

TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN BÜNYESİ

Asis. Ahmet M. GÖKÇEN

I — TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN DURUMU VE BÜNYESİ

A — İstihdamın Genel Durumu :

1 — Nüfus ve İşgücü Bünyesi :

Türkiye nüfusu hızla artan ve genç nüfus karakterine sahip bir ülke görünümündedir. Nüfusun genç bir karakter arzemesi, bir taraftan çalışma çağındaki nüfusun fazla olmasına, diğer taraftan da her yıl işgücüne katılan nüfusun yüksek olmasına yol açmaktadır. Gerçekten de Cumhuriyet döneminden bu yana toplam nüfus hızla artmış, 1927 de 13.648 bin iken, 1935 te 16.158 ve 1970 te de 35.667 bine ulaşmıştır. Diğer bir deyişle, 1935 ten bu yana toplam nüfus iki katından daha fazla, % 220 nisbetinde artmıştır¹. Nüfusun genç ve dinamik bir karakter arzemesi üç ana yaş grubunda hızlı değişikliklere sebep olmakta ve işgücü dışında kalan genç nüfusun toplam nüfus içindeki payının yüksek olmasını da sağlamaktadır.

TABLO 1

Nüfusun Üç Ana Yaş Grubuna Göre Bölünüşü (Yüzde Dağılımı)

Yaş grupları	1955	1960	1965	1970
0 - 14 yaş	39.4	41.3	42.0	41.1
15 - 64 yaş	57.2	55.2	54.1	54.5
65 + yaş	3.4	3.5	3.9	4.4

Kaynak : ÜBYKP., s. 643, tb. 497.

1) Yener Samire : Türkiye Nüfusu Üzerine İstatistikî Çalışmalar, DPT : 1012 - SPD : 226, s. 2, tb. 1, Ankara 1971.

Tablo 1'den görüldüğü gibi, aktif nüfus dışında kalan ve genç nüfusu teşkil eden 0-14 yaş grubu toplam nüfusumuzun % 42 sini teşkil etmektedir. Genç nüfusun Türkiye'de bu kadar yüksek olması bir taraftan çalışan nüfusun yükünü arttırmakta ve bağımlılık oranını yükseltmekte, diğer taraftan işgücüne her yıl daha yüksek bir miktarın katılmasını sağlamakta ve Türkiye'deki istihdam ve işsizlik problemini arttırmaktadır. Bu oran gelişmiş ülkelerde % 25 civarındadır. 64 yaşını doldurup işgücünden çekilen yaş grubunu da gözönüne alırsak aktif nüfus dışında kalan ve sadece yoğaltıcı olup, üretici olmayan grup toplam nüfusumuzun % 46 sı civarında olmaktadır.

TABLO 2

Bağımlılık Oranları (Çalışan Bin Kişinin Kendisinin Dışında Geçindirmek Zorunda Olduğu Nüfus Miktarı)

Yıllar	Şehir	Köy	Toplam Nüfus
1955	538.9	822.9	752.8
1960	599.9	900.5	814.1
1965	643.7	952.8	846.5
1970	—	—	836

Kaynak : Samira Yener, a.g.e., s. 9 ve ÜBYKP, s. 650, tb. 505, Kolon 1.

Türkiye'de aktif nüfus dışında kalan nüfus miktarının yüksek olması bağımlılık oranını arttırmakta ve çalışan nüfusun her geçen gün daha çok kişiye bakmak zorunda kalmasına yol açmaktadır. Nitekim 1955 yılında çalışan her bin kişi kendisinden başka 753 kişiye bakarken, 1965 yılında 847 kişiye bakar olmuştur. Bağımlılık oranının bu şekilde yükselmesi işgücü bünyesinde ve istihdamda yeni problemlerin doğmasına sebep teşkil etmektedir.

2 — İşgücü Arzı Talebi ve İşgücü Fazlası :

Türkiye'de nüfusun hızlı bir artış göstermesi ve nüfus artış haddininin % 2.6 dolaylarında bulunması ekonomik gelişme yanın-

da işgücünün istihdamı ile ilgili birçok problemleri de beraberinde getirmektedir. Ekonomik gelişme bugüne kadar işgücüne yeteri kadar istihdam imkânı yaratamamış ve açık veya gizli işsiz şeklinde bir işgücü fazlası meydana gelmiştir. Nüfusun genç ve dinamik bir karakter arzemesi ise her yıl işgücüne daha fazla nisbette yeni işgücünün girmesini sağlamaktadır. Ekonomik gelişme bir taraftan birikmiş işgücü fazlasına istihdam imkânı yaratamazken diğer taraftan yeni işgücü de istihdam baskısını arttırmakta ve işsiz ya da gizli işsizler ekonomimizde çoğalmaktadır. Nitekim 1961-1971 devresinde işgücü arzı ortalama olarak yılda 399 bin kişi kadar artmıştır. Yurt içinde prodüktif istihdamdaki artışlar ise yılda ancak 235 bin kişi seviyesinde kalmıştır. Bu durum ortalama olarak her yıl işgücüne yeni katılan 10 kişiden ancak 6 sına yurt içinde prodüktif iş imkânı yaratıldığını, 4 kişinin arz fazlası teşkil ettiğini göstermektedir². 1972 yılı programı için yapılan hesaplarda ise "Türkiye'de işgücünün yıllık ortalama artışı 1968-1971 döneminde 425 bin dolaylarında olmuştur. Aynı dönemde tarım dışı kesimde yıllık ortalama istihdam artışı 210 bindir. Yılda ortalama 85 bin kişi de yurt dışında istihdam olanağı bulmuştur. Bu duruma göre, yılda 130 bin kişi ek işgücü fazlası olarak ortaya çıkmıştır³. Önümüzdeki 15 yılda işgücü arzında bir düşme beklene-meyeceğine göre "bu dönemde eğer iktisadî kalkınmamızı bugünkünden çok yüksek bir seviyeye çıkarılamaz ve istihdam hacmini büyük ölçüde arttırmı politikalar uygulanamaz ise Türkiye'de 1970 lerde istihdam yönünden ağır sosyal ve iktisadî sorunlar ortaya çıkacaktır⁴. Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (BBYKP) ki, tahminlere göre bu plân dönemindeki istihdam artışı 2.100.000 olması gerekirken ancak 1.215.400 lük bir artış gerçekleştirilebilmiştir⁵. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (İBYKP) da gerçekleşen istihdam rakamları öngörülen istihdam rakamlarından daha düşük kalmıştır. İkinci Plânın tahminlerine göre tarımdaki gizli işsizlik 1967 de tarımdaki toplam işgücü arzının % 9'u iken 1972 de bu

2) Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı, 1971 Yılı Programı, s. 597.

3) Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı, 1972 Yılı Programı, s. 342.

4) Yalçıntaş Nevzat : Türkiye'nin Sosyal Bünyesi, İktisat Fak. İstanbul 1972, s. 173.

5) İBYKP, s. 128 - 131.

oranın 1.1'e, tarım dışında ise aynı yıllarda açık işsizliğin % 9.5 ten % 8.2 ye düşeceği öngörülmüştür. Ancak 1972 rakamlarından da anlaşıldığı gibi, işgücü fazlası düşme yerine artış göstermiştir. Sivil işgücünün yüzdesi olarak toplam işgücü fazlası oram 1968 % 9.7 iken 1971 de % 12.0'a yükselmiştir. 1972 de toplam işgücü fazlası oranının % 13.3'e varacağı tahmin edilmektedir⁶. 1967 de nihaî işgücü fazlası 978,7 bin iken 1971 de 1.589,5 bin olmuştur⁷. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı için yapılan tahminlere göre ise toplam işgücü fazlası 1.600 bin dolaylarındadır⁸.

Gerek BBYKP ve gerekse İBYKP'nın gerçekleşen sonuçlarına göre, ekonominin gelişmesine ve sanayileşmeye bağlı olarak istihdam meselesi çözülememiş, aksine her geçen gün işgücü fazlası ekonomik, sosyal ve politik yönden daha etkili bir mesele durumuna gelmiştir. Geçmiş iki plânda tesbit edilmiş olan % 7'lik kalkınma hızı hemen hemen gerçekleşmiş olmasına rağmen istihdamdaki gerçekleştirmeler ekonomik gelişmeye nisbetle daha düşük kalmıştır. Tarım dışı sektörlerde 1965 - 1970 devresinde yıllık ortalama gelir artışı % 8.2 kadar olmuştur. İstihdam artışı ise aynı yıllar için % 6.5 civarında kalmıştır⁹. 1955 - 1970 dönemi gözönüne alındığında ise, 1961 fiyatlarıyla yurt içi gelir ortalama olarak % 6 artmış olduğu, buna mukabil istihdamın yılda 1.2 arttığı görülmektedir¹⁰. Birinci ve İkinci Plânlardaki tahminlere göre, hızlı sanayileşme ve % 7'lik bir gelir artışıyla gizli ve açık işsizlik hacminde düzenli bir azalma beklenmesine rağmen, gerçekte, işgücü fazlası azalma değil, artış göstermiştir¹¹. Tarım dışı gelir artış hedeflerinin plân hedeflerine ulaştığı yıllarda hile sanayi ve hizmetler sektörünün yarattığı istihdam imkânları plânlarda beklenenlerden çok aş-

6) DPT 1972 Yılı Programı, s. 342.

7) 1971 Yılı Programı, s. 596, tb. 427. Yine bakınız; Türkiye'de İşgücü Arzı, Talebi ve İşgücü Fazlası Tahminleri, Yayın No. DPT : 964 - SPD : 216, s. 14, tb. 11.

8) ÜBYKP, s. 653.

9) Hamurdan Yusuf : Sayılarla İstihdam Sorunu, DPT - SPD Yayını, s. 9.

10) Demirel Demir : Makro Seviyede Produktivite Sorunları, Çalışma Dergisi, sayı 1, s. 67, Ankara 1972.

11) 1972 Yılı Programı, s. 324.

ğı olmuştur. Son yıllarda Gari Safı Millî Hasıla içinde tarım dışı sektörlerin payı yükselme göstermesine, sanayileşmede bir artış kaydedilmesine rağmen istihdamda önemli bir gelişme kaydedilememiş, tarım ve tarım dışı sektörlerdeki işgücü fazlasında bir yükselme görülmüştür. Nitekim 1960 da GSMH içinde tarımın payı % 43.2 iken 1969 da % 31.0'a düşmüş, tarım dışı sektörlerin payı ise aynı yıllar için % 56.8 den % 69.0'a yükselmiştir¹². GSMH içinde tarım dışı sektörlerin payının artması ve bu sektörlerde tarıma nisbetle daha hızlı bir gelişme olmasına rağmen tarım dışı istihdama aynı nisbette olumlu etki yapamamışlardır. "Plânlardaki, istihdamın ekonominin hızla gelişmesine paralel olarak gelişeceği varsayım doğrulanamamıştır. Ekonomideki büyüme mutlaka büyüme hızına paralel bir istihdamı gerçekleştirmez; çünkü aynı miktar yatırım değişik istihdam yaratabilir. Hatta, tarımda olduğu gibi, bazı yatırımlar istihdamı olumsuz yönde etkiler. Tarımda teknolojik gelişme, makmalaşma yönünde olursa, istihdam düşmektedir. Bu nedenle yatırımlar üretim artışı yanında istihdam açısından da ele alınmalı, bazı alanlarda istihdam ön plânlarda tutulmalıdır"¹³. Nitekim BBYKP döneminde plânlanan yatırımların gerçekleşme oranı % 93.55 olduğu halde istihdam gerçekleştirmeleri ancak % 57.60 olmuş¹⁴ ve plânlanan istihdamın çok altında kalmıştır.

1965 - 1971 yılları arasında 15 ve daha yukarı yaş grubu için sivil işgücü arzı, talebi ve işgücü fazlası tahminleri Tablo 3'te görülmektedir.

