

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SORUNU

(1962 - 1978)

Dr.Halil ÇİVİ(x)

G İ R İ Ő

Türkiye, üç dilimlik ve üç tane beş yıllık planlı kalkınma dönemini geride bırakmıştır. Ayrıca 1978 yılını kapsayan geçiş dönemi de aşılmış, 1979 yılında IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulanmasına başlanmıştır. Geride kalan bu 16 yıllık uzun uygulama dönemine rağmen Türkiye'deki istihdam ve işsizlik sorunu hafiflememiş, tersine önemini giderek artırmıştır. Özellikle son yıllardaki hızlı fiyat artışlarına rağmen, çeşitli etkenlere bağlı olarak, ülkemiz "enflasyon içinde durgunluk ve işsizlik" dönemine girmiştir. Türkiye'nin son iki yıldaki (1977-1978) büyüme hızları sırayla ancak %4 ve %3 olarak gerçekleşebilmiştir(1).

Hiç kuşkusuz ülkemizin istihdam sorunu diğer ekonomik, kurumsal ve sosyal sorunlarından soyutlanamaz. Fakat yaşanan ağır ekonomik ve sosyal bunalımların nedenleri arasında istihdam ve işsizlik sorunlarına yeterli bir çözüm bulunamamış olmanın etkilerini küçümsemek lazımdır. Çünkü çalışma olanağı bulamıyan insan yığınları kendilerine yaşama olanağı sağlayan bir gelir kaynağından yoksun kalırlar. Bakmakla yükümlü buldukları ailelerini sağlıklı ve yeterince barındırıp besleyemezler. Ardı arkası kesilmeyen boş zaman boyutları onları bunalımlara ve tehlikeli diktiriner akım ve deneyimlere sürükleyebilir.

Çağımızdaki modern düşünceye göre işsizlik olgusu tek tek bireylerin birer sorunu olmaktan çıkmış, toplumların sorunu olmuştur. Ekonomi düzeni içinde çalışmak isteyen herkese iş, dolayısıyla da gelir sağlama modern sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez ana amaçlarından biri-

(x) İşletme Fakültesi Üretim Yönetimi Bölümü Asistanı,

(1) DPT-IV. BYKP, 1979 Yılı Programı, T.C. Resmi Gazete, 30 Kasım 1978, s.4.

Tam istihdam hedefini sağlayarak, çalışma arzu ve iktidarında olan herkesi bir iş, dolayısıyla da gelir sağlama olanağına kavuşturmak devletlerin sosyal görevleri arasındadır.

William H. Beveridge işsizlik konusunda şunları söylemiştir (2). "İşsizliğin yarattığı en büyük kötülük, tam istihdam haline nazaran bizim kaybetmiş olduğumuz ek maddi refah kaybı değildir. İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır. İlk olarak işsiz kalan kişi toplumda faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu düşüncesine kapılır. Bundan daha kötü olarakta işsizlik insan yaşamına korkuyu getirir. Bu korkudan da nefret doğar." Bir ekonomik bünye içinde işsizlerin varlığı, fiili olarak çalışmıyanların yanında bizzat çalışanlar üzerinde de olumsuz etkiler yaratır. Sonra bu etkiler giderek toplumun tüm kesimlerine nüfûs edebilir. Bu tip sosyal etkilerinin yanında işsizliğin, emek gibi çok değerli ve yaratıcı bir üretim faktörünün atıl kalmasına, daha düşük bir gelir ve refah düzeyine neden olduğunda bilinen bir gerçektir.

Ülkemizde planlı kalkınmayı anayasal bir güvenceye kavuşturan 1961 Anayasasının 40-41 ve 42 maddeleri istihdam ve işsizliğin konularıyla ilgilidir. Anayasamızın 41. maddesinin ifadesi aynen şöyledir. "İktisadi ve sosyal hayat adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenlenir."

PLANLI KALKINMA DÖNEMİNDEKİ GELİŞMELER- 1962-1978.

Acaba geride bırakmış olduğumuz planlı uygulama dönemindeki yıllarda Türkiye'deki istihdam durumu nasıl bir gelişme göstermiştir? Önce bu dönemi beşer yıllık plan dilimleri halinde incelemek, böylece her beş yıllık planlı dönemin istihdam konusundaki etkinliğini ortaya çıkarmak uygulamaların etkinliğini denetleme açısından önem taşır.

(2) S.F.Ülgener, Milli Gelir İstihdam ve İktisadi Büyüme, 4.Baskı, İstanbul,1974, s.113.

İkinci aşamada istihdam ve işsizlik konularında daha ayrıntılı yapısal gelişme ve analizler sıralanacaktır. Konunun toplu bir değerlendirmesi de makalenin sonunda özetlenecektir.

1.BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİ- 1962-1977.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı gelir artışı hedeflerine göre düzenlenmiştir. İstihdam artışları bir yan hedef olarak kabul edilmiştir. Planda istihdamı artırıcı niteliği yüksek olan yatırımların desteklenmesi görüşü benimsenmiştir. Aşağıdaki tabloda beş yıllık dönem içinde amaçlanan istihdam hedefleri ve gerçekleşen istihdam miktarı görülmektedir.

I.BYKP'DA İSTİHDAM HEDEFİ VE GERÇEKLEŞEN İSTİHDAM

YILLARA GÖRE İSTİHDAM		İSTİHDAM ARTIŞI- BEŞ YILLIK		HEDEF-GERÇEKLEŞME ORANI
1962	1967	Hedef	Gerçekleşme	%
12.520.000	13.270.000	2.110.000	750.000	30.8

Kaynak:DPT-SPD, IV.BYKP İçin İstihdamla İlgili Bazı Öneriler, Ankara 1977,s.6.

Rakamlara bakıldığı zaman 1.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, istihdam açısından beklenen hedeflere ulaşmada yetersiz kaldığı hemen görülür. İlgili dönemde 2.110.000 kişilik istihdam hedefine karşın gerçekleşen yurt içi istihdam miktarı ancak 750.000 kişi olmuştur. Hedef-gerçekleşme oranı %30,8 dir. Başka bir deyimle amaçlanan hedefin %69.2 gerisinde kalınmıştır. Hedefdeki sapmayı insan sayısı olarak söylemek gerekirse, bu rakamın 1.360.000 kişi olduğu görülür.

1.BYKP DÖNEMİNDE TOPLAM İŞGÜCÜ FAZLASI

Yıllar		İşsiz sayısındaki artış	
1962	1967	Mutlak artış	% olarak artış
985.000	1.440.000	445.000	46

Kaynak:DPT-SPD,IV.BYKP İçin İstihdamla İlgili Bazı Öneriler,Ank.,1977,s.6

Planlı kalkınma dönemindeki birinci beş yıllık dilim içinde, 1962 yılında 985.000 kişi olan işgücü fazlasının 1967 yılında 1.440.000 kişiye ulaştığı görülmektedir. İşsiz sayısındaki mutlak artış 455.000 kişidir. 1962 yılına oranla işsizler sayısındaki artış oranının % 46 olduğu görülmektedir. Halbuki aynı dönemde amaçlanan % 7 lik gelir büyüme hızına oldukça yaklaşmıştır (%6.6). Bu sonuçlar, I.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın istihdam hedeflerindeki başarısızlığının en güzel bir kanıtıdır. Bu başarısızlıkta, plandaki tutarsızlıklar yanında, hedeflerin gerçekçi bir şekilde saptanmıyarak sayısal değerlerinin yüksek tutulmuş olmasının da etkisi vardır.

2. İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI DÖNEMİ-1968-1972.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ana hedef gayri milli hasılanın artırılmasıdır. Yani bu plan da gelir artış hedeflerine göre düzenlenmiştir. Planın istihdam konusundaki önerileri ve çözüm yolu, ekonomik kalkınma ile birlikte bu sorunun kendiliğinden çözüme kavuşacağı şeklindedir.

