

5. 4ALİŞMA MƏCCLİSİ

1971

ÇALIŞMA DERGİSİ

İSTİNDAM ÖZEL SAYISI
ÇALIŞMA BAKANLIĞI

ÇALIŞMA
MECLİSİ



11.22.21.54

ÇALIŞMA

Ö N S Ö Z

Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 17. maddesi, Çalışma Bakanının veya Müsteşarının başkanlığı altında, Bakanlıklardan gönderilecek birer temsilci ile işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan Çalışma Meclisinin kurulmasını öngörmektedir.

Bilindiği üzere, 1947 yılından bu yana dört defa Çalışma Meclisi toplanmıştır. Bakanlığın bundan böyle Çalışma Meclisini daha sıkı aralıklarla toplama azminde bulunması takdirle karşılanır. Bu defaki Çalışma Meclisi gündeminin ağırlık merkezini istihdam sorunları teşkil etmiştir. Bunda da isabet vardır. Nitekim, Cenevre'de 1969 yılında toplanan 54. Milletlerarası Çalışma Konferansı, bütün dünya milletlerine hitap eden bir istihdam programı kabul etmiş ve üye memleketlerden gelen olumlu ve teşvik edici tekliflere dayanmak suretiyle 2-23 Haziran 1971 tarihleri arasında toplanan 56. Milletlerarası Çalışma Konferansında, istihdam ana konu olarak yine programa alınmıştır.

Çağdaş toplumlarda Çalışma Bakanlığı, Devletin Ekonomik ve sosyal politikasını âdeta yönlendiren bir Bakanlık niteliğindedir. Diğer yandan, 1962'den beri içinde yaşadığımız plânlı ekonomi ortamında da erişilmesi öngörülen, daha yüksek bir istihdam seviyesidir. İstihdama dönük olmak plân stratejisinin temelidir. Çalışma hayatında kaydedilen gelişmelerin ve mevcut sorunların incelenerek objektif bir çözüme kavuşturulması da Çalışma Bakanlığının görevleri içine girmektedir. Ancak gelişme ve sorunların süratli bir değişim gösterdiği ülkemiz koşullarında, bu görevlerin klâsik bir Bakanlık fonksiyonu ve organizasyonu içinde yerine getirilmesinde bazı güçlükler ortaya çıkmaktadır. Bu güçlüklerin başlıcalarını çalışma hayatının nitelik ve nicelik yönlerinden istatistiki yöntemlerle izlenmesi, bulguların plân hedefleriyle tutarlıklarının değerlendirilmesi

rilmesi ve nihayet objektif çözüm önerilerinin saptanması gibi hususlar teşkil etmektedir.

Yeni hamlelerle ileri adımlar atmak azminde olan Bakanlığımız bu kez toplanan V. Çalışma Meclisinde verilen tebliğleri bir araya toplayarak kitap halinde basılmasını öngörmüş ve uzun yıllardır çıkarılamayan çalışma dergisi de tekrar yayınlanmaya başlamıştır.

Çalışma dergisinin «Özel İstihdam Sayısı» olarak adlandırdığımız bu sayısının iyi bir başlangıç olmasını temenni eder, ilgililere bundan sonraki çalışmaları için başarılar dilerim.

ALİ RIZA UZUNER
ÇALIŞMA BAKANI

İÇİNDEKİLER

V. Çalışma Meclisine Katılanlar	9
Çalışma Bakanı ATILÂ SAV'ın V. ÇALIŞMA MECLİSİ'ni açış konuşması	27
Başbakan Ekonomik İşler Yardımcısı ATTILÂ KARAOS- MANOĞLU'nun Konuşması	33
Türkiye'nin Kalkınma Plânlarında İstihdam Politikası Ted- birleri (YUSUF Ö. HAMURDAN)	45
Plânlı Dönemde Çalışma Bakanlığı ve Fonksiyonları (ER- TAN ZİVER SAVER)	55
Makro Seviyede Produktivite Sorunları (Doç. Dr. DEMİR DEMİRGİL)	65
Türk İşçi Hareketi, Plânlı Dönemde Sosyo-Ekonomik Fonk- siyonları ve İstihdam İle İlgisi (TÜRK-İŞ)	85
Türk Sanayiinde İstihdam ve Yatırım İlişkileri (TÜRKİYE İŞVEREN SENDİKALARI KONFEDERASYONU)	99
Türkiye'de İstihdam Sorununun Nüfusun Nitelikleri Açısın- dan Görünümü (TEVFİK ÇAVDAR)	125
Türkiye'de Kalkınma Açısından İstihdam Sorunu (Prof. Dr. NEVZAT YALÇINTAŞ)	143

28/1/1946 tarihinde kabul edilen ve 30/1/1946 tarihinde yürürlüğe giren 4841 sayılı «Çalışma Bakanlığının kuruluş ve görevleri hakkındaki Kanun»un «Çalışma Meclisleri» ile ilgili 17 nci maddesi :

Madde 17 — Çalışma Bakanının veya Müsteşarın başkanlığı altında Bakanlıklardan gönderilecek tam yetkili birer temsilci ile 4792 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde gösterilen işçi ve işveren temsilcilerinden toplu bir Çalışma Meclisi kurulur.

Çalışma Meclisi Bakanlıkça belli edilen zamanda toplanır ve çalışma hayatıyla ilgili olmak üzere Bakanlıkça verilecek konular hakkında inceleme ve görüşmelerde bulunarak düşüncelerini bildirir.

Çalışma Meclisinin Ankara dışından gelen işçi ve işveren üyelerine Bakanlıkça konulacak esaslara göre yolluk ödenir.

4792 sayılı Kanunun 25 inci maddesi hükmü Çalışma Meclisi-ne katılacak işçi üyeler hakkında da uygulanır.

V. ÇALIŞMA MECLİSİNE
KATILANLAR

İŞÇİ TEMSİLCİLERİ
İŞVEREN TEMSİLCİLERİ
HÜKÜMET TEMSİLCİLERİ

İ Ş Ç İ T E M S İ L C İ L E R İ

Türk-İş :

Halil Tunç	(Ankara)
Ömer Ergün	(Ankara)
Ethem Ezgü	(Ankara)

Tek-Gıda İş :

Zeki Gedik	(İstanbul)
------------	------------

DYF-İş :

Şerafettin Akova	(Ankara)
------------------	----------

Maden-İş :

Kemal Özer	(Ankara)
------------	----------

Metal-İş :

Kaya Özdemir	(Ankara)
--------------	----------

Ulaş-İş :

Ferudun Ögünç	(İstanbul)
---------------	------------

Yol-İş :

Halit Mısırlıoğlu	(Ankara)
-------------------	----------

Likar-İş :

Ali Sarı	(Ankara)
----------	----------

Petrol-İş :

İsmail Topkar	(İstanbul)
---------------	------------

Sağlık-İş :

Mustafa Başoğlu	(Ankara)
-----------------	----------

Şeker-İş :

Sadık Side	(Ankara)
------------	----------

Tarım-İş :

Binali Yağışan	(Ankara)
----------------	----------

Basın-İş :	Mustafa Ulucan	(Ankara)
Dert-İş :	Mustafa Şahin	(İstanbul)
Dok Gemi-İş :	Arslan Sivri	(İstanbul)
Genel-İş :	Abdullah Baştürk	(Ankara)
Ges-İş :	Osman Soğukpınar	(Ankara)
Tümtis :	Hüseyin Pala	(İstanbul)
Harb-İş :	Celâl Bülbül	(Ankara)
Tes-İş :	Enver Turgut	(Ankara)
SSK Müdürler Kurulu Üyesi :	Ekrem Özkılıç	(Ankara)
Tek-Gıda-İş :	Orhan Sorguç	(Ankara)
Dok Gemi-İş :	Mahmut Yüksel	(Ankara)
Tez Büro-İş :	Tahir Gerek	(Ankara)
Türkiye Gazeteciler Sendikası :	Sadullah Usumi	(İstanbul)
Türk Harb-İş :	Kenan Durukan	(Ankara)
Tes-İş :	Orhan Erçelik	(Ankara)

**Zonguldak Maden
İşçileri Sendikası :**

Avni Aksoy (Zonguldak)

Koop-İş :

İbrahim Çapan (Ankara)

Kristal-İş :

Mehmet Şişmanoğlu (İstanbul)

Oleyis :

Mukbil Zırtıloğlu (Ankara)

Sellüloz-İş :

Necati Cansever (İzmit)

Ağaç-İş :

Ömer Deniz (Ankara)

Ar-İş :

Aydın Nafiz Oran (İstanbul)

Besin-İş :

Demirhan Tuncay (Ankara)

Çimse-İş :

Seyfettin Erkol (Ankara)

Su-İş :

Nihat Kaya (İstanbul)

İŞVEREN TEMSİLCİLERİ

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu :

Halil Kaya	(Ankara)
Rafet İbrahimoglu	(Ankara)
Ahmet Yoluç	(Ankara)

Türkiye Gıda Sanayii İşverenler Sendikası :

Adil Okuldaş	(İzmir)
Nâzım Düzenli	(İstanbul)
Ayhan Aktan	(Ankara)

Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası :

Orhan Işık	(Ankara)
Ergun İnce	(Ankara)
Altan Sağnak	(İstanbul)
İlhan Lök	(İstanbul)
Vefik Evin	(İstanbul)
Nuri Yurdakul	(İstanbul)
Mümin Erkunt	(Ankara)
Asım Bayrak	(İstanbul)

Türkiye Maden İşverenleri Sendikası :

Nihat Dülge	(Ankara)
-------------	----------

Türkiye Kimya Sanayii İşverenler Sendikası :

Faik Bilgi	(İstanbul)
Refik Baydur	(İstanbul)
Zühal Baydur	(İstanbul)
Mehmet Akgemci	(Ankara)

Türkiye Petrol İşverenleri Sendikası :

Ahmet Bilge	(Ankara)
-------------	----------

**Türkiye Enerji Sanayii
İşverenleri Sendikası :**

Halûk Kayı (Ankara)
Yılmaz Çiftçiliz (Ankara)

**Türkiye Şeker Sanayii
İşverenler Sendikası :**

Kemal Kadioğlu (Ankara)
Ertuğrul Aydemir (Ankara)

Deri Sanayii İşverenleri Send.

Nuri Özdemir (İstanbul)

**Türkiye Matbaacılık Sanayii
İşverenler Sendikası :**

Uygun Kızılkor (İstanbul)

**Türkiye Cam Sanayii
İşverenleri Sendikası :**

Şahap Kocatopçu (İstanbul)
Selçuk Tuzlalılı (İstanbul)

**Türkiye Toprak, Seramik ve
Çimento Sanayii İşverenler
Sendikası :**

Muzaffer Berberoğlu (İstanbul)
Rıza Acar (İstanbul)

**Türkiye Tekstil Sanayii
İşverenler Sendikası :**

Orhan Demirtaş (İstanbul)
Tufan Eruçman (İzmir)
Türker Arslan (İstanbul)

Odalar Birliği

Ünver Okurer (Ankara)

**Türkiye Banka İşverenler
Sendikası :**

Sadri Aksoy (Ankara)

**Türkiye İnşaat ve Tesisat
Müteahhitleri İşverenler
Sendikası :**

Nihat Bakırer (Ankara)

Ankara Sanayi Odası :

Emin Atalay (Ankara)

HÜKÜMET TEMSİLCİLERİ

Başbakanlık
Devlet Bakanlığı
(Ekonomik İşler)
Devlet Bakanlığı
Devlet Bakanlığı
Adalet Bakanlığı
Millî Savunma Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı
Dışişleri Bakanlığı
Maliye Bakanlığı
Millî Eğitim Bakanlığı
Bayındırlık Bakanlığı
Sağ. ve Sos. Yardım Bakanlığı
Gümrük ve Tekel Bakanlığı
Tarım Bakanlığı
Ulaştırma Bakanlığı
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak.
Turizm ve Tanıtma Bakanlığı
İmar ve İskân Bakanlığı
Köy İşleri Bakanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı
Dış Ekonomik İlişkiler Bak.
Orman Bakanlığı
Kültür Bakanlığı

Tarık Sesyılmaz
Yusuf Hamurdan
Ertan Ziver Saver
Tevfik Çavdar
Nevzat Dereli
Durmuş Erkale
Fahrettin Taşan
Yusuf Önersoy
Nursel Paykal
Bülent Soruşbay
M. Burhanaddin Ahıpaşaoğlu
Reşat Bayramiçli
Metin Çetin
Neclâ Orhan
Oktay İlkiz
Kemal Koral
Yahya Taşdelen
Beşir Bostancı
Hüsnü Sabuncuoğlu
Edip Öztürk
S. Zeki Tütüncü

**Temsilcilerden ayrı olarak V. Çalışma
Meclisine DAVETLİLER ve MÜŞAHİT-
LER katılmışlardır.**

DAVETLİLER

Prof. Sadi Irmak	Eski Çalışma Bakanı			
Hulûsi Köymen	"	"	"	
Prof. Cahit Talas	"	"	"	
Mehmet Raşit Beşerler	"	"	"	
Ahmet Tahtakılıç	"	"	"	
Halûk Şaman	"	"	"	
Samet Ağaoğlu	"	"	"	
Hayrettin Erkmen	"	"	"	
Bülent Ecevit	"	"	"	
İ. Sabri Çağlayangil	"	"	"	
A. Naili Erdem	"	"	"	
Turgut Toker	"	"	"	
Seyfi Öztürk	"	"	"	
Hulûsi Timur	Eski Çalışma Bakanlığı Müsteşarı			
Hüseyin Avni Göktürk	"	"	"	"
Fuat Erciyes	"	"	"	"
Muslih Fer	"	"	"	"
Halit Ünal	"	"	"	"
Sebati Yalçın	"	"	"	"
Faruk Kınaytürk	Cumhuriyet Senatosu Sosyal İşler Komis.			
Mustafa Bozoklar	"	"	"	"
Rıfat Öztürksine	"	"	"	"
Edip Somunoğlu	"	"	"	"
Tarım Remzi Bafta	"	"	"	"
Mebrure Aksoley	"	"	"	"
Rıza İşitan	"	"	"	"
Sami Turan	"	"	"	"

Vehbi Ersu	"	"	"	"	"
Vahap Güvenç	"	"	"	"	"
Şevket Yılmaz	Millet Meclisi Çalışma Komisyonu				
M. Zeki Adıyaman	"	"	"	"	"
F. Nuri Yıldırım	"	"	"	"	"
Mehmet Sıddık Aydar	"	"	"	"	"
Ertuğrul Mat	"	"	"	"	"
Kasım Önadım	"	"	"	"	"
Arif Tosyalıoğlu	"	"	"	"	"
Hasan Türkay	"	"	"	"	"
Orhan Demir Sorguç	"	"	"	"	"
Enver Turgut	"	"	"	"	"
Abdurrahim Türk	"	"	"	"	"
Emir Halil Postacı	"	"	"	"	"
Osman Soğukpınar	"	"	"	"	"
Cengizhan Yorulmaz	"	"	"	"	"
Bahir Ersoy	"	"	"	"	"
Burhanettin Asutay	"	"	"	"	"
Abdullah Baştürk	"	"	"	"	"
Vefa Tanır	"	"	"	"	"
Vehbi Engiz	"	"	"	"	"
Sami Aslan	"	"	"	"	"

M Ü Ş A H İ T L E R

İlhan Göçer	Türkiye İşveren Sendikaları
Aydın Deniz	Türkiye İşveren Sendikaları
Fatma Sevil	İş ve İşçi Bulma Kurumu
Yurdanur Başsorgun	İş ve İşçi Bulma Kurumu
İsmail Hakkı Aydınoglu	İş ve İşçi Bulma Kurumu
Necati Cebe	Öğretim üyesi
Cemalettin Talum	Ordu Yardımlaşma Kurumu
Demir Demirgil	Bogaziçi Üniversitesi
Hasan Özgüneş	Sosyal Sigortalar Kurumu
Burhanettin Asutay	İzmir Milletvekili
Reşat Bayramiçli	Ulaştırma Bakanlığı
Nusret Aydın	OLEYİS
Seyfettin Erkol	Çimse-İş
İsmail Önal	Genel-İş
Rafet Altuğ	Yol-İş Federasyonu
Nejat Uzel	Orman Bakanlığı
Selçuk Tarı	Y.S.E.
Orhan Erçelik	Tes-İş Federasyonu
Rafet Altun	Yol-İş
Ertan Oktay	MPM
Muammer Eronat	Çalışma Bakanlığı
Nizamettin Çetin	Çalışma Bakanlığı
Hakkı Himran	Tekel Genel Müdürlüğü
Cevdet Kozinoğlu	İ.İ.B.K
Nami Kırpız	Çalışma Bakanlığı
Halûk Kayı	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
Mustafa Erman	DPT

Hikmet Büyüklımanlı
Orhan Dönmez
Ömer Alpaslan Aksu
Sıtkı Dinçüren
Ali Osman Esenyel
Tahir Selçuk
Şükrü Serdaroglu
Güler Tüfekçioğlu
Yılmaz Babür
Ali Eren
Oytur Atauz
Oktay Altınok

Hasan Okyar
Önder Akyüz

Dinç Adiloğlu
Cumhur Turanlı
Yılmaz Göksoy
Kâzım Kara
Selma Tükel
Mustafa Alp Dünder
Ahmet Tugaç
Esat Şıbay
Hasan Öner
Ünal Er
Hikmet Özdemir
Muhittin Kocaoğlu
Şükran Söylemez
İsmail Sayer
Nevzat Yalçıntaş
Enis Tütüncü
Hayri Baştemur
Adnan Gürkule
Timuçin Kaya
İsmail Özkan
Mustafa Sığar
Cevat Memeç

DPT
DPT
İktisat Fakültesi
Çimento İşveren Sendikası
Çimento İşveren Sendikası
Ulaştırma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
İ.İ.B.K
MESS
Türkiye İşveren Sendikaları Konfederas-
yonu
Genel-İş Sendikası
Türkiye İşveren Sendikaları Konfederas-
yonu
Tarih

MESS
İşveren Konfederasyonu
Akşam Gazetesi
Türk Harb-İş
DPT
Eski Araştırma Kurulu Üyesi
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu
Ankara Vilâyeti
Çalışma Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi

DPT
Makine Mühendisleri Odası
Deri-İş Sendikası
Tes-İş Sendikası
Basın-İş Sendikası Ank. Şb. Başkanlığı
Genel-İş Sendikası
İşçi Sağlığı Genel Müdürlüğü

Cevat Geray
Erdoğan Güveri
Müfit İnce
Nermin Abadan
Rıza Işıtan
Resul Şahin
Emin Parmak
Zeki Çevik
Turhan Karaesman
Mehmet Sümer
Hüdayi Sayık
Nazmi Ergil
Güven Tekinsoy
Sabri Çolkar
Turkut Turan
Mustafa Başoğlu
İlhan Kutluca
Necati Özkan
Fikret Pamir
Fehmi Dönmez
Serpil Cebeci
Gülay Kaya
Semra Saygılar
Refik Erer
Orhan Erol
Galip Erker
İlyas Gülmez
Çetin Soğak
Avni Aksoy
Adile Erkür
İnci Açıkalın
Sabri Tığlı
Ünver Okurer
Ali Orhan
İhsan Göknel
Mehmet Yavuz
İbrahim Uluhan
Erdal Atabek

Siyasal Bilgiler Fakültesi
Tarım Bakanlığı
İş ve İşçi Bulma Kurumu
Siyasal Bilgiler Fakültesi
T.B.M.M.
Tarım Bakanlığı
Zirai Donatım Kurumu
Zirai Donatım Kurumu
Zirai Donatım Kurumu
Hacettepe Üniversitesi
Zafer Gazetesi
Tesis İş Sendikası
Ulaştırma Bakanlığı
Tarım Bakanlığı
Tarım Bakanlığı
Türk-İş
Tarım Bakanlığı
İmar ve İskân Bakanlığı
Ankara Hastahanesi
Meteoroloji Genel Müdürlüğü
MPM
MPM
MPM
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
MPM
Türk Harb-İş
Zonguldak Maden-İş Sendikası
Körler Okulu
Körler Okulu
Tekstil İşçileri Sendikası
Odalar Birliği
MPM
S.S.K
S.S.K
Basım
S.S.K

Güven Etkin
Mustafa Sigan
Beşir Bostancı
Avni Özgürel
Reşat Yazıcıoğlu
Coşkun Deniz
Ertuğrul Mat
Nâbi Öktem
Taner Tekin
Ferit Özdil
Kemâl Karal
Erdoğan Tokgöz
Süheyla Han
Hakan Hüsnü Han
Gülşen Gölebatmaz
Nevres İmamoğlu
Bekir Sandal
Nejat Diler
Yücel Eren
Erol İzmirlioğlu
Fatma Aydoğan
Mustafa Barlas
Güliz Kuruoğlu
Sevinç Gökay

Hacettepe Üniversitesi
Genel-İş Sendikası
Gençlik ve Spor Bakanlığı
Genel-İş Sendikası
Türk Haberler Ajansı
Anadolu Ajansı
T.B.M.M
Bursa Bölge Çalışma Müdürlüğü
Yem Sanayii
Orman Genel Müdürlüğü
İçişleri Bakanlığı
Hacettepe Üniversite
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı
Çalışma Bakanlığı

**Çalışma Bakanı ATILÂ SAV'ın
V. ÇALIŞMA MECLİSİ'ni
Açış Konuşması**

**Sayın Başbakan Yardımcımız Bakan Arkadaşlarım
Beşinci Çalışma Meclisi'nin Sayın Üyeleri, Değerli
Basın ve TRT Mensupları**

Beşinci Çalışma Meclisi'ni açıyorum. Hepinize hoş geldiniz der, Meclis çalışmalarına gösterdiğiniz ilgi ve katkılarınızdan ötürü sizlere şimdiden ayrı ayrı teşekkür ederim.

Çalışma Meclisi, Bakanlığımızın Kuruluş Kanunu'nda da belirtildiği gibi «belli zamanlarda toplanan ve çalışma hayatıyla ilgili olmak üzere Bakanlıkça verilecek konular hakkında inceleme ve görüşmelerde bulunarak düşüncelerini bildiren» üst düzeyde bir organdır.

Meclis 1947 yılından bu yana dört kez toplanmış son toplantısı 1964'de yapılmıştır.

Beşinci Çalışma Meclisi ise bir yandan istihdam sorunlarının sosyo-ekonomik hayatımızda büyük önem kazandığı, öte yandan da Bakanlığımız içinde başlattığımız reorganizasyon çalışmalarının belli bir aşamaya geldiği dönemde düzenlenmektedir.

Bu itibarla sizlerin üç gün süre ile bu salonda yapacağınız çalışma ve görüşmeler bizim için büyük önem taşıyor. Görüşleriniz ve önerilerinizden azamî ölçüde yararlanacağız.

Değerli konuklarımız, sayın üyeler.

Beşinci Çalışma Meclisi'ne ana konu olarak «istihdam» seçilmiştir. Bunun birkaç önemli nedeni vardır :

Herşeyden önce kabul etmek gerekir ki istihdam, kalkınma sürecinde bulunan bir toplumun en önde gelen sorunlarından birisi-

dir. Türkiyemizin bugün içinde bulunduğu koşullar açısından taşıdığı nitelik ise hepimizce bilinmektedir.

Bugün yurdumuzdaki işsiz sayısı iki milyona yaklaşmaktadır. 35 milyon nüfuslu bir ülkede nüfusun % 6'sının işsiz olması şüphesiz son derece önemli bir olaydır. Bunun toplumun sosyo-ekonomik yapısında temelde aksayan bir yönün varlığını ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. İşsizlik ulusal kalkınmamızı da birinci plânda etkilemektedir. Belki de kalkınma hamlemizin bugün için karşılaştığı en önemli sorundur. Çünkü işsizlik bir takım sosyal ve ekonomik başka sorunların sonucu olabileceği gibi birçok sorunların da kaynağı ve nedeni durumundadır. İşsizliğin önümüzdeki yıllarda da aynı oranla artması engellenemezse ortaya çıkacak bunalımın büyüklüğünü kestirmek zor olmyacaktır.

Bir ülkede iki milyon insan işsizse ülkede bütün öteki sorunların soyut kalması tehlikesi var demektir. Yalnızca bu ekonomik ve toplumsal sorunu saptamak bile bir çıkış noktası olmalıdır. Çözümler bunu izleyecektir.

Kanımızca bu olay üzerinde yurdumuzun tüm sorumlu organları ve kişileri öncelikle durmalıdırlar. Hükümet kesiminden bilim çevrelerine, işveren kesiminden işçi kesimine, kamu oyumuzu oluşturan yayın organlarına kadar herkesin bu konuda payına düşeni yapması ulusal bir görev sayılsa gerektir.

İşte bu yüzden ki Çalışma Meclisi'ni yeniden toplamak konusunda teşebbüse geçtiğimiz zaman ilgili kuruluşların çoğunluğu da esas olarak istihdam sorunları üzerinde durulmasını yerinde bulmuşlardır.

Üçüncü Beş Yıllık Plân da istihdama dönük olma temel stratejisini benimsemiştir. Dolayısıyla Meclisinin görüşlerine bu açıdan da büyük önem vermekteyiz.

Çalışma Bakanlığı bütün çağdaş toplumlarda olduğu gibi devletimizin ekonomik ve sosyal politikasını yönlendiren bir Bakanlık olma yolunda önemli aşamalar içindedir. Şüphesiz ki bu yönlendirme çabalarının ve çalışmalarının odak noktalarından biri ve belki de başlıcası «istihdam» dır. Yurt dışı işçi sorunları konusundaki yeni Hükümet politikamızı ve bu politikayı gerçekleştirecek

olan örgütümüzün ana niteliklerini kısa süre önce kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Hemen belirteyim ki sayın Meclisinizin bu husustaki görüşlerini de öğrenmek bizleri memnun kılacaktır. Yurt içi istihdam politikası çalışmalarımızda da çalışma ve katkılarınızdan yararlanacağız.

Yine bildiğiniz gibi 1969 yılında Cenevre’de toplanan 54 üncü Uluslararası Çalışma Konferansı tüm dünya uluslarına hitabeden bir istihdam programı kabul etmiş ve üye ülkelerden gelen teklifleri de değerlendirerek 2-23 Haziran 1971 tarihleri arasında toplanan 56 ncı Uluslararası Çalışma Konferansı’nın ana konularından biri olarak gene istihdam sorunlarını programına almıştır. Görülüyor ki istihdam şu anda dünya ülkelerinin de üzerine büyük tizlikle eğildikleri bir hüviyet taşımaktadır.

Sayın konuklarım,

Bir hukukçu olarak, niçin istihdam konusunu Beşinci Çalışma Meclisi’nin ana konusu olarak seçtiğimiz hususundaki savunmamı kabul edeceğinizi umuyorum. Sözlerimi bitirirken Beşinci Çalışma Meclisi’ne başarılar diler hepinizi saygı ile selâmlarım.

**Başbakan Ekonomik İşler Yardımcısı
ATTILÂ KARAOSMANOĞLU'nun Ko-
nuşması**

Sayın konuklar ve Çalışma Meclisinin saygı değer üyeleri :

Ekonomimizin önemli atılımları yapmak zorunluğunda olduğu bir dönemde ve üçüncü beş yıllık kalkınma plânı çalışmalarının yoğunlaştığı bir zamanda Çalışma Meclisini uzun bir aradan sonra toplantıya çağırılmış olmalarından dolayı Çalışma Bakanı arkadaşım teşekkür etmek isterim.

