

## 1960'LARDA A.B.D. İNSANGÜCÜ POLİTİKASI: İMKANLARI SINIRLI FERTLER İÇİN DÜZENLENEN PROGRAMLAR

*Harold AISLEY*

A.B.D. Büyük Elçiliği Çalışma Ataşesi

### **Giriş :**

Amerika Birleşik Devletleri, uzun bir süredir tam istihdamı sağlamak ve muhafaza etmek hedefini gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu husus 1946 tarihli İstihdam Kanununda resmen ifade edilmiştir. Söz konusu kanun Federal Hükûmet'e "azamî istihdam, üretim ve satılma gücü sağlamak" görevini yüklemiştir. Başlangıçta, hükûmet yetkilileri ve iktisatçılar, tam istihdamı sağlamak için gerekli olan şeyin, ekonomiyi daha fazla faaliyete yöneltmekten ibaret olduğunu zannetmişlerdir. Yaptıkları faraziyeğe göre, bu daha yüksek faaliyet seviyesi işsizlerin ekonomi içinde massedişnesini sağlayabilecekti. Bundan hareketle, iktisatçılar işsizlerin aktif bir istihdam içine sokulmalarını sağlamak için gerekli olan belirli büyüme hadlerini tartışmaya koyulmuşlardır. Bu usulle işsizlik seviyesi düşme eğilimi gösterebilmişse de, 1946 Kanununda arzulanan hedefe ulaşılabilmesi mümkün olmamıştır. Yine bu süreç içinde harp sonu devrenin başlarında tahmin edilenlerin çok ötesinde birtakım karışıklıklar ve güçlükler doğmuştur. Fertlerin nasıl ve nerede yaşadıklarının incelenmesi yanısıra, millî ekonomide, teknolojiye ve nüfusun karakteristiklerinde görülen değişmeler ve dalgalanmalar ve benzeri gelişmelerin hepsi, işsiz kalan fertlerin ne çeşit kimseler oldukları hususuna daha fazla dikkat sarfedilmesi sonucunu doğurmuştur.

Nihayet, 1961 sıralarında işsizlikle doğrudan doğruya mücadele etmek için insan gücü programlarının geliştirilmesinde mütevâzı da olsa bir adım atılmıştır. Çok geçmeden, insan gücü politikası, fertlerin kabiliyetlerini iş gücünün gerçek ya da potansiyel üyeleri olarak geliştirme ve kullanma gayesine yönelmiştir. Kısa bir zaman sonra insan gücü politikası ile ekonomik ve askerî politikalar ve öğretim politikası, yine bunun gibi

refah, yoksullukla savaş ve şehirselleşme programları arasında direkt bir ilişkinin mevcut olduğu anlaşılmıştır. Gerçekten, Başkan Nixon'un Millî İnsangücü Politikası ile görevlendirdiği kurul 1969'da "ekonomik, sosyal ve siyasî programların hemen her yönünün insangücü ile ilgili bir tarafının mevcut" olduğu sonucuna varmıştır.

#### **İlk Gelişmeler : İlgili Şahıslar :**

İnsangücü programlarının gelişmesinde ilk önemli çaba, 1961 tarihli Bölgesel Yeniden Geliştirme Kanunu (Area Redevelopment Act of 1961) ile ortaya çıkmıştır. Bu kanun esas itibarıyla geri kalmış ekonomik bölgeleri ilgilendiriyor ve bu çeşit bölgelerde kamu hizmetlerini geliştirip genişletme ve yeni iş alanlarını câzip kılmak gayesiyle teşvik edici unsurlar sağlama gibi yollarla, ekonomik ıslâhat yapılması gereğine dikkati çekiyordu. O bölgelerde ikâmet eden bazı şahısların eğitime tâbi tutulması, meselenin insangücü ile ilgili yönlerinin ele alınmasında atılan ilk adımı teşkil etmiştir.

Müteakip yıl Kongre dikkatini özel olarak işsizlik konusuna çevirmiş ve neticede ilk İnsangücü Geliştirme ve Eğitim Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunda dikkate alınan ana husus, işsizliğin yaygın teknolojik değişmelerin sonucu olduğu, eski işlerin ortadan kalktığı ve yeni işlerin yaratıldığı görüşüdür. Bir çözüm olarak, Kanun işini kaybetmiş işçilerin yeni ve gelişmiş vasıflarla ve yine yeni işlerin bulunabileceği alanlara geçebilmek gayesiyle eğitilmelerini öngörmüştür. O tarihten bu yana Kongre tarafından birkaç İnsangücü Geliştirme ve Eğitim Kanunu kabul edilmiş ve Başkan Nixon insangücü konusunda yeni mevzuat teklif ve tavsiyelerinde bulunmak geleneğine devam etmiştir. İlk kanun Başkanın Kongre'ye yıllık bir rapor vermesini öngörmüştür. Bu raporlar çok kıymetli bilgiler ihtiva etmekte ve insangücü programlarında ortaya atılan ilk kavramların, işsiz ve fakirlerin değişen ve farklı ihtiyaçlarının doğurduğu ileri ölçüde karmaşık sorunların halli için zamanla nasıl genişletildiğini safha safha göstermektedir. Bunlar, esas itibarıyla fakir ve işsizlerin emek piyasasına girmeleri ile ilgili meseleleri çözmeye ve bu gayeyle münferit programlar geliştirmeye ait ayrıntılı bilgiler de vermektedir.

1964 tarihli Ekonomik İmkân ve Fırsatlar Kanunu (Economic Opportunity Act of 1964), ülkedeki medenî haklar devrimini ve yoksullukla savaş hedefine milletçe gösterilen bağlılığı dikkate alarak insangücü programlarına yeni görüş ve imkânlar getirmiştir.

Bu kanunun çeşitli hükümleri, mevcut emek piyasası politikasına ek olarak insangücü programlarını sosyal politikanın direkt bir vasıtası haline getirmiştir. Kanun imkânları sınırlı ve fakir Amerikalılar için eğitim fırsatları sağlamak gayesiyle insangücü programlarını genişletecek müeyyideler getirmiştir. Bu problemleri çözümlenmek gayesiyle hazırlanmış programları tartışmadan önce, imkânları sınırlı, fakir, kronik işsiz ve eksik istihdamdaki şahısların tanımlarını yapmak faydalı olacaktır. Bu alandaki en iyi tanımlar ve rakamlar Başkan'ın 1969 İnsangücü Raporu'nda mevcut bulunmaktadır. (1970 raporu henüz elimize geçmemiştir.)

