

## TÜRKİYE'DE İNSANGÜCÜ AÇISINDAN İŞSİZLİK

*Çetin TOKCAN*

İnsangücü bilindiği gibi üretim unsurlarından biri olan işgücünün temel kaynağıdır. Bu nedenle iktisadî gelişmesini başarma çabasında olan Türkiye için gerek iktisadî, gerek sosyal yönden üzerinde en çok durulan konulardan biri de insan işgücü, istihdam ve işsizlik soruları olmaktadır. Esasen iktisadî gelişme çok kısa tarifi ile üretim gücünün ve bu gücün kullanılması sonucu üretimin artması demektir. Üretim gücünün artışının iki temel unsurundan biri sermaye, diğeri ise emek, yani işgücüdür. Şu halde iktisadî gelişmenin devamlı ve arzulanan hızda olabilmesi bu iki temel üretim unsurunun artmasına bağlıdır. Diğeri bir deyişle üretim gücü artışı sermaye birikimi yanında, işgücünün etkili bir şekilde kullanılmasına yani "istihdam" a dayanmaktadır. Öte yandan artan üretim gücü kullanıldığı takdirde bir anlam ifade eder ve bu artış ancak bu şekilde üretime dönüşebilir. Aksi takdirde potansiyel bir güç olarak kalır, iktisadî büyümeyi temin etmez. Bu anlamda insan gücü, işgücünün temel kaynağı, işgücü ise potansiyel bir üretim gücüdür. Ancak istihdama dönüştüğü anda sermaye unsuru ile birlikte iktisadî büyümeyi sağlar. Kullanılmayan yani istihdam edilmeyen işgücü potansiyel bir üretim gücü olmaktan öteye geçemez ve "işsizliği" meydana getirir.

Üretim gücünün artırılması ve bu gücün iktisadî büyümeyi gerçekleştirecek şekilde fiilen artan oranlarla üretime dönüşmesi prosesi içinde insan gücü istihdam ve işsizlik mefhumlarının ifade ettikleri anlamları böylece kısaca belirttikten sonra bu unsurların Türkiye ekonomisinde gelişmeyi nasıl şartlandırdıklarını, işsizlik sorununun nasıl doğduğunu inceleyelim.

İktisadi gelişmenin motoru üretim gücü ve bu gücün artması olduğuna göre bu gücün yapısı da tabiatıyla ortaya koyacağı üretimin ve üretim artışının yegâne etkeni olacaktır. Bu gücün iki temel unsurundan biri olan, insangücü ve işgücü de mevcut yapılarıyla iktisadî gelişmeyi aynı

şekilde şartlandırıcaklardır. O halde Türkiye’de işgücünün yapısı nedir ve bu yapıya sahip işgücünün üretim artışını, yani iktisadî büyümeyi gerçekleştirme şartları nelerdir?

Evvelce burada Türkiye’nin iktisaden az gelişmiş ülkelerden biri olması nedeniyle bu tip ekonomilerde işsizlik sorununun gelişmiş ekonomilerin işsizlik sorunundan farklı taraflarını belirtelim.

Gelişmiş ekonomilerde işsizlik talep eksikliği nedeniyle kullanılmayan, üretim kapasitesinden doğmaktadır. Bu, makalemizde üzerinde durduğumuz tarif ve tanımlara göre, ifade edilirse mevcut üretim gücünün talep eksikliği nedeniyle kullanılmamasından, dolayısıyla fiilen üretime dönüşmemesinden doğmaktadır. Talep eksikliği ise tasarruf temayülünün yüksek oluşundan ve tasarruf, yatırım temayülleri arasındaki denge- nin bozulmasından doğmaktadır. Bu çeşit, depresyonlardan doğan işsiz- liği giderme yolları muhakkak ki az gelişmiş ülkelerin istihdam sorunla- rını çözümlene yollarından tamamen başkadır.