İstihdam sorunu hakikaten Türkiye'nin çözümlemek zorunda olduğu en önemli sorunlardan biridir. İstihdam ve nüfusun aritmetiği bütün iktisadi kararlarımızı temel noktalarını ve odaklarını teşkil etmektedir. Gerek kısa sürede, gerek uzun sürede alacağımız bütün kararlarda nüfus artışımızı ve artmakta olan çalışma gücümüzün istihdamı sorunlarını çözümlemek için çalışmalarımıza başlamak ve plânlarımızı yapmak zorundayız. Bu zorunluluk toprak reformundan başlayarak her yıl yapacağımız yatırımların miktarı ve hacmi dağılımı, kompozisyonu üzerinde de tesir eden bir mahiyet taşımaktadır.

Uzun vadeli istihdam sorunları üzerine geçmeden önce kısa vadede bu içinde bulunduğumuz yıllar ilgili istihdam konuları üzerinde bir iki şey söylemek istiyorum: 1971 yılının nisan-mayıs aylarında Hükûmetimiz iş başına geldikten kısa bir süre sonra, bu yıl istihdam sorunları bakımından çok büyük güçlüklerle karşılaşacağımız, büyük işsizliklerin olacağı ve bunun çözümlenmesinin imkânsız bir seviyeye geleceği ifade edilmişti. Bu ifadelerin arkasında 1971 yılı programının hazırlanması sırasında 1971 yılında yapılacak yatırımların hiç olmazsa kamu sektörü yatırımlarının geçen yıldan daha yüksek olmayacağı esasının kabul edilmiş olması, geçen yıl kabul edilmiş olan finansman kanunu dolayısıyla yavaşlamış olan inşaat faaliyetinin istihdam üzerinde olumsuz etkiler yapacağı bu argümanlara, bu bekleşilere esas teşkil etmekte idi.

Bugün yılın büyük bir kısmını geçirmiş olarak ve milli gelir hesaplarımızın bu yıl için ilk tahminlerinin, hatta ikinci ön tahminlerini yapmış olarak nasıl bir durumla karşı karşıyayız?

İstihdam sorunlarımız bu yıl için nasıl görülmektedir ve uzun vadeli olarak nasıl değerlendirilebilir, kısaca buna bakabiliriz. Bu gün milli gelir hesaplarımızın ön tahminlerine baktığımız zaman bu yıl içindeki sabit fiyatlarla gayri safi milli hasıla artışının yüzde dokuzu geçeceği görülmektedir. Bu İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı devresi içindeki en yüksek kalkınma hızı olmaktadır. Ancak, bu kalkınma hızının meydana gelmesinde bu yıl istisnai derecedeki iyi tarım şartlarının ve dış alem faktör geliri olan yurt dışındaki işçi gelirleri transferlerinin büyük katkısı olduğunu ifade etmek isterim.

Sanayi kesiminde 1970 yılına nisbetle bu yıl oldukça büyük bir gelişme olmuş ve geçen yıl yüzde iki buçuk olan üretim artışı sanayi kesiminde bu yıl yüzde sekiz buçuğun üzerine çıkmış bulunmaktadır. Fakat burada da hemen belirtmeliyim ki sekiz buçukluk sanayi kesimindeki üretim artışı, plânlanmış olan yüzde 12'lik artışın bir hayli gerisindedir. Yani geçen yıla oranla çok daha iyi bir üretim artışı; fakat plân hedeflerine nisbetle düşük bir sanayi üretim artışı gerçekleşmiş bulunmaktadır. Ancak, demin de söylediğim gibi tarımsal üretimin istisnai derecede iyi olması, dış alem gelirinin çok yüksek olması sebepleriyle bu yıl gayri safi milli hasılda yüzde dokuzun üzerinde sabit fiyatlarla bir artış beklenmektedir.

Sanayi sektöründeki üretim artışı ve bu üretim gerektirdiği istihdam seviyesi ayrıca bu sene tarımda, buğdayda, pamukta (özellikle) meydana gelen büyük üretim artışları istihdam sorununun ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmasını önlemiş bulunmaktadır. İstihdam sorununu fiyatlar sorunundan, produktivite sorunundan, millî gelir artışı sorunundan ayrı olarak düşünmemize imkân yoktur. Bu günlerde, özellikle kısa bir süredir herkesin şikâyet etmekte olduğu bir fiyat artışı konusu mevcuttur. Önce şunu ifade etmekle söze başlamak isterim ki, aldığı maaştan başka bir geliri olmayan sabit gelirli vatandaş olarak fiyat artışlarının etkisini ben de hissetmekteyim. Eşim de hissetmekte yani, fiyat artışlarından otomatik olarak geliri artan bir gruba mensup olmadığım için, fiyat artışlarının ne demek olduğunu bir ailenin bütçesi üzerinde ne

gibi etkilerini olduğunu, çok yakından hissederek duruma bakan bir siyasi sorumlu olarak konuşuyorum.

1970 yılında çok büyük bir seviyede yapılmış olan devalüasyon ithal fiyatlarında yüzde 66 artış meydana getirmiştir. Bu devalüasyonun maliyetlerde meydana getirdiği artış maaşlarda personel kanunu dolayısıyla meydana gelmiş olan çok büyük artış ve kısa sürede üretime dönüştürülemeyen dışardan işçilerimizin gönderdikleri, ödemeler dengemiz üzerinde çok olumlu etkiler yapan, fakat içerde enflasyonist etkileri olan işçi dövizleri transferi Türkiye’de enflasyonist bir tazyik ve fiyat artışlarına uygun bir tazyik yaratmıştır. Bunun yanında tüketicilerin hiç bir şekilde organize olması, devlet Teşkilâtının büyük artan kârları kontrol etmek imkânına sahip olmayışı, zaten düzenimizin de bu şekilde kurulmuş olmayışı vergi sisteminde halâ devam etmekte olan bazı açıklıklar, kârların iyi bir şekilde vergilendirilememesi gelirlerin iyi bir şekilde vergilendirilememesi Türkiye’de fiyat artışları yönünde önemli tazyiklerin meydana çıkmasına sebep olmuştur.

Bunlar bazı kimselerin bugün fark ettikleri, bugün hissettikleri için şikâyet ettikleri bir durum olarak görülmektedir. Fakat, pek çok kimselerin, bazılarımız da dahil olmak üzere şikâyetlerine sebep olan bazı konuşmalarında, Hükümet iş başına geldiği andan itibaren bu tehlikeye ve bu güçlülere işaret etmiş bulunuyor ancak, tehlikelere ve güçlülere işaret etmiş olmak bu tehlikelerin gösterdiği durum ortaya çıktıktan sonra hiç bir şey yapılamaması anlamına gelmez. Burada yapmaya gayret ettiğim şey belli sorunlarımızı belli sebep ve dayanaklarıyla açık bir şekilde ortaya koymaya çalışarak ve ortaya koymaya çalıştığımız durumdan elde ettiğimiz neticelerle bazı politika hedeflerini vasıtalarla bulmaya çalışmaktır.

Türkiye’de uzun zamandan beri devam eden iktisadî olmaktan çok sosyal gayelerle yapılan bir tarım destekleme fiyatları politikası vardır. Bu destekleme fiyatları o duruma gelmiştir ki, Türkiye’de bu gün satamadığımız, elimizde her gün stok değerinden kaybeden bir takım ziraî stokların meydana gelmesine sebep olmuştur ve ekonomimiz üzerinde her yıl artan bir yük teşkil etmektedir.

Devlet sektöründeki yatırımlarımız personel maaşlarındaki artışlar dolayısıyla büyük ölçüde azalmış, bundan daha fazla azal-

ma ancak istihdam sorunlarında önemli problemlerin çıkmasıyla halledilebilecek bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Yani, Erim Hükümeti işbaşına geldiği zaman karşısındaki tercihler şunlardır: ya önceden bir miktar fiyat artışını görecektir, bununla ilgili tedbirleri, uyarıları almaya gayret edecek, gerekli kanunî ve idari düzenlemeleri yapmaya gayret edecek, halkı uyuracak, beklenmekte olan tehlikenin mahiyeti hakkında bilgi verecek, ve onları yardıma çağırarak, çağrılarında büyük artışlar yapmamak şeklinde yardıma çağırarak, yardıma katılmayanları zorlayacak, büyük ücret artışları istememek şeklinde yardıma çağırarak, tasarrufları arttırma şeklinde yardıma çağırarak, yahut da yatırımları daha fazla kısmak yoluna gidecek, işsizliği arttıracak iktisadî devlet teşekküllerinin açık olan programlarında bu açıklığı kapatmak, ücretleri ödeyebilmek, yatırımları yapabilmek için ücret artışları yapacak veya yapmayacak, yapmadığı takdirde işsizliği arttıracak, yaptığı takdirde fiyat artışlarına tesir edecek, fiyat artışlarını hızlandıracak yönde bir etkisi olacaktır.

Destekleme fiyatlarında bütün milletvekilleri, bütün meclis karşısına çıksa dahi destekleme fiyatlarının politikasını birden birer değiştirecek ve bundan sonra sosyal gayelerle fiyat desteklemesi olmaz diyecek, veyahut da uzun senelerdir birikmiş olan destekleme fiyatlarının politikasını, sonuçlarını tedrici bir şekilde kararlı, ciddi tedbirler olarak çözümlemeye çalışacaktır.

Biz, günün şartları içinde iktisadî, sosyal Milletlerarası diğer şartlarını gözönünde tutarak istihdam şartlarında çok büyük fedakârlık vermeden, fakat diğer konularda vatandaşlarımızı fedakârlığa davet ederek, fedakârlığa razı olmayanlar konusunda gerekli hukukî, malî tedbirleri hazırlama yoluna giderek sorunlara çözüm arama yolunu seçtik. Halâ bu yol içindeyiz, bu yolun, fiyatların bir miktar artmasına sebep olacağı, fakat bu arada da bazı sorunları çözmek için bize zaman kazandıracak muhakkaktır.

Bunu söylerken fiyat artışlarını kabul ettiğimiz ve sadece bilinmeyen, ne olduğu henüz anlaşılmayan bir takım tedbirlerle bu konuyu çözümlemeye çalıştığımızı ifade etmek istemiyorum. Fiyat artışlarının makro seviyede plânın dengeleri içinde tasarruflarımızı artırıcı, yatırımlarımızı gerçek tasarruflara dayandırıcı ve verimli

alanlara yöneltici, kaynaklarımızı genel olarak arttırıcı bazı tedbirler getirmesi esastır. Uzun vadede meselelerimizi ancak bu şekilde çözümleyebileceğiz. Ancak kısa vadede bazı konularda bütün devlet istihsalindeki fiyat politikamızı sür'atle gözden geçirerek fiyatların artmamasını, hattâ bazı konularda azalmasını, azalan fiyatlarla artan sürüm arasında kamu maliyetine bir yük olmadan bazı konularda ucuzluk yapılabilmesi konularını ciddi bir şekilde araştırıyoruz. Her halde bunun sonuçlarını da kısa bir zamanda ortaya koyacağız. Fakat demin de ifade ettiğim gibi, gerek kısa vadede, gerek uzun vadede bütün bu politikalarımızın temsiline nüfuzumuz ve istihdam sorunumuz yatmaktadır.

Türkiye nüfusu 1950'den beri büyük bir hızla çoğalmıştır. Nüfusun yıllık ortalama artış hızı bu süre içinde 1000 de 25'in üstünde olmuştur. Devamlı olarak yüksek nüfus artışının doğal bir sonucu olarak iş gücü arzı da büyük bir sür'atle büyümüş, 1950-1960 döneminde Türkiye'de nüfus artışının çok hızlı olması bugün önümüze, bugün için çözmek durumunda olduğumuz büyük sorunlar ortaya çıkarmıştır. 1955-1960 arasındaki nüfus artışı binde 28 buçuktur. Bu bakımdan bulunduğumuz yılda önümüzdeki yıllarda işgücüne katılacakların sayısı normal derecelerde katılacaklardan daha fazla olmaktadır. Bu gün Türkiyede işgücüne yılda 400 bin kişinin katılmakta olduğu tahmin edilmektedir, işte işgücü aritmetiği, nüfus aritmetiği derken bu konudan bahsetmek istiyorum. Yılda 400 bin kişiye iş bulmak, her yıl nüfusumuza katılan 900 bin bebeğe yiyecek, içecek, barınak ve onların ihtiyaç duyacağı okul ve diğer sosyal tesisleri temin etmek sorunu Türkiye'nin bugünde yarın da daha uzun vadede de karşı karşıya olduğu, çözümlemek zorunda olduğu bütün politikalarını o yönde çevirmek zorunda olduğu sorunları meydana getirmektedir.

Tarım dışı kesimlerde bugünkü yapılarıyla ve ekonomide yüzde yedilik bir kalkınma hızıyla yılda ortalama olarak 250 bin kişiye iş bulunabilmektedir. Yani, işgücümüze 400 bin kişi katılırken istihdam olanakları tarım dışı kesimlerde ancak 150 bin kişiye iş bulunabilmektedir, yüzde yedilik kalkınma hızını gerçekleştirdiğimiz ve bu hızı çok mütevazî bir prodüktivite artışı ile gerçekleştirdiğimiz takdirde daha düşük bir kalkınma hızı veya içinde bulunduğumuz Milletlerarası camia ile gerçek bir rekabet yapabile-

mizi gerektirecek prodüktivite artışları ortaya çıktığı takdirde istihdam edebileceğimiz nüfus çok daha az hale gelebilmekte ve işsizler ordusuna veya gizli işsizler ordusuna katılacak olan kişilerin sayıları çok daha büyük bir hızla artmaktadır. Bugünkü durumda; bugünkü aritmetik içinde her yıl 150 bin kişi iş bulamaz duruma gelmektedir.

Tarım dışı kesimlerde işgücü fazlalığı 1967 yılında 350 bin kişiye yaklaşıyordu. 1971 yılında 800 bin kişiyi aşmaktadır. Yalnız birçok kimselerin kafasında beliren bir suali burada cevaplandırmak zorundayız. Bazı kimselere bu aritmetikten bahsettiğimiz zaman karşınıza (hani nerede bu işsizler, ben görmüyorum, yok sokaklarda bu işsizler) diye çıkmaktadırlar. Tabii burada hazırlanması gerekli bir gerçek bu işsizlerin gizli işsiz olarak ortaya çıkması, hizmetler sektöründe şişkinlik meydana getirmesi, devlet sektöründeki istihdam üzerinde tazyik, baskı meydana getirmesi, burada falza istihdama sebep olması, ekonominin çeşitli sektörlerinde aslında tam anlamıyla istihdam etmeyen kimselerin artması ve ekonomiye yük olması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak, burada hatırlanması gerekli diğer bir nokta da, bu şişkinliğin uzun zaman devam edemeyeceği, ekonominin bugünkü gücüyle bugünkü hacmiyle ancak belli bir sayıda işsizi gizli işsiz olarak saklayabileceği, bundan sokaklara da işsiz halinde işsizlerin çıkabileceği gerçeğinin gözönünde tutulması zorunluluğudur.

Tarım dışı kesimde bugün tahmin edilen işgücünün, hatta daha geniş bir kavram olarak iktisaden faal nüfusun yüzde 10 una varmaktadır. Bu, iktisaden az gelişmiş ülkeler için görülmemiş bir rakam olmamakla beraber çok büyük güçlükler ifade eden ve çok köklü tedbirler alınmasını gerektiren bir durum olarak mütalâa edilmelidir. Ayrıca, tarım için yapılan hesaplamalar, ne kadar kaba olursa olsun bunu ifade etmemiz gerekmektedir, işsizlikle ilgili tahminler umumiyetle değişen güvenirlik derecelerine fakat kaba olarak yapılmaktadır. Bilhassa tarımsal ekonomiye dayanan ülkelerde, Türkiye’de tarım sektöründe bir milyon kadar gizli işsiz olduğu tahmin edilmektedir. Ayrıca tarım kesimindeki işsizlerin tarım kesiminde bulunan kimselerin yüzde 60’ının kış aylarında çalışma olanağını bulamadıkları, yani mevsimlik işsiz hale geldikleri de hatırlanması gerekli bir sorundur. Bunları şunun için söylüyorum;

büyük bir kalkınma hızını gerçekleştirmediğimiz, hızlı bir şekilde sanayileşmediğimiz ve sorunlarımıza çok daha köklü çözümler arayıp bunların gerektirdiği sıkıntılı kararlar vermediğimiz takdirde, önümüzde her gün hacmi artan güçlükler belirmektedir. Bunlar kısa vadeli bir görüşle, bugün için mesele değildir. Yarım mesele haline geldiği zaman ele alınır diye bir kenara koymak imkânı vardır, bunları konuşmamak imkânı vardır, her zaman olmuştur. Ancak, içinde bulunduğumuz olağanüstü şartların ve Türkiye’de kalkınma, meselelerimizi çözümleme yolunda karşımızda belirmiş olan bir imkânın iyi kullanılması için bunları böyle topluluklarda ve bugünlerde bütün etrafıyla konuşmak, incelemek mecburiyetindedim. Uzun vadeli sorunlarımıza ancak bu şekilde çözüm bulabileceğimize inanıyoruz.

Bugün için istihdam olanakları yurt dışında mevcut çalışma durumu dolayısıyla kısmen çözülmüş veya hafiflemiş olarak görülmektedir. Belki 1960’larda işsizlik meselesine, istihdam meselesine ciddi bir şekilde eğililmemesinin önemli sebeplerinden biri dışarda işçilerimizin iş bulma olanaklarını bulmuş olmasıdır. En enerjik, gözünü daldan, budaktan sakınmayan, yabancı çevrelerde çalışma güçlüklerini göze alabilen, Türkiye’de olmuş olsaydı işsizliğini, iş arama gayretini mutlak surette sokaklarda duyurabilecek olan kimselerin Türkiye dışında iş bulabilmiş olmaları bu sorunun bugüne kadar geciktirilmesi neticesini vermiştir. Bugün halâ demin bahsetmiş olduğum yüksek tarımsal istihmal dolayısıyla artan fiyatların ortaya çıkardığı istihdam imkânları dolayısıyla mesele kısa vadede ve elimizde büyük patlamalar verebilecek gibi görülmektedir. Onun için tercih yine bizlere aittir. Hükümete aittir, aydınlarımıza aittir. Bugün Çalışma Meclisinde toplanmış olan çalışma meclisi üyelerine aittir. Fakat meseleler üzerinde ne yapmamız lâzım geldiği, meseleleri nasıl çözümleyebileceğimiz üzerinde hepimizi ciddi bir şekilde durmaya davet etmeyi kaçınılmaz bir borç sayıyorum.

Müsaade ederseniz, herkes tarafından karamsar sayılan fakat üzerinde mutlak surette durulması gerekli bazı rakkamlara tekrar değinmek istiyorum; Devlet Plânlama Teşkilâtının bugünkü hesaplarına göre işgücü arzının 1972’de 16 milyon kişi, 1982’de 21 milyon kişiye, 1992’de 26 milyon kişiye ulaşacağı tahmin edilmekte-

dir. Bu demektir ki, Türkiye işsizlik sorununun çözebilmek için, gerçekten çözdüm diyebilmek için prodüktivite artışlarının işgücü talebi üzerinde meydana getirebileceği tesirler bir tarafa bırakılmak şartıyla 20 yıl içinde 12 milyon kişiye yeniden iş bulmak mecburiyetindedir. Meseleyi sadece bugünkü nüfusumuza göre her yıl 400 bin kişiye iş bulmak şeklinde değil, önümüzdeki 20 yıl içinde 12 milyon Türk vatandaşına iş bulmak zorunluluğu olarak düşünmek lâzımdır. Maalesef bu 20 yıl içinde bu bahsettiğimiz iş araya-
cak olanlar doğmuş oldukları için çoğunlukla bugün ciddi bir şekilde uygulamaya başlayacak nüfus politikasının, aile plânlamasının da bunun üzerinde, yani işsize iş bulmak sorunu üzerinde bu 20 yıl içinde ancak marjinal etkileri bulabilir. Bunu da üzerinde dikkatle durulması gerekli bir vakıa olarak kaydetmek mecburiyetindeyim.

Bugün yüzbinleri aşan işçilerimiz Türkiye dışında çalışmaktadır. Sayın Çalışma Bakanımız bunun 700 bin kişiye vardığını ifade ettiler. Bunun bir milyon kişiye çıkması imkânları üzerinde ciddi-
yetle durulabilir. Böyle bir imkânlar vardır. Avrupa'da bugünkü duraklamaya rağmen uzun vadede yabancı işçiler konusundaki imkânların bir süre devam edeceği çok riskli olmayarak bir şekilde farzedilebilir. Fakat 700 bin kişilik dışardaki işgücümüzü bir milyon kişiye çıkarmak ödemeler dengemizde önemli olumlu sonuçlar yaratabilecek ise de istihdam konusunda 700 bin kişiden bir milyona çıkması bahsettiğim rakamlar üstünde hiç de önemli olmayan bir rakam olarak görünmektedir.

İstihdam sorununu toprak reformunun hızlı sanayileşmenin motor gücü olarak düşünmek mecburiyetindeyiz. Bugün tarımda bir milyonluk işsizimiz olduğuna göre, tarım sektöründe kış aylarında çalışanların yüzde 60'ının işsiz olduğu hesaplandığına göre, iyi bir toprak reformunun, başarılı bir toprak reformunun tarım sektöründeki işgücünü artan prodüktivite ile birlikte mevcut seviyesinde tutabilmesi imkânlarını iyimser ve ulaşılması gerekli bir faraziye olarak kabul etmek zorundayız, yani, tarım sektöründeki iş ve istihdam seviyesini bize ancak toprak reformu yaptığımız takdirde yeni problemler yaratmayacak bir istihdam dalı olarak düşünmek zorunluluğundayız. Şu halde sorunumuz sanayi ve hizmetler sektöründe artan iş gücümüze katılan, bugün halen nüfusumu-

za katılmış olan kimselere iş olanakları bulma olarak formüle etmek durumundayız. Bu bizi hızlı bir sanayileşme zorunluluğu ile karşı karşıya bırakıyor. Biraz önce yüzde yedilik bir kalkınma hızının ancak 150 bin kadar işçiye tarım sektörü dışında yeni iş olanakları bulduğunu ifade etmiştik. Eğer işin tasarruflar açısından, yatırımlar açısından değil de istihdam açısından başlayacak olursak, istihsal açısından bakacak olursak vardığımız gayet açık, sarıh sorun Türkiye'nin bugüne kadar kalkınabildiğinden daha hızlı bir şekilde kalkınması zorunluluğunu kabul etmektedir. Yani yüzde yedi'lik kalkınma hızı bugün elimizde bulunan nüfusla, bugün karşımızda iş isteyen ve iş isteme durumunda olan kimselerle sorunlarımızı çözmeye kâfi gelmemektedir. Şu halde yüzde yedi'likten daha fazla bir kalkınma hızını gerçekleştirebilir miyiz? yüzde yedi'likten daha fazla bir kalkınma hızını gerçekleştirmemiz, sadece nüfusun bu şekilde ifade ettiğim aritmetiği icabı gereken bir durum değildir. Aynı zamanda bütün dünyada hızla sermaye yoğunluğu fazla olan yatırımlara gidilmektedir. Sermaye yoğunluğu fazla olan yatırımların produktivitesinin fazla olması, eğer Türkiye bu şekilde yatırımlara gitmeyecek olursa milletlerarası sahada rekabet imkânlarını kaybetmesi demektir. Şu halde hem daha yoğun sermayenin kabul edilmesi, hem daha hızlı bir kalkınmanın gerçekleştirilmesi, ve hem de artan iş gücümüze daha fazla iş imkânları bulunması gibi her memleket için çok güç bir sorunla karşı karşıyayız. Bunun hepsinin ayrıntılı cevaplarını sizlere burada bu konuşmamda verebilecek durumda değilim. Çalışmalarınızın bu bakımdan bizim için önemi çok büyüktür. Çeşitli ülkelerde bu sorunların çözülmesiyle ilgili olarak uygulanmış olan politikalar, karşılaşılmış olan güçlükler Türkiye gerçekleri içinde sorunların çözümünüyle ilgili olarak uygulanabilecek yolları gerçekçi, pratik bir açıdan değerlendirip bize vermenizi, duyurmanızı sizden bilhassa rica ederim. Meselelerimize bir tek kişinin, bir Bakanlar Kurulu'nun bir Parlamento'nun veya bir aydınlar grubunun çözüm bulması imkânları devresini çoktan geçmiş vaziyetteyiz. Bu çözümleri ancak her birimiz ciddi bir şekilde düşünerek gündelik politika çıkarlarının veya başka çıkarların ötesine geçerek formüle etmek, aramak ve bulmak mecburiyetindeyiz.

Ben meseleyi renksiz ve teknik bazı formüllerle ifade ettiğimde şöyle bir sonuca vardım : İstihdam sorununun kısa ve uzun va-

dede gerçekçi bir şekilde çözümlenebilmesi için kabul edilmesi gerekli ana prensipleri şöyle görülmektedir :

Sanayi sektörünün ve tüm ekonominin büyüme hızı bugünkünden daha önemli ölçüde yukarıda tesbit edilmelidir. Yani, daha hızlı olmalıdır. Bunu söylerken daha hızlı bir kalkınma hızının, daha yüksek bir kalkınma hızının neler demek olduğunu hem teknik seviyede, hem politik seviyede görmüş ve denemiş bir kişi olarak ifade ediyorum. Yani, daha yüksek bir kalkınma hızı olsun, kalkınma hızı yüzde 7'den yüzde 15'e çıksın diye rahatlıkla söyleyen bir insanın rahatlığı içinde söylemiyorum. Bunu bilhassa kaydetmek isterim.

Uzun dönemde nüfus plânlaması politika ve uygulamasının gerçekten etkili bir hale getirilmesi için gerekli bütün tedbirler süratle alınmalı ve uygulamaya konulmalıdır. Bu konuda çalışan resmi organlarımız ve bir takım derneklerimizin faaliyetlerini gerçek anlamıyla meselenin çözümüne yöneltmelidir.

Sanayiın iç yapısı dolaylı ve dolaysız istihdam yaratma etkisiyle toplam olarak daha çok iş olanağı sağlayacak bir biçimde tesbit edilmelidir. Yani mahiyeti icabı daha fazla sermaye ve işgücü yoğunluğu olan sahalarda hızlı bir gelişme imkânının araştırılması gerekmektedir.

Emek yoğunu teknolojinin hâkim olduğu bazı sanayi işkollarında gelişmeyi özellikle teşvik etmek mecburiyetindeyiz.

Çalışma Meclisinin saygıdeğer üyeleri ve sayın konuklar, benim çok kaba hatlarıyla istihdam sorunumuzun kısa ve uzun vadede görünüşü istihdam ve nüfus aritmetiğinin meselelerimiz bakımından çapı ve ortaya koyduğu sorular olarak söylemek istediklerim bundan ibarettir. Bu an için bu konu üzerinde bir teknisyen olarak aranızda oturup çalışmayı çok arzu ederdim. Fakat maalesef bunu yapmak imkânlarına sahip değilim Tekrar ediyorum, çalışmalarınız bizim için çok önemlidir, bize çok önemle üzerinde durmak zorunluluğunu hissettiğimiz bir sorunda aydınlatıcı bir anlam taşımaktadır, yol gösterici bir anlam taşımaktadır. Bu çalışmaya katıldığınız için hepimize çok teşekkür eder, bu güç çalışmanızda fakat çok önemli çalışmanızda başarılar dilerim.»