1968'de, yoksulluktan kurtulmak için bir işe ya da daha iyi istihdam şartlarına ihtiyaç duyan 11 milyon kronik işsiz mevcut olduğu tahmin edilmiştir. Yardıma muhtaç oldukları kabul edilen bu 11 milyonun,

1 — takriben 4,5 milyonu yahut da toplam rakamın beşde ikisi beyaz olmayan Meksikalı Amerikalılar veya Puerto Riko'lulardı. Bunlar iş ararken muhtemelen ırk ya da etnik menşelerinden dolayı farklı muameleyle tâbi tutulmuşlardı;

2 — bunların yarısından fazlasını kadınlar teşkil ediyordu. Kadınlar muhtemelen cinsiyet mülâhazalarıyla farklı muameleyle mâruz kalıyorlar ve çok kere de çocuk bakım merkezlerinin bulunmayışından dolayı bir işde çalışmak imkânını kaybediyorlardı;

3 — yine bu rakamın aşağı yukarı 4 milyonu, 21 yaşın altındaki gençlerden meydana geliyordu. Bunlar ya okulu terketmiş olup iş hayatına ilk intibaklarında özel bazı güçlük ve problemlerle karşılaşan kimselerdi, ya da halâ okula devam eden ve masraflarının karşılanması gayesiyle kısmî mesaiye dayanan (part-time) işler arayan öğrencilerden meydana geliyordu;

4 — 3 milyon kadar fakir nüfus, şehirlerdeki gecekondualarda (slum'larda) yaşamaktadır. Endüstri şehirlerin dışında ulaşılması güç bölgelere taşındıkça bu şahısların istihdam imkânları sınırlanmakta ve daralmaktadır; okulların kalitesi düşmekte ve şehirlerdeki gecekondu hayatına özgü birçok başka olumsuz faktörün etkisi söz konusu olmaktadır;

5 — muhtemelen 3 milyon kişi de Appalachia ve Ozark'lar gibi geri kalmış bölgelerde yaşamaktadır. Bu bölgelerde artan tarımsal üretim, azalan mineral kaynaklar ve diğer sebeplerden ötürü istihdam imkânları daralmakta, dolayısıyla işsizlik, eksik istihdam ve yoksulluk geniş çapta yaygın bulunmaktadır.

Buradaki çeşitli gruplar toplam olarak 11 milyondan fazla bir miktara varmaktadır. Birden fazla yoksul ve imkânları sınırlı zümre birkaç gruba birden girmekte ve bu çeşit iç-içe geçmelerden dolayı sayı kabarmaktadır. Bununla beraber, bütün gruplar yeterli olmayan öğrenim ve vasıflara sahip olmak, kötü sağlık şartlarına mâruz bulunmak, fizikî ve zihnî yönden geri kalmış olmak gibi benzer karakteristiklere malikdirler. Bu 11 milyon fakir şahsın çoğunluğunun, çok rijid iş strüktürleri ve öğretim ve diğer vasıflar bakımından aranan şartları sağlayamamaları sebebiyle iş bulmak ve kendilerini geliştirmek imkânından mahrum bırakıldıkları da anlaşılmalıdır. İstihdam ve işde yükselme imkânlarını sınırlayan bu gibi hallerin çoğunun, söz konusu işin fiilen ifası ile hiçbir gerçek ilişkisi mevcut değildi.

1960'ları kapsayan on yıllık devrede de işsizlik kabaca 2.5 milyonla 4 milyon arasında değişmiştir. A.B.D.'de "işsiz" in tanımı nisbeten basittir: hâlen çalışmayan, ancak tam mesai ya da kısmî mesai olarak bir iş aramakta olan kimse, işsizdir. Bu tanıma göre emekli olmuş şahıslar ve talebeler dahi işsiz olabilirler. Bundan başka, bu on yıl süresinde karşılaşılan işsizliğin büyük kısmı kısa devreli, yani beş haftadan az süreli işsizlik; sadece yüzde 15 kadar bir nisbet uzun devreli, yani 15 haftadan fazla bir zaman için işsiz kalmış olarak gösteriliyordu. Ekseri işsizler takriben 8 hafta içinde iş bulmayı başarmışlardır.

Bu on yıllık sürede kısa ya da uzun süreli olarak işsiz kalmış kimselerin tahlili sonucunda şu hususlar ortaya çıkmıştır: (1) beyaz olmayan şahıslarda işsizlik seviyesi ortalama seviyenin takriben iki misli seviyede kalmıştır; (2) gençler arasında işsizlik, ortalamanın takriben üç misli olmuştur; (3) beyaz olmayan gençler arasında işsizlik beyaz gençlerde işsizliğe kıyasla yaklaşık olarak iki misli olmuştur; (4) merkezî şehirlerde ve geri kalmış kırsal bölgelerde yüksek bir işsizlik nisbeti görülmüştür; (5) öğrenim seviyesi düşük kimselerde, özellikle az öğrenim görmüş gençlerde işsizlik seviyesi yine yüksek olmuştur; (6) yukarıda belirtilen bu yoksul grupların kendilerini geçindirme azimlerine rağmen karşılaştıkları meseleler tamamen halledilememiştir, çünkü tam mesai yaptıkları bir işde çalışmakta olsalar dahi, bu çeşit işler çok kere kendilerini yoksulluk seviyesinin üstüne çıkarmaya yeterli olmayan çok düşük ücretlerden ötede bir fayda sağlayamamıştır.

