

TÜRKİYEDE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Doç. Dr. Orhan Morgil *

GİRİŞ

Bütün ülkelerde uygulanan ekonomik politikaların temel hedeflerinden biri tam istihdamın sağlanmasıdır. Tam istihdam bir ülkede cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen herkesin yeteneklerini değerlendirebilecekleri bir iş bulmaları ve böylece üretim sürecinde yer almalarına denir. Çeşitli nedenlerle tam istihdamın sağlanamaması, işsizlik dediğimiz hem sosyal ve hemde ekonomik boyutu olan sorunu ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik yönden işsizlik kaynak israfını ve milli gelir kaybını ifade eder. Sosyal yönden işsizlik gelir dağılımında adaletsizliği, ahlaki değerlerin sarsılmasını ve toplumda istikrarsızlığın ortaya çıkmasını ifade eder. Ekonomik ve Sosyal sorunlar yaratan işsizliğin önlenmesi için birçok ülkede istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir. Konuya Türkiye açısından bakıldığında, ilk olarak Türkiye'de karşılaştığımız işsizlik sorununun niteliğine kısaca göz atmamız gereklidir. Bilindiği gibi çeşitli ülkelerde karşılaşılan işsizlik iki ana kategoriye ayrılır.

1- Konjonktürel (devrevi) İşsizlik

Bu tip işsizlik genel olarak talep yetersizliğinden ortaya çıkmaktadır. Bu durumda nitelikli bir işgücü ve yeterli sermaye birikimi olduğu halde, ekonominin bunalım ve durgunluğa düşmesi sonucunda işsizlik ortaya çıkmaktadır. Dünya ekonomisinde görülen en şiddetli konjonktürel işsizlik 1929 bunalımında ortaya çıkmıştır. Amerika Birleşik Devletlerinde bu dönemde işsizlik % 25-30'lara ulaşmıştır. Günümüzde İngiliz iktisatçı Keynes'in ortaya koyduğu makro-iktisat politikaları ile (Bütçe, vergi, para politikaları gibi) Konjonktürel işsizlikle mücadele edilebilmektedir. Dolayısıyla istihdam politikasının özünü çeşitli makro-İktisat politikalarının iyi bir şekilde koordine edilerek konjonktürel işsizliğin önlenmesine yöneltilmesi teşkil etmektedir. Özellikle, doğru ekonomik politikalarla iç ve dış talebin canlandırılması önemlidir.

2- Yapısal İşsizlik

Bu tip işsizlik genellikle sermaye birikiminin ve teknik bilgi düzeyinin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Yapısal işsizliğin önlenmesinde uygulanacak istihdam politikaları büyüme, eğitim ve nüfus politikaları ile yakından ilgilidir.

Türkiye'de nüfus, işgücü arzı ve işgücü talebi istatistiklerine baktığımızda günümüzde Türk ekonomisinin önemli bir işsizlik ve istihdam sorunu ile karşı karşıya olduğunu görmekteyiz. Devlet Planlama Teşkilatının yapmış olduğu en son hesaplamalara göre

(*) Hacettepe Üniversitesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

1984 yılında Türkiye'de toplam işgücü fazlası 2 milyon 975 bin kişi olup, işsizlik oranı % 16,5'dir. 1972 yılında % 12,1 olan işsizlik oranınının 1984 yılında % 16,5 ulaşması, Türk ekonomisinde ciddi bir işsizlik sorununun olduğunu ve kapsamlı bir istihdam politikasının hazırlanarak uygulamaya konmasının gerekli olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de uygulanacak istihdam politikalarının belirlenmesi için herşeyden önce Türk ekonomisinde karşılaştığımız işsizliğin ne tür bir işsizlik olduğunun belirlenmesini gerektirmektedir. Gelişmekte olan bir ülke durumunda bulunan Türkiye'de zaman zaman sınırlı bir düzeyde konjonktürel bir işsizlikle karşılaşılma ile beraber esas olarak yapısal bir işsizlikle karşı karşıya bulunmaktayız. Bu nedenle, uygulanacak istihdam politikası, büyüme, eğitim ve nüfus politikaları ile yakından ilgilidir. Diğer bir ifade ile Türkiye'de uygulanacak istihdam politikası büyüme, eğitim ve nüfus politikalarından ayrı olarak düşünülemez. Diğer taraftan nüfus yapımıza baktığımızda toplam nüfusumuzun % 50'sini 0-19 yaş grubunun teşkil ettiğini görüyoruz. Türkiye'nin çok genç bir nüfus yapısına sahip olması, önümüzdeki yıllarda bu genç nüfusun emek piyasasına gireceğini ifade etmektedir. Bu durumda Türkiye'nin gelecek yıllarda geniş istihdam imkânları sağlayacak politikalara ağırlık vermesini zorunlu kılmaktadır. Diğer bir ifade ile ülkemiz istihdam politikalarına ve genç insan gücümüze iş imkânları sağlamaya büyük bir önem ve ağırlık vermelidir. Sosyal ve siyasi istikrarın devamı ve geliştirilmesinin büyük ölçüde buna bağlı olduğunu unutmamalıyız.