**TÜRKİYE'NİN KALKINMA PLÂNLARINDA
İSTİHDAM POLİTİKASI TEDBİRLERİ**

Yusuf Ö. HAMURDAN

D.P.T. Uzmanı

Kasım - 1971

TÜRKİYE'NİN KALKINMA PLANLARINDA İSTİHDAM POLİTİKASI TEDBİRLERİ

1. Birinci Beş Yıllık Plânda İstihdam Sorunu

Türkiye'de istihdam sorununun çözümlenmesi 1961 Anayasa-sıyla devlete bir görev olarak verilmiştir. Nitekim Anayasanın 42. maddesine göre «Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde geçmesi için, sosyal, iktisadî ve malî tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirler alır.»

Birinci ve ikinci Beş Yıllık Kalkınma Plânları bu ilkeye bağlı olarak % 7 lik gelir artış hedefi yanında istihdam imkânlarının arttırılması hedefine de yer vermiştir. Birinci Beş Yıllık Plânda (sf. 442) istihdamla ilgili olarak dört ana hedef tespit edilmiştir.

- a) İşsizlik meselesini çözmek,
- b) Çalışanların meslekî seviyelerini yükseltmek,
- c) Her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikası ile yetişenleri yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak.
- d) Çalışan nüfusun çeşitli meslek gruplarına bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılışı sağlamak.

Ancak Türkiye'de artan bir yüksek nüfus artışına bağlı olarak işgücü arzının işgücü talebinden yüksek olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan yine işgücü açısından istihdamın artırılmasını sınırlayan bir başka durum da belli konularda yetişmiş insangücünde

(Özellikle orta ve yüksek seviyede insangücü gruplarında) açıklar bulunmasıdır. Bu durum yatırımları ve buna bağlı olarak kalkınma hızını yavaşlatmaktadır.

I ve II. Beş Yıllık Plânlar sosyal ve iktisadî kalkınmayı Türkiye'nin sanayileşmesine bağlamış bulunmaktadır. Buna uygun olarak yatırımların dağılımında her iki plânda da sanayiye özel bir yer verilmiştir. Nitekim Birinci Beş Yıllık Plânda yatırımların sektörlere göre dağılımı : Sanayi % 51,2 Tarım % 17,7, hizmetler % 31,1. İkinci Beş Yıllık Plânda sanayiye verilen ağırlık daha da artırılarak yatırımların sektörlere dağılımı : Sanayi % 72,0, tarım % 15,2 ve hizmetler % 12,8 olarak düzenlenmiştir.

Birinci Beş Yıllık Plân (B.B.Y.P.) kalkınmayı sanayileşmeye bağlamakla beraber sanayileşmenin bir başına istihdam sorununu çözmeye yetecek sayıda iş imkânları yaratamayacağını açıkca kabul etmiştir. Bu nedenle aşağıda belirtilen özel tedbirlere yer verilmiştir.

1. Artan işgücünün şehirlere ölçsüz bir şekilde akımını önlemek için tarım dışı bölgelerde emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım dışı çalışmaların geniş ölçüde arttırılması;
2. Plân içinde istihdam yaratıcı sektörlerin öncelikle ele alınması;
3. Belli alanlarda, özellikle inşaat sektöründe, insangücü yoğunluğuna dayanan bir teknoloji uygulanması imkânlarının araştırılması ve kullanılması;
4. İşgücü fazlasının emek kıtlığı duyan yabancı ülkelere gönderilmesi;
5. Sorunun uzun sürede çözümü için yaratılacak istihdam imkânlarıyla dengeli bir işgücü artışı sağlayacak şekilde nüfus artış hızını yavaşlatıcı bir nüfus politikasının uygulanması;
6. Bütün bu tedbirler istihdam sorununu çözümleyemediği takdirde gelecek plân dönemleri için daha yüksek bir kalkınma hızının hedef olarak seçilmesi öngörülmüştür.

Ayrıca şehirlerdeki işgücü fazlasının daha çok açık işsizlik şeklinde ortaya çıktığı ve her kesiminde de belli bir seviyeden sonra

işgücü fazlasının gizli işsizlikten açık işsizlik şekline dönüştüğü görüşüne yer verilmiştir. Buna bağlı olarak BBYP tarımda yapılacak köklü değişmelerle ve kırsal kesiminde yaratılacak tarım dışı iktisadi faaliyetlerle şehirlere olan işgücü akımının yavaşlatılmasını öngörmüştür.

Ücret, fiyat ve gelir politikası açısından ise geniş kitlelerin kullandığı tüketim mallarını ve sosyal konut üretimini artırarak fiyat artışlarının önlenmesi esas alınmıştır. Buna karşılık kanuni asgari ücretlerin üzerindeki ücret artışların emek prodüktivitesi artışlarını aşmaması öngörülmüştür.

Bu anlayış içerisinde, çalışanların millî gelirden daha dengeli bir pay alabilmeleri yolunda örgütlenmelerinin teşvik edilmesi üzerinde durulmuştur.

Yaratılacak istihdam seviyesine tesir eden önemli bir faktör olarak teknoloji seçimi üzerinde de durulmuştur. Bu konuda BBYP'nin ikili bir yaklaşımı benimsediği söylenebilir: Şöyle ki, yeni kurulacak modern sanayinin dünya piyasalarıyla rekabet edebilir bir durumda olabilmesi için bu faaliyet kollarında en modern teknolojinin seçilmesi öngörülmüştür. Buna karşılık ekonominin tabii olarak dış rekabetten korunan sektörlerinde, örneğin inşaat ve alt yapı faaliyetlerinde, emek-yoğun teknolojilerin iktisadi olabileceği kabul edilerek bu teknolojilerin teşviki öngörülmüştür. Aynı şekilde tarım kesiminde de emek yoğun teknolojilerin uygulanması mümkün görülmüştür.

Sonuç olarak bütün bu tedbirlerle gerek açık gerek gizli işsizliğin azaltılarak toplam işgücü fazlasının 1962'de % 10,3'ten 1977'de % 3,5'e düşürülebileceği belirtilmiştir.

II. Birinci Beş Yıllık Plânın Uygulama Sonuçları :

BBYP'nin uygulama sonuçları alındığında (eldeki verilerin yetersizliği nedeniyle) işgücü arzı ve talebi sayılarının planın hazırlanması sırasında yüksek tahmin edildiği anlaşılmıştır. BBYP'm çalışma çağındaki nüfus tahminleri ile gerçekleşen sayı arasında büyük bir fark görülmemektedir. Buna karşılık çalışma çağındaki nüfustan bilfiil işgücüne katılanlar (işgücü eşittir istihdam artışı işsizler) sayısında gerçekleşmede önemli bir düşme olduğu görülmüştür.

Bu durum bir bakıma «cesareti kırılmış işçilerin» Plân döneminde arttığını ifade etmektedir.

Emek talebi açısından BBYP tarım dışı sektörlerde gerçekleşen üretim artış hızı oldukça yeterli olmuştur. Ancak, sanayide emek prodüktivitesi plândaki tahminlerin üstünde bir artış göstermiştir. Bu nedenle sanayi kesiminde istihdam artışı plânda beklenenin altında olmuştur. Hizmetler kesiminde ise gelir hedefleri gerçekleşmede bir miktar aşılmışsa da emek prodüktivitesi artışı nedeniyle gerçekleşen istihdam tahminden düşük olmuştur.

Tarım kesiminde köklü değişiklikler yapılamamış ve kötü hava şartlarının da tesiriyle üretimde plân hedefinin çok altında kalmıştır. Buna bağlı olarak istihdamdaki artış da beklenenin çok altında olmuştur. Ayrıca bu durum kırlık yörelerden şehirlere ve tarım dışı kesimlere olan işgücü akınını arttırmıştır.

İstihdam politikası uygulamada % 7'lik kalkınma hedefine bağlı bir değişken olarak kalmıştır. Plânın yukarıda belirtilen özel tedbirlerinden ise sadece yurt dışına işgücü gönderilmesi tedbiri önemli bir uygulama alanı bulmuştur denilebilir. Diğer özel tedbirlerin uygulanabilmesi için ise gerekli araştırmalar, diğer ön çalışmalar, ve örgütlenmeler büyük ağırlık kazanmaktadır. Ancak uygulama özellikle bu alanda geri kalmıştır.

Arz ve talepteki bu gelişmeler sonucu olarak BBYP döneminde istihdam politikası uygulaması yetersiz kalmış, ekonomideki işgücü fazlası bu devrede azalmak yerine artış göstermiştir.

III. İkinci Beş Yıllık Plânda İstihdam Sorunu ve Uygulama:

BBYP'ın ifadesinden farklı olarak İkinci Beş Yıllık Plân (İB YP) istihdam sorununun çözümlenmesini plânın bağımsız bir hedefi kabul etmeyip bu sorunu açıkca % 7'lik gelir artışı hedefinin bağımlı bir değişkeni kabul etmiştir.

İBYP'in emek arzı tahminleri, önceki beş yıllık devrede azaldığını belirtmiş olduğumuz, düşük işgücüne katılma oranları esas alınarak hazırlanmıştır. Talep yönünden ise BBYP'da kullanılan «üretimin istihdam elâstikiyetleri» gözden geçirilmiştir. Böylece İBYP'in gösterdiği üretim artışlarından doğacak istihdam artışları BBYP'daki kadar yüksek tutulmamıştır.

Bununla beraber İBYP'da aynen BBYP gibi, plânın uygulanmasıyla işgücü fazlasının gittikçe azalacağını göstermiştir. Bu yönüyle iki plân arasında bir fark görülmemektedir. Ancak, sanayileşmenin bir başına istihdam sorununu çözmeye yetmeyeceği kabul edilmiş ve BBYP da görülen özel tedbirlere İBYP'da da yer verilmiştir. İnşaat ve benzeri faaliyetlerde emek yoğun teknolojilerin kullanılmasının teşvik edilmesi; kırsal yörelerde istihdam yaratıcı mahalli projeler hazırlanması; el, ev ve köy sanatlarının geliştirilmesi; teraslama, ağaçlandırma, arazi kazanılması ve ıslahı gibi projelerin hazırlanması tedbirlerine yıllık programlarına istihdam bölümünde yer verilmiş fakat plânın diğer bölümlerine ilgili tedbirler çok defa konulmamıştır.

Şehirleşme olayına yaklaşımında İBYP farklı bir görüş benimseyerek, şehirleşme hareketlerinin desteklenmesi politikalarını benimsemiştir. Teknoloji seçimi konusunda en son teknolojilerin seçilmesi görüşü daha da ağırlık kazanmıştır. Ücretler konusunda ise yıllık programlarda bir taraftan minimum ücretlerin yeniden tespitine gidilmiş diğer taraftan da emek üretkenliği ile gerçek ücret artışları arasında bir dengenin sağlanabilmesi gereği üzerinde durularak gelir ve fiyatlar politikası uygulanması öngörülmüştür.

İBYP'ın ilk yarısında uygulama bakımından kısmen siyasi konjonktürdeki gelişmelerin ve kısmen tarımdaki kötü hava şartlarının etkisiyle tarım, sanayi ve inşaat kesimlerinde gerçekleşme üretim hedeflerinden düşük olmuş, bu nedenle, ekonomideki işgücü fazlası artış göstermiştir. Nitekim 1971 yılı programında İBYP'ın istihdam ve işgücü fazlası tahminleri yenilenmiş ve durum gerçekçi bir şekilde ortaya konmuştur.

IV. İstihdam Açısından Son Durum :

1965-71 döneminde Türkiye'de işgücü arzı artışı ortalama olarak yılda 420 bin civarında olmaktadır. Üretimin plânda öngörülen hedeflere yakın geliştiği yıllarda tarım dışı kesim bunun 240 bini istihdam edebilmekte, en çok 100 bini de yurt dışında iş bulabilmekte, geri kalan 80 bin kadarı da işgücü fazlasına ilâve olmaktadır. Son iki yılda, 1970 ve 1971, tarım dışı sektörlerde üretim artış hızı yavaşlamış ve yıllık yeni istihdam yaratma kapasitesi 240

binden 160 bine düşmekle, yıllık işgücü fazlasına ilâve sayısı da 80 binden 160 bine çıkmıştır. Yurt dışına gidenler düşüldükten sonra, (tarımdaki 1 milyon kadar gizli işsizlere ilâveten) Türkiye'deki işgücü fazlasının 1967'de 315 binden 1971'de 1090 bine çıktığı tahmin edilmektedir.

Tarım kesiminde ise 1967-70 döneminde gizli işsizler 850 bin ile 1280 bin civarındadır. 1971 gibi 72 yılında da iyi mahsul beklenmekte ve 1971 ve 1972 için bu sayı yaklaşık olarak 800 bin tahmin edilmektedir. Tarım dışındaki 800 binlik işgücü fazlasının da buna ilâvesiyle toplam işgücü fazlasının 1,8 veya 2 milyon seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir.

1971 yılında tarımsal işgücü fazlası 750 bin, diğer ilâve işgücü fazlası da 1090 bin olmak üzere toplam işgücü fazlası 1840 bin olarak tahmin edilmiştir. Bu işgücü fazlası kısmen açık ve gizli işsizlerin artması kısmende işgücüne katılma oranının düşmesi şeklinde kendini göstermektedir.

V. Temel Politikaların İradelenmesi :

1971'de tarımdışı sektör toplam işgücünün % 33-34 kadarını teşkil etmektedir. En iyimser tahminlere göre 1982'de bu oran ancak yüzde 47,5'a çıkacaktır. Bu duruma göre kalkınmayı sadece sanayileşmede görmek ve bunun aynı zamanda istihdam sorununu da çözebileceğini düşünmek geçerli olmamaktadır. Sanayi Politikası ve tarım politikalarının yeniden gözden geçirilmesi yanında, kırsal kesimin alt yapı sorunu ile kırsal kesimde sermaye birikimi sorunlarının da gerek gelir artış hedefi ve gerek istihdam yaratma açısından yeniden ele alınması gerekmektedir. Ayrıca, planın istihdam yaratıcı özel tedbirleri için kalkınma plânlarında ve yıllık programlarda fon ayrılması, ve bu fonların, ekonomideki dalgalanmaları azaltıcı bir şekilde kullanılabilir olmasının sağlanması, ayrıca, çalışma mevzuatı ve organizasyon yönünden ön şartların hazırlanması ve projeler hazırlanmasına ihtiyaç vardır.

Kalkınmanın bugünkü safhasında üyelerinin ücretini yükseltmekten çok üye sayılarını arttırmak hedefi, ekonomi için olduğu kadar, sendikaların uzun vadeli çıkarları açısından da daha yararlı bir politika olarak düşünülebilir. Ancak, böyle bir politika, fiyat

artışlarının yavaş olduğu bir ortamda geçerli olabilmektedir. Her halükârda, başarılı bir ücret ve istihdam politikası uygulanabilmesi için kırsal ve şehirselle «ücretliler tüketim malları» üretimine ve (toplam tüketiminde çok büyük bir yer tutması nedeniyle) tarım sektörünün üretimde ağırlık verilerek bu mallardaki fiyat artışlarının yavaşlatılması zorunlu görülmektedir. Şüphesiz, para, kredi, destek fiyatları ve benzeri kamu politikalarının tümünde fiyat artışlarını önleyici biçimde ayarlanması gerekmektedir.

Ücretliler tüketim mallarının üretimine hız verilerek fiyat artışlarının azaltılması gereği yukarıda belirtilmişti. Bu tip malların çoğunun emek yoğun mallar olduğu dikkate alınacak olursa, «aynı bir gelir artış hızı içinde emek yoğun sektörler üretimine ağırlık verilmesi» politikası ile «ücret ve fiyat politikası için zorunlu görülen üretim politikası» arasında, prensip olarak, bir tutarlılık olduğu ileri sürülebilir.

Emek ve sermaye faktörleri arasındaki ikâme imkânlarını öncelikle Türkiye’de mevcut ve kullanılan teknolojiler açısından, ve daha sonra, yapılacak yeni teknoloji transferleri açısından, ortaya koymak için araştırmalara başlanması gerekmektedir. Böylece, yukarıda belirtilen output kompozisyonuna ilâveten input kompozisyonu açısından da daha üstün seçimler belirlenmiş olacaktır. Bundan sonra, tüm ekonomik uygulama araçlarının ekonomiyi bu hedefe yöneltecek şekilde ayarlanması ve koordine edilmesi gerekmektedir. İstihdam politikası derince esas itibarıyla bu hususların tümünü anlamak gerekir.

VI. Önerilen Politika Tedbirleri :

1. Kamu ve özel kesimde müteşebbislerin ekonomik etkinlik kriterine göre karar alabilmelerini sağlayacak bir ortam yaratılması gerekmektedir. Bu konuda, korunmuş piyasa durumlarını düzenleyen değişiklikler de yapılmalıdır. Faktör fiyatlarında dengesizliklere meydan vermeyecek biçimde teşvik politikaları uygulanmalıdır. Teşvik yapılırken, gelir artışı hedefinin elverdiği ölçüde, daha çok istihdam yaratan sektörlerle öncelik verilmelidir.

2. Özellikle ücretli tüketici malları fiyatlarındaki artışları yavaşlatılmalı ve ücret artışlarının izleme ve değerlendirilmesinde

diğer göstergeler yanında kır kesimi gelir artış hızları da dikkate alınmalıdır. Bu göstergenin kullanılabilmesi için tarımı bir bakiye sektör olarak ele alan görüşün terk edilerek tarımsal faaliyetlerin ve tüm kırkesimi iktisadî faaliyetlerinin en az sanayi kesimi kadar önemle ele alınması gerekmektedir. Diğer taraftan işgücünün üretimdeki ekonomik etkenliğini arttırıcı imkânları sağlanmalıdır. Ayrıca, üretici kuruluşlar arasında rekabeti zedeleyen şartları giderecek tedbirlerin alınması da gerekmektedir.

3. Müteşebbislerin emek yoğun teknolojileri iktisadî olduğu ölçüde kullanabilmeleri için gerekli şartlar sağlanmalıdır. (ancak, çok özel durumlar dışında emek faktörünün direkt sübvansiyonu yolu önerilmemektedir.) Bu amaçla bir taraftan halen Türkiye’de kullanılan mevcut değişik teknoloji imkânları tespit edilerek müteşebbislere duyurulmalı diğer taraftan da Türkiye’nin kaynaklar dağılımına ve rekabet şartlarına uygun düşen teknolojilerin transferi ve adaptasyonuna yönelinmelidir. Buna ait tedbirler plânın ilgili bölümlerinde yer almalıdır.

4. Tarım sektöründe üreticinin gelirini belli bir seviyede tutmak amacıyla bu sektöre yüksek destek fiyatları ve kolaylaştırılmış ve ertelenmiş kredi imkânları sağlandığı bilinmektedir. Bunun yerine aynı fonların, kötü mahsul yıllarında, o devre içinde bitirilecek tipte tarımsal alt yapı inşa projelerine yöneltilmesi istihdam sorununa yarar sağlayacaktır. Buna ait ön şartlar hazırlanmalıdır.

5. Aile plânlanması hizmeti buna ihtiyaç duyan ve talep eden kitlelere etkili bir biçimde ulaştırılmalıdır. Bu çalışma bir programa bağlanarak her yıl için sayısal hedefler tespit edilmeli ve uygulama buna göre yürütülmelidir.

**PLÂNLİ DÖNEMDE
ÇALIŞMA BAKANLIĞI VE FONKSİYONLARI**

ERTAN ZİVER SAVER

D.P.T. Uzmanı

Kasım - 1971

PLÂNLİ DÖNEMDE ÇALIŞMA BAKANLIĞI VE FONKSİYONLARI

I — GİRİŞ

Yürürlükte olan Çalışma Bakanlığı Kuruluş Kanunu'nun 1. inci maddesi Bakanlığın görevlerini;

«Çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlarla çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenkleştirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı artıracak surette verimli kılınması, tam çalışma ve sosyal güvenin sağlanması»

şeklinde tanımlamıştır. Dolayısı ile Çalışma Bakanlığı en geniş anlamı ile çalışmadan doğan tüm sorunlara yönelmiş fonksiyonları yürüten bir devlet kuruluşu olarak tanımlanabilir.

1 — Çalışmadan Doğan Sorunlar :

«Çalışma»dan doğan sorunlar bireyin üretim sürecine katılması (istihdam), veya dışında kalması (işsizlik) durumlarını belirleyen bir seri sosyo-ekonomik faktörler yanında, çeşitli çalışma koşullarını ve risklerini kapsamaktadır. Örneğin, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, bir istihdam olanağı bulamayan bireyin, karşılaştığı işsizlik çalışma kapsamına giren bir sorunu oluşturmaktadır. Ayrıca üretim süreci içinde karşılaşılan; ücret, çalışma saatleri, iş güvenliği gibi bir seri sorunda çalışmadan doğmaktadır. Nihayet belirli veya belirsiz bir çalışma riskinin gerçekleşmesi sonucu üretim dışında kalan bireyin karşılaştığı gelir kesintisi, çalışma alanındaki bir diğer önemli sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Dolayısı ile çalışma alanındaki sorunlar, bireysel veya toplum-

sal ölçeklerde İstihdam, Çalışma Sorunları ve Sosyal Güvenlik olmak üzere üç temel grup içinde toplanabilir.

2 — Çalışma Sorunları Nedenleri :

Çalışmadan doğan sorunlar, toplumdaki niteli ve nicel faktörlere bağlı olarak devamlı bir değişim göstermektedir. Bu nedenle sorunların dinamik bir karakter taşıdığı söylenebilir. Öte yandan sorunların analizi kadar, çözümlenmesi de, ekonomik, sosyal ve yasal nitelikteki faktör gruplandırmaları içinde ele alınabilir.

a) Ekonomik Faktörler :

En geniş anlamı ile çalışmadan doğan sorunlar, yaratılan üretimin paylaşımından doğmaktadır. Diğer bir deyimle, çalışanlar üretime katılmak, ve daha iyi koşullarda üretimden daha yüksek bir pay -ücret- alabilmek gibi, doğal bir çaba göstermektedir. Öte yandan çalıştıranlar, çalışanlardan daha yüksek bir verim, üretimden daha yüksek bir getiri alabilmek gibi saiklere dayalı karar birimleri olarak ekonomide rol oynamaktadır.

Makro düzeyde ise devlet, çalışan ve çalıştıran kesimlerdeki karar birimleri arası ilişkilerin, plan çerçevesinde ve toplumun saptanmış sosyal ve ekonomik hedefleri ile tutarlı bir biçimde gelişmesini sağlayıcı politika ve tedbirler uygulamaktadır.

Gerçekte toplumda bireylerin istihdamı kadar, üretimden alabilecekleri payıda, tasarruf, yatırım, milli gelir artışı gibi ekonomik faktörler belirlemektedir. Bu nedenle çalışmadan doğan sorunların temelden çözümü, büyük ölçüde ekonomik büyüme gibi ana hedefe yaklaşma ile mümkün olabilmektedir.

b) Sosyal Faktörler :

Toplumda varolan gelenekler, değer yargıları, örgütlenme gibi faktörlerle bu faktörlerin değişme hızı çalışma alanlarındaki sorunların nitel ve nicel karakterlerini etkileyebilmektedir. Örneğin, çalışan-çalıştıran arasındaki ilişkilerin paternalistik veya statüter bir biçimle sürdürülmesi toplumun yapısal özelliklerini yansıtmaktadır.

Ayrıca toplumdaki örgütlenme eğilimlerinin de çalışma sorunlarının niteliğini etkileyebildiği bilinmektedir. Örneğin çalışma ilişkilerinin bireysel olarak yürütüldüğü kesimlerde sorunlar tüm eko-

nomiye yayılmış ve ayrı ayrı çözümler bekleyen nitelik göstermektedir. Diğer yandan örgütlenmiş taraflar arasında yürütülen toplu iş ilişkileri birçok çalışma koşulunun ilgili taraflarca karşılıklı olarak düzenlenmesini sağlayabilmektedir.

Tarım ve endüstri kesimlerindeki, değişik çalışma koşulları ve iş ilişkileri belirtilen faktörlerin somut bir örneğini vermektedir.

c) Yasal Faktörler :

Yasal düzenlemeler çalışma koşullarında, belirli normların uygulanmasını öngörmektedir. Bu yönüyle, yasalar bireysel ve toplu iş ilişkilerinde gözetilecek kural ve ilkeleri saptamaktadır. Ancak söz konusu yasal normların ülkenin sosyo-ekonomik yapısı ile tutarlı olması, uygulanabilirliğinin ilk koşulunu teşkil etmektedir. Aksi durumda yasal düzenleme tedbirleri, çalışma alanında kendiliğinden sorunlar yaratabilen bir faktör olmaktadır. Söz konusu durum özellikle yabancı ülke yasalarının farklı yapıya sahip bir diğer ülkeye aktarılmasında ortaya çıkmaktadır.

II — PLÂNLİ DÖNEMDE ÇALIŞMA BAKANLIĞI

1 — I. ve II. Beş Yıllık Plânlarda Çalışma Bakanlığı :

I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında çalışmada doğan sorunların çözümü ile ilgili politika ve tedbirler sosyal plan çerçevesinde sosyal adalet ilkesine dayalı, ancak ekonomik büyüme hedefleri ile ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Diğer bir deyimle I. inci Beş Yıllık Kalkınma Plânında belirtildiği gibi «Kalkınma hamlemizde sosyal ve iktisadi amaçlara ulaşmak için alınacak tedbirlerin birbirleriyle uzlaştırılması» (*) öngörülmektedir.

Öte yandan planlama metodolojisinde çalışma alanındaki sosyal ve ekonomik sorunlar nedenlerine göre belirli kesitler içinde ele alınmaktadır. Örneğin istihdam, çalışma sorunları ve sosyal güvenlik gibi. Ayrıca her planlama alanı içinde sorunların inceleniş ve tedbirlerin formüle edilmiş biçimi ekonomik, sosyal, örgütsel ve yasal olarak dördü bir ayırım içindedir.

I inci ve II inci Beş Yıllık Plânlar ile yıllık programlarda yer alan politika ve tedbirlerin uygulanışında, ilgili kamu kuruluşu ola-

(*) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı S. 48.

rak Çalışma Bakanlığının birinci derecede rol oynama durumunda olduğu bilinmektedir. Örneğin I.BY.K. Planı «İş ve İşçi Meselesi» bölümünde aşağıdaki Çalışma Bakanlığı ile ilgili genel tedbir yer almaktadır; (*)

«İş hayatının çeşitli problemleri hakkında açık bir politika yürütülmesine yarayacak araştırmalar yapacak, yapılan araştırmaları birleştirip değerlendirecek, güvenilir sınıflı istatistiklerle işçi ve işveren sendikalarına yol gösterecek bir büro kurulacaktır.»

II. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise Bakanlığın Çalışma alanındaki görev ve sorumlulukları aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;

«Çalışma hayatının düzensizlenmesinde ve işçi ve işveren ilişkilerinde Devlete düşen sorumlulukları taşımak için Çalışma Bakanlığı güçlendirilecek, bu alandaki araştırma faaliyetlerine ağırlık verilecek, eleman ihtiyacı giderici eğitim imkânları sağlanacaktır.» (**)

Her iki plan politikasından da anlaşılabilceği gibi Çalışma Bakanlığının çalışma sorunlarının çözümündeki «önderlik» ve gerekli fonksiyonlarını yeterince yerine getirebilmesi için, örgütlenmede yeniden düzenlenme ve güçlendirme öngörülmüştür.