Çalışma Bakanlığı, Federal insangücü programlarında genel bir ölçü olarak kullanılmak üzere "imkânları sınırlı şahıs" teriminin resmî bir tanımını yapmıştır. Buna göre, "imkânları sınırlı şahıs", uygun bir işi

olmayan veya okulu terketmiş, bir azınlık grubunun üyesi, 22 yaşın altında, 45 yaşın üstünde yahut da işgöremez, yoksul bir kimse olarak tarif edilmektedir. Bu şahıs, 1970'deki duruma göre, nakdî refah ödenekleri alan yahut dört kişilik bir tarım-dışı aile için yıllık net geliri 3.600 doları (tarımdaki bir aile için 3.000 doları), beş kişilik bir tarım-dışı aile için 4.200 doları (tarımdaki bir aile için 3.500 doları) aşmayan bir aileye mensup ise, "yoksul" sayılmaktadır.

### Programlar :

İşsizlikle savaşmak gayesiyle federal devlet-eyalet işbirliğine dayanan birleşik programlar birçok yıldan beri mevcut olagelmıştır. Bu programların yoksulların, imkânları sınırlı fertlerin ve gençlerin problemlerini çözümlenmede taşıdıkları önem devam etmektedir. Eyalet istihdam güvenliği organlarıyla işbirliği yapan A.B.D. istihdam hizmetleri (İş ve İşçi Bulma Servisi) yılda 6 milyon ferdin meseleleriyle meşgul olacak, bu fertlere iş bulmada, danışma hizmetleri temin etmede, testler yapma ve işe yerleştirmede yardımlar sağlayacaktır. Yılda 5 milyon kadar fert meslekî eğitim programlarına kaydolunmaktadır. Bu programlar Sağlık, Öğretim ve Refah Bakanlığı'nın Öğretim Dairesi tarafından desteklenmekte ve Eyalet Meslekî Öğretim organları tarafından yürütülmektedir. Programlara iştirak eden 15-21 yaş arasındaki mahdut sayıda genç nakdî yardım da görmektedir. Çalışma Bakanlığı Çıraklık Eğitimi Bürosu, işverenlerle, sendikalarla ve mahallî otoritelerle işbirliği yaparak çıraklık öğrenimi verebilen 350 zanaat kolunda yılda 240,000 gencin eğitimini sağlamaktadır. Sağlık, Öğretim ve Refah Bakanlığı'na bağlı Rehabilitasyon Hizmetleri İdaresi, Eyalet Rehabilitasyon organları ile işbirliği yaparak, eyaletlerin ekserisinde fizikî, zihnî ve sosyal bakımdan çalışma yeteneği kısıtlanmış 200,000 ferde yardım gayesiyle 35-40 işyeri temin etmektedir. Öğretim Dairesi de Eyalet Öğretim organları ile işbirliği yaparak 18 yaşından genç fertlere temel öğrenim sağlayacak programları uzun bir zamandan beri yürütmektedir; hâlen yaklaşık olarak yarım milyon fert bunlara kayıtlı bulunmaktadır. Bütün bunlar devam eden programlardır ve ülkedeki bütün fertler bu programlardan faydalanabilirler.

1962'den itibaren farklı fert gruplarının ve özellikle imkânları sınırlı olan kimselerin özel ihtiyaçlarını karşılamak gayesiyle belirli ihtisaslaşmış programlar gelişmeye başlamıştır.

1 — *İnsangücünü Geliştirme ve Eğitim* : Bu program iki kısımdan ibarettir ve ana gayesi işsizlere veya vasıf darlığı bulunan yahut da bu

çeşit vasıf darlıklarının meydana geleceği tahmin edilen alanlarda eksik istihdamda çalıştırılan kimselere eğitim sağlamaktır. İşçiler ihtiyaç duyulan temel öğretim ve eğitimi sınıfta normal dersler halinde veya fabrika ve benzeri işyerlerinde işbaşında görmektedirler. Program, Çalışma, Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlıklarıyla A.B.D. İş ve İşçi Bulma Servisi tarafından yürütülmüş ve kuruluşundan 1 Ekim 1969'a kadar 873.400 kadar şahıs söz konusu kurumlarda eğitim görmüşlerdir; bu sayının 585.000 kadarı eğitimini tamamlamış olup 450.000 kadarı hâlâ çalışmaktaydı. Aynı devrede 404.600 şahıs iş başında eğitim görmüştür; bunların 289.000'ni eğitimini tamamlamış olup 248.000'ni de son araştırma sırasında hâlâ iş başında eğitim görmektedir. Federal hükümet okul ve fabrika'ara da prim vermekte ve eğitim gören şahıslara gençler de dahil olmak üzere eğitimleri sırasında malî yardım sağlamaktadır.

2 — *Çevre Gençlik Grubu* (Neighborhood Youth Corps) : Kongre tarafından ilk defa 1964'de kanunlaştırılan Çalışma Bakanlığına ait bu program, okuldaki imkânları sınırlı gençlere, okulu henüz terketmiş 14-21 yaşlarındaki gençlere ve okul dışındaki 16 yaşından büyük işsiz gençlere toplum hizmetleri çerçevesinde iş imkânları sağlamaktadır. Okul dışındaki programın Endüstride İş Eğitimi kısmı, imkânları sınırlı gençlere özel sanayide çalışma tecrübesi ve eğitim imkânı vermektedir. Bu çeşitli projeler yoksulluk seviyesindeki gençlere öğrenimlerini yaparken geçimlerini sağlamak, okula devam etmek veya okuldaki çalışmalarına yeniden dönmek yahut da çalışma hususunda gerekli vasıf ve imkânları kazanmak imkânını vermektedir. Okulda ya da okul dışında olsun her genç şahsî ihtiyaçlarını karşılayacak yeterlikte bir saat ücreti almaktadır; bununla beraber, okula devam eden gençler okul dışındakilere kıyas'a daha az saat çalışmaktadır. Programın 1965'in ilk aylarında başlayışından 1970'in başına kadarki sürede 2.308.000 kadar genç program katılmıştır. Hâlen yaklaşık olarak yarım milyon kişi kayıtlı bulunmaktadır.

