

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKASI

Asis. Dr. Ahmet M. GÖKÇEN

A — Plân Öncesi Dönem :

Türkiye'de istihdam ve işgücü fazlasına bir problem olarak bakılması ve işsizliği azaltıcı tedbirler alınması plânlı dönemde başlamıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonraki ilk yıllarda, Türkiye'nin geçirmiş olduğu harplerin vermiş olduğu insan gücü kaybı ve silâh altına alınan gençlerin fazla olması ile askerlik süresinin uzunluğundan da dolayı aktif nüfusa katılan işgücü bir işsizlik yaratmıyordu. 1933 te uygulanmaya konulan birinci beş yıllık Sanayi Plânı ile başlayan sanayileşme hareketi ile iktisadî faaliyetlerde görülen hareketlilik de bu dönemde işsizliğin yaygın bir hal alıp iktisadî ve sosyal bir mesele olmasını önlemiştir. İkinci dünya harbi döneminde Türkiye'nin de seferberlik halinde bulunması, ordu mevcudunun artırılması ve silâh altında kalma süresinin uzatılması gibi sebebler bir işsizlik problemine engel olmuştur.

1950 den sonra başlayan ve liberal bir karakter arzeden dönemde Türkiye'nin iktisadî hayatında yeniden bir canlanma görülmüş, bir taraftan ticarî ve sınaî faaliyetleri hızlanmış ve yeni bir çok fabrikalar, diğer taraftan da alt yapı yatırımlarının yapımı büyük çapta gelişmiştir. Temel altyapı yatırımlarında ve özellikle yol inşasında sermaye yoğun tekniklerden daha çok emek yoğun tekniklerin kullanılması işgücünün fazla istihdamına yol açmış ve tarım dışı sektörlerde yaygın bir açık işsizliğin ortaya çıkmasına engel olabilmektedir.

Tarım sektöründe ise henüz makineleşmenin düşük seviyede olması, tarım alanına ilâve edilecek yeni toprakların bulunması ve bunların tarım alanına açılması, şeker pancarı, tütün, çay gibi bir kısım ürün türlerinin ekim alanlarının genişlemesi gibi sebeblerle de tarımda gizli işsizliğin yaygınlaşmasını kısmen engelleyebilmiştir.

Bütün bu faaliyetler ve bir kısım demografik faktörler plânlı döneme gelinceye kadar açık ve gizli işsizliğin yaygınlaşmasını ve ekonomik ve sosyal bir problem olarak toplum bünyesinde bir baskı haline gelmesini engelleyebilmiş ve bu problemi kısmen kapatabilmiştir.

Ancak cumhuriyetten bu yana işgücü yönünden görülen bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, şehirleşmenin hız kazanması, nüfus artış hızının yüksek olması, ekonomik gelişme ve sanayileşmenin yeteri kadar gerçekleştirilememesi, yeni tekniklerin emek aleyhine gelişip sermaye yoğun teknolojinin daha çok tercih edilmesi, tarım alanında makinalaşma ve nihayet ekim alanına açılacak yeni toprakların marjinal sınıra erişmiş bulunması gibi sebebler açık ve gizli işsizliğin artmasına sebep olmuş ve plânlı döneme gelindiğinde, işgücü fazlası ve işsizlik Türk ekonomisinde önemli bir problem olarak karşımıza çıkmıştır.

Plânlı döneme girilmeden önce, Türkiye’de ilk defa, istihdam probleminin çözümlenmesi ve bunun devlet politikası haline getirilmesi 1961 Anayasası ile olmuştur. 1961 Anayasası, istihdam probleminin çözümlenmesini devlete bir görev olarak vermiş ve bununla ilgili olarak 42. maddesi ile “çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının kararlılık içinde geçmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirler alır” hükmünü getirmiştir.

Bir taraftan Anayasanın getirdiği bu hüküm, diğer taraftan da işsizliğin bir problem olarak ortaya çıkmasından dolayıdır ki, plânlı dönemde istihdam politikası önem kazanmış ve uygulamaya koyduğumuz plânlarda işsizliği azaltıcı tedbirlere yer verilmiş ve belli istihdam politikaları uygulanmıştır.

B — Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında İstihdam Politikası .

BBYK Plânı esas olarak % 7 lik bir gelir artış ve ekonomik kalkınma hızını hedef almıştır. Ancak bu hedefin istihdam meselesini yalnız başına çözemeyeceği de kabul edilmiş ve bu hususta işgücü fazlası kaynakları da gözönünde tutularak bazı özel tedbirlerin de alınması yoluna gidilmiştir. Bu tedbirler istihdam meselesini talî olarak da olsa, BBYKP içerisinde bağımsız bir hedef olarak

alınma yolunda olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyimle, % 7 lik bir millî gelir artışı, plânda ana iktisadî hedef olarak alınırken, istihdam sorunu iktisadî hedeflerin gerisinde ikinci derecede ve sosyal bir hedef olarak ele alınmaktadır¹.

BBYKP istihdam probleminin asıl kaynağını memleketimizdeki yüksek nüfus artışı olduğunu kabul etmekte, nüfus meselesini uzun sürede istihdam açısından çok önemli bir problem olarak görmekte ve şu hükmü getirmektedir.

“İstihdam meselesini nüfus artışından doğan emek arzı ile toplumda yaratılan iktisadî faaliyet hacminin doğurduğu işgücü talebi arasındaki ilişki tayin eder. Türkiye’de geçmiş dönemdeki hızlı nüfus artışından doğan emek arzının istihdamı önümüzdeki yılların başlıca problemlerinden biridir. ...Özellikle hızlı bir teknolojik gelişme çağında bulunmamız ve üretim tekniğinin her zaman emekten tasarruf sağlayacak yönde gelişmesi yüksek bir nüfus artışından doğacak emek arzının istihdamının önemli bir mesele olarak kalmasına sebep olabilir. Bütün bu sebepler nüfus artış hızını azaltıcı yönde politika kararlarının bugünden alınması gereğini açıkça ortaya koymaktadır”².

