



Kürşat TUTAR



Doktor Öğretim Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü/Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Ankara/Türkiye

Doctor Faculty Member, Ankara Hacı Bayram Veli University / Faculty of Economics and Administrative Sciences / Department of Labor Economics and Industrial Relations / Department of Labor Economics and Industrial Relations, Ankara/Turkiye

eposta: kursat.tutar@hbv.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-8688-4905> - [RorID: https://ror.org/05mskc574](https://ror.org/05mskc574)

Atıf/Citation: Tutar, K. 2023. Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açından Değerlendirmesi. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, Özel Sayı: Cumhuriyetin 100. Yılında Türkiye, 245-269 <https://doi.org/10.33692/avrsyad.1354427>

Makale Bilgisi / Article Information

Makale Türü /Article Types:	Araştırma Makalesi/Research Article
Geliş Tarihi /Received:	02.09.2023
Kabul Tarihi/Accepted:	04.10.2023
Yayın Tarihi/Published:	29.10.2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN 100 YILLIK İSTİHDAM POLİTİKASININ TOPLUMSAL AÇIDAN DEĞERLENDİRMESİ

245

Öz

Bir ülkenin istihdam politikası, bir ülkenin sahip olduğu ekonomi, girişimcilik ve üretim kültürü, işgücünün yapısı, nüfusun eğitim ve şehirleşme düzeyi gibi demografik özelliklere göre değişkenlik göstermektedir. Ülke ekonomisinin temel yapı taşı olan istihdam kavramını geniş bir çerçevede ele alan bu çalışma Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana 100 yıllık istihdam politikasını değerlendirerek bu alanda bir boşluğu doldurma amacı taşımaktadır. Çalışma, ekonomik büyümlerdeki en büyük etkenlerden biri olan işgücünü ekonomik kalkınma araçlarından birisi olarak görüp oluşturulan istihdam politikalarını açıklamayı amaçlamaktadır. Bunun yanında, istihdam-nüfus ve istihdam-eğitim ilişkisi değerlendirilerek, işgücüne sosyolojik açıdan bir bakış sunmak hedeflenmektedir. Tarihsel süreç içerisinde yaşanan savaşlar gibi Türkiye nüfusunun azalma dönemleri, artan eğitim ve demografinin değişen yapısı sosyolojik olarak ele alınmaktadır. Bu açıdan Türkiye Cumhuriyeti'nin son 100 yılını birkaç dönem olacak şekilde değerlendirmek mümkündür. Sanayileşme, iktisadi gelişme, sosyal değişim ve kalkınma süreçleri çalışmada tarihsel olarak ele alınmaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Türkiye'nin kısaca ekonomi politikası, istihdam ve işsizlik rakamları değerlendirilerek uygulanan istihdam politikalarının istenilen düzeyde karşılık vermediği görülmektedir. Sürekli artan işsizlik oranları Türkiye ekonomisi üzerinde ardıl yapısal sorunlara neden olabilmektedir. Çalışmamız bize istihdam oranlarının düzelmesi, işsizliğin azaltılması ve verimli işgücünün





ortaya çıkarılabilmesi adına büyük yol katedilmiş olmakla birlikte istihdam üzerine kurulu yeni bir özgün politika ihtiyacının olduğunu göstermektedir.

Anahtar kelimeler: istihdam, istihdam politikası, eğitim-istihdam ilişkisi, nüfus, demografi.

SOCIAL EVALUATION OF 100 YEARS EMPLOYMENT POLICY OF THE REPUBLIC OF TURKIYE

Abstract

The employment policy of a country varies according to demographic characteristics such as the economy, entrepreneurship and production culture of a country, the structure of the workforce, the education and urbanization level of the population. This study, which deals with the concept of employment, which is the basic building block of the country's economy, in a broad framework, aims to fill a gap in the literature in this field by evaluating the 100-year employment policy of the Republic of Türkiye since its establishment. The study aims to explain the employment policies created by considering the labor force, which is one of the biggest factors in economic growth, as one of the economic development tools. In addition, it is aimed to present a sociological perspective to the workforce by evaluating the employment-population and employment-education relationship. The periods of decrease in the population of Türkiye, such as the wars in the historical process, the increasing education and the changing structure of demography are discussed sociologically. In this respect, it is possible to evaluate the last 100 years of the Republic of Türkiye as several periods. Industrialization, economic development, social change and development processes are discussed historically in the study. It is seen that the employment policies implemented by evaluating Türkiye's economic policy, employment and unemployment figures since the establishment of the Republic did not respond at the desired level. Continuously increasing unemployment rates may cause structural problems on the Turkish economy. Our study shows us that there is a need for a new original policy based on employment, although great progress has been made in improving employment rates, reducing unemployment and creating an efficient workforce.

Keywords: employment, employment policy, education-employment relationship, population, demography.

Giriş

İstihdam kavramı her ekonominin olduğu gibi Türkiye ekonomisi için de üstünde durulan en önemli konulardan biridir. İstihdam politikalarını, bir ülkedeki ekonomik, sosyal ve toplumsal gelişmelerden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Türkiye'nin modernleşme, iktisadi yükseliş ve kalkınma sürecinde istihdam politikalarının evrimi, ülkenin ekonomik yapısının, siyasal tercihlerinin ve uluslararası ilişkilerinin bir yansıması olarak görülebilir.

Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte Türkiye, geniş kapsamlı bir modernleşme hamlesi başlatmıştır. Bu dönemde izlenen istihdam politikaları, ülkenin hızla değişen ihtiyaçlarına





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

uygun olarak şekillenmiştir. Sanayileşme, tarım modernizasyonu ve eğitim politikaları gibi alanlarda yapılan atılımlar, istihdam yapısını da doğrudan etkilemiştir.

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda özellikle tarım sektöründeki istihdamın azaltılması ve sanayinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Ancak, istihdam politikalarının evrimi sadece iç dinamiklerden değil, uluslararası etkenlerden de etkilenmiştir. Dünya ekonomik krizleri, savaşlar ve uluslararası ticaret ilişkilerindeki değişimler, Türkiye'nin istihdam politikalarını da etkilemiş ve şekillendirmiştir.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki ekonomik ve siyasal değişimler, Türkiye'nin istihdam alanındaki tercihlerini yeniden gözden geçirmesine neden olmuştur. 1980'li yıllardan sonra liberal ekonomiye geçiş modelinde tekrar politikalar gözden geçirilmiş iyileştirme çabaları yoğunlaşmış ama ekonomik büyüme oranlarına rağmen 1994, 2001 ve 2008 krizleri ekonomide derin yaralar açmıştır. Büyüme oranlarına rağmen istihdam oranlarında bir türlü istikrar yakalanamamış, işsizlik kronik bir hal almıştır. İşgücü üretim faktörleriyle birlikte bir bütün oluşturamamış verimli işgücünde fayda sağlanması istenilen düzeyde gerçekleştirilememiştir.

İstihdam Kavramı

İstihdam kavramı çeşitli şekillerde tarif edilebilir. Genel bir tanım ile istihdam, "gelir elde etmek isteği ve niyetine sahip bireylerin, mal ya da hizmet üretimine katılmaları" olarak açıklanabilir (Ünlüönen vd., 2007:164; Yağcı, 2003:169). İstihdam, tam zamanlı ve sürekli işleri içerebilirken; yetersiz istihdam, tam istihdam ve fazla istihdam gibi kategorilere ayrılır. Ancak işgücü talebi ile arzı arasındaki ilişkilerin doğurduğu gereksinimler yüzünden, tipik olmayan (esnek) istihdam türleri de ortaya çıkmıştır. Bu türler, tüm gün süren işlerin haricinde kalan iş ilişkilerini ifade eder ve kısmi süreli çalışma, geçici iş, uzaktan çalışma, evde iş yapma, geçici süreliğine alınan iş ilişkileri, talep üstüne uğraşma, iş paylaşımı, nöbet esaslı çalışma, esnek çalışma saatleri, bağımsız çalışma ve taşeron anlaşmalarını içerir (Ünlüönen vd., 2007:164; Ünlüönen ve Şahin, 2011:2).

İstihdam, kelime anlamıyla "işe alma ve çalıştırma" anlamını taşımaktadır. Finansal bağlamda istihdamı, üretim faktörlerinin gelir elde etmek amacıyla faaliyet göstermeleri veya faaliyete katılmaları olarak ifade etmek mümkündür (Türkbal, 1993:517). Geniş bir perspektiften bakıldığında, istihdam, bir ekonomide mevcut olan tüm üretim faktörlerinin kullanım düzeyini ifade eder. Dar bir bakış açısıyla ele alındığında ise, istihdam, bir ekonomide işgücünün çalıştırılma seviyesini temsil eder. Bu nedenle dar anlamda istihdam denildiğinde, üretim faktörlerinin içinde yalnızca emeğin kullanımını dikkate alınır. İstihdam terimi genellikle sadece işgücünün istihdam edilmesi üzerine ifade edilir (Tatar, 2006: 3).

Kasapoğlu ve Murat (2018:486) çalışmalarında istihdam kavramını, farklı anlamlarıyla daha önceki literatürdeki çalışmalardan da esinlenerek anlatmaya çalışmışlardır. İstihdam,





"üretim faktörleri olan işgücü, sermaye, girişimcilik ve doğal kaynakların en verimli şekilde birleştirilerek üretim sürecine entegre edilmesini" ifade eder. Bu tanımda görüldüğü gibi, istihdam unsurunun ifade ettiği anlam oldukça geniş bir çerçevede değerlendirilebilir. Temel bir anlamda, "işe alma, faaliyetlerde kullanma" anlamına gelen istihdam, en basit şekliyle "bireylerin işe alınmaları, işe başlamaları" olarak açıklanabilir (Yaman, 1977: 48). "Bu çerçevede istihdam, girişimcilerin insan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla mal ve hizmet üretme çabası içerisinde, diğer üretim faktörleri gibi işgücünü de üretken bir unsur olarak üretim sürecine entegre etmeleri ve buna karşılık işgücünün yarattığı değerden pay almalarını içerir" (Işığışık, 2014: 30). Farklı bir ifadeyle, "her bir üretim faktörünün ayrı ayrı en verimli biçimde kullanılarak üretim sürecine katılması" anlatılabilir (Bekiroğlu, 2010: 5).