3 — *İş Âlemindeki Çalışma İmkânları* (Jobs) : Bu program belli başlı 125 şehirde Haziran 1971 itibariyle Millî İş Adamları Birliği tarafından imkânları sınırlı 614.000 işsiz şahsı işe alıp eğitmek gayesiyle geliştirilmiştir ve iş başında eğitim programının genişletilmiş bir şeklini teşkil etmektedir. Burada eğitim gören şahıslara iş başında eğitimlerinden önce, bu eğitimleri sırasında ve bir de söz konusu eğitimden sonra 52 hafta boyunca derinlemesine ve destekleyici hizmetler sağlanmaktadır. Program aynı zamanda ihtiyaç içindeki gençleri yaz boyunca istihdam etme imkânlarını araştırmaktadır. Federal hükümet, Çalışma Bakanlığının nezaret ettiği bir program gereğince hard-core işsizlerin istihdam ve

eğitiminin yüklediği fevkalâde masrafları karşılamak için Kongrenin ayırdığı fonlarla iş adamlarına ödemede bulunur. Programın başladığı Haziran 1968'den Aralık 1969'a kadar yaklaşık olarak 290.000 kişi bu programa kaydolmuş ve 1970'de 100.000 kadar şahıs eğitmek gayesiyle bütçede tahsisat ayrılmıştır.

4 — *Kamu Hizmeti Meslekleri* (Public Service Careers) : Çalışma Bakanlığının bu programı profesyonel işleri yeniden düzenlemekte, düşük vasıf gerektiren işleri çıkarmakta ve işsiz ve eksik istihdama tâbi yetişkinler için sosyal hizmet alanlarında, özellikle, sağlık, öğretim, refah, kamu güvenliği ve mesken temini alanlarında yeni imkânlar yaratmaktadır. Vasıflı işçi darlığı olan kamu hizmetlerine yardım etmek gayesiyle hazırlanan bu program eğitim gören şahıslara yeterli rutin çalışma tecrübesi vermek suretiyle onların pratik hastabakıcı, polis, sosyal hizmetler alanında yardımcı, öğretmen yardımcısı ve diğer meslekî faaliyet alanlarında gelişmelerini sağlamakta ve böylece meslek sahiplerinin faaliyetlerini kendi vasıf alanlarında yoğunlaştırmalarına imkân vermektedir. Bu program nisbeten dardır ve Mart 1967'de başlamıştır. 1970'in başına kadar 11.000 kadar şahıs eğitim görmüştür. 1970'de daha genişletilmiş bir programla 26.000 kadar şahsın eğitileceği umulmaktadır.

5 — *Yaşlı İşçiler İçin Düzenlenen Programlar* (Operation Ministream): Bu programlar kırsal bölgelerde ya da küçük şehir topluluklarında fakir yetişkinlere çalışma tecrübesi ve eğitim sağlamaktadır. Bu şahısların çoğu emeklilik yaşım geçmiş olup geçmişde kronik işsizliğe marûz kalmışlardır. Programa göre düzenlenen projeler, havanın kirlenmesini azaltarak kendi yaşadıkları bölgelerin geliştirilmesini, güzelleştirme projelerini, mesken şartlarının düzeltilmesini ve diğer benzeri gelişmeleri ihtiva etmektedir.

*Yeşil Başparmak* (Green Thumb) programı, yaşlı işçilere kırsal alanlarda ağaç dikmek, parklar inşâ etmek, tarihî yerleri onarıp yeniden inşa etmek, karayollarını güzelleştirmek ve drenaj sistemini geliştirmek gibi işlerde çalışma imkânı sağlayarak tecrübe kazandırmaktadır. Bu süreç içinde yaşlı işçiler bahçivanlık, parklarda nezaretçilik, hastabakıcılık ve karayolu bakım işleri gibi işler için eğitilmektedirler.

*Toplumda Yaşlılar İçin Hizmet Programları*, bazı şehirlerde 55 yaşın üstündeki işçileri kısmî mesaf (part-time) esasına göre toplum hizmetlerine yönelmiş işlere yerleştirmektedir. Bunlar, yaşlı ve emekliye ayrılmış kimseler için rehabilitasyon ve çalışma terapisi gibi işlerde yardım sağlamak ve eve kapanmış hasta ve yaşlılara yardım etmek, yaşlı vatandaşlık

merkezlerinde kültürel programlar ve diğer hizmetler düzenlemek gayesini güden öncü projelerdir; bu projelerle yoksul yaşlı şahıslar tesbit edilip kendilerine mevcut hizmetler hakkında bilgi verilmektedir. Bunlar, aynı zamanda kütüphanelere yardım ederek ve çocuklarla meşgul olarak eğlence ve öğretim imkânları sağlamaktadır.

*Beşeri Kaynakları Geliştirme Programı*, İş ve İşçi Bulma Kurumu daireleri kanalından uzmanların yaşlı işçilere yardım etmek gayesiyle yürüttüğü yeni bir yüz-yüze metoddur. Bu hizmetlere danışma, testler yapma, iş geliştirme, eğitime ve ilgili hizmetlere havale etme ve işe yerleştirme gibi faaliyetler girmektedir. Bu programın bir kısmı, yaşlı işçilerin yeniden iş bulmalarını sağlamak üzere kendilerine tıbbi problemlerde, hukukî danışma hizmetlerinde, nakliyat ve gerekli diğer hizmetlerde yardımcı olmak için toplum kaynaklarının seferber edilmesini kapsamaktadır.

*İşe Almada Yaşa Göre Ayırım Yapılamayacağını Öngören Kanun*, 1968 Haziranının ortasında yürürlüğe girmiş ve işe alırken yaşdan dolayı keyfî ayırım yapılamayacağını millî bir politika olarak kabul etmiştir. Bu kanun 40 ilâ 64 yaşları arasındaki işçileri ya da yaklaşık olarak bütün iş gücünün yarısını kapsamaktadır. Artık işverenler buna göre sadece yaş mülâhazasına dayanarak bir işçinin işine son vermek ya da işçiyi işe almaktan imtinâ etmek yoluna gidemezler; iş bulma kurumları da yaş esasına dayanarak bir işçiyi mevcut bir münhali doldurmak üzere müstakbel bir işverene göndermekten imtinâ edemezler. İşverenler de verdikleri ilânlarda artık yaş unsurunu bir tercih faktörü olarak zikredemezler. Bunun gibi, sendikalar bir ferdin üyelik talebini yaş faktörünü ileri sürmek suretiyle reddedemezler.

Tecrübe halindeki bu programlarla ilgili veri ve bilgiler henüz mevcut değildir, bununla beraber operation Mainstream'le geçen üç yıl zarfında 65.000 kadar yaşlı vatandaşa yardım edilmiştir ve edilmektedir.