Birinci planda istihdam için ikinci derecede de olsa dikkate alınan yan hedefler ikinci plan için söz konusu edilmemiştir. Ancak, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Batı Avrupa ülkelerindeki ekonomik konjonktürün uygunluğu nedeniyle, Türkiye'den bu ülkelere doğru olan hızlı işgücü akımı istihdam ve işsizlik baskısı açısından önemli bir ferahlık getirmiştir.

II.Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam

Yıllara göre istihdam		İstihdam artışı beş yıllık		Hedef-Gerçekleşmesi
1967	1972	Hedef	Gerçekleşme	%
13.270.000	13.510.000	2.312.000	240.000	10.4

Kaynak: 1-II.BYKP,1968-1972,Ank,1968. s.133.

2-III.BYKP,1973-1977,Ank.1973,s.76.

3-III, BYKP,1975 Yılı Programı,Ank,1975,s.282.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında amaçlanan istihdam artış hedefi 2.312.000 kişidir. Ancak, planın uygulama dilimini içeren beş yıllık dönem içinde fiili olarak gerçekleşen istihdam artışı 240.000 kişi civarında kalmıştır. Yine aynı dönemde yurtdışına giden 450.000 kişilik işçi miktarı da dikkate alınacak olursa, gerçekleşen sivil istihdam miktarının 690.000 kişiye ulaştığı görülür. Eğer yurtdışına giden işçiler dikkate alınmazsa hedef-gerçekleşme oranı % 10.4, yurtdışına işgücü akımını dikkate aldığımız zaman ise aynı oran %30 civarındadır.

İkinci Beş Yıllık Plan döneminde gerçekleşen yurt içi fiili istihdam 240.000 kişi olduğu hâlde yurtdışına işgücü akımının 450.000 kişi olması konunun başka bir ilginç yönüdür. Yurtdışındaki işgücü istihdam olanaklarının yurtiçindeki oranla bir kat daha fazla olduğu görülmektedir.

II. BYKP Döneminde Toplam İşgücü Fazlası

Y ı l l a r		İşsiz sayısındaki artış	
1 9 6 7	1 9 7 2	Mutlak artış	%
1.440.000	1.600.000	160.000	11

Kaynak: III. BYKP, 1973-1977, Ank, 1973, s. 654.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, planın başlangıç yılına oranla işsiz sayısındaki artış %11 kadardır. Halbuki bir önceki planda aynı oran % 46 idi. 1967 yılında 1.440.000 kişi olan işsiz sayısı 160.000 kişi artarak 1972 yılında 1.600.000 kişiye ulaşmıştır. Eğer aynı dönemde yurtdışı istihdam olanakları mevcut olmasaydı 1972 yılındaki toplam işsiz sayısı 2.050.000 kişi olacaktı. Ayrıca, yurtdışındaki işçilerimizin aynı dönemde döviz girişleri yoluyla iç yatırımların dış kaynak olanaklarını artırarak yurtiçi istihdama dolaylı bir katkıda bulduklarını da unutmamak lazımdır.

3. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi-1973-1977.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında istihdam konusunda daha uzun vadeli bir anlayış hakimdir. Plan yine ana

amaç olarak %7,9 luk gelir artış hedefini benimsemiştir. İstihdamı artırma çabaları, sermaye yoğun teknolojilerin gelişmesini engellemeyecek ve ekonomik gelişmeyi hızlandıracak bir anlayışla ele alınmıştır. Yine bu plandaki anlayışa göre, ülkemizdeki istihdam ve işsizlik sorunu hızlı büyüyen bir ekonominin yaratacağı çalışma olanaklarıyla birlikte, 1987-1995 yılları arasında kendiliğinden çözüme kavuşacaktır(3). Demek oluyor ki, III.BYKP ekonomimizdeki emek arzıyla emek talebi arasındaki dengesizliğin daha uzun bir süre devam edeceğini kabullenerek diğer ilk iki plana göre daha gerçekçi bir politika benimsemiştir. Bu gerçekçilik amaçlanan istihdam artış hedefinin saptanmasında da görülmektedir. Diğer planlarda ulaşılmak istenen istihdam hedefleri iki milyonun üstünde olduğu halde, III.BYKP'ında amaçlanan beş yıllık toplam istihdam hedefi birbuçuk milyonun altında saptamıştır.

III.Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İstihdam 1972-1977.

Yıllara göre istihdam		Yurtiçi İstihdam artışı(5 yıllık)		Hedef Gerçekleşmesi
1972	1977	Hedef	Gerçekleşme	%
13.510.000	14.897.000	1.448.000	1.387.000	93

- Kaynak: 1. III.BYKP,1973-1977,Ank.,1973,s.662.
2.III. BYKP,1977 Yılı Programı,Ank.,1977,.320. Tablo:220.
3. Türkiye Odalar Birliği, İktisadi Rapor 1978, Ank.,1978,s.52.tablo:28.

III.Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde hedef alınan beş yıllık istihdam artışı 1.448.000 kişidir.Aynı dönemde gerçekleşen istihdam miktarı da 1.387.000 kişidir.İstihdam açısından planın hedef-gerçekleşme oranı %93 olup ilk iki plana göre oldukça yüksek bir rakamdır. Hedef gerçekleşme oranının yüksek olmasının nedenleri olarak, ilgili dönemde yaratılan istihdam olanak-

(3) DPT-SPD,IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları İçin İstihdamla İlgili Bazı Öneriler,Ank.1977, s.8.

larının fazlalığı yanında, daha önce de belirtildiği gibi, amaçlanan istihdam hedefinin düşük tutulmasının da etkisi vardır. Ayrıca, daha önceki dönemlerde yarım kalmış yatırım projelerinin tamamlanarak üretime geçilmiş olması da emek talebi artışını yükseltmiş olabilir. yalnız şurası bir gerçektirki, III.BYKP dönemi istihdam yaratma açısından daha başarılı bir dönem olmuş, kendinden önceki ilk iki tane beş yıllık planın sağladığı toplam emek talebine yakın bir istihdam artışını gerçekleştirebilmiştir.

Ancak, fazla iyimser olmamak lazımdır. Çünkü aynı dönem, yurtdışına işgücü akımının giderek yavaşladığı, kentleşme olayının hızlandığı, açık işsizlik biçimindeki emek arzı fazlasının daha büyük boyutlar kazandığı bir dönemdir. Durum aşağıdaki tabloda açıkça görülmektedir.

Türkiye'de III.BYKP Döneminde Toplam İşgücü Fazlası

Y ı l l a r		İşsiz Sayısındaki artış (5 yıllık)	
1 9 7 2	1 9 7 7	Mutlak artış	%
1.600.000	2.183.000	583.000	36

Kaynak: DPT-III.BYKP,1977 Yılı Programı s.320.

-Türkiye Odalar Birliği İktisadi Rapor 1978, Ank., 1978 s.52.tablo:28.

III.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı dönemde emek talebinde, başarılı sayılabilecek bir artış sağlanmasına rağmen dönemin başlangıç yılına göre işsiz sayısında %36 oranında bir artış olmuştur. 1972 yılında 1.600.000 civarında olan işsiz miktarı 583.000 kişi artarak 2.183.000 kişiye ulaşmıştır.

Üç tane beş yıllık ve 15 senelik uygulama döneminden geriye doğru baktığımızda Türkiye'de istihdam sorununa belirli bir çözüm getirilemediği görülmektedir. Ekonomi-deki işsiz sayısı,yurtdışı işgücü talebinin hafifletici

etkisine rağmen giderek artmıştır. 1962 yılında 985.000 civarında olan işsiz sayısı 1977 yılı sonunda 2.183.000 kişiye ulaşmıştır. Başka bir deyimle aynı dönemde 1.198.000 işgücü fazlası ek olarak başlangıç yılındaki işsizler ordusuna katılmıştır.