İstihdam, emeğin üretim amacıyla kullanılmasıdır. Ekonomik büyümeyi etkileyen unsurlar arasında öncelikli olarak istihdam gelir. İşgücü piyasasında meydana gelen artış, ekonomik büyümeye olumlu katkılarda bulunur (Saygılı vd., 2002:83). İstihdamın seyrini belirleyen temel etken yerel ürün ve hizmet isteğidir. Ayrıca, dış ticaretteki ithalat ve ihracat da istihdama etki eden unsurlardandır. İstihdamın talep tarafı GSYİH ile örtüşmektedir. Gayri Safi Yurt İçi Hasıla arttıkça istihdam da artış gösterir; bununla birlikte, ürün üretiminde yararlanılan teknoloji, emek maliyeti ve üretim kapasite kullanım yüzdeleri gibi unsurlar da istihdam durumunu etkileyen etmenler arasında bulunmaktadır (Akyıldız, 2006: 63; Altuntepe ve Güner, 2013: 74).

İstihdam kavramını açıklarken kısaca işsizlik kavramına da değinmeden geçemeyiz. Çünkü işsizlik ile istihdam arasındaki ilişki, ulusların ekonomik potansiyelini etkileyen ve bireylerin ücretli iş durumlarını belirleyen bir terimdir. İşsizlik, bir ülkenin işgücü arzını temsil ederken, istihdam, bir ülkenin talep ettiği işgücü arzına karşılık gelir. İstihdamın artırılması, ücretli iş fırsatlarının çoğalmasını ve genel ekonomik aktivitenin yükselmesini sağlar. Düşük işsizlik oranları ise ülkelerin ekonomik gücünün artmasına yardımcı olur. Türkiye, her dönemde karşılaştığı ve özellikle son yıllarda büyük ilgi gören işsizlik meselesiyle mücadele etmektedir. Mevcut işsizlik durumunun çözülmeden, işgücü piyasasına sürekli olarak yeni işsizlerin dahil olması, problemin uzun bir süre daha devam edeceğinin işareti olarak kabul edilebilir. Ülkemizin ekonomik olarak yeterince güçlü olmaması nedeniyle, istihdam ve işsizlik sorunlarının özelliklerini belirleyen temel faktörler arasında nüfus artışı, iç ve dış göç hareketleri, düşük gelir düzeyi, teknolojik ilerlemeler, bölgesel kalkınma farklılıkları, yatırım stratejilerindeki olumsuzluklar ve eğitim politikasındaki zorluklar sayılabilir (Gediz ve Yalçınkaya, 2000: 180; Eser ve Terzi, 2008: 230). Bu faktörlerin yanı sıra istikrar sağlanamayan şehirleşme, siyasi ve ekonomik düzensizlik, kamu ve özel alanlarda yetersiz yatırım, işgücünün endüstri gereksinimlerine uyum sağlayamaması, işgücünün beceri düzeyi, faiz ve dış ticaret kurları, teknolojik değişimler ve üst düzey rekabet ortamında vasıflı işgücü ihtiyacı, kapasite kullanım oranlarının düşüklüğü, girişimcilerin ihtiyaç duyduğu eğitim, finansman ve organizasyon eksiklikleri gibi birçok unsur, ülkemizde





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi
işsizlik oranının seviyesini artırarak işsizlik problemini daha karmaşık hale getirmektedir (Ersöz vd., 2006: 92).

İstihdam, işgücü piyasalarındaki en temel göstergelerden birini ifade eder. Dar bir bakış açısıyla ifade edildiğinde, istihdam, işgücünün üretim sürecine dahil edilmesi anlamına gelir. Geniş bir bakış açısıyla ele alındığında ise, istihdam, tüm üretim faktörlerinin üretim sürecine katılması anlamını taşır. İstihdam kavramını tanımlayan başka bir açıklama ise, çalışanların bir işverenin işine tahsis edildiği ve buna karşılık ücret, maaş gibi karşılıklar alındığı bir iş üzerinde çalışma durumunu içerir. İşverenler açısından bakıldığında, istihdam, bir ücret ödeyerek bireylere çalışma fırsatı sunmaktır. Pazar perspektifinden ele alındığında, istihdam işgücü piyasalarının büyük bir bölümünü oluşturur. Aynı zamanda, emeğin bir mal veya hizmetin üretiminde kullanılması, istihdam kavramını net bir şekilde açıklar. İstihdam, çalışanlar ve işverenler arasındaki çift yönlü iş ilişkisini yansıtırken aynı zamanda ayrı ayrı da açıklanabilir (Ülgener ve Gelir, 1976: 73). İstihdam, işe alma anlamının ötesinde, genel manada tüm üretim unsurlarının; özel anlamda ise yalnızca emek faktörünün üretim sürecinde kullanılmasını ifade eder (Eren, 1999: 15).

Türkiye Ekonomisinde İstihdamın Çeşitli Halleri

İstihdam, literatürde farklı bakış açıları ile ele alınıp incelenen bir kavramdır. Yıllar itibarıyla Türkiye ekonomisi özelinde incelenecek olursa istihdamı üç farklı boyutuyla değerlendirmek mevcut durumun tespiti açısından daha açıklayıcı olabilir. Aşağıda, öncelikle tam istihdam ve eksik istihdam konuları özelinde dönemsel olarak incelenip nihayetinde fazla istihdam özelinde ele alınmaktadır.

Tam istihdam terimi, bir ulusal ekonomide bulunan tüm üretim unsurlarının tamamen kullanılması anlamına gelir. Ancak, geçici veya yapısal nedenler göz önünde bulundurulduğunda, bu nedenlerden kaynaklanan doğal işsizlik seviyeleri, bir istihdam düzeyi olarak tam istihdam olarak kabul edilir. Ek olarak, bu işsizlik oranları ülkeden ülkeye ve çeşitli koşullara göre değişiklik gösterir. Geniş bir bakış açısıyla tam istihdam, bir ülkenin ekonomisinde bulunan tüm üretim faktörlerinin, yani doğal kaynakların, iş gücünün ve sermaye mallarının canlı ve üretimde kullanılabilir durumda olduğu ve boşta kalmadığı bir durumu ifade eder (Dinler, 2015: 6; Gürler vd., 2013:41; Ulaşay, 2022: 24-25).

Tam istihdam, işsizliğin sıfır olduğu bir seviye değildir. Belirli işlerde çalışan bireylerin ve koşulların sürekli olarak değişken olduğu bir durumu ifade eder. Tam istihdam terimi, ekonomide belirli bir düzeyde işsizliğin bulunduğunu belirtir. Tam istihdam kavramı altında, ekonominin belirli bir seviyesinde ölçülen işsizlik oranları doğal rakamları gösterir (Parasız ve Bildirici, 2002:11). Bazı işgücü kaynakları belirli bir işten ayrılmış olabilir veya çeşitli nedenlerle yeni bir iş arayışında olabilir. Diğer taraftan, bazı işgücü kaynakları ilk kez çalışmaya istekli olabilir.





Doğal işsizlik oranı, işin doğasından kaynaklandığını ifade eden Ertürk'e göre (2006: 462), tam istihdam teknik bir durumdur ve genellikle pratikte gerçekleşmez. Çalışmaya hevesli işgücünün iş bulup hemen çalışması veya hiç kimsenin işsiz kalmaması, işlerin ve işgücünün sürekli olarak dönüşüm halinde olma özelliğiyle uyumlu değildir (Ataçocuğu ve Zelyurt, 2013: 1205).

"Eksik istihdam" terimi gelişmekte olan ülkelerdeki istihdam durumunun niteliklerini göstermek amacıyla kullanılan bir terimdir. 9. Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda "eksik istihdam" kavramıyla ilgili tam bir kabul sağlanmıştır. Buna göre, "istihdam edilen bir birey, istediği ve daha uzun süreler boyunca çalışabileceği halde, hala çalıştığı işteki süresinden daha kısa bir süre çalışıyorsa" veya daha gelişmiş üretim koşullarında çalışarak gelir ve verimliliği artırıyorsa, bu durumda kişi eksik istihdam altında bulunmaktadır. Bu nedenle bir kişinin eksik istihdam durumunda olabilmesi için öncelikle istihdamda olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle bu kişi teknik anlamda "işsiz" sayılmaz. Ancak günlük çalışma saatleri "tam zamanlı çalışma"ya göre daha kısadır veya yılda çalışılan gün sayısı istenenden azdır. Buna "görünür eksik istihdam" adı verilir. Çünkü istenilenin altında çalışma süresi, bireylerin isteği dışında gerçekleşir (Ekin, 1971: 28-38; Kutal, 1992: 4). Eksik istihdam, bireysel faktörlerden kaynaklanan gelir, ailevi sınırlamalar, coğrafi sınırlamalar, eşlerin istihdamı veya diğer kişisel tercihler gibi nedenlerle meydana gelir. Ayrıca, eksik istihdamın bir başka kaynağı da verimliliklerdir. Eksik istihdam ayrıca işgücü piyasasının belirli alanlarına özgü olabilir, çünkü yerel işgücü piyasası kişisel özelliklere odaklanabilir (Bonnal vd., 2009: 317).

Eksik istihdam, basit bir ifadeyle, bir bireyin ücretli bir işe sahip olmasına rağmen bu işte yeterince yer alamaması durumunu ifade eder. Nitelik açısından ele alındığında ise, aşırı niteliklilik olarak da anılan bu konu, eğitim ve yetenek bakımından işin gerekliliklerinden daha fazla özelliklere sahip olmak olarak tanımlanır. Freeman'ın 1976'da kaleme aldığı "The Overeducated American" başlıklı eseri ile ilgili olarak, eksik istihdam konusu farklı disiplinlerde çalışan akademisyenler arasında büyük ilgi uyandırmıştır. Eksik istihdam, gelişmiş ülkelerin yanında ABD ve Kanada gibi pek çok gelişmekte olan ülkenin de önemli bir problemi haline gelmiş ve bu konuda farklı tanım girişimleri de ortaya çıkmıştır (Erdoğan ve Bauer, 2009: 557; Emeç vd., 2020: 140).

Bu açıklamalardan yola çıkarak eksik istihdam, bir bakıma arada sıkışmış bir durum olarak tanımlanabilirken, eksik istihdam altında bulunan çalışanın üretim sürecine yeterince katılamama durumu olarak da görülebilir. Ayrıca istenen düzeyden daha az çalışma, yetenek ile iş arasındaki uyumsuzluk, düşük üretkenlik gibi faktörler göz önünde bulundurulduğunda, eksik istihdam altında bulunan çalışanlardan tam anlamıyla yararlanılamayacağı sonucuna varılabilir. Diğer bir deyişle, çalışanın yeteneklerini ve becerilerini tam olarak kullanamadığı bir durum olarak da ifade edilebilir. Bu durum, doğal olarak daha düşük üretkenliğe ve refah kayıplarına yol açabilir (Acun, 2013: 12).