-
- 12) Gökçen Ahmet : Kırdan Şehire İşgücü Göçelri, Yayın No. DPT: 1107 - SPD: 240, s. 4, tb. 1, Ankara 1971.
 13) İstihdam - İnsangücü Özel İhtisâş Komisyonu Raporu, Yayın No. DPT: 1144 - Ö.İ.K.: 137, s. 19, Ankara, Kasım 1971.
 14) İstihdam - İnsangücü Ö.İ.K., s. 20, tb. 6.

TABLO 3

Sivil İşgücü Arzı, Talebi ve İşgücü Fazlası Tahminleri
(1960 - 1970) (Bin Kişi) (15 ve + Yaş)

Yıllar	Çüm nüfus (15 ve + yaş)	Sivil işgücü arzı	Sivil toplam iç talep	Yurt içi işgücü fazlası	İşgücüne dış talep	Nihai işgücü fazlası
1965	18.054	13.044	12.016	1.028	0.0	1.028,0
1966	18.579	13.411	12.569	842	34.4	807,6
1967	19.124	13.792	12.770	1.022	43.3	978,7
1968	19.680	14.180	12.719	1.461	86.5	1.374,5
1969	20.258	14.581	13.098	1.483	190.5	1.292,5
1970	20.837	14.968	12.869	2.009	300.5	1.968,5
1971	21.484	15.436	13.426	2.010	420.5	1.589,5

Kaynak : 1971 Yılı Programı, s. 596, tb. 427.

Tablo 3'ün tetkikinden de görülebileceği gibi, işgücü fazlası 1966 yılında bir düşme göstermiş de bu yıldan itibaren devamlı bir yükselme temayülü göstermiş ve 1965 te 1.028 bin iken 1971 de 1.589,5 bine çıkmıştır. İşgücü arz ve talebini tarım ve tarım dışı sektörler yönünden incelediğimizde 1966 yılındaki düşüşün istihdam politikası ile ilgili olarak alınmış olan karar ve tedbirlerden ziyade o yılda hava şartlarının uygun geçmesi ile tarım üretiminin yüksek olmasından ileri geldiği anlaşılmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında 15-64 yaş grubu için yapılan istihdam tahminlerine göre ise, istihdamdaki genel gelişmeler şu şekilde olmuştur.

TABLO 4

İstihdamdaki Genel Gelişmeler (Bin Kişi)

Yıllar	15 - 64 yaş grubu	İşgücü arzı (si + o) (15 - 64 yaş)	İstihdam (Sivil ordu)	İstihdam Dışındaki nüfus 15 - 64 yaş	Tarım dışı işgücü fazlası	Tarımda enfaal mev. iş gücü fazlası	Toplam işgücü fazlası
	1	2	3	4	5	6	7
1962	15.967	12.755	12.520	3.447	235	750	985
1963	16.297	13.019	12.714	3.583	305	750	1.055
1964	16.634	13.153	12.799	3.835	354	780	1.134
1965	16.979	13.411	13.006	3.973	405	800	1.205
1966	17.443	13.595	13.130	4.313	465	850	1.315
1967	17.919	13.798	13.268	4.651	530	910	1.440
1968	18.408	14.025	13.450	4.958	575	895	1.470
1969	18.910	14.153	13.553	5.357	600	890	1.490
1970	19.427	14.304	13.674	5.753	630	880	1.510
1971	19.948	14.576	13.875	6.073	701	860	1.561
1972	20.350	14.862	14.112	6.238	750	850	1.600

Kaynak : ÜBYKP, s. 654, tb. 508.

İstihdam endeksindeki gelişmeler ise şu şekildedir :

TABLO 5

İstihdamdaki Genel Gelişmeler (%) (1962 = 100)

Yıllar	15 - 64 yaş grubu end.	İşgücü arzı end.	İstihdam Endeksi	İstihdam dışındaki 15 - 64 yaş grubu end.	Toplam işgücü fazlası end.
1962	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1963	102,1	102,1	101,5	103,9	107,1
1964	104,2	103,1	102,2	111,3	115,1
1965	106,3	105,1	103,9	115,3	122,3
1966	109,2	106,6	104,9	125,1	133,5
1967	112,2	108,2	106,0	134,9	146,2
1968	115,3	110,0	107,4	143,8	149,2
1969	118,4	111,0	108,2	155,4	151,3
1970	121,7	112,1	109,2	166,9	153,3
1971	124,9	114,3	110,8	176,2	158,5
1972	127,4	116,5	112,7	181,0	162,0

Kaynak : ÜBYKP, s. 654, tb. 508.

15 - 64 yaş grubunda, 1962 de tarım dışında işgücü fazlası 235 bin, tarımda en faal mevsimde ise 750 bin iken, 1972 de tarım dışında 750 bine ve tarımda 850 bine çıkmıştır. Toplam işgücü fazlası ise aynı yıllarda 985 binden 1 milyon 600 bine çıkmıştır. Aynı yıllar için istihdam ve işgücü fazlasındaki gelişmeleri endeks olarak ifade ettiğimizde görülen manzara şudur : "15 - 64 yaş grubu ve aynı yaş istihdam endeksleri 1962 yılı 100 alındığında, 1972 de snasıyle 127,4 ve 112,7 olmaktadır. Bu değerler 15 - 64 yaş grubu için yılda ortalama yüzde 2,4 istihdam için ise yılda ortalama 1,2 lik bir artışı göstermektedir"¹⁵. Toplam işgücü fazlası endeksi ise 162,4'e yükselmiştir. Diğer bir deyimle, plânlı dönemde toplam işgücü fazlasında % 62.4 nisbetinde bir artış olmuştur.

