

TÜRKİYE'DE İŞSİZLİĞİ AZALTICI BİR TEDBİR OLARAK YURT - DIŞI İSTİHDAMI

Doç. Dr. Nur SERTER

İ.Ü. İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve
Endüstri İlişkileri Bölümü

I. TÜRKİYE'DEKİ İŞSİZLİK SORUNU

Türkiye'de işsizlik ekonominin karşılaştığı en büyük sorunlar arasında yer almakta, sosyal ve siyasal alanlardaki olumsuz etkilerini sürdürmektedir.

Türkiye'de istihdamın yapısı kısaca incelendiğinde işsizliğin Türk ekonomisi içinde giderek büyüyen bir sorun durumuna gelmiş olduğu hemen göze çarpmaktadır.

Türkiye'de işgücü arzı ile talebi arasındaki fark 1962 ile 1981 arasında sürekli olarak artmış ve 1962'de 490.000 iken, 1972'de 1.096.000'e ve 1981'de ise 2.416.000'e (tahmini olarak) yükselmiştir¹. Bu dönemde toplam sivil işgücü arzı % 350 oranında artarken, toplam sivil işgücü talebinin % 21.7 oranında artmış olması, işgücü arz ve talebi arasındaki farkı arttırırken, işsizlik oranlarının da yükselmesine neden olmuştur. Bunun sonucu olarak iş arayan ve aramayan işsizler oranı 1979'da % 9.2'ye, 1980'de % 11.7'e ve 1981'de % 13.6 (tahmini)'ya yükselmiştir².

Tarımdaki gizli işsizlerin de işgücü fazlasına ilâve edilmesiyle bulunan yurt - içi işgücü fazlası oranının 1962'de

- 1) Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 - 1983), sh. 26; Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; 1981 Yılı Programı ,sh. 311.
- 2) 1981 Yılı Programı, T.C. Resmî Gazete, 4 Haziran 1981, sh. 311.

% 11.0 iken, 1972'de % 13.3'e ve 1981'de % 17.5'e yükseldiği görülmektedir.

İşsizlik oranlarındaki bu artışı Türkiye'nin nüfus artış hızından, ekonomik kalkınma, sanayileşme ve dış ekonomik etkenlere kadar çeşitli nedenlere bağlamak mümkündür. Ancak istihdamın plânlı kalkınma sürecinde bağımsız bir amaç olarak ele alınarak, değerlendirilmemiş olmasına da bu nedenler arasında yer vermek gerekir. Gerçekten de istihdam sorununun çözümü, I. Beş Yıllık Plân döneminde nüfus artış hızının azaltılmasına, II. Beş Yıllık Plân döneminde ekonomik kalkınmaya, III. Beş Yıllık Plân döneminde sanayileşmeye bağımlı bir politika olarak kabul edilmiştir. IV. Beş Yıllık Plân'da ise teknoloji ve sanayi politikaları ile uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası geliştirileceği belirtilmiştir.

Ancak son yıllarda işsizlik, hacim itibariyle büyümekte olmasının yanısıra, daha çok açık işsizlik niteliği ile ortaya çıkmıştır. Uygulanmakta olan sıkı para ve yüksek faiz politikası özellikle orta ve küçük sermayenin güçlüklerini arttırmış; genel olarak yatırımların ve özellikle inşaat faaliyetlerinin kısıtlanması, istihdam hacminde daralmalara ve işsizliğin artmasına olumsuz yönde etki yapmıştır. Ayrıca enerji ve hammadde dar boğazları üretim ve istihdam alanında sınırlayıcı etkiler doğurmuştur. Faaliyetleri kısıtlanan alanlara ek olarak, yeni açılan işyerlerinin sayılarındaki artışlarda da yavaşlamalar kendisini göstermiştir. Bunların yanısıra yurt dışına işgücü gönderilmesinde karşılaşılan duraklamaların da işsizlik oranlarındaki artışı hızlandırdığını söylemek mümkündür.

Türkiye'de istihdamın yapısının ortaya koyduğu bu ümitsiz tablo karşısında, yurt dışına işgücü gönderilmesi çeşitli mahzurlarına rağmen, işsizliği azaltıcı bir önlem olarak 1960 lardan bu yana benimsenmiş bulunmaktadır.