Bundan başka yine BBYKP, gizli ve açık işsizliğin asıl sebebinin geçmişteki hızlı nüfus artışı olduğunu söylemektedir. “Geçmişteki hızlı nüfus artışı ile tarım ve tarım dışı sektörlerde yaratılan iş hacminin doğurduğu istihdam arasındaki dengesizlik tarımda hızla artan bir gizli işsizlik problemini yaratmıştır. Bunun başkısı ile meydana gelen hızlı şehirleşme ise tarım dışı sektörlerde bir açık işsizliğin ortaya çıkmasına yol açmıştır³” denilmektedir. Ayrıca, BBYKP açık işsizliğin yaygınlık kazanmasını önlemek ve tarım dışı istihdam problemini çözmek için % 7 lik gelir artış hedefinin tek başına kâfi gelmeyeceğini belirtmekte ve “sanayi ve hizmetlerle yapılacak yatırım ve üretimin doğuracağı ihtiyaçlarla

1) Demir, Nazmi : İşsizlik Sorunu ve İstihdam Yaratma Olanakları Üzerine Bir Not, DPT - SPD, s. 10, Mayıs 1970, Ankara.

2) BBYKP, s. 36.

3) BBYKP, s. 36.

bugünkü gizli işsizlik ve nüfus artışının doğuracağı işgücünün tamamını çalıştıramayacaktır⁴. Plân bu hususta şu görüşlere yer vermiştir :

“Bu dönem içinde istihdam meselesini çözmeyi hedef tutan plânımızda bu konuyla ilgili özel tedbirler yer almaktadır. ...Bu tedbirlerin ana ilkesi ekonomik ve sosyal maliyeti çok yüksek olan açık işsizliğin önlenmesi için şehirlere akının, yaratılacak yeni iş alanlarıyla dengeli olmasını sağlamak ve tarım bölgelerinde tarım dışı faaliyet imkânlarını arttıracak programlar hazırlanacaktır⁵. “Normal kalkınma çerçevesinde çözülemeyecek olan bu meselenin özel bazı yöntemlerle ele alınması zorunludur. Bu konuda tutulacak yollardan biri tarım ve tarım dışı sektörlerde işgücünü değerlendirecek özel iş alanları yaratmak, yapılacak çalışma ve yatırımlara telkin, tavsiye ve teşvik yolu ile halkın gönüllü olarak katılmasını sağlamaktır⁶.”

BBYKP istihdam problemini ve işgücü fazlası kaynaklarını bu şekilde ortaya koyduktan sonra istihdam bakımından şu ana hedefleri tesbit etmiştir⁴³.

- i — İşsizlik meselesini çözmek,
- ii — Çalışanların meslekî seviyelerini yükseltmek,
- iii — Her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikası ile yetişenleri yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak,
- iv — Çalışan nüfusun çeşitli meslek gruplarının bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılım sağlamak.

Ancak, tesbit edilmiş olan bu hedeflerin % 7 lik kalkınma ve sanayileşme ile çözülemeyeceği de kabul edilmiş ve istihdam yaratmak için özel tedbirlerin alınması gerektiği plânda açıkça ifa-

4) BBYKP, s. 101.

5) BBKYP, s. 36.

6) BBYKP, s. 102.

7) BBYKP, s. 442.

de edilmiş ve bu meselenin çözüm yolları şu şekilde gösterilmiş-
defleri tesbit etmiştir⁷.

1 — Artan işgücünün şehirlere ölçsüz bir şekilde akınını ön-
lemek için tarım bölgelerinde emeğin değerlendirilmesi esasına da-
yanan tarım dışı çalışmaların geniş ölçüde arttırılması; bunun için,
toplum kalkınması programlarının başlıca amaçlarından birisinin
bu olduğu ve tarım projelerine öncelik verilmesinde kullanılmayan
işgücünün de dikkate alınmasına, köylerdeki işgücünün de göz-
önünde tutularak zaman bakımından iyi ayarlanmış bayındırlık
programlarından yararlanılmasına, bayındırlık çalışmalarıyla yaratıl-
acak iş imkânlarının tarım kesimindeki nüfus baskısını hafiflete-
ceğinden tarımsal üretkenliğin arttırılmasına yardım edeceği gö-
tür⁸.

2 — Plân içinde istihdam yaratıcı projelerin ve sektörlerin ön-
celikle ele alınması;

3 — Belli alanlarda, özellikle inşaat sektöründe, insan gücü
voğunluğuna dayanan bir teknoloji uygulaması imkânlarının araş-
tırılması ve kullanılması;

4 — İşgücü fazlasının emek kıtlığı çeken yabancı ülkelere gön-
derilmesi;

5 — Meselenin uzun süreli çözüm yolu için yaratılacak istih-
dam imkânlarıyla dengeli bir işgücü artışı sağlayacak nüfus art-
tış hızına ulaşmak için gerekli nüfus politikasının uygulanması;

6 — Bütün bu tedbirler istihdam meselesini çözemediği görül-
düğü takdirde ikinci ve üçüncü plân dönemleri için daha yüksek
bir kalkınma hızının hedef olarak seçilmesi.

Bu tedbirlerin yanında ayrıca BBYKP da “ücret fiyat ve gelir
politikası açısından, geniş kitlelerin kullandığı tüketim mallarını
ve sosyal konut üretimini arttırarak fiyat artışlarının önlenmesini
esas almıştır. Buna karşılık kanunî asgarî ücretlerin üzerindeki ü-
cret artışlarının emek produktivitesi artışlarını aşmaması öngörül-
müştür”⁹.

8) BBYKP, s. 455 - 6.

9) BBYKP, s. 147.

10) Hamurdan, Yusuf Ö. : Türkiye'nin Kalkınma Plânlarında İstih-

Plânın hedef aldığı % 7 lik gelir artışı ve bunun yanında getirdiği bütün bu özel tedbirlerle açık ve gizli işsizliğin azaltılacağı ve 1962 de % 10.5 olan toplam işgücü fazlasının 1967 de % 5'e ve 1977 de % 3'e düşürüleceği belirtilmiştir.

C — İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında İstihdam Politikası :

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında ana hedef, % 7'lik bir milli gelir artışı ile ekonomik mahiyette alınmış, sosyal yönden ise istihdam bağımsız bir hedef olarak kabul edilmeyip, gelir artışına bağlı bir değişken olarak ele alınmıştır. İktisadî gelişmenin ve sanayileşmenin bir sonucu olarak istihdam sorununun da kendiliğinden çözüleceği varsayılmıştır. Ancak İkinci Plândaki bu ana politikanın yanında, istihdamı arttırıcı özel tedbirler de uygulanacağı belirtilmiştir.

İkinci plânda istihdam hedeflerinin bağımsız amaçlar olarak ele alınmamış olunması, istihdam imkânlarının iktisadî gelişmenin sonucuna bırakılması ve istihdamın ekonomik gelişmeye bağımlı hale getirilmesinin tercihi " Plân Hedefleri ve Stratejisi"nde yapılmış bulunmaktadır. Nitekim bu hususta plân hedefleri ve stratejisi istihdama şu şekilde yön vermektedir. "Hızlı nüfus artışı tersiyle gittikçe büyüyen insan gücü ile mevcut insan gücüne istihdam yaratmak, ekonominin hızla gelişmesinden ayrı seçilecek bir hedef değildir. Plânlı kalkınmanın genel hedefleri istihdamı arttırmayı bu gelişmenin bir neticesi olarak değerlendirmeyi mecbur kılmaktadır. Bu bakımdan İkinci Beş Yıllık Plânda istihdam konusu bağımsız bir hedef olarak alınmayacak, ekonominin büyümesiyle birlikte istihdam imkânlarının gelişmesiyle temin edilecektir.

Seçilen % 7 kalkınma hızına ve bu hızın gerçekleşmesine bağlı olarak iktisadî ve sosyal faaliyet hacminin gelişmesi sonucu artan iş imkânları oranında istihdam en yüksek seviyeye çıkarılacak, ekonominin istihdamı arttırıcı yönde genişlemesi özel tedbirlerle desteklenecek, istihdam meselesinin büyük olduğu bölgeler özellikle gözetilecektir"¹¹.

dam Politikası Tedbirleri, Çalışma Dergisi, sayı 1, Kasım 1971, Ankara, s. 49.

11) İBYKP, Hedefleri ve Stratejisi, DPT Yayını, No. 510, Ankara 1968, s. 1.

Plân Hedefleri ve Stratejisinin bu ana tercihine bağlı olarak İBYKP'nda istihdama iktisadî gelişmenin yaratacağı imkânlar olarak bakılmış ve "İBYKP döneminde ağırlık verilecek sanayileşme ile şehirlerde daha fazla çalışma imkânları yaratılacaktır" denilmektedir. Bununla beraber istihdamı arttırıcı özel tedbirlere de yer verilmiştir. Bu noktada İBYKP'nın istihdam yaklaşımı BBYKP'nın istihdam politikasına benzemektedir. "İkinci plân ve yıllık programlar istihdam yaratıcı proje ve sektörlerle öncelik vermiş ve en yüksek istihdam yaratma etkisine sahip teknik tiplerin tanımlanması amacıyla sanayinin bazı kollarında ve inşaat teknolojisi seçimi konusunda araştırmaların yapılmasını öngörmüştür"¹². Tarım kesiminde tarımsal teknoloji, ürünlerin ve el sanatlarının çeşitlendirilmesi, tarımda arazi kazandırılması, teraslama ve sulama faaliyetlerinde emek yoğun tekniklerin getirilmesi, istihdam arttırıcı sanayi dallarının yatırım projelerinin teşvik tedbirleriyle desteklenmesi gibi tedbirlerle kullanılmayan işgücünün daha iyi kullanılmasını sağlamak için geliştirilmesine de ağırlık verilmek istenmiştir.

İstihdam açısından şehirleşme olayına bakışta iki plânda farklı politikalar getirilmiştir. Birinci Plânda kır kesiminde yaratılacak iktisadî faaliyetlerle şehirlere olan işgücü akımının yavaşlatılması öngörüldüğü halde, ikinci plânda şehirleşme hareketlerinin desteklenmesi politikalarını benimsemiştir.

Ücret politikası yönünden ise, "emek üretkenliği ile gerçek ücret artışları arasında bir dengenin sağlanabilmesi gereği üzerinde durularak gelir ve fiyat politikası uygulanması öngörülmüştür"¹³.

İBYKP ve yıllık programları istihdam için alınacak bütün bu tedbirlerde uygulanacak politikaları, diğer bir deyimle, istihdam yönünden uygulanacak politikaları şu şekilde tesbit etmiştir :

a — İstihdam seviyesinin yükseltilmesi ve işsizliğin azaltılması amacıyla istihdam etkisi yüksek olan sektörlerle ağırlık verilecek bunun yanında maliyeti arttırmaksızın işgücü yoğunluğu yüksek, sermaye tasarruf edici ve istihdam yaratıcı bütün sektörlerde ön-

12) Yalçıntaş, Nevzat : Türkiye'de İnsan Gücü ve İstihdam Hedefleri, Türkiye'nin İktisadî Gelişme Meseleleri, C. I, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1971, s. 505.

13) Hamurdan, Yusuf : a.g.m., s. 51.

çelik verilecek. Bunun için teknolojinin seçimi ve üretim faktörlerinin gölge fiyatlarının ayarlanması,

b — Tarım sektöründe, daha çok işgücü kullanmayı gerektiren yönde tarım teknolojisinde ve ürün tiplerinde değişiklik sağlamak ve yan bir gelir kaynağı olarak el sanatlarının geliştirilmesi. Böylece tarımda kullanılmayan işgücü sorununun bir ölçüde çözülebileceği varsayılmıştır.

c — Tarımda ve tarım dışı sektörlerde kullanılmayan kapasitelerin bulunduğu alanlarda teşvik tedbirleri ile iş imkânlarının yaratılması.

d — Tarımsal işletmelerinin optimal büyüklüklerinin belirlenmesi ve bunların Türkiye tarımına adaptasyonu için gerekli şartların yaratılması.

e — Proje analizi çalışmalarının sadece üretim artışlarını izlemek için değil, fakat istihdam imkânları yaratılmasını izlemek amacıyla da geliştirilmesi ve seçilecek sanayi dalları yatırım projelerinin teşvik tedbirleriyle desteklenmesi.

f — Toplum kalkınması projelerinde emeğin yoğun olduğu kamu hizmetleri programlarının düzenlenmesi.

g — Yurt dışına işgücü gönderilmesi.

h — İstihdam yaratıcı programların uygulanmasında öncelikle işsizlik sorununun yoğun olduğu çevreler üstünde durulması.

D — Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında İstihdam Politikası :

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı gayri safi yurt içi hasılanın piyasa fiyatlarıyla yılda ortalama % 8 ve gayri safi millî hasılanın ise yılda ortalama % 7.9 artış hızını ana hedef olarak almış, sanayileşme ve ekonomik bünye değişikliği üzerinde durmuştur. Üçüncü Plân istihdam sorununa sadece bir açıdan, yani sanayileşme ve ekonomik bünye değişikliği yönünden yaklaşmış, bağımsız olarak işsizliği azaltıcı ve istihdamı arttırıcı politika ve tedbirlere yer vermemiş ve istihdam sorununun çözümünü "Zaman Sürecine" bırakmıştır. Nitekim Plânın bu husustaki politikası şudur. "Üçüncü Plân döneminde istihdam ekonomik büyümeye bağımlı bir değişken ola-

rak ele alınmış ve istihdamın yeni perspektif zaman süreci içinde çözümleneceği varsayılmıştır¹⁴. Bunun yanında hernekadar plânda üçüncü ve onu izleyecek plân dönemlerinde temel amaçlardan birinin de istihdam sorununu çözümlenmek olarak tesbit edilmişse de¹⁵ plânın ana stratejisi sanayileşme olduğu için istihdam adetâ kendi haline bırakılmış ve özellikle üçüncü plân dönemi için sanayileşmeden başka hiç bir özel tedbir getirmemiştir.

“Üçüncü plân döneminde öngörülen üretim hedeflerinin gerçekleşmesi halinde işgücünün oranı olarak toplam işgücü fazlasında bir değişme beklenmemektedir. 1972 yılında işgücü fazlası oranı % 11.2 iken 1977 yılında aynı oranda kalacaktır. Bununla beraber eksik istihdamın bilinen sorunları bu dönemde de önemini sürdürecektir¹⁶”.

Plânın açıkça belirttiği bu ifadeden de görüldüğü gibi, üçüncü plân döneminde istihdam için bir politika tedbiri getirilmediği gibi, işsizliğe mani olacak ve istihdamı arttıracak tedbirlere de yer vermemiş, işgücü fazlasında bu plân döneminde bir azalma olmayacağı belirtilmiştir.

Üçüncü plânda istihdam sorununa bu şekilde bakılmasının ana sebebi yeni stratejide yapılmış olan tercihlerle ilgilidir. Nitekim uzun dönemli olan yeni stratejide “istihdam sorununun çözümlenmesi ...uzun dönemli amaç olarak benimsenmiştir” denmektedir¹⁷. Ayrıca bu uzun dönemli strateji tercihinde istihdam ve diğer sosyal politika tedbirlerinin sanayileşme hızını yavaşlatmayacak bir şekilde uygulanacağı belirtilmektedir. Bu husustaki tercih şu şekilde ifade edilmektedir :

“İstihdam imkânlarının arttırılması sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi için uygulanacak politikalar perspektif dönemde sanayileş-

14) ÜBYKP, s. 640.

15) ÜBYKP, s. 122.

16) ÜBYKP, s. 663.

17) Yeni Strateji, 1973 - 1995, DPT, Nisan 1972, s. 13.

me hızını yavaşlatmayacak bir dengede tutularak geliştirilecektir”¹⁸ denmektedir.

Üçüncü Plân istihdam meselesini adetâ kendi haline bırakmakla beraber, “ekonomik gelişmenin belli bir düzeye ulaşmasına kadar devam etmesi beklenen işgücü fazlasının yoğun olduğu bölge ve sektörlerin dış ülke istihdam olanaklarından öncelikle yararlandırılması esas olacaktır”¹⁹ demektedir ve böylece işgücü fazlasının yüksek olduğu bölge ve sektörler, dışarıya işgücü göndermelerinde öncelik tanınacağı tedbirini geliştirilmiştir. Plânın istihdamla ilgili olarak getirdiği bir diğer tedbir de “kişilerin yetiştirildikleri meslek ve alanlarda istihdamın sağlanması”nın esas alınacağıdır²⁰. Plân buna ilâve olarak sanayileşme için vasıflı işgücü yetiştirilmesine önem verileceğini de belirtmektedir²¹. Ayrıca plânda uygulanacağı öngörülen diğer bir politikanın “kısa dönemde istihdam imkânlarını arttırma çabaları perspektif plân döneminin gerekli kıldığı ileri ve sermaye yoğun teknolojilerin gelişmelerinin engellemeyecek biçimde sürdürülecek, teknoloji seçimi ve tercihinde bu ilkedden hareket edilmesi esas alınacağına” dairdir²².

Üçüncü Plân Ücret - Fiyat ve Gelir politikası açısından, fiyat ve ücretler arasında bir tutarlılık getirmek istemekle beraber, ücret artışlarını verim artışlarına bağlamayı, öngörmüştür. “Ücret karşılığı çalışanların millî gelir içindeki toplam reel payının korunması ve verim artışları ile tutarlı yükselişlerin gerçekleşmesi genel gelir dağılımı politikası içinde” gözetileceği belirtilmiştir. Ayrıca plân “fiyat dengesinin korunması ... maliyet artışlarından doğan baskıların da önlenmesi ve parasal gelirdeki gelişmelerin toplam produktivite artışına uygun olması gerekmektedir”²³ demektedir. Plân ücretlerin produktivite artışlarına bağlı olmasına önemli bir yer vermiş ve hatta ekonominin diğer âletlerinin başarı şansını bu politikanın uygulanmasına bağlı olacağı belirtilmiş, “...maliye ve

18) Yeni Strateji, s. 27 ve ÜBYKP, s. 1003.

19) ÜBYKP, s. 664.

20) ÜBYKP, s. 664.

21) ÜBYKP, s. 641.

22) ÜBYKP, s. 664.

