

MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİ

Alpaslan İŞIKLI

I — GİRİŞ

Çeşitli yönleri olan «Milletlerarası İşgücü Hareketleri», geniş anlamı ile Dış Ticaret teorisinin kapsadığı konulardan biridir. Sosyal ve demografik yönü ise göçlerle ilgili araştırmalar içinde ele alınmaktadır.

Tarihin her devresinde görülen göçler, sebepleri ve mahiyetleri itibarıyla birbirlerinden ayrılırlar: harplerin sebep olduğu göçler, azınlık mübâdelesi için yapılan milletlerarası anlaşmaların yolaçtığı göçler, yaşadıkları ülkedeki siyasal düzene karşı olan insanların göçleri, seyahat ve macera arzusunun sebep olduğu göçler...

İnsanların iş bulmak veya daha iyi şartlar içinde çalışabilmek için yaptıkları göçler ise işgücü hareketlerini teşkil etmektedir. Bununla beraber, ne sebeple olursa olsun, iki ülke arasında faal nüfusa dahil olanların yer değiştirmesi de sonuçları dolayısıyla işgücü hareketi olarak kabul edilmelidir.

II — TEKNİK GELİŞME VE MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİ.

A) İşgücünün Ziraî Sektörde Fazlalık Teşkil Etmesi

Son asırlarda sürati gittikçe artan bilim ve teknikteki gelişme ve bunun iktisadi hayata tatbiki, iktisadi bakımdan işgücünün ser-

mayeden ayrılmasına sebep olduğu gibi, yeryüzünde insanların hareketliliğini artıran bazı sonuçlar da yarattı. Onaltıncı yüzyılda ilk belirtileri görülen «ziraî ihtilâl», bunlardan biridir.

O zamana kadar bütün ülkelerde nüfusun büyük çoğunluğunu barındıran ziraî sektörde -başlangıçta pek iptidai olmakla beraber, ilk olarak bazı Batı Avrupa ülkelerinde - yeni araç ve yöntemlerin uygulanması, bu sektörde istihsale katılan faktörlerin terkiibinde değişikliği zorunlu kıldı. Bu şekilde işgücünün marjinal müstahsiliyetinin düşmesi ile birlikte, teknik gelişmenin ilk safhalarını yaşayan bu ülkelerin nüfuslarında görülen âni artış, ziraî sektördeki işgücünün nisbî fazlalığına ilâve olarak, mutlak olarak da fazlalık teşkil etmesine sebep oldu. Nüfusta görülen bu artış, hastalıklarla mücadelede elde olunan başarının ve yaşama şartlarının düzelmeğe başlamasının sonucudur.

«Birinci sektörün (ziraî sektör) bu şişkinliği, çağımızın en önemli sosyal oluşumlarından biridir». (1) Bu, tarihî bakımdan, bir başka önemli hâdiseden sonra gelmekteydi. Kendi ülkelerinde fazlalık teşkil etmeye başlayan, yaşamaları imkânsızlaşan insanların ihtiyaç duydukları arazileri, tabii kaynakları ihtiva eden kara parçaları yeni keşfedilmişti. Bütün bu fevkalâde şartların biraraya gelmesinin sonucu olarak yeryüzünün sahne olduğu göçlerin en önemlilerinden biri ortaya çıktı. İnsanlar Okyanusları aşarak yeni dünyalara göç ettiler, oralara yerleştiler.

Gene teknik gelişmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan ulaşım kolaylıkları ile psikolojik bir unsur olarak o zamanlar pek yaygın olan «Eldorado» hayali ve macera arzusu da bahis konusu olayın büyümesine sebep oldu.

Bununla beraber, işgücünün bu tip hareketi müteakip bölümde inceleyeceğimiz sebeplerden ve yeni ülkelerin nüfusunu kontrol kaygusu ile ilgili hükümetlerin aldığı tedbirlerden dolayı zamanla azaldı, durakladı.

(1) J. FOURRASTIE, Le Grand Espoir du XX. siècle, (Paris: 1952), s. 79.

B) Sanayileşmenin işgücüne olan ihtiyacı artırması

Bilim ve tekniğin iktisadî faaliyetlere tatbikine süratle devam edilmesinin iktisadî ve sosyal yapıda meydana getirdiği değişiklikler, gelişmenin safhasına göre farklı mahiyette olmuştur. Sanayileşmenin ik devrelerini yaşayan ülkelerde görülen düzensizlikler, intibaksızlıklar, özellikle teknolojik işsizlik, bu ülkelerde işgücünün geniş kitleler halinde açıkta kalmasına sebep olmuştur. Ancak, evrim bu noktada son bulmadı.

Sanayileşmenin hızla devam etmesinin iki önemli sonucu daha oldu: Bir taraftan, toplumun iktisadi mallara olan ihtiyacının artması, ihtiyaç duyulan yeni iktisadî malların yaratılması, sınaî sektörü etkiliyerek, bu sektörde istihdam imkânlarının çoğaltılmasına ve yeni iş kollarının ortaya çıkmasına yolaçtı. Diğer taraftan, bilhassa XX. yüzyılda yaratılan dev sanayilerin iyi işlemesi, toplumun yararına işlemesi için yeni çabalara girişildi. Bu ise çok iyi çalışan bir idarî teşkilâtı gerektirmekteydi. Siyasi rejimlerin demokratikleşmesi, devletin iktisadi hayata müdahalesinin artması bu gelişimi kamçıladı. Sonuç olarak - A. Siegfried'in daha evvel dediği gibi - denilebilir ki: «Asrımız kendinden evvelkilerin hepsinden daha ziyade bir teşkilât asrı» halini almıştır. Bunun iktisadi belirtilerinin biri, üçüncü sektör olarak adlandırılan, hizmetler sektöründe istihdam edilenlerin nisbetinin artmasıdır.

Aşağıdaki tablo A.B.D.'nde, her üç sektörde, istihdam edilenlerin nisbetindeki değişmeyi göstermektedir. (2).

(2) Aynı eser, s. 77.

(C. CLARK, The Conditions of Economic Progress, s. 185).

<u>Yıllar</u>	<u>1. Sektör (Ziraat)</u>	<u>2. Sektör (Sanayi)</u>	<u>3. Sektör (Hizmetler)</u>
1820	73	12	15
1850	65	18	18
1870	53	23	24
1880	49	26	25
1890	43	27	30
1900	37	29	34
1910	32	31	37
1920	27	33	40
1925-34	24	30	46
1937	25	29	46
1940	19	31	50
1950	16	26	57

Görüldüğü gibi, sınaî sektörde önce bir artış, sonra azalma vücut bulurken, hizmetler sektöründe - ziraî sektörün tam aksine olarak - daimî bir artış vardır.

Bugünün iktisaden gelişmiş ülkelerinde ana hatlarıyla aynı evrimi müşahede etmek kabildir.

Meselâ Fransa'da, 1856 ile 1951 yılları arasında ziraî sektörde çalışanların nisbeti % 53 ten % 35 e düşerken, hizmetler sektöründe % 28 den % 35 e yükseliş olmuştur. (3)

İktisaden ileri ülkelerde üçüncü sektörde çalışanların oranında görülen bu artış, diğer sektörlerde işgücüne olan ihtiyacın tam olarak karşılanmasını engelleyen sebeplerden biri oldu. Diğer bir sebep de, eğitimden, meslekî ve teknik eğitimden, bu ülkelerde gittikçe daha yaygın bir kitlenin yararlanabilmesinin sonucu olarak, hizmetler sektöründe ve sınaî sektörde bilgi ve ihtisas gerektiren işlere olan talebin artmasıdır. Öte yandan, nisbeten daha kötü şartlar içinde, kalifiye işçi gerektirmeyen işlerde çalışmak isteyenler artık ihtiyaca cevap vermiyecek kadar azaldı. Bunlara ilâ-

(3) Aynı eser, s. 78.

ve olarak, iktisaden ileri bir seviyeye ulaşmış ülkelerin nüfuslarında bir duraklama hattâ bazılarında azalma başgösterdi (4).