İŞGÜCÜ AKIMI

Türkiye'den yabancı ülkelere işgücü akımının nedenlerini başlıca üç başlık altında toplamak mümkündür :

Bunların birincisi yabancı ülkelerdeki istihdam imkânları karşısında, Türkiye'deki işsizlik oranlarının varlığıdır. Yurt dışına işgücü akımının ekonomi açısından değerlendirilmesi yapılırken, işgücü fazlasının sayısal değerlerinin bu akımdaki temel nedeni teşkil ettiğini söylemek mümkündür. Ancak yabancı ülkelere gidenlerin yalnız ve mutlak açık işsiz durumunda olanlardan oluşmadığı da bir gerçektir. Bu durum ise karşımıza işgücü akımının ikinci nedeni olarak yüksek ücret seviyesini çıkarmaktadır. "Türkiye'de nüfusun % 54'ünü oluşturan ve emek gelirleriyle geçinen bir çoğunluğun millî gelirden aldığı payın % 14.9 olduğu hesaplanmaktadır. Gelir ortalamasının düşüklüğüne ilâveten gelir dağılımındaki dengesizlik de geniş kitleler açısından geçim sorununu ağırlaştırmakta"³ ve yüksek ücret ve gelir elde etmenin cazibesi yurt dışına işgücü akımını kamçılamanın etkilere yaratmaktadır. Ancak bu iki ana nedenin yanısıra, daha iyi bir iş ve daha yüksek bir gelirle sağlanacak iyi bir gelecek özlemi ve yurt içindeki işsizlik ve düşük gelir düzeyinin yarattığı kaygı da, diğer yaşam koşullarının cazibesi ile birleşerek yurt dışına işgücü akımının nedenleri arasında yer almaktadır.

Türkiye'den yabancı ülkelere işgücü akımının başlıca iki yönde gerçekleştiği bilinmektedir. Bunların ilki Batı Avrupa ülkeleri, diğeri ise Orta - Doğu İslâm Ülkeleridir. Aşağıda iki yöndeki bu akım incelenmektedir.

A. Batı Avrupa Ülkelerine İşgücü Akımı :

Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine işgücü akımı 1960'da başlamış ve büyük artışlar göstererek 1973 yılı sonuna ka-

3) Işıklık, Alpaslan; Türkiye'den İslâm Ülkelerine İşgücü Akımı ve Yarattığı Sorunlar, M.P.M. - İslâm Ülkeleri İstatistik, Ekonomi ve Sosyal Araştırma ve Eğitim Merkezi; İslâm Ülkeleri Arasında Ekonomik İşbirliği ve Türkiye (Teksir), sh. 2.

dar devam etmiştir. Bu akımın seyrini incelemeyen önce Batı Avrupa ülkelerinde yabancı işgücüne talep yaratan nedenleri kısaca açıklamakta yarar vardır.

1. Batı Avrupa ülkelerinin işgücü taleplerinin başlıca nedenleri :

Söz konusu ülkelerin işgücü taleplerinin özellikle II. Dünya Savaşı sonrasının getirdiği şartların ışığında değerlendirilmesi gerekir. Savaşın erkek nüfusta yol açtığı azalma, nüfus artış hızının yavaşlaması ve genç yaş (0-14) grubunun genel nüfus içindeki oranının düşüklüğü, Batı Avrupa ülkelerinin emek arzlarında daralmaya yol açmıştır. Buna ek olarak hızlı sanayileşme ile yeni istihdam alanlarının ortaya çıkması işgücüne olan talebi arttırırken, "emek piyasalarında istihdam şartlarındaki değişmeler, iş sürelerinin kısaltılması, ücretli izin sürelerinin uzaması ve nihayet eğitim sürelerinin uzaması da"⁴ yeni işgücü ihtiyaçları yaratmış ve yabancı işgücüne olan talebin artmasına neden olmuştur.

2. Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine işgücü akımının seyri :

Türkiye'de işsizliği önleyici bir tedbir olarak yabancı ülkelere işgücü akımının ilk kez I. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer aldığı görülmektedir⁵. Ayrıca söz konusu tedbirlerin de plan süresince başarıyla uygulandığı bilinmektedir. Yine planda, Türkiye'nin vasıflı işgücü konusunda karşılaştığı kıtlık da belirtilerek, yurt dışına işgücü göndermede ihtiyaç fazlası vasıfsız işgücüne imkân tanınacağı ve vasıflı işgücü akımının önleneceği de ifade edilmiştir. Böylelikle, I. Plan döneminden başlamak üzere yurt dışına işgücü akımı işsizliği azaltıcı bir tedbir olarak istihdam politikamızda yer almış ve iktisadî kalkınmanın gerektirmediği işgücü fazlasının ekonomik hayat üzerindeki baskısını asgariye indirecek bir tedbir olarak benimsenmiştir.

- 4) Tuna, Orhan; Batı Ülkelerinde Çalışan İşçilerimiz, **Sosyal Siyaset Konferansları**, 23. Kitap, İstanbul 1971, sh. 9.
- 5) Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; Kalkınma Planı I. Beş Yıl, Ankara, Ocak 1963, sh. 456. "İşgücü fazlasının, işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine gönderilmesi..."

Batı Avrupa ülkelerine işgücü gönderilmesine 1961'de başlanılmış ve 1962'den itibaren hızlı bir artışla 1967'de kalkınma planlarının ifadesine göre 165.000, İş ve İşçi Bulma Kurumu kayıtlarına göre ise 204.000 işçi yurt dışına gönderilmiştir⁶. Ancak giden işçilerin % 40'a yakın bir kısmını vasıflı işçilerin teşkil etmesi⁷ ile planda öngörülen "kalkınma faaliyetlerinin gerektirdiği vasıftaki kişiler dışında işgücü gönderilmesi" prensibi ihlâl edilmiştir.