Bu tebliğimizde ilk olarak 1963 yılından itibaren başlayan Planlı kalkınma döneminde uygulanan büyüme politikalarının istihdam yönünden ortaya çıkan sonuçlarına kısaca temas edilecektir. Daha sonra 1980 yılının başından beri uygulanan politikaların istihdam yönünden etkileri tartışılacaktır. Tebliğimin son kısmında Ekonomimizin en önemli sorunu olan işsizliğin önlenmesi ve özellikle genç işçilerin sorunlarının çözülmesi için uygulanması gerekli istihdam politikaları üzerinde durulacaktır.

II. PLANLI DÖNEM VE İTHAL İKAMESİNE DAYANAN SANAYİLEŞME POLİTİKASI

Türkiye 1963 yılında uygulamaya konan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile büyüme sürecini yol gösterici ve yönlendirici bir planlama ile yürütme yolunu seçmiştir. Planlı dönemde sanayileşme politikamızın temelini ithal ikamesine dayalı bir sanayileşme stratejisi teşkil etmiştir. Bu nedenle, iç sanayimiz yüksek gümrük vergileri, ithalat kısıtlamaları ve kotalarla korunmuştur. Zamanla katı bir himayeciliği ortaya çıkartan bu uygulamalar sonucunda iç piyasaya yönelik daha ziyade küçük ölçekli ve nisbi olarak yüksek maliyetlerle çalışan bir sanayi yapısı ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, düşük döviz kuru ve düşük faiz oranları ile sanayi sektörüne kaynak aktarılarak, sermaye birikimi hızlandırılmaya çalışılmıştır. Diğer taraftan, üretilen mallara olan iç

talep, genişletici maliye ve para politikaları ile desteklenmiş ve böylece iç piyasa hızlı bir şekilde büyütülmüştür.

Bu dönemde istihdam politikasının özünü hızlı bir büyüme ve sanayileşme ve kişi başına düşen gelirin artırılması teşkil etmiştir⁽¹⁾. Buna göre hızlı büyüme ve sanayileşme yeni iş sahaları açarak istihdam imkânlarının hızla artması sonucunu verecek ve işsizlik sorunu ortaya çıkmayacaktır. Kişi başına düşen gelirin yükselmesi ise eğitimin yaygınlaşmasını ve eğitimde kalma süresinin uzamasını sağlayarak işgücü katılma oranını ve buna bağlı olarak işgücü arzının azaltacaktır. İşgücü katılma oranını istihdam edilen nüfus artı işsizlik (15-16 yaş grubu) bölü toplam nüfus (15-65 yaş grubu) olarak tanımlıyoruz. 1963-1977 yıllarını kapsayan ilk üç plan döneminde hızlı bir ekonomik büyüme ve sanayileşme sağlanmıştır. Bu dönemde ortalama büyüme hızı % 6,8 olarak gerçekleşmiştir. Sanayi üretim ise ortalama % 9,8 oranında artmış ve ekonomik yapımızda sanayi kesimi giderek ağırlık kazanmıştır. Yatırımların G.S.M.H. içindeki payı 1963'de % 16'dan 1977'de % 22'ye yükselmiştir. Kişi başına düşen G.S.M.H.'la 1962 yılında 200 dolar iken 1977 yılında 1200 dolara yükselerek altı kat artmıştır.