23) ÜBYKP, s. 902.

para politikalarının makro açıdan produktivite ile sınırlı bir ücret politikası ile tamamlanmasını²⁴ gerekli görmüştür.

İstihdam ve teknoloji tercihlerinde ise, plânın ağırlığı teknoloji lehine olmakta, sanayileşme için modern teknolojinin uygulanması teşvik edilmekte, "çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmak için gerekli olan hızlı bir kalkınmanın sağlanmasında modern teknolojinin uygulanması zorunlu görülmektedir"²⁵. Bunun yanında üçüncü plân, dış rekabet imkânı olmayan, içe dönük bir kısım sanayi dallarında emek yoğun teknolojilerin kullanılmasını da öngörmektedir. Bu yönüyle plân teknoloji tercihinde ikili bir yaklaşımı öngörmüş olmakla beraber, hızlı bir kalkınma ve sanayileşme ile ilgili hedefleri dolayısıyla modern ve sermaye yoğun teknolojiye geniş yer vermiş, emek yoğun teknoloji tercihlerini; perspektif plân döneminin gerekli kıldığı ileri ve sermaye yoğun teknolojilerin gelişmelerini engellemeyecek biçimde sürdürülmesiyle sınırlamıştır. Üçüncü Plânda, teknoloji tercihiyle ilgili bu yaklaşım şu şekilde ifade edilmektedir. "Üretimde maliyet ve kalite yönlerinden dış rekabetin önemli olduğu alanlarda özellikle kimya, petro - kimya, makina imalât, madenî eşya ve demir dışı metaller sanayilerinde en ileri teknolojilerin kullanılması esastır. Ürün kalitesinde belli farklılıkların kabul edilebildiği konular ile üretim teknolojisinin bir gereği olarak, gemi yapımı, inşaat elektronik sanayi, orman ürünleri işleme sanayii ve toprak ve su işleri gibi alanlarda işgücü yoğun teknolojiler benimsenecektir"²⁶.

ÜBYKP istihdam ve şehirleşme arasında bağıntı kurmak istemekte ve sanayileşmeye bağlı olarak dengeli ve fonksiyonel bir şehirleşme politikası öngörmektedir. Hızlı ve teşvik edilmiş bir şehirleşme yerine, sanayileşmenin yarattığı bünye değişikliğine bağlı ve şehrin çevresiyle bütünleşmesini sağlayacak, kademeli bir şehirleşme politikası getirmek istemektedir. Plânın bu husustaki politikası şu şekilde ortaya konmuştur: "...sosyal, ekonomik ve kültürel organizasyon bütünleşmesini sağlayacak bir şehirleşme olgusu gerçekleştirilecektir. Şehrin çevresiyle bütünlüğünün sağlanma-

24) ÜBYKP, s. 902.

25) ÜBYKP, s. 898.

26) ÜBYPK, s. 898 - 9.

si, şehir ve kır yerleşmeleri arasında devamlı ve karşılıklı fonksiyonel ilişkilerin gerçekleştirilmesi kademeli şehirleşme yapısına geçişte birinci derecede ele alınacaktır"²⁷.

Ayrıca plân şehre göç eden işgücünün istihdamında sanayileşmeyi esas almakta ve sanayinin yaratacağı istihdam imkânlarıyla denge sağlamayı, dolayısıyla, işgücüne verimliliği düşük işlerle hizmetler sektöründen ziyade, sanayi sektöründe ve verimli işlerde istihdam yaratmayı öngörmektedir. "Şehre göç eden nüfusun verimli işlerde istihdamı ve böylece şehir yaşantısı biçimine uyumları sağlamada sanayi ana plânları ile şehir arasında ilişki kurulacaktır"²⁸ denmektedir.

Yukarıdan beri anlatmaya çalıştığımız ÜBYKP'nın ve yeni stratejinin istihdam politikasını özetlemek gerekirse, şunları söylemek mümkün olur: İstihdam probleminin çözümü uzun vadeli bir amaç olmakta ve sanayileşmeye bağlı olarak kendiliğinden çözüleceği varsayılmaktadır. Bunun için istihdam plânda bağımsız bir değişken ve hedef olarak alınıp plânlanmamış, sanayileşme ve ekonomik bünye değişikliği ile zaman süreci içinde modern sektörde yaratılacak yeni istihdam ünkânlarına bağımlı hale getirilmiştir. Bu bakımdan "İstihdam sorununun tam olarak çözümü daha yüksek bir büyüme hızı ve uygun bir yapısal değişimin gerçekleştirilmesi ile ilişkili bulunduğu"²⁹ neticesine varılmıştır.

1987 yılına, yani önümüzdeki altıncı beş yıllık plâna kadar istihdamda önemli bir gelişme beklenmemekte, ancak bu tarihten ve altıncı plân döneminden itibaren istihdamda hızlı bir gelişme ümit edilmekte ve 1995 yılında tam istihdama ulaşılacağı varsayılmaktadır. Böylece plânın varsayımlarına göre işsizlikte, ancak önümüzdeki 15 yıldan sonra bir azalma beklenmektedir ki, bu da sanayileşme ve ekonomik yapı değişikliğiyle beraber, nüfus artış hızını ve bu yolla işgücü arzını azaltıcı yönde, şimdiden alınacak tedbirlerin önümüzdeki 15 yıldan itibaren istihdamda tesirini göstereceğine dayanmaktadır. 1987 den itibaren istihdamdaki olumlu

27) ÜBYKP, s. 854.

28) ÜBYKP, s. 855.

29) ÜBYKP, Uluslararası Kollokyumu: DPT., Mart 1972, s. 38.

gelişmeler, uygulanacak olan bu politikaların, bu arada nüfus plânlamasının başarısına bağlı olmaktadır ki, bu da istihdama gereken ekonomik önemin verilmediğinin şüphelerini kuvvetlendirmektedir. Plândaki uzun dönemli tercih şu şekilde ifade edilmektedir. "1987-1995 döneminde daha hızlı büyüyen bir ekonominin yaratacağı istihdam olanakları ile istihdam sorunu çözümlenebilecektir. Bu dönemde işgücü arzındaki artış hızı yılda ortalama yüzde 2.7 dolaylarında iken işgücü talebi yılda ortalama yüzde 3.6 artacaktır"³⁰.