Birbirini takip eden dünya harplerinde bu ülkelerin uğradığı insan kaybı, işgücüne, özellikle kalifiye olmayan işgücüne olan ihtiyaçlarını daha da artırdı.

Şu var ki dünyanın bütün ülkeleri halen aynı evrimi geçirmiş değildir. İktisaden az gelişmiş ülkelerin belli başlı özelliklerinden biri, ziraî nüfusun genel nüfusa oranında görülen fazlalıktır. Ülkemizde faal nüfusun - 1962 yılında - % 77,4'ü ziraî sektörde çalışmaktadır. (5).

Az gelişmiş ülkelerin nüfusunda görülen hızlı artış, mevcut kronik işsizliği tahrik etmektedir. Bilhassa ziraî sektörde fazlalık yaratan işçiler, daha iyi yaşama şartlarına kavuşmak ümidi ile şehirlere akın etmektedirler. Bu, çoğu zaman, şehirlerde gerekli istihdam imkânları mevcut olmadığı için, köylerdeki gizli işsizliğin şehirlere açık işsizlik halinde sirayetinden başka bir sonuç yaratmamaktadır. Az gelişmiş ülkelerde fazlalık teşkil eden işgücünün bir kısmının, bazı gelişmiş ülkeler tarafından arzedilen işleri işgal etmek üzere yer değiştirmeleri, bugünkü işgücü hareketlerini yaratmaktadır. Bunlar kalifiye işçilerin göçü değildir, kitle halinde olmaktadır, çoğu zaman hükümetlerce tanzim edilmektedirler ve «batı tipi göçler» olarak adlandırılmaktadırlar. (6).

Almanya'ya 1918 - 1922 yıllarında Polonyalı ve Macar işçilerin gelmesi, aynı memleketlerin işçilerinin 1929'larda Belçika'ya akını, Fransa'ya 1919 - 1939 yıllarında İtalyan ve İrlandalı ve Kuzet Afrikalı işçilerin gelmesi, İrlandalı işçilerin gelmesi, bu tip göçlerin yakın tarihteki misallerini teşkil etmektedir. (7).

Akdeniz ülkelerinden (İtalya, Yunanistan, İspanya...), Almanya'ya, Avusturya'ya, Belçika'ya, Fransa'ya... olan işçi akını da ay-

(4) SAMUELSON, Economics, (New York, Toronto London-1951) s. 26.

(5) T.C. Başbakanlık D.P.T., Kalkınma Plânı (Ankara, Ocak 1963), s. 446.

(6) L. DOLLOT, Les Migrations Humaines (Que sais-je. 1958) s. 69.

(7) Aynı eser s. 71.

nı tip göçlerin bugünkü misallerindendir. Ülkemiz işçilerinin, çalışmak için, Almanya'ya gitmeleri de bu arada zikredilebilir.

Günümüzde, bu tip işgücü hareketlerinin yanısıra ve aksi istikamette, başka hareketler de yer almaktadır. Az gelişmiş ülkelerde, kalkınma faaliyetlerinin yarattığı kalifiye işgücünün mahdut bir ölçüde gelişmiş ülkelere karşılandığını görmekteyiz. Bu durumda ortaya çıkan göçler, kitle halinde değil, münferit olmaktadır.

III— MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ PİYASASI VE UNSURLARI

A) Milletlerarası İşgücü Piyasası :

Klâsik iktisatçıların düşüncelerinin dayandığı temel faraziyelerden biri de, istihlal faktörlerinin, özellikle işgücünün, milletlerarası plânda seyyal olmadığıdır. A. Smith, «Artık hiç bir şey, insanların yerini değiştirmek kadar zor değildir.» demişti. (8).

Bugün ise gerek işgücünün gerek sermayenin, iktisadî mal ve eşyalar kadar olmasa bile, milletlerarası alanda seyyal olduklarını olaylar açıkça göstermektedir ve bu gerçeğe, teoride de yer verilmektedir. (9). Eğer bu konuda bir sıralama yapmak gerekirse, işgücünün, iktisadî mamullerden ve sermayeden sonra, üçüncü derecede seyyal olduğu söylenebilir.

Yakın tarihte çeşitli ülkelerin, işgücünün serbest hareketini engelleyecek, hattâ tamamen önleyecek mahiyette, kendi aralarında anlaşmalar imzaladıkları görülmüştür . (1783 te A.B.D. - İsveç arasında, 1907 de Japonya - A.B.D. arasında, 1919 da Fransa - arasında, 1919 da Fransa - İtalya arasında, 1927 de Polonya arasında...) (10).

İşgücünün seyyaliyetine menfi yönde tesir eden bu ve buna benzer kısıtlayıcı tedbilerin iki büyük harp arasında artmış olma-

(8) J. M. COMBEY, Mouvements Internaux des Hommes. (Traité d'Economie Politique - Yay. L. BAUDIN, cilt II) s. 669.

(9) KINDELBERGER, International Economics (Illionis-1958) s., 431.

(10) L. DOLLOT, A.g.e. s. 121.

si, bu devrede hâkim olan milliyetçilik cereyanlarının etkisiyle, mal alış verişinde olduğu gibi, işgücü bakımından da hükümetlerin himayeci iktisat politikası güttüklerini göstermektedir. Bu yönde alınan tedbirlerin ve harp yıllarında beliren gergin havanın sonucu olarak, 1914 ten evvel yılda aşağı yukarı 1.500.000 Avrupalı göç ettiği halde, 1931 - 1938 yılları arasında bu miktar 140.000 kişiye düşmüştür. (11).

Güntümüzde, genel olarak, Anayasalar yabancı bir ülkede çalışmak hürriyetini, yürürlükte oldukları ülkelerin vatandaşlarına tanımaktadırlar. Bununla beraber, her ülkenin mevzuatında bu konuda kayıtlayıcı hükümler mevcuttur. Hattâ bazı ülkelerde çeşitli derece ve şekilde, yasaklamalara gidilmiştir. Meselâ, Suriyelilerin özel kanunlarla aksi belirtilmedikçe, yabancı bir ülkede çalışması yasaktır.

Hindistan'da, 1938 de çıkarılan bir kanunla bazı kategorilerdeki işçilerin yabancı ülkelerde çalışmaları yasak edilmiştir. Pakistan'da da durum aynıdır.

Diğer birçok ülkelerin hükümetleri, (İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Türkiye...) yabancı ülkelerde çalışmak isteyen işçilerin hareketlerini, muhtelif şekillerde ve ilgili hükümetlerle yaptıkları anlaşmalar uyarınca kontrol ve tanzim etmektedirler.

İspanya'da faşist rejim kurulduktan sonra, İspanyol işçilerin çalışmak için Fransa'ya akını durdurulmuşsa da, bu yasak bir düddet devam ettikten sonra kaldırılmıştır. Komünist ülkeler milletlerarası işgücü hareketlerinin dışında kalmaktadırlar. (12).

Son yıllarda görülen milletlerarası iktisadî birleşme temayülleri, ilgili ülkeler arasında işgücünün seyyalietini artırıcı sonuçlar vermektedir. C.E.C.A.'yı meydana getiren 1951 tarihli anlaşmanın 69. maddesi, anlaşmaya taraf olan ülkeler arasında, kömür ve çelik işçilerinin serbestçe yer değiştirebileceklerini derpiş etmekte-

(11) J. ISAAC, Migrations et Tendances Démographiques (R.I.T-Sept. 52).

