmuz 1950'de yürürlüğe giren "2 Numaralı İşsizlik Sözleşmesi"dir.<sup>144</sup>Bu sözleşme ise; hizmet bitimlerinin kamu görevi niteliğinde ücretsiz çalışmasını, danışma komiteleri kurulmasını ele alarak, etkili işe yerleştirme hizmetinin nasıl olacağını belirtmiştir.

İşe yerleştirme faaliyetlerini etkileyen bir belge de "İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında 25 Ocak 1946'da yayınlanan 4837 Sayılı Kanun"<sup>145</sup>dur. 4837 Sayılı Kanun birinci maddesinde\*, 3008 Sayılı Kanun'un 63, 64 ve 69'uncu kanun maddeleri referans alınarak Kurum'a görev verilmektedir.

29 Haziran 1973 tarihinde Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan "İşverenlerin İşçi İsteklerini Kurum'a bildirmeleri Hakkındaki Tüzük " ile kamu ve özel sektör işyerlerinin işgücü ihtiyacını Kurum aracılığı ile sağlamaları Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmıştır.

Tüzükte ele alınan kamu ve özel sektör işyerlerinin işçi isteklerini Kurum'a bildirmesine ilişkin usul ve esaslar aşağıda belirtilmiştir.

*"Madde 1: İşverenlerin işçi isteklerini Kurum'a bildirmelerine ilişkin usul ve esaslar bu tüzükte gösterilmiştir.*

*Madde 2: Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler, köy idareleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlarla bunlara bağlı olan işyerlerinin işverenleri; vasıflı, vasıfsız bütün işçi isteklerini iş kolu, meslek, meslek pozisyonu, öğrenim, iş*

<sup>144</sup>ILO, 2 No'lu İşsizlik Sözleşmesi, 1919, [https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS\\_377236/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377236/lang--tr/index.htm) (10 Mart 2019)

<sup>145</sup> İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 25 Ocak 1946, Resmi Gazete(Sayı:6215), <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6215.pdf> (10 Mart 2019)

\* **4837/Madde 1** \_ 3008 sayılı İş Kanununun 63, 64, 69 uncu maddeleri hükümlerine göre, iş ve işçi "bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer ödevleri yerine getirmek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu vücuda getirilmiştir. Kurum bu görevini İş Kanununun şümulü dışında kalan İş ve işçi isteyenlere 'de şamil olarak düzenler ve yürütür.

tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar, yaş cinsiyet ve ihtiyacın karşılanması süresi gibi ayrıntılarla bölgelerindeki Kurum örgütüne bildirmek zorundadırlar.

*Madde 3: İkinci maddede sayılan kamu kesimi işyerlerinin işverenleri, işçi ihtiyaçlarını Kurum aracılığı ile karşılarlar. Ancak, o yerde Kurum örgütünün bulunmaması veya örgütü olup da işverenin Kurum ile haberleşme güçlükleri, işçilerin işyerlerine gönderilme ve gitme zorlukları gibi nedenlerle ihtiyacın karşılanmasında Kurum'un etkili olamaması veya işverence verilen süre içinde Kurum'da ihtiyacın karşılanamaması hallerinde, işverenler işçi ihtiyaçlarını kendileri doğrudan doğruya karşılayabilirler.*

*Madde 4: Özel kesim işyerlerinin işverenleri, vasıflı vasıfsız bütün işçi isteklerini; iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar, yaş ve cinsiyet gibi ayrıntılarla bölgelerindeki Kurum örgütüne bildirmek zorundadırlar.*

*Madde 5: Özel kesim işyerlerinin işverenleri, işçi ihtiyaçlarını, Kurum aracılığıyla veya doğrudan doğruya karşılayabilirler.*

*Madde 6: İkinci maddede sayılan işyerlerinin işçi isteklerini bildirmelerine ve bu ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin çalışmalar ve bunlara ait kayıtlar yetkili denetim organları tarafından denetlenir.*'<sup>146</sup>

29 Haziran 1973 tarihli tüzük ile kamu işyerlerinin işgücü ihtiyacını karşılama işlemlerini zorunlu haller dışında Kurum aracılığı ile yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Özel sektör iş yerleri için aynı zorunluluğun şart koşulmadığı görülmektedir. Bu durumun en büyük sebebi, Kurum'un ülke genelinde kamu ve özel sektör işgücü ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir yapıda olmayışından kaynaklanmaktadır.

20 Temmuz 1973 tarihli "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük" 11 Ağustos 1973'te Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.\*

<sup>146</sup><https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/eSatis/SatinAlinanGoruntule.aspx?T=283275&H=3AF2D3A36CD0B6A1D554333E75AB92D80AB7AA41ECE39935AEFE5530EE3E9429>

\*<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14622.pdf> adresinden tüzüğün tam metnine ulaşılabilir.

### 3.4.1.2.2. İşgücü Yetiştirme ve Mesleki Rehabilitasyon Çalışmaları

#### 3.4.1.2.2.1. Mesleğe Yönelme (İstihdam Danışmanlığı) Çalışmaları

Resmi Gazete 'de yayınlanarak 11 Ağustos 1973'te yürürlüğe giren "İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük'te, Kurum'un mesleğe yönelme faaliyetleri üç madde ile belirtilmiştir. Bu maddeler:

*"Madde 37: Mesleğe yönelmenin amacı, iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçları göz önünde tutularak, insan gücü kaynaklarının en etkili bir şekilde kullanılmasını ve geliştirilmesini sağlamak suretiyle ülkenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmaktır.*

*Madde 38: Kurumun mesleğe yönelme hizmetleri, iş isteminde bulunan gençlerin ve yetişkinlerin, bilgi, yetenek ve becerilerini saptamak suretiyle mesleğe uyum koşullarının belirlenebilmesine, meslek seçimlerine, meslek değiştirme yeteneklerinin anlaşılabilmesine, iş eğitimlerine ve kişisel gelişmelerine ilişkin sorunların cevaplandırılmasına yardım edilmesidir.*

*Madde 39: Kişilerin meslek seçimlerine ve mesleğe uyumlarına yardım hizmeti, bunların geçmiş yaşantısı ve aile durumları dâhil, sağlık yoklamasının, fiziksel ölçülerinin, zekâ, bellek, hayal güçlerinin, belirgin zevk ve ilgilerinin, başlıca eğilimlerinin, belli işlere karşı tepkilerinin saptanmasını kapsar. Kurum, mesleğe yönelme hizmetlerinde, ilgili kuruluşlarla gerekli ölçüde işbirliği yapar."*<sup>147</sup>

Kurum'un en önemli faaliyetlerinden birisi de mesleğe yönelme çalışmalarıdır. Kurum kuruluşundan 5-6 yıl sonra işe yerleştirme servislerinde uzmanlaşmaya giderek, kalıcı istihdamı sağlamak adına çeşitli çalışmalar yapmaya başlamıştır. Mesleğe yönelme çalışması da bu çalışmalardan biridir.

Mesleğe yönelme, bireylerin özellikleriyle mesleğin yapılabilmesi için olması gereken şartları ölçerek, kişilerin beklenti ve şartlarıyla uyumlu bir meslek tercih etmesi ve bu mesleğe hazırlanması, yetişmesi ve işe entegrasyonunun sağlanması ile alakalı problemlerin çözümüne sistemli bir şekilde yardım etmek, olarak tanımlanabilir.

<sup>147</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14622.pdf>

Kurum'u mesleğe yöneltme ile bireyin kendini ve bunun yanında meslekleri ve iş dünyasını tanımasını sağlayıp, bu olgular arasında sağlıklı bir ilişki kurup, durumuna uygun mesleği seçmesine önderlik etmeyi hedeflemiştir.

Kişilerin istek ve isabetle seçtikleri işyerlerinde, daha verimli çalışarak ekonomik gelişmeye katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu açıdan doğru mesleği seçmek ile ekonomik gelişme arasında karşılıklı ilişki olduğu söylenebilir.

Kurum mesleğe yöneltme çalışmalarında, meslek değiştirme ve geliştirme işlerini de yürütmüştür. Var olan mesleklerdeki gelişmeler ve geçerliliğini yitirmiş mesleklerdeki işsizler Kurum'un hedef kitlesidir.

Mesleğe yöneltme çalışmalarındaki diğer hedef kitleler ise; öğrenciler, engelliler ve işinden memnun olmayanlardır. Öğrencilerin; ilgi, istek, bilgi, beceri ve yeteneklerine uygun birer meslek seçip, istihdama girmesini ve iş dünyasının değişen şartlarına uyumlarını kolaylaştırmak için yapılmış bu hizmetin okullarda uygulanması ve okullar ile Kurum arasında işbirlikleri yapılmıştır.

Kurum'da, iş piyasasına ilk giren gençlere, çıraklığa ya da başka yollardan mesleki eğitime girmek isteyenlere, uzun süredir işsiz olanlar, teknolojik değişme ve gelişme sonucu işsiz kalanlara ve işini kaybetme tehlikesi yaşayanlara, çeşitli nedenlerle iş piyasasından uzak kalıp tekrar çalışmak isteyenlere, çeşitli sebeplerle yerleşim bölgesini değiştirenlere mesleğe yöneltme hizmeti verilmiştir.

İş kazası, meslek hastalığı ve diğer nedenlerle engelli olup, esas mesleklerinde çalışamayacak bireylerin, yeniden özelliklerine uygun birer meslek seçerek, bu meslekte yetişmeleri ve işe uyumlarının sağlanmasında mesleğe yöneltme hizmetlerinden geniş ölçüde yararlanabilmiştir.

Çeşitli mesleklerden, nitelikli ya da niteliksiz işçi çalıştıran işyerleri; mevcut işçilerin eğitimi ve gelişimi için Kurum'dan mesleğe yöneltme çalışmaları için destek alabilmekteydi.

Kurum mesleğe yöneltme faaliyetlerine ilk olarak 1979 yılında başlamıştır. 1987 yılında Ankara Çocuk Islah Evi'nde 15, Gazi Kız Yetiştirme Yurdu'nda 5, Çıraklık Eğitim

Merkezinden 50 kişi olmak üzere toplam 70 kişiye ilgi yetenek ve becerilerini ölçen psiko-teknik test uygulaması yapılmıştır. <sup>148</sup>

Mesleğe Yönelme çerçevesinde uygulanan psiko-teknik test uygulaması Kurum tarafından: 1979-1982 yılları arasında 228 kişiye, 1983 yılında 228 kişiye, 1984 yılında 728 kişiye, 1985 yılında 741 kişiye, 1986 yılında 805 kişiye ve 1987 yılında 875 kişiye yapılmıştır. <sup>149</sup>

Sonuç olarak Kurum, iş piyasasının ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak vatandaşın kalıcı istihdamını sağlamak adına mesleki danışmanlık faaliyetlerini yürütmeye çalışmıştır.

