

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ VE İSTİHDAM, 1923-1973

Yusuf Hamurdan
DPT Uzmanı

I. T ü r k i y e ' d e N ü f u s V e G e l i r i n G e l i Ő m e l e r i

Türkiye Cumhuriyetinin 50 yıllık Tarihinde iş gücü ve istihdam konularının incelenmesi bu tebliğin amacını teşkil etmektedir.

Bu incelemede, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının baş tarafında yer alan devrelere uyularak:

- | | |
|--------------------------------|-------------|
| (1) Cumhuriyetin ilk yılları | (1923-1938) |
| (2) İkinci Dünya Harbi Devresi | (1939-1945) |
| (3) Harp Sonrası | (1946-1950) |
| (4) Hızlı Gelişme Dönemi | (1951-1958) |
| (5) Durulma Yılları | (1959-1961) |
| (6) Plânlı Dönem | (1962-1973) |

şeklinde bir devrelere ayırma maksada uygun görülmüştür.

Türkiye'nin nüfusu ve geliri son elli yılda büyük artışlar kaydetmiştir. Nitekim, tüm nüfus 1927 de 13,6 milyondan 1970'de 35,6 milyona yükselmiştir. Bu arada toplam millî gelir endeksi (1938=100 hesabı ile) 1927 de 53 puan'dan 1970 de 390 puan'a yükselmiştir. Fert başına millî gelir ise, (1938=100 hesabı ile) 1927 de 65 puan'dan 1970 de 191 puan'a yükselmiştir.

Yukarıda adı geçen devrelere göre nüfus ve gelir endeksleri incelendiğinde Cumhuriyetin ilk yıllarını teşkil eden Birinci dönemde; Toplam gelirden önemli bir gelişme kaydedilmiş ancak yüzde 2,1'lik yıllık nüfus artışı sebebi ile fert başına gelirin artışı yavaş olmuş, 1927 de 65 puandan 1935 de yüz puana çıkmıştır.

Birinci dönem başında Türkiye nüfusunun yüzde 82,2 sinin kır kesiminde yaşadığı görülmüştür. Birinci dönem sonunda bu oran yüzde 80'e düşmüştür.

İkinci dönemde, İkinci Dünya Harbinin yarattığı olumsuz şartların etkisiyle toplam milli gelir endeksi 1938=100 iken 1945 de 77 puan'a düşmüştür. Bu arada fert başına gelir endeksi ise 69 puan'a düşmüştür. 1945'de 69 puan olan bu endeksin 1927 de 65 puan olduğu hatırlanacak olursa Cumhuriyetin birinci döneminde fert başına gelir seviyesinde sağlanan artışların Cumhuriyetin ikinci döneminde tamamen silinerek 1945 de yeniden 1927 deki noktaya dönüldüğü görülmektedir.

Üçüncü dönemde, 1946-1950, fert başına gelir seviyesinin 69 puandan tekrar 101 puana çıkması sağlanmıştır. Ancak, İkinci Dünya Harbi sırasında yüzde 1,6 ya kadar düşmüş bulunan nüfus artış hızının ekonomik şartların iyileşmesi ile beraber tekrar hızlandığı ve 1950'de yüzde 2,17'ye 1955'de yüzde 2,77'ye 1960'da ise 2,85'e yükseldiği görülmüştür. Bu nedenle toplam milli gelir endeksi (1938=100 hesabı ile) 1960'da 225 puan'a yükselirken, toplam gelirdeki bu artışın önemli bir kısmı, gittikçe hızlanarak artan nüfus artışları tarafından silip süpürülmüş ve aynı dönem içerisinde fert başına gelir endeksi sadece 141 puan'a yükselebilmştir.

Plânlı kalkınma döneminde toplam gelir

endeksi 1960'da 225 puan'dan 1970'de 390 puana; fert başına gelir ise 141 puan'dan 191 puan'a çıkarabilmiştir. 1960'da yüzde 2,85 olan nüfus artış hızı da 1970'e kadarki dönem içerisinde yüzde 2,5 civarına düşmüştür. Nüfus artış hızında 1960'larda meydana gelen bu düşmeye iki adet sebep gösterilmektedir. Bunlardan birincisi, nüfusun yapısından doğan bir neden olup, İkinci Dünya Harbi sırasında nüfus artış hızının düşmesi ve o yıllarda az sayıda doğmuş olan kadın nüfusuna bağlı olarak 1960-70 döneminde, "doğurgan yaştaki kadın nüfusunun" azalmasıdır.

İkinci sebep ise 1961-1970 döneminde süratle gelişen yurt dışına göçlerdir.

Türkiye nüfusunun yüzde 82,2 sinin 1927'de kır kesiminde yaşadığını yukarıda belirtmiştik. Cumhuriyetin birinci döneminde bu yüzde 80'e düşmüş, İkinci Dünya Harbi sırasında ise şehirleşmede bir yavaşlama ortaya çıkmıştır. Kır nüfusu oranı 1945'e kadar yüzde 79 civarında kalmıştır. Bundan sonraki dönemlerde hızlanan şehirleşme ile beraber kır nüfusu oranı süratle düşerek 1970'de yüzde 61,5'e inmiştir.