1961 - 1967 döneminde Türkiye dış ülkelerin işgücü taleplerini karşılayamaz durumda idi.

Yıllar	Talebin Karşılama Oranı (%)
1961-1962	84.6
1963	76.1
1964	93.1
1965	84.4
1966	96.9
1967	78.8
1968	76.2
1969	82.8
1970	117.4
1971	107.9
1972	99.8

Kaynak : Neclâ Pur; Uluslararası İşgücü Hareketleri ve Türkiye, İstanbul 1974, sh. 76.

Tablodan da görüldüğü gibi I. Beş Yıllık Plan döneminde işgücü talebine 1966 yılında çok yaklaşıldığı halde, hiç bir yıl talep tam olarak karşılanamamıştır. Ancak aynı yıl-

- 6) Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 1979, sh. 26. İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü; 1980 İstatistik Yıllığı, Ankara 1981, sh. 63, Tablo 17'den hesaplanmıştır.
- 7) Börtüncene, İcen; Milletlerarası İşgücü Hareketleri ve Türkiye, Sosyal Siyaset Konferansları 18. Kitap, İstanbul 1966, sh. 33.

lar arasında Türkiye'de işgücü fazlasının 140.000 kişi arttığı dikkate alındığında, talebin karşılanamamasının yurt içi işgücü arzındaki bir daralmadan kaynaklandığını söylemek mümkün değildir. Kaldı ki, aynı yıllarda yurt dışına gitmek için sıra bekleyen pek çok işçinin bulunduğu yine İş ve İşçi Bulma Kurumunun kayıtlarından anlaşılmaktadır. Bu dönemde yurt - dışı işgücü talebinin karşılanamamasının temel nedeni, talep edilen işçilerin istenilen niteliklere sahip olmayışları ve dışarıya işçi yollamada karşılaşılan birtakım idarî zorluklar olmuştur.

II. Plan döneminde ise yurt dışına giden işçilerin sayısı hızla artarak 1972'de 660.000'e⁸ ulaşmış, yurt - dışı işgücü talebi de bu dönem içinde büyük ölçüde karşılanmış hatta aşılmıştır. Bir yılda 129.575⁹ işçi ile çok yüksek bir düzeye ulaşan 1970 yılı işgücü ihracatının, aynı yıl işgücü talebini de % 17.4 oranında aştığı görülmektedir. Batı Avrupa ülkelerine işgücü gönderilmesine 1973 yılının sonuna kadar devam edilmiş, özellikle 1973 yılı 133.000¹⁰ işçi ile yurt dışına en yüksek miktarda işgücünün gönderildiği yıl olmuştur.

Batı Avrupa ülkeleri içinde işgücü akımında Federal Almanya rakipsiz şekilde ön sırada yer almış ve yurt dışına gönderilen Türk işçilerinin 1968'de % 96'sını, 1970'de % 75'ini, 1972'de % 77'sini¹¹ ve 1973'de % 73.4'ü¹² bu ülkeye gitmiştir.

III. Plan döneminin ilk yılında özellikle Federal Almanya'ya yönelen ve hızla yükselen işgücü akımı, planın ikinci yılından itibaren yine aynı hızla duraklamış ve Batı Avrupa ülkelerine gönderilen işgücü miktarı III. Beş Yıllık Plan dönemi süresince 160.000¹³ civarında kalmıştır. Bunun 133.000'i'nin planın ilk yılında gönderildiği düşünülecek olursa, ge-

8) Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, *op. cit.*, sh. 26.

9) İş ve İşçi Bulma Kurumu 1980 İstatistik Yıllığı, *op. cit.*, sh. 63.

10) İbid. (9), sh. 63.

11) Pur, Neelâ; Uluslararası İşgücü Hareketleri ve Türkiye; İstanbul 1974, sh. 106.

12) İbid. (9), sh. 63, Tablo 17'den hesaplanmıştır.

13) İbid. (9), sh. 63, Tablo 17'den hesaplanmıştır.

ri kalan 4 yıl süresince yılda ortalama 4-5 bin kişinin Batı Avrupa ülkelerine çalışmak üzere gittiği ortaya çıkmaktadır. Böylelikle 1974 yılından bu yana Batı Avrupa ülkelerine işgücü akımının durduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