#### 3.4.1.2.2. İşgücü Yetiştirme Çalışmaları

Resmi Gazete’de yayınlanarak 11 Ağustos 1973’te yürürlüğe giren “İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük’te, Kurum’un işgücü yetiştirme faaliyetleri, “İşgücünün Mesleki Eğitimi ve Usta İşçi Yetiştirme Tedbirleri” tüzüğün yedinci kısmında belirtilmiştir. . İşgücü yetiştirme ile ilgili kısım 40. ve 41. maddelerde ele alınmıştır. Bu maddeler:

*“Madde 40: İşgücünün mesleki eğitimi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi tedbirlerinin amacı; verimliliği arttırmaya, iş kazalarını ve meslek hastalıklarını önlemeye, ücret ile verimlilik arasındaki ilişkilerin olumlu yönde gelişmesini teşvike, işte kararlılığı sağlamaya, işçi-işveren arasında mesleki eğitim ilişkilerini geliştirmeye, kişilerin uygun oldukları işlerde yetişmelerini sağlamaya, iş arz ve talebinin bir düzene bağlanmasına ilişkin olarak iş piyasasının kalifiye eleman ihtiyacını karşılamaya, her ne sebeple olursa olsun işe girememiş veya işini kaybetmiş olanları bir işe girebilecek niteliğe ulaştırmaya yönelmiş çalışmalardır.*

*Madde 41: İşçilerin mesleki eğitimlerinin yükselmesi ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi için gerekli tedbirler üzerinde çalışmak görevini yerine getirmek üzere Kurum;*

<sup>148</sup> İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, Yayın no:235, Ankara: Kılıçaslan Matbaacılık,1988, s.89.

<sup>149</sup> İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.91.

a) İşgücünün teknolojik ve ekonomik gelişmelerden doğan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve ilgili diğer bakanlıklar, işçi ve işveren kuruluşları ile işbirliği yapar.

b) İşgücünün, nitelik, nicelik ve yer bakımından iş piyasasının bugünkü ve gelecekteki ihtiyacı ile dengeli bulunması amacı ile işçilerin yeteneklerine en uygun mesleklerde yetişmeleri için gerekli tedbirler üzerinde çalışır ve bu hususta ilgili kuruluşlarla işbirliği yapar.

c) İşyerlerinde hizmet içi eğitimi, işverenin sorumluluğunda uygulanır. Ayrıca, kalifiye işçi yetiştirilmesi amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı kuruluşlarında veya aynı işkolu üzerinde belirli seviyede eğitim uygulaması yapmak üzere teşkil edilecek merkezlerde düzenlenecek kurslardan işverenin yararlanmasını sağlamaya çalışır. Ayrıca Kurum;

1-İşyerinin mesleki eğitim ve usta (kalifiye) işçi yetiştirme politikalarının ve eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesini,

2-İşyerlerinde eğitim birimlerinin kurulmasını,

3-Ustalar arasında belirli nitelikleri taşıyanların Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer kuruluşlarca düzenlenen yetiştirici (monitör) eğitimi kurslarına katılmalarını,

4-İşyerlerinin eğitim ünitelerinde görevli veya ileride görev alacak personelin eğitim plan ve programlarını hazırlayacak, uygulayacak, değerlendirecek, denetleyecek niteliklere ulaşmaları için bu hususta düzenlenen eğitimciler seminerlerine katılmalarını sağlamaya çalışır.

d) İşyerleri ve iş piyasasında yapılan yetiştirme çabalarını izler, denetler ve yetişmenin yurt içinde aynı geçerliliğini ve bu suretle işgücünün aktarmalarında (transferlerinde) eşit olanakların teminini amaçlayan asgari standartların saptanmasında Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği yapar. Denetleme sırasında:

1-Hazırlanan programların yeterliliğine ve bunların gereğince uygulanıp uygulanmadığına,

2-Yetiştiricilerin (monitörlerin) eğitimle görevlendirilip, görevlendirilmediklerine,

3-Uygulanmakta olan eğitimin, değerlendirme çalışmaları, özendirme çabaları ve gücendirme hallerinin mevcut olup olmadığına,

4-Eğitimle ilgili kayıtların ve istatistik bilgilerin tutulup tutulmadığına,

5-İşyerlerinin hizmet içi eğitim ve usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi çalışmalarının gelişip gelişmediğine ve bunların başarılı olup olmadığına,

6-Eğitim birimlerinin sürekli olarak bu görevi yürütüp yürütmediklerine bakılır.

e) Hizmet içi eğitim ile usta (kalifiye) işçi yetiştirilmesi çabalarına ait yeni yöntem ve tekniklerin araştırılıp işyerlerine ulaştırılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığı ile diğer bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği yapar.”<sup>150</sup> Olarak belirtilmiştir

Yukarıda işgücü yetiştirme faaliyetlerinin yasal zemini ele alınmıştır. Aşağıda ise Kurum’un işgücü yetiştirme çalışmalarının uygulanma şekilleri ele alınacaktır.

#### 3.4.1.2.2.1. İş Öncesi Eğitim Çalışmaları

Kurum istihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele programı hazırlayarak kendi görev ve yetkisi dâhilinde işsizlik sorunun hafifletilmesi için çeşitli projeleri uygulamaya çalışmıştır. Eğitim çalışmaları da bu projelerden biridir.

İşsizliğin birden çok nedeni olduğu gerçeğinden yola çıkılırsa, işsizliği azaltma ve önleme tedbirleri de şüphesiz bir dizi tedbirin sürekli biçimde uygulama zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, işsizlerin birbirinden farklı niteliklere sahip oldukları için bu amaçla alınan tedbirlerin de işsiz grupların ihtiyaçlarına cevap verecek nitelikte olmalıdır. Dönemin şartları düşünüldüğünde, iş arayanların büyük bir bölümünün istenilen beceriye sahip olmadığı ve istihdam sorunlarının yanı sıra hemen hemen her alanda kalifiye işgücü eksikliğinin olduğu bilinmektedir. Bu nedenle işsizliğin azaltılması ve önlenmesi için her dönemde, işgücünün istihdam öncesi ve çalışma sürecinde eğitim alarak yetiştirilmesi önem taşımıştır.

Nitekim gerek 4837 sayılı Kuruluş Kanunu gerekse ülkenin iş hayatını düzenleyen 1475 sayılı İş Kanunu ile Kurum’a verilen görevler içerisinde; mesleğe

<sup>150</sup> <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14622.pdf>

yönelme, engellilerin rehabilitasyonu, işçilerin mesleki eğitimlerinin geliştirilmesi ve kalifiye işçi yetiştirilmesi hususları yer almaktadır.

Kurum'un başarılı olamadığı alanlardan birisi de eğitim faaliyetleridir. Kurum gerekli olan maddi imkânlar yanında ihtiyaç duyulan araç-gereç, eğitici ve öğreticiler ile işgücü yetiştirme merkezlerine sahip olamaması nedeniyle bu görevi istenilen düzeyde yerine getirememiştir. Kurum bu alanda sadece işçi-işveren buluşturması yaparak klasik iş bulma faaliyetinin dar kalıpları içerisinde kalmıştır.

Yapılan eğitimlere bakıldığında 1946-1970 yılları arasında, 100 ve üzeri işçi çalıştıran işyerleri ve maden ocaklarında çalıştıran usta, kalfa ve çırakların yetiştirilmesi amacıyla kurslar açılmıştır. Fakat bu çalışmalar yukarıda belirtilen problemler sebebiyle başarılı olamamıştır.<sup>151</sup>

Kurum 1954-1961 yılları arasında eğitim faaliyeti olarak sendikacı yetiştirmek amacıyla çeşitli seminerler düzenlemiştir. Bu seminerlerde, çalışma mevzuatı, hükümet-işçi ve işveren münasebetleri, Türkiye'de ve yabancı ülkelerde sendikacılık, iyi bir sendikacının hak ve sorumlulukları gibi konulara yer verilmiştir. Kurum 1946-1970 yılları arasında 46041 kişiye kurs ve eğitim hizmeti verebilmiştir.<sup>152</sup>

Kurum 1959-1967 yılları arasında Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Öğretim Müsteşarlığı ile bir protokol imzalamış, bu protokole istinaden birçok ilde meslek kursları açmıştır. Kurslarda görevli eğitimcilerin maaşları Kurum tarafından karşılanmıştır. Daha sonra istihdam öncesi eğitim sorumluluğu Milli Eğitim Bakanlığı'na verildiği için bu yoldaki faaliyetler durdurulmuştur. 1959-1967 yılları arasında bu kurslardan 2014 kişi mezun olmuştur.<sup>153</sup>

Sonuç olarak; Kurum sınırlı imkânlarına rağmen eğitim faaliyetlerini sürdürmeyi denemiştir. Ülkenin ekonomik yapısı, hızlı nüfus artışı ve toplam işsizliğin önemli boyutlara ulaşması nedeniyle Kurum'un bu alanda yaptığı çalışmalar sığ kalmıştır. İşgücü yetiştirme görevinin sistemleştirilmemiş ve süreklileştirilmemiş olması,

---

<sup>151</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.90.

<sup>152</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.91.

<sup>153</sup> İİBK, **İstihdamda 25 Yıl**, s.95.

eğitim ihtiyaçlarının zamanında tespit edilememesine sebep olmuştur. Kurum'un başarılı olmamasının altında yatan diğer önemli bir sebep ise işgücü yetiştirme ile ilgili yasaların yetersiz olması ve zamanın ihtiyaçlarına cevap verememiş olmasıyla da yakından ilgiliydi. 1988 yılında çıkarılan İşgücü Yetiştirme Hizmeti Yönetmeliđi günün şartlarına cevap verme adına önemli bir adım olarak görülebilir.

#### **3.4.1.2.2.2.2. İşbaşında Eğitim Çalışmaları**

İşbaşında eğitim faaliyeti, stajyer, tecrübesiz ya da meslek değiştirmek isteyen işçiler için hazırlanmış ve ilk defa 1959 yılında uygulanmıştır. Faaliyetin amacı tecrübesiz işçilere iş üzerinde pratik yaparak gelişim kaydetmelerini sağlamaktır.