Bütün bu gelişimler Türk Ekonomisinde istihdam hacminin önemli ölçüde genişlemesine ve işgücü katılma oranının azalmasına imkân vermiştir. Ancak, bu dönemde işsizlik sorunu çözülememiştir. İşgücüne katılma oranı kişi başına düşen gelirin yükselmesi ile tahmin edilen şekilde önemli sayılabilecek bir şekilde azalmıştır. İşgücüne katılma oranı 1962 yılında % 77 iken 1977 yılında % 63,3 düşmüştür. Ancak, işsizlerin sayısı 1962 de 1 milyon 370 binden 1977 de 1 milyon 980 bin kişiye yükselmiştir. Aynı dönemde işsizlik oranı % 10,5'dan % 12,1'e çıkmıştır. 1963-1977 döneminde işgücü katılma oranının azalmasına ve hızlı bir ekonomik büyüme ve sanayileşme sağlanmasına rağmen işsizlik sorununun çözülmemesinin sebepleri nelerdir ? Bu sebeplerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi Türkiye'nin bugün uygulayacağı istihdam politikalarına ışık tutacaktır.

Bu sebepleri aşağıdaki şekilde belirtebiliriz.

a- Nüfus Artış Hızı

Beş yıllık kalkınma planlarının uygulanmaya konduğu 1963-1977 dönemleri arasında ortalama nüfus artış hızı % 2,5 olmuştur. Ancak, işgücü katılma oranının azalması ile aynı dönemde iktisaden faal nüfus % 1.8 oranında artmıştır. 1985 yılında yapılan nüfus sayımında nüfus artış hızımızın % 2,7 olduğunu göstermektedir. Son yıllarda işgücü katılma oranında önemli bir değişme olmadığı göz önüne alınırsa iktisaden faal nüfus artışının % 2-2,2 arasında olacağı açıktır. Emek arzında bu kadar hızlı bir artış olma-

(1) İlhan Dülger, *Türkiye'de İşsizliğin sebepleri, İşgücü Fazlasının Yapısı ve Politikaların Etkinlik Derecesi, Bilim Uzmanlığı Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos, 1984, Ankara.*

si işsizlik ve istihdam sorununu çözmeyi güçleştirmektedir.

b- Nüfus Yapısı ve Eğitim

Planlı dönemde işsizlik sorununun çözülememesinin temel nedenlerinden biride teknik ve mesleki eğitimin yeterli bir şekilde yaygın hale getirilmemesidir. Türkiye'nin nüfus yapısına baktığımızda, genç bir nüfusa sahip olduğumuz görülmektedir. Bu nedenle, gençlerimizin beceri kazanabilmesi ve böylece kolayca istihdam edilir hale gelmesi için yaygın bir mesleki ve teknik eğitime ihtiyaç vardır.

c- İstihdam Katma Değer Esnekliğinin Düşük Olması

İstihdam katma değer esnekliği gayri safi Yurtiçi hasılda yüzde birlik bir artış olduğu zaman istihdam hacminde yüzde kaçlık bir artış olacağını gösteren bir katsayıdır. İthal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinin uygulandığı planlı dönemde istihdam katma değer esnekliği 0,22 olmuştur⁽²⁾. Bu nedenle iktisaden faal nüfus % 1,8 oranında artarken, istihdam hacmi % 1,5 oranında artmış ve dönemde işsizlik çoğalmıştır.

İstihdam katma değer katsayısının değerinin küçük olması, planlı dönemde uygulanan ekonomik politikalarla yakından ilgilidir. Bilindiği gibi bu dönemde sermaye birikimini hızlandırmak için düşük döviz kuru ve düşük faiz politikası uygulanmıştır. Bu politikalar, sermaye birikimini ve büyümeyi hızlandırmakla beraber, sermaye yoğun teknolojinin uygulanmasına yol açarak istihdam katma değer esnekliği katsayısının değerinin azalması sonucunu vermiştir.

d- Büyüme Politikası ile Bütünleştirilmiş İstihdam Politikasının Uygulanması

Planlı dönemde istihdam sorununun hızlı bir büyüme ve sanayileşme ile çözülmesi esas alınmıştır. Sektör ve alt-sektörler esas alınarak bir istihdam politikası uygulanmasına gidilmemiştir. Bu durumun yukarıda da belirttiğimiz gibi istihdam katma değer katsayısının düşük olması sonucunu vermiştir.