Ayrı ayrı bölümler halinde incelediğimiz 15 yıllık dönemin sonuna 1978 ara yılı uygulamaları ile ilgili gelişmeleri de ekleyerek sorun, aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Planlı Dönemde İstihdamdaki Genel Gelişmeler (1962-1978)

Yıllar	Emek Arzı	İstihdam Hacmi	İşgücü Fazlası	İşgücü fazlası İstihdam Oranı	İşsizlik %
1962	13.505.000	12.520.000	985.000	%7.8	7.3
1967	14.710.000	13.270.000	1.440.000	10.8	9.0
1972	15.110.000	13.510.000	1.600.000	11.9	10.6
1977	16.380.000	14.897.000	2.183.000	14.6	13.3
1978	16.411.000	14.907.000	2.224.000	14.9	13.6

Kaynak: 1- Bundan önceki tablolar.
2- 1977 ve 1978 yılı rakamları için: DPT-, IV. DİKP, 1979 Yılı Programı, T.C. Resmî Gazete, 30 Kasım 1978, s.75, Tablo: 47.

Bu tablodaki verilerin ışığı altında denilebilir ki, planlı kalkınma deneyimlerinin 16 yıllık uygulama döneminde, işsiz miktarı sadece mutlak olarak değil oransal olarakta giderek yükselmiştir. 1962 yılında %7.3 dolaylarında bulunan işsizlik oranı giderek yükselmiş ve 1978 yılında %13.6 olmuştur. Bu rakam, oransal olarak iki katına yakın bir sağırma demektir.

1978 Yılındaki toplam işsiz sayısı 2.224.000 kişidir. Bu rakamın, İsrail gibi bir devletin toplam nüfusuna yakın bir büyüklüğü ifade etmesi sorunun önemi ve önceliğini anlatmak bakımından çok anlamlıdır.

Ayrıca yukarıda açıklanan rakkamların içinde tarımdışı kesimlerde çalışan gizli işsizlerin miktarı yer almamaktadır. İşgücünün yapısal özellikleri açıklanırken aynı sorun üzerinde tekrar durulacaktır.

4. IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi - 1979-1983.

IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın istihdam politikası ve hedefleri ile ilgili olarak elimizde şu anda sadece IV.BYKP Taslağı ve 1979 Yılı Programı bulunmaktadır. Planın kendisi henüz bize ulaşmamıştır. Ancak, elimizdeki bu temel verilerden de anlaşılacağı üzere IV. BYKP' da gelir hedefleri esasına göre düzenlenmiştir. Fakat, tıpkı ilk planda olduğu gibi, yan hedefler olarak, istihdamı artırıcı proje ve yatırımların desteklenmesi uygun görülmüştür. Plana göre, 1979-1983 döneminde, işsiz sayısındaki mutlak artışlar kısmen devam edecek, ancak işsizlik oranının daha fazla artmamasına çaba sarf edilecektir(4).

Eldeki verilerden anlaşıldığına göre, plan hedefleri tamamen gerçekleşse, yani IV.BYKP'nın istihdam açısından amaçladığı rakkamlar % 100 hedefine ulaşsa bile, 1983 yılı sonuna gelindiğinde Türkiye'de hala 2.473.000 kişilik bir işsizler yığını mevcut olacaktır (5). Aşağıdaki tabloda IV.BYKP'nın istihdam ve işsizliğin boyutlarını gösteren rakkamları sergilenmiştir. Yine 1983 Yılına gelindiğinde yurtiçi sivil işgücü arzının 17.814.000 olduğu düşünülürse, aynı yıl için hesaplanacak işsizlik oranının % 13.9 civarında olduğu görülür.

IV.BYKP döneminde yurt dışındaki işçi sayısının sabit kalacağı var sayılmıştır. 1979-1983 yıllarını kapsayan beş yıllık dönemde amaçlanan istihdam artış hedefinin 1.054.000 kişi olduğu, aynı dönemde emek arzındaki toplam artışların da 1.403.000 kişiye ulaşacağı hesaplanmıştır. Bu durumda emek arzı ile emek talebi arasındaki dengesizlik, 1978 yılına göre 399.000 kişinin daha işsiz kalmasına neden olacaktır.

(4).DPT-,IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı Taslağı,1979-1983,Ank., 1978, s.64.

(5).A.g.e.,s.65.

Türkiye'de IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde
İstihdam (1979-1983)

Yıllar	1978(x)	1979	1983
Toplam İşgücü Arzı	16.411.000	16.646.000	17.814.000
Toplam İşgücü Talebi	14.907.000	15.073.000	15.961.000
Tarım Kesimi İşgücü Fazlası	720.000	700.000	620.000
Tarım Dışı Kesimler İşgücü Fazlası.	1.504.000	1.573.000	1.853.000
Toplam Yurtiçi iş gücü fazlası	2.224.000	2.273.000	2.473.000
Yurt içi işgücü Fazlası oranı(%)	13.6	13.7	13.9
Yurtdışındaki işgücü stoku	725.000	730.000	730.000
Yurtiçi ve yurtdışı toplamı Fazlası	2.949.000	3.003.000	3.203.000
Toplam İşgücü Fazlası oranı(%)	17.4	17.3	17.3

- Kaynak: 1- IV. BYKP, 1979 Yılı Programı, T.C. Resmi Gazete, 30 Kasım 1978, s.73, Tb.47.
2- DPT- IV. BYKP Taslağı, 1979-1983, Ank., 1978, s.65, Tb.2.
(x) 1978 Yılı rakkamları fiili diğer yıllar plan hedefleridir.

Bilindiği gibi, tarım kesimindeki işgücü fazlası, en faal tarım mevsiminde tahmin edilen gizli işsiz miktarıdır. Halbuki tarımdışı kesimlerdeki işgücü fazlası kasaba ve kentlerdeki açık işsizleri göstermektedir. 1983 Yılına gelindiğinde bu fazla iki milyona yaklaşacaktır. Bu açıdan, toplumumuzu daha geniş boyutlu sosyal ve ekonomik sorunların beklediğini ileri sürmek kehanet olmayacaktır.

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE İSTİHDAMIN YAPISI-1962-1978.

İstihdamın yapısı denilince, ekonomideki toplam çalışan nüfusun, tarım, sanayi, hizmetler,..... gibi üretim kesimleri arasındaki dağılımı akla gelmektedir. Türkiye gibi kalkınma çaba ve yarışı içinde olan bir ülke bunu başarıya ulaştırabilmek için mutlaka sanayileşmek zorundadır. Sanayileşme ise ekonomideki sanayi kesiminde, üretim mallarından tüketim mallarına kadar bol, kaliteli ve çeşitli üretim; dolayısıyla da tarımdışı kesimlerde-özellikle de sanayi kesiminde-dağa fazla istihdam demektir. Eğer bu başarılamazsa genellikle bir sanayileşme ve en azından yeterli bir sanayileşme olgusundan bahsedilemez. Sanayileşme olgusunun en önemli ve ekonomi için en belirgin göstergesi de hiç kuşkusuz imalat sanayiidir. Dolayısıyla, imalat sanayii dalının üretim hacmi ve kalitesiyle busanayi kolunda istihdam edilen emek birimlerinin, ekonomiler için hem vasıf ve hem de miktar bakımından özel bir önemi vardır.

Ekonomik kalkınma süreci içinde, gelişmişliğe doğru bir geçiş döneminin yaşandığı ülkemizde, yukarıda özet olarak açıklanan nedenlerle istihdam ve işsizlik yapısının bilinmesi daha da önem kazanmaktadır. Çünkü ekonomideki her üretim dalının fiili durumunu, yapısını ve sorunlarını bilmeden, gelişme potansiyelini dikkate almadan ne sağlıklı bir üretim planlaması ve nede sağlıklı bir istihdam tahmini yapabileme olanağı yoktur. Ayrıca şurası hiç unutulmamalıdır ki, Türkiye'deki istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümü kavuşturulabilmesi, tarım kesiminden ziyade tarımdışı kesimlerde, özellikle de sanayi kesimindeki emek talebi artışlarıyla mümkündür.