Projenin amacına ulaşması için "Sanayi İçinde Eğitim İcra Komitesi" kurulmuş, fakat başarılı olamamıştır. Bu komitenin görevi Millî Eğitim Bakanlığının Meslekî öğretim teşkilâtından yararlanarak önce işbaşında eğitimin öğretici personelini yetiştirmektir. Muhtelif sanayi branşlarında, muhtelif meslek gruplarında 6 aylık kurslar açılarak bu iş yürütölmektedir. Fakat ilgili üç bakanlığın (Çalışma, Sanayi, Millî Eğitim) arasında koordinasyonun sağlanamayışı yüzünden işler çok ağır yürümüş ve meslekî eğitim sahasında plândaki hedeflerin çok gerisinde kalınmıştır. Programda 1965 yılına kadar 10200 kişi eğitime tabi tutulmuştur.<sup>154</sup>

#### **3.4.1.2.2.2.3. Sanayide Eğitim Çalışmaları**

Kurum'un sanayide eğitim çalışmaları ile işyerlerinde işçi olarak çalışanların nitelikleri geliştirilmeye, ayrıca ilk kademe yöneticisi olarak çalışan usta, ustabaşı, postabaşı, nezaretçi, monitör gibi elemanlarla, orta kademe yöneticisi olarak çalışan teknisyen, kısım amiri, şef ve mühendis gibi elemanların eğitimcilik ve yöneticilik niteliklerinin geliştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu hizmet ile eğitimci usta ihtiyaçlarının karşılanması, işyerinde hizmetçi eğitim alışkanlığının kazanılması ve

<sup>154</sup> Sabahattin Zaim, İşgücünün Eğitilmesi ve İş Piyasasının Tanzimindeki Rolü, ". Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Cilt.0, Sayı.21 (1970), ss.212-213.

sürdürülmesi amaçlanmıştır. 1959 yılından 1989 yılının sonuna kadar 1383 işyerinde 24353 personel bu seminerlere katılmıştır.<sup>155</sup>

Öte yandan; Kurum Avrupa Konseyi tarafından verilen eğitim ve eğitici burslarından işçileri faydalandırmıştır. Avrupa Konseyi bursları Kurum aracılığıyla 1964 yılından beri çeşitli kategorilerde uygulanmaktadır. Örneğin; mesleki tecrübesi az olan 35 yaşını aşmamış işçiler söz konusu burslardan faydalanırken aynı zamanda mesleki tecrübesi olan ve eğitim sonunda eğitici unvanını alacak olan işçilere de bu bursu tahsis etmiştir. Örneğin; Kurum'a 1964-1989 yıllarında, Avrupa Konseyi'nce tahsis edilen burslardan faydalanan toplam bursiyer sayısı 483 kişidir.<sup>156</sup> Kurum ayrıca söz konusu burslarla teorik ve pratik eğitim için yurtdışına öğrenci-işçi göndermiştir. Kurum, Avrupa Konseyi tarafından sağlanan imkânları değerlendirmiştir ve bu alanda başarılı olmuştur.

### **3.4.1.2.2.3. Mesleki Rehabilitasyon Çalışmaları**

Kurum'un bir diğer hizmet alanı vasıfsız engelli vatandaşlara çalışmalar yapmaktır. Bu çerçevede Kurum'a engelli olarak kayıtlı, herhangi bir mesleği bulunmayan kimseler için başta Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı meslek liseleri, valilikler, vakıflar ve eğitim imkânı olan kamu kurum ve kuruluşları ile özel işyerlerinin imkânlarından faydalanılarak, engel türüne göre kurslar düzenlenmekteydi. Bu kurslar sonucunda bir meslekte bilgi ve beceri kazanmış engelliler daha kolay iş bulma imkânına kavuşuluyordu. Kurslar açılırken dönemin ve açılan yerin geçerli ve iş açığı olan meslekleri olmasına önemiyet verilmiştir. Örneğin; Afyon'da daktilografi kursu açılırken Eskişehir'de bobinaj kursu, Mersin'de muhasebe kursu açılırken Kayseri'de trikotajcılık, Kars'ta halıcılık kursu açılmıştır. Kurum bu şekilde, 1978 ile 1987 yılları arasında toplam 996 adet kurs açmıştır. Engelli vatandaşlar için düzenlenen bu kurslar istihdama olumlu etkiler bırakmıştır.

---

<sup>155</sup> İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.63.

<sup>156</sup> İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.63.

#### 3.4.1.2.2.4. Bilgi Toplama ve Değerlendirme Çalışmaları

##### 3.4.1.2.2.4.1. İşgücü Piyasa Araştırmaları

Kurum, iş piyasasındaki verileri sağlıklı bir şekilde toplayabilmek adına çeşitli anketleri Kurum çalışanları tarafından işyerlerine uygulanmıştır. Söz konusu araştırmalar ile;

- Anket kapsamındaki işyerlerinin ileriye dönük işgücü ihtiyaçları
- İş öncesi ve işbaşında eğitim ihtiyaçları
- Kapasite durumları ve yatırım projeleri
- İşkolları ve mesleklere göre çalıştırdıkları işgücü sayıları hakkında çeşitli

bilgiler toplanmıştır.<sup>157</sup>

29 Haziran 1973 tarihinde Çalışma Bakanlığı tarafından hazırlanan "İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirmeleri Hakkındaki Tüzük " ile Kurum tarafından kamu ve özel sektör işverenlerinden işgücü piyasası araştırmalarında değerlendirilmek üzere bilgi istenildiğinde bu bilgilerin verilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Söz konusu tüzüğün yedinci ve sekizinci maddelerinde

*Kurum tarafından, kamu ve özel kesim işyerlerinin işverenlerinden, iş ve işgücü konularında etüt amacı ile ayrıntılı bilgi istenildiğinde, belirtilen süre içinde bilgi verilmesi zorunludur(m.7). Bu bilgiler başka bir amaç için açıklanamaz ve kullanılamaz. Kurum'a verilen bilgilerin yanlışlığından işveren veya işveren vekili sorumludur(m.8).<sup>158</sup>*

Kurum'a bilgi verme zorunluluğu yasal zemine dayandırılmıştır.

Ayrıca Kurum, işgücü piyasası araştırması sonuçlarına göre güncel ihtiyaç duyulan meslekleri ve iş alanlarını, geleceğin mesleklerini ve sektörlerini, gelecekte

<sup>157</sup> İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.101.

<sup>158</sup>

<https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/eSatis/SatinAlinanGoruntule.aspx?T=283275&H=3AF2D3A36CD0B6A1D554333E75AB92D80AB7AA41ECE39935AEFE5530EE3E9429>

geçerliliğini yitirecek meslekleri ve istihdam alanlarını tespit etmek amacı taşımıştır. Söz konusu tespitler yapılarak işgücü piyasasının doğru yönlendirilmesi hedeflenmiştir.

#### 3.4.1.2.2.4.2. İşyeri Ziyaretleri

İşyeri ziyaretleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu personelleri tarafından, Kurum'un çalışma sahası içerisinde yer alan ticari kurum ve kuruluşlara istihdam faaliyetleri çerçevesinde yapılan çalışmaları kapsamaktadır. İşyeri ziyaretinde firmaların personel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla talepleri alınır, hizmet merkezlerine iş bulmak için gelen vatandaşlara bildirilerek işgücü talebi karşılanırdı. Ayrıca Kurum tarafından işverenlere sağlanan teşvikler ile ilgili bilgiler verilir, işgücü piyasası analizleri için gerekli veriler işverenden talep edilirdi.

*İşyeri ziyaretlerini Akyüz şöyle ifade etmiştir:*

*İşyeri ziyaretleri ve temaslar Kurum'un emek faktörünün istihdamına yönelik sunduğu bir hizmettir. Ziyaret ve temaslar işverenlerle yapılan iş görüşmeleridir. Temas; yazılı olarak veya ziyaret ise işyerinde doğrudan işverenle görüşülerek yapılmaktadır. Bu faaliyetler aynı zamanda Kurum'un tanıtılması ve işgücü talep edenlere gerekli verilerin ulaştırılmasını sağlamak amaçlı halkla ilişkiler uygulamalarıdır. İşyeri ziyaret ve temasları; açık işleri doğrudan artırmakta ve buna bağlı olarak işe yerleştirmelerin olumlu bir seyir izlemesi açısından da önem arz etmektedir. Kurum'un tanınırlığı açısından ve işverenle birebir yapılmakta olduğundan işyeri ziyaretlerine kurumca önem verilerek ve her geçen dönemde etkinleştirilmiştir.<sup>159</sup>*

İşyeri ziyaretleri Kurum'un işgücü piyasasının tarafları olan işveren ve iş arayana doğrudan ulaştığı ve etkisini hızlı gördüğü faaliyeti olması nedeniyle önemlidir. Ayrıca Kurum'un bilinirliğini artırmıştır.

---

<sup>159</sup> Davut Akyüz, "İşkur'un İşe Yerleştirme Hizmetleri, Özel Sektör Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması", (Uzmanlık Tezi, İŞKUR Genel Müdürlüğü, 2010), s.51.

#### **3.4.1.2.2.4.3. İş Analizi ve Meslek Sınıflandırma Çalışmaları**

Kurum'a göre; gerek işverenin istediği vasıflardan işçilerin bulunabilmesi ve gerekse işçilerin ehliyet ve vasıflarına uygun işlere yerleştirilebilmesi, etkin bir iş piyasası bilgi mekanizmasının çalışabilmesi, iş değerlendirmesi, işbaşında işçi eğitimi ile ilgili programların düzenlenmesi ve nihayet ülke bünyesine has özellikler taşıyan meslekler sözlüğünün hazırlanması, iş tarif ve tahlillerinin yapılmasıyla mümkün olabilir. Böyle bir ihtiyacı göz önünde bulunduran Kurum, 10.Mart1966 tarihinden itibaren konuyla ilgili olarak modern ve teknik esaslara dayanan çalışmalara başlamıştır.<sup>160</sup>

İş ve İşçi Bulma Kurumu bu çalışmayla 1966-1987 yılları arasında toplam 9985 mesleğin tanımını yapmıştır. Türk Meslekler Sözlüğü olarak 1983 yılında kitaplaştırılarak yayınlanmış ve 1984 yılında hizmete sunulmuştur. Bu yayında 1415 meslek tanımı yer almıştır. Türk Meslekler Sözlüğünün, teknolojinin ve sosyal yapının gelişmesi sonucu devamlı yenilenmesi gerektiğinden, ülkemizde bulunan mesleklerdeki gelişme ve değişimler sürekli takip edilerek gerekli iş analizleri ve meslek tanımları yapıp Türk Meslekler Sözlüğünde yer alması sağlanmaktadır. Bu çalışma İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bünyesinde aktif olarak devam ettirilerek günümüze kadar ulaşmıştır.<sup>161</sup>

#### **3.4.1.2.2.4.4. Ekonomi ve İstihdam Durumu Raporu Çalışmaları**

Kurum hizmetlerinin gereken biçimde sunulabilmesi, hizmet alanı içindeki ekonomik ve sosyal değişme ve gelişmelerin yakından takip edilebilmesi ve bu konudaki bilgilerin sürekli olarak toplanıp değerlendirilerek çalışmalara bu bilgiler ışığında yön verilebilmesi için Ekonomi İstihdam Raporları düzenlenmiştir. İstihdam ve işgücü konularındaki genel bilgileri, değişme ve gelişmeleri kapsayan raporlar yıllık bazda istatistiki veriler sunulmuştur.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup>İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.108.