(12) B.I.T. Migrations Internationales, (Cenevre-1959) s. 233.

dir. Avrupa Ortak Pazarı anlaşmasının (1957 tarihli) 48. maddesi, intikal devresinin sonunda, ilgili ülkelere mensup bütün işçilerin ortak pazar sınırları içinde diledikleri yerde çalışabileceklerini öngören bir hüküm ihtiva etmektedir. Halen Avrupa'da, Portekiz ve İspanya arasında, İrlanda ile İngiltere arasında, Avusturya ile Batı Almanya arasında, Benelux ülkeleri arasında ve Kuzey Avrupa ülkeleri (Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç) arasında, karşılıklı olarak bir ülkenin işçilerinin diğer ülkede çalışmalarını mümkün kılan anlaşmalar yürürlükte.

Bu karşılıklı anlaşmaların dışında kalan haller için, hemen bütün Avrupa ülkelerinin mevzuatında yabancı işçileri kabulde bazı kısıtlara uyulmasını emreden kanunlar mevcuttur. İşçi sendikalarının baskısıyla çıkarılmış bu kanunlar, ancak, işçi yokluğundan dolayı devam ettirilmesi imkânsızlaşan işlerin gerektirdiği işçi ihtiyacının, ülke içinden karşılanması mümkün olmadığı takdirde ve yalnız bu işler için, yabancı işçilerin kabulüne müsaade etmektedir. Böylelikle yabancı işçilerin kabulünden doğabilecek işsizlik tehlikesi ve ücret düşmeleri önlenmektedir. (13).

Eskiden görüldüğü kadar geniş hacimde göçlerin, zamanla kendi ülkeleri bakımından zararlı iktisadî ve sosyal sonuçlar yaratabileceğini nazara alan A.B.D. ve Kanada hükümetleri de, gelenleri kabulde mensup oldukları ülkelere göre ayırım yapmaktadırlar. A.B.D., Batı ve Kuzey Avrupa'dan gelenlere «açık kapı» politikası uyguladığı halde, Doğu Avrupa'dan, Akdeniz Avrupasından ve diğer ülkelerden gelenleri belli kotalara tâbi olarak kabul etmektedir. Bununla da yetinilmiyerek 1952 tarihinde çıkarılan McCarran-Walter kanunu ile Çalışma Bakanına, ülkenin çalışma hayatına zararlı gördüğü hallerde, işçi kabulüne engel olmak yetkisi verilmiştir. Aynı şekilde Cumhurbaşkanı, ulusal güvenlik mülâhazasıyla, böyle bir yetkiye sahip kılınmıştır.

Kanada'da uygulanan tahditlerde ülkenin kültürel ve ırkî bütünlüğünü korumak kaygusu daha ziyade sezilmektedir. 1956 da çıkarılan bir kanunla hükümet, Kanadalılarla aynı ırktan olan

ulusların insanlarını kabul etmekte prensip olarak serbest bırakıldığı hade, diğer ülkelerin vatandaşları; ancak bir Kanadalı ile veya daha evvel Kanada'ya kabul edilmiş bir kimse ile akraba olduklarını ispat ettikleri takdirde, Kanada'da çalışabilirler.

Güney Amerika ülkelerine yabancı işçilerin kabulünde hükümetler, tesbit edilmiş kotalar ve karşılıklı anlaşmalar uyarınca hareket etmek durumundadırlar. Bu kotaların tespitinde bazan ırklara göre ayrımlar yapıldığı görülmektedir. Genel olarak Avrupalıların ve Amerikalıların kabulünde hiç bir tahdit uygulanmadığı halde, Venezuella'da beyaz ırktan olmayanların Uruguay'da Asyalıların ve Afrikalıların çalışmaları yasaklanmıştır. (14).

Afrikalı ülkeler, genel olarak, işgücüne, bilhassa kalifiye işgücüne muhtaç bir bünyeye sahip oldukları için bu neviden tahdite pek yer vermemişlerdir. Sömüngeci ülkelerden gelen işçilere özel kolaylıklar sağlanır. Güney Afrika Birliği'nde, beyaz ırkın bütünlüğünü korumak mülâhazasıyla, Asyalı işçilerin kabulü yasaklanmıştır. (15).

Asyalı ülkelerden bazıları, belirli meslekî tecrübe ve ihtisasa sahip işçileri kabul ederler. Suriye ve Lübnan'da durum böyledir. Suriye'de ayrıca, Arap olmayanların çalışmalarına müsaade edilmez. Diğer bazı ülkelerde tabiiyet esasına göre düzenlenmiş kotalar uygulanır.

İşgücüne ihtiyaç gösteren bir iktisadî bünyeye sahip olan Avustralya'da ve Y. Zelanda'da, İngiliz uyruklu olmayan işçileri kabulde uygulanan tahditler, daha ziyade, bu ülkelerin sosyal ve kültürel yapılarını korumak amacına yönelmiştir. (16).

Ülkemizde çalışmak isteyen yabancı işçilere uygulanan sosyal politika ise şu şekilde özetlenebilir :

Faal nüfusa nazaran, istihdam imkânlarında açık bir şekilde yetersizlik hissedilen Türkiye'de yerli işçilerin, yabancı işçilerle rekabette himaye edilmelerini gerektirici sebepler mevcuttur.

(14) Aynı eser, s. 246.

(15) Aynı eser, s. 248.

(16) Aynı eser, s. 250.

1932 de çıkarılan «Türkiye'de Türk vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve hizmetlere dair kanun», o zamana kadar yabancı uyruklu kişilere de açık tutulmuş bazı işleri Türk vatandaşlarına tahsis etmekteydi. Ancak, 1954 te çıkarılan ve halen yürürlükte olan «Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu», gerek yabancı gerek yerli sermayenin kurmuş olduğu teşebbüslerde, yabancı işçi kullanmak imkânını geniş bir ölçüde bahşeylemektedir. (17).

Hükümetler, aldıkları sosyal politika tedbirlerinin yanısıra, güttükleri iktisadî politikanın sonucu olarak milletlerarası işgücü piyasasına tesir edebilmektedirler. Bu dolaylı tesirler, müdahaleciliğin derecesine bağlı olarak artmaktadır.

Bütün bu sebeplerin sonucu olarak, milletlerarası işgücü piyasasını, serbest rekabet esaslarının cari olduğu bir piyasa olarak düşünmek ve bu piyasa içerisinde işgücünün seyyaliyetini tam kabul etmek mümkün değildir. Dolayısıyla, işgücü alışverişini tayin eden - aşağıda incelenecek - unsurlar, vücut buldukları hukukî ve siyasî ortama geniş ölçüde bağlı olarak bu piyasada tezahür etmektedirler.

B) İşgücü Talebi:

Genel bir ifade ile denilebilir ki, bir ülkedeki işgücü ihtiyacının bir kısmının karşılanması için milletlerarası işgücü piyasasından işgücü talep edilmesi, gelişmiş bir iktisadî seviyeye nazaran nüfus artışının yetersiz olmasına bağlıdır. Yetersizlikten kasıt, dahildeki işgücü arzının, istihdam hacmini tam olarak dolduramamasıdır.

Bununla beraber, her iktisadî gelişmenin, işgücü istihdamını artırdığı söylenemez. Yaratılan iktisadî faaliyetler işgücüne olan ihtiyacı işgücü bakımından yoğunlukları nisbetinde artırır; hattâ bazan teknolojik işsizlik halinde olduğu gibi, işsizliğe yolaçabilirler.

Diğer taraftan, bir ülkede nüfus hızla arttığı halde, bazı işlerde çalışabilecek nitelikte insan bulunmıyabilir. Zira, çoğu zaman

gerekli olan, çalışmaya hazır belirli sayıda insanın mevcut olması değil; bunların, ilâve olarak, belirli işlerde çalışmaya elverişli ihtisas ve yeterliliğe sahip olmalarıdır. Bu ise nüfus artışının istenilen tempoda olmasının yanısıra, iktisadî gelişmenin ortaya çıkardığı yeni işlere işgücünün intibak kabiliyetine bağlıdır. Eğer bir ülkede yerli işgücü, çeşitli sebeplerden dolayı bu intibakı gösteremiyorsa, intibak sağlanıncaya kadar ihtiyacın yabancı vasıflı işgücü talebedilerek karşılandığı görülmektedir. Kuzey Afrika ülkelerinde istihdam edilen, ihtisaslaşmış Fransız menşeli işgücü; çeşitli azgelişmiş ülkelerde görülen vasıflı Amerikalı işçiler, bu duruma misal teşkil etmektedirler.