3. Batı Avrupa ülkelerinin işgücü talebindeki azalışın nedenleri :

Batı Avrupa ülkelerinin işgücü talebindeki bu azalış ve duraklamanın çeşitli nedenleri vardır. II. Dünya Savaşından sonra hızlı bir sanayileşme atılımını gerçekleştirmiş olan bu ülkeler, 1970 başlarından itibaren kendini hissettirmeye başlayan dünya ekonomik bunalımından etkilenmişlerdir. Bunun sonucu olarak sınaî üretimleri ve gayri safî millî gelirleri düşmüş ve istihdam kapasitelerinde daralmalar ortaya çıkmıştır. 1979 - 1980 yıllarında da 1973 - 1974 benzeri petrol fiyatı artışları Batı Avrupa ülkelerinin dışardan işgücü taleplerindeki durgunluğu adeta kronikleştirmiştir. "Ayrıca bu ülkelerde doğum oram yüksek yılların çalışma çağı nüfusu ile işgücü oranları üzerinde özellikle 1980 - 1985 döneminde arttırıcı yönde bir etki yaratacağı ve hatta bu oranların 1975 - 1980 dönemindeki işgücüne katılma oranlarını aşacağı" ¹⁴ ileri sürülmektedir. Yine bu ülkelerde insangücünden tasarruf sağlayıcı üretim tekniklerinin kullanılması da vasıfsız işgücünü kısıtlayıcı bir sonuç yaratmış ve işgücü taleplerindeki daralmalara süreklilik kazandırmıştır.

Bu daralmalara gösterilen ilk tepki ise, tabii olarak yurt dışı işgücü taleplerini kısmak şeklinde ortaya çıkmıştır. Böylelikle söz konusu ülkeler 1973'den bu yana yabancı işçi kabulünü geniş ölçüde sınırlamanın yanısıra işten çıkarmalarda öncelikle yabancı işçilerin sözleşmelerini feshetmeye başlamışlardır.

Ayrıca 1963'de AET ile imzalanmış bulunan Ankara Antlaşmasının 36. ve bunu izleyen maddelerinde Türk işçilerine

14) Freedman David H.; Employment perspectives in industrialized market economy countries, International Labour Organization; International Labour Review, Vol. 117, No. 1, Jan. - Feb. 1978, Geneva, sh. 3.

1980 yılında sağlanması gereken serbest dolaşım hakkının ilk kademesi 1983 yılı sonuna ertelenmiştir. Bunun yanısıra Federal Almanya'nın 1980 yılı Ekim ayından bu yana Türk yurtdaşlarına vize uygulamasına başlaması da bu sınırlama konusunda alman diğer ciddi bir önlem niteliğini taşımaktadır. Halen 590.000'i Federal Almanya'da olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde toplam 770.000 kadar Türk işçisi çalışmaktadır¹⁵.

B. Orta - Doğu İslâm Ülkelerine İşgücü Akımı :

1973 yılından bu yana, Batı Avrup ülkeleri işgücü talebini büyük ölçüde yavaşlatırlarken, aynı yıl OPEC ülkeleri de petrol fiyatlarında dört katına yakın bir artış kararı vermek suretiyle Türkiye'den yurt dışına işgücü akımının yönünü değiştiren bir olayı başlatmışlardır.

Petrol ihracatından elde ettikleri gelirler sayesinde ellerinde biriken büyük fonlar, altısı Orta - Doğu'da, biri Afrika'da olmak üzere 7 islâm ülkesi : Libya, Suudi Arabistan, Kuveyt, Umman, Katar, Bahreyn ve Birleşik Arap Emirlikleri'ni, son on yılda temel göç ülkeleri haline getirmiştir¹⁶.

1. Orta - Doğu İslâm Ülkelerinin işgücü taleplerinin başlıca nedenleri :

Orta - Doğu İslâm Ülkelerinin toplam istihdamı içinde yabancı işgücü oranları çok yüksektir. 1975 sonrasında bu oranların Suudi Arabistan'da % 43, Libya'da % 42.5, Kuveyt'de % 69.4, Birleşik Arap Emirliklerinde % 84.8, Umman'da % 34, Bahreyn'de % 39.6 ve Katar'da % 81.1 olduğu tahmin edilmektedir¹⁷.

Bu ülkelerde istihdam edilenlerin toplam olarak % 51.3'ü yerli, % 48.7'si göçmen işçilerden oluşmakta, Kuveyt, Bir-

15) Işıkın, Alpaslan; op. cit., sh. 3.

16) İbid. (14), sh. 4.

17) Birks, J.S.; Sinclair C.A.; International Migration and Development in the Arab Region, ILO Geneva 1980, sh. 132, Tablo 8.

leşik Arap Emirlikleri ve Katar'da yabancı işgücünün yerli işgücünü aştığı, hatta Birleşik Arap Emirliklerinde yabancı işgücünün (251.000), yerli nüfusu (200.000) aştığı görülmektedir¹⁸. Bu ülkelerdeki yüksek oranlara ulaşan yabancı işgücü istihdamın nedenlerini üç temel konuda sınırlamak mümkündür.

a. Demografik yapının özellikleri :

Bu ülkelerin hemen hepsinde nüfus azlığı sorunu mevcuttur. En yüksek nüfusa sahip olan Suudi Arabistan'ın 1975 yılındaki toplam nüfusu 4.590.000, Libya'nın ise 2.087.900'dür. Diğer 5 ülkenin ise 1975 yılı nüfusları yarım milyon ile daha da altındadır. Öte yandan söz konusu ülkelerin doğurganlık oranları çok yüksek ve yıllık nüfus artış hızları da % 3 ile % 4 arasındadır. Bunun bir sonucu olarak bu ülkelerin genel nüfusları içinde genç yaş grubu büyük bir yer tutmaktadır. 0-9 yaş grubunun toplam nüfus içindeki oranı Libya'da 1970'de % 43.9, 1975'de % 43.3 iken, Suudi Arabistan'da 1970'de % 44.1, 1975'de % 44.7; Kuveyt'te 1970'de % 43.4, 1975 de ise % 47.2'dir²⁰.