<sup>161</sup>İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.108.

<sup>162</sup>İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.108.

\*İŞKUR'a ait raporlara <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> sayfasından ulaşılabilir.

Raporun daha somut şekilde anlaşılabilmesi için örnek verilecek olursa; ülke genelinde 1 yıl içinde açılan ve kapanan işyerleri, istihdamı artıran ve azaltan işyerleri, işe giren ve işten çıkan işçi sayıları, nitelikleri gibi olgular raporun içeriğini oluşturmaktaydı.

Söz konusu raporların yakın tarihe ait olanlarına İŞKUR'un internet sayfasından ulaşılabilmektedir. Kurum'a ait raporlar kitapçıklar halinde basılarak il müdürlüklerine gönderilmiştir ancak bu raporların tamamına ulaşmak mümkün değildir.\*

#### 3.4.1.2.2.5. İstihdamı Geliştirme ve İşsizlikle Mücadele Çalışmaları

Kurum istihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele etme faaliyetlerini çok yönlü olarak ele almıştır. Kurum'un bu faaliyetlerinden birisi "Mahalli Danışma Komisyonları"nın faaliyete geçirilmiş olmasıdır. Mahalli danışma komisyonları 29 Ağustos 1967 tarihinde faaliyete geçirilmiştir.

*"Komisyonun görevi, Kurum'un görev ve faaliyetlerine giren konular üzerinde komisyonun kurulduğu ilde bu görevin en iyi şekilde yerine getirilmesi için gerekli incelemeleri yapmak ve yeni fikir ve tekliflerde bulunmaktır. Mahalle danışma komisyonları yılda en az bir defa toplanır. Komisyonu, çalışma Bakanlığı'nın izniyle, vali/ vali yardımcısı, belediye başkanı/ belediye meclis üyesi, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, sağlık ve sosyal yardım müdürü, tarım müdürü, köy işleri bakanlığı temsilcisi, SSK müdürü, Kurum müdürü ve iş müfettişi oluşturulmuştur."*<sup>163</sup>

Mahalli danışma komisyonunun kurulması işsizliğin sadece bir kurumun değil bir bütün olarak tüm kurumların sorumluluğunda olduğunu göstermektedir.

Mahalli danışma komisyonlarının faaliyetlerinin ne kadar başarılı olduğu ile ilgili net bilgiler bulunmamaktadır. Kurum arşivlerinin on yılda bir kaldırıldığı için komisyonların toplantı tutanaklarına ulaşamamıştır.

<sup>163</sup><https://katalog.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/eSatis/SatinAlinanGoruntule.aspx?T=283274&H=7808B5A0841335C00DE70F661A823BE702A8D1621FCF711EA7C343E14D8547B3>

Kurum, işsizlikle mücadele amacıyla günün şartlarını takip etmeyi ve kurumsal anlamda ilerlemeyi çoğu dönemde başarmaya çalışmıştır. Kurum'un özellikle son yılları olarak belirtilen 1980 ve sonrasında bu noktada birçok proje gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu bölümde ele alınan konuların çoğu Kurum'un son yıllarındaki çalışmaları olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

Kurum, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, istihdamı geliştirme ve işsizlikle mücadele kurumu olarak iş piyasasında aktif hale gelebilmek ve böylece istihdam ve işsizlik konularında daha etkin bir kuruluş haline gelmeyi amaçlamıştır. Bunu sağlayabilmek için dönemin şartları içerisinde çeşitli hedefler belirlenmiştir. Bu çalışmaları da belirli ilke ve politikalar halinde yürütmeye çalışmıştır. Örneğin;

- İşsizliğin fazla olduğu bölgelerde, devlet aracılığıyla alt yapı ve bayındırlık projeleri hayata geçirilerek yoğun olan işsizliği önlenmesi veya en aza indirilmesi
- Genç işsizliği önlemek amacıyla gençlere yönelik istihdam artırıcı projelerin hayata geçirilmesi
- Taşra, kent ve kırsal bölgelerdeki dar gelirlili olan ya da işsiz olan vatandaşları kapsayan projeler gerçekleştirilerek ilgili kesimin geçici statüde (ilgili projeler belli bir süre için uygulanan projelerdir. Örneğin yılda 6 ay veya 9 ay uygulanan sosyal projelerdir.) istihdamını sağlamak
- Ülke içindeki istihdam faaliyetleri artırılarak işsizlerle mücadele edilirken aynı zamanda yurtdışı istihdam fırsatlarının incelenmesi ve uygulanması
- İşverenlerden vergi almayarak veya buna benzer yöntemlerle teşvik ederek bilhassa genç işsizleri istihdam etmelerini sağlamak
- Eğitime devam eden ya da etmeyen her kademe gençlere meslek seçimi veya mesleğe yöneltme çalışmalarının yapılması
- Girişimciliğin geliştirilmesini ve kullanılmasını teşvik amacıyla iş kuranların desteklenmesi, ilke ve politikalarını benimsemiştir.

Kurum yukarıdaki ilkeler ve politikalar doğrultusunda kendi faaliyet alanı dâhilinde, aşağıda belirtilen programları uygulamıştır.

#### **3.4.1.2.2.5.1. Vasıflı İşgücü Yetiştirme Çalışmaları**

Kurum açısından, istihdamın geliştirilerek işsizliğin önlenmesi için gerekli tedbirler alınırken işgücünün istihdam öncesi ve istihdam içinde yetiştirilmesi büyük önem taşımaktaydı. “Kurum istatistiklerine göre, işsiz kişilerin bir kısmının iş bulamadıkları için değil, iş piyasasının gerektirdiği yetenek ve niteliklere sahip olmadıkları için işsiz kaldıkları görülmekteydi.”<sup>164</sup> Bu durum iş piyasasında, iş arayan ile işverenin eşleşmesinde problemler ortaya çıkarmıştır. Örneğin; geçerliliğini yitirmiş bir meslek erbabı iş piyasasında iş bulamazken, güncel mesleklerde işçi arayan işveren ise kalifiye personel bulmakta zorlanmaktaydı. Bu olgu günümüz koşullarında da rastlanılan bir durum denebilir. Kurum meydana gelen bu tür problemleri çözmek için çeşitli çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmalar aşağıda ele alınmıştır.

##### **3.4.1.2.2.5.1.1. Özel İstihdam Danışmanlığı Firmaları Aracılığıyla İşgücü Yerleştirme**

Kurum’un destek ve denetiminde faaliyet gösterecek olan özel istihdam bürolarının, meslek ve eğitim ile ilgili bilgileri derleyerek ve bu bilgileri sistematize ederek modern araç ve gereçlerden faydalanmak suretiyle, kişilerin yeteneklerine uygun mesleklerde iş sahibi olmalarını sağlamak için meslek seçimlerinde rehberlik yapması hedefiyle 20 Kasım 1987 yılında yönetmelik çıkarılmıştır.<sup>165</sup> Özel istihdam danışmanlığı firmaları aracılığıyla iş ve işçi bulma hizmeti, iş piyasasında aranan bir mesleğe sahip olduğu halde, iş aramanın usullerini bilmeyen işsizlere iş bulmada destek vermeleri için uygulanmış olan bir işsizlikle mücadele yöntemidir.

<sup>164</sup>İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.115

<sup>165</sup>İİBK, 1987 Yılı Faaliyet Raporu, s.s.115-116.

### **3.4.1.2.2.5.1.2. Meslek Danışmanlığı Hizmetleri**

İş hayatına yeni atılacak vatandaşların ilgi ve yeteneğine uygun doğru mesleği seçmeleri için Kurum tarafından mesleğe yöneltme çalışmaları yürütülmüştür. Bu çalışmışlarla, iş piyasasının ihtiyaçları göz önünde bulundurularak işgücü kaynaklarının en etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Özellikle meslek lisesi öğrencileri bu noktada Kurum'un hedef kitlesi olmuştur. Sanayinin gelişmesiyle birlikte ara eleman ihtiyacını sağlayan meslek liseleri iş piyasasının önemli işgücü arzını oluşturmuştur. Mezun olan vatandaşın doğru işe yerleşmesi için ' çeşitli rehberlik çalışmaları yapmıştır.

Kurum'un bir mesleki danışmanlık alanı ise yetişkin işçilerin mesleki formasyonlarını geliştirmek olmuştur. Bu amaçla; işyerlerinin personelleri için vermiş oldukları hizmet içi eğitimlere destek olamaya çalışmıştır.

Diğer taraftan, yükseköğretim öğrencilerine geçici işler sağlanması ve üniversiteyi bitirenlerin kısa bir zaman diliminde istihdamının gerçekleştirilmesi amacıyla çalışmalar yapılmıştır.

### **3.4.1.2.2.5.1.3. Özel Sektörde İstihdamın Artırılmasına Yönelik Faaliyetler**

Ülke düzeyinde istihdamı arttırmak ve çalışanların gelir seviyelerini yükseltmek amacıyla, yeni iş kurmak isteyen veya var olan işini geliştirmek isteyen müteşebbislere destek vermek Kurum'un bir diğer faaliyet alanı olmuştur. Özellikle kendi işini kuranlara destek vermek amacıyla "Kendi İşini Kuranlar Destek Projesi" çalışmaları 1988 yılından itibaren yürütülmeye başlanmıştır. Kurum bu gibi projeler ile özel sektörün gelişimine katkı sunmakla beraber, işsizliğe de çözüm üretmeyi planlamıştır. Çünkü bu tip projelere destek verilirken aranan en önemli ölçüt yeni açılacak ya da geliştirilecek işyerinde kaç yeni işgücünün daha istihdam edileceğidir.

#### **3.4.1.2.2.5.1.4. Diğer İstihdam Geliştirme Faaliyetleri**

Kurum, işsizliği önlemeye yönelik irili ufaklı birçok faaliyet yürütmüştür. Genel olanlar yukarıda ele alınmıştır. Belirtilen faaliyetlerin dışında, özel ev hizmetleri servisleri, günlük ve geçici iş organizasyonları gibi sistematik olarak uygulanmayan birçok faaliyette Kurum öncülük etmiştir. Fakat bu tarz çalışmalar ya çeşitli bölgelerle sınırlı kalmış ya da birkaç yıl veya birkaç defa uygulanmıştır. Bunlarla birlikte çeşitli kurumlarla dönemlik protokoller imzalanarak işsizliğe çözüm aranmaya çalışılmıştır. PTT Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü ile 1988 yılında yapılan protokoller işsizliğe, geçici de olsa aranan çözüm çalışmalarıdır. Bazı üniversitelerde istihdam danışmanlığı merkezleri kurularak, öğrencilere iş hayatı hakkında rehberlik çalışmaları yapılmıştır. Günlük ve geçici işler için işçilerin toplandığı noktalarda, işçilere bekleme merkezleri temin edilerek, bu merkezlerde Kurum servisleri oluşturulmuş ve işverenlerin gündelikçi işçi ihtiyacını karşılamaya yönelik Günlük İşçi Merkezleri kurulmuştur.