Bu sonuncular münferit hareketlerdir. İktisaden gelişmiş, nüfus artışı yetersiz ülkelerin, iktisaden azgelişmiş fakat nüfusu hızla artan ülkelere işgücü talebetmesiyle ortaya çıkan hareketler, kitle halinde olur.

C) İşgücü Arzı :

İşgücü arzı, milletlerarası alanda işgücü alışverişini tayin eden unsurlardan ikincisi olarak ele alındığında, bunun belinmesinde ve yönlenmesinde etkili olan sebeplerin çok daha farklı niteliklerde oldukları görülmektedir.

İşgücü talebini tahlil ederken yapılan genelleme, diğer yönden tekrarlanabilir ve denilebilir ki: (Milletlerarası işgücü piyasasına işgücü arzedan ülkelerde bu durum, iktisadî gelişme seviyesinin artan faal nüfusun tam olarak istihdamına elverecek yeterlilikte olmamasının sonucudur.) Bunun istisnalarının neler olabileceğine değinilmiştir.

Bu şekilde ortaya çıkan işgücü arzının tamamını dahilinde işsiz olan kimselerin meydana getirdiği düşünülmemelidir. Azgelişmiş ülkelerde dışarda daha iyi iş bulmak imkânından haberdar olanlar, böyle bir imkândan istifade edebilenler, çoğu zaman büyük şehirlerde çalışanlardır. Öte yandan, sosyal güvenlik rejimleri işsizlere yüksek ödenekler verilmesini sağlayan ülkelerde, bazı in-

sanlar kendi ülkelerinde işsiz kalmayı yabancı herhangi bir ülkede çalışmaya tercih etmektedirler. (18).

İşgücünün dışarıya arzedilmesinde rol oynayan diğer bir sebep de çeşitli ülkelerdeki ortalama ücret seviyelerinin farklı oluşudur. Gerçekte bu da, geniş ölçüde, istihdam seviyesi ile faal nüfus arasındaki dengenin durumuna bağlıdır.

Eğer ortalama ücret seviyeleri arasındaki bu farkın sonuçları tam olarak doğsaydı, yeryüzünde ortalama reel ücret seviyeleri düşük olan ülkelere daha yüksek ortalama reel ücret seviyeleri sağlamış ülkelere doğru, daimi bir işgücü akını olması ve neticede çeşitli ülkelerdeki ortalama reel ücret seviyelerinin birbirine eşit olması gerekirdi. Halbuki bu yönde sadece bir temayül vardır; böyle olmasının sebebini milletlerarası işgücü piyasasında yeralan çeşitli tahdit ve müdahalelerde aramak gerekir.

Öte yandan, arz cephesinden ele alındığında, az gelişmiş ülkelendeki tecrübe ve ihtisas gerektiren bazı işler için -dolgun ücretler mukabilinde- gelişmiş ülkelendeki bazı vasıflı işçilerin çalışmak istemeleri, aksi istikamette işgücü arzı teşekkülünü ifade etmektedir. Bu neviden işgücü hareketlerinin, bazı hallende sermaye akışı ile aynı yönü takip ettikleri görülmektedir:

Avrupa ülkelerinin sermaye bolluğu bakımından ön sırayı işgal ettikleri devirlerde, denizaşırı ülkelendeki yatırımlar ve bunların sonucu olarak ortaya çıkan iktisadi faaliyetler, gene Avrupa ülkelerinden gelen işgücü arzından istifade edilerek yürütülmüştür. Bugün de birçok ülkelerde, Amerikalıların, Avrupalıların, Rusların... giriştikleri yatırım faaliyetleri, bu ülkelere ait sermaye ile birlikte bir süre için, işgücünün de transferine yolaçmaktadır. Bazan bir ülkenin sermaye transfer etmesinin, başka bir ülkeye ait işgücü arzına yönverdiği görülmektedir. Meselâ, Venezuela'da girişilen bazı yatırım faaliyetlerinde, Amerikan sermayesiyle Avrupalı işgücü biraraya gelmiş, böylelikle ikili bir terkip ortaya çıkmıştır. (19).

(18) B.İ.T., A.g.e. s. 272.

(19) Aynı eser, s. 294.

Bu iktisadî sebeplerin yanısıra, işgücü arzını etkileyen diğer unsurlar da vardır. Bunlar, daha çok psikolojik temellere dayanmaktadır:

Yaşadıkları ülkede hayatlarında hiçbir değişiklik yeralmadığı ve gelecekte de bunu sağlayacak bir gelişmenin olmayacağı intibahına kapılan bazı insanlar, daha kötü maddî şartlar içinde de olsa, aradıklarını bulacaklarını umdukları başka bir ülkede yerleşip çalışmayı daha cazip bulmaktadırlar. İlâve olarak, gittikleri yerde önemli bir insan olma, mülk sahibi olma imkânları da mevcutsa, bu istekleri daha da kuvvetlenmektedir. Hollanda'dan ve diğer Kuzey Avrupa ülkelerinden, Avustralya'ya ve Yeni Zelanda'ya yapılan göçler, geniş ölçüde bu sebeplerle izah edilmektedir. (20).

İngilizlerin çalışmak için Commonwealth ülkelerini A.B.D.'ne tercih etmeleri, bunu bir millî gurur meselesi yaptıkları şeklinde yorumlanmaktadır. İspanyollar ve İtalyanlar ise, daha kolay intibak edebildikleri Güney Amerika ülkelerinde, kendileriyle aynı dili konuşan insanların arasında çalışmaya temayül etmektedirler.

[Genel olarak insanların, daha evvel vatandaşlarının gidip yerleştiği yabancı ülkelerde çalışmayı tercih ettikleri görülmektedir. Bunun yabancı bir ülkede yalnızlık çekmek istememekten ileri geldiği açıktır.] Yeni gelenlerin iş bulup para kazanıncaya kadar daha eskiden yerleşmiş olanlardan, yeni bir işe girmek için gerekli ilk masrafları yapmak, mesken bulmak gibi konularda, borçlanmak suretiyle veya daha başka şekillerde maddî yardım görmeleri de ayrı bir sebep sayılabilir. (21).

IV — İŞGÜCÜ HAREKETLERİNİN SONUÇLARI

A) Giriş :

Ötedenberi muhtelif yazarlar, düşünürler, genel olarak göçlerle ve yarattığı meselelerle ilgilenmişlerdir. Rönesans'la birlikte artan bu ilgi, idare edenlerin bu alana müdahalesine ve bu müda-

(20) Aynı eser, s. 280.

(21) Aynı eser, s. 281.

halenin günümüze gelinceye kadar, tam bir düzenleyicilik halini alacak şekilde genişlemesine yolaçan sebeplerden biridir.

Göçlerin sonuçlarının değerlendirilmesiyle ilgili olarak ileri sürülen faraziyelerin, başlangıçta müelliflerin meselelere kendi milletlerinin menfaatleri açısından bakmalarından dolayı, birbirlerinin tamamen aksi olan hükümler ihtiva ettikleri görülmektedir:

İspanyadakiler - meselâ, Mariana - İspanya'nın zayıflamasının, İspanya'dan yapılan geniş hacimdeki göçlere bağladıkları için, karşıt tavır takındılar. XVI. Yüzyılda yaşamış olan, Patrizzi, Gaète, Botero, göçlere taraftar olan İtalyan müellifleridir; daha sonra gelenler, bunun aksi fikirler ileri sürmüşlerdir. Fransa'da da benzer bir durum görülüyor; filozoflar (Montesquieu) ve Fizyokratlar, göçlere şiddetle karşı idiler. (22).