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

Makroekonomik açıdan aşırı istihdam, ekonomide mevcut olan tüm üretim unsurlarının tam kapasiteyle faaliyet göstermesine rağmen, ürün piyasasındaki talebi karşılayamama durumunu ifade eder. Böyle durumlarda piyasada bulunan işgücünün tamamı kullanılmış olsa da talep hala karşılanmamış durumda kalır (Eyüboğlu, 2003: 12). Farklı bir tanımla, aşırı istihdam, işgücü piyasasındaki bütün işgücünün tükenmeden kullanılmasına rağmen, piyasada hala işgücü talebinin sürdüğü bir durumu, yani talebin arzı aştığı bir durumu ifade eder (Tartılacı, 2022: 9).

Bir ekonomide var olan tüm üretim unsurları faal olarak kullanılmasına rağmen, üretilen mal ve hizmet varlığı toplam talebe cevap veremiyorsa, bu oluşan duruma aşırı istihdam denir. Bu koşul, istenilen seviyeden fazla kişinin istihdam edildiği durumu veya açık iş pozisyonlarının işçi sayısını aştığı senaryoları da kapsar. Ancak sadece savaş durumları ve zorunluluk anlarında ortaya çıkabilecek bir senaryo olarak kabul edilir. Bu tür dönemlerde mal ve hizmetlere yönelik talep, arzı geçmekte, fiyat ve ücret artışları üretim kapasitesinin ötesine geçmektedir. İkinci Dünya Savaşı dönemi gibi durumlarda aşırı istihdam pek çok ülkede gözlemlenmiştir (Serter, 1993: 36-37).

Genel bir tanımla fazla istihdam, işgücü piyasasında var olan işgücü arzının, işverenlerin talep ettiği işgücü miktarından daha fazla olduğu durumu ifade eder. Yani fazla istihdam durumunda, işgücü talebi işgücü arzından daha düşüktür. Bu durum, işverenlerin ihtiyacından daha fazla işgücüne sahip olmaları anlamına gelir. Fazla istihdam, işgücü piyasasında işsizlik oranının düşük olduğu, iş arayan bireylerin çoğunun iş bulduğu bir durumu yansıtabilir.

Genel olarak istihdam kavramını değerlendirecek olursak, bu kavramın ülke ekonomileri açısından ne kadar önemli bir unsur olduğu literatürde yapılan önceki çalışmalar ile birlikte değerlendirildiğinde aşıkardır. İstihdam kavramı ülke ekonomisinin temel direğini oluşturan etkenlerden bir olmakla birlikte belki de bu etkenler arasında neredeyse en öncelikli yere sahip kavramlardan biridir. İstihdam ülkedeki işgücünün ekonomik faaliyetlere katılma oranını temsil ettiği için ülke ekonomisi içindeki üretimin etkinliğini de bir nevi gözler önüne sermektedir. İstihdam bir ülkenin ekonomik büyümesi, refah düzeyi ve toplumsal istikrarı gibi unsurlarını etkileyen önemli bir faktördür. Sonuç olarak istihdam toplumları ekonomik, sosyal ve psikolojik olarak etkileyen unsurların baş aktörü olarak üzerine daha fazla çalışılması gereken önemli bir konudur.

Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları

Toplum içerisindeki bireylerin yaşamlarını düzenlemek, korumak ve toplumun yapısına uygun olarak bu düzenlemeleri adapte etmek amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin tümü politika terimiyle ifade edilir (Aköz, 2018: 162). Türkiye'de iki farklı çeşitlikte istihdam politikası uygulaması görülmektedir. Bu aktif ve pasif istihdam politikalarıdır. Pasif istihdam politikaları, işsizlik dönemlerinde ekonomik güvence sağlayarak, işsiz olan bireylerin maddi





sıkıntı yaşamamasını önlemeyi amaçlar. Emek piyasasında işsiz kalan kişilerin gelir kaybına uğraması durumunda ortaya çıkan bu ekonomik olumsuzlukları hafifletmeye yönelik gelir ve koruma destekleri sunmak pasif istihdam politikasının temel odak noktasını oluşturur. Öte yandan aktif istihdam politikaları, iş alanları yaratmayı hedefleyen politikaların yanı sıra mevcut istihdam alanlarında istihdamı artırmak amacıyla uygulanan politiklardır. Bireyin istihdam içerisinde tutulması, yeteneklerinin geliştirilmesi, niteliklerine uygun bir işe yerleştirilmesi gibi hedefler aktif istihdam politikalarının içerdiği unsurlardır (Kankılıç, 2022: 15).

Türkiye'nin Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları, farklı unsurlardan meydana gelir. Bu unsurlar, yapısal işsizlikle mücadele, friksiyonel işsizliği azaltma, istihdam olanaklarını artırma ve işgücü piyasasının uyumunu sağlama şeklindeki bileşenlerden meydana gelmektedir (Germir, 2013: 10). Aktif istihdam politikaları çeşitli tiplere sahiptir ve bu politika yaklaşımları mesleki eğitim programları, ücret ve istihdam sübvasyonları, kendi işini oluşturanlara yardım, doğrudan kamu istihdamı, kamunun iş ve meslek danışma hizmetleri gibi ögeler şeklinde sınıflandırılabilir (Atay, 2021: 33).

Mesleki Eğitim Programları: Aktif işgücü politikalarının en önemli unsurlarından biri mesleki eğitim programlarıdır. Mesleki eğitim kursları, istihdam politikaları içerisinde yer alır ve özellikle dezavantajlı gruplar için tasarlanmıştır. Bu eğitim programlarının hedefi, bireylerin emek piyasasının ihtiyaçlarına uygun şekilde bilgi ve becerilerini geliştirerek istihdam edilebilir hale gelmelerini sağlamaktır. Ülkeler arasında mesleki eğitim kurslarının yapısı ve özellikleri farklılık gösterebilir. Bu kurslar işyerinde pratik eğitim, sınıf içi eğitim veya teorik ve uygulamalı dersleri bir araya getiren karma kurslar şeklinde olabilir. Aktif istihdam politikaları kapsamındaki bu eğitimlerde iş bulma destekleri ile beraber danışmanlık gibi hizmetler de sunulmaktadır (Varçın, 2004: 1-18).

Mesleki eğitim kursları, bireylerin işgücü piyasasının gereksinim duyduğu yeteneklere ve gerekliliklere sahip olmalarını hedefleyen eğitim araçlarıdır. Bu tür programlar, özellikle dezavantajlı grupların, işletmelerde istihdam edilebilme potansiyellerini artıran bir eğitim yöntemi olarak tercih edilmekte ve gelişmekte olan ülkelerde etkin bir şekilde kullanılmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 487). Küreselleşen dünya koşulları, işgücü piyasasında da evrimlere yol açarak yeni dinamiklere sebep olmuştur. "Yaşam boyu istihdam garantisi" yaklaşımının yerini "yaşam boyu eğitim" ve "istihdam edilebilirlik" unsurlarının almasıyla, ülkeler işgücü piyasası politikalarında yenilenmiş stratejiler benimsemektedir. Çağımızda en temel istihdam güvencesi, işgücünün istediği özellik ve yeteneklere sahip olmaktır. Bu sebeple mesleki eğitim giderek çok daha fazla önem kazanmaktadır. Dönüşen ve sürekli ilerleyen işgücü piyasası içinde, mesleki eğitimde sürdürülebilir adaptasyon ve gelişim zorunlu hale gelmektedir (Taş, 2011: 155; Acar ve Yabanova, 2017: 94).





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açından Değerlendirmesi

Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları: Devletin kurumları veya bireylere, karşılıksız olarak hizmet, finansal destek veya mal sağlmasına sübvansiyon veya destekleme adı verilir. İşsizlikle mücadelenin araçlarından biri olarak sübvansiyonlar sıkça kullanılmaktadır. Devlet tarafından uygulanan desteklemelerden biri, istihdam ve ücret sübvansiyonları olarak bilinir ve kritik işgücü piyasası stratejileri arasında yer alır. İstihdam ve ücret sübvansiyonları, işgücü maliyetlerini azaltarak istihdamın korunması ve artırılması hedeflenir. Genellikle dezavantajlı gruplar arasında yer alan engelliler, gençler, uzun süre işsiz kalanlar gibi kesimlerin istihdamını teşvik etmek amacıyla kullanılır. Konjonktürel ve yapısal işsizlikle mücadelede devletin başvurduğu etkili yöntemlerden biridir (Koray, 1992: 103-119; Uzun, 2015:42).

Kendi İşini Kuranlara Yardım: Özellikle girişimciler için sağlanacak destekler, kendi işini kurmaya yönelik bireylerin istihdam yaratma ve rekabet gücünü artırmada son derece etkili bir rol oynamaktadır. Bireylerin kendi işlerini geliştirmesi, hem ücretli çalışan pozisyonlarını azaltarak istihdamı şekillendirmekte hem de başkalarına istihdam fırsatları sunmaktadır. Bunun yanı sıra girişimcilerin rekabet yeteneklerinin yüksek olması ve hızla değişen üretim koşullarına uyum sağlama kabiliyetleri, toplumsal düzeyde rekabetçiliği ve kaliteyi artırma potansiyelini beraberinde getirecektir (Biçerli, 2005: 6; Bayrakdar ve İncekara, 2013: 32).

Doğrudan Kamu İstihdamı: Kamu istihdam hizmetlerinin asıl amacı, işverenler ile işgücünü bir araya getirmektir. Ancak her zaman iş pozisyonunun talep ettiği özellikler ile işgücünün sahip olduğu nitelikler uyumlu olmayabilir. İşte bu tür durumlar, aktif istihdam politikalarının neden gerekli olduğunu göstermektedir. İşverenlerin aradığı niteliklere sahip işgücü eksikliği durumunda, kamu istihdam hizmetleri yoluyla bu kişilerin becerileri ve yetenekleri artırılabilir. Mesleki eğitim ve gelişim programlarından bu amaçla yararlanılabileceği gibi, bununla beraber kişilerin iş dünyasındaki zorlukları aşmalarını desteklemek amacıyla kariyer danışmanlığı hizmetleri de etkili bir rol oynamaktadır (Tiryaki, 2007: 27).

Kamu istihdam hizmetleriyle oluşturulan işler çoğunlukla altyapı, çevre koruma ve düzenleme, kamuya ait alanların bakım ve tadilatı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye faaliyetleri gibi alanları içermektedir. Ana nitelikleri, kamunun müdahalesi olmadan var olamayacak işler olmasına rağmen maliyetleri, kamu veya programı destekleyen özel kurumlar tarafından üstlenilir. Programın içindeki işler için genellikle düşük seviyede sosyal koruma ve ücret belirlenir. Bu şekilde, programa yalnızca dezavantajlı veya en fazla yardıma ihtiyaç duyan işsizlerin katılması amaçlanmaktadır (Kapar, 2005: 347-348).