Sonuç olarak Kurum, yurtiçi istihdamı artırmaya yönelik irili ufaklı birçok uygulama yapmıştır. Bu uygulamaların birçoğunun dönemin şartları gereği geliştirilen politikalar olduğu göze çarpmaktadır. Kısa süreli çalışmalar olması sebebiyle istihdama olan etkisi de kısa süreli olmuştur.

### **3.5. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDEKİ ETKİNLİĞİ**

Bu bölümde Kurum'un işsizliği önlemedeki etkinliğe üzerine durulacaktır. Kurum 1946 yılından itibaren çeşitli istatistikleri bünyesinde barındırmıştır. Bu istatistiklerden en önemlisi diyebileceğimiz işe yerleştirme istatistikleri, hem Kurum verileri açısından hem de ülkenin istihdam oranlarını değerlendirmede önemli bir kaynak olarak değerlendirilebilir.

**Tablo 1****İİBK'ya İş Başvurusu Sayıları, 1950-1993**

Yıllar	Başvurular*(Bin kişi/Yıl)	İşe Yerleştirme Oranı %	Ekonomik Büyüme Hızı
1955-59	603	87,4	5,5
1960-64	569	74	5,1
1965-69	491	61,5	6,2
1970-74	600	64,4	7,2
1975	601	56,2	8,0
1976	849	45,4	7,9
1977	827	45,6	3,9
1978	832	35,7	2,9
1979	654	32,4	-0,4
1980	505	32,3	-1,1
1981	618	26	4,2
1982	639	23,6	4,6
1983	649	24,4	3,3
1984	684	26	5,9
1985	513	30,8	5,1
1986	580	44,7	8,1
1987	482	52,5	7,5
1988	400	62,8	3,6
1989	553	48,3	1,9
1990	672	42,1	9,2
1991	691	39	6,5
1992	815	36,6	5,9
1993	547	48,8	7,6

**Kaynak:** Devlet İstatistik Enstitüsü; İstatistik Göstergeler 1923-1990, Ankara,1991, s.115.

Not: \*Her yıl yapılan başvuruları gösterir, birikimli toplamı vermez.

Tablo 1 incelendiğinde ülke genelinde kentleşmenin hız kazandığı yıllar olarak görülen 1950'lerde Kurum'a iş bulma başvurularının hız kazandığı söylenebilir. Veriler incelendiğinde 1955-1959 yılları arasında Kurum'un işe yerleştirme oranı son derece yüksek görünmektedir. Buradan çıkarılabilecek sonuç; o dönemde Kurum'a iş bulmak için başvuruların onda dokuzu işe yerleşmiş görülmektedir. Bu dönemde işgücü arzının işgücü talebini dengelediği söylenebilir.

Daha sonraki yıllarda işgücü arzı işgücü talebini dengeleyememiştir. Bilhassa 1980'li yıllarda politik oluşumların etkisiyle Kurum'a iş için müracaatlar ve işe yerleştirmeler ülke nüfusunun artmasına ve ekonominin belli bir seviyeye gelmiş olmasına karşın azalmıştır. Bu durumun elbette ki birden çok sebebi vardır. 1960'lı yılların başlarında Kurum'un özellikle yurtdışı istihdama yönelmesi yurtiçi istihdamı ile ilgili çalışmalarını aksatmıştır. Daha sonraki yıllarda toparlanmaya çalışmış olsa da kurumsal imaj açısından problemler yaşamıştır.

Diğer taraftan Kurum'un işe yerleştirme sayıları ile ülkenin ekonomik büyüme oranları arasında bir paralellik ilişkisi kurulamamıştır. Bu durum bir örnekle açıklanacak olursa; 1975 yılında Kurum'un işe yerleştirme oranı 56,2 iken, ülkenin ekonomik büyüme hızı 8,0'dır. Diğer taraftan 1989 yılında Kurum'un işe yerleştirme oranı 48,3 diken, ülkenin büyüme hızı 1.9'dur.

**Tablo 2****İİBK'nın Yıllara Göre İşgücü Yerleştirme Sayıları**

<b>Yıllar</b>	<b>Müracaat</b>	<b>İşe Yerleştirme</b>	<b>Toplam İstihdam</b>
<b>1946</b>	25022	20912	8065611
<b>1947</b>	42198	38498	8262151
<b>1948</b>	43952	28038	8317018
<b>1949</b>	48092	22357	8559898
<b>1950</b>	54170	20410	8789265
<b>1951</b>	79650	28074	8789265
<b>1952</b>	135965	63494	8789265
<b>1953</b>	257203	194862	8789265
<b>1954</b>	412360	356547	10199282
<b>1955</b>	518896	454527	10481281
<b>1956</b>	599808	521612	10613849
<b>1957</b>	643904	562392	10613849
<b>1958</b>	610599	542962	11092440
<b>1959</b>	639443	549594	11163985
<b>1960</b>	688038	572270	11257614
<b>1961</b>	573468	563126	11395968
<b>1962</b>	560392	399635	11523620
<b>1963</b>	545154	375081	11667209
<b>1964</b>	480170	313968	11869484
<b>1965</b>	427012	258070	12051057
<b>1966</b>	435958	262292	12297916
<b>1967</b>	468054	286531	12451449
<b>1968</b>	548798	348771	12451449
<b>1969</b>	575452	355463	12807946
<b>1970</b>	559930	333998	13033977

**Kaynak:** İİBK. **İstihdamda 25 Yıl.** Ankara: Ayyıldız Matbaası A.Ş.,1971.

Tablo 2 incelendiğinde, Kurum'un özellikle kuruluşunun ilk iki yılında işe yerleştirme oranında yüksek bir başarı elde ettiği gözlemlenmektedir. Aynı başarıyı 1948-1953 yılları arasında gösterememiştir. 1955'te itibaren yine ilk dönemdeki başarı ivmesine yaklaşmıştır. 1961'den itibaren oransal olarak işe yerleştirme başarısı düşmeye başlamıştır. Daha önce de değinildiği gibi 1961'den 1970'lerin ortalarına kadar Kurum daha çok yurt dışına işçi gönderimi faaliyetine öncelik vermiştir.

Kurum'a müracaatlar ile ilgili dikkat çeken bir nokta ise, 1946'dan 1961 yılına kadar, Kurum'a yurtiçi iş istemi başvurusu sürekli artmıştır. Daha sonraki yıllarda başvuruların düştüğü görülmektedir.

Kurum'a en çok müracaatın ve işe yerleştirmenin 1960 yılında, ülke genelindeki toplam istihdamın ise en yüksek 1970 yılında olduğu görülmektedir. Ülke geneli toplam istihdamın sayısal olarak devamlı arttığı gözlemlenirken, Kurum'daki işe yerleştirme sayıları aynı düzende seyir etmemiştir. Örneğin; Kurum 1956 yılında 521612 kişi işe yerleştirir iken 1970 yılında 333998 kişi işe yerleştirilmiştir. Ülke geneli toplam istihdama baktığımızda aynı yıllarda 1956'da 10613849 kişi işe yerleşmiş iken 1970 yılında 13033977 kişi işe yerleşmiştir. Kurum'un işe yerleştirme trendi ile ülke geneli istihdam trendi arasında bir paralellik olmadığı ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 3****İİBK Vasıtasıyla Yurtdışına Gönderilenler; 1961-1975**

<b>Yıllar</b>	<b>Almanya</b>	<b>Avustralya</b>	<b>Avusturya</b>	<b>Belçika</b>	<b>Fransa</b>	<b>Hollanda</b>	<b>İsviçre</b>	<b>Toplam</b>
<b>1961</b>	1.476	0	0	0	0	0	0	<b>1.476</b>
<b>1962</b>	11.025	0	160	0	0	0	0	<b>11.185</b>
<b>1963</b>	23.436	0	937	5.605	63	251	36	<b>30.328</b>
<b>1964</b>	54.902	0	1.434	6.651	25	2.958	193	<b>66.163</b>
<b>1965</b>	45.572	0	1.973	1.661	0	2.181	122	<b>51.509</b>
<b>1966</b>	32.580	0	469	0	0	1.208	153	<b>34.410</b>
<b>1967</b>	7.199	0	1.043	0	0	48	215	<b>8.505</b>
<b>1968</b>	41.409	107	673	0	0	875	97	<b>43.161</b>
<b>1969</b>	98.142	970	673	0	191	3.404	183	<b>103.863</b>
<b>1970</b>	96.936	1.186	10.622	431	9.036	4.843	1.598	<b>124.652</b>
<b>1971</b>	65.684	879	4.620	583	7.897	4.853	1.342	<b>85.858</b>
<b>1972</b>	65.875	640	4.472	113	10.610	744	1.312	<b>83.766</b>
<b>1973</b>	103.793	886	7.083	265	17.544	1.994	1.109	<b>132.674</b>
<b>1974</b>	1.228	1.138	2.501	555	10.577	1.503	770	<b>18.272</b>
<b>1975</b>	640	401	226	59	25	32	229	<b>1.612</b>
<b>Toplam</b>	<b>649.897</b>	<b>6.207</b>	<b>37.186</b>	<b>15.923</b>	<b>55.968</b>	<b>24.894</b>	<b>7.359</b>	<b>797.434</b>

**Kaynak:** YİHGM

Kurum'un ülke genelinde bilinirliğini sağlayan en önemli çalışması yurt dışına işgücü gönderme faaliyetidir. İkinci dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa ülkeleri ekonomik olarak toparlanmış sanayileri hızlı bir şekilde gelişmeye başlamıştır. Savaş sonrası nüfus azlığına da bağlı olarak sanayide özellikle kalifiye olmayan işgücü bulmakta problem yaşamışlardır. Bu problemi yurt dışından işgücü getirerek çözmüşlerdir. Türkiye'nin o dönem içerisindeki iktisadi ve toplumsal durumunun yeterli olmaması ve Avrupa'nın ekonomik ve demografik değişimi sebebiyle, yurt dışına işgücü gönderme çalışmaları

başlatılmıştır. Daha önce de değinildiği üzere Türkiye'den işgücü gönderimi karşılıklı anlaşmalar ve yasal düzenlemeler ile resmi olarak Kurum aracılığı ile gerçekleştirilmiştir.