1798'de, Çağımızın büyük göçlerinin başlangıcı sayılabilecek bir tarihte yayınlanan «Nüfus Üzerine Denemeler» adını taşıyan eseriyle uzun müddet bu konuda başlıca otorite olarak kabul gören Malthus, işaret ettiği nüfus artışından doğacak felâketi önlemek bakımından göçleri yetersiz bir çâre saymaktaydı. Bu yüzden cna göre en akıllı idâre, göçer karşısında ilgisizdir; göçlere mâni olmak veya teşvik etmek, lüzumsuz bir harekettir. Bugünse denilmektedir ki: Napolyon harpleri ile Birinci Dünya Harbi arasındaki devrede, Malthus'un işaret ettiği felâket başgöstermediyse bunun sebebiin aynı devrede ortaya çıkan göçlerin sonucu olarak, Avrupa'da nüfus ve kaynaklar arasında teessüsü mümkün olan dengede aramak gerekir. (23).

Malthus'un göremediği büyük göçlere sebep olan evrimin, bilim ve teknikteki gelişmeyle ilgisi üzerinde durulmuştu. Bilimsel ve teknik gelişmenin diğer bir sonucu da, göçlerin yarattığı sonuçların tahlilinde yeni imkânların ve vasıtaların sağlanması olmuştur. Günümüzün karakteristik göçlerinin, işgücü hareketlerinin sonuçlarının tahlilinde istatistikî kayıtlardan ve uygulamalardan yararlanılması, birçok hallerde mümkün olmaktadır.

(22) L. DOLLOT, A.g.e. s. 21.

(23) J. M. COMBEY, A.g.e. s. 672.

B) Demografik Sonuçlar:

İnsanların çalışmak için kendi ülkelerini terk edip başka bir ülkeye gitmelerinin ilk ve en açık sonucu, ülkelere birincisinin nüfusunun azalması ikincisinin artması yönündedir.

İşgücü hareketlerinin, hacimce kabarık yekûnlara ulaştıkları görülmektedir. Bu en çok, yeni keşfedilmiş kara parçalarının kısa sayılabilecek bir sürede, göçmen nüfus tarafından meskûn hale getirilmesi hâdisesinde ortaya çıkmıştır.

Ötedenberi işgücü talebeder durumda olan ülkelere, Avustralya'ya 1946-57 yılları arasından gelen insanların yarattığı nüfus artışı, aynı devredeki normal nüfus artışının %67'sidir. (24). Aynı durumda olan Kanada'da bu oran, % 30'dur. (25).

Genel olarak işgücü arzeden Güney Avrupa ülkelerinden 1946 ile 1957 yılları arasında ayrılanlar, aynı devrede doğmuş olanların % 25 i kadardır. İtalya'dan aynı devrede ayrılanların, bu devredeki normal nüfus artışına oranı % 35 tir. Bu oran gene işgücü arzeden ülkelere, Malta'da % 77 ve İrlanda'da % 120 ye ulaşmıştır. (26).

İşgücü hareketlerinin diğer bir sonucu da ilgili ülkelerin nüfuslarının terkipleri üzerinde görülmektedir. Çoğu zaman, çalışmak için yabancı ülkelere gidenler gençler ve erkeklerdir. Zira, kadınların ve yaşlıların bu yüzden ortaya çıkabilecek güçlükleri göze almaları daha nadir görülür. Bazan, özellikle genç ve erkek işçi talebedilmesi buna ayrı bir sebep teşkil etmektedir. Bu yüzden, milletlerarası işgücü hareketleri, işgücü veren ülkede gençlerin ve bazan erkeklerin genel nüfus içerisindeki nisbetlerinin azalması, kabul eden ülkede ise artması sonucunu doğurabilmektedir.

İşgücü vermelerinin sonucu olarak, nüfuslarındaki genç yaş guruplarının nisbetinde azalma görülen ülkeler: başta İrlanda ve

(24) B.I.T. A.g.e. s. 349.

(25) Aynı eser, s. 344.

(26) Aynı eser, s. 342.

Malta, daha sonra Portekiz ve İtalya'dır. İrlanda'da 1948'de, 20-29 yaşları arasındaki nüfus, genel nüfusun % 15,8 i iken 1956 da % 13,4 ü olmuştur. Aynı devrede 45 ten yukarı yaştakilerin oranı, % 22,3 ten % 25,6 ya yükselmiştir.

Aynı sebepten dolayı, nüfusları içindeki genç yaş guruplarında nisbî bir büyüme görülen ülkeler: İsveç, Kanada, A.B.D., Güney Afrika Birliği, Avustralya ve Yeni Zelanda'dır. (27).

Milletlerarası işgücü hareketleri, ilgili ülkelerde faal nüfusun yekûn nüfusa nisbetini değiştirebilecek mahiyette de olabilirler. Bu daha ziyade, işçilerin yabancı bir ülkeye çalışmaya, nisbeten kısa bir süre için gitmeleri halinde görülür. Bu durumda işçiler ailelerinin çalışmayan diğer fertlerini (çocuklar, ihtiyarlar...) beraberlerinde götüremedikleri için, gittikleri yerde faal nüfusun nisbî olarak da artmasına sebep olurlar. Kendi ülkelerindeyse bunun tersi görülür.

C) İktisadi Sonuçlar:

Milletlerarası işgücü hareketlerinin yarattığı demografik sonuçlar araştırılırken bunlara bağlı olarak bazı iktisadî sonuçların da doğabileceği anlaşılmaktadır. İlâve olarak, iktisadî sonuçlar iki bakımdan ele alınabilir: 1) Millî gelir ve verimlilik bakımından, 2) Tediye müvazenesi bakımından.

1 - Millî gelir ve verimlilik bakımından,

İşgücü veren bir ülkede, giden işçinin yıllık geliri ülkedeki adam başına millî gelirden fazla ise, adam başına millî gelinde azalma; değilse, artma hasıl olacağı açıktır. Böyle düşünmek, aksi yöndeki sonuçların doğamayacağı kadar kısa vâde şartları içinde doğrudur ve bir işçi değil de birden fazla işçinin eksilmesi halinde, bunların ortalama yıllık gelirlerini nazara alarak düşünmek aynı sonuca ulaştırır. İşgücü kabul eden ülke bakımından, bunun tersi doğrudur.

Tasavvur edilen, tam istihdam seviyesine ulaşmış bir ülkeden, bir işçinin ayrılması - yıllık gelininin miktarı ne kadar olursa olsun - millî gelirin azalması sonucunu yaratır. Kabul edilen şartlar gereğince, eksilen işçinin yerini doldurabilecek âtil işgücü mevcut değildir. Dolayısıyla o zamana kadar kazandığı gelir, artık kazanılmıyacak ve harcanılmıyacaktır. Bu harcamaların istihlâke ayrılan kısmındaki eksilme ile birlikte ilgili sektörlerdeki «hızlandırıcı» tesirleri de eksileceği için, ülkedeki yatırım temayülünde azalma hâsıl olacaktır. Tasarrufa ayrılan kısmının eksilmesi ise, yatırım kapasitesinde daralma yaratacaktır. Millî gelinde meydana gelen azalma, bu şekilde yatırım temayülü ve yatırım kapasitesi üzerinde görülen iki yönlü etkinin sonucu olmaktadır.

Âtil işgücü barındıran bir ülkede, aynı durumda ortaya çıkacak sonuçlar farklıdır. Böyle bir ülke, çeşitli şekilleri olan işsizliğin ve gizli işsizliğin mevcut olduğu bir ülkedir ve her ülke az veya çok bu niteliklere sahiptir. Böyle bir ülkeden ayrılan işçinin yeri mevcut âtil işgücü ile doldurulabildiği nisbette, millî gelinde bir azalma hasıl olmayacağı gibi verimlilik de artabilir.