Yapılan bu tahminlerde aktif nüfus olarak 15 - 64 yaş grubu alınmıştır. Ancak, ekonomik bünyesi tarım karakteri arzeden, gerek GSMH ve gerekse toplam işgücü arzı içinde tarımın payı yüksek olan az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde işgücüne dahil nüfus sadece 15 - 64 yaş grubu olmayıp, 12 - 15 ve 65 ve daha yukarı yaştaki nüfusun da büyük bir kısmı işgücü arzına dahil olmaktadır. Türkiye'de de ekonomi içinde tarımın payı oldukça yüksek bir seviyede bulunmakta ve orta öğretimin birinci dönemini teşkil eden 12 - 15 yaş grubunda okullaşma oranı düşük bir düzeydedir. Nitekim, 1970 - 1971 öğrenim döneminde orta okullarda okullaşma oranı % 30.4 olmuştur. Bu duruma göre, 12 - 14 yaş grubundaki nüfusun % 69,6 sı öğrenim dışında kalmıştır. Öğrenim dışında kalmış olan bu grubun büyük bir kısmının işgücüne katılmış olması kuvvetle muhtemeldir. Nitekim 1970 yılı nüfus sayımı örnekleme sonuçlarına göre, 12 - 14 yaş grubundaki toplam nüfus 2.601 bin kişi olup, bunun da 1.295 bin kişisi işgücüne katılmaktadır. Aynı şekilde 65 ve daha yukarı yaşta olup da işgücüne katılan toplam nüfus 792 bin kişi görülmektedir¹⁶. Nitekim, Türkiye'de nüfusun % 65'i köylerde yaşamakta ve işgücünün de % 65 civarında bir kısmı tarım sektöründe istihdam edilmektedir. "Köylerde çocukların bilhassa yardımcı aile efradı olarak geniş çapta istihsale iştirak ettik-

15) ÜBYKP, s. 653.

16) 1970 Nüfus Sayımı Örnekleme Sonuçları, D.İ.E. Yayın No. 659, s. 2 ve 9 - 22, tb. 1 ve 9 - 14, Ankara 1972.

leri bilinmektedir, ... bu hususun aslında çok büyük önemi vardır¹⁷.

Türkiye'de emek ve istihdam yönünden diğer önemli bir mesele de işgücü veriminin düşük olması ve bir kısım işgücünün geleneksel ve marjinal faaliyetlerde çalışmasıdır. Bu sebeble çalışanların verimini arttırmak, yâni daha verimli çalışmasını sağlamak lâzımdır¹⁸. "Tarım dışı işgücü fazlasına katılanların önemli bir kısmı verimliliği ve geliri çok düşük bazı geleneksel faaliyetlerde istihdam olanağı bulabilmektedir. Sosyo - ekonomik yapının özelliği işlerini kaybeden bir kısım işgücünün de bu tür işlere kaymasını zorunlu kılmakta ve bu durum eksik istihdam sorununu daha belirgin hale getirmektedir. Eksik istihdamın bir yönü olan ve hızla kaybolma süreci içinde bulunması gereken geleneksel faaliyetlerde çalışanlar, tarım dışı sektörlerde çalışan nüfusun 1960 da % 7,1'i, 1965 de % 8'i idi. 1972 yılında bu oranın % 12 ye çıkacağı tahmin edilmektedir¹⁹. Plândaki bu ifadeden de anlaşıldığı gibi Türkiye'de işgücüne yeni istihdam imkânları yaratma yanında, diğer önemli bir mesele de istihdam imkânı bulmuş olan işgücünün de verimliliğinin artırılması ve bu işgücünün geleneksel ve marjinal işlerden kurtarıp daha prodüktif alanlarda kullanılmasıdır. Son on yılda makro seviyesindeki prodüktivite değişimleri ekonomimizde mevcut olan verimsizliklerin azaldığına değil çoğaldığına işaret etmekte ve işgücünden tam olarak faydalanılmadığını göstermektedir²⁰. Bu durumda plânlamada hem tam istihdam ve hem de ekonominin gelişmesi, işgücünün verimli kullanılması gerekmektedir²¹.

3 - Yurt Dışı İstihdam :

Türkiye'de istihdam üzerindeki baskıların hafifletilmesi, işgücü fazlası nüfusa yeni iş imkânlarının sağlanması ve dış ödemeler

- 17) Yazgan Turan : Şehirleşme Açısından Türkiye'de işgücünün Demografik ve Sosyo - Ekonomik Bünyesi, İ.Ü. İktisat Fakültesi, s. 54, 1968.
- 18) Zaim Sabahattin : Türkiye'nin İktisadî Gelişmesinde, İşgücü Meselelerinin Önemi, Büyük Türkiye, sayı 2, s. 30, İstanbul.
- 19) ÜBYKP, s. 653.
- 20) Demirgil Demir : Makro Seviyede Prodüktivite Sorunları, Çalışma Dergisi, No. 1, s. 80, Ankara 1972.
- 21) İstihdam - İşgücü, Ö.İ.K., s. 18.

dengesi açığının kapatılması amacıyla her üç plânda dış ülkelere işgücünün gönderilmesiyle ilgili politikalar ve tedbirler getirilmiştir. Bu plânlara göre yurt dışına işgücünün gönderilmesi, istihdam meselesinin baskısını azaltmakta etkili olmaktadır. Özellikle 1963 yılından sonra hız kazanan yurt dışına işgücü göndermeleri istihdam sorununu geçici de olsa hafifletmiştir.

1961 yılından bu yana işgücü fazlasının bir kısmı başta Avrupa Ortak Pazar ülkeleri olmak üzere ekonomik gelişme seviyesi yüksek olan ve işgücü sıkıntısı çeken ülkelere gönderilmektedir. İşgücünün yurt dışına gönderilmesinin Türkiye'de istihdam baskısının azaltılması ve işçiler tarafından yurda gönderilen dövizler ile dış ödemeler dengesi açığının kapatılması yönünden olumlu etkiler yapmakta olduğu bir gerçektir. Ayrıca yurt dışındaki işçilerin gönderdikleri dövizlerin yurt içinde yatırıma kaydırılması ile bu yatırımların yaratacağı ilâve istihdamlar yoluyla da istihdamda olumlu yönde gelişmeler sağlanabilecektir. Bundan başka yurt dışına giden işçilerin gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde kazanacakları görgü ve kalifikasyonla yurda döndüklerinde; ekonomide daha olumlu etkiler meydana getirmeleri, "kazanmış olduğu bilgi ve görgüyü çevresine aktarması, ... bu yurt dışı tecrübesinin Türkiye'de değişmeyi ve modernleşmeyi hızlandırıcı etkisi"²² de vardır. Bir bakıma önemli olan da budur.

