

Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve İstihdam Meseleleri

Doç. Dr. Nusret EKİN

I — Türkiye'de Ekonomik Gelişme :

Bilindiği gibi herhangi bir memleketin ekonomik gelişme hızını tayin eden faktörler sayılamıyacak kadar çoktur. Fakat bütün bu dağınık, sosyal, ekonomik, kültürel, v.s. faktörler arasında, istihdamın bünye ve hacmine tesiri bakımından, bilhassa gayri safi millî hasılâdan yatırıma ayrılan payın nisbî yüksekliği üzerinde durmak icab eder. Esasında gayri safi millî hasılâdan yatırıma ayrılan payın oranı ile, ekonomik gelişme arasında kuvvetli bir korelasyon olduğu umumiyetle bilinen bir gerçektir. Diğer taraftan gelirdeki yatırım payı yanında, yatırımın bünyesinin de ele alınması ve toplam yatırım içinde, hususile endüstriyel yatırımların hacminin bilinmesi, gerek millî gelir artışları, gerek istihdam değişimleri bakımından büyük bir önemi haiz bulunmaktadır.

Nitekim bu vakıa memleketimiz ekonomisinin son yıllardaki gelişmesinde de kendini açıkça göstermiştir. Millî gelir içinde yatırım oranlarının ve yatırım oranları içinde de endüstriyel yatırımların nisbî olarak daha yüksek olduğu devrelerde, millî gelir artışı çok daha süratli bir seyir takip etmiştir¹.

Mecmu yatırımlar içinde makine ve teçhizata tahsis edilenlerin millî gelir artışı bakımından önem kazanması, makina ve teçhizat yatırımlarının ise, dönüp dolaşım neticede Türkiye'nin dış satın alma gücüne bağlı bulunması, memleketimizin en ciddi problemleri arasındadır. Diğer bir ifadeyle, yıllardır devam edegelen müzmin dış tediye açıkları, ekonomik gelişmeyi büyük ölçüde dış yardımlara bağlı bir duruma sokmak-

1) Üstünel, Besim; Yatırım Seviyesi ve Dış Yardımlar; Forum; Sayı; 258; S. 10.

tadır². Filhakika ikinci dünya savaşı sonrasında memleketimizle az çok benzer bir ekonomik bünye arzeden bazı az gelişmiş ülkelerin, bir müddet sonra dış yardımlara dahi ihtiyaç göstermeden ekonomik gelişmelerini hızla devam ettirme imkânına kavuşmalarına mukabil, Türkiye'nin hiç değilse daha 10-15 yıl dış yardıma muhtaç olacağı hesaplanmaktadır³.

Diğer taraftan dış yardımların ekonomik gelişme üzerindeki bu stratejik önemine mukabil, son yıllarda "Türkiye Yardım Konsorsyomu" kanalıyla yapılan dış yardımların gittikçe azalması, plân hedeflerine uygun kalkınma hızının gerçekleşmemesi bakımından üzerinde önemle durulması icab eden bir problem ortaya çıkarmıştır. Ashında plân hedeflerinin realize edilebilmesi için, her yıl ne kadar dış yardıma muhtaç olduğumuz ve bu ihtiyacın ne kadar müddetle devam edeceği bugün bütün teferruatıyla bilinmektedir. Ancak iç ve dış finansman kaynakları bakımından ortaya çıkan bazı ciddi güçlükler, gerek özel sektör, gerek kâmu sektörü yatırımlarının gerçekleştirilememesi ihtimaline yol açmış bulunmaktadır.

Esasen bu gün dış yardımların büyük bir kısmı, bilindiği gibi, yeni yatırımlar yerine, dış borçlarımızın taksit ve faizlerinin ödenmesine tahsis edilmekte, muayyen bir kısmı ise, ancak mevcut tesislerin yedek parça ve ham madde ihtiyaçlarını karşılayabilmekte ve dış ticaret açığının kapatılmasına sarfedilmektedir. Bu durum, yeni makina ve teçhizat yatırımları için önemli dış finansman güçlükleri ihdas etmektedir⁴.

Yukarda sıraladığımız bütün bu problemler bize, Türkiye'nin, ekonomik gelişmesini sağlamak yönünden ne gibi önemli ve ağır meseleleri halletmek zorunda olduğunu açıkça göstermektedir. Bilindiği gibi, Yüksek Plânlama Kurulu tarafından kabul edilen "Plân Hedefleri ve Stratejisine" göre, her yıl gayri safi milli hasılâda % 7 oranında bir gelişmenin gerçekleştirilmesi bazı şartlara bağlı bulunmaktadır. Bu gelişme hızının realize edilebilmesi, "% 14 kadarı iç, % 4 kadarı dış kaynaklardan sağlanmak suretiyle, gayri safi milli hasılânın % 18 i civarında bir yatırım yapılmasını" zaruri kılmaktadır⁵.

2) İbid; S. 11.

3) Development Aid Must be Doubled; Monthly Review of Economic Policy; October, 1964; S. 8.

4) Üstünel; a. g. m.; S. 12.

5) Plân Hedefleri ve Stratejisi; Yüksek Plânlama Kurulu Kararı.

Halbuki, yine bilindiği gibi, bu hedeflerin bir çoğu eski yıllarda ve plânlı devrede gerçekleşmemiş, ekonomik gelişme hızı, dış yardımlar, millî gelir yatırım oranları ve yurt içi tasarruflar umumiyetle plân hedeflerinin gerisinde kalmıştır. Nitekim plânlı devreye geçiş için hazırlık yılı olarak kabul edilen 1962 yılından bu yana, plân prensiplerine uygun olarak 1961 yılı esas alınmak suretiyle hesaplanmış reel kalkınma hızları şöyledir: 1962 yılında % 6.1, 1963 yılında % 7.5, 1964 yılında % 3.9 ve 1962 - 1964 yılı ortalaması ise % 5.8⁶.