Kamunun İş ve Meslek Danışmanlık Hizmetleri: İşsizlikle mücadelede kullanılan bir başka strateji; kamu tarafından sağlanan uyum ve rehberlik hizmetleri politikasıdır. İşgücü Piyasası Kurumu (İŞKUR), işgücü arzını taleple daha hızlı bir şekilde eşleştirmeyi teşvik etmek ve işsizliği azaltmak için farklı rehberlik hizmetleri sunmaktadır. Yararlanılan hizmetlerden biri





olan bu hizmet de iş ve meslek danışmanlığı olarak adlandırılır (Atay, 2021: 34). İş ve meslek danışmanlığı, iş arayan, işe hazırlanan ve mevcut işini değiştirmeyi düşünen bireylerin beceri ve isteklerine uygun en iyi iş ve meslek seçimlerini yapmalarına yardımcı olan, onları işverenlerle buluşturarak iş bulma süreçlerine destek veren, ayrıca bu kişilerin mesleki eğitim fırsatlarından yararlanmalarını sağlayarak işe yerleştirilme ve iş ortamına uyum konularında sorunları çözme amacıyla düzenlenen sistemli bir yardım mekanizmasıdır (Emirgil vd., 2014: 158; Yıldız ve Yörübulut, 2017: 101).

Türkiye'nin Pasif İstihdam Politikaları

İşsiz bireylere gelir yardımı sağlanması ve işgücü arzının düşürülmesi amacıyla uygulanan ekonomi politikalarına, pasif istihdam politikaları adı verilmektedir. İşsizlikle mücadele bağlamında kullanılan bu politikalar, işsizliğin yarattığı sonuçları dengelemeyi amaçlayan politika tedbirleridir. Pasif istihdam politikaları çeşitli tiplere sahiptir ve bu politika yaklaşımları işsizlik sigortası, işsizlik yardımı (sosyal yardımlar), kısa çalışma ödeneği, erken emeklilik ve kıdem tazminatı gibi ögeler şeklinde sınıflandırılabilir (Atay, 2021: 29; O'Leary vd., 2021: 25).

İşsizlik Sigortası: İşsizlik sigortası, gelirin istem dışı olarak kesildiği ve çalışma isteği ile yeteneği olan bağımlı çalışanların geçim ve yaşam gereksinimlerini sağlamak amacıyla devlet tarafından oluşturulmuş bir sosyal güvenlik dalıdır. Bu sistem, katılma yükümlülüğüne tabi olan ve sigortacılık metoduyla işleyen bir yapı içinde faaliyet gösterir (Uğur, 2011: 99).

Farklı bir açıklamada ise işsizlik sigortası, çalışanların kendi istemleri dışında sosyoekonomik nedenlerle işsiz kaldığı durumlarda, çalışma yeteneklerine sahip olmalarına rağmen iş bulamadıkları süre boyunca geçim ve yaşama imkanı sağlamayı amaçlayan, devlet tarafından kurulan ve sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan bir sosyal sigorta dalıdır. Bu sistem, çalışanların katılma yükümlülüğü altında olduğu ve sigortacılık yöntemiyle faaliyet gösteren bir yapıya sahiptir, şeklinde ifade edilmektedir (Kutal ve Erhan, 1997: 661-662; Görücü vd., 2012: 128-129).

İşsizlik Yardımı: Sosyal yardımlar kapsamında bulunan işsizlik yardımları veya diğer adıyla sosyal destekler, pasif istihdam politikalarının bir parçası olarak kabul edilir. İşsizlik yardımı, ekonomik olarak güçlü ve sosyal devlet anlayışına sahip ülkelerde uygulanan bir sistemdir (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 89). Bu sistem, ihtiyaç sahibi işsizlere temel bir gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan bir yardım programını ifade eder. İşsizlik sigortasıyla karıştırılabilecek bir terim olan işsizlik yardımı, işsiz bireylere en düşük yaşam standardını sağlama hedefi taşıyan bir tür pasif istihdam politikası olarak görülmektedir (Tokol ve Alper, 2013: 147).

Başka bir ifadeyle, bireyler, sosyal güvenliğin finansmanına vergi katkısı yaparak işsiz kalanlara ve sigortası bulunmayanlara devlet aracılığıyla sağlanan işsizlik yardımına





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

katılırlar. Bu yaklaşım, genel bir birliktelik atmosferini oluşturur. İşsizlik yardımı belirli bir süre boyunca kullanılabilen gibi, ihtiyaç süregeldikçe devam edebilir. İşsizlik sigortasından yararlanamayan, yararlanma hakkı sona ermiş işsizler ve düşük gelirli aileler, işsizlik yardımının ana kitlesini oluştururlar. Bir bütün olarak, işsizlik yardımları, temel gereksinimlerini karşılamak amacıyla gelir desteğine ihtiyaç duyan bireylerin maddi ve aynı yardımlarını içerir. Fakat bu desteklerin yararlı bir biçimde sunulabilmesi için iyi bir planlama ve dağıtım sistemi gereklidir. Bu süreç, birçok ülkede devlet tarafından farklı birimler aracılığıyla yönetilmektedir (Kocabaş ve Canbey-Özgüler, 2019: 280).

Kıdem Tazminatı: Kıdem tazminatı, kendine has nitelik taşıyan özgün bir hukuksal yapıya sahiptir ve işsizlik sigortası fonu ile iş güvencesi arasında yakın bir ilişki içindedir. Dolayısıyla, kıdem tazminatı kavramı işsizlik sigortasının olgusunun bir alternatifi değildir, kendine özgü bir konumda bulunur. Bu sistem, güvence işlevini sürdürebilmesi için ödeme yüzdelerinin makul düzeyde düşürülmesi yoluyla eleştirilere ve işverenin mali yükünün azaltılmasına olanak sağlayabilir. Ayrıca, emeğin sahibi olan işçinin geliri sadece ücretinden ibaret olduğundan, adalet, sosyal devlet ve işçinin faydasına yorum esası gözetilerek, tazminatın işsizlik sigortasıyla birleştirilerek ödeme yapılması finansal, adalet ve kazanç dağılımı açısından denge sağlamayı hedefler. Bu yaklaşım işçi kesiminin korunmasını ve temel taşlarından biri olan işçi sınıfının güçlendirilmesini amaçlar (Anadolu, 2003: 241-242).

Genel bir tanımla kıdem tazminatı, yasada belirlenen fesih koşullarını taşıyan ve en az bir yıl çalışan işçilere veya işçinin vefatı durumunda hak sahiplerine işveren tarafından ödenmesi gereken bir tür ödemedir. Bu ödeme, işçinin hizmet süresine ve son brüt gelirine bağlı olarak belirlenen belirli bir miktardır ve yasal bir zorunluluktur (Limon, 2015: 148). Kıdem tazminatı uygulaması, çalışma yaşamına yasal bir düzenleme ile başlamamıştır. Pratikte önce gerçekleştirilmiş, daha sonra toplu sözleşmeler aracılığıyla yaygınlaştırılmış ve sonrasında yasal bir düzenlemenin konusu olmuştur. İlk etapta iş kanunları oluşturulmuş ve çalışma ilişkileri bu kanunlarla düzenlenmiştir. Dolayısıyla, birçok ülkede kıdem tazminatını düzenleyen yasalar kabul edilmiş olmakla birlikte bazı ülkelerde yaygın olarak toplu sözleşmeler aracılığıyla kıdem tazminatı uygulanmaktadır (Ataman, 2014: 95-96).

Kıdem tazminatı, farklı iki hedef taşımaktadır. Birincil amacı, iş akdi sona erdirilen çalışanların, yeni bir iş bulana kadar yaşanan gelir kaybını telafi etmek amacıyla işsizlik kaynaklı zararın giderilmesidir. İkincil amacı ise, işten çıkarmaları zorlaştırarak, çalışanların niteliklerini artırarak veya farklı bir pozisyona yönlendirilerek iş güvencesini sağlamaktır. Kıdem tazminatı işverenler tarafından ek bir finansal yük gibi algılanabilir. Bu yüzden, kıdem tazminatı, işçinin işinden çıkarılma sürecini zorlaştıran bir politika olarak kabul edilir. Ancak, kıdem tazminatının negatif yönleri de mevcuttur. Bu tazminat, kurumsal yapıya sahip olmayan işletmelerin maliyet olarak görmesi sonucu kayıt dışı istihdama veya düşük ücret bildirimini gibi uygulamaları teşvik edebilir (Ayan, 2014: 21).





Erken Emeklilik: Emekliliği erken yaşta gerçekleştirenlerin yaşlı işgücünü işgücü piyasasının dışına çıkarması, aksi halde işten çıkartılabilecek genç işgücünün istihdamını sürdürmeyi amaçlamaktadır (Varçın, 2004: 18). Ancak pratikte, belirli bir iş deneyimine sahip emeklilerin yeniden iş gücü piyasasına dönmesi ve bu nedenle genç işsizlerin iş bulma fırsatlarının sınırlanması gibi etkiler gözlemlenmektedir (Erkekli, 2007: 3). Erken emeklilik politikasının uygulandığı bir diğer pasif istihdam stratejisi, iş gücü paylaşımını içerir. İş gücü paylaşımı yaklaşımı iki şekilde incelenebilir. İlk durumda, emekliliği yaklaşan çalışanlar erken emekli edilerek boşalan pozisyonlara işsizlerin istihdam edilmesi sağlanır. İkinci durumda ise, işverenlerin daha fazla işçi istihdam etmelerini teşvik etmek amacıyla çalışma süreleri kısaltılır ve fazla mesai imkanları sınırlanır. Bu strateji, bir ekonomide belirli bir zaman diliminde sabit sayıda işin bulunduğu ve bu işlerin mevcut işgücü arasında nasıl paylaşılacağını belirleyen karar alıcıların yönlendirdiği bir politikayı yansıtır (Biçerli, 2004: 25; Taş ve Bozkaya, 2012: 167).

Erken emeklilik stratejisinin esas hedefi işsizliği azaltmaktır. Belirli bir yaşın üstündeki çalışanların planlanandan önce işgücünden ayrılmaları, emek arzını düşürerek işsizlik oranlarının düşürülmesine yönelik bir adım olarak düşünülebilir (Biçerli, 2004: 25).

Kısa Çalışma Ödeneği: Kısa çalışma, işsizliği engellemeyi ve istihdamı sürdürmeyi amaçlayan pasif istihdam politikalarından biridir. Bu yaklaşım, işçi, işveren ve devlet arasında oluşturulan bir iş birliğiyle gerçekleştirilecek bir sistemdir. Bu düzenlemeyi işçi ve işverenin kendi aralarında kararlaştırması ya da devletin kısa çalışma modeline geçişi zorunlu kılması gibi zorlamalar içermez. Bu sistem, kesinlikle üçlü bir anlaşmayı gerektirmektedir. Bu çerçevede ekonomik kriz, işçi için çalışmama ve gelir kaybı, işveren için mali bir yük anlamına gelmektedir. Kısa çalışma modeliyle, işçi, işveren ve devlet arasında bu yük paylaşılarak hem işsizliğin önlendiği hem de istihdamın desteklendiği bir denge sağlanmaktadır. Bu yaklaşım, adeta her üç tarafı da koruma altına alan bir kalkan görevi üstlenmektedir (Dinçay, 2021: 1876).