Az gelişmiş ekonomilerde ve memleketimizde ise işsizliğin ana ne- deni tasarruf temayülünün yüksek değil düşük oluşundan doğar. Yani üretim gücünün iki temel unsurundan sermaye ve işgücü arasındaki den- genin bozukluğundan doğar. Bu, kullanılmayan üretim gücü konusu ol- mayıp, bilâkis üretim gücü noksanıdır. Bu nedenle devamlılık arzeder. O halde uzun sürede çözümlenmesi gerekli olan üretim gücü unsurların- dan sermaye birikimini artırmak ve bunu işgücü ile dengeye getirmek- tir. Bunun sonucu ortaya çıkacak olan gücü en iyi şekilde kullanmak ve üretime dönüştürmek ancak büyümeyi sağlayacaktır. Bu nedenle Türki- ye’nin işsizlik sorunu uzun vâdede çözümlenmesi mümkün, sadece ikti- sadî değil sosyal yönü de olan bir meseledir.

Bu açıklamalar göstermektedir ki, Türkiye’nin işgücü sonucu üze- rinde dururken bu gücün yapısı ve bu yapının iktisadî gelişmeyi etkile- mesi ile, iktisadî gelişmenin bu yapıya şartlandırması, ayrı ayrı üzerin- de durulacak konulardır.

Bilindiği gibi Türkiye’de işgücü miktarı sayı olarak hızla artan nü- fusun etkisi ile büyümektedir. Öte yandan artan işgücünün istihdam edi- leceği faaliyet alanları iktisadî kalkınma prosesi içinde değişen ekonomik yapıya, sektörler arası ilişkiye, ve üretim araçlarının kullanımına ve se- çilen teknolojiye uygun olarak devamlı ve hızla değişmektedir. Meselâ, 1960 yılında mevcut 15-64 yaş grubundaki aktif nüfus 15 milyon civa- rında iken, bunun 3 üncü beş yıllık plân devresi sonuna kadar, 25 mil-

nyona yükseleceği tahmin edilmektedir. Buna karşılık çalışan nüfusun iktisadî sektörler arasındaki bölüşümüne göre, 1960 yılında işgücünün %77'si tarımda % 10,5 i sanayide % 12,5 u hizmetler kesimlerinde çalışırken yine 1977 yılında, tarımda %54 e bir düşüş, sanayide %19 a çıkış, hizmetlerde ise %27 ye çıkış olacağı tahmin edilmektedir. Demek ki 1960-1977 döneminde 10 milyonluk bir artış kaydedecek işgücünün tarımda çalışan miktarının da %23-25 civarında tarım dışı sektörlerle kayması gerekmektedir. Çalışacak insan sayısı kadar işgücünün niteliği de önemli olduğuna göre şu halde, Türkiye'nin bu durumda karşılaştığı problem iki yönlü olmaktadır.

1. — Halihazır mevcut istihdam içinde yer alan işgücünün vasfını, değişen sektörler arası ilişkiye göre değiştirmek, böylece değişen ekonomik yapıya göre, sektörler arası işgücü akımını sağlayarak bir tıkanıklık ve vasıf yetmezliğinden ortaya çıkabilecek işsizliği azaltmaya çalışmak.
2. — Artan nüfusun doğurduğu yeni ilâve, işgücünün uzun sürede değişen sektöriyel ilişkilerin ve iktisadî yapının gerektireceği niteliklerde istihdam edilmeye hazırlamak, uzun vâdede bu yönden ortaya çıkacak işsizliği azaltmaya çalışmak.