Mamafih 1958 - 1961 devresi için yapılmış hesaplara göre, bu 3 yıllık devrede Türkiye'nin gelişme hızının % 2 olduğu tesbit edilmiştir. Bu nisbetlerden de anlaşıldığına göre Türkiye, plânlı devreye girilmeden önceki dönemde ekonomik gelişme yönünden duraklama ve hatta nisbi bir gerileme gösterirken, plânlı devrede ekonomik gelişme büyük bir hız kazanmıştır. Ancak bu hızın, plân hedefi olan % 7 lik kalkınma hızının % 1.2 gerisinde gerçekleştiğini de gözden uzak tutmamak lâzımdır. Öte yandan mesele % 3 e yaklaşan nüfus artışı dikkate alınarak mütalea edilirse, 1958 - 1961 devresinde Türkiye'de ekonomik gelişme yerine, gelirlerde % 1 oranında gerileme olmuş, 1962 - 1964 devresinde ise, % 3 oranında net bir artış sağlanmıştır⁷.

Türkiye'nin ekonomik gelişme hızında açıkça kendini gösteren düşme ve yükselmeler, esas itibarile iklim şartlarına bağlı olarak ziraat istihsalde meydana gelen artış ve düşüşleri aksettirmektedir. Millî gelir içinde ziraat sektörünün hâkim olduğu ve ziraat istihsalin büyük ölçüde iklim şartlarındaki değişmelere bağlı bulunduğu memleketimizde; tabii şartların gelişme hızı üzerinde önemli etkileri olmaktadır. Nitekim bugün Türkiye'de Millî Gelirin % 41 i tarım sektöründen elde edilmektedir.

Diğer taraftan sabit fiatlarla 1963 - 1964 yıllarında sektörler itibariyle gelişme hızıyla ilgili tahliller yapacak olursak, tarım sektöründeki gelişme hızında kaydedilen dalgalanmaların, Türkiye'nin ekonomik gelişme hızına nasıl direkt olarak tesir ettiğini açıkça görürüz. Nitekim 1963 yılında tarım sektöründe % 7.4 olan gelişme hızı, 1964 yılında % 1.6 ya düşmüş, sanayi sektöründe gelişme hızı % 8.0 dan, % 8.3 e çıktığı, hizmet sektöründe ise gelişme hızı % 7.5 dan sadece % 6.5 gerilediği halde, toplam ekonomik gelişme hızı 1963 de % 7.5 dan, 1964 de

6) Üstünel, Besim; Kalkınma Hızı ve Ötesi; Cumhuriyet Gazetesi; 15 Mart 1965.

7) Feyzioğlu, Turhan; Millî Gelir ve Kalkınma Hızı; Milliyet Gazetesi; 15 Mart 1965.

% 3.9 a büyük bir hızla düşmüştür⁸. Fakat şu husus aşikârdır ki, gerek sanayide gerçekleştirilmiş gelişme hızı, gerek toplam kalkınma hızı, daha evvelce de işaret ettiğimiz gibi, plân hedeflerinin önemli ölçüde gerisinde kalmış bulunmaktadır.

Aslında, birinci beş yıllık kalkınma plânımız sanayie öncelik tanımaktadır. Nitekim % 7 lik gelişme hızının gerçekleşmesi, tarım sektöründe % 4.2 ye ulaşan bir gelişmeyi ön gördüğü halde, sanayi sektöründe yıllık gelişme hızı % 12.9 olarak hesaplanmıştır. Böylece Türkiye'de ekonomik gelişmenin, esas itibariyle sanayi sektöründeki inkişafa bağlı olarak hızlandırılması düşünülmüştür. Halbuki yukardaki izahlarımızdan da anlaşılacağı gibi, ziraî sektördeki ekonomik gelişme büyük dalgalanmalar gösterirken, sanayi sektöründeki gelişme hızı da maalesef hedeflerin oldukça gerisinde gerçekleşebilmiştir⁹.

Filhakika Türkiye'de sanayi sektöründeki yatırımların hızlandırılması yoluyla gerçekleştirilmek istenen ekonomik büyümenin plân hedeflerinin gerisinde tahakkuk etmesinin ana stratejik sebeplerinden birini memleketimizde tasarruf eğiliminin çok düşük oluşu teşkil etmektedir. Vergi reformu yoluyla, cebri tasarrufun yatırımlar için bir fon teşkil etmesi imkânları zorlanmadığı müddetçe, düşük gelir grublarında marjinal tasarruf eğilimi fevkalâde zayıf bir mahiyet arz etmektedir. Böylece plânlı devrede % 12 oranında tahakkuk eden tasarruf temayülü, hızlı bir sanayileşme için ciddi müşküller yaratmıştır. Bu gün gelişmiş ekonomiler de yurt içi tasarruf millî hasılâ oranlarının umumiyetle % 20-22 gibi yüksek bir nisbete varmasına mukabil, az gelişmiş ülkelerde bu oran % 8-10 a kadar düşmektedir¹⁰.