Nüfus yapısının genç oluşu bu ülkelerde işgücü arzının düşük oluşuna yol açan en önemli nedeni oluşturmaktadır. Nitekim 1950 - 1970 döneminde Libya'da nüfus % 88.3 artarken, işgücü aynı dönemde % 58.7'lik bir artış göstermiştir. Aynı dönemde nüfus artışının hızlanması, işgücünün toplam nüfusa oranında % 31.7'den, % 26.7'ye bir düşme yaratmıştır. Bu düşüşü doğurganlık oranındaki artış nedeniyle, nüfusun yapısında genç yaş (0-14) grubu lehine değişmesi şeklinde açıklamak mümkün olabilir²¹.

b. Eğitim seviyesindeki düşüklük :

Orta - Doğu ülkelerinin dışarıdan işgücü talep etmelerin-

18) İbid. (17), sh. 129, Tablo 3, sh. 132, Tablo 8.

20) International Labour Organization; 1950 - 200 Labour Force Vol. 1, Geneva 1977, sh. 40, 43, 45, 102, 105, 107. International Labour Organization; 1950 - 200 Labour Force Vol. II, Geneva 1977, sh. 37, sh. 115'den hesaplanmıştır.

21) İbid. (20), sh. 4, 37'den hesaplanmıştır.

deki diğer bir neden, bu ülkelerin eğitim seviyelerindeki düşüklüktür. Söz konusu ülkeler ekonomik büyümelerini gerçekleştirebilecek vasıflı işgücünden yoksun bulunmaktadırlar. Bu ülkelerde meslekî - teknik eğitim görmüş vasıflı insangücü arzı son derece sınırlı olup, hatta okur - yazarlık oranları bile çok düşüktür. Örneğin 1970 - 1975 arasında 15 ve üstündeki yaşlarda okur - yazarlık oranı Libya'da % 39, Suudi Arabistan'da % 33, Katar'da % 33, Umman'da % 20, Birleşik Arap Emirliklerinde % 14'tür²². Böylelikle ekonomik kalkınmada itici bir güç olan vasıflı insangücü sorunu, bu ülkelerin yurt - dışı işgücü talepleri için önemli bir neden yaratmaktadır.

c. Hızlı ekonomik büyüme :

Orta - Doğu ülkelerinin dışardan işgücü taleplerindeki en önemli neden hızlı ekonomik büyüme gayretleri olmuştur. Petrol gelirlerinde 1970'lerden bu yana süren artışlar, petrol ihracatçısı bu ülkelerin millî gelirlerini de hızla arttırmış ve söz konusu ülkelerde fert başına GSMH çok yüksek miktarlara ulaşmıştır. Örneğin, 1976'da bu fert başına GSMH Kuveyt'te % 15.840 dolar, Birleşik Arap Emirliklerinde 13.990 dolar, Katar'da 11.400 dolar, Libya'da 6.310 dolar, Suudi Arabistan'da 4.480 dolar, Umman'da 2.680 dolar ve Bahreyn'de 2.140 dolara yükselmiştir²³.

Millî gelirlerindeki bu artış, Orta - Doğu İslâm ülkelerinde yatırım ve üretim faaliyetlerini de aynı şekilde hızlandırmıştır. Nitekim bu ülkelerin ekonomik yapılarında geleneksel tarım sektöründen önce hizmetler ve sonra da sanayi sektörlerine doğru bir değişimi görmek mümkün olabilmektedir. Özetle, nüfuslarının az, çalışma dışındaki genç yaş grubu oranlarının yüksek, işgücü oranlarının düşük, eğitim seviyelerinin düşük, üretim ve yatırım faaliyetlerinin yüksek oluşu Orta - Doğu İslâm Ülkelerini dışarıdan işgücü talebinde bulunmak zorunda bırakmaktadır.

22) International Labour Organization; Manpower assessment and planning projects in the Arab Region - Current Issues and Perspectives, Geneva 1979, sh. 16.

23) İbid. (17), sh. 128.

2. Türkiye'den Orta - Doğu İslâm Ülkelerine işgücü akımının seyri :

1974'den bu yana Batı Avrupa ülkelerinin işgücü taleplerindeki daralma, Türk işgücünün başta Libya ve Suudi Arabistan olmak üzere Orta - Doğu İslâm Ülkelerine yöneltmiş bulunmaktadır.