1972 yılı sonuna kadar yurt dışına giden işçi miktarı 655.000 kişi olmuş, 1973'te ise bunun 775.000 kişi olduğu tesbit edilmiştir; 1972 ye göre yurt dışına giren işçiler toplam işgücü fazlasını % 40.8 nisbetinde hafifletmiştir. Aynı yıla göre işçi döviz gelirleri, ihracat gelirleri oranı % 99'a çıkmıştır.

İşgücü göndermelerinin, yurt içi işgücü fazlasına olan olumlu etkilerine rağmen, giden işgücü içinde vasıflı işgücünün artması nedeniyle üretimde darboğazlar yaratması ve özellikle teknik insan gücü açıkları meydana getirmesi söz konusudur. 1971 de giden işçiler içinde vasıflı işçi oranının % 35 civarında olduğu tesbit edilmiştir. Ayrıca giren işçilerin vasıf gizleme eğilimleri dikkate alınacak olursa bu oranın % 60'ın üstünde olduğu anlaşılmakta-

22) İBYKP, s. 142.

dır²³. “Bununla beraber, vasıflı işgücü çıkışının yaratmış olduğu sıkıntı halen önemli bir düzeyde değildir. Gerçekten vasıflı işgücü çıkışının etkilerini kabaca tesbit etmek amacıyla İş ve İşçi Bulma Kurumunun 1969 yılında 30 şubesinde doküman işçisi ihtiyacı ile ilgili araştırmasına göre, işyerlerinin işçi ihtiyaçlarını karşılama konusundaki sıkıntıları sadece dış ülkelere vasıflı işçi gidişinden ileri gelmemektedir. İki şubenin dışındaki diğer şubeler, halen bunun bir tikanıklık yaratmadığını, bununla beraber yakın bir gelecekte bazı darboğazlarla karşılaşmanın mümkün olduğunu belirtmişlerdir²⁴. Ayrıca vasıflı olarak kabul ettiğimiz bir kısmı işgücünün sanayileşmiş ülkelerin standartlarına göre yarı vasıflı ya da vasıfsız sayılmaları bu etkiyi hafifletmektedir. Ancak; işgücü göçü vasıflı işçileri kapsıyor ve kısa dönemde de açık veya gizli işsiz durumundaki işgücüne vasıf kazandırmak da mümkün olmuyorsa; bu göç hareketinin olumsuz etkilerinin ağır bastığından da şüphe yoktur²⁵.

4 — İşgücüne Katılma Oranları :

Türkiye’de nüfusun hızla artması ve dinamik bir karakter arzemesi, toplam nüfus yanında işgücü çağındaki nüfusu da arttırmaktadır. Ancak çalışma çağındaki nüfus miktarı ve nisbeti önemli olmakla beraber, emek arzını tayine kâfi gelmez. Çünkü çalışma çağındaki insanların bir kısmı iş hayatına atılmak istemez²⁶. Bunun için toplam nüfus içinde işgücü arzına bir gösterge olarak işgücüne katılma oranları alınabilir. İşgücüne katılma oranları (İKO) toplam veya çalışma çağındaki nüfusun ne miktarının işgücüne dahil olduğunu gösterir ve bir ülkede belirli bir anda, insan gücünün miktar olarak potansiyel kapasitesini gösterir²⁷.

23) 1970 Yılı Programı, s. 454 - 455.

24) AET - Türkiye Katma Protokol Çalışmaları, V. İş, İşgücü ve Sosyal Politika, Yayın No. DPT : 1032 - M (İPG) : 10, Ankara, Nisan 1971, s. 6.

25) Karahasanoğlu Taner : Yurt Dışı İşgücü Göndermelerinin Türkiye Yönünden Değerlendirilmesi, Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, C. IX, Sayı : 1, s. 178.

26) Sabahattin Zaim : Çalışma Ekonomisi, İktisat Fak. Yayını, İstanbul, 1970, s. 95.

27) Sabahattin Zaim : Çalışma Ekonomisi, s. 97.

Genel nüfusumuz içinde İKO 1970 itibariyle % 41 dir, 1972 de ise bunun % 38 olduğu tahmin edilmektedir. Kadınlarda İKO daha düşük olmasına rağmen erkeklerde bu oran daha yüksektir. Nitekim 1965 sayım sonuçlarına göre toplam İKO % 43 iken, bu oran kadınlarda 34, erkeklerde ise 53 tür.

Sadece 15 ve daha yukarı yaş grubu içinde de İKO da bir düşme görülmektedir. Gerçekten bu oran 1950 yılında 88.4 iken, her sayım döneminde düşerek 1965 te 74.3 olmuştur, yani aktif nüfus içinde daha azı işgücüne katılmaktadır. Erkek ve kadın olarak aynı orana baktığımız zaman durum biraz farklılık göstermektedir. 1965 yılında 15 ve daha yukarı yaş grubu içinde, bu oran erkeklerde 91.8, kadınlarda ise 56.6 olmuştur.

Köy ve şehir olarak (nüfusu 10 binden az ve 10 binden fazla olan yerler) 15 ve daha yukarı yaş grubu içinde İKO 1965 yılında şehirlerde 50.2, köylerde ise 86.4 olmuştur. Erkeklerde ise, şehirde 84.1, köyde 96.3; kadınlarda şehirde 9.1, köyde 77.3 olmuştur.

5 — İşgücünün Meslekteki Mevkine Göre Dağılımı :

Faal nüfusa dahil olup bir işte çalışan insanlar meslekteki mevki olarak; ücretli, işveren, kendi hesabına çalışan, ve ücretsiz aile işçisi (ücretsiz çalışan yardımcı aile işçisi) durumundadırlar. İşgücünün meslekteki mevki olarak bölünüş tarzı iktisadî gelişme yönünden önemlidir. Ülkemizde olduğu gibi gelişen memleketlerde ücretsiz çalışan yardımcı aile efradı, işgücünün büyük bir kısmını teşkil eder. Buna mukabil iktisadî gelişme ve sanayileşme ile ücretliler sayısı ve işgücündeki oranı artar²⁸.