Aşağıdaki Tabloda, ülkemizde 1962-1978 yılları arasında Türkiye'deki istihdamın üretim kesimleri arasındaki dağılımı görülmektedir.

Türkiye'deki İstihdamın Üretim Kesimleri İçindeki
000-kışı olarak

Üretim Kesimleri	1 9 6 2		1 9 6 7		1 9 7 2		1
	Mutlak	%	Mutlak	%	Mutlak	%	Mutl
-Tarım	9.216	77.1	9.073	71.3	8.760	65.5	9.0
-Sanayi	995	8.3	1.175	9.3	1.500	11.2	1.8
-İnşaat	305	2.6	369	2.9	440	3.3	5
-Ulaştırma	258	2.2	325	2.6	460	3.4	5
-Ticaret	328	2.7	395	3.1	630	4.7	6
-Hizmetler	849	7.1	1.396	10.8	1.590	11.9	2.1
Tarım Dışı Top-							

1962-1978 yıllarını kapsıyan dönemde istihdamın yapısıyla ilgili sonuçları şöyle özetleyebiliriz.

1-Araştırma konusu edilen onbeş yıllık dönem içinde tarım kesiminin istihdam içindeki payı % 77.1 den %60.9 a gerilemiştir. Kalkınma yolunda ilerleyen bir ekonomi için bu beklenen bir gelişmedir. Fakat, fiili olarak istihdam edilen nüfusunun %60 tan fazlası henüz tarım kesiminde bulunan bir ülke kalkınmanın başlangıcında sayılabilir. Halbuki 1978 yılı itibarıyla tarımsal üretimin gayri safi milli hasıla içindeki payı, faktör fiyatlarıyla %26.8 dir(6). Bu rakam bize, tarım kesimi için istihdam oranı ile üretim payı arasında büyük farklar olduğunu gösterir.

2-Eğer sadece sanayi kesimi dikkate alınacak olursa, 1962 yılında 995.000 kişi olan bu kesimin istihdam hacmi 1978 yılında 1.897.000 kişiye yükselerek %90.7 oranında artmıştır. Böylece söz konusu edilen dönem için, sanayi kesiminde 902.000 kişiye yeni iş olanakları doğmuştur. Başka bir deyimle sanayi kesiminde ortalama olarak istihdam artış hızının % 6 olduğu ve yine ortalama olarak 60.133 kişilik yeni iş olanaklarının gerçekleştiği söylenebilir. 1962 için % 8,3 olan sanayi kesiminin toplam istihdam içindeki payı 1978 yılında % 12.7 ye yükselmiştir.

3-Ticaret ve ulaştırma kesimlerinde çalışanların miktarı da ekonomik gelişmeye paralel olarak artmıştır. Dönem başında 328.000 kişiye istihdam olanağı sağlayabilen ticaret kesiminde, 1978 yılına gelindiğinde bu olanak 658.000 kişiye ulaşmıştır.

Ulaştırma kesimi de aynı dönemde hızlı bir gelişme göstermiştir. Bu kesimde 1962 yılında 258.000 kişi olan istihdam miktarı 1978 yılında 586.000 kişiye ulaşmıştır. Dönem başında bu iki kesimin %4.9 olan toplam istihdam içindeki payları dönem sonunda % 7.9 olmuştur.

4-İstihdam açısından genişleme gösteren diğer bir faaliyet dalı da inşaat kesimi olmuştur. 1962 yılında inşaat kesiminde çalışanların sayısı 305.000 kişi iken, 1978 yılında 560.000 kişi olmuş, bu kesimin toplam istihdam içindeki payı da %2.6 dan %3.7 ye çıkmıştır. Başka bir söyleyiş biçimiyle, inşaat kesiminde emek talebindeki genişleme 255.000 kişidir.

(6) DPT-IV.BYKP,1979 Yılı Programı,T.C.Resmi Gazete, 30.11.1979, s.5. Tablo:2.

5- Onbeş yıllık ve üç tane beş dilimlik kalkınma planları dönemi içinde istihdam açısından en fazla gelişme gösteren kesim, banka, sigorta, kamu hizmetleri, otelcilik ve turizm gibi faaliyet alanlarını kapsıyan hizmetler kesimi olmuştur. Dönem başlangıcı olan 1962 yılında 849.000 kişilik emek talebi 1978 yılında 2.193 bin kişiye ulaşmıştır. Bu gelişme 1.344.000 kişilik ilave emek talebi demektir. Hizmetler kesiminin 1962 yılında % 7.1 olan toplam istihdam içindeki payı iki katını aşarak % 14.7 ye çıkmıştır.

6- Konuyu, tarım dışı istihdam ve tarım dışı istihdamın toplam istihdama oranı şeklinde ifade edecek olursak çıkardığımız bulguları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

a- 1962 yılında tarım kesimi dışındaki toplam istihdam miktarı 2.735.000 kişidir. Bu rakamın aynı yıldıdaki toplam istihdama oranı %22.9 dur. Yani 1962 yılında Türkiye'deki her 100 kişiden ancak 23 kişisi tarım dışı kesimlerde çalışabiliyordu:

b-1967 Yılına gelindiği zaman, tarım dışı istihdamda, dönem başına oranla, 5,8 lik bir değişiklik olmuş, tarımdışı istihdam % 28,7 ye ulaşmıştır. Bu kesimde istihdam hacmindeki toplam artış 925.000 kişidir.

c-1972 Yılında tarımdışı kesimlerde çalışanların sayısı 4.620.000 kişiye ulaşmıştır. 1967 yılına göre bu kesimdeki istihdam artışı 960.000 kişi olmuştur. Yine aynı yıla göre, tarımdışı istihdamın toplam istihdama oranı da % 28,7 den % 34,5 e çıktığını görüyoruz.

d-III. BYKP döneminde tarımdışı kesimlerdeki istihdam hem mutlak ve hem de oransal olarak artmasına devam etmiştir. 1972 yılına göre, bu dönemde tarım dışı istihdamdaki toplam artış 1.202.000 kişidir. Tarım dışında çalışanların toplam miktarı 5.822.000 kişi olmuştur. Tarım dışı istihdamın toplam istihdama oranı da % 34.5 ten % 39.1 e yükselmiştir.

Onbeş yıllık dönem içindeki toplam istihdam artışı 2.956.000 kişidir. Halbuki tarımdışı kesimlerdeki toplam istihdam artışı 3.087.000 kişi olmuştur. Aradaki çelişki tarım kesimindeki istihdamın azalmış olmasıyla açıklanabilir. İnceleme konusu edilen dönem içinde tarım

dışı kesimlerdeki yıllık ortalama istihdam artışının 205.800 kişi olduğu görülür. Eğer 1962 yılındaki toplam tarımdışı istihdam a 100 dersek bu oranın 1978 yılında 213 olduğu, böylece tarımdışı istihdamın % 113 arttığı görülür.

Türkiyedeki toplam istihdam hacmini, tarım, sanayi ve hizmetler gibi üç klasikleşmiş kesime ayırarak soruna daha toplu bir yaklaşım yapılabilir.

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE TOPLAM İSTİHDAMIN DAĞILIMI

-000-kişi

Yıl-	T a r ı m		S a n a y i (x)		Hizmetler		Toplam
	Mutlak	%	Mutlak	%	Mutlak	%	Mutlak
1962	9.216	77.1	1.300	10.9	1.435	12.0	11.951
1967	9.073	71.3	1.544	12.2	2.116	16.5	12.733
1972	8.760	65.5	1.940	14.5	2.680	20.0	13.380
1978	9.085	60.9	2.457	16.5	3.365	22.6	14.907

Kaynak: Bundan önceki tablolar.

(x) İnşaat kesimi sanayi faaliyetleri içine alınmıştır.