Son dört program önemli ölçüde sosyal girdi'ye (input'a) sebep olmakta ve bunların hiç olmazsa ikisi çeşitli Federal daire ve makamlar arasında geniş bir işbirliğine olan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

1 — *İş Çekirdeği Programı* iskân edilmiş bir çevrede 16 ilâ 21 yaşları arasında okulu terketmiş, işsiz ve iyi bir iş için gerekli vasıflardan yoksun ve imkânları sınırlı gençler için geniş tedbirler ve yardım sağlamaktadır. Bir iskân merkezinde iki yıla kadar ihtiyarî bir yaşama imkânına kavuşan gençler, temiz elbiselere, iyi yiyeceklere ve ayrı olarak tıbbî bakıma sahip olmaktadırlar. Vasıflı elemanların nezareti altında, bu gençler



öğretime, danışma hizmetlerine, iş konusunda eğitim ve tecrübeye kavuşuyorlar. Bu gençlere iş bulma hususunda yardım da sağlanmaktadır. İktisadî imkânlar Dairesinin başlıca programlarından biri de bu olmuştur ve 1965'in başlangıcından bu yılın başına kadar 266.000 kadar imkânları sınırlı genç bu programlardan faydalanmıştır; halen de bu programa 50.000 kadar genç kayıtlı bulunmaktadır. Kayıtlı gençlere az miktarda aylık bir harçlık verilmektedir.

2 — *Çalışma Teşvik Programı (Work Incentive Program)* sadece refah hizmetlerinden faydalanan şahısları kavramakta ve esas itibariyle verimli istihdam için eğitim sağlama gayesini taşımaktadır. Sosyal Güvenlik Kanununda 1967'de yapılan tâdilâta göre, Çocuklu Ailelere Yardım Kanunu gereğince ödenek alan 16 yaşından büyük şahıslar, iş eğitimi ya da bir iş bulmak için durumlarını bildirmek zorunda idiler. Program Eyalet İş Bulma Kurumları kanalından mahallî kademedede uygulanmıştır. Refah programındaki şahıslara ne çeşit işler yapabileceklerini öğretmek ve ne çeşit işler yapmayı arzuladıklarını ortaya çıkarmak hususunda yardım edilmiştir; öğretim ve iş tecrübesi sağlanmış ve çalışmayı engelleyen şahsî problemlerin çözümü için de yardımda bulunulmuştur. 1 Ocak 1970'e kadar 121.000 kadar şahıs bu çeşit yardımlardan yararlanmıştır.

3 — *İşbirliğine Dayanan Bölgesel İnsangücü Plânlama Sistemi*, her kademedeki insangücü hizmetlerini biraraya getirmek gayesiyle 1967'de Başkan'm emriyle kurulmuştur. İşlerin ve bu işlere ihtiyacı olan şahısların şehirlerde, kasabalarda ve kırsal bölgelerde —yani mahallî mıntıklarlarda— buldukları ve bu sebepten mahallî bir plânlamaya ihtiyaç duyduğu anlaşılmış ve bu sistem ona göre düzenlenmiştir. Millî, bölgevi ve mahallî seviyelerde olmak üzere dokuz icraî organ bu faaliyete katılmış ve Federal, eyalet ve mahallî programları yöneten şahıslardan müteşekkil insangücünü koordine etme komiteleri bunların nüvesi olmuştur. Bu organlar arasında işbirliği mevcuttu; şu anlamda ki, işsiz bir anne çocuklarını belirli bir organın finanse ettiği bir çocuk bakım merkezine bırakabiliyor ve bir başka merkezde eğitim görebiliyordu. Ya da bir kimse belli bir programa göre işe başlayabiliyor ve ikinci bir programla da işine yakın bir yerde ucuz ev bulmasında kendisine yardım edilebiliyordu.

4 — *Yoğun İstihdam Programı* işbirliğine dayanan bir başka çeşit faaliyettir. Önceki program gibi, bu da Federal, eyalet ve mahallî seviyede Çalışma Bakanlığı tarafından belli bir hedef için yönetilen ve işbirliğine dayanan bir teşebbüsdür. Bu program, belirli gecekondulu ya da kır bölgelerinde imkânları sınırlı kişilerin işsizlik meselelerini çözmek

gayesiyle girişilen bütün insan gücü faaliyetlerini birleştirmek ve yoğunlaştırmak teşebbüsüdür. Çalışma Bakanlığı sözkonusu hizmeti bu hususta yeterli bir organa mukavele ile devreder, bu organ da çeşitli yardım şekillerini birleştirir ve hedef bölgedeki Eyalet İş Bulma Kurumu kanalıyla faaliyet gösterir. Ya hizmetlerin hepsini ya da gerekli hizmetlerin mukavelelerle devralman belirli kısımlarını sağlayabilir. Bu şekilde birçok insan gücü programının alanına girer ve onları bu programda birleştirmeye çalışır. Son üç yılda 240.000 kadar şahsa bu şekilde yardım edilmiştir.

Federal Hükümetin ülkedeki işçilerin istihdam edilebilirlik derecesini ve fiilî istihdamını arttırmak gayesiyle insan gücü programlarına yaptığı yatırım büyüktür ve artmaktadır. Federal hükümetin yardım ettiği insan gücü programlarına kayıtlı fertlerin sayısı altı yıl kadar önce 27.000'den bir yıl kadar önce 1.5 milyona yükseltmiştir. İnsan gücü programlarının kapsamına giren fertlerin sayısındaki büyük artış, aynı devre içinde harcamaların 735 milyon dolardan 3 milyar dolara çıkışı, yani dört misli bir artış göstermesi sayesinde mümkün olmuştur; mevcut hükümet bu malî yıl için 3.5 milyar dolar ayrılmasını talep etmiştir.