Ancak işgücünün, miktar ve niteliği ile ilgili olarak, istihdam ve işsizlik yönünden, bu şekilde iki yönü ile düşünülerek, gereken tedbirler alınsa dahi uzun sürede de olsa işsizlik problemini çözmek üçüncü bir faktör dikkate alınmadıkça mümkün olmayacaktır. Bu da teknoloji konusudur. Diğer bir deyişle yukarıda kısaca değindiğimiz, kalkınmanın sonucu değişen sektörlerarası ilişkilerin ve değişen ekonomik yapının ifadesi olarak "teknoloji" işgücünün miktar ve niteliği yanında üçüncü bir unsur olarak ele alındığı zaman, istihdam ve işsizlik konusu üç boyutlu olarak karşımıza çıkar. Şöyle ki, ister kısa, ister uzun vâdeli düşünölsün veya işgücü mevcut istihdamda veya ilerde tahmin edilen duruma göre ele alınsın, işsizlik sorunu, işgücünün miktarı, niteliği ve bu miktar ile niteliğinin seçilen ve kullanılan teknolojiye uygun veya teknolojinin bu miktar veya niteliğe göre seçilmesi tercihlerine göre çözüm bulabilecektir. Bu nedenle işgücünü ekonomik gelişme etkilediği gibi, teknoloji seçiminde yapılacak tercihler yönünden işgücü de ekonomik gelişmeyi diğer üretim faktörü sermayeye nazaran daha fazla etkileyebilir. Çünkü sonuçta ortaya çıkacak problem toplumsal etkileri büyük olan işsizlik problemidir.

Şu halde konuyu böyle üç boyutlu ele aldıktan sonra Türkiye için bu üç boyutun ayrı ayrı nasıl ortaya çıktığını, nelerden etkilendiğini ve hangi tercihler sonucu birbirleri arasında ilişkiler meydana geldiğini inceleyelim ki, bu etkenlere arzulanan yönde müdahale imkânlarını ortaya koyabilelim.

Bunlardan birinci boyut yukarıda da kısaca değinildiği gibi, işgücünün miktarı olup nüfus artışına ve nüfusun yaş grupları ve cinsiyete göre dağılım şekli ile değişir. Netice de bunların bağlı değişkeni halindedir. Takip edilecek nüfus politikası yolu ile işgücünün sayısal miktarını etkilemek mümkünse de bu çok uzun vâdede sonuç verebilecek ve ekonominin gelişme hızına oranla daha uzun sürede değişme gösterecek bir faktördür.

İşgücü istihdam konusunun ikinci boyutu olarak ele aldığımız işgücünün niteliği meselesi ise doğrudan doğruya eğitim ile ilgilidir. Eğitim burada en geniş anlamı ile ele alınmış olup örgün ve yaygın eğitimi de içine almaktadır. O halde, eğitim programlanması çeşitli sektörlerin istihdam üzere ihtiyaç duyduğu işgücünün niteliğine göre ve genel eğitim politikası ise bu istihdam ihtiyacını doğuran üretimin gereklerine göre düzenlendiği ve eğitim toplumun sosyal talebi yanında ekonomik talebi yönünden de ele alındığı sürece işgücünün ikinci önemli unsuru dediğimiz niteliği arzulanan yönde ve ihtiyaçlara göre kontrol altına alınabilir. O halde işgücü niteliği eğitimin bağlı değişkeni olmaktadır.

Dolayısıyla işgücü niteliğini ihtiyaçlara göre etkilemek ve değiştirmek, ancak sosyo-ekonomik yapı değişikliğinin insangücü niteliği yönünden ortaya çıkardığı ihtiyaçların değişme hızına uyabilecek ve bu ihtiyaçlara cevap verecek şekilde aynı değişme hızına sahip elâstik bir eğitim politikasına ve buna uygun bir eğitim sistemine sahip olmakla mümkündür. Aksi takdirde memleketimizde olduğu gibi ve son yıllarda gittikçe önemli ve kritik bir problem haline gelen ve toplum için yüksek bir sosyal maliyet karşılığı eğitildiği halde sektörlerin istihdam ihtiyaçlarına cevap vermiyecek şekilde yetişmiş, eğitilmiş kişilerin işsizliği veya "beyin ihracı" dediğimiz başka ülkelere eğitilmiş vasıflı eleman ihracı sorunları ortaya çıkar.