Demografi ve Nüfusun İstihdam Açısından Önemi

Ekonomi alanında uzun süredir tartışılan konulardan biri, ülkelerin ekonomik ilerleme süreçlerinde hem üretici hem de tüketici olarak rol oynayan nüfustur. Belirli iktisadi teorisyenler, nüfus artışını ekonomik gelişme için bir engel olarak değerlendirirken, bazı ekonomistler ise nüfusun artmasının ölçek ekonomilerinin olumlu bir şekilde gerçekleştirilmesine katkı sağladığı düşüncesindedirler (Bayraktar ve Uysal, 2019: 27).

Nüfusun artışı ile birlikte, yeni bireylerin topluma katılmasıyla beraber eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçlarının artmasının yanı sıra, bu bireylerin ileride potansiyel iş gücü kaynağı olabileceği göz önünde bulundurulurken toplumun gelirlerinin bir kısmını biriktirmesi ve gelecekte yeni istihdam fırsatları oluşturabilmek amacıyla bu birikimleri yatırımlara yönlendirmesi gerekmektedir (Tuncer, 1975: 64).





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

Nüfus artışı ile beraber, nüfusun büyüklüğü ve yaş dağılımı, işgücü arzını belirleyen temel faktörler arasında yer alır. Bu sebeple demografik değişiklikler, işgücü arzını ve dolayısıyla işgücü piyasalarını etkileyen önemli unsurlardır. İşgücü piyasasının koşulları, genel ekonomik gelişmelerden etkilenmekle birlikte, 21. yüzyılın başında, demografik değişikliklerin işgücü piyasalarının performansını giderek daha fazla etkileyeceği kesin bir gerçektir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, demografik yapının giderek yaşlanması gibi bir yönde değiştiği son yıllarda, işgücü piyasalarını etkileme potansiyeli taşımaktadır. Bu durum, ekonomik ve sosyal sorunlarla da beraberinde gelmektedir (Gündoğan, 2001: 96).

Nüfus kavramının istihdam üzerindeki etkisi kadar, eğitim kavramının da işgücü üzerinde etkisi büyüktür. Teknolojik ilerlemeler, çalışma hayatına etki etmekte ve şekillendirmektedir. Bilgi ve teknolojinin her sektörde yaygınlaşmasıyla beraber işgücü yapısında da yapısal değişiklikler gözlemlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde, istihdam kısmında hizmet ve bilgi sektörlerinin oranı artmaktadır. Eğitimin ekonomik gelişmelere katkısı büyük önem taşırken, işgücüne bilgi ve beceri kazandırılması eğitimin önemli bir rolünü oluşturur. Bilgi toplumu kavramıyla birlikte sermayenin yanı sıra işgücünün de küreselleştiğini söyleyebiliriz. Bu nedenle, eğitim ve insan kaynakları idaresinin ileride önemli bir konumda bulunacağı öngörülebilir. Eğitim süreçlerinde işgücüne olması gereken niteliklerin kazandırılması talebinin artacağı beklenmektedir (İçli, 2001: 65-71).

Cumhuriyetin İlk Yıllarında Üretim ve İstihdam (1923-1939)

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında, oldukça korumacı ekonomi politikaları benimsenmiş ve içe dönük bir ulusal ekonomik düzen oluşturulmuştur. Birinci İktisat Kongresi, 1923 yılında İzmir'de düzenlenmiş ve özellikle iç dengiyi sağlama ve ülkenin ekonomik yapısını oluşturma amacıyla gerçekleştirilmiştir. Öncelikli olarak ilk politikalar ülkenin tarım ekonomisi ile birlikte dünya ekonomisine entegre olmasına yönelik uygulanmıştır. Ülke henüz Kurtuluş Savaşı'nı atlatmışken, ekonomik yeniden yapılanmaya büyük önem verilmiş ve bu kongre Türkiye ekonomisinin yeniden inşasına büyük katkı sağlamıştır. Türkiye dahil dünya genelinde, bu dönemde tercih edilen liberal politikalarda, siyasi bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla iç içe geçmesi ve Türk girişimciliğinin kuvvetlendirilmesi ana amaç kabul edilmiştir. Bu çerçevede, yerli endüstriyi ilerletmek için Teşvik-i Sanayi Kanunu kabul edilmiş ve aynı zamanda farklı hammadde ithalatlarını kolaylaştırmak amacıyla gümrük önlemleri alınmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Krizi, dünya genelinde olduğu gibi liberal ekonomi politikalarını benimseyen ülkeleri de etkisi altına almıştır. Bu etki sonucunda Türk para biriminin değeri ve tarım ürünlerinin uluslararası piyasalardaki fiyatları düşüş göstermiş ve müdahaleci devlet yapısı nedeniyle korumacı politikaların benimsenmeye başlandığı bir dönem başlamıştır. Başarılı sonuçlara varılan Beş Yıllık Sanayi Planları, 2. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte kesintiye uğramış ve korumacı





politikaların benimsendiği bir evreye geçilmiştir (Kol ve Kraçor, 2012: 382; Akdeve ve Karagöl, 2013: 329-336).

Savaşlarla birlikte ciddi şekilde sarsılan Osmanlı ekonomisi, Cumhuriyet döneminde de işsizliğin en öncelikli sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmıştır. 1920'lerin başında Türkiye'nin nüfusu 13 milyon civarındadır ve tarım sektörü ekonomik ve toplumsal yapıyı belirlemede temel bir rol oynamaktadır. Ancak sanayi, özellikle İzmir ve İstanbul'da yoğunlaşmış olmasına rağmen oldukça zayıf bir durumdadır. Kullanılan tüm motor gücü toplamı, 1815 yılında İngiltere'de kullanılan toplam motor gücünün bile altında kalmıştır. Bu dönemde Türkiye sanayisi, geleneksel zanaatlar, el tezgahları ve küçük ölçekli sanayinin hakim olduğu bir yapıya sahiptir. Cumhuriyetin kuruluş yılında işsizlik oranı, savaş koşullarının negatif etkileriyle %9,2 olarak gerçekleşmiştir. Ancak zaman içinde savaşın olumsuz etkileri azalmış, devletin vatandaşlara dağıttığı toprakların işlenmeye başlamasıyla birlikte 1929 yılında %3,2'ye kadar düşmüştür (Şahin ve Yıldırım, 2015: 118-119).

1927 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu sayesinde sanayide kadın işgücüne katılımın hızla arttığını görmek mümkündür. Özellikle bu dönemde çalışan kadın işçilere yönelik istatistikler mevcuttur. 1932 yılından 1934'e kadar toplam çalışan kadın sayısı 13.474'den 16.498'e çıkmış böylelikle toplam istihdam içindeki oranı %25'ler seviyesine erişmektedir. Buna ek olarak Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında kadınların çalışma alanları ağırlıklı olarak dokumacılık, gıda, tütün ve içki gibi ekonomik faaliyet alanları ve işkolları özelinde yaygınlık kazanmaktadır (Makal, 2010: 21-22; 36, Erdal, 2020: 616-617, Erdal, 2021: 13-18).

Tablo 1: 1923-1938 Arası Dönem (%)

YIL	İŞSİZLİK ORANI	İstihdamın Sektörel Dağılımı			Sektörlerin GSMH Payları		
		Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1923	9.1	89,95	3,52	6,53	39,2	13,6	47,2
1924	6.9	89,46	3,71	6,83	47,4	9,8	42,8
1925	5.3	89,26	3,62	7,12	47,8	9,5	42,6
1926	5.1	88,28	4,25	7,46	49,4	9,8	40,8
1927	4.2	87,77	4,36	7,86	40,9	12,6	46,4
1928	3.8	87,54	4,43	8,03	44,0	11,3	44,7
1929	3.2	87,39	4,26	8,35	51,6	9,6	38,8
1930	3.2	87,53	4,16	8,32	45,5	11,1	43,4
1931	4.5	88,61	3,97	7,42	45,1	12,3	49,8
1932	4.5	88,71	3,97	7,32	39,9	13,8	46,3
1933	3.9	89,00	3,50	7,50	37,3	15,9	46,8
1934	3.2	88,63	3,69	7,68	34,1	17,6	46,3
1935	3.3	87,90	4,69	7,42	35,3	17,8	47,0
1936	2.9	87,28	5,19	7,54	43,1	15,3	41,7





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

1937	2.7	87,02	5,46	7,52	40,1	16,2	43,0
1938	2.1	86,29	5,79	7,92	42,0	16,4	43,5

Kaynak: Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara, ILO Yayınları, 214-220 & 256-262.; TÜİK, (2012) *İstatistik Göstergeler: 1923- 2011*, Ankara.; TÜİK, *İşgücü İstatistiklerindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır (Akt: Şahin ve Yıldırım, 2015).*

İkinci Dünya Savaşı ve Türkiye'de İstihdam Krizi (1939-1945)

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte askeri gücünü hızla artırmaya yönelmiştir. Ancak ordunun büyümesi için kırsal alanda tarım yapmakta olanlarla şehirlerde sanayi ve hizmet sektöründe çalışanların orduya katılması gerekliliği, ekonomik düzenlemelerin yeniden yapılmasını gerektirmiştir. Bu nedenle savaş döneminde, iş gücü eksikliği ve işçi sınıfının köylüler ve işçilerden oluşması gibi iki önemli mesele ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda savaşın etkisiyle dış ticaretin yavaşlaması, bu sektörlerde faaliyet gösteren birçok kuruluşun işçilerini işten çıkarmasına yol açmıştır. Fakat ülke içindeki ihtiyaçların karşılanması için dış ticaretin daralması sebebiyle fabrikaların tam kapasiteyle çalıştırılması gerekliliği ortaya çıkmış, ancak bu noktada iş gücü eksikliği belirgin bir sorun olarak öne çıkmıştır. Hükümet, iş gücü eksikliğini gidermek adına bazı zorunlu önlemler almak zorunda kalmıştır (Tekeli ve İlkin, 2014).