Bununla beraber, ayrılan her işçinin yeri doldurulamayabilir. Sahip oldukları meslekî tecrübe ve ihtisas dolayısıyla bazı istihsal faaliyetlerinin iyi yürütülebilmesi için kesin olarak kendilerine ihtiyaç duyulan işçiler vardır. Billhassa az gelişmiş ülkelere, bunlar sayıca nisbeten az oldukları için, ikame edilmeleri kolaylıkla mümkün olmayabilir. Bu niteliklere sahip işçilerin ülkelerinden ayrılmaları, millî gelir ve verimlilik bakımından, menfi sonuçlar yaratır. Bu aynı zamanda ülkenin iktisadî kalkınması bakımından da kayıp teşkil edebilir.

İşçilerin kabul edildikleri ülkede yaratabilecekleri mahzurlu sonuçlardan biri de enflasyon olabilir. Böyle bir sonucun doğması, bazı şartların biraraya gelmesine bağlıdır:

a) Gelen işçi çalıştığı işte faydalı olmalıdır. Yâni, işgücü piyasasının yarattığı bir ihtiyaca cevap verecek şekilde bu işe alınmış olmalıdır.

b) Karşılacağı işgücü talebinin ülke içinde kaşınması imkânsız olmalıdır.

c) Yabancı işçilere ödenen reel ücret, bunların aynı sürede yarattıkları kıymetlerden fazla olmamalıdır. (28).

Aileleriyle birlikte gelen işçilerin, enflasyonist tesirler uyardırmaları ihtimali daha fazladır. Bazı ülkelere çalışanlara yarattıkları iktisadî kıymetlere bağlı olmadan uygulanan sosyal güvenlik tedbirleri (aile ödenekleri, geçim indirimi...), böyle bir sonuç yaratmaktadır.

Yabancı işgücü kabul eden bir ülkede işgücünün nedret derecesi azalacağı için ücret seviyesi düşerken diğer iktisadî unsurların payı artabilir. Lerner, bilhassa sabit istihsal unsurlarının bedellerinin artacağını söylemektedir. (29). İşgücü veren bir ülkede doğabilecek sonuç, bunun tersi olabilir.

Buna rağmen, faal nüfus hacminin genişlemesi, verimliliği artırdığı takdirde ücret seviyesinde yükselme hasıl olabilir. Nüfusuna nazaran bol miktarda teknik malzemeye ve tabii kaynaklara sahip ülkelere olan işgücü akını böyle bir sonuç yaratmıştır. Meselâ Kanada'ya giden her işçi - artan verimler hali mevcut olduğu için - işgücünün marjinal müstahsiliyetinin artmasına sebep olmuş ve bunun ücret seviyesi üzerindeki tesiri müsbet olmuştur. (30).

Ayrıca ileri bir teknik gelişme seviyesine ulaşmış ülkelere kabul edilen yabancı işçiler, bazı sektörlerde dâhilî işgücü arzının yetersizliğinden doğan tıkanıklıkların giderilmesinde faydalı oldukları için, işgücünün verimliliğinin artmasına sebep olmaktadır. Bu durumda olan ülkelerin çoğunun, yabancı işçi temin etmek için son yıllarda giriştikleri sistemli çabalar, bundan elde ettikleri faydanın derecesini gösteren bir işaret sayılabilir.

(28) Aynı eser, s. 422.

(29) KINDELBERGER, A.g.e. s. 438.

(30) B.I.T. A.g.e. s. 427.

Nüfusları hızla artan az gelişmiş ülkelerin yabancı işgücü kabul etmesinin, her zaman işgücünün verimliliğini azaltıcı sonuçlar yaratacağı da söylenemez. Bu ülkelerin muhtaç oldukları vasıflı işgücünün, yerli vasıflı işgücünün yetiştirilmesine bir engel teşkil etmemek şartıyla ve makul ölçüler içinde, dışardan temin etmeleri verimliliği artırıcı sonuçlar yaratabilir ve bu yüzden -uzun vâdede - ücret seviyesinde bir yükselme beklenebilir.

2 — Tediye muvazenesi bakımından,

(Milletlerarası işgücü hareketlerinin tediye muvazenesi bakımından ortaya çıkan sonuçlarını, millî gelir ve verimlilik bakımından ortaya çıkan sonuçlarından kesin olarak ayırmak mümkün değildir.) Çoğu zaman, bunların birinde meydana gelen değişiklik, diğerini de etkilemektedir.

(Bununla beraber, doğrudan doğruya tediye muvazenesi bakımından ortaya çıkan sonuçlar ayrıca ele alınabilir. Bunların başlıca iki şekilde meydana geldikleri görülmektedir:)

a) İki ülke arasında -çalışmaya giden veya çalışmaktan dönen işçiler - beraberlerinde döviz taşırlar. Bu şekilde döviz kazanan ülkenin tediye muvazenesi üzerindeki etki müsbet, diğerindekiyse menfidir.

b) Çalışmak için memleketinden ayrılan işçiler, orada bıraktıkları ve bakmakla mükellef oldukları kimselere elde ettikleri ücretin bir kısmını gönderirler. Bu da her iki ülkenin tediye muvazenesini -birbirinin aksisi yönde - etkiler.

Aşağıdaki tabloda son yıllarda İtalya'dan ve Yunanistan'dan ayrılan işçilerin memleketlerine transfer ettikleri tasarruflarıyla ilgili tasarruflar yer almaktadır: (31)

(31) Aynı eser, s. 410, 414.

Yıllar	İ T A L Y A ' Y A		YUNANİSTAN'A	
	Transfer edilmiş döviz ve kredi miktarı (milyon \$)	Aynı yıla ait toplam ithalâta oranı (%)	Transfer edilmiş döviz ve kredi miktarı (milyon \$)	Aynı yıla ait toplam ithalâta oranı (%)
1946	45,3	5,2		
1947	32,2	2,6		
1948	70,4	4,6	11,1	3,3
1949	90,8	4,9	88,6	2,7
1950	72,2	5,0	14,3	3,7
1951	69,5	3,2	17,0	4,2
1952	102,0	4,4	18,0	7,2
1953	118,8	4,9	45,6	20,1
1954	114,1	4,7	47,0	15,5
1955	124,7	4,6	50,7	14,6
1956	154,5	4,9	60,9	14,1
1957	187,3	5,2	75,0	16,3

Ele alınan devre zarfında İtalya'ya transfer edilen döviz ve kredi miktarı, toplam olarak 1.181.900 \$'a ulaşmaktadır. Aynı devre zarfında bunun ithalât toplamına oranı ise %4,5'tur.

Şu var ki tabloda yer alan İtalya ile ilgili transferlerin hepsinin işçiler tarafından (çalışmak amacıyla yurt dışına gidenler tarafından) yapılmadığı belirtilmektedir. Zira, başlangıç yıllarına ait rakamlar, harp göçmenleriyle ilgili miktarları da kapsamaktadır. Buna mukabil, gene tabloda yer alan rakamların alındığı kaynakta belirtildiğine göre, İtalyan işçilerinin ülkelerine bu yolla sağladıkları döviz ve kredi miktarlarının ancak yarısının rakamlara mesnet teşkil eden kayıtların tutulduğu «İtalyan Değiştirme Bürosu»nun kontrolünden geçtiği tahmin olunmaktadır. Öte yandan, İtalyan işçilerinin istihdam edildikleri ülkelerdeki sosyal güvenlik müesseselerinin İtalya'dakilere yaptıkları ödemeler ve işverenlerin işçilerin nakli için İtalyan nakliyat şirketlerine yaptıkları ödemeler tablonun kapsamına sokulmamıştır.