Yukarıdaki tablodan çıkan sonuçlara göre, ülkemizde diğer ekonomik alanlarda olduğu gibi istihdam konusunda da tarım kesiminin payı en büyüktür. İstihdam edilen yaklaşık onbeş milyon civarındaki emek birimlerinin dokuz milyonu hala tarım kesiminde bulunmaktadır.

İstihdam açısından, tarım kesiminden sonra ikinci sırayı hizmetler kesimi almaktadır. Yaklaşık olarak 5.5 milyon civarındaki tarımdışı kesim istihdamın 3.5 milyonu hizmetler kesiminde çalışmaktadır. 1978 yılına göre, hizmetler kesiminin istihdam içindeki payı % 22.6 dır.

Tablodaki üçlü ayırma göre, istihdam kapasitesi açısından, sanayi kesimi Türkiye ekonomisi içinde üçüncü, yani sonuncu sırayı almaktadır. İlgili dönemde bu kesimin toplam istihdam içindeki payı %10.9 dan ancak %16.5 e yükselebilmıştır.

Ülkemizdeki işsizlik sorununun çözümüne çare olarak, yeni istihdam olanakları yaratılması açısından tarım kesiminin zorlaması beklenemez. Kaldığı bu kesimdeki gizli işsizlik olgusu da ayrıca önemli bir sorundur. Ekonomik gelişmeyle eş anlı olarak bu kesimdeki faal nüfusun hem mutlak ve hemde yüzde cinsinden azalması beklenir. Çünkü, ekonomik gelişme tarımsal gelişmeyi, tarımsal gelişmede beraberinde makinalaşmayı birlikte getirecek, dolayısıyla daha fazla işgücü açığa çıkmış olacaktır.

İstihdamın giderek hizmetler kesimi içinde kümelenmesi de bazı sakıncalar yaratır. Gerçi bu birikim ekonominin gelişmeye başladığı ilk zamanlarda normal karşılanabilir. Fakat gelişmenin ileri aşamalarında istihdam açısından sanayi kesiminin özellikle de imalat sanayinin öneminin giderek artması gerekir. Çünkü tarım kesiminden sonra, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, çeşitli politik vesosyal nedenlerle, kamu hizmetleri başta olmak üzere, gizli işsizliğin sanayi kesimine oranla hizmetler kesiminde daha yaygın olduğu söylenebilir. Türkiye'deki işsizlik sorununa çözümler aranırken, yukarıda özet olarak açıklamaya çalıştığımız temel özellikler dikkate alınmalıdır. İstihdam ve işsizlik sorununun çözümü ile ülkenin hızlı bir şekilde sanayileşmesi bu açıdan paralellik arz etmektedir.

Türkiye'de Planlı Dönemde Emek Arzı, Emek Talebi ve İş Gücü Fazlası.

Bilindiği gibi ülkemiz hızlı nüfus artışlarına sahne olmaktadır. Genç nüfus miktarı fazladır. Ayrıca kırsal kesimden kentlere doğru bir nüfus ve işgücü akımı vardır. Dolayısıyla emek arzı artış hızı yüksektir. Yurt dışına işgücü akımı yavaşladıktan sonra bu durum son yıllarda daha da belirginlik kazanmıştır.

Türkiyede Yıllara Göre Emek Arzı Artışı-000-kishi olarak

Yıllar	Sivil Emek Arzı	Mutlak Artışlar		Oransal Artış
		Yıllık	Birikimli	%
1962	12.185			
1963	12.449	264	264	2.17
1964	12.583	134	394	1.08
1965	12.841	258	652	2.05
1966	13.025	184	836	1.43
1967	13.228	223	1.059	1.71
1968	13.455	227	1.286	1.72
1969	13.583	128	1.414	0.95
1970	13.734	151	1.565	1.11
1971	14.006	272	1.837	1.98
1972	14.292	286	2.123	2.04
1973	14.670	378	2.501	2.64
1974	15.150	480	2.981	3.27
1975	15.600	450	3.431	2.97
1976	15.990	390	3.821	2.50
1977	16.380	390	4.211	2.44
1978	16.411	31	4.241	0.19

Kaynak: 1- Türkiye Odalar Birliği İktisadi Rapor,1973, s.78,Tablo:54

2- DPT- III.BYKP,Ank.,1973 s.658 Tablo:511.

3- DPT- IV.BYKP,1979 Yılı Programı,s.75 Tablo: 47.

Yukarıdaki tabloda sıralanan emek arzı rakamlarından,ordu,Jandarma ve yurtdışındaki işgücü düşülmüştür. Türkiye'de 1962-1978 dönemi dikkate alındığı zaman yıllık emek arzı artış ortalamasının % 2 civarında olduğu görülür. Aynı dönemde sivil emek arasındaki toplam artış 4.241.000 kişi olmuştur. Başka bir deyimle, yılda ortalama olarak 283.000 kişi iş aramak için emek arzına katılmıştır.

1962-1977 devresini kapsayan I.BYKP döneminde emek arzındaki yıllık ortalama artış %1.69 dur. II.BYKP'nin uygulama devresi olan 1968-1972 döneminde bu artışın % 1.56 olduğunu görüyoruz. Bu dönemlerdeki emek arzı artış hızının düşük kalması, aynı devrede Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine doğru olan işgücü akımı ile açıklanabilir. Nitekim, yabancı ülkelere işçi göndermelerinin çok düşük kaldığı III.BYKP devresini kapsayan 1973-1977 yılları arasında yıllık ortalama emek arzı artış hızının % 2.76 ya yükseldiğini görüyoruz. Yine aynı dönemde emek arzında, başlangıç yılı olan 1962 ye oranla % 34.8 lik bir artış olmuştur. Bu konuda daha tutarlı yorumlar yapabilmek için sorunun emek talebi yönünü de açıklamak gerekmektedir.

Yıllara Göre Sivil Yurtiçi İstihdam Artışları-000-kishi olarak

Yıllar	Emek Talebi	Mutlak Artışlar		Oransal
		Yıllık	Birikimli	Artış
				%
1962	11.951			
1963	12.144	193	193	1.61
1964	12.229	85	278	0.70
1965	12.436	207	485	1.69
1966	12.560	124	609	0.86
1967	12.698	138	747	1.10
1968	12.880	182	929	1.43
1969	12.983	103	1.032	0.80
1970	13.104	121	1.153	0.93
1971	13.505	201	1.354	1.53
1972	13.595	290	1.644	2.12
1973	13.946	351	1.995	2.58
1974	14.050	104	2.099	0.75
1975	14.314	210	2.309	1.49
1976	14.616	302	2.611	2.11
1977	14.762	146	2.757	1.10
1978	14.907	145	2.902	0.98

Kaynak: 1- Türkiye Odalar Birliği, İktisadi Rapor 1973, s.78 Tablo:54.

2- DPT-III.BYKP, Ank., 1973 s.658 Tablo 511.

3- DPT-IV.BYKP, Ank., 1979 Yılı Programı s.75 Tablo:47.

Türkiye'de yıllara göre sivil yurtiçi istihdam artışlarını gösteren yukarıdaki tabloya göre onaltı yıllık dönemde emek talebindeki toplam artış 2.902.000 kişi olmuştur. Aynı dönemde emek arzı toplam artışı 4.241.000 kişi olduğuna göre arada 1.339.000 kişilik bir farkın olduğu görülmektedir.

Üç tane beş yıllık plân dilimleri için yıllık emek talebi (istihdam) artış hızları ortalama olarak I. BYKP dönemi için %1.19, II. BYKP dönemi için %1.36 ve III. BYKP dönemi için de %1.61 olmuştur. Dönemin tamamını kapsayan yıllık ortalama emek talebi ise %1.38 olarak saptanmıştır. Bu verilere göre söz konusu olan dönem içinde, hem mutlak rakkam ve hemde oransal olarak istihdam artış hızının emek arzı artış hızına oranla gerilerde kaldığı görülmektedir. Sonuç işsizliktir. Geride bırakmış olduğumuz 16 yıllık plânlı kalkınma dönemine rağmen işsizlik ve istihdam sorunu giderek toplumumuzu daha fazla rahatsız eder bir biçimde, önemini ve güncelliğini artırmıştır.