1995 yılında çalışan nüfusun yüzde 3'ü dolayında arızî işsizliğin var olabileceği kabul edilmekte ve çalışan nüfusun yüzde 25'i tarımda, yüzde 23'ü sanayide ve yüzde 52'si hizmetlerde çalışacak biçimde tam istihdama ulaşacağı tahmin edilmektedir.

III — İSTİHDAM PLÂNLAMASI

1 — İstihdam Plânlamasının Önemi :

Nüfusları hızla artan ve dinamik bir nüfus karakteri arzeden gelişmekte olan ülkelerde işgücü fazlasının gittikçe büyümesi, bu ülkelerde işsizliğin yanında bir kısım ekonomik ve sosyal zararlarında ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Ekonomik bünyenin sağlaştırılması ve büyümenin devamının temini için de, o ekonomide sosyal bünyenin kuvvetli tutulması ve çalışmak isteyenlere bir iş tutabilme ve gelir elde edebilmelerinin mümkün kılmasıyla sıkı bir münasebet içinde bulunduğu gözden uzak tutulmamalıdır. "Çünkü toplumda sağlam bir sosyal denge ve daha âdil bir gelir dağılımının sağlanması ekonomik kalkınmayı asıl hedeflerine daha çok yaklaştırdığı gibi onun uzun vadede devamlılığını mümkün kılan bir unsurdur"³¹. Ashında bütün bu didinmelerin ve çabaların altında fertlerin mutluluğunun artırılma arzusu yattığına göre, herşeyden önce bu fertlere bir iş edinebilme ortamının sağlanması gerekmektedir. "Ferde müstahsil bir iş yapmak imkânını vermek, onun bakımından gelirini arttırmayı sağlamaktan çok ileri bir

30) ÜBYKP, s. 146.

31) Yalçıntaş, Nevzat : Türkiye'nin Sosyal Bünyesi, s. 167.

anlam taşır. Bunun manası aynı zamanda, ona, bizzat kendine hürmet imkânı hazırlamak, âtil duran kaabiliyetlerini geliştirmek ve toplumun müşterek ideallerinin gerçekleşmesine katıldığı duygusunu vermektedir. ...Ekonomik gelişmeler ayrı yollarla takibedilebilir. Bunlardan bazıları diğerlerine nazaran daha sür'atle daha çok istihdam yaratmak imkânını sağlayacaktır. Eğer bu yollardan başlangıçta mahdut miktarda istihdam yaratana seçilirse iş aramakta olan veya daha çok çalışmak isteyenler ilerlemenin nimetlerine hiç bir surette katılamayacaklardır³². Fakat genellikle bu ülkelerin plânlarında istihdam, diğer ekonomik hedeflerin bir yan ürünü olarak kendiliğinden doğacağı kabul edilmekte ve üretim ve millî gelir artışlarıyla, ekonomik büyüme ve sektörel kalkınma hızları istihdam hedeflerinden daha önce tesbit edilerek plânlanmakta olmasına rağmen istihdam adetâ kendi başına bırakılmaktadır. Üretimdeki artışların istihdamda da devamlı büyüme sağlayacağı fikrine dayanan bu tercih, gelişen ülkelerin işsizlik problemine çözüm olamamış ve bu ülkelerde işgücü fazlası giderek artmıştır. Ekonomik büyüme hedefleri üzerinde dikkatleri toplamak, bütün iş arayanlara prodüktif istihdam fırsatları sağlamak, hayat standartlarını yükseltmek, gelir farklarını azaltmak v.s. gibi arzu edilen sosyal gayelerin gerçekleşmesine yetmemektedir. Nitekim tecrübeler esas ekonomik plân tercihleri dışında, özel istihdam yaratma programları ile istihdam meselelerinin halledilip sosyal adaletin gerçekleştirilemediğini göstermektedir³³. Bu hususta Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının bir uzmanlar heyetine hazırlattığı bir raporun daha önsözünde şu yargıya varılmaktadır :

“Bu memleketlerin maruz kaldığı işsizlik ve yarımlaklık herşeyden önce az gelişmiş ekonomilerin arzâı sayıldığından bunlara en iyi çare ekonomik gelişmenin teşvik olunması sonucuna ulaşılmaktadır. İstihsal meselelerinin halli için bunun vazgeçilmez bir şart olduğundan şüphe edilmemektedir. Fakat bu demek değildir

32) Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı, Ekonomik Gelişme İçinde İstihdam Hedefleri, Bir Uzmanlar Heyeti Raporu, Çeviren : C. Talas, SBF. Yayın, Ankara 1964, s. 5.

33) Ekin, Nusret : Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1971, s. 170.

ki, yalnız başına ekoonmik gelişmeyi sağlamak için alınan tedbirler kabule şayan bir zaman süresi zarfında sefalete maruz kitlelere kâfi istihdam sağlamaya imkân verir³⁴.

Gelişme yolunda olan ülkelerde ve bu arada Türkiye'de genellikle işgücü fazlasının yüksek olması, ekoonmik ve sektörel kalkınma hızlarının tesbiti ile de bu fazlalığa engel olunamaması bu ülkelerin plânlarında istihdama daha geniş yer vermek zorunda kalmalarına sebep olmaktadır. "Aslında gelişen ülkelerin tecrübelerinden anlaşıldığına göre, genel olarak prodüktif istihdamın artış hızı, millî gelir artışlarının çok gerisinde kalmaktadır. Bu bakımdan gelişme plânlarının büyük kısmı gittikçe artan ölçüde, ilâve istihdam hedeflerini toplam ve sektörel olarak plân devresi boyunca hesaplamaya büyük, önem atfetmektedirler³⁵.

2 — Alternatif İstihdam Plânlama Metodları :

Gelişen ülkelerde ve Türkiye'de işgücü fazlası ekonomik ve sosyal bir problem olarak bu şekilde ortaya çıkmasıyla kalkınma plânlarında istihdam hedeflerinin tesbitinde muhtelif metodlar kabul edilmiştir. Türkiye'ye de uygulanabilecek bu alternatifleri Prof. Dr. N. Yalçmtaş şu şekilde ortaya koymuştur³⁶.