İşgücü ile ilgili olarak üzerinde durduğumuz üçüncü boyut teknoloji konusu idi. Bundan evvel üretim gücünün iki temel faktörünü sermaye ile insangücü olarak tesbit etmiştik. Gelişmenin bir şartı olarak da üretim gücünün artırılmasını ele alırken bu iki faktörün ayrı ayrı düşünülmiyeceklerini de belirtmiştik. İşte sermayenin bir anlamı da miktar ya

nında niteliği belirleyen ve öte yandan işgücü üretim faktörü ile sermaye arasındaki ilişkiyi ortaya koyan şey teknolojidir. Bu nedenle kullanılan üretim metodlarına göre ortaya çıkacak teknolojik değişikliklerin de dikkate alınarak bunun işgücü ihtiyaçları üzerindeki etkisini belirtmek gerekmektedir. Türkiye yönünden bu unsuru etkileyecek faktörlerin neler olduğuna kısaca değinelim. Konuyu açıklama yönünden basite irca edersek teknolojiyi genel olarak üç tipte uygulayabiliriz :

- 1 — Sermaye yoğun teknolojiler.
- 2 — Sermaye ve emeğin aynı oranda kullanıldığı tekniği değişmeyen şartlarda kullanılan teknolojiler.
- 3 — Emek yoğun teknolojiler.

Birinci gruba soktuğumuz sermaye yoğun ileri teknikleri seçişte geri kalmış ekonomiler genellikle muhtar durumda değillerdir. Zira bu tekniğin seçimi çoğunlukla bu ekonomilere sermaye malları ihraç eden, gelişmiş ekonomilerin alternatiflerine uygun olarak, sermaye ithal edildiği sürece teknikler de dışardan birlikte ithal edilecektir. Ancak bu tekniklerle elde edilecek üretimi gerçekleştirebilmek büyük ölçüde ihtiyaç miktarı sermayeye oranla az olan insangücünün bu tekniğin gerektirdiği yüksek niteliklere sahip olmasına bağlıdır. Bu itibarla bu tekniğe ait işgücü ihtiyacının dolayısıyla eğitim sistem ve politikasının tekniğin karakterine göre ayarlanması gereklidir. Halbuki sözkonusu tekniğin ekonomiye dışardan ithali zorunlu olduğuna göre bunu etkileyen faktörler ekonominin dışında kalmakta ilerisi için tahminlere zemin teşkil edecek kesin verilerden mahrum bulunmaktadır.

İkinci ve üçüncü grupta belirtilen teknolojiler ise küçük imalat, tarım gibi sektörlerin teknolojileridir ki, buralardaki seçimler üretim tekniğini değiştirmekten ziyade toplam üretim miktarını artırmakla ilgili olup Tarım-Sanayi sektörleri arasındaki yapılacak tercihlere ve seçilecek hedeflere bağlıdır. İktisadî gelişme oluşumu içinde yapılacak bu teknoloji seçimi dolayısıyla işgücü istihdam konusunu hem istihdam edilecek işgücünü miktarı yönünden hem niteliği yönünden etkileyecektir. O halde yukarıdan beri üzerinde durduğumuz ve işgücü konusunun 3 ayrı boyutu olarak ifade ettiğimiz potansiyel işgücü miktarı bu işgücünün miktarı ve teknoloji konuları bir arada düşünüldüğü zaman konu üç boyutlu bir bütün olarak ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla bu boyutlardan herhangi birinin değişmesi mutlaka diğerini etkileyecektir. Bu nedenle olumlu bir değişimi elde etmek için istihdamla ilgili olarak seçilecek hedefler, politika ve tercihler nihayet bunlara göre uygulamalar, ancak bu üç boyutu

etkileyecek unsurların birlikte ve birbiri ile uyumlu olarak ele alınması oranında isabetli olacaktır. Bu birlikte mütalâa edilmesi gereken etken unsurlar ise sırası ile :

- 1 — Nüfus politikası.
- 2 — Eğitim politikası.
- 3 — Teknoloji seçiminde tercihler politikası.