Türkiye nüfusunun 1970'de dahi çoğunluğu (yüzde 61,5) kır kesiminde yaşamakta ve geçimini tarımdan karşılamaktadır. Toplam millî gelir endeksinin 1938 = 100 hesabı ile 1970'de 390 puan'a ulaştığı yukarıda belirtilmişti, bu arada nüfusun yüzde 61,5'inin geçim kaynağını teşkil eden tarım kesimi üretim artışı endeksi ise sadece 242 puan seviyesinde kalmıştır. Bu endeksler Türkiye nüfusunun büyük bir kısmının halâ düşük gelir seviyesinde ve tarım kesiminde bulduklarını göstermektedir.

II. T ü r k i y e ' d e İ ŝ g ü c ü n ü n Y a p ı s ı :

1. Tüm nüfus, iktisaden faal nüfus, ba-

çımlılık oranı, ortalama hane halkının ekonomik yapısı: Türkiye nüfusunun 1927'de 13,6 milyondan 1970'de 35,6 milyona çıktığı yukarıda belirtilmişti. Bu arada, iktisaden faal nüfus ise 8,5 milyondan 1970'de 14,5 milyona yükselmiştir. Bu devre içerisinde, iktisaden faal nüfusun bağımlılık oranı, (diğer bir ifade ile, eli ekmek tutacak çağda bulunan her yüz kişinin geçindirmek zorunda bulunduğu yaşlı nüfus ve çocuk sayısı) 1927'de yüzde 69'undan 1945 de 75 puan'a ve 1965'te ise 85 puana yükselmiştir. (1970'te bu oran küçük bir düşme göstererek yüzde 84'e düşmüştür.) Aynı gelişimin daha açık bir ifadesi, Türkiye'de aile yapısının incelenmesiyle görülebilir.

1950'de Türkiye'de ortalama Hane halkı, 5,29 kişiden teşekkül etmektedir. Bunun 2,73 kişisi iktisaden faaldir ve 15-64 yaş grubunda bulunmaktadır. 1955'te ortalama hane halkı sayısının 5,68 kişiye çıkmasına rağmen iktisaden faal ve 15-64 yaş grubundaki fert sayısı 2,73 olarak sabit kalmıştır. 1960'ta ise hane halkı fert sayısı 5,68'i aşmasına rağmen hane halkının iktisaden faal fert sayısı 2,51'e düşmüştür. 1965'te hane halkı fert sayısı 5,67'ye düşmekle beraber faal olan fert sayısı 2,35'e inmekle daha da hızla bir azalma göstermiştir. Diğer bir ifade ile aile içinde çalışan nüfusun yükü ağırlaşmağa devam etmektedir.

2. İşgücüne katılma oranları: Türkiye'nin genel nüfus sayımları, iktisaden faal nüfusun tarifi açısından sayımdan sayıma farklılıklar göstermektedir. İşgücüne katılma oranlarının incelenmesi açısından 1955-1960-1965 nüfus sayımları amaca elverişli görülmüştür.

Erkek nüfusun işgücüne katılma oranları 20-64 yaş grubu için yüzde 98 civarında olmuş ve her hangi bir değişme göstermemiştir. Okul çağındaki erkek nüfusun katılma oranları 1950'de yüzde 92,4'den 1965'te yüzde 74'e düşmüş-

tür. Bunun nedeni olarak okullaşma oranlarındaki artışlar gösterilmektedir.

65 ve daha yukarı yaş grubu erkek nüfusun katılma oranı da yüzde 81,5'ten yüzde 81,3'e düşmüştür. Sosyal sigortaların yaygınlaşması ile bu düşüş arasında bir bağıntı bulunduğu da öne sürülmektedir. Sonuç olarak, erkek nüfusun işgücüne katılma oranının 15 ve yukarı yaş grubu için 1950'de yüzde 95,5'ten 1965'de yüzde 91,8'e düşmüş bulunmaktadır.

Kadın işgücüne katılma oranı ise 1950'de yüzde 81,5'ten 1965'te yüzde 56,6'ya düşmüştür. Bu düşüş bütün yaş gruplarında kendisini göstermektedir. 15-19 yaş grubu için okullaşma oranındaki artışların etkin olduğu düşünülebilir. Nitekim, 1950-65 devresinde 15-19 yaş grubundaki kadınların katılma oranı yüzde 81,1'den yüzde 60,7'ye düşmüştür. 20-64 yaş grubu için ise yüzde 81 civarında iken yüzde 61 civarına düşmüştür. 65 ve daha yukarı yaş grubu kadınlarda 1950'de bu oran yüzde 75 iken 1955'te yüzde 63,4'e ve 1960'da yüzde 60'a inmiştir. 1965 yılında ise açıklanması mümkün olmayan bir düşme ile yüzde 14,1'e düşmüştür.