1960'lar sırasında aktif bir insan gücü politikasının gelişmesi, insan gücü sorunlarının çözümünde geniş ve çok daha karmaşık program ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır. Yine öğrenilen bir başka husus, birçok vatandaşın marûz kaldığı imkânsızlıkların derinliği ve karmaşıklığı hakkında, yeni görüşlerin ve daha gerçekçi bir değerlendirmenin elde edilmesidir. Ayrıca bu vatandaşlara yardıma çalışılırken, okullarda ve eğitim kurumlarında iş görme ile ilgili birçok eski usûllerin, çözüm konusunda artık yeterli olamadıkları sonucuna varılmıştır. Federal ve Eyalet İş Bulma Hizmetleri, problemleri yeni durumlara göre çözebilmek için hemen tamamen yeniden organize edilmişlerdir. Bunun gibi, refahla ilgili daha eski fikirler değiştirilmiş ve işsizlik sigortası, (yaşlılık ve işgöremezlik sigortasına Başkan Nixon ve onun idaresi geçim indirimi kavramını ilâve etmiştir. İşverenler de hâlihazır ihtiyaçlara intibak edebilmek için atı-tüldlerini değiştirmeyi öğrenmişlerdir; birçokları işe işçi almada uyguladıkları metodları değiştirmişlerdir. Özel ve resmî sektörde uygulanan birçok liyâkate göre istihdam metodları, imkânları sınırlı kimseler de kapsayacak şekilde tâdil edilmişlerdir.

#### **Emek Piyasasının Hâlihazır Durumu :**

1969'un tümü için işsizlik ortalama olarak iş gücünün % 3.5'ü kadar olmuştur; diğer bir deyişle ortalama olarak 2.8 milyon kişi işsiz kalmış-

tır. Bunlar çok özel bir anlam taşımayan, kaba ortalamalardır. Bununla beraber, ortalamaların gerçekte ne anlama geldiğini nisbeten iyi bir şekilde açıklamak mümkündür. Bu yıl süresince beyaz olmayanlar için aylık ortalama 570.000 idi. Toplam işsizlerin yaklaşık olarak yarım milyonunu sadece kısmî (part-time) iş istiyordu. 1.4 milyon kadar şahıs işsiz bulunuyordu; bunların işsizlik seviyesi % 2.8 olan ortalamadan daha düşükdü. Evli erkeklerin işsizlik nisbeti hattâ daha da düşükdü (% 2.0 kaddı).

Yıllık 2.8 milyon olan ortalamanın kadın işsiz miktarı da 1.4 milyondur, fakat yıl için işsizlik oranı % 4.7 olmuştur. İşsizlerin % 20 den fazlası gençlerdi. İşsizliğin sektörlere göre bölünüşü ise şöyledir: % 25 imâlâtta, % 19 toptan ve perakende ticarete, % 15 hizmetlerde; gerisi de çeşitli alanlara dağılmış bulunuyordu.

% 58 kadar bir işgücü ya da diğer bir deyişle 1.624.000 kişi 5 haftadan daha az bir süre için işsiz kalmıştır; sadece % 18 ya da 364.000 kişi 15 hafta veya daha uzun bir süre işsiz kalmıştır. Genel olarak ortalama işsizlik süresi 8 hafta kadardır. Yıl içinde "bir işde çalışarak ya da işsiz olarak" işgücü içinde sayılmayan 54 milyon kadar bir nüfusun varlığı söz konusu olmuştur; bunların hepsi işgücü dışında idiler. Bununla beraber, birçoğu zaman zaman işgücüne girmiş ve çıkmışlardır, ki bunların sayıları da ayda 1 milyon kadardır. Mevsimlik işleri sona erdiği, tensikata tâbi tutuldukları ya da geçici bir işi tamamladıkları için % 20 kadarı ise sayılmamıştır.

Emek piyasasının Mart 1970'deki görünüşü aynı genel değişimleri aksettirmekle beraber, yükselen fiyatlarla ve enflasyonla mücadele etmek ve ekonominin gidişini yavaşlatmak gayesiyle sarfedilen resmî çabaların tesirlerini taşımaktadır. İşsizlik haddi şimdi % 4.4, yani 3.7 milyon kişi kadardır. Mart 1969'a kıyasla, bu, yaklaşık olarak 1 milyonluk bir artış demektir. Yetişkin kadınlar için oran % 4.5, yetişkin erkekler için ise % 2.9'dur. Yetişkin evli erkekler için oran ise nisbeten düşük olan % 2.2 de devam etmiştir. 20 yaşın altındaki gençler için işsizlik oranı ise yüksek seviyede kalmıştır. Emek piyasasında tam çalışma (full-time) gerektiren bir iş arayanlar için işsizlik oranı % 4.0, sadece kısmî mesai gerektiren bir iş arayanlar için işsizlik oranı ise % 7.1 olmuştur. Mavi yakalılar için işsizlik oranı % 5.2 olmuş, yani altı ay kadar değişmeden kalmıştır, fakat beyaz yakalılar için işsizlik oranı, serbest meslek erbabı, teknisyen ve satıcı gibi kategorilerde işsizliğin daha yüksek oluşundan ötürü % 2.7'ye çıkmıştır.

İmalâtta işsizlik % 4.8, inşaatta ise % 8.1 olmuştur. Uzun devreli olarak işsiz kalanlar ise 545.000 kişiyi bulmuştur; bu dört yıllık devreye ait yüksek bir orandır. Bununla beraber, toplam sivil işgücünün oram olarak bu grup sadece % 0.7'yi teşkil etmiştir. Mart 1970'in sonunda sivil işgücünün miktarı 82.2 milyon kişiye ulaşmış, tarım dışı sektörde istihdam edilenlerin sayısı ise 70.3 milyon kişiye varmıştır. Özel sektörde üretimde çalışan (yani sevk ve idare ile görevli olmayan) işçilerin ortalama saat ücretleri Mart'ta 3.16 dolara ve ortalama haftalık ücretleri de 11.55 dolara ulaşmıştır. Şubat 1969'un sonundan Şubat 1970'in sonuna kadar olan devrede ortalama haftalık kazançlar % 6.1 artmıştır, ancak istihlâk maddeleri fiyat artışlarının etkisi dikkate alınarak ayarlama yapıldıktan sonra, reel kazançların % 0.2 gibi önemsiz bir gerileme kaydettiği görülmüştür.