III. EKONOMİK BUNALIM VE DIŞA AÇIK BÜYÜME POLİTİKASI

1974 yılında başlayan petrol şoku ve bunun sonucunda Dünya Ekonomisinde ortaya çıkan stagflasyonun Türk ekonomisi üzerinde etkilerini göstermesi ile 1977 yılından itibaren ithal ikamesine dayanan sanayileşme politikası tıkanmaya başlamıştır. Dış ticaret hadlerinin Türkiye lehine dönmesi ve 1977 yılından itibaren hızlanan enflasyona rağmen uygulanan sabit döviz kuru politikası ekonomimizin döviz dar boğazına düşmesine neden olmuştur. Döviz dar boğazı özellikle sanayi üretimde tıkanıklar

(2) İbrahim Tanyeri, "Türkiye'de İktisadi Kalkınma, İstihdam ve İşsizlik," 1984'den 1985'e Türkiye Ekonomisi, Ankara Sanayi Odası Yayını, Nisan, 1985, Ankara, pp. 185-201.

ortaya çıkarmıştır. Üretim ve ithalattaki tıkanıklıklara rağmen genişletici para ve maliye politikalarının uygulanması ekonomideki talep enflasyonu baskılarının giderek şiddetlenmesi sonucunu vermiştir. Enflasyon oranı 1978'de % 53, 1979'da % 79 ve 1980 de 107 olmuştur. Şiddetli enflasyonist baskıya karşın fiyat kontrollerinin uygulanması sonucunda yokluk ve karaborsa ortaya çıkmıştır. Sanayi üretim 1979 ve 1980 yıllarında % 5,4 gerilemiş ve G.S.M.H.'nin büyüme hızları aynı yıllarda negatif olmuştur. Sabit sermaye yatırımlarında da aynı dönemde gerilemeler olmuştur. Bu gelişmelere bağlı olarak 1979-1980 döneminde işsiz sayısında ve işsizler oranında çok hızlı bir artış meydana gelmiştir. 1977'de 1 milyon 920 bin olan işsiz sayısı, 1980 yılında 2 milyon 520 bine yükselmiştir. Aynı dönemde işsizlik oranı ise % 12,1'den % 15,1'e yükselerek, çok hızlı bir artış göstermiştir.

Ekonomimizin içine düştüğü bunalım 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin uygulanması sonucunu vermiştir. Uygulamaya konan ekonomik programın temel amaçlarına kısaca değinmemiz konumuz açısından faydalı olacaktır⁽³⁾.

– Uygulanan ekonomik programın temel felsefesi ve uzun dönemli amacı Türkiye'de devletin ekonomiye olan doğrudan müdahalelerini asgariye indirerek serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaktır. Serbest piyasa ekonomisinde makro yönden genel dengelerin belirlenmesi ve mikro yönden öncelikli sektörlerin tesbiti ve teşviki şeklinde yol gösterici planlama söz konusu olmakla beraber temelde ekonomide kaynak dağılımının fiyat mekanizması ile sağlanması hedeflenmektedir.

– Sanayileşme stratejisi değiştirilmiş, ithal ekonomisine dayalı iç talep genişlemesi ile desteklenen, ucuz kredi ve ucuz döviz ile kaynak sağlanan sanayileşme stratejisinden mukayeseli üstünlükler teorisini esas alan dışa açık bir sanayileşme politikasına geçilmiştir. Buna göre sanayide yapısal değişimin sağlanması esas alınmış ve bu yapısal değişimin piyasa mekanizması ile başarılması amaçlanmıştır.

– Ekonomik istikrarın sağlanması ve ekonomide kaynak ve gelir dağılımını bozan enflasyonun kontrol altına alınması için denk bütçe, sıkı para ve reel faiz politikaları uygulanmaya çalışılmıştır.

– Dış dengenin sağlanması ve döviz darboğazının aşılması için genel olarak döviz girdilerini ve özel olarak ihracatımızı hızla geliştirerek gerçekçi kur ve kapsamlı ihracatı teşvik politikalarının uygulanmasına başlanmış ve kambiyo sistemi geniş ölçüde serbestleştirilmiştir.

(3) *Orhan Morgil, 24 Ocak Ekonomik Politikalarının Sektörlere ve Firmalara Etkileri ve Alınması Gerekli Tedbirler, Yeni Forum Derg. Cilt 3, Sayı 79, 15 Aralık 1982.*

Uygulanan yeni ekonomik program Türkiye'nin döviz darboğazından kurtulup, dış ödemeler bilançosunda belli bir dengeye ulaşması yönünden başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak, ekonomik istikrarın sağlanması ve enflasyonun kontrol altına alınmasında yeterli bir sonuç elde edilememiştir.