Erkek ve kadın nüfusun yaşlar itibarıyla insangücüne katılma oranları yukarıda bütün Türkiye için incelenmiştir. Aynı oranları şehir ve kırsal kesimleri için ayrı ayrı incelemek yararlı görülmektedir. Bu inceleme yapıldığında, gerek erkek gerek kadın işgücüne katılma oranlarının bütün yaş grupları için şehir kısmında daha düşük, kırsal kesimde daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu şehir-kırsal farklılığı erkek nüfus için çok önemli olmaktadır. Kadın nüfusu için ise şehir-kırsal kesimi arasında işgücüne katılma oranı bakımından çok büyük fark vardır. 1955'te şehir kesiminde yüz kadının 18'i çalışırken aynı yılda kırsal kesimde yüz kadından yaklaşık olarak 88'

i çalışmaktadır.

1955-65 döneminde gerek şehir gerek kırsal kesimi kadın iş gücüne katılma oranlarında düşmeler ortaya çıkmıştır. Şehirlerde bu düşme 1955-60 döneminde görülmüş kırsal kesimindeki düşüş ise, beş yıl sonra ortaya çıkarak, 1960-65 döneminde kendini göstermiştir.

Kadın işgücü katılma oranlarını genç, orta yaş ve ileri yaş grupları için inceleyecek olursak ileri yaştaki düşüşün gerek şehir gerek kırsal kesiminde aynı şiddetle ortaya çıktığı görülmektedir, buna karşılık genç ve orta yaşlar katılma oranları şehir kesiminde yüzde 20'den yüzde 10 civarına düşerken kırsal kesimde düşüşler daha az olmuş ve kırsal kesiminde yüzde 88'den ancak yüzde 82 civarına düşmüştür.

Şehirlerde kadınların iş gücüne katılma oranının düşmesi ilk bakışta şaşırtıcı bir sonuç olarak görülebilir; ancak burada şehir tarifi olarak 10 bin ve daha fazla nüfuslu yerler kriteri kullanıldığı hatırdan çıkarılmamalıdır. 10 binden yukarı yerler olarak tarif edilen şehir kesimi, kadınların işgücüne katılma oranı açısından kendi içerisinde önemli farklar göstermektedir. Şöyle ki 25-54 yaş grubundaki kadınlar için işgücüne katılma oranı en büyük 8 ilde yüzde 16,5 civarında iken, daha küçük il merkezleri de kapsama alınarak il sayısı 32'ye çıkarıldığında, bu oran yüzde 12,5'e düşmekte; kırsal kesime bir adım daha yaklaşılarak, daha da küçük şehirler kapsama alınıp, il ve ilçe sayısı 107'ye çıkarıldığı takdirde bu oran yüzde 10,5'e düşmektedir.

10 binden aşağı olan nüfuslu yerlere yani kırsal yerlere geçildiğinde katılma oranı yönünü değiştirmekte ve büyük bir artışla yüzde 80'in üzerine çıkmaktadır.

Sonuç olarak, kadın işgücüne katılma o-

ranlarının köylerde yüzde 80'in üzerinde olduğunu küçük şehir ve kasabalarda bu oranın birdenbire yüzde 10'un altına düştüğünü, kasabalardan büyük şehirlere geçerken ise tekrar artarak büyük merkezlerde yüzde 17-18'e çıktığı görülmektedir.

Ayrıca, şehirlilik kesimdeki kadınlarda işgücüne katılma oranı ile aldıkları eğitimin seviyesi arasında kuvvetli bir doğru orantının var olduğu görülmektedir.

1966'da 8 büyük il merkezinde okur-yazar olmayan kadınlarda işgücüne katılma oranı yüzde 10 iken, lise mezunu kadınlarda yüzde 32, meslek ve sanat okulu mezunlarında yüzde 42 ve yüksek tahsillilerde yüzde 80 civarında olarak tesbit edilmiştir.

8 il merkezinden uzaklaşarak daha küçük şehirlere gidildiğinde, bütün öğrenim kademeleri için bu katılma oranları 3 puan kadar düşmekle beraber aynı eğilimi muhafaza etmektedir. Buna karşılık erkek nüfus için eğitim ve işgücüne katılma oranı arasında benzeri bir ilişki görülmemektedir.

3. Faal nüfusun sektörel dağılımı: Türkiye'nin 15 ve daha yukarı yaşlardaki iktisaden faal nüfusu, iktisadî faaliyet kolu bilinmeyenler grubu da hesaba katılırsa, 1927'de 8,5 milyon olarak tespit edilmiştir. Bu sayı 1970'de 14,5 milyona yükselmiştir.

Bilinmeyenlerin büyük bir kısmının tarım kesiminde çalıştığı kabul edilecek olursa tarımda çalışan faal nüfusun 1927'de 7,6 milyondan 1955'te 9,5 milyona arttığı, 1960'da ise 9,7 milyona çıktığı ve 1960'dan beri 9,7 milyon seviyesinde kaldığı görülmektedir. Sanayide çalışan nüfus da 1935'de 624 binden 1955'te 1 milyona 1965'te 1,4 milyona ve 1970'de de 1,7 milyona yükselmiştir.