Belirtilen politikalar ışığında Bakanlığın, planlı kalkınmanın gereği olarak çalışma yönteminde bazı değişiklikler yapması gerekmektedir. Örneğin;

i — Kısa ve uzun dönemli planlama ve uygulama etkenliğini sağlayıcı devamlı araştırmalar Bakanlıkca yürütülmelidir. Klâsik Bakanlık fonksiyonları yanında Çalışma alanındaki dinamizm gelişme ve sorunların devamlı izlenmesini ve değerlendirmesini gerektirmektedir. Ancak bu tür bir çalışma düzeninde planlama ve uygulama etkenliği yeterli bir düzeye ulaşabilmektedir.

ii — İkinci görev olarak plan ve programlarda yer alan tedbirlerin ne derece uygulanabildiği ve uygulanamama nedenlerinin devamlı bir gözlem altında tutulmasıdır.

iii — Nihayet Bakanlığın Üçüncü bir görevi de, çalışan ve çalıştırılanlar arasındaki bireysel ve toplu iş uyuşmazlıklarının, toplu-

(*) I. Beş Yıllık Kalkınma Planı S. 108.

(**) II. Beş Yıllık Kalkınma Planı S. 142.

mun uzun dönemli çıkarlarına uygun bir anlayış ve davranış içinde, çözümlenmesine yarar sağlayıcı, her türlü arabuluculuk, eğitim, yayın ve aydınlatma çalışmalarının yürütülmesidir. Belirtilen fonksiyonlar aynı zamanda çalışma alanında ortaya çıkan sorunlarda, objektif bir kamu oyu oluşmasını sağlayacağı açıktır.

2. Temel Fonksiyonlar :

Çalışma yöntemleri ile ilgili belirtilen değişiklikler yanında Bakanlık fonksiyonlarının belirli kesitlere göre yeniden gözden geçirilmesi gerekli olmaktadır. Söz konusu kesitler önceden açıklandığı gibi istihdam, çalışma sorunları ve sosyal güvenlik gibi plan sektör ayırımına paralel bir gruplandırma içinde incelenebilir.

a — İstihdam;

İstihdam politikasının saptanmasında ve uygulanmasında Çalışma Bakanlığına önemli görevler düşmektedir. Özellikle işsizlik sorunu ve yoğun olduğu bölge ve sektörlerdeki gelişmeleri izlemek ve gerekli tedbirleri önermek bu alandaki büyük bir boşluğu dolduracak niteliktedir.

Ayrıca iş ve dış iş piyasası analizleri, iş ve işçi bulmada piyasa berraklığı sağlayıcı çalışmaların ülke çapında yürütülmesi İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Bakanlık arasındaki Koordinasyonun daha etken bir şekilde yürütülmesini gerektirmektedir.

Öte yandan ekonomide makro sektörel ve bölgesel işgücü arz ve talebinin nitel ve nicel yönleri ile devamlı olarak izlenmesi, eğitim, mesleğe yöneltme, işgücü mobilitesi ve özel istihdam projelerinin geliştirilmesinde temel veriler sağlayacaktır.

İstihdam konusunda önem taşıyan bir diğer alanı yurt dışına işgücü göndermeleri oluşturmaktadır. Ülkemizin işsizlik ve dış ödemeler sorunlarında olumlu etkiler yaratan işgücü göndermelerinin sosyal ve ekonomik yönleri ile daha etken bir çalışma düzeyinde ele alınması gerekmektedir.

Örneğin yabancı ülkelere işçi göndermelerinin ortaya çıkardığı sorunların; göndermede, yurt dışında ve dönüşte olmak üzere üçlü bir ayırım içinde ele alınmalı ve sorunlar uzun dönemli fayda-maliyet analizi çerçevesinde değerlendirilmelidir.

b — Çalışma Sorunları :

İstihdam edilmekte olanların karşılaştıkları çeşitli çalışma sorunlarının, nedenlerine göre belirli ayrımlar içinde ele alınarak gerekli tedbirlerin uygulanması Bakanlığın ikinci temel fonksiyonu içine girmektedir.

Örneğin;

i — Tarım ve tarımdışı sektörlerde

ii — Küçük işletmelerde

iii — Sendikalı ve sendikasız kesimlerde çalışanların sorunlarının belirli farklılıklar gösterdiği bilinmektedir. Bu nedenle her çalışma kesimine özgü çalışma sorunlarının; ekonomik sosyal koşullar ve mevcut yasalar çerçevesinde ele alınarak kesimler arası uygulama dengesizlikleri asgariye indirmelidir. Diğer bir deyimle Bakanlığın düzenleme tedbirleri, belirli çalışma kesimlerinde yoğunlaşmasından çok tüm çalışanları kapsayacak bir düzeye ulaştırılmalıdır. Örneğin tarımda ve küçük işletmelerde çalışanların karşılaştıkları sorunların, bir an önce bakanlıkca ele alınması ve gerekli uygulanabilir tedbirlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Sosyal politika içinde özel bir öneme sahip asgari ücretlerin her çalışma kesiminde aynı derecede uygulanmadığı bilinmektedir. Asgari ücretin amacına uygun düşmeyen bu tür dengesiz uygulamalar daha yaygın bir denetim sistemi ile giderilmelidir.

Nihayet çalışma koşullarını düzenleyen çeşitli yasalarla bu yasaların uygulanışından ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde, Bakanlık Politikası belirli yönergelerle saptanmalı ve sistematik uyuşmazlıklar yaratan hükümler için gerekli yasal değişiklik önerileri hazırlanmalıdır.

c — Sosyal Güvenlik :

Çalışanların her türlü gelir kesilme risklerine karşı güvenlik altına alınmaları günümüz sosyal devlet ilkelerinin başında gelmektedir. Bakanlığın, tüm çalışanları kapsayan bir sosyal güvenlik sistemi kurulmasında önder bir rolü bulunduğu açıktır. Bu amaçla Bakanlığın öncelikle sosyal güvenlik sisteminde yatay bir gelişme-

yi sağlaması ve bu alandaki kuruluşların belirli bir politika içinde entegre bir uygulamaya yönelmesi uygun olacaktır. Ayrıca yurt dışında çalışanların karşılaştıkları sosyal güvenlik sorunlarında devletler arası ilişkiler çerçevesinde ele alınarak düzenlenmelidir.

Nihayet üretim süreci içinde ortaya çıkabilecek iş kaza ve meslek hastalıkları risklerinin minimum bir düzeyde tutulmasını sağlayıcı araştırmalar sonucu saptanacak normların geliştirilmesi çalışma içinde önemli bir sorunun çözümü yanında belirli iş risklerinin gerçekleşmesini azaltabilecektir.

IV — YENİDEN DÜZENLEMELER

Bakanlığın öngörülen fonksiyonları yürütebilmesi, iç örgüt yapısı kadar ilgili kuruluşlarla ilişkilerinin de yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

Bu amaçla girilecek yeniden düzenleme çalışmalarında Bakanlık içinde çalışma hayatındaki gelişme ve sorunları devamlı bir veri akımı aracı ile izleyen araştıran ve değerlendiren teknik bir «araştırma biriminin» kurulması, Bakanlık fonksiyonlarının etkinliğini arttıracak kadar, toplu iş ilişkilerinde kullanılabilir temel verileri sağlayacaktır.

Ayrıca Yurt dışındaki işçi sorunlarında ihtisaslaşmış bir birimin Bakanlık bünyesi içinde kurularak, yürütülecek çalışmalar ışığında dış örgütlenmede yeniden bir düzenlemeye geçilmelidir. Söz konusu birim yurt dışındaki işçilerin çeşitli sorunları yanında, tasarruflarını yurt içinde değerlendirebilmeleri amacı ile ilgili kuruluşlarla devamlı bir işbirliği halinde çalışmalıdır.

Bakanlığın ilgili kamu kuruluşları ile işbirliğinin yeniden düzenlenmesinde ise;

Devamlı bir veri akımının sağlanması amacı ile, Devlet İstatistik Enstitüsündeki çalışma istatistiklerinin Bakanlığın ihtiyaçlarına göre yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Tutarlı bir ücret politikasına temel teşkil etmek üzere ekonominin belirli kesimlerinde ücret-produktivite ilişkisini kapsayan

alışmalar, Milli Prodüktivite Merkezince sağlanacak işbirliği ile yürütülmelidir.

İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Sosyal Sigortalar Kurumunun nerilen çalışma düzeninde Bakanlığa yardımcı temel kuruluşlar olduğu bilinmektedir. Ancak Bakanlık ile sözkonusu kurumlar arasındaki işbirliğinin yeni fonksiyonlar ışığında yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Uluslararası kuruluşlar ile Bakanlık ilişkilerinin daha verimli bir bilgi alışverişi düzeyinde yürütülmesi Bakanlığa diğer ülke uygulamalarından daha geniş bir yararlanma olanağı sağlayacaktır.

Nihayet Raporda ana hatlarıyla değinilmeye çalışılan alışma Bakanlığının, sosyal politika uygulamalarındaki görevlerini yerine getirebilmesi, gerekli, beşeri, fizikî ve mal olanakların süratle sağlanmasına bağlı olmaktadır.

**MAKRO SEVİYEDE
PRODÜKTİVİTE SORUNLARI**

Doç. Dr. Demir DEMİRGİL
Bogaziçi Üniversitesi
Kasım - 1971

MAKRO SEVİYEDE PRODÜKTİVİTE SORUNLARI

Prodüktiviteyi ölçmek için farklı kavramlar ve ölçüler kullanılmaktadır. Sermaye ve istihdam hakkında güvenilir serilere sahip olsaydık üretim artışlarının ne kadar bir kısmının sermaye artışına, ne kadar bir kısmının emek artışına bağlanabileceğini bulmak nispeten kolay olacaktı. Fakat sermaye mevcudu hakkında çok eksik bilgilere sahip olduğumuz için güvenilirlik derecesi biraz daha yüksek olan istihdam hacmi hakkındaki serileri kullanarak kısmi verimlilik ölçüleri elde etmek için yurt içi millî hasılayı tek bir üretim faktörüne, işgücü miktarına bölmekteyiz.

Prodüktivitenin makro seviyedeki seyrini 1955-1970 yılları için incelediğimizde yurt içi gelirin ortalama olarak yılda % 6 artmış olduğunu, buna mukabil istihdamın yılda % 1,2 arttığını işçi başına hasılanın ise yılda % 4,67 bir artış gösterdiğini görürüz (Tablo 1).

TABLO 1
Emeğin Verimliliği (1961 Fiyatlarıyla)

	Yurt İçi Gelir (Milyon TL.)	İstihdam (Bin)	İşçi Başına Hasıla (TL.)
1955	33.711	12205	2763
1960	44.010	13129	3352
1965	57.969	13558	4275
1970	79.898	14549	5491
1970 endeksi (1955 = 100)	(237)	(119,2)	(198,7)
Yıllık ortalama artış	% 6	% 1,2	% 4,67

Bu kadar aşırı bir agregasyon seviyesinde sonuçların yanıltıcı olması muhtemeldir. Şehirleşmenin şiddet kazandığı bu yıllarda bir evvelki sayımda düşük prodüktiviteli bir sektörde çalışan nüfusun bir kısmı daha yüksek prodüktiviteli bir sektöre geçmekle ortalama prodüktivitenin yükselmesine yol açmaktadır.

Ekonomiyi üç ana sektöre ayırarak incelemek çok daha güvenilir sonuçlar sağlar. Bu ana sektörler : Tarım, Sanayi ve Hizmetlerdir. (Tablo 2).

TABLO 2
Üç Ana Sektörde Emek Verimliliği

Tarım	Yurt İçi Gelir (Milyon TL.)	İstihdam (Bin)	İşçi Başına Hasıla (TL.)
1955	14.916	9446	1579
1960	19.240	9737	1976
1965	20.979	9750	2152
1970	24.248	9903	2449
1970 endeksi (1955 = 100)	(163)	(105)	(155,7)
Yıllık ortalama artış	% 3,25	% 0,3	% 3
Sanayi			
1955	7.706	1005	7668
1960	9.562	1268	7541
1965	14.077	1425	9879
1970	21.542	1805	11935
1970 endeksi (1955 = 100)	(280)	(180)	(155,6)
Yıllık ortalama artış	% 7	% 4	% 3
Hizmetler			
1955	11.089	1754	6322
1960	15.208	2124	7160
1965	22.913	2383	9615
1970	34.108	2841	12006
1970 endeksi (1955 = 100)	(307)	(162)	(190)
Yıllık ortalama artış	% 8	% 3,25	% 4,4

Tarımsal hasıla 1955 te 14.916 milyon (1961 fiyatlarıyla) dan 1970 te 24.248 milyona yükselmiştir. 15 yıllık artış % 63 tür ve ortalama yıllık artış % 3,25 tir. Buna mukabil tarımda istihdam bu devre zarfında % 5 artmış, yılda % 0,3 gibi bir artış göstermiştir. Tarımda faal olan nüfus başına isabet eden tarımsal hasıla 1961 sabit fiyatlarıyla 1955 te yıllık 1 579 liradan 1970 te 2 449 liraya yükselmiş % 55,7 bir artış göstermiştir. Ortalama olarak yıllık artış % 3 olmuştur.

Diğer sektörler daha yüksek bir gelişme hızı göstermiş olsaydı tarımda çalışanların bir kısmı diğer sektörlerle geçecek ve tarımdaki emek prodüktivitesinin daha süratle yükselmesine imkân verecekti.

İlerde göreceğimiz gibi faal nüfusun yüksek bir oranının tarımda bulunmasına mukabil, tarımsal hasılanın toplam hasıla içindeki yerinin süratle azalması zaten düşük olan tarımdaki nisbi verimin daha da azalmasına yol açmaktadır.

Sanayi sektöründe hem millî hasıla hem de istihdam bakımından büyük bir gelişme olmuştur. Sanayi sektöründe meydana gelen hasıla 1955 te 7 706 milyondan 1970 de 21 542 milyona yükselmiş, on beş yılda % 180 ve ortalama olarak yılda % 7 bir artış göstermiştir. Buna mukabil istihdam 1955 te 1 005 binden 1970 de 1 805 bine yükselmiştir, istihdam artışı on beş yılda % 80, ortalama olarak yılda % 4 tür. Sanayideki prodüktiviteye gelince 1955 te 7 668 liralık hasıladan 1970 te 11935 liralık hasılaya yükselmiş, on beş yılda % 55,6 veya ortalama olarak yılda % 3 yükselmiştir.

Tarım ve sanayi sektörlerinin bir mukayesesini yaptığımız zaman prodüktivitenin her iki sektörde yılda % 3 artmış olduğunu iki sektör prodüktiviteleri arasındaki oranın değişmediğini görürüz. Sanayideki prodüktivite 1955 te tarımın 4,85 misli idi. 1970 te iki prodüktivite arasındaki oran aynı kalmıştır.

Hizmetler sektörü ise hasıla bakımından önemli bir gelişme göstererek on beş yılda % 207 ve ortalama yılda % 8 gelişmiştir, istihdam çok daha yavaş bir gelişme göstererek on beş yılda % 62 ve ortalama olarak yılda % 3,25 artmıştır. Prodüktivite 1955 de işçi başına 6 322 liradan (1961 fiatlarıyla, yılda) 1970 de 12 006 liraya yükselmiş on beş yılda % 90, ortalama olarak yılda % 4,4 artmıştır.

Yukarıda her üç sektördeki verimlilikleri her bir sektörde çalışan nüfus başına hasılayı 1961 fiyatlarıyla tespit etmek suretiyle hesapladık. Sonuçları kontrol edebilmek ve sabit fiyatların meydana getirmesi muhtemel etkileri bertaraf edebilmek için üç sektördeki verim ortalamalarını memleket ortalamasına oranla göstermeğe çalıştık. (Tablo 3).

TABLO 3
Üç ana sektörde nisbi verimlilik değişimleri

	1955	1960	1965	1970	1982
İstihdam					
Tarım	9 446	9 737	9 750	9 903	10 514
Sanayi	1 005	1 268	1 425	1 805	3 550
Hizmetler	1 754	2 124	2 383	2 841	3 777
	12 205	13 129	13 558	14 549	17 841
İstihdam (% olarak)					
Tarım	77,4	74,2	71,9	68,1	58,9
Sanayi	8,2	9,7	10,5	12,4	20,0
Hizmetler	14,4	16,1	17,6	19,5	21,1
Yurt içi Gelir (% olarak)					
Tarım	43,8	43,6	38,6	30,8	21,8
Sanayi	20,5	22,1	23,4	25,9	27,5
Hizmetler	35,7	34,3	38,0	44,3	50,7
Nisbi Verimler (Fert Başına Yurt içi Gelirin katı olarak)					
Tarım	0,57	0,59	0,55	0,45	0,37
Sanayi	2,50	2,28	2,23	2,09	1,37
Hizmetler	2,48	2,13	2,16	2,27	2,40

Not : Sektörlerin Millî Gelir içindeki oranları câri fiyatlarla hesaplanmıştır

TABLO 4
Sektörler arası nisbi verimler

	1955	1960	1965	1970
Tarım	0,57	0,59	0,51	0,45
Sanayi	2,78	2,25	2,31	2,18
Hizmetler	2,29	2,14	2,25	2,18

Not : 1961 fiyatlarıyla ifade edilen rakamlardan hazırlanmıştır.

İki cetvel arasında bazı farklar göze çarpmaktadır :

Her iki cetvelde tarım sektörü 1955-1960 arasında hafif de olsa bir nisbi verim artışı gösterdikten sonra sürekli ve süratli olarak nisbi prodüktivitesinde bir kayıp göstermektedir. Tarımda çalışan nüfus başına ortalama hasıla memleket ortalamasının 1955 te % 57 si iken 1960 da % 59 a yükselmiş 1965 de % 51 e ve 1970 de % 45 düşmüştür. Tarımdaki nisbi verimliliği memleket ortalamasıyla değil diğer iki sektörün verimlilikleriyle karşılaştırdığımız takdirde tarımdaki nüfus başına hasılanın sanayi sektöründekinin 1955 te % 20,6 sı, 1960 % 26, 1965 de % 21,81 ve 1970 de % 20,6 sı ve hizmetler sektöründekinin 1955 te % 25 i, 1960 da % 27,6 sı, 1965 de % 22,3 ü ve 1970 te % 20,5 i olmuştur.

Sektörler arası verimlilik farklarının % 20 nin altına inmediğini görüyoruz fakat tarımın bu oranı düzeltemediğini, özellikle 1970 de tekrar 1955-1970 devresinin minimum noktasına inmiş olduğunu görüyoruz. Hatta ilerisi için bir tahminde de bulunabiliyoruz : Çeşitli sektörlerle, plânın ve hükümetlerin verdiği ağırlık değişmediği müddetçe tarımdaki nisbi verimliliğin memleket ortalamasına kıyasla daha da düşeceğini ve 1982 de % 37 ye ineceğini söyleyebiliriz. Tarımdaki verimlilik diğer iki sektörde sermaye yoğunluğu fazlalığının ve bu sektörlerde çalışanların daha vasıflı olmalarının bir sonucudur. Diğer taraftan tarım sektöründeki nüfus fazlası da bu sonucu yaratmaktadır.

Bu durumun önümüzdeki 10 yılda değişmiyeceği anlaşılmaktadır. Nitekim Kalkınma Planlarımızda ana hedef kalkınma hızı

nın % 7 ye yükselmesidir. Tarımdaki fazla nüfusun massedilmesi için spesifik tedbirler mevcut değildir, tarım dışı sektörlerdeki gelişme hızları ne kadar ilâve istihdam yaratıyorsa bununla iktifa edilmiştir.

Kalkınma Plânının Beş Yıllık iki dilimi de emek yoğunluğu yüksek teknolojileri tercih etmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânındaki ifadeye göre yüksek bir artış hızı gösteren nüfus karşısında, işsizlik meselesinin çözümü bakımından, teknolojik değişme özellikle iş gücünden tasarruf sağlayan cephesiyle arzu edilmeyen bir şeydir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı da aynı tercihleri yapmaktadır. İkinci Plâna göre esas mesele kullanılmayan işgücünü tarımda istihdam etmektir; amaç tarımdaki teknolojiyi ve ürün kalıplarını emek yoğunluğu yüksek teknolojilere doğru kaydırmak, diğer taraftan el sanatlarını gelir sağlayan bir yan faaliyet olarak geliştirmektir.

Plânın diğer bir yerinde ise esas amacın tarımda verimliliğin artırılması olduğu ifade edilmekte tarımın bütün kollarında teknolojik değişmeyi hızlandırmak için modern input ve modern üretim vasıtaları kullanmanın teşvik edileceği ileri sürülmektedir.

Diğer taraftan plan eksik istihdam durumunu, mevcut olduğu şekliyle veri olarak kabul eder gözükmekte iktisadi kalkınmayı gerçekleştirme çabaları arasında eksik istihdamın düzeltilmesine öncelik vermemekte spesifik tedbirler üzerinde durmamaktadır.

Bu suretle dünya piyasalarında esas eğilimin hergün biraz daha süratlenen teknolojik değişme ve daha yüksek verimlilik yönünde olmasına rağmen plancılar ve hükümetler bu eğilimin Türkiye'de gelişmesine önem vermemişlerdir.

Tarımda prodüktivitenin nisbî olarak azalmasının başlıca sebebi tarımsal üretimin yarım asra yakın (1923-1971) trendinin plânlı devrede bile aşılmamış olmasıdır. Tarımdaki faal nüfusun sınırlı da olsa bir artış göstermesi ise ikinci sebeptir.

Şimdiye kadar uygulanan Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlarla Plânlama Teşkilâtında 3. ve 4. Plânlar için yapılmış çalışmalar tarımdaki verimliliğin memleket verimliliğinin bir oranı olarak azalması halini hedef olarak almışlar veya hedef almaktan başka bir çare bulamamışlardır.

Nitekim İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının sektörlerdeki katma değer hedefleri ve istihdam hedefleri bir araya getirildiği takdirde nisbî verimliliklerin 1967 ile 1972 arasında şu şekilde değiştiğini görürüz.

TABLO 4
İkinci Beş Yıllık Plana Göre Üç Ana Sektörde
Nisbi Verimliliklerin Seyri

	1967	1972
Tarım	0,49	0,47
Sanayi	1,84	1,65
Hizmetler	2,82	2,46

Kaynak : İBYKP — Tablo 36, 60, 64, 65.

Tarımın nisbî veriminde sınırlı da olsa 1955-1960 devresinde bir düzelme müşahade edilmektedir. Bu sonucun kontrol edilebilmesi için prodüktivite hesapları hem câri fiyatlarla hem de 1961 sabit fiyatlarıyla yapılmıştır. Sonuç her iki halde de aynı çıkmıştır. 1955 te memleket ortalama prodüktivitesinin % 57 sine eşit olan tarımsal prodüktivite 1960 yılında % 59 a yükselmiştir. Aynı devre zarfında Sanayi ve Hizmetler teorik bakımdan beklendiği gibi memleketin ortalama prodüktivitesinin 2,5 mislinden, sanayi için 2,28 e ve Hizmetler için 2,13 e inmiştir. Bu suretle 1955-1960 devresinde sektörler arası prodüktivite farklarının izalesi yönünde bir hareketin başlamış olduğunu söyleyebiliriz. Bu hareketin yönü tarımdaki nisbî verimliliğin yükselerek bire yaklaşması ve sanayi ve hizmetlerdeki nisbî verimliliklerin azalarak bunların da bire yaklaşması şeklindedir.

Birçok memleketin istatistiklerinde ve teorik modellerde müşahade edilen bu eğilim 1960 dan itibaren yön değiştirmiş, sanayiinin nisbî verimliliğine beklendiği gibi bir düşme olmuş fakat tarımdaki nisbî verimlilik artacağına sürekli olarak azalmıştır. Buna mukabil hizmetlerdeki nisbî verimlilik yükselmeğe başlamıştır.

Üstelik 3. ve 4. Beş Yıllık Plânların ön çalışmalara uygun olarak yapılacağını farzederek aynı eğilimlerin 1932 ye kadar devam ettiğini görüyoruz.

Devlet İstatistik Enstitüsünün 1961 sabit fiyatlarıyla yapmış olduğu hesapları kullandığımız takdirde silik bir hareket müşahade ederiz.

	1955 - 1960	1960 - 1965	1965 - 1970
Tarım	Yükselme	Düşme	Düşme
Sanayi	Düşme	Yükselme	Düşme
Hizmetler	Düşme	Yükselme	Düşme

Teorik bakımdan olsun, memleketlerin istatistiki doneleri bakımından olsun bunlara en uygun devre 1955-1960 devresidir.

1965 - 1970 devresi tarımdaki nisbî verimliliğin azalması hariç diğer iki sektörün nisbî verimliliklerindeki azalma beklenen yöndedir.

1960 - 1965 devresine gelince her üç sektörün yönü beklenenin tersine bir eğim göstermiştir.

Nihayet tarım üzerinde daha fazla durabilmek için tarım dışındaki iki sektörü bir arada gösterdiğimiz takdirde 1955 - 1982 için tarım dışı sektörlerin nisbî verimliliği sırasıyla 2,49; 2,19; 2,18; 2,20 ve 1,90 seyrini izlemektedir. 1955 - 1960 ve 1970 - 1982 devreleri sektörler arası farkların azaltılması yönünde bir seyir göstermektedir. 1960 - 1970 devresine gelince tarım dışı sektörlerin nisbî verimliliğinde bir gelişme olmadığı anlaşılmaktadır. Nisbî verimlilik sırasıyla 2,19; 2,18 ve 2,20 de sabit kalmıştır. Maamafih bu istikrar Sanayi sektöründeki nisbî verimlilik azalışının Hizmet sektöründeki nisbî verimlilik artışıyla telâfi edilmesi şeklinde meydana gelmiştir.

Makro büyüklükler kullanılarak yapılan çalışmanın işletme seviyesindeki bilgilerin birleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan büyüklüklerle karşılaştırılması.

Çalışmamızın ilk kısmında faal nüfusun sektörler arasındaki bölüşümünü, keza millî hasılanın sektörler arasındaki bölüşümünü

esas olarak sektörlerdeki produktiviteyi makro seviyede incelemeye çalıştık.

Acaba işletmelerdeki yıllık üretim, işçi sayısı, yatırım harcamaları rakamlarının agregasyonu evvelce tesbit etmiş olduğumuz produktivite artışlarını teyit eder mahiyette midir?

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Katma değer ve İstihdamla ilgili ve 1939-1968 yıllarını içine alan istatistiklerden faydalanılarak sanayide işçi başına katma değerın seyri hakkında bazı sonuçlara varılmıştır.

Tarifler :

Katma Değer :

Katma Değer iki şekilde hesaplanmıştır :

1) Üretim değerinden üretimde kullanılan malların değeri çıkarıldıktan sonra katma değer elde edilmiştir.

2) Katma değer üretim faktörlerine yapılan ödemelerin toplamı olarak hesaplanmıştır. Devletin malî yardım olarak İktisadî Devlet Teşekküllerine yapmış olduğu ödemeler katma değerden çıkartılmıştır. Daha doğrusu kâr ve zarardan indirilmiştir.