28) Sabahattin Zaim : Çalışma Ekonomisi, s. 127.

TABLO 6
İşgücünün Meslekteki Mevkiine Göre Dağılıma (%)

	(15 ve + Yaş)				
	1955	1960	1965	1970	1972
Ücretli	13,3	18,8	22,4	25,9	26,7
İşveren	0,3	1,2	1,0	0,7	1,5
Kendi Hesab. Çalış.	27,0	28,3	28,7	28,6	27,2
Ücretsiz Aile İşçi.	54,6	47,9	47,3	44,3	39,9
Bilirmeyen	4,8	3,8	0,6	0,5	4,7

Kaynak : Genel Nüfus Sayımları, DİE.

Hamurdan Yusuf, Faal Nüfus Tahminleri, PDT Yayını, Ankara 1971, Yayınlarından faydalanılarak hesaplanmıştır.

Tablodan da görüldüğü gibi, Türkiye'de işgücü meslekteki mevki olarak değişmektedir. 1955 yılından bu yana her gruptaki işgücü; Türkiye'deki bünye değişikliğiyle beraber önemli sayılabilecek değişikliklere uğramıştır.

İşgücünün tarım ve tarım dışı sektörler itibariyle meslekteki mevkiini gözönüne aldığımızda dağılımın karakteri değişik bir durum almaktadır. Nitekim 1955 yılında tarımda çalışan ücretlilerin oranı % 2,6, ücretsiz çalışan aile işçisinin oranı ise % 69,4 olduğu halde aynı oranlar tarım dışı sektörlerde ise % 50,0 ve % 4,2 dir. 1960 yılında ise aynı oranlar tarımda % 7,0 ve 62,6, tarım dışında ise % 54,0 ve 3,8 dir.

B -- Sektörler İtibariyle İstihdamın Genel Durumu :

1 — Toplam İstihdamın Sektörel Dağılımı :

Türkiye'de yapılan genel değerlendirmedeki işgücü arzı, talebi ve işgücü fazlası tahminleri ile, sektör bazlarına inerek yapılan incelemelerdeki istihdam ve işgücü fazlasının durumu bir kısım farklılıklar göstermektedir. Genel olarak işgücü fazlası arttığı halde, bir kısım sektörlerde işgücü fazlası ve oranının düştüğü görül-

mektedir. Ayrıca işgücü fazlası tarım sektöründe gizli işsiz şeklinde olduğu halde, tarım dışı sektörlerde açık işsiz şeklinde bulunmaktadır. Bunun yanında tarım dışı sektörlerde istihdamın artma temayülü göstermesine karşılık, tarım sektöründe bu artış gittikçe azalmakta ve hatta gerilemektedir.

İstihdamın bünyesini ve temayülünü daha iyi görebilmek ve istihdam politikaları hakkında daha açık analizler yapabilmek için istihdamı sektörler itibarıyla değerlendirmeye ihtiyaç vardır.

TABLO 7

Plânlı Dönemde Toplam Sivil İstihdamın Sektörel Dağılımı
(15 - 64 Yaş) (Bin Kişi)

Sektörler	1962	%	1967	%	1972	%
Tarım	9.216	77.1	9.073	71.3	8.763	65.0
Sanayi	995	8.3	1.176	9.2	1.516	11.3
İnşaat	305	2.6	369	2.9	433	3.2
Ticaret	328	2.7	395	3.1	605	4.5
Ulaştırma	258	2.2	325	2.5	450	3.3
Hizmetler	768	6.4	1.058	8.3	1.579	11.7
Bilinmeyen	81	0.7	338	2.7	133	1.0
Yurt içi istihdam	11.951	100.0	12.733	100.0	13.482	100.0
Yurt dışı istihdam	—	—	204	—	650	—
Toplam istihdam	11.951	—	12.937	—	14.132	—

Kaynak: ÜBYKP, s. 656, tb. 511 ve 512.

1962 de toplam çalışanların % 77.1'i tarımda çalışırken, 1972 de % 65'e düşmüştür. Tarımdaki bu nisbi gerilemeye karşılık, tarım dışı sektörlerin istihdam payları ilerlemiştir. En fazla artış da hizmetler sektöründe meydana gelmiş, % 6.4 ten 11.7'ye yükselmiştir. Sanayinin toplam istihdamdaki payı da % 8.3 ten 11.3'e yükselmiştir. Ancak sanayi, plânlı dönemin başında istihdam yönünden ikinci sırayı alırken, ikinci plân dönemi sonunda üçüncü sıraya düşmüş, onun yerine hizmetler sektörü yükselmiştir.

2 — Tarım Sektöründe İstihdam :

Türkiye'nin henüz sanayileşmenin başlangıç noktasında bulunması, tarıma dayalı ve tarımsal bir bünye arzemesi, nüfusunun büyük bir çoğunluğunun tarım sektöründe yaşar durumda olması dolayısıyla aktif nüfusumuzun da büyük bir kısmı halen tarımda istihdam edilmektedir. Ekonomimizin tarıma bağımlılığı azaldığı ve sanayileşme temayülü artışı nisbetinde ve şehirleşme ile beraber tarımda istihdam edilen işgücü de tarımdan tarım dışı sektörlerle doğru kayacaktır. Nitekim bu temayülü tarım dışı sektörlerde tarıma nisbetle daha hızlı bir istihdam artışında görmek mümkün olmaktadır. Hatta tarım sektöründe de istihdam az da olsa gerilemektedir. 1955 te tarımda çalışan insan 9.446 bin iken, bu rakam 1965 te 9.750 bin olmuş, 1972 de de 9.041 bine düştüğü tahmin edilmiştir. Önümüzdeki dönemlerde de tarım sektöründeki istihdamın hem oran ve hem de mutlak olarak azalacağı tahmin edilmektedir.