İmalât sanayi sektörünün alt dallarına göre incelenmesi çok ilginç bazı gerçekleri ortaya koymaktadır. İmalât sanayi sektörünün (a) yatırım malları: (makina, teçhizat, taşıt araçları, elektrik makinaları: I.S.I.C: kod numarası 36,37,38); (b) ağır sanayi: (ana metaller, metal dışı maddeler, kömür ve petrol ürünleri, kimya, kauçuk; I.S.I.C. kod no. 30' dan 35'e kadar), ve (c) hafif sanayi: (gıda, içki, tütün, giyim, dokuma ve diğerleri) olarak 3 alt sektöre ayırabiliriz. Bu ayrıma göre incelendiğinde, hafif sanayide çalışan sayısının 1935'te 432 bin iken 1955 ve 1965 de 500 bin civarında bulunduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile, hafif sanayide üretimde büyük artışlar kaydedilmesine karşılık 1935'ten 1965 e kadarki 30 yıl içerisinde istihdamda hiç bir önemli artış kaydedilmemiştir.

İmalât sanayiinde toplam çalışanlar sayısında sağlanan artışlar, daha çok ağır sanayi ve kısmen yatırım malları imalâtı alt sektörlerinin kurulması ve geliştirilmesi ile ortaya çıkmıştır. Ancak belli bir seviyeye ulaştıktan sonra bu sektörlerdeki istihdam miktarının da artış hızını azalttığı görülmektedir. Nitekim, ağır imalât sanayiinde 1935 yılında çalışanlar sayısı 85000 iken 1955'te 175000 e, 1960'ta 227000'e yükselmiş ve 1965'ten beri de 400.000 civarında bulunmaktadır. Yatırım malları imalâtında çalışanlar ise 1935'te 14.000'den 1955'te 40.000'e yükselmiş 1965'te 80.000 civarında olmuştur.

Hizmetler kesiminde çalışanlar sayısı 1972'de 514.000'den 1955'te ise 1.500.000'e yükselmiştir.

Bilinmeyenler grubu hariç tutulursa, Türkiye'de tarımda çalışanlar oranı 1927'de yüzde 82,4'ten 1970'te yüzde 67,6'ya düşmüştür. Sanayide çalışanlar yüzde 6,3'ten 12,1'e; hizmetlerde çalışanlar ise yüzde 11,4'ten yüz-

de 20,3'e yükselmiştir.

4. İktisaden faal nüfusun son haftadaki mesleklerine göre dağılımını incelemek için 1955'ten bu yana yapılan nüfus sayımları uygun bulunmuştur. 1955'te tüm faal nüfus 12,2 milyondan 1970'de 14,5 milyona yükselmiştir. Bu faal nüfusun büyük bir kısmını çiftçiler teşkil etmiştir. 1955-70 devresinde çiftçiler sayısı 9,4 milyondan 9,7 milyona artmıştır. Diğer bir ifade ile, Türkiye'de bu dönemde çalışan her yüz kişiden 72'sinin mesleği çiftçiliktir.

İkinci büyük meslek grubunu çeşitli imalât dallarında çalışan yarı kalifiye ve kalifiye işçiler ile sanatkârlar teşkil etmektedir. Oran olarak bu grup 1955'ten bu yana yüzde 6,2'den yüzde 9,5'e yükselmiştir. Düz işçiler, ulaştırma, madencilik, çeşitli hizmet meslekleri ve satış elemanları meslek gruplarının her birinin toplam faal nüfus içerisindeki oranı yüzde iki ile üç seviyesinde kalmıştır.

Buna karşılık teknik elemanlar ve serbest meslek grubunun oranı 1955'de yüzde 3,4'e yükselmiştir.

Yine aynı dönemde müteşebbis, idareci ve büro personeli yüzde 1,8'den yüzde 2,9'a yükselmiştir.

Mutlak sayılar üzerinden incelendiğinde teknik elemanlar ve serbest meslek sahipleri grubunda çalışanların 1955'te 160.000'den 1970'te 500.000'e ulaştığı görülmektedir. Kalkınma açısından büyük bir önem taşıyan ikinci önemli meslek grubunu teşkil eden yarı kalifiye imalât sanayi işçileri grubunda çalışanlar ise 1955'te 760.000'den 1970'te 1.373.000'e yükseldiği görülmektedir. Faal nüfusun mesleklerle göre dağılımı açısından dikkati çeken di-

ğer bir husus ekonomide düz imalât işçisi sayısının 1955'ten beri aşağı yukarı aynı seviyede kalmış olmasıdır. Nitekim, bu grupta çalışanlar sayısı 1955'te 312.000 iken 1970'de ancak 368.000 olmuştur.

Yukarıdaki paragraflarda Türkiyenin tüm faal nüfusunun meslek dağılımı incelenmiş bulunuyor.