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı sırasında tarafsızlık politikası izleyerek savaşa katılmamayı başarmış ve ülkeyi sıcak çatışmanın yıkıcı etkilerinden korumuştur. Ancak 6 yıl boyunca 'Savaş Ekonomisi' koşullarında yaşamaktan kaçınamamıştır. Başta silahlı kuvvetlerdeki asker rakamının çoğaltılması ve her daim savaşa hazır olunması gerekliliği, savunma harcamalarını üst düzeylere yükseltmiştir. Daha önce bütçe gelirlerinin ortalama %40'ı savunma harcamalarında kullanılırken, savaşla birlikte bu ortalama %60'a ulaşmıştır (Cillov, 1970: 138-139; Arslan, 2016: 4). Savunma harcamalarının bir kısmı Merkez Bankası kaynaklarına başvurularak karşılanmıştır. Ancak bu durum para arzını artırmış ve diğer olumsuz faktörlerle birleşerek enflasyonu hızlandırmıştır (Arslan, 2016: 4-5). Savaş ekonomisinin etkisi sebebiyle 1939 yılına 2,1 oranında girilen işsizlik, 1945 yılına kadar değişim göstererek 3,1 seviyelerine ulaşmıştır (Şahin ve Yıldırım, 2015: 120).

Tablo 2: 1939-1945 Arası Dönem (%)

YIL	İŞSİZLİK ORANI	İstihdamın Sektörel Dağılımı			Sektörlerin GSMH Payları		
		Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1939	2.1	86,29	5,92	7,79	39,0	18,0	43,0
1940	2.4	86,03	6,53	7,44	38,5	18,6	42,9
1941	3.0	86,66	6,45	6,89	34,0	19,3	43,7





Kürşat TUTAR

1942	3.4	87,49	5,88	6,63	51,1	13,4	35,5
1943	2.9	86,53	6,47	7,00	56,5	10,7	32,8
1944	3.1	86,06	6,94	7,00	44,1	18,0	40,5
1945	3.1	85,34	7,38	7,28	38,0	16,0	51,8

Kaynak: Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara, ILO Yayınları, 214-220 & 256-262.; TÜİK, (2012) *İstatistik Göstergeler: 1923- 2011*, Ankara.; TÜİK, *İşgücü İstatistikleri'ndeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır* (Akt: Şahin ve Yıldırım, 2015).

Sanayileşme ve Yeni İşgücü Talebi (1945 - 1980)

Bu dönem özellikle kırsal bölgelerden kentlere olan göçün başladığı, ekonominin uluslararası arenada daha fazla etkili hale geldiği zamanları belirtir. 1945 yılında Beş Yıllık Sanayileşme Planı hazırlanmış, ancak uygulanmayarak 1947 yılında Türkiye Ekonomik Kalkınma Planı hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Bu plan, özel sektöre öncelik tanıyan ancak aynı zamanda Devletçi özelliği de bulunan bir plandır. Bu zaman aralığında ithalatı maliyetli kılan bir strateji izlenmiştir. 1953 yılının ardından, ithalatı sınırlamalara döndürüldü ve Milli Koruma Kanunu'nun 1960'a kadar yürürlükte bulunduğu, tarımsal desteklerin etkili bir şekilde sürdürüldüğü düşünüldüğünde, bu zaman aralığı gerçekten de özel kesimin öne çıktığı ancak kamu kesiminin ekonomideki ağırlığını sürdürdüğü bir dönem olarak nitelendirilebilir. Bu dönemde temel amaçlar; yerli üretimi teşvik etme, ihracata yönelik sanayileşme, koruma ve devlet tarafından fiyat düzenlemeleri olmuştur (Balkanlı, 2018: 209-235; Güler, 2005: 16; Güleç, 2008: 50).

1960'lı yılların ortalarından itibaren dış ticaret stratejileri sabit döviz kuru, döviz kontrolleri ve kotalar ile beraber ilerletilmiştir. 1970 yılında ithalat için alınan teminatlar ve damga resimleri azaltılmış ve daha geniş serbestleşme listeleri hazırlanarak dış ticaretin serbestleştirilmesine yönelik stratejiler benimsenmeye başlanmıştır. 1960'lı yıllarda düzenli bir ekonomik dönem yakalanmış olsa da 1970'li yıllarda meydana gelen petrol krizleri, Kıbrıs Barış Harekatı sonrası ülkeye uygulanan ambargo ve dönemin sonunda meydana gelen siyasi krizler, ülke ekonomisinin dengesini kaybetmesine neden olmuştur (Görmezöz, 2007: 49).

Dönem aralığındaki yaşanan olumsuz gelişmeler 1970'li yılların ortasında meydana gelen iki petrol krizi, Kıbrıs Barış Harekatı ve ayrıca Türkiye ekonomisinde yaşanan durgunluk, işsizlik oranlarına önemli olumsuz etkiler bırakmıştır. 1977'de işsizlik oranı Türkiye'de ilk defa çift haneli bir seviye olan %10'a kadar artmıştır. Bu olay, işsizlikle mücadele amacıyla Plan ve Program döneminin başlatılmasına yol açmıştır. Bir yanda hükümetlerin faaliyete geçirmeye çalıştığı Programlar ile işsizlikle mücadele; diğer yandan Kalkınma Planları ile problemin çözümüne dair gerekli adımlar belirgin hale gelmiştir. İşsizlik bundan sonra yalnız ekonomik etkilerle tanımlanan bir problem olmanın ötesinde, sosyal, psikolojik, hukuki ve yaşamsal alanları etkileyen karmaşık bir sorun haline gelmiştir.





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açından Değerlendirmesi

Tablo 3: 1946-1979 Arası Dönem (%)

YIL	İŞSİZLİK ORANI	İstihdamın Sektörel Dağılımı			Sektörlerin GSMH Payları		
		Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1946	2.7	84,62	7,48	7,90	45,6	14,7	39,7
1947	2.5	84,42	7,72	7,87	38,4	15,2	45,3
1948	2.3	85,69	6,02	8,29	45,2	14,0	40,8
1949	1.8	84,65	6,43	8,92	40,1	14,9	45,0
1950	1.5	84,28	6,43	9,29	41,7	14,6	43,7
1951	1.7	82,76	6,66	10,58	44,8	13,5	41,7
1952	1.9	80,68	6,59	12,73	44,6	13,3	42,1
1953	2.8	79,01	7,19	13,80	45,0	13,6	41,0
1954	3.2	78,00	7,26	14,74	38,5	15,5	46,0
1955	3.1	77,21	7,48	15,31	39,0	16,0	45,0
1956	3.2	76,71	7,61	15,68	39,3	16,7	44,0
1957	2.8	75,55	8,00	16,45	41,9	15,8	42,3
1958	2.9	74,30	8,51	17,19	41,7	16,8	41,5
1959	2.9	74,24	8,63	17,11	37,3	18,1	44,6
1960	3.1	74,10	8,33	17,57	37,9	17,2	44,9
1961	3.4	73,22	8,69	18,09	35,6	18,0	46,4
1962	3.4	72,42	8,58	19,00	34,6	16,7	48,7
1963	3.4	71,55	8,57	19,88	34,6	17,1	48,3
1964	3.5	70,35	9,41	20,24	33,1	18,2	48,6
1965	3.7	69,31	9,76	20,93	30,9	19,4	49,8
1966	3.6	68,01	10,09	21,91	30,5	19,9	49,6
1967	4.8	67,26	10,49	22,25	29,3	20,7	50,0
1968	5.2	65,90	10,76	23,35	33,0	17,1	49,8
1969	5.9	64,69	10,96	24,35	31,2	18,4	50,4
1970	6.4	63,24	11,62	25,13	30,7	17,5	51,7
1971	6.8	62,81	11,80	25,39	30,2	17,8	52,0
1972	6.3	61,72	12,52	25,76	27,9	18,1	54,0
1973	6.8	60,49	13,13	26,39	24,5	19,3	56,2
1974	7.3	59,17	13,95	26,88	25,2	20,0	54,8
1975	7.6	58,37	13,96	27,66	24,5	20,6	55,0
1976	9.0	57,01	14,11	28,88	24,0	20,5	56,5
1977	10.0	55,62	14,91	29,47	22,8	21,3	56,0
1978	10.1	54,83	14,72	30,45	23,1	21,7	55,2
1979	8.9	53,97	14,71	31,32	23,2	20,7	56,1

Kaynak: Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara, ILO Yayınları, 214-220 & 256-262.; TÜİK, (2012) *İstatistik Göstergeler: 1923- 2011*, Ankara.; TÜİK, *İşgücü İstatistiklerindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır* (Akt: Şahin ve Yıldırım, 2015).





İşsizlik oranı 1949'dan 1979'a kadar düzenli olarak artmıştır. Dönem içinde yaşanan kriz ve durumlardan ötürü finansal piyasalar olumsuz etkilenmiş ve görüldüğü üzere istihdam yapısı sektörel bakımdan değişikliğe uğramaya devam etmektedir. Böylelikle istihdam hizmetler sektörüne doğru yönelerek daha fazla artan iş imkanları ve işgücünün değişen yapısına paralel biçimde işsizlik oranlarında düşüşe neden olmaktadır.

1980'den Günümüze Uygulanan İstihdam Politikaları

1980 öncesinde izlenen ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi, 24 Ocak 1980 kararları ile beraber ihracata doğru bir sanayileşme anlayışına dönüşmüştür. Bu yeni yaklaşımda, ekonomik büyümenin temeli dış ticaret rekabetinin güçlendirilmesine dayanmıştır. Rekabetin artırılması, nispi fiyatlar ve ücret düzeylerinin düşük tutulması ile desteklenmiştir. Uluslararası rekabet gücünü sürdürmek adına ihracata yönelik fiyatların piyasa koşullarına göre temel üretim faktörleri ve ücretler ile uyumlu hale getirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, devletin piyasadan çekilmesi amacıyla KİT'lerin özelleştirilmesi gibi adımlar atılmıştır, ancak bu süreçler 1980-1990 döneminde reel ücretlerin düşüşüne neden olmuştur. Bu süreçte işsizlik artış göstermiş, düşük maliyetli işgücünün oluşturulması için ücretlerin aşağı çekilmesi ve işçi haklarının kısıtlanması gibi adımlar atılmıştır. 1988'de işgücü eğitimi alanında alınan bir kararla birlikte Türkiye, aktif istihdam politikalarına yönelik çalışmalara başlamış ve bu alanda İŞKUR önemli bir rol oynamıştır. Ancak 1990'ların sonlarına doğru popülist yaklaşımların etkisiyle altyapı yatırımları azalmış, ücret artışları ve erken emeklilik politikaları sosyal güvenlik ve çalışma yaşamının dengelemesini bozmuştur. Kamu harcamalarının artışı bütçe dengelemesini olumsuz etkilemiş, para arzının artırılması faiz oranlarını ve enflasyonu hızla yükseltmiştir. Bu etkenler özel sektörün yatırımlarını olumsuz etkileyerek istikrarsız bir büyüme dönemine yol açmıştır. 1994'te finansal bir kriz yaşanmış ve ekonomik sorunlar daha da derinleşmiştir (Ulusoy ve Cural, 2004: 38-39; Ay, 2012:332; Karabulut, 2007: 33-35).