1981-1984 döneminde istihdam politikasının özünü atıl kapasitenin harekete geçirilerek üretimin artırılması ve yatırımların emek yoğun ve dışa açık sanayilere yönlendirilmesi teşkil etmiştir. Gerçekci kur ve reel faiz politikaları ile sermayenin pahalı bir faktör haline getirilmesi ve ücret artışlarının sınırlandırılması yatırımların daha ziyade emek yoğun alanlara kaymasına imkân vermiştir. Ancak, istikrar politikalarına ağırlık verildiği için gerek kamu ve gerekse özel sektörün yatırımlarındaki artış sınırlı kalmıştır. Üçüncü plan döneminde, yani 1973-1977 yılları arasında, sabit sermaye yatırımların G.S.M.H. içindeki payı % 19,7 olmuştur. 1981-1984 döneminde bu oran % 18,5 olarak gerçekleşmiştir. 1981-1984 döneminde G.S.M.H.'ların ortalama yıllık büyüme hızı % 4,4 olarak gerçekleşmiştir. 1980-1984 döneminde toplam yatırımların ve büyüme hızının sınırlı düzeyde artışı sonucu yeterli istihdam yaratılamamış ve işsizlik giderek artmıştır. Devlet planlama teşkilatının en son verilere göre yaptığı hesaplara göre 1984 yılında işsiz sayısı 3 milyona ve işsizlik oranı % 16,6'ya ulaşmış bulunmaktadır.

İşsiz sayısının ve işsizlik oranının sürekli olarak artması Türkiye'de istihdam politikalarının başarılı olmadığını göstermektedir. İstihdam ve işsizlik konularına daha kapsamlı ve tutarlı politikalarla yaklaşılması gerekmektedir.

IV. UYGULANMASI GEREKLİ İSTİHDAM POLİTİKALARI

Türkiye'de son yıllarda nüfus artışının yeniden hızlanması ve Türkiye'nin çok genç bir nüfus yapısına sahip olması, önümüzdeki yıllarda kalkınma planlarında istihdam politikalarına büyük bir öncelik verilmesini gerektirmektedir. Son nüfus sayımında yıllık nüfus artış hızı, bir önceki sayımda belirlenen % 2,2'den % 2,7'e yükselmiştir. Diğer taraftan, toplam nüfusumuzun % 50'sini 0-19 yaş grubu teşkil etmektedir. Bunun yanında, D.P.T. işsizlik oranını hesaplarken öğrencilikle ilişkisi olmayan ve boşta gezer durumunda bulunan 2,7 milyon 15-24 yaş grubunda olan gençleri işgücü fazlası tanımı dışında tutmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de genç nüfusun işsizlik oranının genel ortalamanın çok üzerinde olduğunu söyleyebiliriz. Bütün bu gerçekler, Türkiye'de istihdam politikalarına birinci öncelik verilmesini ve istihdam politikaları belirlenirken emek arz ve talebinin bir bütün olarak ele alınmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'de istihdamın geliştirilmesi ve işsizliğin giderek azaltılması için istihdam politikası aşağıda belirtilen esaslara dayandırılmalıdır.

– Sektör ve alt sektör analizleri yapılarak yatırımların yönlendirilmesinde emek yoğun sahalara ağırlık verilerek istihdam katma değer esnekliği katsayısının yükseltilmesi gereklidir. Geçmişte olduğu gibi sermaye yoğun teknolojilere ağırlık verilmemesi için gerçekçi kambiyo kuru ve reel faiz politikalarının istikrarlı bir şekilde önümüzdeki yıllarda da uygulanması faydalı olacaktır. Emek yoğunluğu ağır olan alt-yapı, konut ve turizm yatırımları ile özellikle tarıma dayalı ve hammaddesi Türkiye'de bulunan sanayi yatırımlara öncelik verilmelidir.

– Önümüzdeki yıllarda yıllık nüfus artışı hızının % 2,4, iktisaden faal nüfus artışının % 2 ve istihdam katma değer esnekliği katsayısının % 30 olacağını kabul edersek, Türkiye'de istihdam sorununun çözülebilmesi için G.S.M.H.'ların yıllık ortalama hızının % 7 olması gerekmektedir. Bilindiği gibi Beşinci Beş Yıllık Kalkınma planı yıllık ortalama büyüme hızının % 6,3 olmasını hedeflemiştir. Bu hedefin istihdam sorununun çözülmesi için bir miktar daha yükseltilmesi gerekmektedir. Türk ekonomisinde % 7'lik bir büyümenin sağlanabilmesi için G.S.M.H.'ların % 22'si yatırıma yönlendirilmelidir. Diğer bir ifade ile yatırımların artırılması için ekonomimizde daha fazla sağlıklı finansman kaynağı yaratılmalıdır.