Diğer taraftan katma değerın gerçek artışının tespit edilebilmesi için katma değer deflasyona tâbi tutulmuş ve 1962 fiyatlarıyla ifade edilmiştir.

İstihdam :

İstihdamda bilfiil üretimde çalışan işçilerle bunların dışındakiler tefrik edilmemiştir. Bundan dolayı fiilen üretim işlerinde çalışanların produktivite değişmelerini tespit etmek imkânını bulamadık. Maamafih makro seviyede yapmış olduğumuz incelemelerde de bu tefriki yapmış değiliz.

TABLO 5
Kamu İktisadi Kuruluşlarında Prodüktivite Endeksi
1940 - 1968 (1940 = 100)

	Katma değer	İstihdam	İşçi Başına Sermaye	İşçi Başına Prodüktivite
Sanayi	1236	355	228	349
İmalat Sanayi	1295	443	126	293
1. Ağır »	4590	968	58	474
2. Gıda »	849	200	140	427
3. Mensucat »	518	338	100	153
4. Diğer »	1715	1022	413	168
Madencilik	805	254	61	317
Enerji	1910	503	366	381

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi 28 yıllık bir devre zarfında işçi başına prodüktivite sanayide yılda ortalama olarak % 4,5, imalâta % 4, madencilikte % 4,2 artış göstermiştir.

İmalât sanayiini teşkil eden ve Ağır sanayi, Gıda Maddeleri Sanayii, Mensucat Sanayii ve Diğer sanayiiler olarak tasnif edilen gruplarda farklı prodüktivite artışları görülmektedir. Mensucat sanayii işçi başına prodüktivite yılda % 1,5 Diğer Sanayiilerde yıllık artış % 1,8 artış göstermiştir. Buna mukabil Gıda Sanayiilerinde yıllık artış % 5,3 gibi yüksek bir orandır. Ağır sanayii grubunda görülen yıllık % 5,7 prodüktivite artışının devrenin ilk yıllarında kapasitenin tam olarak kullanılmamasıyla ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu İktisadi Sektöründe görülen prodüktivite eğilimlerini sanayi sektörünün bütününe teşmil etmek ne dereceye kadar uygundur?

1) Kamu İktisadi Teşebbüsleri büyük işletmelerden meydana gelmektedir bu itibarla bu ünitelerde prodüktivitenin daha yüksek olması ve daha süratle artması beklenir.

2) Buna mukabil Kamu Teşebbüslerinde personel siyasetinin iktisadi mülahazalardan ziyade siyasi etkiler altında olması muhtemeldir.

Bu iki faktörün etkisi altında toplam sanayii sektöründe işçi başına produktivitenin kamu sektörü için tespit etmiş olduğumuz % 4,5 in biraz altında olması kuvvetle muhtemeldir.

Nitekim Birinci Beş Yıllık Plân Devresini kapsayan beş yıl için yapılan hesaplamalar Sanayi Sektörü için yıllık produktivite artışlarının % 3,2 olduğunu göstermektedir.

TABLO 6
Prodüktivite Değişmeleri
1962 - 1967 (1962 = 100)

Sektörler	Gelir	İstihdam	Prodüktivite
Sanayii	158,7	135,8	116,8
İnşaat	147,0	147,9	99,9
Ticaret	146,3	119,3	122,6
Ulaştırma	141,9	134,3	105,7
Tarım Dışı	149,6	135,8	110,2

Kaynaklar : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı s. 143, Tablo 59, s. 12, Tablo 2 ve 1969 Yıllık Programı s. 34 Tablo 1.

Çalışmamızın başında yapmış olduğumuz makro seviyedeki çalışmaların sonuçlarına çok yakın olan % 3,2 yıllık artışa mukabil aynı tablo üzerinde inşaat gibi son on yılda özellikle toprak harfiyatında makineleşme eğilimi artmış ve iş gücü yerine sermaye ikamesi meydana gelmiş bir sektörde işçi başına produktivitenin azalmış olması kabul edilmesi imkânsız bir sonuçtur. Kısmen bu sebepten dolayı tarım dışı sektörlerde produktivite artışı yıllık % 2 gibi çok düşük bir oran göstermektedir.

İşçi başına produktivitedeki artışları hangi faktörlere bağlayabiliriz. İşçilerin maharetindeki gelişme, gayretlerindeki artış produktivitedeki bu artışı yaratmış olabilir. Fakat ele aldığımız devre zarfında işçilerin artan miktarlarda sermaye kullanmaları veya sevk ve idarede meydana gelen düzenlemeler produktivite artışının sebebi olarak gösterilebilir.

Bu sebepleri özetlemeye çalışırsak

- 1) İşçi başına sermayenin miktarında meydana gelen artış.
- 2) Emek ve sermayenin kalitesinde meydana gelen düzelme.
- 3) Üretim denkleminde açık olarak görülmeyen inputların miktar ve kalitelerindeki değişme.
- 4) Teknik ilerleme
- 5) Ekonominin büyümesi
- 6) Ekonomiyi meydana getiren kollara verilen nisbi ağırlığın değişmesi.

1939-1968 yılları arasında Kamu İktisadî sektörü için yapmış olduğumuz incelemede «İşçi başına sermaye miktarında meydana gelen artışla ilgili sonuçlara varmış bulunuyoruz. Bu sonuçların özel sektöre teşmil edilip edilmemesi sorununa yukarıda temas etmiştik.

Prodüktivite bakımından milletlerarası bazı mukayeseler

Yabancı memleketlerdeki prodüktivite artışlarıyla mukayese edildiği takdirde memleketimizdeki işçi başına prodüktivite artışlarının çok sınırlı olduğunu görürüz. İşçi başına ürün istatistikleri ancak 35 memleket hakkında mevcuttur; maamafih bu memleketler dünyadaki belli başlı sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan memleketleri içine almaktadır.

Madencilik, imalât ve enerjiyi kapsayan sanayi sektöründe 1953-1961 yılları arasında Japonya işçi başına yılda % 6 prodüktivite artışı sağlamıştır. Japonya hariç Doğu ve Güney Doğu Asya takriben % 5, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, Fransa, Batı Almanya ve İtalya ortalama olarak % 5, Latin Amerika memleketleri % 4, Demir perde haricindeki diğer Avrupa memleketleri % 3 ün biraz üstünde ve A.B.D. de yıllık % 3 bir artış sağlamıştır. Sanayimizde son on beş yılda görülen yıllık prodüktivite artışı % 3 ü geçmemektedir.

Japonya'da, Asya'da ve Latin Amerika'da işçi başına prodüktivitede yüksek artış hızlarının sebebi 1950 lerin başında bu memleketlerde işçi prodüktivitesinin çok düşük olması ve bu düşük temel üzerinde çok hızlı bir gelişme sağlamış olmalarıdır.

Bir memleketin imalât sektörü küçükse, bol miktarda emek kullanıyorsa, kullandığı makine ve teçhizat basit ise, ve sınırlı miktarda enerji kullanıyorsa bu memleket emek prodüktivitesini süratle artırabilir. Böyle bir memlekete gereken şey az sayıda da olsa modern fabrikaların açılmasıdır. Bu fabrikalarda emek prodüktivitesi eski fabrikalara kıyasla çok yüksek olacaktır, üstelik bu fabrikalar kurulmadan evvel sanayi ürünü çok düşük olduğu

TABLO 7
İmalât Sanayiindeki İşçi Başına Üründe
Ortalama Yıllık Artış 1948 - 1961

Ortalama Yıllık Artış	Gelişmiş	Az Gelişmiş	Doğu Bloku
% 9-9,9	Japonya		
% 8-8,9	Venezuela		
% 7-7,9		Brezilya	Polonya Doğu Almanya
% 6-6,9	İtalya	Filipinler	
	Batı Berlin	Meksika	
% 5-5,9	Avusturya	Yunanistan	
	Fransa		
% 4-4,9	Hollanda		Macaristan
	Batı Almanya		
% 3-3,9	Finlandiya	TÜRKİYE	
	Norveç	Rodezya	
	Yeni Zelanda	Guatemala	
	A.B.D.	Peru	
		Hindistan	
% 2-2,9	Kanada	Şili	
	Danimarka		
	Arjantin		
	İngiltere		
	İrlanda		
	İsveç		
	Güney Afrika		
	Lüksemburg		

takdirde, bunların yüksek verimliliği toplam sanayiın verimliliğini büyük çapta etkileyecektir.

Bu düşünce tarzını kabul ettiğimiz takdirde memleketimizde de prodüktivite artışının süratlenmesi gerekmektedir. Halbuki sanayimizde müşahade edilen prodüktivite artışları daha ziyade A.B.D. ve Avrupa'nın Demir perde ve Ortak Pazar haricindeki memleketlerin prodüktivitelerine daha yakındır.

İmalât sanayii için yapılan diğer bir inceleme (Tablo 7) üç doğu bloku memleketinde, gelişmişler arasında Japonya, Venezuela ve Ortak Pazar memleketlerinin, az gelişmişler arasında Brezilya, Filipinler, Meksika ve Yunanistan'ın daha yüksek prodüktivite gösterdiklerini göstermektedir.

Tarıma gelince yılda % 4 ve bunu aşkın prodüktivite artışı gösteren, on bir memleket vardır. Bunlar sırasıyla Hollanda, Avusturya, A.B.D., Danimarka, Fransa, İtalya, Japonya, Finlandiya, İrlanda, Kanada, Avustralyadır.

% 4 prodüktivite artışına yükselemeyen memleketler ise Yunanistan, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, Şili, İsviçre, Filipinler, Hindistan, Tayland, Mısır, ve Portekizden ibarettir. Türkiye tarımı da yılda ortalama % 3 lük prodüktivite artışıyla bu son grup içinde bulunmaktadır.

SONUÇ ve ÖZET :

1 — Son on yılda makro seviyedeki prodüktivite değişimleri ekonomimizde mevcut olan verimsizliklerin azaldığına değil çoğaldığına işaret etmektedir.

Fiili durum böyle olduğu gibi Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlar da kaynakların dağılımındaki verimsizliklerin artmasını öngörmüşlerdir. Üstelik 3. ve 4. Beş Yıllık Plânların ön çalışmalara uygun olarak yapılacağını farzederek verimsizlikleri artırıcı eğilimlerin 1982 yılına kadar devam edeceğini görürüz.

2 — İş gücünden tam olarak faydalanılmamaktadır. Yakın gelecekte işsizlik durumunun düzeltilmesi ihtimali çok sınırlıdır.

Bugün 0-14 yaş grubunda olanları veri olarak almak gerekiyor. Bunların işgücüne katılma oranlarında bir düşme beklenmektedir, fakat bu eğilim işsizlik meselesinin ciddiyetini ortadan kaldıracak mahiyette değildir.

3 — Tarım sektörünün son on beş yıldaki kalkınma hızı 1927-1970 trendi olan yıllık % 3 hızı aşamamış, tarım sektörü yeni iş gücünü verimli olarak kullanamamış kalkınmaya çok sınırlı bir katkıda bulunmuştur.

4 — Tarım dışındaki Sanayi ve Hizmetler sektörleri ise artan işgücünü istihdam etmekte yetersiz kalmıştır.

Bunun sebeplerini şu şekilde özetleyebiliriz :

a) Tarım dışı sektörlerde kalkınma hızı kâfi derecede yüksek olmamıştır.

b) Tarım dışı sektörlerdeki produktivite artışları istihdam imkânlarını sınırlandırmıştır. Produktivite artışları Devlet Planlama Teşkilâtının Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlarda kullanılan artış hızlarını aşmıştır.

c) İstihdamla ilgili hesaplar yapılırken sermaye ile emek arasındaki ikame imkânları hesaba katılmamıştır.

5 — Çeşitli sebeplerle son yirmi yılda sermayede yoğun teknolojilere doğru bir kayma olmuştur.

a) Birçok endüstrilerde üretim (oluşumun) vetiresinin mahiyeti, uygulanacak teknolojinin sabit faktör oranlarında olmasını gerektirebilir.

b) Gelişmemiş memleketlerin müteşebbisleri sabit katsayılı üretim fonksiyonu karşısında olduklarını zannedebilirler. A.B.D. de veya Almanya'da tatbik edilen üretim şeklinin en iyi tek yol olduğunu ve bu yolun yüksek sermaye-emek oranları arzettiğini zannedebilirler.

c) Makine ve teçhizat imalâtçıları ileri sanayi memleketlerinde bulundukları için teknoloji seçimini sanayi memleketlerinin faktör fiyatları tayin etmektedir. Geri kalmış memleketlere kıyasla bu memleketlerde işgücü daha nadir ve daha pahalıdır. Alternat

tif üretim vetireleri mevcut olmakla beraber, ileri sanayi memleketlerinde geliştirilmiş olduğu için hepsinin sermaye yoğunluğu nispeten yüksektir.

d) Batı teknolojisine alışmış bulunan makine mühendisleri, imalât vetirelerinde fiilen mevcut olan tercihler dizisine özellikle ileri memleketlerin teknolojisi gelişmemiş memleketlerin şartlarına intibak ettirmek imkânlarına karşı fazla ilgi göstermemekte, gelişmemiş memleketlerin idarecilerini ve müteşebbislerini lüzumsuz teknik tahditler karşısına bırakmaktadırlar.

e) Döviz ve kredi imkânları makine satın alırken hesaba katılan önemli bir faktördür. Kredi veren memleket, borçlu memleket, mallarını satabilmek gayesiyle şartlar kabul ettirebilir. Aynı durum kredi verenin bir devlet değil de bir firma olması halinde varit olabilir. Bu itibarla tam otomatik bir makine satan yabancı bir firma makul şartlarla ve kredi ile satarken, daha az otomatik makine satan daha elverişsiz şartlar teklif etmektedir. Bu şartlar altında üretim faktörleri arasında değişen oranlar üzerinde durmak kimsenin aklına gelmez.

g) İşgücü ve Sermayenin nisbî kıtlıklarına oranla ücretler daha yüksek faiz hadleriyle kambiyo hadleri daha düşük seviyede tutulmuş olduğu için sermaye yoğun teknolojilere kaymıştır.

6 — Bir taraftan ücretlerin düşürülmesi diğer taraftan sermaye terakümünün hızlanmasını sağlamak çözüm yolu olarak gözükiyorsa da bu alternatif sosyal adalet bakımından olsun toplumumuzun sıhhatli bir şekilde gelişmesi bakımından olsun kabul edilemez.

7 — Sosyal adalete uygun çözüm ne olabilir?

a) İşçilere ücretlerinin dışında nakdî ve aynı menfaatler sağlamak.

aa) Sosyal Sigortalar yolu ile işçileri konut sahibi yapmak diğer bir ifade ile ücret gelirlerine ilâveten işçilerin bir rant geliri sağlamalarını mümkün kılmak.

bb) Kârdan bir hisse almalarını sağlayacak mekanizmayı geliştirmek.

cc) Devletin işçilere sağladığı eğitim, sağlık, beledi hizmetler, kültür hizmetlerini geliştirmek.

dd) Özel ve Kamu Kuruluşlarının fiilen ödedikleri ücretlerin azaltılmasını sağlayacak şekilde Devletin ücretin bir yüzdesini sübvansiyon olarak firmalara ödemesi veya firmalardan aldığı vergilerde ödenen ücretin bir yüzdesi kadar indirim yapması.

TÜRK İŞÇİ HAREKETİ
PLÂNLİ DÖNEMDE SOSYO-EKONOMİK FONKSİYONLARI
VE İSTİHDAM İLE İLGİSİ

Gül Neşe EREL
Türk-İş

TÜRK İŞÇİ HAREKETİ PLÂNLİ DÖNEMDE SOSYO-EKONOMİK FONKSİYONLARI VE İSTİHDAM İLE İLGİSİ

(Sunan : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türk-İş)

Beşinci Çalışma Meclisi, siyasal, ekonomik ve sosyal açıdan yurdumuzun en kritik dönemlerinden birinde toplanmış bulunuyor.

1971 yılı, ekonomik ve sosyal sorunların ve kalkınma çabalarının geniş bir şekilde ele alındığı bir dönem olarak hatırlanacaktır.

Bilindiği üzere, Ocak 1971, Birleşmiş Milletler İkinci On Yıllık Kalkınma Dönemi'nin başlangıç tarihidir.

Mart 1971'den bu yana, yurdumuzda, plân disiplini içinde kalkınma çabalarının neden olumlu sonuç vermediği Hükûmet seviyesinde de ele alınmış bulunmaktadır.

Türkiye nihayet, ekonomimizi ve sosyal hayatı saran ağır problemlerin ancak yapısal tedbirlerle, köklü reformlarla çözümlenebileceği yolundaki yerleşmiş işçi görüşünün Hükûmet edenlerce de açıkca paylaşıldığı bir noktaya ulaşmıştır.

Bu küçümsenemeyecek bir aşamadır.

MUTSUZ ULUSLAR VE TÜRKİYE

1961 - 1971 döneminde uluslararası alanda girilen ve geri kalmış ülkeleri geliştirmeye yönelmesi beklenen çabalar, maalesef,

olumlu sonuçlar vermemiştir. Bu dönemde, geri ülkeleri daha da gerilere götüren ekonomik ve sosyal koşullara tanık olunmuştur. Dünya nüfusunun geniş bir kesimi, bu dönemde, gene aç, gene işsiz, gene eğitimsiz gene konutsuz durumunu muhafaza etmiştir. Madolyonun diğer yüzü ise farklıdır. Azınlık teşkil eden bir grup ulus, varlıklarına varlık katmışlardır.

1971 yılı başında, uluslararası alanda kalkınma çabalarının yeni bir anlayışla yeni baştan düzenlenmesi, yeni bir kalkınma stratejisi izlenilmesi gereğinin kesinlikle ortaya konduğu onbir ay öncesinde karşılaşılan tablo şudur :

Dünya nüfusunun % 66'sını teşkil eden bir çoğunluk dünya da gelirin % 12.5'ünü; % 34'ünü teşkil eden bir azınlık ise gelirin % 87.5'ünü almaktadırlar.

1961'de Birleşmiş Milletler Kalkınma Savaşı'nın ilk ortaya atıldığı günlerde, büyük bir ümitle geleceğe yönelen Türkiye'de, ne yazık ki, on yıllık dönem sonunda, halâ bu mutsuz % 66'lık grubun üyesi olmakta devam etmektedir.

ÇALIŞMA MECLİSİNİN ÖNEMLİ YÖNÜ

Beşinci Çalışma Meclisi, işte, tüm mutsuz uluslar için yeni bir anlayışla, sosyal adaletsizliğin kol gezdiği dünyamızda yeni bir ümit ışığının yaratılmak istenildiği sırada toplanmış bulunmaktadır.

Bu toplantının, Türk İşçi Hareketi için iki önemli yönü vardır :

Bunlardan ilki, Çalışma Meclisi'nin, geçmiş uygulamanın bugün içinde bulunduğumuz durum bakımından hiçbir tartışmaya imkân bırakmayacak biçimdeki kesin başarısızlığının nedenlerini açıkca ortaya koymaya imkân hazırlamış olmasıdır. İkincisi ise, geçmiş acı tecrübelerin ışığında geleceği düzenlemesi beklenen çalışmalara ışık tutması ihtimalidir.

Çalışma Meclisi'nin «istihdam» gibi, kalkınma çabalarında başarının «kriteri» kabul edilebilecek bir soruna eğilmesi de dikkati çekicidir. Çalışma Bakanlığı'nun faaliyet ve etki alanını aşan bu so-

runun tartışılmasında, Çalışma Meclisi'nin çabasının ciddi bir başlangıç teşkil etmesini temenni ediyoruz.

PLANLAMA : ANAYASAL BİR İLKE

Toplumumuzu çepeçevre kuşatan ekonomik ve sosyal bunalımlarla geri kalmışlığımız arasındaki kesin bağlantı, 1961'lerde, mutsuz tüm uluslarda olduğu gibi, Türkiyemizde de kabul edilmiştir.

Kalkınma sürecinin Devletce hızlandırılması prensibinin benimsenmesi ve bunun en etkin aracının «plânlı siyaset sistemi»ni, bir «Anayasa kurumu» haline getirmiştir.

Bu değerlendirmede, tutarlı bir anlayış ve gerçekçi bir görüşle, başlıca sorunumuzun, «hızla kalkınmak, ekonomik ve sosyal dertlerimize, sosyal adaletçi bir görüşle çözüm bulmak» olduğu saptanmıştır.

Bu görüşten hareketle, Türk Anayasası, ulusal özelemler doğrultusunda gelişmeyi hızlandırmayı amaç alan; ekonomik, sosyal ve kültürel kapsamlı, kavrayıcı ve bütüncü bir «planlama anlayışını» seçmiştir.

1961 Anayasası, «plânlı kalkınma» ilkesini bir «kamu düzeni» aracı olarak yerine oturturken, aynı zamanda, klâsik hak ve özgürlükleri, siyasal, sosyal, ekonomik nitelikte yeni hak ve özgürlüklerle pekleştirerek, Devlete «açık» ödevler vermiş, Devlet yönetiminde izlenilmek gereken yolu saptamıştır.

Anayasamızın «sosyal adalet ve gelir dağılımına ilişkin hükümleri» ile «Kalkınmanın gereklerini, koşullarını ve devamlılığını sağlayacak hükümleri» arasında kurduğu kesin bağ, sosyo-ekonomik gelişme sürecimizi doğrudan doğruya etkilemesi gereken temel rehber, kaynak niteliğindedir.

Anayasa ile Türk kamu düzenine getirilen kuralların en önemlisi ise, tereddütsüz, «kalkınmanın plânla olacağı; kalkınma plânı yapmanın devlet ödevi olduğu; plânların bütünlüğünün korunması zorunluluğu» ilkeleridir.

İŞÇİ HAREKETİ VE PLANLAMA

Plânlı kalkınma ihtiyacının bir «anayasal ilke» niteliğinde ortaya konması, Türk İşçi Hareketi'nin 1946'lardan beri savunduğu bir temel görüşün benimsenmesi anlamını taşımaktaydı.

1961 aşamasının varlıksız kitlelerin temsilcisi sıfatıyla ilk takipçisinin ve destekleyicisinin Türk işçileri olması bundandır. Bu, bir yönüyle, «sendikacılık hareketinin geleneksel ekonomik düzen anlayışıdır», diğer yönüyle, «yurt gerçeklerinin» doğal bir sonucuydu.

Türk İşçi Hareketi bu konudaki görüşünü şöyle saptamıştır :

«Demokratik bir sistem içinde hızlı, dengeli ve adil bir kalkınma için planlamanın gerekli olduğu açıktır. Planlama, ekonomik çalışmalara yön veren, yol gösteren, kamu ve özel sektör arasında ahenk sağlamayı hedef tutan, tekrarları önleyen, atılan adımları birbirini ile bağdaştırıp, koordine eden, çelişmelere engel olan bir uyum şeklidir...»

Türk İşçi Hareketi bakımından, kalkınmanın, geri kalmış bulunan toplumumuzun belli politikalarla, bilerek ve isteyerek hızlandırılması anlamına geldiği, bir kamu otoritesinin etkisini varsaydığı, bu otoritenin tercihlerini içeren normatif nitelikte bir kavram olduğu da tereddütsüzdür. Bu Türk İşçi Hareketi'nin, «... plân, belli sonuçlar elde etmek için ekonomik hayatın belli unsurlarına, belli ölçüde müdahale etmeyi gerektirecek bir araçtır...» görüşüyle sabittir. Sosyal Adalet hedef ve ilkelerinden uzaklaşmış olmadıkça, plânlı Disiplin çerçevesinde, kaynağını «sendikal özgürlüklerden alan engin serbesti prensibi»nden fedakârlıklar yapılabileceği de Türk işçilerince reddedilmemiştir.

SOSYO-EKONOMİK FONKSİYONLARI SINIRLAMA ÇABASI

Bu noktada, Türk İşçi Hareketi'nin bu görüşlerle mücehhez hale gelmesini etkileyen nedenler üzerinde durulmalıdır.

İşçiler, herşeyden önce, plânlı kalkınma döneminde, başarı için gerekli olan temel reformların süratle yapılacağını; sosyo-ekonomik

fonksiyonların daha bilinçli bir şekilde yürütülebilme olanaklarının sağlanacağını düşünmüşlerdir. Türkiyemizi çember içine alan ekonomik, sosyal, kültürel bunalıma, köklü, yapısal tedbirlerle çare bulunması olanağının plânlı dönemle açılacağına inanmışlardır.

İtiraf edilmelidir ki, sosyal adalete dayalı, istihdam sorununu çözümlemeyi, millî geliri arttırmayı ve dağılımında adaleti sağlamayı hedef alan bir plânlama anlayışında, işçi hareketinin sosyo-ekonomik fonksiyonlarını sınırlama çabasının rağbet göreceği akla getirilmemiştir. Bu alanda, başarılı plân tecrübelerinden ders alınacağı, plânın hazırlanmasında, yürütümünde ve denetiminde çalışanların yakın işbirliğinden yararlanılacağı düşünülmüştür.

Türk İşçi Hareketine tüm uyarılarına rağmen, bu imkânın verilmediği, yurdumuzun bugün içinde bulunduğu durum ve toplumca yaşadığımız ekonomik ve sosyal anarşi ile sabittir.

İKİ HATA VE KAÇINILMAZ SONUÇ

İşçilerin, plânlı kalkınmada başarı için «ön şart» olan «kitleleri plân hedefleri ve ilkeleri çerçevesinde harekete geçirebilme olanağını» yaratabilecek başlıca organize güç olduğu görüşü, 1971 Dünyasında ne kadar geçerli ise, 1961 şartlarında da, aynı derecede önem taşımaktaydı.

Hükûmet adamlarının bu faktörü dikkatlice değerlendirilmemiş olması, bu alanda yapılan ilk hatayı ve maalesef» en vahimini» teşkil etmiştir.

Bu hata, anayasal amaçlarla siyasî ve yönetsel davranışların uyuşma halinde olmadığı ülkemizde, plânlama çalışmalarını ve uygulamasını kaçınılmaz sonucuna, başarısızlığa, sürüklemiştir.

KARŞI ETKENLERİN DESTEKLENMESİ

Tüm kalkınma plânlarının, özellikle sosyo-ekonomik kalkınma plânlarının hazırlık safhasında ve uygulamada çeşitli engellerle karşılaşması mukadderdir.

Kişilerin «özçikarı prensibi» ne dayanan, ilerleme için, evrensel kanunların serbestçi işleyişine engel olunmamak gerektiğini savunan çevreler, yurdumuzda da, plânlama çalışmalarında ve uygulamasında, işçi hareketine gerekli katılma olanağının sağlanmak istenilmemesinden geniş ölçüde yararlanma yolunu bulabilmişlerdir.

Bu karşı etkenlerin, 1961-1971 dönemindeki tüm kalkınma çabalarımızda, plânlamanın benimsenmesine ve başarı göstermesine engel oldukları, plânlama aracını yıprattıkları bugün hemen herkezce kabul edilen bir vakıadır.

Plânlama tecrübesinin, Türk kalkınmasına özlenen hızı vermemesinde, dışa bağılılığın ve dış açıkların devamında, yapısal sorunlara yapısal, köklü tedbirler getirilememiş olmasında, Anayasamızın öngördüğünün dışında bir ekonomik kalkınma şeklini hakim kılmaya çalışanların etkisi muhakkaktır.