Tablo 3 incelendiğinde; yurt dışına ilk işgücü gönderiminin Almanya'ya olduğu görülmektedir. Yurt dışındaki göçmen işçilerin tamamına Türkiye'de Almanca denmesinin sebebi budur. Daha sonraki yıllarda diğer Avrupa ülkeleri Türk işgücü alımlarını başlatmışlardır. Toplamda en çok işgücü gönderilen yıl 1973'tür ve en çok işçi gönderilen ilk üç ülke ise sırayla, Almanya, Fransa ve Avusturya'dır. 1970'li yıllarda dünya genelindeki ekonomik durgunluk sebebiyle Avrupa ülkeleri göçmen işgücü alımına büyük bir kısıtlamaya getirmiştir. Söz konusu ekonomik durgunluğun etkisi ile Türkiye'den Avrupa'ya gönderilen işgücü faaliyeti 1975 yılı ile beraber son bulmuştur.

Kurum yurtdışı işgücü gönderimi faaliyetlerini başarılı bir şekilde yapmıştır denilebilir. Faaliyetleri başarı ile yerine getiren Kurum ülkenin ekonomik durumu göz önünde tutulduğunda, işgücü piyasasında görece rahatlama sağladığı söylenebilir.

**Tablo 4****İİBK Vasıtasıyla Yurtdışına Gönderilenler; 1975-1994**

<b>Yıllar</b>	<b>Irak</b>	<b>Kuveyt</b>	<b>Libya</b>	<b>S.Arabi stan</b>	<b>Ürdün</b>	<b>Yemen</b>	<b>Toplam</b>
<b>1975</b>	0	0	2.121	251	0	0	<b>2.372</b>
<b>1976</b>	0	0	4.098	1.832	0	0	<b>5.930</b>
<b>1977</b>	0	0	8.582	4.722	0	0	<b>13.304</b>
<b>1978</b>	0	0	7.726	5.769	0	0	<b>13.495</b>
<b>1979</b>	0	0	9.825	8.522	0	0	<b>18.347</b>
<b>1980</b>	0	0	15.090	5.643	0	0	<b>20.733</b>
<b>1981</b>	10.467	0	30.667	14.379	251	0	<b>55.764</b>
<b>1982</b>	8.906	271	26.686	12.325	298	0	<b>48.486</b>
<b>1983</b>	7.367	539	23.292	20.238	321	0	<b>51.757</b>
<b>1984</b>	2.430	2	16.410	25.985	185	0	<b>45.012</b>
<b>1985</b>	1.612	68	9.680	35.067	10	390	<b>46.827</b>
<b>1986</b>	2.160	50	8.381	23.771	88	381	<b>34.831</b>
<b>1987</b>	1.729	147	10.986	27.109	0	337	<b>40.308</b>
<b>1988</b>	3.717	273	13.194	34.645	27	39	<b>51.895</b>
<b>1989</b>	2.549	403	12.608	32.319	2	308	<b>48.189</b>
<b>1990</b>	1.274	98	8.606	33.077	0	139	<b>43.194</b>
<b>1991</b>	0	189	4.728	40.782	1	5	<b>45.705</b>
<b>1992</b>	0	465	2.432	46.467	0	0	<b>49.364</b>
<b>1993</b>	0	255	2.549	35.826	0	0	<b>38.630</b>
<b>1994</b>	0	58	1.869	13.050	5	0	<b>14.982</b>
<b>Toplam</b>	<b>42.211</b>	<b>2.818</b>	<b>219.530</b>	<b>421.779</b>	<b>1.188</b>	<b>1.599</b>	<b>689.125</b>

**Kaynak: YİHGM**

Orta Doğu ülkelerinde imar ve kalkınma girişimleri, 1973 yılında meydana gelen petrol krizinden sonra artmaya başlamıştır. Çünkü petrol fiyatlarında meydana gelen artışların doğal sonucu olarak ilgili ülkeler yatırım hamlelerini artırmaya başlatılmıştır.

İlgili dönemde kentsel yapılaşma, kara, deniz, hava ulaşımı yatırımları ve konut inşaatı faaliyetleri artmış ve önemli bir hal almıştır. Kalifiye işgücü ve teknoloji yetersizliği sebebiyle, ilgili ülkeler yatırımlarını hayata geçirmek için yabancı işgücü transferi ve teknoloji ithalatı yöntemini değerlendirmişlerdir. “1975 yılında Türkiye’den ilk işgücü talep eden ülke Libya olmuştur. Böylece Türkiye bu ülkelerdeki ekonomik yatırımlarda rol üstlenmeye başlamıştır.”<sup>166</sup>

Tablo 4 incelendiğinde Libya ve Suudi Arabistan'a 1994 yılına kadar sürekli işgücü gönderildiği görülmektedir. Bu iki ülke ayrıca en çok işgücü gönderilen ülkelerdir. İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile gönderilen işgücü, daimi olmadığı için ülkeler arası anlaşmalar gereği belirli süre sonunda Türkiye’ye geri dönmüşlerdir. İşçilerin ülkeye geri dönüşü ile beraber elde ettikleri tasarrufları ülke ekonomisine döviz olarak katkı sağlamıştır. İşgücü göçü 1991 yılında çıkan Körfez Krizi nedeniyle azalmaya başlamıştır. Krizin merkezi olan Irak'a 1991 yılından itibaren işgücü gönderimi durdurulmuştur.

Kurum’un ana faaliyeti olan yurtiçi ve yurtdışı istihdam çalışmalarının bazı temel farklılıkları olduğu söylenebilir. Yurtiçi istihdam faaliyetlerinde Kurum, istihdamı artırmaya yönelik çalışmalarda aktif bir rol oynayabilmektedir. Yurtiçi istihdamı artırıcı çeşitli teşvikler ve tedbirler noktasında söz sahibi olabilmektedir. Ancak aynı durum yurt dışı istihdam faaliyetleri için geçerli değildir. Kurum yurt dışı istihdam çalışmalarında daha çok uygulayıcı olarak pasif durumdadır. Yurtdışına işgücü olarak gitmek isteyen kişilerin bu istekleri Kurum’dan ziyade, yurtdışı sanayisinin seyrine bağlı olarak sonuçlanmıştır. Yurtdışı istihdamda Kurum’un bu faaliyetleri yürütmedeki başarısı uygulayıcı başarısıdır.

Türkiye’de işsizliği önlemeye yönelik bir tedbir olarak değerlendirilen yurtdışına işgücü gönderme faaliyetlerini yürüten Kurum, bu faaliyetlerde genel olarak başarılı

---

<sup>166</sup> ÇSGB, **Uluslararası İşgücü Anlaşmaları**, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Yayın No 7, 2014, s.102. Aktaran: Nakhoul, s.88.

olmuştur. İşgücü arzının her yıl artarak devam ettiği o yıllarda yurtdışına işçi gönderimi şüphesiz işsizlik rakamlarını aşağıya çekmiştir. Bu faaliyetler işsizliği önlemeye yönelik temel çözüm olmasa da işsizlik verilerini düşürdüğü yadsınamaz bir gerçektir. Sonuç olarak Kurum yurt dışı istihdam faaliyetlerini başarılı denilebilecek bir seviyede sürdürmüştür. Kurum'un kuruluşundan yeniden yapılandırılmasına kadar (1946-2003) olan zaman aralığında, sürdürmüş olduğu faaliyetler arasında en etkili ve başarılı olduğu alan yurtdışı istihdam çalışmaları denilebilir.

### **3.6. İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NUN SORUNLARI**

Batının en gelişmiş ülkeleri dâhil hemen hemen bütün dünyada işsizlik en büyük sorun olmuştur. İşsizlik sorununu çözmek için çeşitli politikalar uygulamışlardır. Gelişmiş ülkelerde istihdam kurumları istihdam politikalarının hazırlanışında ve uygulanışında aktif roller oynamıştır. İşsizlik sorununa çözüm bulmak amacıyla iş ve işçi bulma kurumlarını yetkilendirerek emek gücünün etkin kullanımına ve ekonomik kalkınmaya önemli katkıda bulunmuşlardır.

Ülkemizde de her şeyden önce yüksek olan nüfus artışı ve özellikle 1970'lerde kalkınma hızlarındaki negatif seviyelere kadar varan düşüşler işsizliği önemli bir sorun haline getirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerinin hepsi işsizliği azaltmaya yönelik çeşitli politikalar yürütmüştür. İstihdamı artırmaya yönelik politikalardan biri de 1946 yılında kurulan Kurum'un faaliyete geçirilmesi olmuştur. 1946 yılında dönemin şartları içerisinde son derece ileri bir yasal altyapı ile hayata geçirilen Kurum, daha sonraki düzenlemelerin eksik ya da geç kalmasıyla desteklenememiş ve işgücü piyasasında tam anlamıyla politika üretecek yapıya kavuşamamıştır.

Türkiye'de Kurum, işçi ile işveren arasında aracılık hizmeti vermekten fazlasını yapmaktan uzak kalmıştır. Çağdaş iş kurumlarının üstlenmiş olduğu iş piyasasının organizasyonu istihdam yaratma mesleki eğitim ve benzeri konular Kurum'un ilgi alanının dışında kalmıştır. Çünkü Kurum 1970'li yıllarda bütün dünyada baş gösteren petrol krizi nedeniyle yurt dışına işçi göndermekte zorlanmaya başlayınca ilgisini

yurtiçine çevirmiştir. Bu değişimin istek dışı olması ve Kurum'un bu konuda hazırlığının bulunmaması başarısızlığı yanında getirmiştir.<sup>167</sup>

Kurum'un sorunlarından biri de çözüm ortağı olan diğer kamu kurumları ile yaşadığı yetki karmaşası problemidir. Yani Kurum'un görev ve yetki alanında olan bir görevin başka bir kamu kurumunun da yetki alanına girmesi birçok yetki karmaşasına ve faaliyetlerin hayata geçirilememesine sebep olmuştur. Örneğin; Mesleki eğitim projelerinde Milli Eğitim Müdürlüğü ile Kurum İl Müdürlüğü arasında eğitimin içeriği, kim tarafından verileceği, hangi kurum tarafından verileceği ile ilgili sorunlar ortaya çıkmıştır.

İş ve işçi bulma kurumlarının dört temel görevi vardır. Görevlerden birincisi işsizlere iş bulmak, ikincisi işverenlere işçi bulmak, üçüncüsü işgücü piyasası bilgi sistemini oluşturmak, dördüncüsü ise işgücü politikalarını yürütmektir. Bu dört temel görevle beraber, artan teknolojik gelişmeler ve ekonomik küreselleşme iş ve işçi bulma kurumlarının önemini artırmış ve görev alanlarını genişletmiştir. Bu değişimlere ayak uyduramayan Kurum birçok görevini yerine getirememiş ve işsizliği önlemede etkin bir rol oynayamamıştır.