1 — İstihdam sorununun çözümünü bağımsız olarak kabul etmek ve diğer ilgili ekonomik ve sosyal sektörlerin plânlanmasını bu amacın gerçekleşmesini de sağlayıcı şekilde yapmak.

2 — İstihdam hacminin büyümesini sektörlerdeki gelişmenin tabii bir neticesi olarak beklemek. Bu tercihte istihdam nisbetindeki artışlar sektörlerin gelişme hızlarından ayrı olarak tesbit edilemez. Böylece ilâve istihdam artışları gelişmeye bağlı bir tali sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ilâve istihdam yaratmak bakımından eğer tesbit edilmiş hedeflerin gerisinde kalırsa ayrıca özel tedbirler alınmaktadır.

34) M.Ç.T., a.g.e., s. 5.

35) Ekin, Nusret : a.g.e., s. 180.

36) Yalçmtaş, Nevzat : a.g.e., s. 167. Aynı konu için, Nusret Ekin, a.g.e., s. 182 ye bakılabilir.

3 — Kalkınma plânında genel kalkınma ve sektörel gelişme hızlarını istihdam sorununun çözümlenmesinden müstakil olan faktörlere dayalı olarak tesbit etmekle birlikte, bu hızları düşürmeyecek nitelikte ve belli alanlarda istihdamı veri şartlar içinde maksimize eden projeleri tanımlamak ve bunları plâna entegre etmek.

Türkiye'nin kalkınma plânlarında, daha önce de ifade edildiği gibi, istihdam bağımsız bir hedef olarak alınmamış, millî gelir artışı ve sanayileşme ile beraber istihdamın da çözüleceği kabul edilmiştir.

3 — *İstihdamı Arttırıcı Politikalar ve Teknikleri Seçimi:*

Türkiye için yapılan tahminlere göre 1.6 milyon işgücü fazlası vardır. Plânlı dönemden bu yana da bu işgücü fazlası devamlı bir artış göstermektedir. İlerisi için yapılan en iyimser projeksiyonlarda dahi işgücü fazlasının düşme göstermeyeceği yolundadır. DPT'nin perspektif plân çalışmalarında da 1987 yılına kadar işgücü fazlasında düşme beklenmemekte, ancak bu yıldan sonra bir düşme olabileceği tahmin edilmektedir. 1987 yılına kadar da devamlı bir artış beklenmektedir.

Önümüzdeki dönemlerde; şehirleşme hızının artması ve köyden şehire doğru olan göçlerin de hızlanması ile işgücü fazlası içinde açık işsizlerin nisbetinin artması kuvvetle muhtemeldir. Günümüzde işgücü fazlasının, sosyal ve ekonomik yönden toplum üzerindeki etkisi fazla olmasa da, yakın gelecekte açık işsizlerin artmasıyla birlikte hem ekonominin gelişmesini ve kalkınmayı engelleyici ve hem de sosyal bünyeyi bozucu, toplumda huzursuzluk yaratacı bir tehlike haline gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Ekonomik ve sosyal kalkınmada istihdamın kendi başına bırakılması ve bugünden bir kısmı özel tedbirlerin alınmaması nisbetinde bu tehlike artacaktır. İstihdama verilen önemin artması ve bunun bir problem haline dönüşeceğinin kabulü nisbetinde ve alınacak dengeli ve dinamik tedbirler ile doğması muhtemel tehlikelere engel olunabilecektir. Onun için Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasında istihdam meselelerinin çözümlenmesi birinci derecede önem kazanmaktadır. İstihdamı arttırıcı politikaları şu şekilde özetlemek mümkündür.

1 — Türkiye'de istihdam imkânları yaratma bahis konusu edildiği zaman, bunun ekonominin toplam üretiminin arttırılmasından ayrı düşünülemeyeceğinin de kabul edilmesi gerekmektedir. Herşeyden önce, genel politika, toplam üretimi ve geliri arttırmayı ve bunun için de yatırım seviyesini yükseltmeyi hedef almalı ve bir taraftan yüksek büyüme hadlerine ulaşmaya çalışırken, diğer taraftan tekniklerin seçimi ve ürün tiplerinin tayininde muayyen yatırımların sağlayacağı istihdamın yükseltilmesine de çalışılmalıdır. Ancak bu arada önemi küçümsenmeyecek bir husus yatırım hızının arttırılmasıdır. Ekonomide gerek özel sektörün, gerekse kamu sektörünün yapacağı yatırımları arttırmak için gerekli bütün tedbirlere başvurmak gerekmektedir. Yatırımları arttırmada iç kaynaklara ve tasarruflara başvurma kadar, bunun yanında gerektiğinde dış tasarruflara da başvurmada yarar vardır. Çünkü yatırım hacminin büyümesi nisbetinde, diğer ekonomik hedeflerle beraber yaratılacak ek istihdam hacmi de artacaktır.

2 — İstihdamı arttırıcı tedbirler arasında akla gelen bir etkenle üretim teknolojisini emek - yoğun teknoloji aleyhine sür'atle geliştirmemek, diğer bir deyimle, emek yerine ikâme edilecek kapital yoğun teknolojileri sür'atle geliştirmemek. Emek - yoğun teknolojiler yerine kapital - yoğun teknolojilerin geliştirilmesi daha ziyade sanayi ve inşaat sektörleri için söz konusu edilmekte, fızh sanayileşme ile beraber işsizliğin daha kötüye götürülmemesi için teknoloji tercihinde dikkatli davranılması tavsiye edilmektedir. Gerçekte istihdam yönünden bunun etkisi olmakla beraber, sanayileşme içinde bulunan ve teknoloji ithal eden ülkemizde, teknoloji tercihleri her zaman fazla olmamaktadır. Ayrıca toplam istihdam içinde sanayi ve inşaatın payı düşük bir düzeyde olduğundan teknoloji tercihi istihdama önemli etki yapamayacaktır. Nitekim sanayi ve inşaat sektörlerinin toplam içindeki istihdam payları ancak % 14.5 olabilmektedir. Toplam çalışanların % 85.5'i tarım ve hizmetler sektörlerindedir. Sanayi ve inşaat sektörlerinde emek - yoğun teknoloji ile istihdam büyük nisbette arttırılsa bile, bunun toplam içindeki payı çok düşük kalacaktır. Oysa sanayi sektöründe ileri teknolojinin kullanılması ile üretimi arttırma ve diğer faydalarıyla beraber istihdama da aynı müsbet etkiyi yapma imkânı vardır.