Bu karşı etkenlerin, siyasi ve yönetsel davranışlarla da desteklenmesi, 1961 lerin ümit kapısı olan ve Anayasamızca bir kamu kurumu niteliği tanınan plânlamanın ve plânların, zamanla, özel çıkarların iftihar vesilesi olmasına yol açmıştır.

NEREDEN NEREYE...

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı hakkında, «... Özel tasarruf ve yatırımları teşvik edici bir mali politika takip edileceği yolunda zaman zaman rastlanan pasajlar yanında, çok sık olarak, asıl amacın süratle kalkınmak olduğunu unutan ve bu hedefle telifi güç olan, rakip, çelişmeli ilkelerin sık sık tekrar edildiğine şahit ol-maktayız. Özel tasarruf, yatırım ve özel teşebbüs faaliyetlerinin destekleneceğini vaat eden temennilerin nasıl gerçekleştirileceği hususunda plânda kâfi bir vuzuh bulunmadığı kanaatindeyiz...» diyen bu çevrelerin, zamanla, gelişmeyi nasıl gördükleri şu sözlerinden anlaşılabilir :

«... Evvelâ tebşir edelim ki, 1968 yılı, iktisadiyatımız ve camiamız bakımından gayet parlak bir perspektifle girmiş bulunmaktadır. Şöyle ki, 1968 yılında tatbikata konulan İkinci Beş Yıllık Kal-

kınma Plânı ile müteşebbisin, sermayenin ve yabancı sermayenin beklediği müsait ortam getirilmiştir... Binaenaleyh, kuracağımız teşebbüslerde kârlılık birinci prensibimizi teşkil etmelidir...»

Kalkınma sürecinin «devletçe hızlandırılması» prensibinden ne ölçüde sapma olduğunu gene en yetkili temsilcilerinin şu sözleriyle ortaya koymak mümkündür :

«... Görülüyor ki, camia olarak, öteden beri üzerinde durduğumuz ve her fırsatta tayin ve tesbit edilmesini istediğimiz kamu sektörü ve özel sektör faaliyet sahaları, görüşümüze uygun olarak, ayrılmış ve yine görüşümüze uygun olarak, özel teşebbüsün müreffeh Türkiye hedefinin tahakkuk ettirilmesinde üzerine düşeni yapabilmesi için lüzumlu ortamın sağlanacağı tey'id edilmiş bulunmaktadır. Plânlama Teşkilâtına götürülen özel sektör teklifleri bütün camiamızın yardımı ile hazırlanmıştır. Bu tekliflerde özel sektörün temel istekleri bulunmaktadır. Plânlama Teşkilâtı bu tekliflerimizi plân hazırlığında göz önünde tutmuş ve ana prensiplerimiz plânda yer almıştır...»

YORGANI BÜYÜLTEBİLMEK SORUNU

Yurdumuz ve geleceği açısından bir «varoluş ya da yok oluş» sorunu olarak kabul edilen plânlama siyasetinden böylesine kesin hatlarla dönüş yapılması, hiç tereddütsüz, bugünleri yaratmıştır.

Aynı dönemde, Türk İşçi Hareketi, sosyo-ekonomik gelişme sürecinin etkenliğini arttırmak için süratle yapısal tedbirlere eğilinmek gerektiğini ısrarla savunmaktadır.

Yurt ve toplum sorunlarını tümüyle kapsayan ve kavrayan «24 ilke» bu dönemin mahsulüdür.

Türk-İş'in 1965'lerde ortaya koyduğu gibi, «... hayat seviyesi düşük ve nüfus artış hızı yüksek olan ülkemizde kalkınma hızını azami seviyeye çıkarmak, bunun için de geniş çapta yatırım yapmak gerekmektedir. İhtiyaçlar büyümekte, malî imkânlar dış yardımlara nazaran cılız kalmaktadır. Enflasyon, ihtiyaçların basıncı ve malî yetersizlik arasındaki dengesizliğin kesin sonucudur. Ayağı yorgana göre uzatmak ise güç ve ızdıraplıdır; zira yorgan

küçüktür. Bu durumda yapılacak iş yorganı büyültmektir. Yorganı büyültmek de köklü reformları gerektirmekte» dir.

BİR DİĞER TUTARSIZLIK ÖRNEĞİ

«Yapısal sorunlara yapısal tedbirlerle çözüm» isteyen Türk İşçi Hareketi'ne yöneltilen hücumlar, yakın geçmişin plân uygulamasının ve anlayışının bir diğer tutarsızlık örneğidir.

Bu hücumlar o noktaya varmıştır ki, Türk İşçi Hareketi, israf zihniyetinin, mazideki hatalı yatırım kararlarının, hatalı fiyat ve üretim politikalarının kamu sektöründe yarattığı açıkları kapamak, para darlığından sızlanan özel teşebbüsü tatmin etmek için izlenilen enflasyonist politikanın müsebbibi olarak gösterilmeye çalışılmıştır.

Millî gelir dağılımındaki adaletsizlikler gözlerden gizlenilme, sorumsuz kârlılık anlayışının tehdidi altındaki reel ücretlerin durumu unutturulmaya uğraşarak, toplu sözleşme düzeni suçlanmaya çalışılmıştır.

Yurdumuzun sosyal adaletsizlikle malûl yapısına uymayan çeşitli öneriler ortaya atılmıştır.

Ve nihayet, on yıl sonra, toplumca, Anayasamızın öngördüğü, yurt ihtiyaçlarından doğan köklü reformların derhal yapılması gereğinin kesinlikle hatırlatıldığı bir döneme gelinmiştir.

Bu, Türk İşçi Hareketi'nin ekonomik ve sosyal görüşlerinin ne kadar haklı, ne kadar gerçekçi temellere oturduğunu gösteren çok önemli bir oluşumdur.

Şurasını önemle belirtmek gerekir ki, sosyo-ekonomik fonksiyonlardan beklenen başarının sağlanabilmesi, sosyo-ekonomik plânlamanın, geçmişteki durumun aksine, yozlaştırılmamasına bağlıdır.

Kitleleri harekete geçirme, temel yurt ve toplum sorunlarını çözümlemeye çalışmada birleştirme, ancak bunu yapabilecek kuruluşlar tarafından sağlanabilir.

Bu kuruluşlar, bağımsız, hür sendikalarlardır.

Geçmişin acı tecrübesinden ders alarak gelecek düzenlenirken, Türk İşçi Hareketi'nin bu özelliği mutlaka dikkate alınmalıdır.

Bu alanda, Türk İşçi Hareketi tarafından 1963 lerde ortaya atılan bir «Plânlama Konseyi» kurulması görüşü önemli bir adım teşkil edebilir. Hükümet-işçi-işveren temsilcilerinin sorumluluk yüklenebilecekleri bu çeşit bir «danışma kurulu», plânlama çalışmalarının ve uygulamasının özel çıkarlara tâbi kılınmasını önleyebilir; kalkınmanın devletçe hızlandırılması prensibinin gereklerinin eksiksiz yerine getirilmesine hizmet edebilir; plânlama ve programlamada «demokratik karar alma kavramının yerleşmesini» sağlayabilir.

1964 yılında Türk İşçi Hareketi tarafından sunulan ve Uluslararası Çalışma Teşkilâtı'nca oybirliği ile kabul edilen «Plânlama konseyi»nin meydana getirilmesinde ve çalışmalarında dikkate alınmak gereken prensiplerin «kaynağını» teşkil edebilir.

SOSYO-EKONOMİK FONKSİYONLARIN YÜRÜTÜMÜ İÇİN...

Kaynağını Anayasadan alan bir «kamu kurumu» niteliğindeki Türk plânlaması, toplumun ilerleyişini hızlandırmak için izlenilecek kültürel, ekonomik ve sosyal politikaların tümünü, sistemli bir biçimde, ortaya koyacağı plânlarda toplamaya mecburdur. Bu sistemli araç bir devlet siyaseti olarak uygulanmak gerekir. Bu her alanda, ileriye dönük ve sürekli bir değişimi amaç almalıdır. Değişmenin başarılı olabilmesi için, ulusal yarar prensipleri ile çelişmeyen bir özgürlüğün toplumda egemen olması, engelleyici kurum ve kuralların ortadan kaldırılması, insan unsurunun kendisinden bekleneni ortaya koyabileceği bir güvenlik ortamının kurulması ve bunun bütünüyle, tüm halkımızı içine alması şarttır. Gelişmeyi, devletin bilinçli, demokratik karar ve tercihlerine bırakmak istemeyen; toplum yararı yerine, kişilerin öz çıkarlarını, ekonomik ve sosyal oluşumda hakim kılmaya çalışan çevrelerin bu çabaları mutlaka önlenmelidir.

Bu alanda, toprak reformu yapılmasını, dış ticaretimizin belirli ölçülerde devletleştirilmesini, yer altı kaynaklarımızın millileştirilmesini, vergilendirmede, eğitimde adil bir düzenin kurulmasını öngören Türk İşçi Hareketi'nin «24 ilke» si, çok önemli bir kaynak teşkil edebilir. Külfette ve nimette âdil bir ulusal dağılım

gerçekleştirildiği, yapısal sorunlara yapısal tedbirlerle eğilinildiği sürece, Türk İşçi Hareketi, kitleleri plân hedefleri çerçevesinde birleştirme görevini eksiksiz yapacaktır. Kooperatifçilik Hareketinin fonksiyoner hale getirilmesinde, her şekil ve seviyede eğitim faaliyetlerinin yürütümünde, sosyal güvenlik müesseselerinin geliştirilmesinde ve genişletilmesinde, etkili bir işbirliğinin yapılması mümkündür.

Bütün bunlar için ön şart, haklara ve özgürlüklere, toplum ve yurt çıkarları ile çelişmedikleri sürece saygı, karşılıklı güven ve iyi niyettir.

İŞSİZLİKLE SAVAŞ

Mutsuz tüm uluslarda olduğu gibi, yurdumuzda da işsizlik, geri kalmışlığımızın en acı, en adaletsiz yönünü teşkil etmektedir.

İşsizlik, yurdumuzun ekonomik kalkınma çabalarında, üzerinde en hassasiyetle durulması gereken sorunumuzdur.

İşsizlikle savaş, herşeyden önce, bir anayasal ödevdir. İktisadi hayatın, adalete, TAM ÇALIŞMA ESASINA ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenmesi bir Anayasa emridir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde işsizlik sorunu, öngörülen çözüme kavuşturulamamıştır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ise, ekonomik gelişmenin işsizlik sorununu-kendiliğinden çözeceği gibi bir varsayımdan hareket etmiştir. Bunların temel nedenleri hakkındaki görüşlerimizi yukarıda etraflıca arzetmiş bulunuyoruz.

Yurdumuzun acı realitesi, milli gelirin çok düşük, işsizliğin çok yüksek bir seviyede bulunmasıdır.

Ekonomimiz yıllardır, enflasyon ile durgunluk arasında bocalamaktadır.

Milli geliri hızla arttırmak ve işsizliği azaltmak için, Kalkınma Plânlarında öngörülen yatırım hacminin, enflasyona gidilmeksizin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu da vergi kaçakçılığını

önleyen ve yüksek tarım gelirlerini gerçekten vergilendiren ciddi bir vergi reformunun yapılmasını, kamu yatırımlarının zamanında ve eksiksiz gerçekleştirilebilmesi için gerekli idarî reform tedbirlerinin alınmasını, özel sektör tasarruflarının, Anayasaca Devlete verilen «yatırımları toplum yararının gerektirdiği öncelikle yönelmek» ödevinin ışığı altında; verimli yatırımlara yöneltilmesini, döviz ve yatırım kaynaklarımızı kurutan ithalat-ihracat oyunlarına son verilmesini gerektirmektedir. Geçirdiğimiz dönemde, yapıdan doğan sorunların hemen hiçbirine yapısal tedbirlerle eğilinmemiş, kolay ve geçici tedbirlerle hastalık ağırlaştırılmıştır. Ciddi kabul edilemeyecek bir diğer günlük tedbir «yurt dışına işçi gönderme» uygulamasıdır. İşsizlik sorununu, Batı Avrupa ekonomilerinin kaderine bağlamak şaşılacak bir tedbirdir. Gün geçtikçe kapanan bu kapı, önümüzdeki yıllarda yurdumuzu altından kalkamayacağı bir problemle karşı karşıya bırakacaktır. Dışarıya işçi gönderilmesinin, sorunu, bir an için hafiflettiği kabul edilse bile, yurt içindeki açık işsizler, tarımdaki gizli işsizler ve büyük kentlerimizdeki gilzi işsizler çık gibi büyümektedir.

Emir { Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarının, bu alanda, aksayan bir yönü de, istihdamın etmenleri olan nüfus, eğitim teknoloji, yatırım gibi unsurları, yekdiğeri ile irtibatsız, müstakil faaliyet üniteleri olarak ele almış olmasıdır. Nüfusta amaç aile plânlaması iken, nüfus plânlaması durumuna getirilmiş, eğitim politikası ile üretim arasında bağ kurulamamış, yatırımlar konusunda alınması gerekli tedbirler, sadece, «özel sektörü teşvik tedbirleri» niteliğinde kalmıştır.

İşsizlik sorununun çözümü, özel ekonomi politikası tedbirlerinin alınmasını ve ekonomimizin «devletçe hızlandırılması prensibinden» sapmalar yapılmamasını gerektirmektedir.

Türk İşçi Hareketinin ekonomik ve sosyal görüşlerini yansıtan «24 İlke» çerçevesinde, Anayasanın öngördüğü temel reformlar derhal yapılmalıdır. Plân uygulamasında, hedeflerden saptırma çabalarına karşı, geniş işçi kitlelerini, kendi kuruluşları aracılığıyla plân hedef ve ilkelerinde birleştirmek suretiyle, mücadele edilmelidir.

Devlet sektörünü, özel sektör hizmetinde kullanmaya çalışan, yurt ekonomisinde özel sektörü esas alan, kalkınmayı özel sektör

eliyle gerçekleştirmeyi öngören zihniyetle mutlaka mücadele edilmelidir.

İşsizlikle savaşta alınabilecek özel ekonomi tedbirleri konusunda, yurt gerçekleştiklerine ve koşullarına uyduğu sürece, Uluslararası Çalışma Teşkilâtı (ILO) nın «istihdam» ile ilgili sözleşme ve tavsiye kararlarından, aynı kuruluşun 1969 yılında kabul edilen «Dünya İstihdam Programı»nda yer alan esaslardan yararlanabilme imkânları araştırılmalıdır.

Türk kalkınmasında başarının başta gelen ölçüsü, işsizlik sorununa getireceği çözümler olacaktır.

Türk İşçi Hareketi, bu alanda, sosyal adalet ilkelerine, hak ve özgürlüklerine ters düşmeyen tedbirleri desteklemiştir; desteklemeye devam edecektir.

TÜRK SANAYİNDE İSTİHDAM VE YATIRIM İLİŞKİLERİ

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TÜRK SANAYİNDE İSTİHDAM VE YATIRIM İLİŞKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM : İSTİHDAM SORUNU

1. Problemin Önemi ve İşbirliği İhtiyacı
2. Sanayi Sektöründe İstihdam ve Yatırım İlişkileri

İKİNCİ BÖLÜM : YATIRIM SORUNU

1. Siyâsi İstikrar
2. Ekonomik İstikrar
3. Sınâi Yatırımların Diğer Temel Unsurları ve Uygulamalar
 - Sermaye
 - Karma Teşebbüsler
 - Kredi Meselesi
 - Yabancı Para Meselesi
 - Teknik Bilgi ve Yetişmiş İnsan-Gücü Meselesi
 - Alt Yapı Meselesi
 - Formaliteler
 - Malî Düzenlemeler
4. Ortak Pazar Meseleleri

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM : ÇALIŞMA SORUNLARI

1. İşyerinde Çalışma Barışı ve Huzur
2. Toplu Sözleşme Düzeni
3. Sendikalar Hukuku
4. Sınâi Yatırımlarda Emek-Sermaye Tercihleri

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM : SONUÇ

TÜRK SANAYİİNDE İSTİHDAM VE YATIRIM İLİŞKİLERİ

BİRİNCİ BÖLÜM İSTİHDAM SORUNU

1. Problemin Önemi ve İşbirliği İhtiyacı

Bugün Türkiye'de sosyal ve ekonomik yönleri ile büyük ağırlık taşıyan istihdam probleminin öncelikle çözüm beklemekte olduğu şüphesizdir.

Kalkınma çabamızın bir temel hedefi vatandaşlarımızın refah seviyesini yükseltmek ise, kalkınmadan beklediğimiz bir diğer sonuç da her halde istihdam hacminin genişletilmesi, gizli ve açık işsizliğin ortadan kaldırılmasıdır. Bu nedenle, V. Çalışma Meclisi'nin ana teması olarak tam istihdama yönelme amacının seçilmiş ve tebliğ konularının bu anlayış çerçevesinde düzenlenmiş olmasında büyük isabet görmekteyiz. Hemen belirtmek isteriz ki, bu büyük ülke sorununa çözüm yolu bulunması ancak Hükûmet, İşveren ve İşçi grupları arasında ülke çıkarlarını ön plânda tutan bir işbirliği yapılması ile mümkün olacaktır.

Nüfusu hızla çoğalan Türkiyemiz'de, Devlet Plânlama Teşkilâtı rakkamlarına göre, işgücü arzı 1965-1971 devresinde ortalama olarak yılda 400 bin kişi kadar artmış; buna karşılık prodüktif istihdamdaki artışlar yılda ancak 235 bin kişi seviyesinde kalmıştır. Bu durum, ortalama olarak, her yıl işgücüne yeni katılan her 10 kişiden ancak 6'sına yurt içinde prodüktif iş imkânı yaratılabildiğini, 4 kişinin ise işgücü arz fazlası olarak biriktiğini ortaya koy-

maktadır. Yine Devlet Plânlama Teşkilâtı rakamlarına göre, 1965 yılında 1.028.000 kişi olan işgücü arz fazlası 1971 yılında 1.589.500 kişiye yükselmiş bulunmaktadır (1). Halen dış ülkelerde yarım milyondan fazla vatandaşımızın çalışma imkânına kavuşmasına ve Plânlı Kalkınma dönemindeki bütün ilerlemelere rağmen Türkiye'de bu ölçüdeki bir işsizliğin mevcudiyeti, bir yandan nüfus plânlaması sahasındaki düzenleyici çabalara devam olunmasını, diğer yandan geçmiş döneme kıyasla çok daha güçlü ve yoğun bir ekonomik gelişme çabasına, girmemizi ve aktif nüfus kategorisindeki vatandaşlarımıza yeni çalışma sahaları açmamızı gerektirmektedir. Bu yapılırken, dış ülkelerdeki işçilerimizin birgün yurda döneceklerini düşünmek de yerinde olacaktır.

İstihdam problemimizin bir diğer önemli yönüne başlangıçta değinmek fayda sağlayacaktır. Şöyle ki, 1971 yılı Kalkınma Programında yer alan aşağıdaki tablo, ekonomimizde 503.500 kişilik bir kalifiye eleman grubunun (sanatkârlar) istihdamına ihtiyaç bulunduğunu göstermektedir :

TABLO I

Meslekler	(15 ve + Yaş)		(Bin kişi) (Kadın + Erkek)	
	Arz	Talep	Açık	
I. Mühendisler ve Mimarlar	22,3	36,5	14,2	
II. Fen Memurları ve Teknisyenleri	41,9	68,5	26,6	
III. Ziraat ve Ormancılıkla ilgili Meslekler	13,4	19,2	5,8	
IV. Fizik ve Kimya ile ilgili meslekler	5,9	6,4	0,5	
V. Sanatkârlar	347,9	851,5	503,5	
VI. Sağlık elemanı	46,5	50,8	4,3	

Kaynak : DPT, 1971 Kalkınma Programı, sh. 601, Tablo 430.

(1) 1971 Kalkınma Programı, sh. 596 Tablo 427.

Bu durum, ülkemizdeki meslekî eğitim faaliyetlerinin, özellikle yurt dışına giden kalifiye işgücü de gözönüne alındığında, yetersiz kaldığının işaretidir. VII. ve VIII. Eğitim Şûralarında meslekî eğitim konusunda varılan önemli kararların bir an önce uygulama sahasına konulması suretiyle mevcut iş münhallerinin doldurulması istihdam sorunun çözümünde şüphesiz etkili bir adım olacaktır.

2. Sanayi Sektöründe İstihdam ve Yatırım İlişkileri

Sanayi sektöründe istihdam hacmini genişletecek yatırımlarla ilgili inceleme ve önerilere geçmeden önce, bu sektörün yaratılan istihdam açısından ve 1965-1971 yılları dönemi bakımından diğer sektörler ile karşılaştırılmasında fayda görülmektedir.

TABLO II

(15 ve + yaş)	(Kadın + Erkek)					(Bin kişi)
SEKTÖRLER	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Sanayi	1148	1240	1321	1402	1454	1549
İnşaat	389	409	441	470	499	529
Ticaret	349	366	402	420	436	457
Ulaştırma	304	321	342	366	386	411
Hizmetler	910	977	1052	1130	1213	1298
Tarım	9056	9044	8748	8897	8468	8769
Toplam istihdam	12156	12357	12306	12685	12456	13013

Kaynak : DPT, 1971 Kalkınma Programı, sh. 595, Tablo 426.

II. Tabloda yer alan bilgilerden, tarım sektöründe 1966-1971 yılları arasında yüzde 3,17 oranında bir istihdam daralması olduğu ve buna karşılık sanayi sektöründe aynı dönem içinde yüzde 34,93 oranında bir istihdam artışı meydana geldiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde genel istihdam seviyesinde ortalama olarak yüzde 7 oranında bir yükselme olmuştur. Tablo, II aynı zamanda, sanayi sektörünün 1.549.000 kişilik bir kadro ile tarım sektöründen sonra en fazla istihdam sağlayan çalışma sahası olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında her sektör için öngörülen istihdam hacmi ile Plân dönemi sonunda gerçekleş-tirilen sektörel istihdam payları dikkat çekicidir :

TABLO III

Sektörler	Birinci Plânda öngörülen		Gerçekleşen		(Bin kişi)
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Fark (Sayı)
Tarım	700,0	33,2	213,1	17,5	—486,9
Sanayi	316,0	14,9	375,5	30,9	59,5
İnşaat	204,0	9,6	152,8	12,6	— 51,2
Hizmetler	890,0	42,2	474,0	38,9	—416,0
Toplam	2110,0	100,0	1215,4	100,0	—894,6

Kaynak : DPT İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, sh. 130 Tablo 61.

III. Tablo, Plân dönemi sonunda, bütün sektörlerde, plânlanan istihdam seviyesine ulaşamadığını ve bu sektörlerdeki açıklara karşılık sadece sanayi sektöründe gayeye 59.500 kişilik bir istih-dam fazlası ile erişildiğini göstermektedir.

Sanayi sektöründe, 1964-1969 devresinde, sabit sermaye yatırımlarının istihdam hacminde meydana getirdiği artışlar oranı, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı hazırlıkları için kurulan Özel İhtisas Komisyonunca şu şekilde hesaplanmıştır :

TABLO IV

Yıllar	1965 Fiyatları ile 1963 = 100 Sabit Sermaye Yatırımlarındaki Yıllık Gelişme (%)	1963 = 100 Esaslı İstihdam Endeksindeki Yıllık Gelişme (%)
1964	2,0	2,4
1965	3,1	4,0
1966	21,3	9,5
1967	14,8	10,6
1968	26,5	11,2
1969	29,9	12,3
	97,6	50,0

IV. Tablo, sabit sermaye yatırımlarındaki her yüzde bir artışın istihdam hacminde yüzde 1/2 civarında bir artış yarattığını göstermektedir.

Ancak, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde, sanayi sektörü için öngörülen istihdam artışı henüz realize edilememiştir. (2) 1970 yılındaki sanayi sektörü istihdam açığının 387 bin kişi olduğu hesaplanmaktadır. (3)

Bu olayın sebeplerini gerek mevcut işletmelerin gerek yeni yatırım teşebbüslerinin karşılaştığı güçlüklerde aramak gerekmektedir. Özetle, devalüasyon öncesi dönemde hammadde ve teçhizat ithali bakımından döviz transferleri alanında karşılaşılan zorluklar devalüasyon sonrası dönemde ise sınıai ihtiyaçların dış âlemden sağlanmasında meydana gelen pahalılık, sanayi enerjisi fiyatlarına yapılan zamlar, işyerlerinin işgal, boykot, tahrip, kanunsuz grev ve aşırı emek istekleri ile karşı karşıya kalması, finansman kanunları ve genel bir terimle ülkemizde siyasi ve ekonomik istikrarın kaybedilmesi mevcut sınıai işletmeler faaliyetini aksattığı gibi, yeni teşebbüslere girişilmesini de önlemiştir. Devlet Bütçesinde câri harcamalar payının anormal ölçülerde gelişmesi ve dolayısıyla kamu sektörü yatırımlarının kısıtlanması da istihdam sorunumuza şüphesiz olumlu bir yön vermemiştir. Tebliğimizin ilgili bölümlerinde sayılan olumsuz faktörler ve bu faktörleri giderici çözüm yollarına ilişkin tekliflerimiz üzerinde ayrıca durulacaktır.

Sanayi sektöründe gerçekleştirilecek yeni yatırımların bu sektör istihdam seviyesinde yaratacağı gelişmeler incelenirken, diğer sektörlerde de istihdam artırıcı tedbirlere başvurulabileceği noktasına değinmek yerinde olacaktır. Bununla beraber, sanayi sektörü yatırımlarının bu alanda da rolü bulunacağını unutmamak gerekir. Şöyle ki, gerçekleştirilecek her yeni sınıai yatırım, tesisin kurulması döneminde olduğu kadar tesisin işletmeye açılmasından sonra da inşaat, ticaret, ulaştırma ve hizmet sektörlerinde endirekt bir istihdam artışına yol açacaktır.

(2) 1971 Kalkınma Programı, sh. 597.

(3) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, sh. 133 Tablo 65 ve 1971 Kalkınma Programı, sh. 595, Tablo 426 mukayesesi.

Bütün bu faktörler yanında, kalkınma hamlemizin Birinci ve İkinci Beş Yıllık Plânlarda sanayileşme ilkesine dayandırıldığını ve genel ekonomik gelişme hızının % 7 olarak programa bağlandığı ülkemizde sanayi sektörü için yılda % 12 oranında bir gelişmenin öngörüldüğünü dikkate almak meselemize açıklık kazandıracaktır. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânları istihdam sorununun bu anlayış içinde gerçekleştirilecek bir ekonomik gelişme sonucunda çözüme kavuşturulmasını belirlemiştir. Söz konusu veriler, tarım sektöründe sağlanacak istihdam gelişmelerini ikinci plâna itmekte, diğer bir deyimle tarım alanından sanayi sektörüne işgücü transferini gerektirmektedir.