Bir kere de, çeşitli iktisadî faaliyet kollarına göre meslek dağılımının incelenmesinde yarar görülmektedir. Teknik eleman kullanımı açısından çeşitli sektörler arasında çok önemli dengesizlikler bulunduğu görülmektedir. Nitekim hizmetler kesiminde çalışan her yüz kişiden 28'i teknik eleman grubundan olmasına karşılık elektrik, su, havagazı üretimi sektöründe bu oran yüzde 5, inşaat kesiminde yüzde 3, madencilik; ticaret, banka, sigorta; ve ulaştırma sektörlerinin her birinde yüzde 2 seviyesindedir. Buna karşılık imalât sektöründe sadece yüzde 1,4; tarım kesiminde ise on binde 2 civarındadır. Diğer bir ifade ile, teknik eleman kullanma bakımından tarım kesiminden sonra gelen en geri sektör imalât sektörüdür. Bu bakımdan imalât sektörü madencilik ve inşaat sektörlerinden geridir.

5. Okur yazarlık ve eğitim açısından faal nüfus: 1927-1970 döneminde, yedi ve daha yukarı yaşlardaki genel nüfusun okur yazarlık durumu incelendiğinde cehaletin yüzde olarak azaltılmasının başarıldığı ancak mutlak sayılar olarak artmasının önlenemediği ortaya çıkmaktadır. Nitekim 1927'de okur yazar oranı yüzde 10,6 iken 1970'de yüzde 56'ya çıkarılabilmıştır. Ancak mutlak sayılara bakıldığında, okur yazar olmıyanlar sayısının 1927'de 9,4 milyondan 1970'de 12,5 milyona yükseldiği görülmektedir.

Dil birliğinin sağlanması açısından da

1927'den bu yana sağlanan gelişmenin çok yetersiz kaldığı görülmektedir. Nitekim, doğum yeri Türkiye'nin dışında bulunan nüfus oranının yüzde 3 ilâ 4 arasında bulunmasına karşılık ana dili Türkçe olmıyan nüfus oranı 1927'de yüzde 13,6 iken bu oran 1965'de ancak yüzde 9,9'a indirilebilmiştir. Mutlak sayılar itibarı ile, ana dili Türkçe olmıyan nüfus sayısı 1927'de 1,8 milyondan 1965'te 3,1 milyona yükselmiştir. Sonuç olarak, okur yazarlık ve dil birliğinin sağlanması açısından oranlar itibarı ile çok sınırlı bir başarı sağlanmış olmakla beraber mutlak sayılar itibarı ile gerileme kaydedildiği görülmektedir.

Tüm nüfus açısından durum yukarıda incelenmiş bulunuyor. Bu defa *iktisaden faal nüfus* eğitim açısından incelenecektir.

1960, 1965, 1970 nüfus sayımları bu incelemeye elverişli görülmektedir.

1960'da faal nüfus içerisinde yüz kişiden 72'sini "okur yazar olmasına rağmen ilk okul mezunu olmıyan" kişiler teşkil etmiştir. Bu gruba "öğrenimsizler" denilebilir. Öğrenimsizler oranı 1970'de yüzde 56'dır. Diğer bir ifade ile, 1970 yılında Türkiye faal nüfusunun yüzde 56'sı, yani yarıdan fazlası halâ öğrenimsizlerden teşekkül etmektedir.

1960-70 döneminde ilk okul mezunu olan faal nüfus oranı yüzde 23'ten 36'ya, orta öğrenim (orta okul, lise ve meslek okulları dahil) mezunları oranı yüzde 4'den yüzde 6'ya; yüksek öğrenim mezunları oranı ise yüzde 0,8'den 1,4'e yükselmiştir.

Sektörlere göre faal nüfusun eğitim durumu açısından dağılımı incelendiğinde önemli dengesizlikler görülmektedir. 1965 nüfus sayımına göre öğrenimsizler oranı hiç bir sektörde yüzde 25'ten aşağıya düşmemekte, elektrik, su,

havagazı, madencilik; sektörlerinde yüzde 50, tarımda ise yüzde 79 seviyesinde bulunmaktadır. Bu oran, imalât sektöründe yüzde 32'dir. Yüksek öğrenim görmüşler açısından bakıldığında ise yüzde 9 ile hizmetler kesimi başta gelmekte, ticaret, banka, sigorta sektörü yüzde 4, elektrik, su, havagazı sektörü yüzde 3 ve inşaat sektörü yüzde 2 ile hizmetler kesimini izlemektedir. Ulaştırma, madencilik ve imalât sektörleri sadece yüzde 1, tarım sektörü ise sadece on binde 2 oranında yüksek öğrenimli eleman çalıştırmaktadır.

6. Meslekteki mevki açısından faal nüfus: Meslekteki mevki açısından ücretli olarak çalışanların oranı bir bakıma faal nüfusun modernleşmesinin bir göstergesidir. Çalışanların üretkenlik açısından olsun, iş güvenliği, çalışma şartları ve sendikalaşma ve toplu pazarlık haklarına kavuşmak açısından olsun çalışan nüfusun ücretli durumuna geçebilmesi (diğer bir ifade ile, böyle bir istihdam imkânına kavuşabilmesi) gerekmektedir. 1970 yılında Türkiye'de çalışanların ancak yüzde 26'sı ücretli durumundadır.