Libya'ya giden işçilerimiz 1975'den bu yana hızla artmış ve 1980 yılı sonunda toplam 49.376'ya ulaşmıştır. Suudi Arabistan'a yönelen işgücü hareketinin ise bir yıl sonra 1976'dan bu yana hızlandığı görülmektedir (bakınız : Tablo 2). 1980 yılı sonunda ise 27.246 kişinin Suudi Arabistan'a gitmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Türk işgücü için yeni bir pazar olarak değerlendirilen bu ülkelerdeki işgücü oranımız diğer yabancı işçilere kıyasla oldukça düşük kalmaktadır. En fazla işgücü gönderdiğimiz Libya'da dahi bu oran % 2.7'yi geçmemektedir²⁴.

İşsizliği azaltıcı bir tedbir olarak değerlendirilen ve günümüzde başta iki İslâm ülkesi Libya ve Suudi Arabistan olmak üzere Orta - Doğu ülkelerine yönelen Türk işgücü akımının geleceği aşağıda değerlendirilmektedir.

C. Türk İşgücünün Orta - Doğu İslâm Ülkelerine Akımının Geleceği :

1. Bu ülkeler 1970'lerde yüksek doğurganlık oranlarına sahip olmuşlardır. Bu oranlar 1970'li yıllarda % 50'lerin civarında seyretmiş ve yıllık nüfus artışlarının çok yükselmesine yol açmıştır. Nitekim 1974 - 1976'da yıllık tabii nüfus artışı oranları Kuveyt'te % 45, Irak'da % 31.5, Birleşik Arap Emirliklerinde % 31, Katar'da % 30, Suudi Arabistan'da % 29.3 olmuştur²⁵.

Nüfustaki tabii artışın 1990'lardan itibaren söz konusu ülkelerin çalışma çağı nüfuslarını arttıracığı ve işgücü miktarlarını yükselteceği tabiidir.

24) İbid. (17), sh. 130, Tablo 4.

24) İbid. (17), sh. 160, Tablo 52.

2. İkinci olarak, kalkınmanın ilk safhalarının gerektirdiği alt - yapı yatırımları sebebiyle gerçekleşmiş bulunan, inşaat sanayiinde yoğunlaşan yabancı işgücü istihdamının aynı hızda devam edeceği iddia edilemez. Libya'da yabancı işgücünün % 53, Suudi Arabistan'da % 26.3'ünün²⁶ inşaat sanayiinde istihdam edilmesi, alt - yapı yatırımlarının yavaşlatılması halinde yabancı işgücüne olan talebi düşürecektir. Nitekim Suudi Arabistan'ın III. Beş Yıllık Kalkınma Planında 1980 - 1985 döneminde inşaat sektörünün büyüme hızı negatif (-2.48) olarak planlanmış²⁷ ve bu sektörde çalışan işçi sayısının plan süresince 330.100'den 245.000'e düşürülmesinin beklendiği belirtilmiştir²⁸. Yine inşaat sektöründe çalışan yabancı işgücünden 65.000'inin bu dönem sonunda Suudi Arabistan'ı terk etmesinin de beklendiği planda yer almıştır²⁹.

3. Üçüncü olarak alt - yapı yatırımlarının enflasyonist baskılarının yüksek kalkınma hızı üzerinde olumsuz etki yapması ihtimali vardır. Gerçekten de, örneğin Suudi Arabistan'da geçinme endeksleri üretici veya toptan eşya fiyatları endekslerinin Birinci ve İkinci Plan dönemleri arasında gösterdiği artış, bu tür endişelere yol açmış³⁰ ve söz konusu durumun istihdam artışını olumsuz şekilde etkileme ihtimalini akla getirmiştir.

4. Bir diğer konu da Orta - Doğu'da ve özellikle Libya'da ihtimal dahilinde olan siyasal gelişmelerin özellikle yabancı işgücü istihdamı üzerinde yaratacağı olumsuz etkiler olarak düşünülebilir.

Orta - Doğu İslâm Ülkelerine yabancı işgücü akımını kısıtlayıcı nitelikteki bu hususların Türkiye'den bu ülkelere yönelen işgücü akımını da olumsuz şekilde etkileyeceği açık-

26) İbid. (17), sh. 162, Tablo 162, Tablo 56.

27) Ministry of Planning Kingdom of Saudia Arabia; Third Development Plan 1980 - 1985; 1980, sh. 20.

28) İbid. (27), sh. 258.

29) İbid. (27), sh. 99.

30) İbid. (27), sh. 43-48, 104-106.

tır. Ancak yukarıda sayılan ve yabancı işgücünün tümü için genelleştirilebilen bu hususların yanısıra Türkiye'nin özelliklerinden kaynaklanan bazı konuları da açıklamakta yarar olacaktır.