Türkiye'de yurt içi tasarruf millî hasılâ oranlarının tesiri ile son yıllarda, millî hasılâ yatırım oranlarının da nisbi bir düşüklük gösterdiğini görüyoruz. Her ne kadar 1948 - 1963 senelerini kavrayan 15 yıllık tahliller, bu devre zarfında % 100 e ulaşan bir artış kaydetmiş ve 1948 - 1957 devresinde yıllık gayri safi millî hasılâ yatırım oranları % 10.1 e, 1952 - 1955 devresinde % 13.4 e, 1956 - 1959 devresinde % 13.8 e, nihayet 1960 - 1963 devresinde % 15.6 ya ulaşmışsa da, bahis konusu nispetler

8) Tuncer, Baran; Gelişme Hızı; Milliyet Gazetesi; 14 Mart 1965. Ayrıca Bk. Üstünel, Besim; İktisadî Durum; Forum; Sayı: 260; S. 7.

9) İktisadî Rapor, 1966; T. T. O., S. O. ve T. T. B.; Ankara; 1966; S. 11

10) Üstünel, Besim; İktisadî Kalkınmanın Güçlükleri; Milliyet Gazetesi; 5 Mart 1965.

plânlı gelişme devri için hedef kabul edilmiş bulunan % 18 lik bir yatırım oranının daima gerisinde kalmıştır¹¹. Şüphesiz bu millî hasılâ - yatırım oranlarına, dış yardım ve borçlanmalar yoluyla elde edilen dış finansman kaynakları da dahil bulunmaktadır.

Yine plân hedefleri bakımından % 4 olarak düşünülen, dış finansman yatırımları, ele alınan bu devrede vasatî olarak gayri safi millî hasılânın sadece % 2 sine ulaşabilmiştir. Eğer Türkiye dış borçlanma olmadan, ekonomik gelişmesini devam ettirmek isteyecek olursa, % 20 nin üstünde bir yurd içi tasarruf millî hasılâ oranını realize etmek zorundadır. Bu ise, önümüzdeki kısa devrede, tasarruf oranının % 50 arttırılmasını zaruri kılacaktır. Hiç şüphe yoktur ki, böyle bir hedefe erişmek çok ağır ve müşkül şartlara bağlıdır¹².

1963 yılında kamu ve özel sektör yatırımları esas itibariyle % 90 nin üstünde bir uygulama oranına varmış ve genellikle 1963 yatırım seviyesi bakımından plân hedeflerine ulaşmıştır. 1964 yılında ise, hem özel sektör, hem kamu sektörü yönünden, plân hedeflerinin bir hayli gerisinde kalmıştır. Hususiyile 1964 yılında, imalât sanayiinde özel sektör yatırımları, 1963 yılına nazaran % 20 - 25 oranında çok daha düşük nisbetlerde gerçekleşebilmiştir. Aynı durum kamu sektörü için de vartir. Kaldı ki, yatırımlar içinde hususiyile inşaat v.s. tipi yatırımların önemli bir yer işgal etmesi, ekonomik gelişme hızını büyük ölçüde etkilemiştir. Makina ve teçhizat yatırımları yerine, prodüktif olmayan ve gayri safi millî hasılâyı arttırmayan yatırımların tercih edilmesi, ekonomik gelişme hızını, hususiyile 1964 yılında, bilhassa yavaşlatmıştır.

Kalkınma plânının 1965 yılı uygulamasında da, kamu yatırımlarının % 35 oranında açık vereceği tahmin edilmiştir. 1964 yılında % 77.6 oranında gerçekleşen yatırımların, 1965 yılında daha da düşük bir oranla % 70 nispetinde realize edilebileceği tahmin edilmektedir. 1966 yılı için yapılan tahminlerde ise, bu yılda yatırımların ekonomik gelişme yönünden çok ciddi bir finansman problemi yaratacağı ifade edilmektedir.

Netice olarak Türkiye'de ekonomik gelişme ile ilgili izahlarımızı şu şekilde özetleyebiliriz. Son yirmi yıllık devreyi içine alan ikinci dünya savaşı sonrasında Türkiye'nin gelişme çabaları, esas itibariyle, memleketimizde hızlı bir ekonomik gelişmenin gerçekleşmesini imkân dahiline sokamamıştır. Türk ekonomik gelişmesinin en bariz özelliği, ötedenberi

11) İbid.

12) İbid.

bilindiği gibi, çok yavaş bir seyir takib etmesidir. Nitekim plânlı ekonomik devreye geçinceye kadar olan dönemde, ekonomik gelişme hızı çok düşüktür.

Türkiye ekonomisinde nisbî bir gelişme, billhassa 1962 den sonraki devrede kendini hissettirmeye başlamıştır. Aslında Türkiye'nin ekonomik gelişmesi çok ciddi ve önemli iç ve dış, sosyal ve ekonomik faktörlerin ağırlığı altındadır. Birinci beş yıllık plânlı kalkınma devresinde, Türkiye önemli gelişme hamleleri yapmış olmakla beraber, birinci beş yıllık plân devresinin büyük bir başarı ile geçirilmekte olduğunu söylemek mübalağalı bir iddia olur, kanaatindeyiz.

Hususiyle bu devrede, plân hedeflerinin hemen daima gerisinde kalmış ve ekonomik gelişme bir türlü arzu edilen hıza kavuşamamıştır. Kaldı ki, müteakip izahlarımızdan da anlaşılacağı gibi % 7 lik bir kalkınma hızı, Türkiye'nin istihdam meselelerinin çözümüne, hiç olmazsa kısa devrede, esaslı hâl çareleri getirememektedir.