Türkiye’de “insangücü açısından işsizliği” incelediğimize göre konuyu bir sonuca bağlayabilmek için memleketimiz ekonomisinde bu tercihlerin ve ilgili uygulamaların nasıl yapıldığını ve işgücü istihdam, işsizlik konularını ne yönde etkilediğini özet olarak ortaya koyalım.

1963-1967 dönemini kapsayan birinci beş yıllık kalkınma plânının uygulamasında bu üç önemli politika birbirleri ile ilişkili olarak ele alınmamış müstakilen mütalâa edilmiştir. Meselâ, nüfus politikası çoğu ke-re yanlış alışılmış ve uygulanmış, amaç aile plânlaması iken nüfus plânlaması durumuna getirilmiştir. Eğitim politikası ise üretimle ve özellikle ekonominin ihtiyaçları ile ilişki kurulmadan yürütülmüş, teknik gelişmeler dikkate alınmadan programlar düzenlenmiş nihayet ekonomide istihdam imkânı bulamayan kişiler yetiştirilmiş, eğitim sistemi geliştirilmemiş ve bugün sistemde süratli bir reform yapma ihtiyacını doğurmuştur. Teknoloji seçimi politikası esasen dışardan sermaye ithal eden bir ülke olmamız nedeni ile yürütülmesi güç bir politika iken, kalkınma plânında hedef olarak alman sanayileşmenin ilkeleri, politikası ve tercihleri yapılmadan uygulamasına geçilmiş, tarım ve tarım dışı sektörler arasındaki ilişki ve gelişmeler dolayısıyla beklenilenin ve plânların dışında istikrarsız bir gelişme göstermiştir. Meselâ, hızlı sanayileşme sloganı ile hareket edilirken hizmetler sektöründeki büyüme umulanın üzerinde olmuş sanayiın büyümesi gerçekleşmemiştir. Bütün bunların sonucu istihdam yönünden beklenen hedeflere ulaşılamamış, işsizlik sorunu aynen devam etmiştir.

Önümüzdeki yıllar, yukarıda bahsedilen tercihler ve politikalar açık ve seçik yapılmadıkça ve uygulanmadıkça işsizlik sorunu uzun vâdede dahi çözümlenemez bir konu haline gelebilecek, bir yandan nüfus artışının tevlit etiği büyüyen bu işgücünün yarattığı işsizler, eğitim bozulğunun ortaya koyduğu okumuş işsizler, teknoloji seçiminin meydana getirdiği sektörler arası işgücü kaymalarının işsizliği sürüp giderken öte yandan Türkiye için belirli fedakârlıklarla dıştan ithal olunan sermayenin getirdiği modern tekniklerin tam kapasite ile kullanılmasını sağlaya-

çak, yüksek vasıflı işgücü noksanı verimi düşük, pahalı üretime sebep olacaktır. Bu nedenlerle Türkiye'de işsizliğe, sadece yeni iş sahaları açmak veya fazla işgücünü ihtiyacı olan ülkelere ihraç etmek ne kısa vâdede ne uzun vâdede çözüm getiremez.

Bunlardan evvel mutlaka yukarıda değindiğimiz tercihlerin yapılması politikaların tesbiti ve nihayet bunların birbirleri ile tutarlı şekilde uygulanması zorunludur.

#### KAYNAKLAR :

- 1 — Birinci beş yıllık kalkınma plânı, 1963-1967, Ankara.
  - 2 — İkinci beş yıllık kalkınma plânı, 1968-1972, Ankara.
  - 3 — Eğitim ve gelişme : Çetin Tokcan, İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 25, No. 4.
  - 4 — İnsan gücü çalışmaları, cilt I-VI.  
Devlet plânlama teşkilâtı, araştırma şb. 1965-1967.
  - 5 — İşgücü ve ekonomik gelişme, Doç. Dr. Nusret Ekin. İstanbul, 1968.
  - 6 — Education, Manpower and Economic growth Frederic Harbison and Charles M. Myers, Mc. Graw-Hill, 1964.
  - 7 — The Mediterranean Regional project Turkey, 1965-Paris.
-