Nüfusumuzun % 65 inin kırlık bölgelerde yaşaması işgücü arz ve talebinin de büyük bir kısmının tarımda meydana gelmesine sebep olmaktadır. Toplam işgücünden % 65'i halen tarımda istihdam edilmekte ve istihdamda genellikle gerekli işgücü talebinden fazla olmakta ve tarımda gizli işsizliğe sebep teşkil etmektedir. Tarım faaliyetlerinin en yoğun olduğu zamanda bile ihtiyaç duyulmayan bu fazla işgücünün verimliliği çok düşük ve hatta hiç olmamaktadır. Tarım sektöründe verimin ve buna bağlı olarak da gelişimin tarım dışı sektörlerle nisbetle çok düşük olması ise işgücünün tarımdan tarım dışına doğru göç etmesini hızlandırmaktadır. "Şehir kesiminde görülen açık işsizliğin kaynağı da, gelişmekte olan ülkelerde, şehir ve köy kesimleri arasında reel gelir farklarından dolayı köylerden sanayi bölgelerine vâki işgücü akımları teşkil etmektedir. Şehir kesimindeki işsizliğin büyüklüğü modern sektör ile geleneksel sektör arasındaki reel gelir seviyesi farkına bağlıdır"²⁹. Nitekim daha önce yapmış olduğumuz bir araştırmada Türkiye'de tarım dışı ve tarım sektörlerinde çalışan başma harcanabilir gelir oranı tarım dışı sektörler tehine olmak üzere 4'ün üzerin-

29) Bhagvat Avinash : Gelişmekte olan Ülkelerde İstihdam Sorununun Özellikleri, Çev. Doç. Dr. İlhan Yücel, Ankara İ.T.İ.A. Dergisi, sayı 2, Ekim 1973, s. 145 - 146.

dedir³⁰. Diğer bir deyimle, tarım dışında çalışan başına düşen harcanabilir gelir tarımdakinin dört katından daha fazladır. İşte iki sektör arasındaki bu gelir farklılıkları işgücünün tarımdan tarım dışına doğru göç etmesini sağlamaktadır. Nitekim 1960-1965 arasında köyden şehire aktif nüfus net göçü 460 bin olmuştur³¹. İleriye doğru yapılmış olan tahminlerde ise 1965 den sonra her beş yıl içinde sadece erkek işgücü cinsinden net aktif işgücü göçünün 500 bin civarında olacağı görülmüştür. Tarımda gelir düşüklüğü yanında gizli işsizliğin de bulunması köyden şehire doğru olan göçü hızlandırmaktadır.

Tarımdaki işgücü fazlası açık işsiz şeklinde görülmemekte, ek-sik istihdam ve gizli işsiz olarak yine tarım sektörü içinde yer almaktadır. ÜBYKP yapılan tahminlere göre 1962 den bu yana bu işgücü fazlasında bir düşme olmamış, 100 bin civarında bir artış göstermiştir. 1977 de ise 700 bin civarında olacağı tahmin edilmektedir.

TABLO 8

Tarımda En Faal Mevsimde İşgücü Fazlası (Gizli İşsizlik)
(15 - 64 Yaş)

Yıllar	Tarımda gizli işsizlik (000)
1962	750
1967	910
1971	880
1972	850
1977	700

Kaynak : ÜBYKP, s. 655 ve 661, tb. 508 ve 516.

1972 deki gizli işsizlik miktarı 850 bin görülmekte ise de gerçekte bunun daha yüksek bir rakama ulaşmış olduğu da ileri sü-

30) Gökçen Ahmet : Kırdan Şehire İşgücü Göçleri, DPT : 1107 - SPD : 240, 1971.

31) Yener Samira : 1960-1965 Döneminde Köyden Şehire Göçler, DPT : 932 - SPD : 212 Ankara, Temmuz 1970.

rülebilir. Bu tahmin 1970 genel nüfus sayımı % 1 örnekleme sonucuna dayandırılarak yapılmıştır. Halbuki daha sonra DİE tarafından yayınlanan ve daha kapsamlı olan örnekleme sonucuna göre tarımda çalışan nüfus ilk tahminden daha yüksektir (8.763 bin iken 9.041'i bulmuştur). 12-14 ve 65 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusu da dikkate aldığımızda gerçekteki gizli işsizlik bundan daha fazladır.

Tarım sektöründe sürekli eksik istihdam yanında, mevsimlik eksik istihdam ve işgücü fazlası da önemli bir problem yaratmaktadır ve "tarım sektöründe önemli istihdam sorunu mevsimlik eksik istihdamdır. Bu sorun, tarımsal üretimin mevsimlik oluşundan doğmaktadır." Ancak mevsimlere göre azalıp ve çoğalan bu işgücü fazlasının tümünü, işsizliğin mevsimlik olmasından dolayı tarımdan çekip almak mümkün olmamaktadır. Diğer bir deyişle, bu işgücü fazlasının hepsini o mevsimde tarımda diğer sektörlerle aktarmak mümkün olmamaktadır. Bunda da önemli bir rolü mevsimlere göre çalışılabilecek gün sayısının çok farklı olması teşkil etmektedir. Tarım faaliyetlerinin en yüksek olduğu mevsimde (Temmuz - Ağustos) tarımdaki mevsimlik işgücü fazlası en düşük seviyede olmaktadır. Bu dönemdeki işgücü fazlasının tümünü diğer sektörlerde istihdam imkânı yaratıldığı müddetçe tarımdan çekmek mümkündür ve işte bu işgücü fazlası gizli işsiz durumundadır.

Tarım sektöründe görülen ve önemli bir istihdam problemi teşkil eden mevsimlik eksik istihdam üretimin mevsimlik olmasından ileri gelmekte ve gizli işsizliğe nisbetle daha fazla önem kazanmaktadır. "Ancak üretimin iklim, pazar ve işletme koşullarına uygun olarak çeşitlendirilmesi"³² ve tarım faaliyetlerinin yanında tarım dışı faaliyetlerinin geliştirilmesi, tarımsal sanayi faaliyetlerinin tarım bölgelerine kaydırılması küçük ev ve el sanatlarının geliştirilmesi mevsimlik tarım işgücü fazlasının ve eksik istihdamın azalmasını sağlayacaktır. "Bu kaynağın kullanılması işsizlik problemi bir ölçüde çözmekle kalmamakta daha az sermaye ihtiyacıyla daha yüksek bir üretim seviyesine ulaşmaya yardımcı olmaktadır"³³.