II — Türkiye'de İstihdam Meseleleri :

Türkiye'nin çok hızlı bir nüfus artışına sahip olduğu, toplam nüfus için de çocuk yaş grubunun çok önemli bir yer işgal ettiği, bu yüzden her yıl işgücüne katılan gençlerin önemli bir hacme vardığı ve işgücünün halihazır durumu itibariyle büyük oranda ziraatte istihdam edildiği, işgücü içinde ecirlerin mahdut bir nispeti teşkil eylediği, nihayet dinamik bir emek arzına sahip ve az gelişmiş ülkelerin bütün hususiyetlerini taşıyan bir memleket olduğu en yaygın olarak bilinen bir husustur¹³.

Diğer taraftan emek arzındaki bu dinamik gelişmeye mukabil, emek talebinin, Türkiye'nin istihdam meselelerine hâl çareleri getirecek bir sürat ve hacimde gerçekleşmemesi, Türkiye'de istihdamın bünyesini tayin eden en önemli bir faktör rolü oynamaktadır. Başka bir ifadeyle, emek arzıyla emek talebi arasındaki kronik intibaksızlık, istihdamın bünyesini şekillendirmekte ve hacmini tayin ve tahdit etmektedir¹⁴. Şu hale göre mesele, emek arzıyla, emek talebi arasındaki muvazenesizliği gide-

13) Ekin, Nusret; Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ekonomilerde Emek Arzının Hususiyetleri; Sosyal Siyaset Konferansları; XV. Kitap; S. 147 ve devamı.

14) Tuna, Orhan; Labour Force and Employment Problems in Turkey; Papers Read at the R C D Colloquium on Common Problems of Economic Growth; Karachi, June 28-30, 1965; S. 118.

rebilmek için, emek talebine, Türkiye'de ekonomik bünye içinde, yıllardır birikmiş açık ve gizli işsizleri ve noksan istihdama tâbi milyonluk kütleleri massedebilecek bir genişlik vermek icab. ve zarureti halinde karşımıza çıkmaktadır.

Nitekim memleketimizde hızla artan nüfusa bağlı olarak gittikçe genişleyen işgücü, esas itibariyle fiilî emek talebinin kifayetsiz oluşu yüzünden, işgücünün bünyesi içinde açık ve gizli işsizlerin hacmini artırma yönünde tesirler meydana getirmektedir. Aslında kifayetsiz bir ekonomik gelişme, iktisaden az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi memleketimizde de kendini, istihdam bünyesi yönünden açık ve irade dışı bir işsizlik yerine tembellik, atalet, boş gezerlik, gizli işsizlik, noksan istihdam ve bilhassa nisbî olarak daha küçük bir işgücü hacmi şeklinde ortaya koymaktadır.

Böylece gelişmiş ekonomilerde mecmû efektif talebin zaman zaman kavrayamayıp açıkta bıraktığı bir insan yığını bahis konusu olurken, bura mukabil az gelişmiş ekonomilerde ve bu arada Türkiye'de hızla artan nüfusun yıllardan beri istihsal hacmine sığmayıp taşması neticesinde işsiz kalan bir kütle mevzubahis olmaktadır¹⁵. Nitekim gelişmiş ekonomilerde arızî bir mahiyet arzeden bu istihdam dalgalanması, memleketimizde ekonomik bünyenin bizzatî kendi şartlarından doğmuş bulunmakta ve istihdamın bünyesi içine sindirilmiş bir şekilde sürüp gitmektedir. Şüphe yoktur ki, ekonominin hali hazır gelişme hızına bakarak, hiç olmazsa kısa bir devre içinde, Türkiye'nin kendi istihdam problemlerine köklü bir hâl çaresi getirebileceğini söylemeye imkân yoktur.

Diğer taraftan plânlı ekonomik gelişme devresinde kabul edilmiş bulunan % 7 kalkınma hızının, Türkiye'nin istihdam meselelerine hattâ uzun devrede dahi müessir bir hâl çaresi olamayacağı, ilk beş yıllık plânla ilgili olarak yapılmış bulunan istihdam projeksiyonlarından açıkça görülmektedir. Kaldı ki, Türkiye'nin ekonomik gelişmesi ile alâkalı izahlarımızda, % 7 kalkınma hızının bu devrede cereyan eden türlü menfî faktörlerin etkisi altında, bir türlü gerçekleşmediği de herkesce bilinen bir vakaadır.

Kalkınma plânından alınmış olan aşağıdaki tabloda 1977 ye kadar olan devrede çalışma yaşındaki nüfus, emek arzı ve yaratılması plânlanmış istihdamla işsizliğin seyri görülmektedir.

15) Ülgener, Sabri; Millî Gelir, İstihdam ve İktisadî Büyüme; Sermet Matbaası; İstanbul; 1962; S. 6.

T A B L O — I

Türkiye'de 1962 - 1977 devresinde istihdam
ve işsizlikteki değişimler

(000.000)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1972	1977
15-64 yaş grubu	15.7	61.1	16.5	16.9	17.5	18.0	20.9	24.2
Emek arzı	14.2	14.4	14.7	15.0	15.3	15.7	17.0	19.9
İstihdam	12.7	13.1	13.5	13.9	14.4	14.8	16.8	19.2
İşsizlik	1.5	1.3	1.2	1.1	0.9	0.9	0.8	0.7

Kaynak : : Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl, 1968-1967; Devlet Plân-lama Teşkilâtı; Ankara; 1963; S. 454.