1. Türkiye'nin işgücü arzındaki yıllık artış ve yurt - içi işgücü fazlası miktarları Orta - Doğu İslâm Ülkelerinin işgücü ihtiyaçları karşısında nisbî olarak çok büyüktür. Orta - Doğu İslâm Ülkelerinin 1975 - 1980 arasındaki toplam istihdam artışı (975.900 kişi)³¹, Türkiye'nin son yıllardaki toplam işgücü fazlası yanında (2.732.000 - 1980 yılında) çok küçük kalmaktadır. Aslında Orta - Doğu İslâm Ülkelerindeki bu istihdam artışı içinde yabancı işgücünün payı 1980'de 745.000 ile % 76.4³² olarak hesaplanmıştır. Oranın çok yüksek olmasına karşılık, mutlak değerlerin küçük oluşu ve Türkiye'nin toplam yabancı işgücü istihdamındaki payı da düşünüldüğünde bu ülkeler, ülkemiz açısından fazla bir istihdam potansiyeli meydana getirmemektedirler.

2. Yine Türk işgücünün özellikle Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinden gelen ve düşük ücretle çalışmayı kabul eden işgücü ile rekabet etmesi zorlukları vardır. Ancak Türk işgücünün vasıf derecesi bu rekabeti belki bir ölçüde lehte etkileyebilecek bir durum yaratabilir.

3. Türk işgücü için lehte sayılabilecek önemli bir durum da özellikle Libya ve Suudi Arabistan'da iş alan Türk inşaat firmalarının yaratacağı istihdam potansiyelinden yararlanmak olabilir. Yapılan araştırmalar Türk firmalarının çok büyük ölçüde Türk işgücü istihdam ettiklerini ortaya koymaktadır. Bu firmaların iş hacimlerini genişletip, iş alanlarını çeşitlendirmeleri halinde Türk işgücüne yeni istihdam imkânları doğabücektir.

Kürsümüzün yapmış olduğu bir araştırmada Türk inşaat firmalarının 1.019.590.000 dolarlık yatırımlarında 10.000 işçiye istihdam imkânı yaratıtları, yani yaklaşık 100.000 dolar-

31) İbid. (17), sh. 165, Tablo 63.

32) İbid. (17), sh. 165, Tablo 64.

lık yatırımın 1 işçiye çalışma imkânı sağladığı ortaya çıkmıştır.

Bu verilerin ışığında Orta - Doğu İslâm Ülkelerinin belli bir dönem sonra Türkiye'den sadece vasıflı işgücü talep etmeleri ve alt - yapı yatırımlarındaki azalmalar ve sanayi sektörünün canlanması ile sanayi işçisi talebine yönelmeleri beklenebilir.

III. SONUÇ

Türkiye'de işsizliği azaltıcı bir tedbir olan yurt - dışı istihdamını uzun vadeli bir çözüm olarak değerlendirmenin doğru olmayacağı kâşınıdayım. Ancak günümüz koşullarında yurt - dışına işgücü göndermenin Türkiye'de işsizliği azalttığı da bir gerçektir. Nitekim yurt - içi işgücü fazlası oranının % 15.8 olduğu 1980 yılında yurt - dışında çalışan 915.544 işçimizi de işgücü fazlasına katarsak, Türkiye'deki işgücü fazlasının % 21'e, işsiz oranının da % 11.7'den, % 17'ye yükseleceği görülecektir. Ayrıca özellikle Batı Avrupa ülkelerinde çalışmakta olan işçilerimizin çalışma çağma gelmiş olan çocuklarını da bu orana ilâve ederek, karşımıza çok daha ürkütücü rakkamların çıkması beklenebilir.

Bu nedenle yurt - dışında çalışmakta olanların işlerinde devamlılık sağlamak ve yurda dönenlerin yerine yenilerin ikamesi yoluyla yurt - dışı işgücümüzün devamlılığını korumak, ayrıca yeni istihdam alanlarına işgücü akışını sağlayacak tedbirler almak kısa dönemde yurt - içi istihdam sorununu olumlu yönde etkileyebilecektir.

Yurt - dışı istihdamının bir diğer olumlu yanı olarak, Türk işgücünün tasarruflarının değerlendirilmesi de söz konusu edilebilir. Gerçekten, yüksek ücretlerin yarattığı tasarruf imkânlarının Türkiye'de yeni istihdam alanları yaratmak suretiyle değerlendirilmesi, Türk ekonomisine büyük yarar sağlayacaktır. "Bununla ilgili çeşitli girişimler yapılmış ve 1980 yılında mevcut 200 kadar işçi şirketinden 98'i yatırım projelerini gerçekleştirmiş, 60 proje de gerçekleşme safhası-

na girmiştir. Bu şirketlere 237.000 Türk işçisi ortak olmuştur³³.

Yine işçilerimizin Batı Avrupa bankalarındaki mevduat toplamı 10 milyar dolar olarak tahmin edilmektedir. Bu tasarrufların gelecekte yeni istihdam alanları yaratacak bir yatırım potansiyeli olarak düşünülmesi, yabancı ülkelerdeki işçilerimizin Türk ekonomisinin geleceği için bir endişe yaratacağı konusundaki korkuları hafifletmektedir.