Konuya, eş dönemli olarak, toplam işgücü fazlasındaki gelişmeleri göstererek yaklaşmak ta yerinde olacaktır. İşgücü fazlası aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tabloda toplam işgücü fazlası tarım ve tarımdışı kesim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Çünkü kalkınma süreci içinde, gerek tarımdaki makinalaşma ve gerekse hızlı kentleşme olguları bir zaman boyutu içinde tarımsal işgücü fazlasının tarımdışı kesimlere göç etmesine neden olacaktır.

1962 Yılında ekonomimizdeki işgücü fazlası toplam olarak 985.000 kişidir. Bunun 750.000 kişisi tarım kesiminde, geri kalan 235.000 kişisi de tarımdışı kesimlerde bulunmaktadır. 1978 yılına gelindiği zaman tarımdışı işgücü fazlası 235.000 kişiden 1.504.000 kişiye ulaşmıştır. Yine aynı dönemde tarımdışı işgücü fazlası indeksi de 100 den 640 a çıkmış, yani bu kesimdeki açık işsiz sayısı altıbuçuk kata yakın artmıştır.

Tarım kesimindeki işgücü fazlası tarımsal faaliyetlerin en faal olduğu mevsimde hesaplanmış rakkamlardır. Daha açık bir ifadeyle toplam işgücü fazlası açık değil, gizli işsiz miktarını göstermektedir. Çünkü bu kesimde çeşitli nedenlerle açık ve gizli işsiz miktarını ayrı ayrı saptama olanakları genellikle çok kısıtlıdır.

Türkiye'de Yıllara Göre İşgücü Fazlası-000-kişi olarak

Yıllar	Tarımdışı Kesim		Tarım Kesimi		Toplam İşgücü Fazlası	
	Mutlak	%	Mutlak	%	Mutlak	%
1962	235	100	750	100	985	100
1963	305	130	750	100	1.055	107
1964	354	151	780	104	1.134	115
1965	405	172	800	107	1.205	122
1966	465	198	850	113	1.315	134
1967	530	226	910	121	1.440	146
1968	575	245	895	119	1.470	149
1969	600	255	890	118	1.490	151
1970	630	268	880	117	1.510	153
1971	701	298	860	115	1.561	158
1972	725	309	850	113	1.575	160
1973	724	308	840	112	1.564	159
1974	1.062	452	800	107	1.862	189
1975	1.281	545	750	100	2.031	206
1976	1.369	585	710	95	2.079	211
1977	1.483	631	700	94	2.183	222
1978	1.504	640	720	96	2.224	226

Kaynak: 1-DPT-III.BYKP Ank., 1973, s.654 Tablo:508.

2-Türkiye Odalar Birliği, İktisadi Rapor, 1976, s.58 Tablo:29.

3-Türkiye Odalar Birliği, İktisadi Rapor, 1978, s.53 Tablo:28.

Dolayısıyla bu işsizleri de açık işsiz olarak dikkate almakta önemli bir sakınca yoktur.

Türk ekonomisindeki toplam işgücü fazlası dönem başında 935.000 kişi olduğu halde, giderek artmış, 1978 yılında 2.224.000 kişiye ulaşmıştır. 1962 yılındaki toplam işgücü fazlasına 100 dersek bu oranın 1978 yılında 226 olduğunu görürüz.

Türkiye'deki istihdam artış hızının son üç yıllık döneminin bazı ülkelerle karşılaştırılması da anlamlı olacaktır. Aşağıdaki tabloda böyle bir karşılaştırma yapılmıştır.

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE İSTİHDAM ARTIŞ ORANLARI- % -olarak

Ülkeler	1976	1977	1978
A.B. Devletleri	3.2	3.25	2.75
Japonya	0.9	1.25	0.75
F.Almanya	-0.9	-0.50	-0.75
Fransa	0.1	-0.25	-0.50
İngiltere	-0.8	0	-0.25
Kanada	2.2	1.75	1.50
İtalya	0.7	1.25	0.50
Türkiye	2.11	1.10	0.98

Kaynak: -Türkiye Odalar Birliği, İktisadi Rapor
1978 s.53 Tablo:30.

-Türkiye için kaynak bundan önceki tablolar.

Bilindiği gibi istihdam artış oranları, emek talebindeki yıllık değişimin bir önceki yıla göre yüzde cinsinden ifadesi olmaktadır. Yukarıdaki tabloya göre, A.B.D.leri ve Kanada hariç, istihdam artış hızı bakımından Türkiye'nin durumunun diğer ülkelere oranla daha iyi olduğu görülmektedir. Ayrıca gözlenen bir başka olguda şudur. Tabloda yer alan sekiz ülkenin sekizinde de son yıllara doğru gelindikçe istihdam artış hızlarının yavaşladığını, emek taleplerinin azaldığını görüyoruz. Bu gelişimin nedenini son yıllarda dünya ekonomisindeki durgunluğa bağlayabiliriz.

Türkiye'deki istihdam artış oranının yukarıda belirtilen ülkelerle eş düzeyde olması, hatta F.Almanya, Fransa ve İngiltereden daha yüksek bulunması olağan bir sonuç olmak lazım gelir. Çünkü, bu ülkeler genellikle tam istihdam sınırına yaklaşmış olan, hatta Türkiye'nin de dahil olduğu az gelişmiş ülkelerden emek ithal eden ülkelerdir. Ayrıca yine bu ülkelerde, işsizlik sigorta-

ları vardır. Nüfus artış hızları düşüktür. Kentlere doğru olan işgücü akımı genellikle yavaştır. Dolayısıyla böyle bir karşılaştırmadan hareketle Türkiye'deki istihdam artış hızını yeterli saymak aşırı bir iyimserlik olacaktır.

Türkiye'de Yurtdışı İşgücü Akımının İşsizlik Üzerindeki Etkileri.

Türkiye'den yabancı ülkelere, özellikle de gelişmiş batı ekonomilerine doğru olan işgücü akımının sosyal, ekonomik, kültürel bir çok yönleri vardır. Bu çalışmanın amacı istihdam ve işsizlik sorununu belirtmek olduğu için sorun sadece bu yönüyle ve kısa bir biçimde ele alınacaktır.

Ekonomimiz açısından yurtdışına işgücü akımının en önemli etkilerinden birisi emek arzı üzerindedir. Türkiye'deki toplam emek arzı rakkamlara yurtdışına giden işçi miktarı düşürülerek hesaplanmaktadır. Soruna bu açıdan yaklaşılanca, emek arzı ile emek talebi arasında ve emek arzı lehine mevcut olan dengesizlik azalmış olacak, ekonomideki toplam işsiz sayısı daha düşük bir düzeyde kalacaktır. Yani yurtdışına işgücü akımının ilk ve en önemli etkisi ekonomideki işsiz sayısını azaltmaktır.

Özellikle ülkemiz açısından yurtdışındaki işçilerimizin ekonomimize önemli katkılarından biri de göndermiş oldukları dövizlerdir. Bu dövizlerle ithal edilebilecek, makina teçhizat, aramalı ve hammaddeler gibi yatırım malları sayesinde ülkemizdeki yatırım projelerinin dış finansmanı sağlanmakta, böylece yurt içi istihdamın genişlemesine dolaylı bir katkı ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyimle, yurtdışına işgücü akımı sadece emek arzının sınırlı kalmasını temin etmez, ana ülkeye gönderilen dövizler yardımıyla emek talebinin artmasına da neden olur.