Yukardaki tabloda da görüleceği üzere, beşer yıllık üç devreyi içine alan plân tatbikatı sonunda dahi, Türkiye'nin istihdam meseleleri çözülemeyecektir. Yukarıda gösterilen işsiz rakamları, tarımda belli aylar zarfında çalışan, fakat esasında noksan istihdama tâbi bulunan şahıslar, işsiz kabul edilmemek üzere hesap edilmiştir. Yalnız tarım faaliyetlerinin en kesif olduğu zamanlarda dahi çalışmaması gerekli olan nüfus işsizlere dahil edilmiştir. Buna göre, 1962 yılında açık işsizlerin 1,5 milyona vardığı görülmektedir ki, bu işsizler 1960 yılı toplam işgücünün % 10 undan daha fazla sayıdadır. Bu işsizler, her yıl yeni açılacak 400 bin civarındaki işlerden doğacak emek talebi dikkate alınmak ve her yıl ilk defa iş piyasasına çıkacaklar da hesap edilmek suretiyle 100 bin civarında bir eksilme kaydederek, meselâ 1965 yılında 1.100 bine, 1977 yılında ise 700 bine inecektir. Böylece 1977 yılında dahi ekonomi içinde istihdam edilemeyen 700 bin insan bulunacaktır.

Bilindiği gibi, Türkiye'de ziraat sektöründe istihdam edilmekte bulunan miktarı aşağı yukarı 9 milyona varan işgücü, istihdam tahlillerinde, istihdam edilir şekilde gösterilmektedir. Halbuki, genellikle ekstan-sif ziraat metodlarının uygulandığı memleketimizde, bölgeden bölgeye ve her bölgede istihsal edilen ziraî ürünlerin mahiyetine tâbi olarak çalışma müddetleri değişmekle beraber, ziraî sektörde yılın bir çok zamanları boş geçmekte ve bu sektörde çalışanlar geniş bir şekilde eksik istihdama tâbi bulunmaktadır. Bu konuda elimizde kesin bilgiler bulunmamasına rağmen, muhtemelen ziraatte tatbik edilen teknolojide büyük değişimler olmaksızın, bu sektörde çalışanların miktarını azaltmak mümkün olabilir. Bu hususta D.P. teşkilâtının tarımda istihdamın en yüksek ve en düşük olduğu aylara göre yaptığı bazı tahminler mevcut bulun-

maktadır. Yapılan bu tahminlere göre, 1955 Temmuz ayında 400 bine olan istihdam edilmeyenlerin miktarı, yine aynı yılın Ocak ayında 7.400 bine çıkmakta; 1960 yılının Temmuz ayında 800 bine varırken, aynı yılın Ocak ayında 8.300 bine yükselmektedir¹⁶. Bu rakamlar Türkiye'de ziraat sektöründeki büyük istihdam dalgalanmasını açıkça göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, esas itibariyle insan emeğine istinaden yürütülen ziraat faaliyetlerinde, mevsimlere tâbi olarak geniş bir istihdam dalgalanması meydana gelmekte, insanlar senenin muayyen aylarında kesif bir ekonomik faaliyette bulunurken, yine aynı insanlar senenin diğer aylarında aylaklık ve boşgezerlik şeklinde tezahür eden eksik istihdama tâbi bulunmaktadır. Böylece ziraat işgücünün tam olarak istifade edilmemektedir. Netice itibariyle ziraatte mevsimlere tâbi olarak değişen bu büyük istihdam dalgalanması ve ayrıca mobilitenin köy - şehir, ziraat - sanayi arasında meydana gelmesi Türkiye'de istihdam meselelerini içinden çıkılmaz bir hale sokmaktadır¹⁷.

Bütün bu problemlerden ötürü, meselâ, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının (International Labour Organisation) istatistik yaylığında, Türkiye'de işsizlerin miktarı 20 bin olarak gösterilirken¹⁸, başka kaynaklar milyonlara varan işsizlerden bahsetmektedir. Esasında bugün geniş kütelleri çok yakından ilgilendirmesi gereken "Türkiye'de işsizlik meselesi", sosyal ve ekonomik bakımdan bir analize tabi tutulurken içi boş bir kalıp halinde tekrarlanan, fakat mana ve muhteva itibariyle gittikçe yavanlaşan ve önemini kaybeden bir kavram haline girmiştir. Bugün Türkiye'nin az gelişmiş ve önemli hacimde işsizlere sahip bir memleket olduğu çok bilinen bir gerçek olmakla beraber, işsizliğin hacmi, işsizliğin mahiyeti ve, işsizlikle mücadele hususundaki tedbirlerin neler olabileceği gibi sualler halâ yuvarlak bir takım cevaplarla bilim dışı olma vasfından kurtulmamıştır.

Filhakika gelişmiş ekonomilerden çok farklı bir ekonomik ve sosyal bünyeye sahip iktisaden az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ekonomilere ait tariflerin ekseri halde yanıltıcı olduğu ve meseleleri etrafiyle kavramaktan uzak kaldığı bilinen bir gerçektir. Az gelişmiş memleketlerin "kendü içine kapalı" (subsistence economy) ekonomik bünyeleri, tariflerin bu

16) Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967; Devlet Plânlama Teşkilâtı; Ankara; 1963; S. 445.

17) Ekin, Nusret; Türkiye'de İşsizlik; Milliyet Gazetesi; 28 Mayıs 1966.

18) Year Book of Labour Statistics, 1964; International Labour Office; Geneva; 1964; S. 249.

ekonomilerin ihtiyaçlarına uygun düşecek şekilde gözden geçirilmesi zaruretini bilhassa ortaya koymaktadır¹⁹. Gerçekten bugün memleketimizde istihdamla ilgili terminoloji büyük bir dağınıklık içinde bulunmakta, bilhassa "işsizlik" (unemployment), "gizli işsizlik" (disguised unemployment), "eksik istihdam" (under-employment) tabirleri ekseri halde eş mânâda kullanılmaktadır.