Ancak yurt - dışına işgücü gönderilmesini sadece geçici bir tedbir olarak değerlendirmek ve ekonomide işsizliği azaltıcı köklü değişikliklerin sonuç vermesine kadar geçecek sürede desteklenen bir politika olarak kabul etmek doğru olacaktır.

33) Yalçıntaş, Nevzat; Yurt - dışında Çalışan Türk İşçilerinin Sorunları, 1981, (Teksir).

TABLO 1
Türkiye'de İstihdamın Yapısı (1000 Olarak)

	1962	1967	1972	1977	1979	1980	1981
Toplam Sivil İşgücü Arzı	13.133	13.868	15.013	16.161	16.800	17.342	17.813
Toplam Sivil İşgücü Talebi	12.643	13.236	13.917	14.726	15.526	15.310	15.397
İşgücü Fazlası	490	630	1.096	1.435	1.554	2.032	2.416
— Açık İşsizler (İş Arayanlar)	150	120	199	241	702	932	1.016
— İş Aramayan İşsizler	340	510	897	1.194	852	1.100	1.400
Tarımdaki Gizli İşsizler	950	1.050	900	740	700	700	700
Türkiye'deki Yurt - içi İşgücü Fazlası	1.440	1.680	1.996	2.175	2.254	2.732	3.116
Türkiye'deki Yurt - içi İşgücü Fazlası Oranı (%)	11.0	12.1	13.3	13.5	13.4	15.8	17.5

Kaynak : Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 - 1983), sh. 26.
Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; 1981 Yılı Programı, sh. 311.

TABLO 2
Türkiye'den Yabancı Ülkelere İşgücü Akımı

Yıllar	Alm.	Avus.	Avust.	Belçika	Fran.	Hollan.	İsviçre	Libya	Saudi Arab. Diğerleri
1970	96.936	10.622	1.186	431	4.086	4.843	1.593	19	1 4.903
1971	65.084	4.820	679	583	7.897	4.853	1.342	58	45 2.481
1972	65.875	4.472	640	113	10.610	744	1.312	86	28 1.349
1973	103.793	7.083	986	265	17.544	1.994	1.109	664	4 2.478
1974	1.128	2.501	1.138	585	10.577	1.303	770	1.015	— 924
1975	640	226	401	59	25	32	229	2.121	251 435
1976	2.101	672	339	72	6	98	281	4.098	1.832 1.059
1977	2.413	583	542	45	15	83	246	8.582	4.722 1.853
1978	1.333	54	549	41	13	48	326	7.726	5.769 2.993
1979	923	23	407	27	11	40	406	9.825	8.522 3.436
1980	764	944	409	35	21	32	549	15.090	5.643 5.016
Toplam	657.441	39.462	8.453	16.143	56.084	25.195	9.167	49.376	27.246 27.027 915.544

Kaynak: İş ve İşçi Bulma Kurumu; 1980 İstatistik Yıllığı ,sh. 63, Tablo 17.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1 — Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; Kalkınma Planı I. Beş Yıl (1962-1967), Ankara, Ocak 1963.
- 2 — Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 - 1983), Ankara 1979.
- 3 — Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilâtı; 1981 Yılı Programı, T.C. Resmî Gazete, 4 Haziran 1981.
- 4 — Birks, J.S.; Sinclair C.A.; International Migration and Development in the Arab Region, ILO, Geneva 1980.
- 5 — İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü; 1980 İstatistik Yıllığı, Ankara 1981.
- 6 — International Labour Organization; 1950 - 2000 Labour Force, Vol. I, Geneva 1977.
- 7 — International Labour Organization; 1950 - 2000 Labour Force Vol. II, Geneva 1977.
- 8 — International Labour Organization; Manpower assesment and planning project in the Arab Region - Current Issues and Perspectives, Geneva 1979.
- 9 — International Labour Organization; International Labour Review, Vol. 117, No. 1, Jan. - Feb. 1978, Geneva.
- 10 — Işıklık, Alpaşlan; Türkiye'den İslâm Ülkelerine İlgücü Akım ve Yarattığı Sorunlar, MPM - İslâm Ülkeleri İstatistik, Ekonomi ve Sosyal Araştırma ve Eğitimi Merkezi (Teksir).
- 11 — Ministry of Planning Kingdom of Saudia Arabia; Third Development Plan (1980 - 1985), 1980.
- 12 — Pur, Neclâ; Uluslararası İlgücü Hareketleri ve Türkiye, İstanbul 1974.
- 13) Sosyal Siyaset Konferansları 18. Kitap, İstanbul 1966.
- 14 — Sosyal Siyaset Konferansları 23. Kitap, İstanbul 1971 .
- 15 — Yalçıntaş, Nevzat; Yurt - dışında Çalışan Türk İşçilerinin Sorunları; Teksir, 1981.