– Türk ekonomisinde sağlıklı finansman kaynağının yaratılmasının bir yolu devlet tasarruflarının artırılmasıdır. 1970'li yıllarda devlet bütçesinin % 30'u yatırıma ayrılırken bu oran son yıllarda % 20'nin altına düşmüştür. Bu nedenle, bir taraftan devletin cari harcamalarını azaltacak program bütçe uygulamasının ciddiyetle ele alınması ve diğer taraftan vergi sisteminin ve vergi idaresinin vergi kayıplarını asgariye indirecek ve vergi gelirlerini artıracak şekilde sürekli olarak geliştirilmesi önemlidir. Son yıllarda geliştirilen "fon" uygulamaları ile özellikle alt-yapı ve konut sektörlerine kaynak aktarımında esnek bir sistem getirilmiştir.

Bu esneklik faydalı olmakla beraber, fon kaynaklarının etkin kullanılmasına özel bir gayret gösterilmesini de gerekli kılmaktadır.

Türk ekonomisinde orta dönemde kaynak yaratılmasının temel ve en etkin yolu ekonomimizde verimliliğin artırılmasıdır. Türkiye'de gerek kamu sektörü ve gerekse özel sektör verimlilik artışına gereken ağırlığı vermemiştir. Nitekim, 1960, 1982 yılları arasında verimliliğin Federal Almanya'da % 120 ve Fransa'da % 80 artmasına karşılık, Türkiye'de verimlilik artışı % 5 olmuştur⁽⁴⁾. Kalkınma ve sanayileşme yönünden önemli bir gelişme gösteren Türk ekonomisinde artık kaynak yaratmanın verimlilik artışı ile olabileceğini anlamamız gereklidir. Kamu ve özel sektör üst-düzey yöneticilerinin mo-

(4) Devlet Bakanlığı İMYKK, *İşsizlikle mücadele*, Yayın No. 2, Haziran 1985, Ankara, p. 10.

dern yönetim tekniklerini, hizmet içi eğitim programları, teşvik edici ücret sistemlerini uygulayarak verimlilik artışı sağlamaları şarttır. Diğer taraftan, ekonomimizde tekelleşimin önlenmesinin ve iç ve dış rekabete işlerlik kazandırılmasının verimlilik artışı yönünden önemini belirtmek faydalı olacaktır. Bunun yanında, kanımca ihracat ve yatırımlara uygulanan teşvik sisteminin giderek verimliliği esas alan bir baza oturtulması kaçınılmazdır. Amerikan ekonomisinde bu şekilde uygulamaların başlatıldığını unutmamalıyız.

Verimliliğin ve iç tasarrufların artırılması yönünden enflasyonun önlenmesi gereklidir. Enflasyonun son yıllarda yeniden hızlanması ekonomimiz açısından önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Enflasyon dönemlerinde rasyonel hesaplama yapılamadığından yatırımlar verimsiz sahalara yönelmektedir. Aynı zamanda enflasyon kişilerin tasarruf eğilimlerini menfi yönde etkilemektedir.

İstihdam politikasında dengeli ve gerçekçi bir ücret politikasının uygulanması önemlidir. Ekonomik yönden ücretler bir yandan bir maliyet unsuru, diğer yandan iç piyasada toplam talebi belirleyen en önemli unsurlardan biridir. Bu nedenle dengeli bir ücret politikası istihdam hacminin genişletilmesine imkan yaratır. Ücret sisteminin belirlenmesinde iş etüdlerinin esas alınması ve özellikle genç işçilerimizin niteliklerini geliştirmelerini teşvik edici bir ücret sisteminin uygulanması, verimlilik ve istihdam artışına imkân verecektir. Sosyal adalet ilkesini gözönünde bulunduran dengeli ve gerçekçi bir ücret sistemi çalışma barışının sağlanması ve idamesini temin ederek istihdam hacminin artırılmasına olumlu katkılarda bulunacaktır.