Üzerinde durulması gerekli diğer bir mesele de, işsizliğin farklı özel grublar itibarıyla hacminin tesbiti lüzumudur. Bugün işsizliğin hacmi etrafında, çeşitli çevrelerce ortaya atılan değişik iddialar büyük ölçüde terminoloji meselesinden doğmakla beraber, bu alanda yapılmış araştırmaların çok yetersiz oluşunun rolüne de burada önemle işaret etmek gerekir. Bugün elimizde, ilk beş yıllık plânın hazırlandığı devrede, zamanın kifayetsizliğinden dolayı, süratle ve büyük ölçüde kaba tahminlere dayanmak suretiyle, hazırlanmış, onbeş yıllık devreyi içine alan ve istihdam projeksiyonlarını gösteren bir tablodan başka hiç bir kaynak yoktur. Kaldı ki, bu tablo, daha sonraki yıllarda ciddi tenkitlere hedef olmuş ve ilgililerde bu tenkitleri haklı görmekle beraber plânın hazırlık devrinin çok çetin sosyal ve siyasî şartlarına ve zamanın kifayetsizliğine bağlamak suretiyle karşılamıştır. Aslında bu müdafaada büyük bir hakikat payının mevcut olduğu aşîkârdır²⁰.

Bugün çok daha müsait olan zaman şartları içinde, Türkiye'nin sosyal ve ekonomik bünyesini aksettirebilecek bir istihdam analizi plânlama teşkilâtının üzerinde durduğu en önemli konulardan biri olmuştur. Esasında Türkiye gibi istatistik bilgilerin çok kifayetsiz olduğu, işsizlik sigortasının mevcut olmadığı ve İş ve İşçi Bulma Teşkilâtının işsizleri kontrol edecek durumda bulunmadığı memleketlerde, işsizliğin hacmini tesbit, fevkalâde güç bir meseledir. Kaldı ki, bu güçlüğü arttıran diğer bir faktör de, evvelce de işaret ettiğimiz gibi, ekonominin az gelişmiş bünyesidir. Ekonomi içinde iktisaden faal olmıyanlarla, iktisaden faal olanlar arasında kesin sınırlar çizmek, iktisadî faaliyetlerin geniş ölçüde ziraat bünye içinde gerçekleşmesinden dolayı, büyük zorluklar göstermektedir.

Filhakika evvelce de işaret ettiğimiz gibi, Türkiye'de ekonomik gelişmenin yaratacağı emek talebi, üç önemli istihdam problemini halletme zorundadır:

19) Bauer, P. T. - Yamey, B. S.; The Economics of Under - developed Countries; James Nisbet and Co. Ltd.; London; 1960; S. 32.

20) Ekin; Türkiye'de İşsizlik; a. g. m.

a) Ekonomik bünye içinde halen mevcut açık işsizlere istihdam imkânları temin etmek;

Bu meseleyi, D. P. T. tarafından Türkiye'deki emek araz ve talebiyle ilgili olmak üzere yapılan on beş yıllık projeksiyonların tahlilinde kısmen ele almıştık. Yalnız burada tekrarında fayda gördüğümüz cihet % 7 lik bir kalkınma hızı ile her yıl yaratılacak 400 bin civarında yeni iş imkânları, 1962 yılında 1.5 milyon civarında olan açık işsizleri, 1977 yılında 700 bine indirebilecek, fakat yine de ekonomi içinde açık işsizler önemli bir miktarı teşkil etmekte devam edecektir.

b) Her yıl onbeş yaşına basmak suretiyle işgücüne dahil olan ve iş piyasasına ilk defa girenlere istihdam imkânları temin etmek;

Gerçekten memleketimizde nüfus bugünkü seyri itibariyle yılda 1 milyona yakın bir artış göstermektedir. Tabiatıyla 15 yıl sonra bu 1 milyon insandan belirli bir kısmı ilk defa işgücüne katılmak suretiyle emeğini arzedecektir. Memleketimizde halen nüfus artışından doğan emek arzı yükünün, iş piyasası üzerindeki tesirlerini anlayabilmek için, bundan 15 sene evvelki, yani 1950 senesindeki nüfus artışını dikkate almak lâzımdır. Filhakika 1950 senesinde 600 bin civarında artan nüfus, 15 yaşına gelinceye kadar ölüm vs. sebeplerle azalmakla beraber, bu nüfustan 1965 yılında ilk defa iş piyasasına katılanların 250-300 bin kişi civarında olduğu hesaplanmaktadır²¹.

Diğer yandan, yapılan bazı tahminlere göre "Türkiye'de emek arzındaki yıllık artış, 1965 de 615 bine, 1970 de ise 736 bine varacaktır. D.P.T. nin bilâhare yaptığı beşer yıllık hesaplara göre, 1961-1965 seneleri arasında emek arzı artışı 1.390 bindir. 1965-1970 yılları arasında ise, bu rakam 1.900 bine ulaşacaktır. Aile teşebbüslerinde iş bulması ümit edilen gençlerin meydana getirecekleri rakkamı bir yana bırakırsak, iş arayanların sayısı 1965 de 345 bin, 1970 de ise 400 bin olacaktır."²² Bu tahlilden açıkça ortaya çıkan netice şudur ki, Türkiye ekonomisi her yıl ilk defa işgücüne katılan ve sayısı gittikçe artan insana iş bulmak durumunda ve zorunda kalacaktır.

c) İşgücünün sektör bölüşündeki değişmelerini mümkün kılacak şekilde ziraat sektörü dışında sanayi ve hizmet sektörlerinde işgücüne istihdam imkânları vermek;

21) Tuna; a. g. m.; S. 120.