İstihdam ve işsizlik açısından yurtdışına olan işgücü akımının bazı olumsuz etkilerinden de söz edilebilir. Birincisi tam üretken bir çağda olan insan gücünün yabancı bir ülkede çalışmaya başlamasıyla, ana ülkenin o işgücünün üretken duruma gelinceye kadar harcamış olduğu sermayeden yararlanamamasıdır. İkincisi bundan

daha da önemlidir. Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru işgücü, vasıf bakımından bazı özellikler taşır. Genellikle kabul edilirdi vasıflı ve özellikle de yüksek vasıflı emek birimlerinin yarıncı ülkelere akını (Beyin göçü) ana ülkelerdeki milli gelirin düşük kalmasına, dolayısıyla da tasarrufların yetersiz olmasına, yatırımların düşmesine ve emek talebinin azalmasına neden olmaktadır. Ancak şunu da hemen belirtmek gerekirdi bu sonucun ortaya çıkması için yurtdışına gitmiş olan vasıflı emek birimlerinin ana ülkede üretken olarak kullanılması lazımdır. Eğer bu emek birimleri ana ülkede zaten atıl durumdaysalar, ne dışarı bir beşeri sermaye akını'nın neden olduğu gelir düşüşleri, nede emek talebinde bir daralma sözkonusu olamaz. Fakat yine'de açıkça belirtmek gerekirdi, mühendis, doktor, bilim adamı niteliğindeki vasıflı işgücü (beyin göçü) akımının nedeni genellikle ana ülkedeki işsizlik değil, gelişmiş ülkelerdeki gelir ve yaşam koşullarının çekiciliğidir. Bu niteliklere sahip işgücünün yurtdışına gitmesinin ana ülkeyi zararlı bırakacağı ve kalkınmanın yavaşlıyacağı açıktır.

Batı ekonomilerinde, son yıllarda enerji ve petrol bunalımına bağlı olarak meydana gelen ekonomik daralmalardan sonra, ülkemizden yurtdışına giden işçi sayısında büyük bir düşme olurken, gidebilenlerin de genellikle vasıflı işçilerden oluştuğu görülür (7). Nitekim, yurtdışına gönderilen işçiler arasında vasıflı işçi oranı 1967 yılında % 31.2 iken bu oran giderek yükselmiş ve 1976 yılında %73 e çıkmıştır (8).

Türkiye'den yurtdışına işgücü akımının işsizlik üzerindeki etkilerini açıklayabilmek için yıllara göre toplam yurtiçi işgücü fazlasıyla yine yıllara göre yurtdışındaki işçi miktarını karşılaştırmak lazımdır.

(7) Türkiye Odalar Birliği İktisadi Rapor 1977, s.71.

(8) A.g.e., s.71 Tablo 53.

TÜRKİYE'DE YILLARA GÖRE İŞGÜCÜ FAZLASI VE YURTDIŞINDAKİ
İŞÇİLER. -000-kişi olarak

Yurtiçi Yıl-İşgücü lar Fazlası	Yurtdı- şındaki İşçiler	Yurtdışındaki- İşsizle- re oranı %	Yurtiçi + Yurtdışı İşgücü Fazlası	
1963	1.055	43	4.1	1.098
1964	1.134	109	9.5	1.243
1965	1.205	161	13.3	1.366
1966	1.315	195	14.8	1.510
1967	1.440	204	14.1	1.644
1968	1.470	247	16.7	1.717
1969	1.490	351	23.6	1.841
1970	1.510	481	31.8	1.991
1971	1.561	569	36.4	2.130
1972	1.575	654	41.5	2.229
1973	1.564	790	50.1	2.354
1974	1.862	810	43.5	2.672
1975	2.031	815	40.1	2.846
1976	2.079	826	39.5	2.905
1977	2.183	845	38.2	3.030
1978	2.224	847	38.0	3.071

Kaynak:- 1. Yurtdışındaki işçiler için İş ve İş Bulma Kurumu ve Çalışma Bakanlığının yayınları.

2. Toplam Yurtiçi İşgücü Fazlası için bundan önceki tablolar.

1963 yılında 43.000 kişi civarında olan yurt dışındaki toplam işçi sayısı onu takibeden yıllarda giderek artmış, bu artış 1974 yılına kadar hızla devam etmiştir. Daha sonraki yıllarda batılı ekonomilerde görülen durgunluk ülkemizden yurtdışına işgücü akımının yavaşlamasına neden olmuştur.

Çalışma Bakanlığı'nın resmi rakamlarına göre 1978 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla dışarıya çıkan yurtdışındaki toplam işçi sayısı 847.000 kişidir. Fakat yasadışı yollarla yada turist pasaportuyla gidip orada kalanları da dikkate alacak olursak bu sayının bir milyon civarında olduğunu kabullenebiliriz.

Yukarıdaki tabloya göre, yurtdışındaki işgücü stokunun yurt içindeki işsiz sayısına oranı giderek yükselmiş ve bu artış 1973 yılına kadar devam etmiştir. 1963 yılında yurtdışı işgücü stokunun işsizlere oranı %4.1 iken aynı oran 1973 yılında %50.1 olmuştur. Dikkat edilecek olursa 1973 yılı Türkiye'de aynı zamanda ödemeler bilançosunun fazla verdiği ve döviz girişlerinin de maksimum olduğu bir yıldır (9).

1974 Yılından itibaren yurtdışı işgücü stokunun işsizlere oranının giderek azalmaya başladığını, aynı oranın 1978 yılında % 38'e düştüğünü görüyoruz. Daha önce de belirtildiği gibi bu azalışın nedenleri, batı ekonomilerindeki durgunluğa bağlı olarak bu ülkelerdeki dış kaynaklı emek talebinin azalması, yurt içindeyse ekonomimizin giderek enflasyon içinde durgunluk sürecine girmiş bulunmasıdır. Eğer ülkemizden batı ekonomilerine işgücü gönderimleri olmasaydı ekonomimizdeki toplam işsiz sayısı 1978 yılı itibarıyla üç milyonu aşmış olacaktı. Tek bir cümleyle özetlemek gerekirse, ülkemizden yurtdışına işgücü akımının istihdam ve işsizlik üzerinde olumlu bir etki yarattığı, işsiz sayısındaki artışları önemli ölçülerde azalttığı söylenebilir.

Değerlendirme ve Sonuç.

Bu çalışmadaki bulguları kısaca şöyle özetleyebiliriz:

1-Türkiye'deki istihdam ve işsizlik sorunu güncelliğini giderek artan bir ölçüde korumakta, ağır sosyal ekonomik ve toplumsal sorunlar doğurmaktadır. "Türkiye'deki 2.2 milyon dolayındaki işsizlerin 1.2 milyonunun iş aramaması son derece ağır bir psikolojik ve toplumsal bunalımı ve gelecekte umudunu kesmiş sessiz gibi görünen, ama derinden derine kaynayan ve küskünlüğünü yansıtan bir protestosunu vurgulamaktadır. İşsizlerin büyük bölümünü orta eğitimini tamamlamış, ancak herhangi bir meslek sahibi olmamış 18-25 yaşları arasındaki gençlerin oluşturduğu düşünülürse şiddet olaylarının bir ana nedeni ortaya çıkmış olur (10).

(9) Halil ÇİVİ, "Ödemeler Bilançosu ve Para Arzı". İşl. Fak. Der., 1973. C. I. s. 2. sayfa. 164.

(10) Cahit Talas, "Türkiye'de Büyüyen İşsizlik ve Çözüm Yolları" Milliyet Gazetesi 3.4.1979, s. 2.

2- Türkiye'de, geride bıraktığımız onbeş yıllık plânlı kalkınma dönemi deneyimlerine rağmen ülkemizdeki işsiz sayısı hem mutlak ve hemde oransal olarak artmıştır. Daha önceki yıllarda gizli işsiz olarak tarım kesiminde bulunan işgücü fazlası, çeşitli ekonomik ve kültürel nedenlerle şehirlere akın etmiş, bu sefer kentlerdeki açık işsizliğin büyük sayılara ulaşmasına neden olmuşlardır. Ekonomideki kalkınma ve emek talebini hızlandırma çabaları, yurt dışına işgücü gönderimleri ve plânların istihdamı artırma yolundaki gayret ve politikalarına rağmen işsizlik sorunu önemli ölçüde sıkıntısını hissettirir olmuştur. Amaçlanan istihdam hedeflerine bakılırsa IV.BYKP'nında soruna önemli bir çözüm getiremeyeceği anlaşılmaktadır.