İstihdam konusuna arz yönünden baktığımızda, son nüfus sayımında nüfus artış hızının % 2,7 olduğunu görüyoruz. Bu durumda iktisaden faal nüfus artışının yani emek arz artışının % 2-2,2 arasında olacağını beklileyebiliriz. Emek arzının Türkiye'de birçok diğer ülkeye göre çok hızlı bir şekilde artması, ekonomimizi zorlamakta ve istihdam sorununun çözümünü çok güçleştirmektedir.

Bu noktada bir hususun belirtilmesi faydalı olacaktır. Teorik olarak bir ülkenin büyüklüğü ve sahip olduğu doğal kaynaklara göre ekonomik yönden optimum bir nüfus büyüklüğü vardır. Ancak, uygulamada, bu optimal nüfus büyüklüğünü kesin çizgilerle tespit etmek mümkün değildir. Konuya bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin geçmişte nüfus artışını teşvik etmesi doğru bir politika olarak değerlendirilebilir. Bugün, Türkiye'nin nüfusu 52 milyona ulaşmış bulunmaktadır. Bunun yanında, işsizlik büyük boyutlara ulaşmıştır. Türkiye, uygulayacağı istihdam politikasında emek arzını azaltıcı tedbirlere ağırlık vermek zorundadır. Bu nedenle, ciddi ve kapsamlı bir aile planlamasının uygulanarak önümüzdeki yıllarda nüfus artış hızımızın mutlaka % 2 oranının altına çekilmesi gereklidir. Gerek sanayileşmiş ülkelerde ve gerekse başta Sovyet Rusya olmak üzere sosyalist ülkelerde nüfus artış hızının % 1'in altında olduğunu belirtmemiz, konuya açıklık getirecektir.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin uygulamaya konması sonucunda bazı şirketler finansman güçlüğü içine düşmüş ve yatırımlarını tamamlayamamış veya tamamladıkları tesislerini işletmeye alamamışlardır. Bunlar içinde özellikle yurt sathına dağılmış, emek-yoğun teknolojilere ağırlık veren ve geniş ölçüde yerli hammaddeye dayanan çok ortaklı işçi şirketleri önemli bir yer tutmaktadır. Bu şirketlerin bir program dahilinde işletmeye alınarak yurt ekonomisine kazandırılması kısa dönemde önemli bir istihdam imkânı yaratacaktır. Bu konuda Devlet Planlama Teşkilatı ve DESİYAB'ın yaptığı çalışmalar vardır. Bu çalışmaların hızlandırılması ve işçi şirketleri yönünden müsbet sonuçların bir an önce alınması büyük önem arz etmektedir.

Sayısı 200'ü aşan Türk müteahhidlik firmaları Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da 15 milyar doların üzerinde ihale almışlardır. Ortadoğu ülkelerinde 200 bin Türk işçisi çalışmaktadır. Yapılan araştırmalar, önümüzdeki beş yıl içerisinde Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin planlarında öngörülen yatırımların 500 milyar dolar civarında olacağını göstermektedir. Türk müteahhidlik firmaları devlet tarafından yeterli teşvik ve kredi ile desteklendikleri takdirde bu pazarın % 10'na sahip çıkabilirler. Bu gelişme hem Türk işçilerine istihdam imkânı yaratacak ve hem de ülkemize büyük ölçüde döviz kazandıracaktır.

Türk ekonomisinde uygulanacak istihdam politikasının en önemli unsuru teknik ve mesleki eğitimin yaygınlaştırılmasıdır. Çok genç bir nüfus yapısına sahip olmamız ve gençlerde işsizlik oranının yüksek olması, gençlerimize teknik bilgi ve beceri kazandıracak eğitime giderek daha fazla kaynak ayrılmasını zorunlu kılmaktadır. Burada önemle üzerinde durulması gereken nokta, eğitim düzenimizde klasik lise eğitiminden teknik ve mesleki eğitime kayılmasıdır. Türkiye'de beceri kazanan gençlerimiz çok kolaylıkla iş bulmaktadırlar. Nitekim orta okul mezunlarında işsizlik oranı % 11,5 iken orta sanat okulu mezunlarında bu oran % 0,2'dir.

Diğer taraftan iş başında eğitim sisteminin geliştirilmesi ve işbaşı eğitiminin yaygınlaştırılması için Sanayi Odalarının ve Sendikaların birlikte çalışmaları ve hükümet, Sanayi Odaları ve Sendikalar tarafından mali fon temin edilmesi gereklidir.