32) ÜBYKP, s. 655.

33) ÜBYKP, s. 128.

3 -- Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam :

Türkiye'de nüfusun büyük çoğunluğunun tarımda barınması ve işgücünün önemli bir kısmının tarımda istihdam edilmesine rağmen tarım dışı sektörlerin yarattıkları gelir tarıma nisbetle daha fazladır. Ayrıca tarım dışı sektörlerin millî gelir içindeki payı devamlı bir artma temayülü göstermektedir. Önümüzdeki dönemlerde sanayileşme temayülüne bağlı olarak bu pay daha da artacaktır. Tarım dışı sektörlerdeki istihdamın bu sektörlerde elde edilen gelire bağlı olması ile, sektörlerdeki istihdam payı da giderek artmaktadır. Bu artış hem mutlak ve hem de nisbî olmaktadır. Sayım yıllarına göre bu sektörlerdeki istihdamın dağılımı şu şekildedir.

TABLO 9

Sayım Yıllarına Göre Tarım Dışı İstihdam (Bin Kişi)

Sektörler	1955	1960	1965	1970
Sanayi	805	978	1.074	1.316
İnşaat	200	290	351	395
Ticaret	341	454	352	687
Ulaştırma	190	247	287	372
Hizmetler	496	677	837	1.633
Toplam;	2.032	2.646	2.881	4.403

Kaynak : DİE, Genel Nüfus Sayımları ve 1970 Genel Nüfus Sayımı Örnekleme Sonuçları.

Plânlı dönemdeki tarım dışı istihdamın gelişmesi ise aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi olmuştur.

TABLO 10

**Plânlı Dönemde Tarım Dışı Sektörlerde Sivil İstihdamın
Dağılımı ve Gelişmeleri (15 - 64 Yaş)**

Sektörler	1962		1967		1972	
	Bin kişi	%	Bin kişi	%	Bin kişi	%
Sanayi	995	37.5	1.175	35.4	1.519	33.1
İnşaat	305	11.5	369	11.1	433	9.4
Ticaret	328	12.4	395	11.9	605	13.2
Ulaştırma	258	9.7	325	9.8	450	9.8
Hizmetler	768	28.9	1.058	31.8	1.579	34.4
Toplam	2.654	100.0	3.322	100.0	4.586	100.0

Kaynak: ÜBYKP, s. 656, tb. 509.

Görüldüğü gibi, birinci plân dönemi başında 2.654 bin olan istihdam (tarım dışı), dönem sonunda 3.322 bin olmuştur. Bu, yılda ortalama % 4.6 lık bir artışı ifade etmektedir. İkinci plân dönemi sonunda ise 4.620 bin olarak gerçekleşmiştir. Buna göre ikinci plân dönemindeki ortalama istihdam artışı % 6.6 olmuştur³⁴. Üçüncü Plân dönemi sonunda 6 milyon 197 bine çıkacağı plânlanmaktadır. Bu ise yılda ortalama % 6.2 lik bir artışı göstermektedir³⁵. Plânlı dönemdeki bu istihdam artışlarına baktığımız zaman mutlak artış bütün sektörlerde olmasına rağmen, hizmetler sektöründeki artış diğerlerine nisbetle yüksek olmuştur. Bundan dolayıdır ki, bu sektörün payı oran olarak sanayi ve inşaat aleyhine yükselmiştir. Tarım dışı istihdam içinde sanayi ve inşaatın payı, düşmüş, hizmetler ve ticaretin payı artmış, ulaştırma sektörü ise aynı kalmıştır. Sanayi 37.5 ten 33.1; inşaat 11.5 ten 9.4'e düşerken ticaret 12.4 ten 13.2 ye, hizmetler ise 28.9 den 34.4'e yükselmiştir.

Plânlı dönemdeki istihdam endekslerindeki gelişmeleri ise şu şekilde özetlemek mümkündür.

34) ÜBYKP, s. 655.

35) ÜBYKP, s. 661.

TABLO 11
Plânlı Dönemde Tarım Dışı Sektörlerde
İstihdam Endeksleri

Sektörler	1967 Endk.	1963 - 1967	1972 Endk.	1968 - 1972
	1962 = 100	ort. yıllık artış (%)	(1967 = 100)	yıllık ort. artış (%)
Sanayi	118,1	3,4	129,3	5,3
İnşaat	121,4	3,9	117,3	3,2
Ticaret	120,4	3,8	153,2	8,9
Ulaştırma	126,0	4,7	138,5	6,7
Hizmetler	137,8	6,6	149,2	8,3
Toplam	125,2	4,6	138,0	6,6

Kaynak: ÜBYKP, s. 657, tb. 510.

Birinci ve ikinci plân dönemi mukayese edildiğinde yıllık ortalama istihdam artışları inşaat dışında, ikinci plân döneminde daha yüksek olmuştur. İnşaat sektöründe biraz gerilemekle beraber, diğer bütün sektörlerde bir artış olmuştur. Bu dönemde en yüksek artış ticaret ve hizmetler sektöründe meydana gelmiştir. Sanayi sektöründeki istihdam artışı ise inşaattan sonra en düşük seviyede kalmıştır. Bu durum, geçmiş iki plânda kabul edilen sanayileşmenin istihdam sorununu çözeceği varsayımını doğrulamamaktadır. "Tesbit edilen yıllık ortalama artışlar, önceki yıllarda tahminlere dayanarak yapılan değerlendirmeleri doğrulamamaktadır. Önceki dönemlerde doğrudan istihdam yaratma bakımından başta gelen sektör olduğu barsayılmaktaydı. Oysa gerçekleşen istihdam değerleri, inşaattan sonra en düşük yıllık ortalama yüzde artışının sanayi sektöründe meydana geldiğini göstermektedir"³⁶. Ancak burada bu sektörün yaratmış olduğu direkt istihdam yanında endirekt istihdamda gözden uzak tutulmaması gerekmektedir. Sanayi sektörünün yaratmış olduğu endirekt istihdam, direkt istihdama nisbetle daha önemlidir.

36) ÜBYKP, s. 655.