22) Franck, Peter G.; İstihdam Politikası ve Tekniklerin Seçilmesi; Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti; İstanbul; 1963; S. 2.

1960 sayım neticelerine göre, Türkiye'de işgücünün sektör bölünüşleri şu şekildedir: ziraat % 77.2, endüstri % 10.4, hizmetler % 12.4²³. Bununla beraber D.P.T. 1 tarafından yürütülen hesaplarda, ekonomik gelişme ve büyüme plânlarının önümüzdeki yıllarda tatbiki halinde dahi, en optimist bir hesapla, 1977 yılında ziraat sektöründe çalışanların oranı ancak % 54.3'e inebilecektir.

T A B L O — II

Önümüzdeki Yıllarda Türkiye'de İşgücünün Sektör Bölünüşlerinde Meydana Gelecek Değişmeler

(% olarak)

Sektörler	1955	1960	1962	1967	1972	1977
Ziraat	80.0	77.2	76.3	69.6	62.0	54.3
Endüstri	9.2	10.4	10.9	13.5	16.3	18.9
Hizmetler	10.8	12.4	12.8	16.9	21.7	26.8
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak : : Türkiye'de İnsangücü İhtiyaçları ve Eğitim Programlanması; Devlet Plânlama Teşkilâtı; Ankara; 1962; S. 12.

İktisaden az gelişmiş memleketlerin, ve bu arada memleketimizin en önemli meselelerinden biri, hızla artan nüfus karşısında bir yandan her sene yeniden iş piyasasına dahil olanlara iş bulmak olduğu kadar, diğer yandan ziraat dışı sektörlerde, yani endüstri ve hizmet sektöründe, ziraatte gittikçe biriken açık ve gizli işsizler kategorisini ve eksik istihdam tabii olanları, her sene genişleyen nüfus kütlelerine istihdam imkânları temin etmektir. Böylece, ekonomik gelişmenin, diğer bir ifadeyle sanayileşme ve endüstrileşmenin hızına bağlı olarak, işgücünün sektör bölünüşlerinde değişmeler olabilecektir. Nitekim memleketimizde, Türkiye ortalaması olarak işgücünün % 77 sinin ziraatte çalışmasına mukabil, memleketimizin gelişmiş mntıkalarında, meselâ en ziyade sanayileşmiş olan Doğu Marmara bölgesinde, aynı oran ziraatte % 42.4 e düşmektedir²⁴. Yapılan hesaplara göre, memleketimizde endüstri alanındaki is-

23) Ekin, Nusret; Ekonomik Gelişme ve İşgücünün Sektörler İtibarile Dağılımındaki Değişmeler; İktisat Fakültesi Mecmuası; Cilt; 24; No. 3-4; S. 129.

24) Doğu Marmara Bölgesi Ön Plânı; İmar ve İskân Bakanlığı; İstanbul; 1963; S. 5.

tihtdamın 1950 - 1955 devresinde nüfus artışına olan nisbeti % 7 dir. Ziraat sektörü dışındaki istihdamda beşer yıllık artışlar, 1950-1955 devresi için 770 bin, 1955-1960 devresi için 810 bin, 1961-1965 için 910 bin, 1965-1970 için 1.470 bin olarak hesap edilmiştir²⁵. Böylece son devre nihayetinde yeni iş arayanların 3/4 den fazlası ziraat dışı sektörlerde iş bulma imkânlarına kavuşacaktır. Diğer bir ifadeyle, ziraat sektöründeki işgücü, 9 milyon civarında bir rakkamla dondurulmaya çalışılacak ve ekonomik gelişmeyle birlikte her sene nüfus artışına bağlı olarak işgücü hacminde meydana gelecek değişmeler, ziraat dışı sektörler de istihdam edilecektir.

Şu halde, hali hazır ekonomik gelişme hızının, memleketimizin istihdam meselelerine müsbet yönde tesir yapabilmesi için, bir yandan, her sene ilk defa iş piyasasına katılanlara ve açık işsizlere, diğer yandan daha ziyade tarım sektöründeki gizli işsizlere veya eksik istihdamda tabi olanlara, ziraat dışı sektörlerde istihdam imkânları temin edebilecek bir seviyeye çıkarılması zaruri bulunmaktadır. Bununla beraber, gayri safi milli hasıla yatırım oranları dikkate alınarak yapılacak basit bir hesaplama dahi, Türkiye'de hali hazır yatırımlar ve yatırımların gerçekleşme oranı göz önünde tutulmak suretiyle, ekonomik gelişmenin her sene ilk defa iş piyasasına katılacaklara dahi istihdam imkânlarını güçlükle temin edileceği neticesine varılmış olur²⁶.

Bu hale göre, hali hazır gelişme hızı ile, uzun bir devrede dahi, Türkiye'de istihdamın bütün işsiz kategorilerini massedebilecek bir genişlik kazanması mümkün görülmemektedir.

III — Sonuç :

Türkiye'nin bu kronik ve vahim istihdam problemine hal çareleri olmak üzere birinci beş yıllık plânda bazı alternatif çözüm yolları gösterilmiştir²⁷. Şimdi de kısaca bu tedbirleri ele alıp tahlil edelim.

a) Evvelki izahlarımızdan da anlaşılacağı gibi, Türkiye'de dinamik emek arzına karşı, emek talebi mahdut bir gelişme göstermekte ve % 7 lik bir kalkınma hızı istihdam meselelerine bir deva teşkil etmekten uzak bulunmaktadır. Kaldı ki, beş yıllık plânın bugüne kadar ki tatbikatında

25) Franck; a. g. m.; S. 2.