3 — Türkiye’de hızh bir şehirleşme ile beraber mesken ve diğçer inşaatlarda artmaktadır. İnşaat sektöründe yatırımları kısıcı politikalarından kaçınılması istihdamın artmasına tesir edebilir.

4 — İstihdamı arttırıcı sektörlere ve projelere önem verilmeli ve bunların gelişmeleri yüksek tutulmalıdır. Hazırlanacak ve uygulama alanına konulacak özel projelerin direkt ve endirekt istihdam yaratma kapasiteleri yüksek olmaktadır. Özellikle tarım ürünlerini değerlendirecek ve arttıracak sanayi projeleri ile, madencilik, gemi imali, elektronik üretim projeleri ve kamu yatırımlarında alt yapı tesislerine önem verilmesi bu arada sayılabilir. Bu tip özel projelerin hazırlanıp plâna entegre edilmesi yaratılacak ilâve istihdam yönünden önemli etkiler yapabilir.

5 — İhracatın teşvik edilmesi ve ihraç listelerine yeni bir kısım malların dahil edilebilmesi de istihdamın artmasına yardımcı olabilmektedir.

6 — Hizmetler sektörümüz de istihdam yaratma imkânları bakımından önemli bir kaynaktır. Özellikle eğitim alt sektörü ve istihdamı arttırıcı bir eğitim politikası, hem istihdam potansiyeli yüksek bir kaynak olarak kabul edilmekte ve hem de insan gücü bakımından olumlu neticeler doğuracağı bilinmektedir.

7 — Hızlı şehirleşmenin teşviki yerine sanayileşmeye paralel ve fonksiyonel bir şehirleşme politikasının uygulanması açık işsizliğin artmasına engel olacaktır. Bu yolla dağımk bir şekilde bulunan ve gizli işsiz şeklinde tarım kesimi içinde masedilmiş olan işgücü fazlasının açığa çıkarak açık işsiz şekline gelmesi geciktirilmiş olunacaktır. Böylece önemli bir sosyal problem ve gerginlik yaratıcı açık işsizlikten kısmen korunma imkânı doğacaktır. Köyden şehire doğru olan göçlerin sanayileşme, fonksiyonel bir şehirleşme ve istihdam imkânlarının arttırılmasıyle tutarlı bir gelişme içinde tutulabilmesi açık işsizliğin ortaya çıkmamasında önemli etken olacaktır.

8 — Toplam nüfusumuzun ve istihdamımızın % 65 civarında oldukça büyük bir kısmı köylerde ve tarımda barındığına göre, istihdamı arttırıcı ve işgücü fazlasını giderici politikalarında büyük bir kısmının burada aranması gerekmektedir.

Sanayileşme politikasının tesbiti ve ne tip bir sanayileşmenin seçileceği burada önemli ölçüde etkili olmaktadır. Tarıma dayalı bir sanayileşme politikası, hem tarımda üretimin artmasına ve burada gizli işsizliğin azalmasına sebep olacak ve hem de tarım ürünlerini işleyen sanayi gelişecektir. Bu da işgücünün tarımın dışında fakat tarım bölgelerinde bir kısım sanayi faaliyetlerine doğru kaymasını hızlandıracaktır. Kırsal alanlarda yaratılacak tarıma dayalı sanayi kolları, bir taraftan tarım üretiminin ve gelirin artmasını ve mahallî ürünün daha iyi değerlendirilmesini sağlayacak, diğer taraftan sanayinin ülkeye dağılmasını da gerçekleştirecektir. Bu aynı zamanda köyden büyük şehirlere doğru olan göçün yavaşlamasına tesir edecektir. Bunun yanında halkın büyük kısmının satın alma gücünü arttıracak ve iş pazarını genişlemesi temin edilmiş olacaktır. Bütün bunlar hafif ve yan sanayinin doğmasını sağlarken, ekonomide ileri ve ağır sanayinin gelişmesini de hızlandıracaktır. Daha önce talebin ve satın alma gücü ile ekonomik olgunluğun ve ortamın yaratılmış olması, ağır sanayinin ve ileri teknolojinin kurulmasını, kapasitelerin büyümesini ve kütleli üretime geçişi kolaylaştıracaktır. Bu şekilde bir sanayinin gelişmesi bir yandan büyük nisbette istihdam imkânı yaratırken, ayrıca yaşama standartlarını yükseltecek, gelirin dağılımını daha âdil ve yaygın bir şekle getirecektir.

Tarım sektöründe istihdamı arttırmayı etkili olan diğer bir yol da el sanatlarının geliştirilmesi, bunların el emeği-yoğun metodlarla seri halde üretiminin sağlanması ve ihraç yollarının aranmasıdır. Tarımda kullanılan inputlardan gübre, ilaç, âlet ve ekipmanların v.s. kullanılmalarının yaygınlaştırılması ve bunların imalatının arttırılması da istihdamın arttırılmasını sağlayacaktır. Sulama imkânlarının geliştirilmesi tarımda istihdamı yaratan diğer önemli bir kaynaktır. Sulamanın gelişmesi ve yardımcı tarım işlemlerinin daha yoğun şekilde yapılması mümkün olmaktadır.

9 — Yurt dışına işgücü göndermelerinin devamı da istihdama olumlu etki edecektir. Bu yolla işgücü fazlasında kısmî de olsa azalma sağlanabileceği gibi döviz gelirlerinin arttırılması ile yatırımları da arttırarak istihdamın artmasına etki yapabilir.

10 — Teşvik tedbirlerinde istihdamında bir kriter olarak alınması istihdamın artmasına ve daha fazla istihdam yaratacak projelerin uygulanmasına yardım edecektir.

11 — Çalışma ve çalışma hayatı ile ilgili çeşitli mevzuatların istihdamı engellemeyecek şekilde ayarlanması da istihdamın artmasına yardımcı olacaktır.