Gerçekten üretim imkânları bir yandan tabii şartlara diğer yandan azalan verim kanununa bağlı bulunan tarım sektöründe, prodüktif istihdam alanını genişletmeğe yönelecek çabaların bir noktadan sonra sınırlanacağı bilinmektedir. Tarımda modernleşme, sulama ve mekanizasyona gidilmesi de ancak belirli ölçüde yeni işgücü talebi yaratabilecektir. Kaldı ki, Türk ekonomisinde tarım sektörü üretiminin nisbî önemi, plânlı dönemdeki bütün teşviklere rağmen, azalmaktadır. Tarımın 1962 yılında gayrisâfi millî hasıladaki payı yüzde 36,4 iken 1967 yılında bu pay yüzde 30,4 seviyesine düşmüş ve 1972 yılı için ise yüzde 26,6 olarak öngörülmüştür. Bu gerçekler istihdam probleminde ilişkin etkili çözüm yollarının tarım dışı sektörlerde aranması gereğini ortaya koymaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

YATIRIM SORUNU

Kalkınma hamlemiz içinde sanayi sektörüne tanınan sürükleyicilik niteliğine ve bu sektörün yeni istihdam sahası yaratmakta önemli rolüne Tebliğimizin Birinci Bölümünde değinilmiş bulunmaktadır. Türk sanayi sektörünün kalkınma çabasında en etkin faktör olarak yerini alabilmesi ve aktif nüfus dilimindeki kitleye çalışma sahası açabilmesi şüphesiz yeni yatırımların geliştirilmesine bağlıdır.

Bu nedenle, Tebliğimizin İkinci Bölümünde mevcut sınaî yatırımların genişletilmesi veya yeni sınaî yatırımlara girilebilmesi

için gerekli şartlar incelenecek ve ayrıca, Ortak Pazar karşısında, yatırım ve istihdam politikaları bakımından ne gibi bir tutum içinde olmamız noktası üzerinde durulacaktır.

1. Siyasi İstikrar

Ancak uzun vadeli bir anlayış içinde karara bağlanması ve gerçekleştirilmesi mümkün olan sınaî yatırımlarda bir gelişme bekleyebilmek için, herşeyden evvel, ülkede siyasî istikrarın hükmü sürmesi şarttır. Yarın ne olacak endişesi, bugün sahip olunan hakların ileride saklı kalmasına imkân bulunup bulunmayacağı şüphesi, iç ve dış politika dalgalanmaları, rejim üzerindeki tartışma ve kavgalar sermayenin birinci plânda aradığı güven faktörünün yokluğunu gösterir. Böyle bir ortamda, gerek yurt içi gerek yurt dışı kaynakların kısa sürede sonuç alınması mümkün olmayan sınaî yatırımlar için seferber edilmesi beklenemez.

2. Ekonomik İstikrar

Her müteşebbis, sınaî yatırım kararına varmadan önce ve daha fizibilite hesaplarının düşünüldüğü dönemde, makûl ölçüdeki bir ekonomik istikrarın varlığını arayacaktır. Bilindiği gibi, sınaî tesislerin kurulması en az birkaç yıllık bir süreye yayılmaktadır. Eğer bu süre içinde devalüasyon kararları, gümrük vergi ve resimleri oranlarının yükseltilmesi, Merkez Bankası ithalat teminatlarının çoğaltılması gibi tercihlerle yurt dışından getirilecek makina ve teçhizatın maliyetinde, çimento ve demir-çelik gibi maddeler fiyatlarına yapılan zamlarla fabrika inşaatı maliyetinde ve aşırı ücret talepleri ile işgücü maliyetinde meydana gelen nispetsiz gelişmelerle karşı karşıya kalınırsa, kurulacak işletmenin ilk tesis giderleri büyük ölçüde artacak ve daha işin başlangıcında evvelce yapılan bütün hesap ve tahminler alt üst olacaktır. Böyle istikrarsız bir durum sınaî yatırım cesaretini kırıcı ve hatta önleyici niteliktedir. Kaldı ki, sınaî tesisin işletmeye açılmasından sonra da, kazanılmış hakların mutlak olarak güven altında bulunacağını bilmesi ve bugün mevcut bir kanun veya karar gereğince yapılmakta olan uygulamaların devam edeceğine inanılması şarttır. Ülkemizde özellikle son yıllarda, böyle bir ekonomik istikrarın varlığından söz etmek mümkün değildir. Son yıllarda, Türkiye'de belirli sa-

na'yı branşlarını yok etmeye yönelmiş finansman kanunları çıkarılmış böylelikle ilgili yan sanayiın de çökmesine yol açılmış sınaî üretim enerjisi olarak kullanılan akaryakıt, kömür ve elektrik fiyatları aniden ve önemli miktarlarda yükseltilmiş, navlun ve ambalaj fiyatları artmış yurt dışından getirtilen sınaî ham madde ve teçhizat maliyetlerini arttırıcı davranışlara girilmiş, yeni ihracat ve ithalât formaliteleri meydana getirilmiştir.

Oysa, Türkiye gibi, millî kalkınma plânlarını Devletın hazırladığı ve uygulamalarına büyük ölçüde etkili olduğı ülkelerde, ekonomik istikrarın sağlanması Devlet dışındaki bir otoriteden beklenemez. Kalkınma Plân ve Programları belli süreler içinde hangi ilkelerin seçildiğini gösteren resmî belgelerdir. Uygulamaların bu belgelerde belirlenen kurallardan ufak sapmalara yönelmesi bile, güven ve istikrar anlayışını tamamen ortadan kaldırır.

3. Sınaî Yatırımların Diğer Temel Unsurları ve Uygulamalar

Gerek iktisâdi kalkınmanın sağlanmasında gerek istihdam probleminin çözümünde sürükleyici sektör olarak seçilen sanayimizin beklenen yatırımları gerçekleştirebilmesi siyâsî ve ekonomik istikrar dışında diğer bazı temel unsurların varlığına bağlıdır. Bu temel unsurlara ve ilgili uygulamalara ilişkin görüşlerimize aşağıda yer verilmektedir.

a) Sermaye

Sınaî yatırımlara girişilebilmesi için herşeyden evvel bu gayeye ayrılacak kaynaklara sahip olmak gerekir. Bu kaynaklar öncelikle yurt içi tasarruflarla sağlanır; yurt içi tasarruflar yeterli değil iseler, yurt dışı imkânlar da çeşitli şekillerde yatırımlara yöneltilir.

Sermaye, sınaî yatırım finansmanının en sağlam kaynağıdır. Yatırıma ayrılabilcek öz kaynak oranının yüksekliğı, kredi yoluna başvurmaya ve faiz ödeme yükümlülüğünü önler ve böylelikle işletmenin mâli yapısının sağlamlığını ve rantabilitenin arzulan ölçülere ulaşmasını sağlar.

Ülkemizde sınaî yatırımların hızla artması gereğini karşılamaya yeterli sermaye birikimi mevcut değildir. Sermaye birikiminde

ve büyük yatırımlara yönlendirilmesinde, artık birbirini tanıyan birkaç müteşebbis veya sermayedarın kendi imkânlarını bir araya getirmeleri yeterli olmamaktadır. Yatırıma ayrılması mümkün bütün imkânların harekete geçirilmesi gerekmektedir. Bu gayeye erişmek için halka açık büyük anonim şirketlerin kurulması küçük tasarruf sahiplerini de büyük yatırım çabalarına katmak yönünden önemli bir aşama olacaktır. Ancak, küçük tasarruf sahibine, tasarrufunun riske maruz bulunmadığı ve kendi nezdinden daha fazla değerlendirileceği, ayrıca bu davranışı ile yurt kalkınmasına katkısının olacağı inancı verilmelidir. Bu gerekler yerine getirilirse, sermaye piyasasını düzenleyici, genel şart ve garantilerini belirten, kontrol imkânlarını getirici bir sistemin bir an önce kurulması verimli sonuçlar yaratacaktır. Bu nedenle, ülkemizde sermaye piyasasını teşvik ve düzenleme gayesi ile hazırlanan 20.5.1970 tarihli kanun tasarısının gelişen şartlar da dikkate alınarak gecikmeksizin kanunlaştırılması yerinde olacaktır.

b) Karma Teşebbüsler

Bilindiği gibi çeşitli ülkelerde, girişilecek çabanın özelliği ve gerekli sermayenin büyüklüğü bakımından sadece özel sektör tarafından ele alınamayan yatırımlarda karma teşebbüs şeklini uygulamanın faydası görülmüştür. Türkiye'de de kamu iktisadi teşebbüsleri ile özel sermayenin birlikte bir takım karma teşebbüsler kurdukları izlenmektedir. Bu düzenlemede, her yıl kalkınma programlarında hangi konularda karma teşebbüs aracılığı ile faaliyette bulunulabileceği, sermayelerine katılmak için ayrılacak fonlar, sektörel dağılım kârı gösterilmiş, ayrıca karma teşebbüs olarak meydana getirilen ortaklıkların halka açık olmasını sağlayacak hükümlere de yer verilmiştir. Karma teşebbüs olarak, özellikle geri kalmış bölgelerde, 135.000 ton/yıl kapasiteli 9 yem fabrikası, 600.000 ton/yıl azotlu, 150.000 ton/yıl fosfatlı gübre imal kapasiteli Akdeniz Gübre fabrikası, Sümerbank'ın bir yabancı firma ile kurduğu tekstil, deri ve kâğıt sanayii için yardımcı ve boya maddeleri imal eden bir tesis, 40.000 ton/yıl kapasiteli Karadeniz Bakır İşletmeleri, Kayseri Çinko/Kurşun tesisleri, Bolu, Ünye, Mardin Çimento Fabrikaları, 150.000 ton/yıl kapasiteli Soda Sanayii kurulmuş veya kurulmalarına başlanmıştır. Yatırım tutarı 2 milyar 263 milyon

TL. olan bu tür teşebbüsler için Devlet Bütçesinden 1968-1969 yıllarında 178 milyon TL. tutarındaki bir sermaye payı ödemesi yapılmıştır. Gelişmemiş bölgelere yatırımların gitmesini sağlayacak ve Türk Ekonomisine istihdam imkânları kazandıracak bu uygulamalara devam edilmesi faydalı olacaktır.

c) Kredi Meselesi

Sınai yatırımların tamamen öz kaynaktan yapılması her zaman mümkün olamayacağına göre, çok defa aracı müesseseler (Bankalar) kanalı ile kredi temin etmek ve yatırımda kullanmak gerekmektedir.

Türkiye'de yatırım kredisi veren kuruluşlar ve sahip oldukları kaynaklar halen yapılmakta olan yatırımların kredi talebini dahi karşılamaya yeterli değildir. Türkiyede yatırım kredileri ile ilgili başlıca kuruluşlar olarak sadece kamu sektörüne kredi verilmesinde Devlet Yatırım Bankasını, tarım sektörünün ve tarıma dayalı sanayiın kredi ihtiyaçlarının karşılanmasında Ziraat Bankasını, özel sektöre sınai yatırım ve işletme kredileri sağlanmasında Sınai Kalkınma Bankası ve Sınai Yatırım ve Kredi Bankalarını göstermek mümkündür. Söz konusu kuruluşların yatırım kredisi olarak ayırabildikleri kaynak tutarı, yatırımcıların yıl içinde bu gaye ile fiilen kullandıkları kredi tutarının çok altındadır. Bu durumdan şu tabii sonucu hemen çıkarmak mümkündür. Yatırımcı Türk kredi piyasasından ihtiyacı olan krediyi, ticari nitelikte kısa vâdeli ve yüksek faizli olmak şartı ile sağlayabilmektedir. Bankalar sisteminde görülen ticarî kredilerin bir kısmı sınai yatırımların finansmanı için kullanılmaktadır. Bu pahalı bir finansman kaynağıdır. Maliyetler, fiyatlar ve rekabet şartları üzerindeki etkisi olumsuzdur.

Temas edilen uygulamalar dışında, son yıllarda Geliştirme ve Teşvik Fonlarından 592 projeye 377 milyon TL. tutarında bir kredi ayrılmış ve bu miktarın 301 milyon TL. sı yatırımcılara ödenmiştir. Bu uygulama ülkemizdeki yatırım kredisi sıkıntısını giderici etkenlikte olmamakla beraber yatırımların gelişmemiş bölgelere ve teşviki ön görülen sektörlerle yönlendirilmesi bakımından büyük rol oynamıştır.

Diğer taraftan, ihracata veya döviz kazandırıcı işlemlere yönelmiş yatırım çabaları orta vâdeli bir kredi imkânı ile (Özel İhracat Fonu) desteklenmiştir.

Ancak yukarıda belirtilen kredi imkânları, sanayi sektörümüzün ekonomik kalkınma ve istihdamı genişletme gayeleri ile girişeceği yeni yatırımların finansmanı için yeterli değildir. Uzun vâdeli ve düşük faizli olmak kaydı ile daha geniş ölçüdeki bir sınaî kredi plâsmanına ihtiyaç vardır. Bu önemli ihtiyacı karşılamak için kurulması düşünülen ve tasarısı Bakanlar Kurulunca da kabul edilerek T.B.M.M. de sunulan Yatırım ve İhracat Bankasının bir an önce meydana getirilmesi beklenmektedir. Unutmamak lâzımdır ki, kalkınma vetiresinde bizden çok ileri seviyelere ulaşmış İtalya ve Fransa gibi ülkeler bile sınaî yatırımların daha ucuz ve süratli yapılabilmesi için Türkiye'den daha elverişli şart ve imkânları kazanun yolu ile benimsemişlerdir.

d) Yabancı Para Meselesi

Gelişmekte olan ülkelerin sınaî yatırımlarda karşılaştıkları çok önemli dar oğazlardan birini, yurt dışından gerekli teçhizat, bilgi ve ham maddenin getirilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu gayeye ulaşılmasını sağlayacak yabancı para, ya mal veya hizmet ihracından kazanılır veya yabancı sermaye veya yabancı kredi yolları ile sağlanır. Döviz imkânları geniş olmayan ülkeler yatırımlarını yapabilmek için gerekli yabancı parayı, yabancı sermaye veya kredi olarak bulmak zorundadırlar.

Türkiye Kalkınma Plânlarında ve yıllık programlarında sınaî yatırımların gerçekleşmesi için, millî kaynaklarla elde edilen dövizin yetersizliği dikkate alınarak, dış tasarruflardan da yararlanılacağı öngörülmüştür.

Yabancı sermaye veya kredinin bir yabancı ülkeye salt hayır yapmak gayesi ile gelmesini beklemek mümkün değildir. Ekonomik faaliyete katılan sermaye yerli olsun, yabancı olsun şüphesiz payını alacaktır. Bu durumda, verilen faiz veya transferine müsaade edilen kâr, millî çıkarlarımıza sağladığı fayda ile kıyaslanacak ve karşılıklı menfaat getirmeyen teşebbüslere imkân tanınmayacaktır. Belirtmek gerekir ki, Türkiyede yabancı sermaye konusu büyük

ölçüde istismar edilmiştir. Yabancı sermaye iştiraki ile meydana getirilen tesislerin kuruluşlarından bu yana transfer ettikleri kârlar bir yılda sağlanmış gibi gösterilmiş, bir kaç kötü örnekten genel sonuçlar çıkarmak ve yanıltıcı karşılaştırmalara girişmek tutumu içinde kamu oyuna çıkmıştır. Yurt kalkınmasında büyük katkısı olacağını düşündüğümüz yabancı sermaye akımını böyle bir tutumla geri çevirmek yerine ülke çıkarlarına uygun şartlarla teşvik etmek zorunluluğuna inanmaktayız.

Türkiye’de, yabancı sermayeyi teşvik için ilk defa 1951 yılında bir kanun çıkarılmış ve halen yürürlükte olan sistem 6224 sayılı Kanunla getirilmiştir. 1952-1970 arasında 19 yıl içinde Türkiye’ye 844 milyon liralık yabancı sermaye girmiştir. Buna karşılık, 1953-1967 yılları arasında Yunanistana giden yabancı sermaye tutarı 6 milyar 600 milyon TL. sına erişmiştir .

e) Teknik Bilgi ve Yetişmiş İnsangücü Meselesi

Yatırımlar için ihtiyaç duyulan fizikî imkânlar yanında yetişmiş insangücü ve teknik bilgi sorunları da önemli bir dar boğaz meydana getirmektedir. Teknolojik gelişmenin kazanmış olduğu büyük hız, yeni edinilen bilgi ve buluşların mümkün olduğu kadar kısa sürede yerli sanayide uygulanmasını gerektirmektedir. Teknik bilgi sağlanmasında izlenecek çeşitli yollar vardır. Ya büyük araştırma üniteleri kurularak bu bilgi bizzat yaratılacak veya başkalarının edindikleri bilgiler transfer edilecek veya her iki metod birlikte kullanılacaktır. Teknolojik açığı olan geri kalmış ülkelerin yabancı bilgi transferi konusunu bir kenara itmeleri sür’atli kalkınma fikri ile bağdaşmaz. Ülkemiz için de daha uzun bir süre teknik bilgi satın alınmasının zorunluluğu meydandadır. Unutmamak lâzımdır ki, Japonya gibi gelişmiş ülkeler bile her yıl teknik bilgi transferi için yüzlerce milyon dolar harcamaktadırlar.

f) Alt Yapı Meselesi

Özellikle sınaî yatırımların gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesinde, alt yapının hazır olması önemli bir ön şart niteliğini taşır. Alt yapı kavramı ile genel fizikî faktörler kastedilmekte ve ulaşımı tesis edici, yol, köprü, limanlar yanında enerji, kanalizasyon su ve haberleşme tesislerinin önceden mevcudiyeti veya az masrafla temini.

ni düşünülmektedir. Alt yapı imkânlarının gelişmiş bölgelerde daha müsait oluşu yatırımların bu bölgelerde toplanmasının nedenlerinden biridir. Organize sanayi bölgelerinin bir bütün olarak zamanında düzenlenmemiş olmaları sanayiim kurulacağı yerlerde arsaların hızla değer kazanmasma işletme ihtiyaçlarının pahalı ölçülerle sağlanmasına ve dolayısıyla gerek tesis gerek üretim maliyetlerinin yükselmesine yol açmaktadır.

Ülkemizde sınaî yatırımların teşviki için, bu sorununuzun sadece Belediyeler ve müteşebbisler sorumluluğuna bırakılmayarak süratle çözüme bağlanması yerinde olacaktır.

g) Formaliteler

Müteşebbis, yatırımın her aşamasında sık sık resmi daireler ile karşı karşıyadır. Bir takım formaliteleri tamamlamak, izinler almak zorundadır. Özellikle bir sanayi tesisinin kuruluşunda, Çalışma, Sağlık, Sanayi ve Ticaret, Maliye, Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtı, Sanayi Odası, Belediye, Emniyet ve İtfaiye gibi resmî kuruluşlara başvurmak gerekmektedir. Yapılan incelemeler, bir sanayi tesisinin işletme iznini alabilmek için ortalama 29 ayrı işlemin yapılmasına zorunluluk bulunduğunu ve bu formalitelerin bitirilmesi için ortalama 4 aylık bir süreye ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Söz konusu formalitelerden bir kısmının günün icaplarına göre lüzumu kalmadığı için kaldırılması mümkündür. Diğerlerinin ise, daha basitleştirilmiş bir formül içinde ve kısa sürede yerine getirilmelerinin çaresi bulunabilir. Örnek olarak, ruhsat formalitelerinin bu maksatla kurulmuş bir büroda yürütülmesinin imkânları aranmalıdır. Değinilen kuruluş safhası formaliteleri, işletme safhasında değişik nitelikte devam etmektedir.

h) Mâli Düzenlemeler

Yeni sınaî yatırımlara karar verilmesinde, kuruluş döneminde ödenecek vergi, resim ve harçlar önemli bir etken olmaktadır. Üretim ve işletme sırasında ise, Gelir ve Kurumlar Vergilerinde tanınabilecek indirim veya muafıklar, Gider Vergilerindeki istisnalar yatırımları destekleyici bir rol oynamaktadır.



Türkiyede, yatırım mallarının büyük bir kısmı ithal yolu ile sağlanmaktadır. Bu mallara gümrük uygulanması, doğrudan doğruya yatırımın maliyetini yükseltmek, daha pahalı üretim yapmak, belirli bir yatırım ünitesi için daha yüksek finansman imkânları bulmak veya daha fazla kaynak ayırmak sonuçlarını doğurmaktadır. Kalkınmakta olan ülkelerde yatırımları pahalılaştırmanın mantığı yoktur ve bu yolda olan ülkelerin çoğunda yatırım mallarından gümrük alınmamasını sağlayıcı mevzuat yürürlüktedir. İtalya'da, Yunanistanda, İsrailde, Fransada, İspanyada ve kalkınmakta olan diğer ülkelerin pek çoğunda yatırım mallarından gümrük alınmamasını sağlayıcı imkânlar uygulanmaktadır.

Türkiyede yatırım mallarından gümrük alınmaması konusu henüz bir fikir olarak bile tartışma halindedir. Ancak, gemi inşa malzemesi için tanınan muaflik, Petrol Kanununun getirdiği istisnalar, D.S.İ. ve Karayollarının yapacakları malzeme ve makina ithalatında öngörülen imkânlar gibi alanlarda özel kanunların bir takım yatırımlar için gümrüksüz işlemlere izin verdiği görülmektedir.

Gerçi plânlı döneme girildikten sonra, Bakanlar Kuruluna plân hedeflerini göz önünde tutarak Gümrük Giriş tarife cetvellerinde gösterilen vergi nisbet ve hadlerinde ve tarifedeki notlarda gerekli değişiklikler yapma yetkisi verilmiştir. Ancak bu imkân, sektörü, yatırımı, projeyi değil doğrudan doğruya malı istihdaf ettiğinden teşviki öngörülen sektörlerde yatırım finansmanını hafifletici bir yönde kullanılamamıştır.

Buna karşılık son yıllar uygulamasında yatırım mallarına proje bazında muafiyete varan indirimler tanınması mümkün kılınmıştır. Yıllık programlarda detaylı olarak, hangi sektörlerde, hangi nitelikteki yatırımların ne ölçüde gümrük muafiyetinden faydalanaacağı gösterilmiştir. Böylelikle plân tercihlerine uygun yatırımlar için önemli bir finansman kolaylığı sağlanmış, mevcut kaynakları teşviki öngörülen yatırımlara yönlendirmek mümkün olmuş, dış pazarlarda rekabet gücüne sahip tesislerin kurulmasına başlanmıştır. Söz konusu uygulamalarda, yatırım tutarı (kamu : 8 957 994 537 TL. ve özel : 3 645 489 385 TL.) 12 603 483 922 TL. olan 162 projeye gümrük indirimi imkânı tanınmış ve (2 347 433 954 TL. kamu ve 668 169 699 TL. özel sektör yatırımlarına ait olmak üzere) 3 043 603 653 TL. sı tutarında gümrük vergi ve resmi kaldırılmıştır.

Bilindiği gibi, gümrüklerde uygulanan ve sınaî yatırımların finansmanını destekleyen diğer bir tedbir de gümrük taksitlendirilmesidir. Türkiye’de, yatırım malları gümrüklerinin 5 yıla kadar taksitlendirilmesi imkânı mevcut bulunmaktadır. Bu işlemlerin daha sade ve süratli işleyen bir düzene kavuşturulması yerinde olacaktır.

Yatırımcıya tanınan diğer bir vergi kolaylığı da yatırım indirimidir. 1963 yılında Gelir Vergisi Kanununda yapılan bir değişiklikle mevzuatımıza getirilmiştir. Yüzde 30, Yüzde 40, ve yüzde 50 olarak düşünülmüş olan bu yatırım indiriminin özellikle teşviki öngörülen sanayi kollarında ve gelişmemiş bölgelerde daha yüksek oranlarla daha etken bir uygulamaya yöneltilmesi yerinde olacaktır.

4. Ortak Pazar Meseleleri :

Bilindiği gibi, Katma Protokolün Türk Parlamentosu tarafından onaylanması ile, ülkemiz Ortak Pazar geçiş dönemine girmiş bulunmaktadır. Bu Topluluk içinde Türkiye’nin nasıl bir yatırım plânlamasına yönelmesi gerekeceğinin şimdiden karara bağlanması izlenecek genel ekonomik politika bakımından olduğu kadar istihdam açısından da önem taşımaktadır.

Herşeyden evvel, Ortak Pazar ülkeleri camiasında rekabet şansımızı sağlayacak hızlı bir sınaî kalkınmayı gerçekleştirebilmek için, belirli sanayi kollarında, yoğun sermaye, ileri teknoloji ve makineleşmeye dayanan tesisler meydana getirmemiz zorunlu olacaktır.

Buna karşılık, AET ülkelerinde hâlen erişilmiş bulunan ileri teknolojik seviye, mekanizasyon ve otomasyon nedenleri ile, nisbeten yoğun el emeğine dayanan sanayi mamülleri maliyetlerinin çok yükselmiş olduğu bir gerçektir. Ortak Pazar ülkelerinin bu yüzden başta tekstil sanayii olmak üzere, bir tarafa bıraktıkları sanayi kollarında Türkiye’nin üretime girişmesi, ülkemize yeni ihracat imkânları kazandıracak gibi, istihdam hacmini de genişletecek ve ayrıca bölgesel kalkınmayı teşvik edici yönde de kullanılabilecektir.

Anlaşıyor ki, Ortak Pazar karşısında Türkiye'nin yukarıda belirtilen iki ayrı karakterdeki sanayi dengeli olarak geliştirmesi   ke çıkarlarına uygun düşecektir.

       BÖLÜM

ÇALIŞMA SORUNLARI

Tebliğin bu bölümünde, sınaî yatırımlar ile istihdam hacmi arasındaki ili  şkiler bakımından büyük önem taşıyan belirli çalışma sorunları üzerinde durulacak, meselenin tebliğ   er  vesi d    nda kalan diğer yönlerine değinilmeyecektir. Hemen belirtmek lâzımdır ki, a  a  da yer verilen çalışma sorunlarına h  k  met, işveren ve işçi işbirliğine dayanan uygun çözüm yolları bulmadan, sanayi sektörünün beklenen ölçüde yeni istihdam sahaları a  ması mümkün olmayacaktır. Ayrıca camiamızı temsilen   u noktayı açıklamakta fayda görmektedir. I  veren yöneticilerinin de söz konusu işbirliği anlayışı içinde ve modern sevk ve idare kurallarına uyarak sermaye sahibine hak ettiği kârı sağlamak yanında, işyerinde çalışan bütün işçi ve personele daha iyi yaşama şartlarını getirmesi, müşteri olarak kar  sında bulunan Türk Toplumuna daha ucuz ve kaliteli mamuller ve hizmetler sunması, en büyük ortak olan Devlete gereken vergiyi iftiharla vermesi ve yurdun kalkınma ve sosyal sorunlarına eğilmeyi en tabii görev olarak kabul etmesi gerekmektedir. Diğer bir deyimle, sevk ve idarecinin sorumluluğu, sermaye, emek, müşteri ve Devlet'in çelişen menfaatlerini mill  i çıkarılara en uygun şekilde dengelemek olacaktır.

1. I  yerinde   alı  ma Barışı ve Huzur

Yeni istihdam imkânları yaratacak sınaî yatırımlara girmek durumunda bulunan müteşebbis, öncelikle işyerinde çalışma barışı ve huzurun hüküm sürmesi   n şartını arayacaktır. I  yerlerinde işgal, boykot, kanunsuz grev ve hatta tahrip gibi kanun dışı olayların sürüp gitmesi, şüphesiz yeni yatırımları teşvik edici bir faktör olarak nitelendirilemeyecektir. Oysa bu tür olaylar, özellikle 1969 ve 1970 yıllarında, yaygın bir gelişme göstermişlerdir. Son uygulamalar ve Türk Ceza Kanununa getirilen yeni ve daha ağır

müeyyideler işyerlerindeki çalışma barışını halen büyük ölçüde yeniden kurmuş bulunmakla beraber, geleceğin şartları içinde de idarenin aynı basiretli ve titiz tutum çerçevesinde hareketinin sağlanması ve kanun dışı olayların nüksedebileceği endişesinin müteşebbisler nezdinde bugünden giderilmesi beklenmektedir.