Yüzde 45 gibi büyük bir kitle işe, yukarıda belirtilen bütün imkân ve haklardan yoksun bulunan "ücretsiz aile işçisi" durumunda çalışmaktadırlar. Geriye kalan yüzde 30'a yakın kitle ise "kendi hesabına çalışanlar" durumunda olup bunlardan ancak yüzde 2'si gerçek anlamda "serbest meslek erbabı" durumunda olup geri kalan büyük kitlenin durumu ücretlilerden daha düşüktür.

Durumu bir defa da seneler itibarı ile gösterdiği gelişme açısından ele alacak olursak, 1955'te ücretliler oranı yüzde 14'ten 1970'de yüzde 26'ya yükseldiği görülmektedir. Buna karşılık, ücretsiz aile işçisi oranı 1955'te yüzde 55'ten 1970'de ancak yüzde 45'e düşmüştür.

Sektörlere göre meslekteki mevkii dağılımları incelendiğinde 1960 nüfus sayımına göre madencilik ve elektrik, su havagazı sektörlerinde ücretli oranları yüzde 97, inşaat sektöründe yüzde 94 seviyesine çıkmış bulunmaktadır. Bu duruma göre, Türkiye'de madencilik, elektrik ve inşaat sektörlerinin, ücretli çalışanlar yüzdesi kriterine göre modern bir yapı gösterdikleri sonucuna varılabilir.

Bunun arkasından, yüzde 75 ile hizmetler, yüzde 62 ile ulaştırma sektörleri gelmektedir. İmalât sektörü ise yüzde 52 ücretli (ve yüzde 8 ücretsiz aile işçisi) oranı ile, geleneksel yapıdan modern yapıya geçiş çizgisi üzerinde, tam orta noktada bulunmaktadır. Tarım sektörü, yüzde 7 ücretli oranı ve yüzde 63 ücretsiz aile işçisi oranı ile tamamen geleneksel bir yapı göstermektedir.

7. Şehir ve kır kesiminde faal nüfusun sektörel yapısı: Şehir ve kır kesiminde faal nüfusun sektörel dağılımını 1955-65 dönemi için nüfus sayımlarından incelemek mümkündür. Bu dönemde, şehir kesiminde sanayide çalışanlar sayısı 634.000'den 1.026.000 sayısına ulaşarak önemli bir artış göstermesine karşılık kır kesiminde sanayide çalışanlar sayısı 370 binden sadece 400 bine yükselmiştir. Hizmetler sektörü bakımından da benzeri bir durum görülmektedir. Nitekim, şehir kesiminde hizmetlerde çalışanlar sayısı 686 binden 1.056.000 yükselirken, kır kesiminde 340 binden sadece 460 bine yükselmiştir. Diğer bir ifade ile, elde veri bulunan 1955-65 döneminde, sanayi ve hizmetler kesiminde sağlanan gelişmeler sadece şehir kesiminde olmuş, kır kesimindeki durumda hiç bir gelişme olmamıştır.

Kır kesiminde 370-400 bin civarında olarak tesbit edilen sanayide çalışanlar kitlelerinin şüphesiz büyük bir çoğunluğu küçük zanaatkarlardan ibarettir.

Yüzde dağılımı itibari ile incelendiğinde, kır kesiminde yüz kişiden 90'nın tarımda çalıştığını, sanayi ve tüm hizmet sektörlerinde yüzde 4'er ve bilinmeyen grubunda yüzde 2 şeklinde bir yapı gösterdiği görülmektedir.

Bu görünümü ile, kır kesiminde ekonomik yapının sürekli olarak geleneksel durumunda bırakıldığı anlaşılmaktadır. Mutlak sayılar'da sanayi ve hizmetler sektörlerinde sağlanan önemli artışlara rağmen, şehir kesiminde faal nüfusun yapısı yüzde dağılımı itibari ile incelendiğinde, sanayi ve hizmetler oranlarında on yılda 3-4 er puan artış, tarım kesiminde çalışanlarda ise sadece 6 puan düşme sağlandığı görülmektedir. Böylece 1955 - 65 döneminde şehir kesiminde tarımda çalışanlar oranı yüzde 17'den yüzde 11'e düşmüş, sanayi ve hizmetlerdekilerin oranları ise yüzde 30-32'den yüzde 34-35 seviyesine çıkmıştır. Bilinmeyenler oranı da yüzde 22'den 21'e düşmüştür.

Kısacası, hızlı nüfus artışı nedeni ile şehirlerde faal nüfusun yapısında sağlanan gelişmeler, mutlak sayılardaki önemli artışlara rağmen, yetersiz ve yavaş olmuştur. Kır kesiminde ise gerek mutlak sayılar gerekse yüzde dağılımı bakımından bir gelişme görülmemektedir.