#### 1970'lerin Başlarının Görünüşü .

Olayları değerlendirirken, A.B.D.'nin enflasyonist gidişi önleme politikasının emek piyasası üzerinde tahmin edilen etkiyi yaptığı anlaşılmaktadır. Hükûmetin kullandığı tekniklerin çoğu para ve maliye politikası teknikleridir ve Çalışma Bakanlığına göre işsizliğin mevcut seviyesine nazaran tedricen azalma göstermesi gerekmektedir. Bu sebeple, özellikle işsizlik hadlerinin artış gösterip göstermeyeceğini tesbit etmek ve bir artış olursa işsizliği hafifletmek gayesiyle munzam yardıma başvurabilmek için emek piyasası önümüzdeki birkaç ay yakından izlenecektir.

Nixon idaresi kendinden önceki idareler gibi, imkânları sınırlı yurtdaşların meselelerinin tam anlamıyla dikkate alınmasını da kapsayacak şekilde insangücü politika ve programlarına ilgi göstermektedir. Başkan Nixon, hattâ daha başkanlık mevkiine geçmeden önce insangücü meselelerinde kendisine tavsiyede bulunmak üzere bir insangücü uzmanlar heyeti tayin etmiştir. Gelişmelerden anlaşıldığına göre bu insangücü heyetinin tavsiyeleri halen ciddi olarak dikkate alınmaktadır. Mevcut Hükûmet daha önce zikredilen çeşitli kategorik programların çoğalışını hoş karşılamamakta ve daha esnek bir durumun yaratılmasını istemektedir. Farklı organların aynı yönde çaba sarfetmesi ve aşırı merkezileşme de tenkitlere yolaçmaktadır. 1969 İnsangücü Raporunda da tartışılmış bulunan koordinasyon yokluğu meselesi, düzeltilmesi gereken bir başka program konusudur. Mevcut hükûmet ayrıca insangücü politikasının, millî ekonomideki dalgalanmaları azaltmak için uygulanan para ve maliye politikasının desteklenmesinde kullanılmasını istemektedir. İnsangücü

programlarının, vasıf bakımından mevcut darlıkları ortadan kaldırmak ve işsizler için yapıcı alternatifler yaratmak suretiyle dinamik bir ekonomideki değişmelerin arzu edilmeyen sonuçlarını hafifletmek gayesiyle kullanılabilmesi bu gün kabul edilmektedir. Bilindiği gibi, ağır ve artan bir işsizliğe yolaçmak pahasına enflasyonu önleyen politikalar, bir yandan yoksulluğu azaltmaya çalışırken, öte yandan çok zararlı sonuçlar doğurmaktadır.

Mevcut Hükümetin görüşlerinin, belirli hale gelmesinin sonucu olarak, Başkan Nixon geçen Ağustosta insangücü alanındaki fikirlerinin ana hatlarını ilân etmiştir. Bunlara refah sisteminin reforma tâbi tutulması, refahın paylaşılması, Ekonomik Fırsat Bürosuna yeni bir şekil verilmesi ve Federal Hükümet, eyaletler, şehirler ve diğer mahallî komüniteler arasındaki münasebetleri yeniden düzenlemek suretiyle insangücü programlarına yeni bir yaklaşım sağlanması dahil bulunmaktadır. Mevcut hükümet mahallî ihtiyaçları karşılamak gayesiyle Federal vergileme gücünü kullanacak ve kaynakların kullanımını planlanmasını ve programların fulen uygulanmasını sağlamak için mahallî idarelere azamî ölçüde görev vermek yollarını arayacaktır.

Bu kavramlardan hareket ederek, Başkan hâlen Çalışma Bakanlığınca uygulanan programları birleştirip daha da güçlendirmek gayesiyle Kongreye başvurmuştur; Ekonomik Fırsatlar Bürosunun rolü de, imkânları sınırlı kişilerin problemlerini çözmede insangücü eğitimi için yeni usuller düzenlemek yolunda Bakanlığa yardım etmek olmalıdır. Teşvik Edici Çalışma Programı ilgâ edilmekte ve bunun yerine Sosyal Güvenlik Kanununda yapılan yeni değişiklikler geçirilmektedir. İnsangücü programları ademîmerkezleştirilerek eyaletlere ve şehrsel bölgelere devredilecektir, ancak ademîmerkezleştirilmiş bölgelerin herbirinde, mahallî ihtiyaçlara ve milli kriterlerle önceliklere uygun geniş insangücü plânlarına dayanılarak, insangücü hizmetlerinin yeknesak bir uygulamaya kavuşturulması gerekmektedir. Hâlen öngörülen hususlar şunlardır: (1) geniş bir İnsangücü Dairesi'nin ve bir Devlet İnsangücü Plânlama Konseyi'nin organize ve muhafaza edilmesi, (2) mahallî devlet memurlarıyla işbirliği halinde şehrsel bölgeleri destekleyecek ana ünitelerin tayin edilmesi, (3) insangücü program kaynaklarından ne şekilde faydalanılacağıнын tesbit edilmesi, (4) eyalet kademesinde insangücü plânlarının geliştirilmesi, (5) kırsal ve şehir-dışı bölgelerde insangücü hizmetlerinin ifasının temini ve (6) uygulanan programların kontrol ve değerlendirilmesi. Bunlardan sonuncusunun, hemen tamamen bir Federal Devlet fonksiyonu olması söz konusudur.

Temel mahiyetteki üç program şekillenmeye başlamıştır ki, bunlar şunlardır: yeniden gözden geçirilmiş şekliyle işsizlik sigortası; yüksek işsizlik devrelerinde uygulanacak ek insangücü eğitimi; ve aile refah programlarının temel bir reform ve yeniden düzenlemeye tâbi tutulması.

*İşsizlik Sigortası* : Genellikle A.B.D.'de işsizlik sigortası 26 hafta devam eder. Geçmişdeki güçlük devrelerinde bu süre bazı eyaletlerde onüç hafta daha ya da —toplam olarak— bir yılın dörtte üçüne eşit olmak üzere, uzatılmıştır. Hükümet işsizlik sigortasını millî çapta uygulayacak mevzuat çıkarmak ve işsizlik haddi birbirini takip eden üç ay % 4.5 olduğu takdirde harekete geçirmek istemektedir. Ayrıca hükümet, işçilerden ve işverenlerden ana fona katkı olarak değişik bir oran üzerinden ödemeler yapılmasını istemektedir. Hâlen mevcut kanuna göre herkes aynı miktarı ödemektedir, fakat getirilecek yeniliğe göre ödeme gücü bakımından daha iyi durumda bulunanların daha fazla ödemeleri gerekmektedir.