3- Toplam istihdamın ekonomide, faaliyet kolları arasındaki dağılımında tarım kesimi dokuz milyonu aşkın istihdam kapasitesi ve toplam istihdam içinde %60.9 luk bir payla ağırlığını korumaktadır. Hizmetler kesiminin toplam istihdam içindeki oranı % 22.6 sanayi kesiminin ise % 16.5 tir. Toplam istihdam içinde ana istihdam kaynağı olan imalat sanayiinin payı da 1978 yılına göre %13 kadardır. Hem ekonomik kalkınmanın hızlanması, hem sanayileşmenin ekonomi içindeki etkinliğinin artması, hem de buna bağlı olarak emek talebinin sağlıklı bir şekilde yükselmesi için imalat sanayiinin özel bir önemi olmak lazım gelir.

4-İnceleme konusu edilen onaltı yıllık dönemde emek arzı doğal olarak sürekli bir artış göstermiş, ancak emek talebindeki genişleme daha yavaş olmuştur. Yurtdışındaki işgücü stoku, ordu ve jandarma hariç, plânlı dönemin ortalaması olarak, emek arzı yılda % 2 artış gösterirken emek talebi ancak % 1.38 genişleyebilmiştir. Bu rakamlar bize Türk ekonomisinde, emek arzıyla emek talebi arasında ve emek arzı lehine sürekli ve yapısal bir dengesizliğin bulunduğunu göstermektedir. Türkiye'de işsizlik sorununa çözümler aranırken bu nokta özel bir önem taşır.

5- 1962-1978 yılları arasında, tarımdışı işgücü fazlası altıbuçuk katına yakın bir artış gösterirken tarımsal işgücü fazlası aşağı yukarı sabit kalmıştır.

1978 yılına göre tarımdışı işgücü fazlası tarımsal işgücü fazlasının iki katından daha çoktur. Başka bir deyimle, tarım kesimindeki işgücü fazlası, hızlı şehirleşme, aşırı nüfus artışı, gelir ve sosyal yaşantıdaki farklılıklar, kültürel gereksinmeler ve benzeri nedenlerle kentlere taşınarak açık işsiz durumuna gelmişlerdir. Kentlerdeki açık işsizlerin sayısının artmış olmasında geniş boyutlu ekonomik, politik ve toplumsal sorunlar doğurmuştur.

6- Türkiye'deki istihdam artış hızı (yıllık istihdam artışının toplam istihdama oranı) bazı gelişmiş ülkelerle karşılaştırılınca aralarında çok önemli farkların olmadığı görülür. Ancak bu ülkelerin ekonomik, özellikle de istihdam sorunları Türkiye'den farklıdır. Nüfus artış hızları yavaştır, dolayısıyla emek arzındaki artış hızları düşüktür. Ekonomileri genellikle tam çalıştırma sınırına yakın bulunmaktadır. Kırsal ve kentsel kesimler arasındaki gelir ve kültür farkları azalmıştır. Bu ve benzeri nedenlerle ekonomimizdeki emek talebini artırıcı, istihdam artış hızını yükseltici çarelerin bulunup uygulanması gerekir.

7- Türkiye'den gelişmiş batı ekonomilerine doğru olan işgücü akımı istihdam açısından iki önemli yarar sağlanmıştır. Birincisi, işgücü fazlasının bir kısmının ülke dışına gitmesi, ülkemizdeki işsizlik oranının daha düşük kalmasıdır. İkinci olarakta ekonomimize gereksinme duyulan dış kaynak (döviz) sağlamışlardır. Eğer bu olanak mevcut olmasaydı yatırımlar daha düşük düzeyde kalacak, dolayısıyla da yurt içi istihdam bu günkü düzeyine çıkamıyacaktı.

8- Türkiye'deki gizli işsizlik olgusu sadece tarım kesimine has bir olay değildir. Özellikle son yıllarda hızlanan bir şekilde, gerek Kamu İktisadi Teşebbüslerinde ve gerekse devlet memurları kadrolarında gizli işsizlerin bulunduğu artık herkes tarafından kabul edilmektedir. Başka bir deyimle, kamu kesimine de tarım kesimiyle birlikte bir gizli işsizlik kaynağı olarak bakabiliriz. Fakat ülkemizdeki geniş boyutlu işsizlik olayından dolayı bu durumu yadsımamak gerekir.

Türkiye'deki istihdam ve işsizlik sorunlarının çözüm yollarına gelince; Bir kere temel ve yapısal nedenin emek arzıyla emek talebi arasındaki dengesizlikten kaynaklandığı unutulmamalıdır. Bu yapısal dengesizliği doğuran, ekonomik, sosyal, toplumsal ve demografik bir dizi neden sıralanabilir. Bu nedenlerin başlıcaları, tasarruf yetersizliği, ödemeler bilançosu açıkları, hızlı nüfus artışı, üretim faktörüne dönüştürülemeyen potansiyel doğal kaynaklar, enerji darboğazı, dışa bağımlı yanlış bir sanayileşme politikası, enflasyon, aşırı fiyat artışlarının olanaklı kıldığı kısa dönemli yüksek karlı sağlıklı yada lükse dönük yatırımlar, ekonomi ve işletmecilik konularındaki bilgi ve eşgüdüm noksanlıkları, vergi kayıpları, bürokratik tıkanıklıklar, toplumun alıştırıldığı lüks ve aşırı tüketim kalıpları ... gibi engellerdir. Hem sermaye/hasıla oranının düşürülmesi, hem de yatırımların gayri safi milli hasılaya oranının yükseltilmesi, dolayısıyla da emek talebinin artırılarak istihdam sorununun çözümlenebilmesi yukarıda sıralamaya çalıştığımız engellerin birer birer aşılmasıyla mümkün olur. Ancak bu sorunların çözümünün belirli bir zaman boyutuna gereksinme gösterdiği de açıktır. Yukarıda emek arzı ile emek talebinin uyumlu bir duruma gelmesi için açıklamaya çalıştığımız sorunların çözümünden başka bazı öneriler daha sıralamak mümkündür. Yine kabul etmek gerekirken buradaki öneriler, sorunu çözümlenmeden ziyade kısa dönemde önemini hafifletmeye yarayan öneriler olacaktır.

Örneğin:

- Kırsal kesimden kentlere göç olayını yavaşlatan önlemler.
- Nüfus artış hızını azaltmaya yönelik aile planlaması çalışmaları.
- Ulaştırma ve enerji gibi altyapı yatırımlarının hızlandırılması.
- Toprak ıslahı, entansif tarım ve ormanlandırma faaliyetlerinin hızlandırılması.
- İstihdama katkısı yüksek olabilecek yatırım projelerinin özendirilmesi.
- Haftalık çalışma saatlerinin kısaltılması, emeklilik yaşının düşürülmesi ve emeklilikten sonraki istihdamın engellenmesi.

- Sanayi kuruluşlarının vardiyalarının artırılması, fazla mesainin yasaklanması, yarım günlük işçi alımlarına engel olunması.
- Yurtdışına işgücü akımının artırılabilmesi için gerekli çalışmaların yapılması ve önlemlerin alınması.

Fakat yukarıdaki öneriler dizisinde yapısal denge-
sizliği gidermeye yarıyanlar hariç, büyük sonuçlar
beklemek aşırı iyimserlik olur. Ancak, ülkemizdeki iş-
sizlik sorununun boyutları geniş ve sonuçları ağır ol-
duğu için, uzun dönemli köklü çözümlere girişme yanın-
da, kısa dönemli önerileri dikkate almaktadır yarar var-
dır. Ana sorun konulara yaklaşmasını bilmektir.