8. Devlet hizmetleri kesiminde istihdam: İktisadî devlet teşekküllerinde çalışanlar hariç, devlet hizmetlerinde genel ve katma bütçe ile belediyeler ve il özel idarelerine bağlı olarak çalışanlar sayıları 1961-70 devresi için incelenebilmiştir. Bu on yıllık dönemde devlet hizmetlerinde çalışanların sayısı 400 binden 680 bine çıkmıştır. Belediyeler ve il özel idarelerinde çalışan sayısı bu dönemde 53 binden 77 bine yükselmiştir. Genel ve katma bütçe kamu personeli ise 350 binden 603 bine artmıştır. Bu artışta, en önemli hizmet gruplarının durumu şöyledir: eğitim 110

binden 230 bine, savunma 95 binden 133 bine, sağlık 35 binden 73 bine yükselmiştir. Bu arada, adalet hizmetlileri 42 binden 60 bine, genel idare hizmetleri 17 binden 37 bine yükselmiştir. (Genel İdare Hizmetlilerindeki artışın büyük bir kısmı gerçek bir artışı ifade etmemektedir. Zira bu artış geniş çapta, daha önce zaten mevcut olan bir kısım hizmetlilerinin devletin bordrosuna alınmasından doğmaktadır.)

En zayıf kalan artışlar ise tarım (16 binden 25 bine), ekonomi (27 binden 37 bine) ve imâr iskân (9 binden 11 bine) alanlarında görülmektedir.

Devlet hizmetlileri sayılarının böylece incelenmesi Tarım, imâr iskân, ekonomi, belediyeler ve il özel idareleri konularında bariz bir yetersizliği göstermektedir. Şüphesiz, devlet hizmetleri konusunda diğer önemli sorunlar personelin coğrafî dağılımı ve elemanların yerinde kullanımı sorunlarıdır. Bu iki sorun mevcut elemanlar için tamamen çözümlense bile devlet hizmetlileri sayısının kalkınma ile beraber arttırılması gerekeceği açıktır.

III. İ ş s i z l i k v e İ s t i h d a m S o r u n u :

1. İşsizlik sorunu: 1970 yılında 835 bini açık işsizlik, bir milyonu da (tarımda en faal mevsimde) gizli işsizlik şeklinde olmak üzere Türkiye'de 1.835 milyon kadar bir iş gücü fazlası bulunduğu tahmin edilmiştir. Bazı görüşlere göre, 1972'de yurt dışında çalışan 700 bin kadar Türk işgücünü de bu işgücü fazlası rakamlarına ilâve ederek gerçek iş gücü fazlasını 2,5 milyon olarak belirlemek gerekir.

Yurt dışındaki işgücünü bir kenara bırakarak bile Türkiye'deki işgücü fazlasının,

mevcut iş gücünün yüzde 10-12'si kadar olduğu tahmin edilmektedir. Şimdiye kadar uygulanan Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânları tahmin edilen sayıda yeni iş imkânları yaratamamıştır. İstihdam açısından plân tahminlerinin gerçekleşme oranı yüzde 60 civarında olmuştur. İşgücü arz ve talebinin denkleşmesi açısından uygulamada (1) yurt dışına önemli sayıda işçi göndermeleri, (2) iş gücüne katılma oranlarında düşmeler ve (3) şehirlerde açık ve gizli işsizlik görülmüştür.

Global tahminler bir kenara bırakılacak olursa yapılan işgücü anketleri 1966 Ağustos'unda 8 büyük il merkezi için açık işsiz oranını yüzde 7,2 olarak tespit etmiştir. Bu ankete göre, 15 ve daha yukarı yaşlarda 8 büyük il merkezinde 73.800 kişi açık işsiz olarak tespit edilmiştir, bunlardan 2.500'ü yüksek tahsilli, 10 bin kadarı orta ve lise tahsilli, 31 bin kadarı da ilk okul mezunu kişilerdir. İşsizlerin, 25 bin kadarı da tam çalışma çağı olan 20-44 yaş grubundaki erkeklerdir.

Şehir kesiminden kır kesimine geçildikçe açık işsizlik yerini gizli işsizliğe ve mevsimlik işsizliğe bırakmaktadır. Aralık-Şubat devresinde sadece tarım kesimindeki gizli işsizliğin 2,5 milyona çıktığı tahmin edilmektedir.

2. İstihdam sorunu: 1955-65 dönemi için sektörlere göre istihdam artışı incelendiğinde 1955-60 ile 1960-65 dönemleri arasında sektörlerin istihdam artışlarında bariz düşmeler görülmektedir. Nitekim, hizmetlerle ilgili sektörlerde birinci dönemde yüzde 6 civarında bir artış sağlanmış iken ikinci dönemdeki artış sadece yüzde 3,5 civarında olmuştur.

İnşaat sektöründe bu yavaşlama, yüzde 7,7'den yüzde 4'e düşme şeklinde olmuştur. Madencilikte yüzde 4,3'ten 2,3'e; imalâtta ise

yüzde 1,4'ten yüzde 1,6'ya düşmüş; tarımda her iki devrede önemli bir artış olmamış, ticarette ise yüzde 3,4 iken, eksi 0,5 olmuştur.

İstihdamdaki bu yavaşlama emek prodüktivitesindeki artışlar nedeni ile olmuştur. Diğer bir ifade ile, aynı bir kalkınma hızı gittikçe daha düşük istihdam artışları yaratmaktadır. Diğer taraftan, yüzde 2,5 gibi yüksek bir nüfus artış hızına bağlı olarak işgücü arzı yüksek seviye'de devam etmektedir.