*İnsangücü Geliştirme ve Eğitim Kanunu* : İnsangücü alanında biraraya getirilen ve uygulamada ademimerkezleştirilen programlara ilâveten, hükümet yine eğitim ve iş tecrübesi için kullanılabilir ve millî çapta işsizlik oranı birbirini takip eden üç ay % 4.5 olduğu takdirde uygulanacak munzam fonlar ayrılmasını istemektedir. Bu plâna göre Çalışma Bakanı söz konusu belirli yılda İnsangücü Geliştirme ve Eğitim Kanununa göre ayrılmış bütçe miktarının % 10'una eşit miktarda program fonlarını sarfetme yetkisine sahip olacaktır. Bu şekilde iki hüküm de A.B.D. ekonomisinde işsizlik haddinde periyodik olarak meydana gelen geçici yükselişden doğan problemleri hafifletmeye yarayacaktır; getirilen yenilik de insangücü ve ekonomi politikasını âhenkli şekilde birarada uygulamak için girişilmiş bir teşebbüsü ifade etmektedir. İşsiz kalmış bir işçi bu süreyi munzam eğitim görerek vasıflarını geliştirmek ve böylece iş bulma imkânlarını arttırmak yolunda kullanabilecektir.

*Aile Yardımı* : Hükümet 1935'den bu yana dağılık şeklide gelişmekte olan aile refahı programının tümüne yeni bir şekil vermek istemektedir. İnsangücü eğitimi bu yeni kavrama doğrudan doğruya bağlı olacak ve Çalışmayı Teşvik Programı ilgâ edilmekle beraber bu programın dayandığı fikirler aile yardımlarına intibak ettirilecektir. Refah programından faydalananlar, eğer çalışabilir durumda iseler ya eğitimi ya da uygun işleri tercih etmek zorunda kalacaklardır. Refah ödeneklerinin kaybı korkusuyla geçmişde rastlanan engelleri yenmek gayesiyle, yardım gören ve çalışmakta olan şahısların yardım ödeneklerinin büyük kısmını

minimum bir seviyeye kadar muhafaza etmelerine imkân verilecektir. Direkt bir dolar alış-verişi olmayacak —kazanılan her bir dolar için bir dolar düşülecek—, daha çok yardımda bir kesinti yapacak, ancak yoksulluk kavramının istatistikî tanımına uygun olarak minimum bir gelir muhafaza edilecektir. Aynı zamanda başka bir programın ivâzlarından istifade için belirli bir programa katılmak mecburiyeti konmuş bulunmaktadır. Bu mecburiyet tümüyle hemen uygulanmayacaktır; önce Federal standartlar tayin edilecek, fonlar sağlanacak, fakirleri kapsayacak programlar düzenlenecek, prensipler ve ek gelirlerde ilgili miktarlar tesbit edilecek ve çalışan ana-babalar için çocuk bakım merkezleri kurulacaktır.

Aile yardımlarının bu yeni strüktürüne hâkim olan görüşlerin ardında çok tartışılan negatif gelir vergisi kavramı yer almaktadır; istatistikî tanıma uygun olarak fakir ve hâlen çalışmakta oldukları tesbit edilen ailelerin ve fertlerin gelirlerini daha önceden tayin edilmiş bir minimuma ulaştırmak üzere kendilerine ödeme yapılacaktır. Bu fikirler üzerinde açıklama yapan Nixon idaresine mensup bir memur, programın vergi mevzuatındaki boşlukların daha da daraltılması yoluyla finanse edileceğini ifade etmiştir; bu da fakirler ve imkânları sınırlı kişilerin yararına olarak gelirin bir çeşit yeniden dağılımı olacaktır.

Nihayet herkes için eşit fırsatlar sağlamak yönünde devamlı bir taahhüt mevcut bulunmaktadır; geçen o yıldaki faaliyetler bir bilgi ve tecrübe kaynağı teşkil etmiştir; imkânları sınırlı kişileri aktif bir ekonomik hayata sokmak hususunda yardım sağlanması için ilerleme kaydedilecekse, devamlı eyleme ihtiyaç vardır ve son on yılın tecrübesi bu ihtiyacı ortaya çıkarmış bulunmaktadır. Bu husus özellikle imkânları sınırlı gençler için varit bulunmaktadır. Söz konusu programların imkânları sınırlı olan kişilere fırsat sağlamada başarı ya da başarısızlık gösterdiğini tayin için, aktif ve genişleyen bir ekonomide yüksek istihdam seviyelerinin muhafazası önemli bir faktördür. Bununla beraber, yüksek bir istihdam seviyesi ekonomik fırsatların tam anlamıyla kütlelere yayılmasını sağlamakta yegâne şart değildir. Olaylar, ırk tefriki bir yana, önemli eksiklik ve aksamalar dolayısıyla istihdam doğrusunun sonunda yer alanların istihdam edilmede sonda geldiklerini ispatlamaktadır. Böylece eğitim ve öğretimin çeşitli yönlerine, işsizleri bulup kendilerine mevcut program ve imkânları izah etmeye ve tüm olarak insangücü politikasına önem verilmeye devam olunacaktır. Geçmişteki kıymetli tecrübelerle dayanılarak, imkânları sınırlı şahıslar yardım edilirken, muhtemelen iş başında eğitim üzerinde

fazla drlcek ve bu arada gerektike messesev programlara da yer verilecektir. Bunun gibi, geçen n yılda uygulanıp başarısını ispat etmiş programlar da muhafaza edilecek ve programın kontrolünü Washington'da younlatırmak yerine, programların idaresi uygun ve mümkün oldukça Eyaletlere kaydırılacaktır. Bununla beraber, Federal Hkmet standartları tyin edecek ve mahallî bölgelerde uygulanan faaliyetlerin kalite ve başarısını kontrol edecektir.

*Çeviren : Toker DEREL*

---