Eğitim çalışmalarının başarı kazanabilmesi için nitelikli işçiye daha yüksek ücret verilmesini sağlayacak ücret sisteminin uygulanması çok önemlidir.

Beşinci Beş Yıllık Planda öngörülen teknik ve mesleki insangücünün çalışma hayatındaki görev, yetki, ünvan, sorumluluk ve ücret kademelerinin tespiti ve hizmet içi eğitiminin ilerlemelere temel teşkil etmesi ile ilgili tedbirin hızla uygulamaya konması gençlerin mesleki ve teknik eğitime daha fazla talep göstermeleri yönünden büyük önem arz etmektedir.

Genç işçiler arasında işsizliğin azaltılması için işverenleri gençleri istihdam et-

meye yöneltecek kapsamlı bir teşvik sistemi hazırlanarak, bir an önce uygulamaya konulmalıdır.

SONUÇ

Türk ekonomisinin en önemli sorunlarından birini teşkil eden yapısal işsizlik son yıllarda giderek artmıştır. İşsiz sayısı 3 milyona ve işsizlik oranı % 16,6'ya yükselmiştir. Bu nedenle, Türkiye'de iktisadi kalkınma stratejisi içinde istihdam politikalarına önemli bir ağırlık verilmesi zorunlu hale gelmiştir. Geçmişte olduğu gibi işsizliğin sadece ekonomik büyümenin hızlandırılması ile çözülmesi yaklaşımı yeterli değildir. Bu yaklaşım yanında sektör ve alt-sektör analizleri yapılarak yatırımların yönlendirilmesinde istihdam etkisi mutlaka göz önüne alınmalıdır. Diğer taraftan, teşvik sistemi gözden geçirilerek, verimlilik ve istihdam artışını esas alan bir teşvik sistemi tutarlı bir şekilde geliştirilmeli ve kısa sürede uygulamaya konmalıdır.

BİBLİYOGRAFYA

- Bircan, İsmail; Türk Ekonomisinin Dışa Açılmasının İstihdamın Gelişmesine Etkileri, DPT, Mayıs 1983, Ankara
- Dülger, İlhan; Türkiye'de İşsizliğin Sebepleri, İşgücü Fazlasının Yapısı ve Politikaların Etkinlik Derecesi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilim Uzmanlığı Tezi, Ağustos, 1984, Ankara.
- Devlet Bakanlığı, İMYKK; İşsizlikle Mücadele, Yayın No. 2, Haziran 1985, Ankara.
- Hamurdan, Yusuf; "Teknoloji Seçiminin İstihdam Politikasındaki Yeri", Türkiye İktisat Kongresi, DPT Yayın no. 1983, Ankara, 1981, Cilt III.
- Morgil, Orhan ; "24-Ocak-Ekonomik Politikalarının Sektörlere ve Firmalara Etkileri ve Alınması Gerekli Tedbirler", Yeni Forum Dergisi, Cilt III, Sayı 79, 15 Aralık 1982.
- Tanyeri, İbrahim; "Türkiye'de İktisadi Kalkınma, İstihdam ve İşsizlik", 1984'den 1985'e Türkiye Ekonomisi Semineri, Ankara Sanayi Odası Yayını, Nisan 1985, Ankara.

TABLO : I
İŞGÜCÜ ARZ VE TALEBİ
(1962–1984)

	1962	1972	1982 ^(*)	1984 ^(*)
I. Sivil İşgücü (E + K)		15.873	18.198	18.681
II. İşgücü Talebi		14.037	15.467	15.706
III. Toplam İşgücü Fazlası (000)	1.370	1.836	2.731	2.975
Açık işsiz (000)	100	373	866	1.010
İş aramayan işsiz (000)	320	563	1.200	1.300
Tarımdaki gizli işsiz (000)	950	900	665	665
Toplam İşgücü Fazlası Oranı (%)	10,5	12,3	15,6	16,5
IV. 15 + Yaş nüfusun işgücüne katılma oranı (%)	78,8	70,47	61,54	60,78
V. Bağımlılık oranı (%)	1,3	1,65	2,03	2,12

(*) En son verilere göre, nüfus, işgücü arz ve talebi 1923–2000 döneminin tamamını kapsayacak şekilde gözden geçirilmiştir.

Kaynak : DPT.