Kurum'un diğer bir sorunu kimi dönemlerde belirli bir alana yönelerek diğer görevleri aksatması veya yerine getirememesidir. Örneğin; 1961-1973 yılları arasında sadece yurtdışına vasıfsız işçi gönderme görevine ağırlık vermiş ve neredeyse sadece bu konuda faaliyet göstermiştir. Yurt içi işe yerleştirme ve vasıflı personel istihdamında eksik kalmıştır. Kurum yurt dışına işçi gönderimi işleriyle belirli bir tanınırlık seviyesine ulaşmıştır ancak bu tanınırlık sadece yurt dışına işçi gönderimi ile sınırlı kalmıştır. 1973 yılından sonra Batı ülkelerinde ortaya çıkan ekonomik problemler Kurum'un tekrar yurtiçi istihdama ağırlık vermesinin önünü açmıştır fakat bu yöndeki faaliyetler amacına ulaşamamıştır.

Kurum'un diğer bir sorunu ise, çoğu kamu kurumunun yaşadığı personel, bina ve örgütlenme problemleridir. Kurum kuruluşundan bu yana personel sayısında ideale

---

<sup>167</sup> İbrahim Görücü, "Çeşitli Ülkelerde İş ve İşçi Bulma Yönetimine Yaklaşımlar İle Türkiye'deki "İş ve İşçi Bulma Kurumu" Uygulamasının Karşılaştırılması" (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, SBE, 1999), s.96.

yaklaşamamıştır. Cumhuriyet tarihinin önemli bir bölümünde işsizliğe çözüm devletin önemli görevleri arasında yerini korumuştur ancak işsizliğe çözüm arayacak olan Kurum kendi bünyesindeki personel sayısını ideal olana getiremediği için istihdam faaliyetlerinde hep eksik kalmıştır.

Kurum'un 1946'daki personel sayısı 86, şube sayısı 6 ve büro sayısı 2'dir. 1946 yılında Kurum'a başvuran işsiz sayısı 25,022'dir. Her personele 291000 işsiz düşmektedir. 1951 yılında personel sayısı 171 şube sayısı 11 ve büro sayısı 9'dur. Kurum'a başvuran işsiz sayısı 54,170'tir. Ortalama her personele ortalama 316000 işsiz düşmektedir. 1965 yılında ise personel sayısı 838, şube sayısı 53 ve büro sayısı 19 iken, başvuran işsiz sayısı 427,012'dir Her personele ortalama 51000 işsiz düşmektedir. Örnek olarak verilen yukarıdaki sayılar ele alındığında, bir personelin bu kadar fazla insana sağlıklı hizmet vermesini beklemek mümkün değildir. Personel sayısı her geçen yıl artmasına rağmen ülkedeki nüfus ve işsizliğin daha hızlı yükselmesi Kurum'u bir nevi çıkmaza sürüklemiştir.

Kurum personelinin özlük hakları bakımından yeterli seviyede olmayışı, Kurum'da devamlı personel sirkülasyonuna sebep olmuş, yetişmiş personelin başka kamu kurumlarına ve özel kurumlara geçmesine sebep olmuştur.

Kurum fiziki yeterlilik konusunda da eksik durumdadır. Binaların çoğu bakımsız, donanım olarak yetersiz, malzemeler genel olarak eskimiş araç imkânı ise son derece kısıtlı kalmıştır.

Sonuç olarak; Kurum, yukarıda anlatılan temel problemler ve sayılmayan birçok problemle devamlı baş başa kalmıştır. Sorunların çözülmeyişi veya geç çözüme kavuşturulması Kurum'u devamlı geriye götürmüş görevini tam manasıyla yerine getirmesini engellemiştir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İşsizlik, ülkeleri ve uluslararası kuruluşları devamlı meşgul eden ve çözüm için birçok ekonomik ve sosyal planlar ve stratejiler uygulanan bir sosyal olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlik dünya genelinde hem ekonomik hem sosyal sorunların başında geldiği gibi Türkiye’de de önemli hatta en önemli sorunların başında gelmektedir. Cumhuriyet tarihi boyunca, incelendiğinde Türkiye’nin nüfus artış hızı ile ekonomik gelişmesi arasında paralellik olmadığı görülmektedir. Nüfus artış hızına oranla ekonomik gelişmeler düşük seviyelerde kalmış işsizlik rakamları çoğu zaman artmıştır. İşgücü piyasasında çalışma çağındaki nüfusun devamlı artması ve bu nüfusu istihdam edecek yapının oluşmaması hem sosyal hem ekonomik problemler ortaya çıkarmıştır. Genç bir nüfusa sahip olan Türkiye’nin bu potansiyelini fırsata çevirmek için yaptığı çalışmaların, çoğu zaman yetersiz olduğu görülmektedir.

İşsizliği azaltmaya hatta önlemeye yönelik uygulanan politika ve stratejilerden biri de kamu istihdam kurumlarının kurulması olmuştur. Türkiye’de kamu adına istihdam faaliyetlerini daha önce de değinildiği gibi Kurum yürütmüştür. Kurum’un istihdam faaliyetlerini nasıl ve hangi çerçevede yürüttüğü önceki bölümlerde aktarılmıştır. Kurum söz konusu faaliyetlerini yürütmede çoğu zaman yetersiz kalmıştır. Bu yetersizliğin birçok nedeni bulunmaktadır. Kurum merkezîyetçi bir yapıya sahip olduğu için istihdam çalışmalarında hızlı karar alma mekanizmasını çalıştıramamıştır. Sürekli değişen işgücü piyasası koşullarıyla entegre olma noktasında ve bu şartlara uygun politikalar üretmede yetersiz kalmıştır.

Kurum’un bir diğer problemi personel yapısı sayısının yetersiz olmasıdır. Personel sayısı her geçen yıl artmış olsa da Kurum’un faaliyetlerini hakkıyla yürütebilmesi için gereken sayılara hiçbir zaman ulaşamamıştır. Bir diğer problem ise Kurum’a atanan üst düzey yöneticilerin Kurum dışından ve yetkinliği göz ardı edilerek atanmış çalışanlardan oluşmasıdır. Kurum çalışmalarında söz konusu üst düzey yöneticilerin söz sahibi olması etkin kararların alınamamasında rol oynamıştır. Diğer bir problem ise Kurum personelinin özlük haklarının yeterli seviyede olmayışıdır. Daha iyi

şartları yakalayan personelin Kurum'dan ayrılması sebebiyle yetişmiş personel problemi devamlı yaşanmıştır. Kurum'un hizmet binalarının ve teçhizatın yetersiz oluşu da diğer bir sorundur.

Kurum'un verdiği bütün hizmetler toplum için büyük önem taşımaktadır. Kurum'un daha önce de bildiği gibi birçok görevi ve faaliyet alanı vardır. Ancak Kurum belirli dönemlerde belirli faaliyetlere yönelerek diğer alanları göz ardı etmiştir ya da etmek durumunda kalmıştır. Örneğin 1961'den itibaren neredeyse tamamen yurtdışı işgücü istihdamı ile ilgilenerek diğer faaliyet alanlarını etkin hale getirememiştir. Kurum bu dönemde toplum tarafından yurt dışına işçi gönderen bir devlet dairesi olarak görülmüştür. Daha sonraki yıllarda yurtiçi istihdamı ile ilgili faaliyetlerini artırmasına rağmen yine bilinirliğini çok fazla artıramamıştır. Kısacası toplum Kurum'u iş ve işçi bulmadan ibaret sanmıştır.

İşsizliği önlemede önemli alanlardan bir de istatistiki verilerdir. İşsizlik ve işgücü piyasası ile ilgili verilerin gerçekçi olması bu alanda alınacak olan yeni kararların da gerçekçi ve uygulanabilir olmasını sağlamaktadır. İşgücü piyasası verileri açısından bakıldığında Kurum'un verileri yeni alınacak kararlara kaynak olmaktan uzak olduğu görülmektedir.

Kurum'un daha etkin faaliyet göstermesi için diğer devlet kurumlarıyla yeterli seviyede işbirliği ve bütünleşme içinde olmadığı görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı ve ilgili kurumları ile dahi etkin bir ortak çalışma alanı oluşturulamamıştır. Sadece bazı lokal istihdam, eğitim ve kurs faaliyetleri için geçici protokoller yapılmıştır.

Kurum daha çok aktif istihdam politikalarına yönelerek pasif istihdam politikaları üzerine eğilmemiştir. Oysaki örnek alınan Avrupa iş ve işçi bulma kurumlarında birçok pasif istihdam politikaları uygulanmıştır. Bunlardan en önemlisi işsiz kalanlara ödenen işsizlik sigortası ödeneğidir. İşsizlik sigortası ile ilgili ilk adımlar İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncülüğünde 1959 yılından sonra atılmıştır. Sık sık gündeme gelen hatta kalkınma planlarında kendine yer bulan işsizlik sigortası ülkemizde işsiz vatandaşa ilk ödemesini 2002 yılının mart ayında

yapmıştır. 43 yıllık bir çalışma sonucunda hayata geçirilen işsizlik sigortasının ilk ödemesi yapıldığı yılda İş ve İşçi Bulma Kurumu adında bir kurum yoktu. Kurum'un yerini yenilenmiş güncellenmiş kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu(İŞKUR) almıştı.

Kurum temel görevli olan istihdam faaliyetleri kapsamında yaptığı çalışmaların verilerini raporlamada sorunlar yaşamıştır. Bu durumun en büyük nedeni Kurum aracılığı ile işe yerleşen işgücünü, işverenin Kurum'a bildirme zorunluluğunun olmamasıdır. İş arayanlar Kurum aracılığıyla iş bulmuş olsa dahi bunu Kurum kendi istatistiklerine yansıtamamıştır. Dolayısıyla Kurum aracılığıyla iş bulan kimselerin sayıları hakkında net veriler elde etmek mümkün olmamıştır. İşverenlerin istihdam ettikleri işgücünü Kurum'a bildirmeleri için herhangi bir yasal zorunluluklarının olmayışı bu durumun en büyük sebebi olmuştur.

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun faaliyet tarihine bakıldığında başarılı olduğu alanın çeşitli eksikliklerine rağmen yurtdışı işgücü istihdamı faaliyetleri olduğu görülmektedir. 1961 yılından 1974 yılına kadar Avrupa ve Avustralya'ya, 1975 yılından 1990'ların ortalarına kadar Ortadoğu ülkelerine gönderilen işgücünün işlemlerini yürütmede büyük rol üstlenen Kurum, özellikle Avrupa'ya işgücü gönderildiği yıllarda batı ülkelerindeki iş ve işçi bulma kurumlarından dahi daha başarılı olduğu kabul edilmiştir.