26) Zaim, Sabahaddin; Türkiye'nin İktisadî ve Sosyal Gelişmesinde Sanayileşmenin Önemi; Sosyal Siyaset Konferansları; XVI. Kitap; S. 247, 248.

27) Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967; a.g.e.; S. 455, 456.

Bu % 7 lik gelişme hızı dahi maalesef gerçekleştirilememiştir. Aslında türlü sebeplerden dolayı hedef olarak seçilmiş bulunan bu kalkınma hızını realize edemiyen Türkiye'nin, daha hızlı bir kalkınma oranını benimsemesi, hali hazır şartlar itibariyle oldukça nazari kalmaktadır. Bir işçiye istihdam imkânını temin edebilmek için, ortalama olarak yapılması gerekli yatırım ne kadar düşük bir seviyede tahmin edilirse edilsin, muhtelif işsiz kategorileri içinde toplanmış insanların kısa devrede prodüktif olarak istihdamını sağlamak için, gerek iç finansman, gerek dış finansman imkânları bakımından gerekli toplam yatırım, Türkiye'nin enventisman kapasitesinin çok üstünde bulunmaktadır.

b) Açık ve gizli işsizliği ve bilhassa eksik istihdamı önleyici bir tedbir olarak, gittikçe artan işgücünü tarım bölgelerinde, tarım dışı faaliyetlerle değerlendirmek, toplum kalkınması programları çerçevesi içinde tatbikine çalışılıyorsa da, bu faaliyetlerden müsbet neticeler alındığı ve ilerde de alınacağı söylenemez. Ayrıca toplum kalkınması programlarının bu amacını, iktisadilik prensibi ile dünyanın ulaştığı bu günkü teknolojik ve ekonomik seviye karşısında realist bir tedbir olarak düşünmemek icab eder. Zira fazla işgücünü, ziraat mıntıkalarında tutmanın bütün yollarını deneyen ülkelerden hemen hiç birisi başarılı neticeler alamamıştır.

c) İstihdam yaratıcı projelere ve sektörlere öncelik vermek, istihdam hacmini arttırıcı mantıklı bir tedbir olduğu halde, plânın bugünkü uygulaması ile bu gayeyi de gerçekleştirmek mümkün olamamıştır. Zira plân bilindiği gibi, özel sektör için yol göstericidir. Bu bakımdan özel sektör yatırımlarını plân hedefleriyle koordine etmek her zaman mümkün olamamakta, diğer taraftan amme sektörü için plân emredici olduğu halde, tatbikatta gene bu gayeyi mutlak şekilde gerçekleştirmek imkânı bulunamamaktadır. Çünkü bu gayenin temini, bir yandan alternatif projelerin varlığına bağlı bulunurken, diğer yandan ekonomik gelişme gayelerine uygun bir personel reformunu da zarurî kılmaktadır. Nitekim plân hedefleri yönünden bugüne kadar olan tatbikatta, gerek hususi sektör, gerek amme sektörü plânlanmış yatırım seviyelerinin hemen ekseriya altında kalan yatırım oranlarına ulaşabilmişlerdir.

d) Belli alanlarda, özellikle inşaat sektöründe işgücü yoğunluğuna dayanan teknolojik kalkınma imkânları üzerinde durulması ise, herşeyden evvel, ekonomik gelişmeyle tezat halinde bulunmaktadır. Çünkü inşaat sektöründe gelişme prefabrikasyonu birlikte getirmektedir. Türkiye şehirlerinin mesken sıkıntısı ve gecekondu problemi hızlı ve ucuz inşaatı zarurî kılmaktadır. Hususiyile inşaat sektörünün ekonomik gelişme yönün-

den produktif olmayışı ve gayri safi millî hasılayı arttırıcı tesirlerinin zayıf oluşu dikkate alınarak, bu sektöre yapılacak yatırımların teşvik edilmesi, ekonomik kalkınma gayeleri yönünden mantuki görülmemektedir.

e) Nüfus plânlaması yolu ile emek arzını yavaşlatmak uzun vadeli ve tesirleri geç ve oldukça güç şartlar altında görülen bir tedbir olarak, Türkiye'nin istihdam meselelerini hal yolunda ele alınacak müessir bir vasıta değildir.

Görülüyorki, Türkiye'de emek talebini emek arzına intibak ettirmek için alınması gerekli bütün tedbirler, muayyen hudutların ötesinde 'e-sirsiz kalmağa mahkûm bulunmaktadır. Bunun dışında plânın öngördüğü diğer bir imkân olarak, gelişmiş ülkelerde işgücü ihracı kalmaktadır. Bu yeni gelişme, son yıllarda Türkiye'nin ekonomik kalkınma ve istihdam meselelerine ümit verici imkânlar hazırlamıştır²⁸. Batı ülkelerine işgücü akımını teşvik ve organize etmek suretiyle, bir yandan ekonomi üzerindeki ağır istihdam yükü büyük ölçüde hafifletilirken, diğer yandan dış ülkelerdeki işçilerimizden elde edilecek döviz gelirlerini yeni yatırımlara yöneltmek suretiyle ekonomik gelişme hızlandırılabilir.

28) Tuna, Orhan; Türkiye'den F. Almanya'ya İşgücü Akımı ve Meseleleri; İktisat Fakültesi Mecmuası; Cilt: 24; Sayı: 1-2; S. 41.