Türkiye'nin istihdam durumu ve işsizlik oranları, 2001 yılından sonraki süreçte yapısal değişimler geçirmiştir. Bu kontekste, Türkiye'deki işsizlik faktörlerini üç ana başlık altında incelemek mümkündür: devlet kaynaklı etkenler, piyasa kökenli etkenler ve uluslararası konjonktür etkileri. Bu etkenleri göz önünde bulundururken Schumpeter'in yaratıcı tahribat teorisi ile Kondratyev dalgalarının rolünü göz ardı etmemiz önemlidir. Schumpeter'a göre, piyasa düzeninin işleyişi ve inovasyonların gelişebilmesi için bazı işletmelerin, sektörlerin ve organizasyon yapılarının yenileriyle değiştirilmesini içeren yaratıcı bir tahribatın varlığı gerekmektedir (Acemoğlu, 2009: 2). 2001 sonrasında Türkiye'nin ekonomik yapısı, Schumpeter'in önerdiği biçimde yeni bir ekonomik form kazanmış, farklı üretim yaklaşımları, tüketim davranışları ve organizasyon yapıları ortaya çıkmıştır. Örneğin, 2001 yılından öncesinde geniş bir kesim tarım alanında istihdam edilirken, 2001 sonrasında bu kesim sanayi ve hizmet gibi daha sermaye gerektiren sektörlerle kaymıştır. Bu eğilim aynı zamanda istihdam yapısının emek-yoğun sektörden sermaye-yoğun sektöre doğru evrilişini de





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açından Değerlendirmesi beraberinde getirmiştir. Zekâ gücünün ve yüksek teknolojinin önemi yükseldikçe, üretim modeli de iş yapısına adapte olmuştur. İşverenler, gelişmiş teknoloji üretimi için gerekli olan bilgi ve beceriye artan bir gereksinim duymaya başlamıştır. Bu süreç, 2001 sonrası Türkiye ekonomisinde tarımsal yapıdaki değişimle birlikte sanayi ve hizmet sektörünün rolünün artmasını sağlamış ve kırsal alanlardan kentsel bölgelere göçü tetiklemiştir (Umut, 2012: 117).

Tablo 4: 1980-2013 Arası Dönem (%)

YIL	İŞSİZLİK ORANI	İstihdamın Sektörel Dağılımı			Sektörlerin GSMH Payları		
		Tarım	Sanayi	Hizmetler	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1980	8.3	53,24	14,65	32,11	24,20	20,50	55,40
1981	7.3	52,74	14,58	32,68	22,60	21,50	55,90
1982	7.2	52,02	14,87	33,11	22,70	21,90	55,40
1983	7.9	51,33	15,18	33,49	21,60	22,40	56,00
1984	7.8	50,38	15,30	34,32	20,30	23,10	56,60
1985	7.3	49,38	15,69	34,94	19,40	23,60	57,00
1986	8.1	48,34	15,67	35,98	18,80	25,00	56,20
1987	8.5	47,11	15,74	37,15	17,20	24,90	57,90
1988	8.7	46,37	15,99	37,64	18,30	25,10	56,70
1989	8.6	47,11	15,62	36,96	16,60	25,90	57,50
1990	8.0	46,88	15,35	37,79	16,30	25,90	57,90
1991	8.2	47,76	15,21	37,03	16,10	26,50	57,40
1992	8.5	44,80	16,22	38,99	15,80	26,50	57,80
1993	8.9	42,50	15,90	41,61	14,50	26,50	59,00
1994	8.5	44,05	16,47	39,49	15,30	26,70	56,00
1995	7.7	44,11	16,01	39,89	14,50	27,70	57,80
1996	6.6	43,69	16,45	39,87	14,40	28,00	57,60
1997	6.8	41,68	17,52	40,81	12,70	28,10	59,20
1998	6.9	41,50	17,09	41,41	13,40	27,60	59,00
1999	7.7	40,17	17,16	42,68	13,40	27,90	58,70
2000	6.5	36,00	17,66	46,34	12,20	26,30	58,50
2001	8.4	37,58	17,53	44,88	11,90	25,90	60,50
2002	10.3	34,93	18,52	46,56	12,20	25,10	60,10
2003	10.5	33,88	18,19	47,93	11,40	25,70	59,60
2004	10.8	29,10	24,90	46,00	10,70	26,10	60,00
2005	10.6	25,70	26,30	48,00	10,60	26,20	60,20
2006	10.2	24,00	26,80	49,20	10,00	26,50	61,00
2007	10.3	23,50	26,70	49,80	8,90	26,80	61,90
2008	11.0	23,70	26,80	49,50	9,30	26,70	62,30
2009	14.0	24,70	25,30	50,00	10,10	26,10	63,30
2010	11.9	25,20	25,20	48,60	9,40	32,70	57,30
2011	9.8	25,50	26,50	48,00	9,20	33,00	57,30





Kürşat TUTAR

2012	9.2	24,60	26,00	48,40	9,30	32,90	57,60
2013	9.7	23,60	26,40	50,00	9,20	32,90	58,30

Kaynak: Bulutay, T. (1995) *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara, ILO Yayınları, 214-220 & 256-262.; TÜİK, (2012) *İstatistik Göstergeler: 1923- 2011*, Ankara.; TÜİK, *İşgücü İstatistiklerindeki verilerden yararlanılarak hazırlanmıştır* (Akt: Şahin ve Yıldırım, 2015).

1980 sonrası ekonomik açıdan günümüze kadar küreselleşen ekonomi düzeninde büyüme rakamları olumlu yönde ilerlese de bu rakamlar istihdam rakamlarına aynı şekilde yansımamaktadır. 1990-2000 arasında durağan ilerleyen işsizlik oranları 2001'den sonra yükselişe geçmiş, 2008'den sonra artarak devam etmiştir. Bu rakamların artmasında ve istihdamın düşmesinde elbette 2001 ve 2008 krizleri büyük etki etmiştir. Ancak ülkemizde aktif işgücünün üretimde doğru kullanılması ve üretim gücünün artırılarak talep edilen emeğin fazlaşmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sonuç

Küreselleşen ekonomik düzen çerçevesinde geçmişten günümüze ülkelerin ekonomik kalkınmasında istihdam ve işsizlik oranlarının, verimli işgücü rakamlarının önemi çok büyüktür. İstihdam oranları ve işgücü bir ülkenin ekonomik potansiyelini doğrudan gösterebilecek etkiye sahiptir. Bu sebeple ekonomik politikalar belirlenirken istihdam oranlarını artırabilecek unsurlar da ciddi bir şekilde ekonomiler açısından ele alınması gereken bir konudur. Çalışmamızda istihdam kavramının önemini vurgulayarak Türkiye'nin kuruluşundan bu yana istihdam politikaları ve işsizlik rakamları, üretimde işgücünü artırabilmek adına uygulanan politikalar literatürde yapılan çalışmalar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak Türkiye istihdam üzerine çalışmalarını kurulduğu günden bu yana ekonomik politikalarında benimsemiş olsa da rakamlara olumlu yansımalarını hissedememiştir. İstihdam çalışmamızda da bahsettiğimiz üzere sadece iç dinamiklerden etkilenen bir kavram olmadığı için, küresel ekonomiyi etkileyen her unsur tarafında etkilenebilen bir kavramdır. Özellikle gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye bu dış unsurlardan fazlasıyla etkilenmiş ve ekonomisi olumsuz yönde ilerlemiştir.

Ekonomik gelişmeler neticesinde her ne kadar istihdamı artırıcı politikalar üzerine çalışmalar yapsa da Türkiye işsizlik oranlarında bir türlü gerekli istikrarı yakalayamamıştır. Yeni ekonomik düzen çerçevesinde, ekonominin bu kadar hızlı yol aldığı küresel pazarda daha büyük etki yaratabilmek adına Türkiye istihdam oranlarını daha iyi seviyelere ulaştırmalıdır, istihdam oranlarının da istenilen seviyelere ulaşması ve çalışan işgücünün üretime katkısını artırmak için, ekonomik politikaların ve istihdam üzerine yapılan çalışmaların tekrar gözden geçirilerek yapısal sorunlarla mücadele eden özgün politika setlerinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.





Kaynakça

- Acar, Osman Kürşat - Yabanova, Ecehan Kazancı. 2017. "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya İşkur'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İncelenmesi". Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(2), 85-111.
- Acemoğlu, Daron. 2009. *The Crisis of 2008: Structural Lessons For and From Economics*. Globalization and Growth, 37.
- Acun, Serdar. 2013. "Ekonomik Kriz ve Eksik İstihdam İlişkisi: Türkiye Örneği" (Master's thesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Akdeve, Erdal - Karagöl, Erdal Tanas. 2013. "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları". Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (37).
- Aköz, Seçkin, 2018. "Politika Kavramının Siyaset Kavramı Yerine Kullanılması ve Bilimsellik Tartışmaları Bağlamında Devlet Olgusuyla İlişkisi". Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(5), 160-180.
- Akyıldız, Hüseyin. 2006. *Türkiye'de İstihdamın Analitik Dinamiği*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Altuntepe, Nihat - Güner, Tuğba. 2013. "Türkiye'de İstihdam-Büyüme İlişkisinin Analizi (1988-2011)". Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 5(1), 73-84.
- Anadolu, F. Kerim. 2003. "Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdemini Hesaplaması". Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (10), 239-264.
- Arslan, Mahmut. 2016. "2. Dünya Savaşı ve Türkiye'de Savaş Ekonomisi". Aydın İnsan ve Toplum Dergisi, 2(2), 1-14.
- Ataçocuğu, Muazzez Şaşmaz - Zelyurt, Mert Kerem. 2013. "Eksik İstihdam Bağlamında Futbol Antrenörlüğü". Electronic Turkish Studies, 8(12).
- Ataman, Ü. 2014. "Kıdem Tazminatı Tartışmaları Üzerine". DİSK-AR Dergisi, 2(1), 94-108.
- Atay, Sevcen. 2021. "Türkiye'de istihdam Politikaları Kapsamında Meslek Edindirme Kursları: Eskişehir Örneği" (Doctoral dissertation, Marmara Üniversitesi (Turkey)).
- Ay, Sema. 2012. "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme". Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 19(2), 321-341.
- Ayan, Selman. 2014. "G-20 Süreci ve Aktif İstihdam Politikaları, Türkiye ve G-20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi". Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü.
- Balkanlı, Ali Osman. 2018. *Türkiye'de Ekonomik Gelişme, Dış Denge ve Kriz*. Üçüncü Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, (İstanbul, 2012).
- Bayraktar, Seda - İncekara, Ahmet. 2013. "Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili". Çalışma İlişkileri Dergisi, 4(1), 15-38.
- Bayraktar, Merve - Uysal, Özgür. 2019. "Türkiye'de Ar-Ge Yatırımlarının ve Nüfusun İstihdam Üzerindeki Etkisi". Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (EK SAYI (2019)), 23-42.
- Bekiroğlu, Cemil. 2010. "Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözülmesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi". Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.