Bütün bu eksik kalan hususlar birlikte nazara alındığı takdirde, İtalyan işçilerinin dışarda çalışmakla ülkelerine sağladıkları döviz ve kredi miktarı yukarıdaki tabloda yer alan rakamlardan daha kabarık olacaktır. Bunun İtalya'nın tediye muvazenesi üzerindeki müsbet etkisi, turizm ve nakliyat sektörleri yoluyla sağlanandan daha önemli olmaktadır. (32).

Tabloda görüldüğü gibi, aynı yolla 1948 - 1957 yılları arasında Yunanistan'ın sağladığı döviz ve kredi toplam olarak 348.200.000 \$ a ulaşmaktadır. Bunun senelik ithalât hacmine oranı ise % 10,2 dir.

Yunanistan'ın Batı Avrupa ülkelerine işçi göndermesi, 1950 den sonra başladığı halde bu yolla ithalât kapasitesinde meydana gelen genişleme, İtalya'da görüldenden daha fazla olmuştur (33).

Demek oluyor ki bir ülkenin işgücü vermesi veya alması, ithalât kapasitesini etkilediği, döviz ve kredi temini bakımından önemli bazı sonuçlar yarattığı için, dış ticaret politikası yönünden de üzerinde durulması gerekli bir husustur.

V — MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİ VE TÜRKİYE

A) İşgücünün Yurt İçinde İstihdamı :

Türkiye sahip olduğu istihdam imkânlarına nazaran, nüfusu hızla artan bir ülkedir. 1927'de ilk, ve 1960 da yapılan son nüfus sayımları arasında Türkiye nüfusu % 103,9 nisbetinde artmıştır (34). Yıllık ortalama nüfus artış oranı da yıldan yıla büyümektedir. Bu oran, 1955 - 60 devresinde binde 29,5 olmuştur. Cumhuriyetten beri hastalıklara karşı savaşta elde ounan başarının sonucu olarak ölüm haddinde görülen düşmenin, nüfus artışını etkileyen en önem-

(32) Aynı eser, s. 410.

(33) Aynı eser, s. 413.

(34) Orhan TÜRKAY, Türkiye'de Nüfus Artışı ve İktisadî Gelişme, (Ankara -

li sebep olduğu anlaşılmaktadır. Aynı devrede siyasî sebeplerle ortaya çıkan göçlerin etkileri, nüfusu artıracak yönde fakat önemsiz olmuştur. (35).

İşgücü arzı da nüfus hacmine bağlı olarak büyümektedir. Bu arzı karşılamaya yetecek istihdam imkânları yaratılmadığı için işsizlik ve gizi işsizlik ortaya çıkmıştır. Kalkınma Plânı metninde yer alan tahminlere göre, 1962 yılında tarımda gizli işsizlik veya tarım dışında açık işsizlik teşkil eden nüfus, toplam işgücü arzının yüzde onbiri kadardır. (36).

Gizli işsizliğin tarım sektöründe belirmesinin sebebi, bu sektördeki nüfus artışının diğer sektörlerden daha fazla olmasına rağmen istihdam imkânlarının sınırlılığıdır. Tarımda makineleşme, işgücü bakımından istihdam imkânlarını daha da azaltmaktadır. Tarım sektöründe 1960 yılında çalışması gerekli olmayan nüfus, bu sektörde işlerin en çok olduğu Temmuz ayında 800.000, en az olduğu Ocak ayında 8.300.000 kişi olarak tahmin edilmektedir. 1961 yılında aynı sektörde, çalışmanın en yüksek olduğu aydaki işsiz sayısı hariç, çalışanlar 9.800.000 kişi olarak tahmin edilmektedir (37).

Tarım sektöründe çalışanların bir kısmı, gizli işsizliğin dolayısıyla düşük ücretin bir sonucu olan kötü hayat şartlarından kaçarak tarım dışı işyerlerinin toplandığı merkezlere, büyük şehirlere akın etmektedirler. İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yapılan tahminlere göre, 1957-58 yıllarında köylerinin dışında iş arayan insanların sayısı 7.400.000 dir. Bu miktar, 1955 yılında tarım sektöründe çalışan nüfusun % 17 sini teşkil etmektedir. Milletlerarası Çaişme Teşkilâtı tarafından yapılan bir anketin sonuçlarına göre, araştırmaya konu olan Türk köylerindeki insanların % 24 ünün, iş bulmak için, yerlerini terk etmeye hazır oldukları anlaşılmaktadır. (38).

1962), s. 10.

(35) Aynı eser, s. 13.

(36) T.C. Başbakanlık D.P.T. A.g.e. s. 454.

(37) Aynı eser, s. 445.

(38) B.I.T., Pourquoi les travailleurs abandonnent la terre, s. 1948.

Tarım dışındaki iş imkânları, iş bulmak ümidiyle tarım sektörünü terkeden işçilerin istihdamına yetecek hacimde değildir. 1962 de sınaî sektörde, çalışan nüfusun ancak % 9,8 i; hizmetler sektöründe ise %12,8 inin istihdam edildiği tahmin edilmektedir. (39).

4 — Ağustos kararlarıyla birlikte başlayan yatırım faaliyetlerindeki duraklama, istihdam hacminin daha da daralmasına sebep olmuştur. Önümüzdeki beş yıllık devrede % 7 lik kalkınma hızı sağlansa bile, memleketimizdeki işsizliğin, özel tedbirler alınmadıkça, daha uzun müddet önlenmesi imkânsızdır. (40).

İşgücü arz ve talebi arasındaki bu dengesizliğin sonucu olarak ortaya çıkan işsizlikten başka, belli bir işte çalışanların elde ettikleri gelir uygun bir hayat seviyesini sağlamaktan çok uzak olmaktadır.

Bu yüzden ki bugün yabancı bir ülkede daha dolgun bir ücretle, daha elverişli şartlar içinde çalışmak imkânı, işçilerimiz için kaçırılmaz bir fırsat olmaktadır.

B) Türkiye'den Yabancı Ülkelere İşgücü İhracı :

Bugün için, işçilerimizin karşılıklı resmî müsaade ile çalıştıkları tek yabancı ülke Batı Almanya sayılabilir. Aynı şekilde Avusturya'ya giden işçilerimiz olmuşsa da bunların miktarı azdır. (150 kişi civarında). Belçika ve Fransa hükümetlerinin de bizden işgücü talep edecekleri öğrenilmiştir.

Bir kısım Türk işçilerinin çalışmak için Batı Almanya'ya gitmeleri, beş sene kadar evvel başlamıştır. Batı Almanya'nın bizden işgücü talep etmesiyle başlayan bu hareket, önceleri işçilerin kendi teşebbüsleriyle ve bazı özel büroların aracılığı ile meydana gelmekteydi. Bu konuda bir düzen yaratmak amacıyla Türkiye ve B. Almanya hükümetleri, 30 Ekim 1961 tarihinde aralarında imza-

(39) D.P.T., A.g.e., s. 446.

(40) D.P.T., A.g.e., s. 455.

ladıkları bir anlaşma ile işçilerin gönderilmesi ile ilgili çeşitli işlerin Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu ve B. Almanya İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu aracılığı ile yürütülmesini kararlaştırmışlardır.

Bu anlaşma gereğince, kabul edilen işçilerin İstanbul'dan B. Almanya'da çalışacakları yere kadar nakli, ilgili işveren hesabına Alman İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu tarafından sağlanmaktadır.

Batı Almanya'ya giden Türk işçilerinin miktarı seneden seneye artmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak iki memleket arasında anlaşma yapıldığı tarihten 1962 yılı sonuna kadar ilgili Alman Kurumu tarafından Türk işçileri için arzedilen 14843 münhal için Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile 12501 kişi gönderilmiştir. Bu gaye ile T. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun muhtelif şubelerine başvuranların sayısı, 122.545 kişiye ulaşmaktadır (41). Bu miktar ülkemizde sınaî sektörde istihdam edilen faal nüfusun % 10 udur.