Modern kesimin, özellikle sanayi'nin gittikçe daha az sayıda istihdam yaratması çeşitli nedenlere bağlanmaktadır; (1.) Sanayinin kullanabileceği teknolojiler gelişmiş ülkelerde üretilmiştir ve sermaye yoğun teknolojilerdir. Bu nedenle sanayiın yarattığı istihdam az olmaktadır; (2.) Uygulanan teşvik kanunları zorunlu olmıyan hâllerde (Ambalaj, yükleme, boşaltma, ve mamulü hazırlama ve benzeri işler için) bile işçi yerine makina kullanılmasına sebep olmaktadır; (3.) Organize olmuş üretim dallarında sendikalar yüksek ücret artışları sağlayarak işçi kullanmak yerine makina ikamesini kârlı hâle getirmektedir.

Bu görüşlerin her birinin ne derece geçerli olduğu bilinmemektedir. Yapılacak araştırmalarla gerçek durumun ortaya konması gerekmektedir. Ancak uygulanan sanayileşme politikasının, "sanayi sektörü ve şehir kesimi" ile "Tarım sektörü ve kırsal kesimi" arasındaki gelir farkını 4-5 misline çıkardığı bilinmektedir. Bu artan gelir farkı şehirlere olan akını şüphesiz arttırmıştır, şehirlere akın ile beraber, açık ve gizli şehirsizlik meydana gelmiştir.

IV. S o s y a l S i y a s e t A ç ı s ı n -
d a n B a z ı S o n u ç l a r :

Uygulanan kalkınma politikasının daha

geniş kitleleri içine alması gerekmektedir. Bunun dışında, uygulanacak iktisadî politikaların, teknik zorunluluklar bulunmayan hallerde, gereksiz şekilde, emek faktörü aleyhine sermaye kullanımını teşvik etmesinin önlenmesi zorunlu görünmektedir.

Ücretlerdeki artışlar ve emek verimliliğindeki artışların seyri henüz yeterli biçimde izlenememektedir. Bunların izlenmesi ve ekonominin tümünü etkileyen biçimde gelirler, fiyatlar ve ücretler politikaları izlenmesi gereği ağırlık kazanmaktadır.

İstihdam yaratıcı kamu projelerinin uygulanabilmesi (veya mevcut projelerin uygulamalarında daha çok istihdam yaratılabilmesi) ayrı bir konu teşkil etmektedir.

Özellikle, ülkenin doğu bölgelerinde alt yapı inşaatı ihtiyacı büyüktür. Sanayinin bu bölgelere kaydırılmasında en önemli engellerden birini alt yapıdaki yetersizlikler teşkil etmektedir. Sınırlı kamu kaynakları ile bu alt yapı ihtiyacının tamamlanması çok yavaş olmaktadır.

Gene bu bölgelerde işsizlik yaygın durumdadır. Bu durum karşısında çalışma ile ilgili mevzuata bir yenilik getirilmeli ve bu tip kamu projelerinde geçici olarak, mahallî iş gücünden daha geniş ölçüde yararlanma imkânları sağlanmalıdır. Diğer bir ifade ile, devamlı sanayi işçisi ile, bu tip kamu projelerinde geçici olarak iş imkânı sağlanacak kişilerin tıpa tıpa aynı istihdam şartları ve statüsünde çalıştırılması, bu tip alt yapı yatırımlarını çok pahalılaştırmaktadır. Bu durumda, bu tip kamu projeleri için geçici istihdam statüsünün tarif edilmesi gerekmektedir. Böylece, hem istihdam ve emek gelirleri arttırılmış olacak, hemde gerekli alt yapı yatırımları daha süratli bir biçimde gerçekleştirilecektir.

Böyle bir istihdam statüsünün tarif edilmesinde sosyal siyasetçilerin önemli katkılarına ihtiyaç vardır.

Sektörlere göre eğitim durumu yukarıda ayrıntılı olarak belirtilmiştir. İşçi eğitimi-ne duyulan ihtiyaç burada kendisini göstermektedir. Sanayide eğitim ve işçi eğitimi konusunun düzenlenmesi de sosyal siyasetçilerin çalışmalarını gerektirmektedir.

Mevcut verilerin imkân verdiği ölçüde, "1923 - 73 döneminde Türkiye'nin işgücü ve istihdam açısından kaydettiği gelişmeler ve bugünkü durumu" bu tebliğde ortaya konmağa çalışılmıştır. Yukarıdaki paragraflarda sosyal siyaset açısından bazı sonuçlar başlığı altında, ağırlık kazanan noktalara da değinilmiş bulunmaktadır. İşaret edilen bu noktalarla ilgili gerçekçi çözüm yollarının bulunmasında, Türkiye'nin işgücü yapısının göz önünde bulundurulmasına şüphesiz gerek vardır. Bu amaca imkân verecek özel işgücü araştırmalarının süratle ele alınması temenni edilmektedir.