Batı ülkelerinden piyasanın serbestleşmesi ile birlikte, kamu istihdam kurumlarının yanında özel istihdam kurumlarına yer açması 1970'li yıllarda başlayarak 1980'li yıllarda hızla artma eğilimi içerisine girmiştir. Ülkemizde ise 1936 yılında iş ve işçi bulma faaliyetleri yürüten özel istihdam kuruluşları yasaklanmıştır. Bu yasak 2003 yılına kadar sürmüştür. Korumacı bir anlayışla yasaklanan özel istihdam kuruluşları Avrupa ülkelerinde olduğu gibi daha önceleri kurulmuş olsaydı çeşitli istihdam faaliyetleri yürütebilir Türkiye'deki işsizlik oranlarının düşmesine etki edebilirdi.

Sonuç olarak İş ve İşçi bulma Kurumu'nun 50 yılın üzerindeki faaliyetlerine bakıldığında, işsizliği önlemeye yönelik faaliyetlerinin büyük bir bölümünde politika üreten değil uygulayıcı olduğu görülmektedir. Kurum belirli dönemlerde başarılı olmasına rağmen genel olarak başarılı olamadığı görülmektedir. Başarısız olma

nedenlerinin ilk sıralarında geleneksel yapısını çağın gereklerine uygun olarak güncelleyememesi gösterilebilir. Değişen işgücü piyasası koşullarına cevap veremeyen İş ve İşçi Bulma Kurumu işsizliği önlemede çoğu zaman etkin bir rol alamamıştır.

## KAYNAKÇA

### *Kitaplar*

BİÇERLİ, M. Kemal. **Çalışma Ekonomisi**. 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2013.

BORATAV, Korkut. **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**. 20.Basım, Ankara: İmge Kitabevi, 2015.

BOZKURT, Veysel. **Püritanizmden Hedonizme Yeni Çalışma Etiği**. 1.Basım, Bursa: Alesta Basım Yayın, 2000.

ÇAKUS, Turhan. **Muhtelif Memleketlerde İş ve İşçi Bulma Kurumu**. Yayın No:18, Ankara: Doğu Matbaası, 1954.

GÜLMEZ, Mesut. **Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)**. 2. Baskı, Ankara: DİE Yayınları, 1991.

İİBK. **1987 Yılı Faaliyet Raporu**. Yayın no:235, Ankara: Kılıçaslan Matbaacılık, 1988.

İİBK. **1997 İstatistik Yıllığı**. Yayın No:297, Ankara: Ankara Üniversitesi. Basımevi, 1998.

İİBK. **1987 Yılı Faaliyet Raporu**. Yayın No:252, Ankara: Ajans-Türk Matbaacılık, 1990.

İİBK. **İş ve İşçi Bulma Hizmetleri**. Yayın No:83, Ankara: Yayınevi Yok,1971.

İİBK. **Bazı Avrupa Ülkelerinde İstihdam Kurumları**. Ankara: Ünal Ofset, 1991.

İİBK, **İşgücü Piyasası ve İstihdam Politikalarının Temel Prensipleri**. Ankara: 2.Baskı, Siyasal Yayıncılık, 1971.

İİBK, **Dünden Bugüne Türkiye İş Kurumu(İşkur)**, Yayın No:357, Ankara: Lazer Ofset Matbaa Tesisleri, 2011.

İİBK. **İstihdamda 25 Yıl**. Ankara: Ayyıldız Matbaası A.Ş.,1971.

KEPENEK, Yakup ve Nurhan YENTÜRK. **Türkiye Ekonomisi**. 7.Basım, İstanbul: Remzi Kitapevi,1995.

KORALTÜRK, Murat. **Erken Cumhuriyet Döneminde Ekonominin Türkleştirilmesi**. 1. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.

KÖKLÜ, Aziz. **Makro İktisat**.Ankara: S Yayınları, 1976.

KUVVET, Lordoğlu, Nurcan ÖZKAPLAN ve Mete, TÖRÜNER. **Çalışma İktisadı**. 3. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık,1999.

MAKAL, Ahmet. **Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**.1.Basım, Ankara: İmge Yayınları, 1999.

ÖZGÜVEN, Ali. **İktisat Bilimine Giriş**. 5. Baskı, , İstanbul: Filiz Kitabevi, 1991.

SAYMEN, F. Hakkı. **Türk İş Hukuku**1. Basım, İstanbul: Hak Kitabevi, 1954.

SLOMAN, John. **İktisat Makro**. Economics, Ahmet Çakmak(çev.), 1.Baskı, İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 2004.

TALAS, Cahit. **Türkiye’nin Açıklamaları Sosyal Politika Tarihi**, 1. Basım, İstanbul: Bilgi Yayınları, 1992.

TALAS, Cahit. **Ekonomik Sistemler**. 5.Baskı, Ankara: İmge Kitapevi, 1999.

TALAS, Cahit. **İşsizlikle Mücadele**. Yayın No:15, Ankara: Örnek Matbaası, 1953.

TEKELİ, İlhan. **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, C.1**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1998.

TEKELİ, İlhan. **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, C.2**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1998.

TEKELİ, İlhan. **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, C.3**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1998.

TOKSÖZ, Gülay. **Uluslararası Emek Göçü**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

TÜRKBAL, Aydın. **İktisada Giriş**. 3.Baskı, İstanbul: Aktif Kitapevi, 2005.

T.C. Çalışma Bakanlığı. **50Yılda Çalışma Hayatımız**. Ankara: Yayınevi Yok, 1973.

TÜSİAD, **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**. Yayın No: 12-354, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2002.

ÜLGEN, Gülden. **İktisat Bilimine Giriş**. 4. Baskı, İstanbul: Der Yayıncılık, 2010.

ÜNSAL, Erdal. **Makro İktisada Giriş**.1. Basım, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2004.

YILDIRIM, Kemal ve Doğan KAHRAMAN. **Makro Ekonomi**. Yayın No:145, Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, , 2005

YİĞİTLER, Ü. Nazif. Yiğitler. **Kömür Havzasında Amele Hukuku**, 1.Basım, Zonguldak: Yayınevi Yok, 1943.

ZAİM, Sabahattin. **Çalışma Ekonomisi**. 10. Baskı, İstanbul: Filiz Yayınevi, 1997.

ZAMAN, E. Murat. **Zonguldak Kömür Havzasının İki Yüzyılı**. 1. Basım, Ankara: TMMOB Maden Mühendisleri Odası Yayını, 2004.

### ***Makaleler***

AY, Ahmet ve Zeynep Karaçor, “2001 Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinde Krizden Büyümeye Geçiş Üzerine Bir Tartışma”. **Selcuk University Social Sciences Institute Journal**, Sayı.16(2006): ss.67-86.

EKER, Turhan. "Dış Ülkelere İşgücü Akımı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu". **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt.0, Sayı.18 (1967): ss.85-104.

GÜZEL, Ali. “3008 Sayılı İş Yasasının Önemi Ve Başlıca Hükümleri”. **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt.0, Sayı.35-36 (1986): ss.165-222.

KARA, Murat. “ Cumhuriyet Döneminde Ereğli Kömür Havzası(1920-1940)”. **DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.14, Sayı.1 (2012): ss.111-137.

KOÇTÜRK, O. Murat ve Meryem Gölalan, “1923-1950 Türkiye Ekonomisinin Yapısal Analizi”. **Üçüncü Sektör Kooperatifçilik**, Cilt.45, Sayı.2 (2010): ss.48-65.

MAKAL, Ahmet. “Cumhuriyet’in 80.Yılında Türkiye’de Çalışma İlkeleri”. **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri**, Sayı:62 (2003): ss.1-22.

MAKAL, Ahmet. "Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye'de Çalışma İlişkileri". **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt:0, Sayı.47 (2012): ss.123-172.

ÖREN, Kenan ve Hasan Yüksel, “Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatı”. **Emek ve Toplum**, Cilt. 1, Sayı. 1(2012): ss.34-59.

SERTER, Nur. "Türkiye'de İşsizliği Azaltıcı Bir Tedbir Olarak Yurt-Dışı İstihdamı". **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı:32( 2012): ss.135-152.

TÜLEYKAN, Hayrettin ve Selçuk Bayramoğlu. “Türkiye’de 24 Ocak Kararları ile Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları”. **The Journal of Academic Social Science Studies**, Cilt.0, Sayı: 44 (2016): ss.401-420.

UÇKAN, Banu. ‘Türkiye’de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişim Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması’, **AÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.5, Sayı.1(2005): ss.149-178.

ZAIM, Sabahattin. “İşgücünün Eğitilmesi ve İş Piyasasının Tanzimindeki Rolü”. **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı.21 (1970): ss.198-230.

### ***Yayınlanmamış Tezler***

ALABAŞ, Aydın. “Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR’un Önemi”, **Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi**, Ankara: İşkur Genel Müdürlüğü, 2007.

BEKİROĞLU, Cemil. “Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul: Kadir Has Üniversitesi, SBE, 2010.

DENİZ, Önder. “Atatürk Dönemi’nde Çalışma Hayatı ve 3008 Sayılı İş Kanunu”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, AİİE, 2005.

GÖKMEN, Hüseyin. “Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu”, **Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi**, Ankara: İşkur Genel Müdürlüğü, 2007.

NAKHOUL, Tuğçe Elif. “Uluslararası İşgücü Göçü ve Türkiye”, **ÇSGB Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi**, Ankara: Dış ilişkiler Genel Müdürlüğü, 2014.

PEKİN, Çiğdem. “İktisat Teorisinde istihdam Yaklaşımları Çerçevesinde Türkiye’de İstihdam Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, SBE, 2014.

TURGAN, G. Koray. “Türkiye’de 1923-1960 Yılları Arası Zorunlu Çalışma”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul: Marmara Üniversitesi, SBE, 2015.

YEŞİLYURT, Dilek. “1909 Tatil-i Eşgal Kanunu ve Uygulamalar”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, SBE, 2010.

### *İnternet Sayfaları*

**DergiPark Akademik:** <http://dergipark.gov.tr> (19 Mart 2019)

**The Journal of Academic Social Science Studies (JASSS):**  
<https://www.jasstudies.com/Anasayfa.aspx> (19 Mart 2019)

**T.C. Aile ve Çalışma Bakanlığı:** <https://www.ailevecalisma.gov.tr/> (30 Ocak 2019)

**T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete:** <http://www.resmigazete.gov.tr/> (19 Mart 2018)

**T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı:** <http://www.sbb.gov.tr/> (3 Şubat 2019)

**T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı:**

<https://www.devletarsivleri.gov.tr/> (24.04.2019)

**Türkiye İstatistik Kurumu:** <http://www.tuik.gov.tr/Start.do> (9 Şubat 2018)

**Türkiye İş Kurumu(İşkur):** <https://www.iskur.gov.tr/> ( 10 Mart 2019)

**Uluslararası Çalışma Örgütü:** <https://www.ilo.org/ankara/lang--tr/index.htm> (26 Haziran 2018)