Memleketimiz bakımından bu konuda beklenen fayda, işçilerimizin gittikleri yerde meslekî görgü ve ihtisas kazanmaları, yabancı dil öğrenmeleri ve bu arada istihdam imkânlarının yetersizliğinden doğan bazı meselelerin belirli bir ölçüde çözüm bulmasıdır.

Fakat neticenin her zaman tek yönlü olarak belirmesi düşünülemez. Bu konuda başka sonuçların doğmasını gerektirecek sebepler de mevcuttur: B. Almanya, gereken miktarda Alman işçisinin çalışmak istemediği işler için yabancı işgücü talebetmektedir. Bu işlerin hepsinin, Türk işçilerinin görgü ve ihtisas kazanmalarını sağlayacak nitelikte oldukları söylenemez. Bazı hallerde işçilerimizin bir kısmının az da olsa sahip oldukları meslekî ihtisas ve tecrübelerini tamamlanmalarına imkân verecek nitelikte olmayan işlerde çalıştıkları görülmektedir.

(41) İş ve İşçi Bulma Kurumu, İş ve İşgücü Raporu, (Aralık 1962) s. 7.

Öte yandan, Beş Yıllık Kalkınma Plânı metninde de belirtildiği gibi, «İstihdam politikasının bir başka yönü de işgücü fazlasını işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracıdır. Ancak, Türkiye işgücü fazlalığı olan fakat niteliği yüksek işgücü konusunda kıtlık çeken bir ülkedir. İşgücü ihracının niteliği yüksek işgücü halinde olması bu kıtlığı arttırabilir. Bu sakıncanın önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması şarttır.» (42).

Bu yolla, işçilerinizin maha yüksek seviyede ücret elde ettikleri, şahsî kazançlarını arttırdıkları açıktır. Esasen; hareketin doğmasına ve büyümesine sebep olan en büyük âmilin bu olması muhtemeldir.

İşçilerin kazançlarının biriktirdikleri kısmının Türkiye'ye transferinin sağlanması, tediye muvazenesi üzerinde ithal kapasitesini genişletici sonuçlar doğurabilir. Maalesef, yürürlükteki mevzuatımızda böyle müsbet bir sonucun doğmasını engelleyecek mahiyette hükümler yer almaktadır:

İşçilerin Türkiye'ye yabancı memleket parası göndermeleri veya beraberlerinde getirmeleri mümkün olmakla beraber, bunların Merkez Bankasında değiştirilmesi işçiler bakımından her 1 Mark için 1,89 T.L. kayba sebep olmaktadır. Buna sebep, Merkez Bankasının yabancı parayı Türk parasına çevirirken ayrı, Türk parasını yabancı paraya çevirirken ayrı kur tatbik etmesidir.

İşçilerin kazandıklarıyla eşya satın alıp yurda sokmaları da çeşitli şekillerde tahdit edilmiştir. Bir işçinin yurda sokabileceği eşyanın toplam bedeli, bütün kazancından her ay için 386 D.M. (Almanya'da Üniversite tahsili yapan Türk öğrencilerinin aylık bursu) hesabıyla bulunacak miktar düşüldükten sonra kalacak paradan fazla olmayacaktır.

Bu durumda kanunen tespit edilen miktardan daha fazla para biriktirmiş olan işçiler, Almanya'da fazla para harcamaya zor-

lanmaktadır. Kazançlarının bir kısmını döviz olarak yurda getirmeleri halinde ise uğrayacakları kayıptan kurtulabilmeleri için -gayrı meşru yollar hariç- yapacakları hiç birşey yoktur.

VI — S O N U Ç :

Milletlerarası işgücü hareketleri, birçok hallerde, iktisaden ileri ülkelerde iktisaden daha geri ülkeler arasındaki münâsebetlerden biri olarak belinmektedir.

Günümüzde hükûmetlerin gittikçe artan müdahalelerinin sonucu olarak ortaya çıkan ve yön bulan bu hareketlerin taraflar bakımından yaratacağı sonuçların faydalılığı, geniş ölçüde hükûmetlerin müdâhalelerindeki isâbet ve başarı derecesine bağlı olmaktadır.

İleri ülkelerin hükûmetleri, yabancı işgücü kabul ederken bundan kendi ülkeleri bakımından zararlı sonuçlar doğmaması için büyük bir titizlik göstermektedirler. Daha üstün bir iktisadî güce ve adha elverişi bir iktisadî seviyeye sahip olmaları, işgücü talep ettikleri ülkelerin hükûmetleriyle yaptıkları anlaşmalarda, menfaatlerine uygun sonuçlar elde etmelerini kolaylaştırmaktadır. İleri ülkelerdeki işçi sendikalarının gücü ve uyanıklığı, hükûmetleri bu yönde zorlamaktadır.

Geri kalmış ülkelerin hükûmetleri, sonuçları oldukça önemli olan bu münasebetleri kendi ülkelerinin çeşitli menfaatleri yönünden başarı ile yürütemedikleri takdirde neticede zayıfın daha zayıflaması gibi bir durum ortaya çıkabilir.

Bu konuda gözetilecek hususların başında işçilerin çalışmak için gittikleri yerlerden ülkeleri için çok lüzumlu olan meslekî bilgi ve tecrübeyi edinerek dönmelerinin temini gelmektedir. Bunun sağlanması gerekirken niteliği yüksek işgücünün kaybına yolaçılmamalıdır.

İşçilerin çalıştıkları yabancı ülkelerde uğramaları muhtemel, sosyal ve psikolojik bakımlardan zararlı etkilere karşı tedbirler

alınmalıdır. Buna mukabil, modern uygarlığın yarattığı muhtelif değerler karşısındaki vaziyet alışlarında müsbet değişmeler olması, kültürel ufuklarının genişlemesi teşvik edilmelidir.

İşçilerin yabancı ülkelerdeki kazançlarından biriktirdikleri parayı, kendi ülkelerine getirmeleri kolaylaştırılmalıdır.

İşsizliğin veya gizli işsizliğin hüküm sürdüğü ülkelerdeki işçilerin bir kısmına yabancı ülkelerde iş bulunması, bu meseleler için mahdud ölçüde olmakla beraber bir çözüm yolu sayılabilir. Ancak, çalışmak isteyenleri yurt dışına göndermek geçici olduğu ölçüde akla yakın bir hal çâresidir. Esasen bir toplum, kendisini meydana getiren fertlerin kabul edilebilir şartlar içinde çalışmak hakkını gerçekleştirmelerine imkân verecek bir düzeye ulaşmamışsa gelişime ve yaratıcılığa gereği gibi hizmet etmiyor demektir. Diğer taraftan, insanların mecbur kalmadıkça doğup büyüdüğü yerden başka yerde çalışmak istemeyecekleri unutulmamalıdır.

Geri kalmış ülkelerin yabancı vasıflı işgücü kabul ederken de üzerinde önemle durmaları gereken hususlar vardır. Bunlar ihmal edildiği takdirde yerli işgücünün çeşitli menfaatleriyle birlikte yetişmesi de niteliği yüksek yabancı işgücünün rekâbeti karşısında engellenebilir.

Milletlerarası işgücü hareketlerinden geri kalmış ülkeler bakımından beklenen faydaların çoğunun kalkınma dâvasının haline bağlı oldukları görülmektedir. Bu sağlandığı ölçüde, beklenen faydalar önemlerini kaybedeceklerdir. Dolayısıyla, bu hareketlerin sonucunda çeşitli ülkeler arasındaki bazı iktisadî ve sosyal seviye farklılıkları azalabilirse hareketlerin kendilerine de çokluk ve yoğunluk bakımından bir azalma beklenebilir. Tabii, bunun aksi de mümkün olabilir.