- Biçerli, Mustafa Kemal. 2004. "Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika Mıdır?" Ege Academic Review, 4(1), 59-68.
- Biçerli, Mustafa Kemal. 2004. *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*. TC Anadolu Üniversitesi.
- Biçerli, Mustafa Kemal. 2005. "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır Mı?" Çimento İşveren Dergisi, 19(6), 1-15.
- Bonnal, Michael - Lira, Cristina - Addy, Samuel. N. (2009). "Underemployment and Local Employment Dynamics: New Evidence". Review of Regional Studies, 39(3), 317-335.
- Cillov, Haluk. 1970. *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.
- Dinçay, İsmail Hakkı. 2021. "Farklı Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye'de Kısa Çalışma Ödeneğinin Uygulama Etkinliği Üzerine Bir İnceleme". Çalışma ve Toplum, 3(70), 1871-1900.
- Ekin, Nusret. 1971. *Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik*, İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Emeç, Hamdi - Üçdoğru Birecikli, Şenay - Kümbül Güler, Burcu. 2020. "Türkiye'de Gençlerde Eksik İstihdamın Analizi". Journal of Management & Labor/Yönetim ve Çalışma Dergisi, 4(2).
- Emirgil, Burak Faik - Aca, Zeynep - Işığışık, Özlem. 2014. "Türkiye'de İş ve Meslek Danışmanlığının Etkinliği: Sorun Alanları ve Beklentiler Bursa İşkur Örneği". Çalışma ve Toplum, 1(40), 139-162.
- Erdal, İbrahim. 2020. "Cumhuriyetin İlk Yıllarında Yabancı İşçi Ve Uzman İstihdamı Politikası; Hereke Kumaş Fabrikası Örneği". TAD, C. 39/S. 67, 2020, s.611-624.
- Erdal, İbrahim. 2021. Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası - Cumhuriyetin Milli Burjuva Oluşturma Girişimi, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul.
- Erdoğan, Berrin - Bauer, Talya N. 2009. "Perceived Overqualification and Its Outcomes: The Moderating Role of Empowerment". Journal of applied psychology, 94(2), 557.
- Eren, Aslan. 1999. *Türkiye'nin Ekonomik Yapısı ve Güncel Sorunları* (3. Baskı). Muğla: Muğla Üniversitesi Yayınları.
- Erkekli, Ferit. 2007. "İstihdam Politikaları, Esneklik Ve Özel İstihdam Büroları". İşveren Dergisi, 45(12).
- Ersöz, Halis Yunus - Özdemir, Süleyman - Sarıoğlu, İbrahim. 2006. *İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi*. İTO Yayınları.
- Ertürk, Emin. 2006. *İktisada Giriş*, Nobel Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara, 462.
- Eser, Burçin Yılmaz - Terzi, Harun. 2008. "Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi". Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (30), 229-250.
- Eyüboğlu, Dilek. 2003. *2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları*. MPM Yayınları, (674).
- Gediz, Burcu - Yalçınkaya, M. Hakan. 2000. "Türkiye'de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri". Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 6(1), 161-184.
- Germir, Hatice Nur. 2013. "Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Belediyelerce Kadın İstihdamını Artırmaya Yönelik Kullanımı: Balçova Semteveleri". Ejoboc (Electronic Journal of Vocational Colleges), 3(3), 1-18.
- Görmezöz, Gökten. 2007. "Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Dalgalanmaların İstihdam Üzerindeki Etkisi ve Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler". TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara.





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

Görücü, İbrahim - Akbıyık, Nihat - Koç, Muzaffer. 2012. "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)". *Social Sciences*, 7(2), 127-160.

Güleç, Sertaç. 2008. "1945-1980 yılları arasında Türkiye'de Refah Devleti". *Yerel Siyaset*, 31, 48-55.

Güler, Birgül Ayman. 2005. *Yönetişim: Tüm İktidar Sermaye, Devlette Reform Yazıları*, 1. Baskı, Praksis, S: 9, 129-160 Ankara,

Gündoğan, Naci. 2001. "İşgücünün Yaşlanması ve İşgücü Piyasalarına Etkileri". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 56(04).

Işığçok, Özlem. 2014. *İstihdam ve İşsizlik* (2. Baskı). Bursa: Dora Yayınları.

İçli, Gönül. 2001. "Eğitim, İstihdam ve Teknoloji". *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 9(9), 65-71.

Kankılıç, Ali Rıza. 2022. "Aktif İstihdam Politikalarından İstihdam Teşviklerinin Etkinliği Avrupa ve Türkiye'de Uygulanan İstihdam Teşvikleri" (M.S. thesis). Anadolu University.

Kapar, Recep. 2005. "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları". *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55(1): 341-371.

Karabulut, Alpaslan. 2007. "Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği" (Uzmanlık tezi). Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Kasapoğlu, Mehmet Muharrem - Murat, Sedat. 2018. "Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye'de İşkur Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış" *Active Employment Policies and Employment Policies Applied by Iskur in Turkey a Current Overview*. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(25), 485-502.

Kocabaş, Fatma - Canbey-Özgüler, Verda. 2019. "Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları" *Passive Labor Market Policies: Unemployment Benefits and Unemployment Assistance*. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 11(28), 266-283.

Kol, Emine Nida - Karaçor, Zeynep. 2012. "2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve İstihdam Üzerine Etkileri". *Maliye Dergisi*, 162, 379-395.

Koray, Meryem. 1992. "Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları". *Amme İdaresi Dergisi*, 25(4), 77-96.





- Kutal, Gülten. 1992. "Eksik İstihdam Kavramı ve Türkiye'de Tarım Dışı Sektörlerde Eksik İstihdam Sorunu". İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi| Istanbul University Faculty of Communication Journal, (1-2), 275.
- Kutal, Metin, & Erhan, Aziz. 1997. *İş Kazası*. Bir Numara Yayınları, Ekonomi Ansiklopedisi, 1 Numara ve Hearst Yayıncılık-Paymaş Yayınları.
- Limon, Resul. 2015. "Türkiye'de Kıdem Tazminatının Tarihi Gelişimi ve Kıdem Tazminatı Fonu". İş ve Hayat, 1(1), 147-170.
- Mahiroğulları, Adnan - Korkmaz, Adem. 2018. *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri*. Dördüncü Baskı, Ekin Yayınevi.
- Makal, Ahmet, 2010. "Türkiye'de Erken Cumhuriyet Döneminde Kadın Emegi", Çalışma ve Toplum Dergisi, 2010/2, s: 13-40.
- O'Leary, Cristopher - Nesporova, Alena - Samorodov, Alexander. 2001. *Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies*. Geneva: ILO.
- Parasız, İlker - Bildirici, Melike. 2002. *Modern Emek Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi Yayınları, 1. Basım, Bursa.
- Saygılı, Şeref - Cihan, Cengiz - Yurtoğlu, Hasan. 2002. *Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Büyüme ve Verimlilik: 1972-2000*. DPT.
- Serter, Nur. 1993. *Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme*. İstanbul Üniversitesi.
- Şahin, Levent - Yıldırım, Kadir. 2015. "On Dokuzuncu Yüzyıldan Günümüze Türkiye'de İşsizlikle Mücadele Politikalarının Gelişimi". Çalışma ve Toplum, 2(45), 111-152.
- Tartılcı, Halil İbrahim. 2022. "Türkiye'de Zamana Dayalı Eksik İstihdam ve Yetersiz İstihdam: Denizli İlinde Nitel Bir Araştırma" (Master's thesis, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Taş, H. Yunus. 2011. "İşkur'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İstihdam Üzerine Etkileri: Yalova İşkur Örneği". In Journal of Social Policy Conferences (No. 61, pp. 153-176). Istanbul University.
- Taş, Seyhan - Bozkaya, Gülferah. 2012. "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye'de Uygulanan İstihdam Politikaları". Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(1), 151-176.
- Tatar, Mehmet. 2006. "Türkiye'de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Adıyaman İli Örneği". Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, 108.
- Tekeli, İlhan - İlkin, Selim. 2014. *İktisadi Politikaları ve Uygulamalarıyla İkinci Dünya Savaşı Türkiye'si* (İkinci Cilt). İletişim Yayınları, İstanbul.
- Tiryaki, Mustafa. 2007. "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği". Ankara: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi.
- Tokol, Aysel - Alper, Yusuf. 2013. *Sosyal Politika*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 4. Baskı.
- Tuncer, Baran. 1975. "Nüfus Artışının Ekonomik Etkileri ve Türkiye. Dünyada ve Türkiye'de Nüfus Sorunları", Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, Çeltüt Matbaacılık, 64.
- Türkbal, Aydın., 1993. *İktisada Giriş*. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Uğur, Suat. 2011. "Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Gelişimi". Yönetim Bilimleri Dergisi.





Türkiye Cumhuriyeti'nin 100 Yıllık İstihdam Politikasının Toplumsal Açıdan Değerlendirmesi

- Ulçay, Sibel. 2022. "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de Aktif İstihdam Politikaları" (M.S. thesis). Kahramanmaraş Sutcu Imam University.
- Ulusoy, Ahmet - Cural, Mehmet. 2004. "Üretim ve İstihdam Politikaları Yeniden Yapılandırılmalı". TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 19(1-2), 36-58.
- Umut, Gökhan. 2012. "2001 Sonrasında Türkiye Ekonomisinde Büyüme ve İstihdam: Türkiye'deki İşsizliğin Dinamikleri". İnsan ve Toplum, 1(2), 111-133.
- Uzun, Demet. 2015. "Aktif İstihdam Politikalarının Uzun Süreli İşsizliğe Etkileri ve Türkiye'de İstihdamın Yapısal Analizi" (Master's thesis, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Ülgener, Sabri. 1976. *Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme*. Der Yayınevi, İstanbul.
- Ünlüönen, Kurban - Şahin, Salih Zeki. 2011. "Turizmde İstihdam". Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 10(37), 1-25.
- Ünlüönen, Kurban - Tayfun, Ahmet - Kılıçlar, Arzu. 2007. *Turizm Ekonomisi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Varçın, Recep. 2004. *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Yağcı, Özcan. 2003. *Turizm Ekonomisi*. Detay Yayınları.
- Yaman, Berker. 1977. *Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu ve Çözüm Yolları*. İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Yıldız, K., & Yörübulut, M. Ç. (2017). Türkiye'de İş ve Meslek Danışmanlığı Sisteminin İşlerliği. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 12(1), 97-109.