2. Toplu Sözleşme Düzeni :

Ülkemizde halen uygulanmakta olan toplu sözleşme düzeni yatırımcının cesaretini kıracak bir nitelik taşımaktadır. Özellikle, aynı toplu sözleşme süresi içinde, ücret ve sosyal yardım artışlarını da kapsayacak şekilde, ayrı ayrı işyeri ve işkolu toplu sözleşmeleri yapılabilmesine yol açan hükümlerin savunulmasına imkân yoktur. Bu durum, işyerinin üzerine alacağı ek ve mükerrer mâli yükler bir yana, çalışma barışını da kısa dönemler içinde zedeleyici sonuçlar yaratmaktadır. Türk toplu sözleşme düzeninde, işyeri ve işkolu sözleşmeleri arasında muhteva ayırımını sağlayacak yeni bir sistemin süratle kurulmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca, getirecek yeni sisteme paralel bir sözleşme prosedürünün benimsenmesi ve bu prosedür içinde Çalışma Bakanlığına iş uyusmazlıklarını giderici bir fonksiyon verilmesi yerinde olacaktır.

3. Sendikalar Hukuku :

Toplu sözleşme düzeninde yapılacak reform ile birlikte, Türk Sendikalar Hukukunda da aynı yöndeki değişikliklerin gerçekleştirilmesi gerekecektir. Bunun yanında, işçi sendikaları arasında aşırı ve kırıcı rekabete yol açan ve işyerlerinde kanunsuz olayların çıkmasına kadar çeşitli problemlere zemin hazırlayan ve böylelikle yeni teşebbüs azmini kıran sendika enflasyonunu önleyecek tedbirlerin de alınması zorunlu olacaktır.

4. Sınai Yatırımlarda Emek-Sermaye Tercihleri :

Sınai yatırımlarda müteşebbisler, prodüktif üretime yönelebilmek için, emek ve sermaye maliyetlerini kıyaslayacaklar ve üretimin hangi ölçüde işgücü ve hangi ölçüde makineleşme veya otomasyon yolu ile sağlanmasının rasyonel olacağı konusunda bir tercih kararına varacaklardır. Nitekim, kalkınma plân ve programla-

rında da, istihdam hacmini genişletmek için düşünülen emek-yoğun yatırım projelerine, üretim maliyetini arttırmayacak iseler, başvurulabileceği önemle belirtilmektedir.⁴ Ayrıca yoğun emek tercihleri yapılırken, ekonomimizin teknolojik açıklar içinde bırakılmasına da dikkat etmek gerekecektir.

Bu şartlar karşısında, işgücü giderlerinin üretilen mal ve hizmetler maliyeti içindeki oranı istihdam politikası açısından büyük ağırlık kazanmaktadır. Gerçekten, 1971 Kalkınma Programında da, ücretler seviyesinde meydana gelen her yüzde 1 oranındaki artışın sanayi sektöründeki istihdam seviyesini binde 33 ölçüsünde düşürdüğü ifade edilmektedir.⁵ Bu noktada, ülkemizdeki işgücü giderlerinin maliyetler içinde sanıldığından daha geniş bir yer kapsadığına işaret etmek yerinde olacaktır. Bu durumu, çıplak ücretlere ek olarak çeşitli sosyal yardımların da toplu sözleşme gereği olarak yapılması, verilen ikramiye ve primler, işverenlerce ücretlerin asgari yüzde 11,5 i oranında sosyal sigortalar primi ödemesi meydana getirmektedir.

Öte yandan, karşılığında kanunen ücret ödemesi yapılan hafta tatilleri, Ulusal Bayram ve Genel Tatil Günleri, yıllık izin ve İş Kanununda öngörülen diğer izinler düşünüldüğünde, bir işçinin yılda ortalama 265 gün çalıştığı fakat kendisine 365 gün için ödeme yapıldığı görülmektedir.

Sayılan faktörler gözönünde tutulur ve ortalama olarak çıplak ücretin asgari yüzde 25'i oranında bir sosyal yardım yapıldığı kabul edilirse, 1970 yılı Sosyal Sigortalar Kurumu istatistiklerinde 35.32 TL. olarak gözüken ortalama çıplak ücretin, işçilerimizin yılda fiilen çalıştıkları günler için ortalama 65 TL. sına yükseldiği anlaşılabacaktır. Bu ifade ile söz konusu ücretin, işçilerimize yılın her günü ödendiği kastolunmamakta, ancak ücretlerin üretilen mal ve hizmetler maliyetine işte bu meblâğ üzerinden inikas ettiğini belirtmek amacı güdülmektedir. Türkiye de ayrıca, emek prodüktivitesinin gerek nitelik gerek nicelik yönünden yüksek bir seviyede bulunmadığı da gözönünde tutulursa, ülkemizdeki işgücü giderlerinin

(4) Devlet Plânlama Teşkilâtı, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, sh. 134.

(5) Devlet Plânlama Teşkilâtı, 1971 Kalkınma Programı sh. 597.

emek tercihine yol açacak bir gelişme içinde olmadıkları izlenecektir. İşçi kuruluşlarının toplu sözleşme pazarlıklarında, sıkıntısı çekilen kalifiye işçilik ve prodüktivite ile ücretler arasında hiçbir ilişki kurmaya lüzum görmeksizin, her sendikalı işçi için seyyanen zam istemeleri mevcut durumu daha da olumsuz bir yöne sürüklemekte ve kimseye faydası olmayacak bir ücret-fiyat yarışına yol açmaktadır.

Sanayi sektörünün yeni istihdam sahası yaratıcı fonksiyonuna devamı arzulanıyor ise ,eşit sayıda Hükümet, işveren ve işçi temsilcilerinden meydana gelecek bir Üçlü Komisyonun bir an evvel kurulması ve bu Komisyonun ücret artışlarını prodüktivite artışlarına ve ekonomimizin ödeme gücüne bağlaması, istihdam problemimizin çözümünde işbirliği anlayışı içinde çalışması ve her kandanın üzerine düşecek görev ve fedakârlıkları kabul etmesi yerinde olacaktır.

Önemle belirtmek isteriz ki, Türk İşveren Camiası, çeşitli maliyet faktörlerinde makul bir fiyat istikrarı sağlandığı takdirde, mamul fiyatlarını sabit tutmaya kararlı ve hazır bulunmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ

1. Bugün Türkiye'de istihdam problemi sosyal ve ekonomik yönleri ile büyük ağırlık taşıyan ve Hükümet-işveren-işçi işbirliğini gerektiren bir sorun olarak çözüm beklemektedir.
2. Nüfus plânlaması alanındaki düzenleyici çalışmaları daha etken bir şekilde devam olunmalıdır.
3. Türkiye'de mevcut açık ve gizli işsizliğe karşılık, halen kalifiye eleman yetersizliği nedeni ile doldurulmayan 503.500 kişilik bir iş münhali bulunmaktadır. Bu durum mesleki eğitim çabalarının bir an evvel yoğunlaştırılmasını gerektirmektedir.
4. Sanayi sektörü, 1971 yılı rakkamlarına göre, 1.549.000 kişilik bir istihdam kadrosu ile tarım sektöründen sonra en

fazla istihdam imkânı sağlayan ve en hızlı gelişen çalışma sahası olmaktadır.

5. Gerçekleştirilecek her sınaî yatırım, tesisin kurulması safhasında olduğu kadar tesisin işletmeye açılmasından sonra da, diğer sektörlerde endirekt bir istihdam artışı meydana getirecektir.
6. Üretim imkânları tabii şartlara ve azalan verim kanununa bağlı bulunan tarım sektöründen sanayi sektörüne işgücü transferi sağlanmalıdır.
7. Ülkemizdeki istihdam seviyesini yükseltmek için yeni sınaî yatırımların her yönden teşviki gerekmektedir.
8. Siyasî istikrar yeni sınaî yatırımların önemli bir ön şartıdır.
9. Ekonomik istikrar sınaî gelişmenin diğer önemli bir ön şartını meydana getirmektedir.
10. İstihdam sahası açacak yeni sınaî yatırımların gerçekleştirilmesi için, ülkemizde tasarrufların teşviki ve sermaye piyasası kanun tasarısının bir an evvel yürürlüğe konulması gerekmektedir.
11. Karma teşebbüs sistemi büyük sınaî yatırımları kolaylaştıracak bir nitelik taşımaktadır.
12. Türkiyede mevcut sınaî kredi kaynakları yetersizdir. Uzun vâdeli, düşük faizli kredi imkânlarının düzenlenmesine, «Yatırım ve İhracat Bankası»nın kurulmasını öngören tasarının süratle kanunlaştırılmasına ihtiyaç vardır.
13. Yurtiçi kaynakların yetersizliği halinde, yeni sınaî yatırımlar dikkatle seçilmiş yurt dışı kaynaklara başvurulmasını zorunlu kılacaktır.
14. Organize sanayi bölgeleri sorununun bir çözüme bağlanması ve yatırım dönemi formalitelerinin basitleştirilmesi beklenmektedir.
15. Gümrük indirim ve muafiyetleri, gümrük taksitlendirilmesi, vergilerde yatırım indirimi imkânları günün şartlarına göre yeniden düzenlenmelidir.

16. Ortak Pazar karşısında sermaye yoğun ve emek-yoğun yatırımları bir denge içinde gerçekleştirmemiz gerekmektedir.
17. İşyerlerinde çalışma barışı ve huzurun kanun dışı olaylarla tekrar zedelenmesine imkân bırakılmaması istihdam yaratacak yeni sınıî teşebbüslere girişilebilmesi için şarttır.
18. Toplu sözleşme düzeni, işyeri ve işkolu sözleşmeleri arasında muhteva ayırımını sağlayacak şekilde yeniden tanzim kılınarak teşebbüs azmini kıran bugünkü uygulamaya son verilmelidir.
19. Sendikalar Hukukuna, sendika enflasyonunu önleyici hükümler getirilmedikçe müteşebbisin muhtaç olduğu çalışma barışı kurulamayacaktır.
20. Aşırı işgücü giderleri, sınıî yatırımlarda yoğun emek kullanılmasma engel olan bir faktördür. Ülkemizde bilfiil çalışılan günlere göre (265 gün) hesaplanan işgücü maliyeti çıplak ücretler, ikramiyeler, sosyal yardımlar, İşveren Sosyal Sigortalar prim hisseleri) yüksektir. Öte yandan, emek *prodüktivitesi gerek nitelik gerek nicelik yönünden düşüktür*. İşçi Sendikaları toplu sözleşmelerde prodüktivite kavramını bir tarafa iterek her işçi için seyyanen zam isteme itiyadı içindedir. Emegin üretilen mal ve hizmetler içindeki maliyet payını genişleten bu ters uygulamayı ücret-fiyat dengesi içinde gerektiği gibi yönlendirerek ücret artışlarını prodüktivite artışlarına ve ekonomimizin ödeme gücüne bağlayacak ve istihdam probleminin çözülmesine işbirliği ve fedakârlık anlayışı içinde eğilecek Hükûmet, İşveren ve İşçi temsilcilerinden müteşekkil bir Üçlü Komisyonun bir an vevel kurulmasında büyük yarar olacağı önerilmektedir.

**TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNUNUN NÜFUSUN
NİTELİKLERİ AÇISINDAN GÖRÜNÜMÜ**

Tevfik ÇAVDAR
İstatistik Uzmanı

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM SORUNUNUN NÜFUSUN NİTELİKLERİ AÇISINDAN GÖRÜNÜMÜ

GİRİŞ

İstihdam, içinde bulunduğumuz ekonomik sürecin en önemli sorunudur. 1960 devriminden sonra hazırlanan iki beş yıllık plânın da temel hedefi istihdam düzeyinin artırılması biçiminde tanımlanabilir. Sorunun önemi gelecekteki yıllarda da artan bir şekilde sürüp gidecektir. Nitekim, günümüzün gelişmiş ekonomilerinin de önde gelen problemi «istihdam» dır. A.B.D. de ya da Fransa'da olsun istihdam indeksinin gelişimi, işsizlik oranlarındaki bir düşme günlük yayın organlarının ilk sayfalarını haftalarca işgal edebilir.

Ülkemizde istihdam düzeyi ve bu düzeyin zaman içerisindeki değişimleri konusunda geçerli bilgilere sahip değiliz. Ne Çalışma Bakanlığı, ne de D.İ.E. gibi kuruluşlar istihdam düzeyine ilişkin verileri derleyecekleri araştırmalara (şu anda) sahip değillerdir. Ekonominin yapısı ve gelişim yönlerinden esinlenerek ortaya konan varsayımlardan hareketle bazı tahminlere ulaşılmaktadır. Ne varki bu bulgular bir tahmin olmadan ötede güvene ya da geçerliğe sahip değillerdir. Araştırmacı kuramları ya da sosyal politika yöneticilerini kınama amacıyla değinmedik bu noktalara. Sadece içinde bulunduğumuz durumu olanca açıklığıyla saptamak istedik. Ayrıca böyle bir saptama yapmamız zorunludur. Böylece istihdama ilişkin bilgileri dolanlı yollardan öğrenmek gereği iyice ortaya çıkacaktır. Dolanlı yollardan elde edilen bilgiler bize istihdam düzeyi hakkında herhangi bir sayısal değer vermeyecektir. Yalnız günümüzde ve gelecekte karşılaşmak durumunda kalacağımız sorunların yapısı ve yönü konusunda yeterli bir fikir edinmemizi sağlayacaktır.

Bu kısa «tebliğ» de; işgücünün yapısı, gelişimi ve hareketliliği hakkındaki bulgulara dayanarak; istihdam sorunlarının genel

görünümü ve gelişimi hakkında bir kaç noktaya değinmeğe çalışacağız. Eldeki bulgular, Nüfus sayımları vb. gibi demografik araştırmaların sonuçlarından ibarettir. Yani çok sınırlı bir veri dağarcığına sahibiz.

Bugün, ülkemizde istihdam sorunu açısından önemi büyük olan üç gelişim söz konusudur :

i — İşgücünün nitel değişim ve gelişimi

ii — Hızlı nüfus artışının doğal bir sonucu olarak, işgücüne ilâvelerin her yıl daha yüksek oranlara ulaşması.

iii — Yurt içi ve yurt dışına emek göçlerinin yoğunlaşması; Şehirleşmenin yaygın bir hal alması.

Bu üç gelişim birbirinden kolaylıkla soyutlanamaz. Özellikle emek göçü ve şehirleşme ilk iki niteliğe bağlıdır. Biz de, tebliğimizde özellikle şehirleşme üzerinde durarak, bu olgunun getirdiği ya da getireceği sorunlar üzerinde duracağız. Önümüzdeki yıllarda şehir dinamiğinin daha da hızlı devinim ve gelişme göstereceğini işaretleyen bulgular konuya belirli bir öncelik de kazandırmaktadır. Tebliğde, değindiğimiz konuların tüm ayrıntılarına girmek olanağına sahip değiliz. Ana noktalar, işgücünün gelişme ve dinamiğine ilişkin yapıyı ve yönleri ortaya çıkaracak bir biçimde sunmağa çalışacağız. Bulgularımız ve bunlara dayanarcık vardığımız sonuçları kesinkes geçerli vargılar olarak kabul etmek savında değiliz. Üzerlerinde yapılacak tartışmalar gelecekteki incelemelerimize katkıda bulunacaktır.

1 — Türkiye’de İşgücünün Gelişimi :

a) Cinsiyet bileşimi.

Türk işgücünün cinsiyet açısından oransal bileşimi Tablo I’de görülmektedir. Erkeklerin genel işgücü içerisindeki payı her zaman % 50 nin üstündedir. Kadınların payı ise sayım yıllarına göre önemli değişiklikler göstermektedir. Bu değişikliğin nedeni sayımdan sayıma değişen tanımlardır. Özellikle çiftçi ailelerdeki kadınların koca ya da babalarının mesleğinde (işgücü içerisinde) sayılması, işgücünün içerisindeki kadınların payını artırmaktadır. Fakat,

her şeye rağmen, tarım kesiminde kadınların işgücüne katılmalarının önemli bir seviyede olduğunu kabul etmek durumundayız.

TABLO I
CİNSEL GRUPLAR İÇERSİNDE İŞGÜCÜ ORANI

Yıllar	Erkek nüfus içersinde (%)	Kadın nüfus içersinde (%)
1935	50	25
1927	51	35
1940	52	36
1945	52	45
1950	57	46
1955	55	45
1960	54	38

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

b) Meslekteki mevki.

Bu deymimi Birleşmiş Milletlerin kabul ettiği (Status) deymimine uygun bir biçimde kullanmaktayız. İstatistiklerimizde «Meslekteki mevki» dört grupta ele alınmaktadır.

Ücretliler
İşverenler
Ücretsiz Aile işçileri
Kendi hesabına çalışanlar.

Yanlarında aile fertlerini çalıştıran kişiler (bir ücret vermeksizin) de kendi hesabına kategorisi içinde düşünülmektedir. Tablo II. de değişik ülkelerdeki ücretli, işveren ve kendi hesabına çalışanların işgücü içersindeki payları görülmektedir. Dikkat edilirse ileri sanayi ülkelerinde en küçük gruplar işveren ve kendi hesabına çalışanların meydana getirdiği guruplardır. İktisaden az gelişmiş ülkelerde ise bu gruplarca işgücü içersindeki oransal payları artmaktadır. Bunun en doğal nedeni işyerlerinin küçük ve çoğunlukla aile işletmesi görünümünde olmasıdır. Son yıllarda Türkiyenin bu yapısı görülebilecek bir biçimde değişikliğe uğramaktadır. İşverenlerin payı azalmamakla beraber, ücretlilerin oransal önemi artmakta, kendi hesabına çalışanlar ise azalmakta-

dır. Tabii bu konuda ilerde şehirleşmenin sorunlarına değinirken bazı problemleri de ortaya koyacağız.

TABLO II
BAZI ÜLKELERDEN İŞGÜCÜNÜN MESLEKTEKİ
MEVKİİ YÖNÜNDEN ORANSAL BÖLÜMÜ

Ülkeler	Ücretli	İşveren	Kendi Hesabına
A.B.D.	85.3	11.9	2.0
İngiltere	87.8	7.2	0.2
Batı Almanya	79.8	18.7	8.6
İtalya	64.4	23.2	11.3
Mısır	49.4	29.8	18.5
İran	44.4	41.3	9.7
Pakistan	20.2	52.5	24.4
Gana	19.9	61.5	12.6
Türkiye	18.8	29.5	47.9

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

c) İşgücünün iktisadi faaliyet kollarına göre dağılımı

Bu dağılımın on yıllık dönemler itibarıyla görünümünü Tablo III de izleyebiliriz. Sayımlarda kullanılan tanımlardan ötürü tarımsal işgücü 1965 sayımında 0.771 gibi dikkati çekecek yüksekliktedir. Uluslararası bir karşılaştırma yaptığımızda, iktisaden en geri ülkelerde bile işgücü içersinde tarımın payı bu orana erişmemektedir. Sadece bir kaçında bu düzeyin civarındadır. Teoride, bir ülkenin iktisaden gerilik ölçülerinden biri de tarımsal işgücünün oransal yüksekliğidir. Ne varki bu yargıyı, elimizdeki veriler açısından Türkiye için kullanamayız. Kadın işgücünün sayımda kabul edilen tanımdan ötürü abartılmış oluşu bu oranı 0.771 düzeyine çıkartmıştır. Gerekli düzeltmeler yapıldığında tarımsal işgücünün payının % 60-65 civarında olacağı rahathkla ileri sürülebilir.

1970 Nüfus sayımının bulguları henüz elimizde yok. Bu oranların 1970 de nasıl bir eğilim gösterdiğini bilmiyoruz. Ne varki 1965 den sonra, özellikle sanayi dalındaki yeni gelişmeler tablo III de görünümü dikkati çekecek bir biçimde değiştirmiş olmalıdır.

TABLO III

İŞGÜCÜNÜN İKTİSADİ FAALİYET GRUPLARINA
GÖRE ORANSAL DAĞILIMI

İktisadi Faaliyet Kolları	1932	1945	1955	1965
1 — Tarım	0.818	0.761	0.822	0.771
2 — Maden	0.005	0.007	0.005	0.007
3 — İmalât	0.068	0.074	0.063	0.074
4 — İnşaat	0.010	0.008	0.017	0.027
5 — Elektrik-Gaz-Su	0.002	0.001	0.001	0.002
6 — Ticaret (Toptan ve Perakende)	0.027	0.035	0.026	0.027
7 — Banka — Sigorta	0.001	0.001	0.003	0.005
8 — Ulaştırma	0.015	0.018	0.017	0.022
9 — Hizmetler	0.054	0.095	0.046	0.065

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

2. İşgücünün gelişim düzeyi :

İşgücünün gelişimini sağlayan en önemli etken eğitimidir. Burada devletin kontrolünde olan klasik eğitim sistemini kastetmeyiz. Bu günkü eğitim sistemimizin değişik yönlerden yetersiz olduğunu biliyoruz. Bu yetersizliğin eğitimin niteliği ile yakından ilgili oluşu, tebliğimizin sınırları içerisinde sorunu ele almamızı engellemektedir. Yani okullardaki öğrenimin niteliği üzerinde durmayacağız. Fakat mevcut eğitim sistemimizin, öğretim kalitesi ne olursa olsun, nicel açıdan etkinliğini kolaylıkla inceleyebiliriz. Elimizde verilere göre 1935-1965 yılları arasındaki otuz yıllık dönemde, onar yıllık aralarla, çeşitli öğretim aşamalarının, bu aşamalara devam etmesi gereken çocukların yüzde kaçını kapsayabildiğini tablo IV de görebiliriz.

TABLO IV

**OKULA DEVAM EDENLERİN, ETMESİ GEREKENLER
İÇERSİNDEKİ ORANI (YÜZDE OLARAK)**

<u>Ders Yılı</u>	<u>İlk Öğretim</u>	<u>Orta Öğretim (1)</u>	<u>Yüksek Öğretim</u>
1934 - 35	0.162	0.052	0.006
1944 - 45	0.423	0.058	0.013
1954 - 55	0.332	0.076	0.012
1964 - 65	0.449	0.177	0.036

(1) Meslek okulları hariç

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

Öğretim aşamalarına tekabül eden yaş aralığını dar tutarsak bu oranların büyüdüğünü görebiliriz. Fakat böyle bir tutum gerçeklerden kaçmak olacaktır. Öğretim yaşma ait aralığın dar ya da geniş tutulması bir yana, incelediğimiz dönem içersinde kapsadığı öğrenci sayısı açısından eğitimimizin etkin bir görünümüne sahip olmadığı açıktır. Fakat gelişim, özellikle son yıllarda hızlıdır.

Bu arada aynı dönem içersinde yüksek öğreniminin geçirdiği ilginç bir değişime de işaret etmemiz gerekir. Tablo V de 1935 - 1965 yılları arasında yüksek öğrenime devam eden öğrencilerin fen ve teknik öğrenim ile edebiyat ve sosyal bilimler öğrenimi arasındaki dağılımını görmekteyiz.

TABLO V

**YÜKSEK ÖĞRENİME DEVAM EDEN ÖĞRENCİLERİN
KONULARA GÖRE DAĞILIMI**

<u>Ders Yılı</u>	<u>Fen Bilimleri ve Teknik Öğrenim</u>	<u>Edebiyat ve Sosyal Bilimler</u>
1934 - 35	0.611	0.389
1944 - 45	0.430	0.570
1954 - 55	0.409	0.591
1964 - 65	0.324	0.676

Kaynak : D.İ.E. Yayınları,

TABLO VI (a)

BİLEŞİK ENDEKS VE DİĞER BİLEŞENLERİN YILLAR
İTİBARIYLA DEĞİŞİMİ

(1935 - 1965)

	1935	1945	1955	1965
1 — Bileşik endeks	0.806	1.689	1.494	2.592
2 — Fert başına düşen milli gelir (Sabit Fiyatlarda)	400	422	513	670
3 — İkokula devam edenlerin oranı	0.162	0.423	0.332	0.449
4 — Orta öğrenime devam edenle- rin oranı	0.052	0.058	0.076	0.177
5 — Yüksek öğrenime devam eden- lerin oranı	0.006	0.013	0.012	0.036
6 — 10.000 nüfusa düşen ilkokul öğ- retmen sayısı	38	87	71	94
7 — 10.000 nüfusa düşen ortaokul öğretmen sayısı	23	20	24	49
8 — 10.000 nüfusa düşen bilim ada- mı sayısı	6	9	10	21
9 — Fen ve teknik fakültelerine de- vam edenlerin oranı	0.611	0.430	0.409	0.324
10 — Edebiyat ve Sosyal Bilimler Fakültesine devam edenlerin oranı	0.389	0.570	0.591	0.676

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

Tablodan izlenebileceği gibi yüksek öğrenim yapanların arasında sosyal bilimler, edebiyat vb. konular önemli bir yoğunluğa sahiptir. Ülkemizin bu miktarda sosyal bilimciye ihtiyacı varmıdır? Bu sorunun cevabını burada veremeyiz. Yalnız yukarıdaki tablo-

ya bakarak, Türkiye'deki «kalifiye işgücünün» niteliklerinin son otuz yılda (oransal olarak) değiştiğini rahatlıkla ileri sürebiliriz. Eğitim ve öğrenim alanındaki olumsuz görünüme rağmen, son otuz yıl içerisinde (1935-65) Türkiye'deki İşgücünün gelişimi ilginç bir hıza sahiptir. İşgücünün nitel gelişimini bir «bileşik indeks» biçiminde tablo VI (a) da izleyebiliriz. Bu tablodan'da gördüğümüz gibi Türk işgücünün nitel gelişme düzeyi 1935 de 0.806 iken 1965 de 2.592 olmuştur. Bu gelişim % 300 ün üstündedir. Aynı dönemde kişi başına milli gelir ise % 150 civarında bir gelişme hızı göstermiştir. Yani işgücümüz nitelikleri açısından millî gelirin iki katı bir gelişmeye sahiptir. Tabii bu bir çelişmeyi de peşisıra getirmektedir. Dünya görüşü, nitelikleri yönünden ekonominin bulunduğu düzeyi aşan bir işgücüne sahip olmanın yaratacağı küskünlük ve gizli işsizlik. Ne varki, bu sayısal bulgulara dayanarak yukardaki yönde aşırı spekülâtif düşünceleri ileri sürmek, varsayımlar saptamak hatalı olur. İşgücünün gelişme hızı, milli gelirin artış hızını aşmıştır. Olay sadece hızlar arasındaki dengesizliği gösterir. Yoksa Türkiye'de, mevcut ekonomik gelişme düzeyinin çok üstünde, «kalifikasyonları» açısından çok ileri bir işgücü vardır demek; bazı durumlar dışında pek söz konusu olamaz. Fakat ülkedeki işgücünün, ülkenin ekonomik düzeyi ile özlem ve umutları (expefation) açısından ters düştüğü de; özellikle son yıllarda açık seçik saptanabilen bir gerçektir.

İşgücünün gelişiminin, hangi etkenlerle yakın ilişkili olduğunu Tablo VI (b) de görebiliriz.

TABLO VI (b)

BİLEŞİK İNDEKS VE DİĞER BİLEŞENLER ARASINDAKİ
BAĞINTILAR (KORRELASYON KATSAYILARI)

1 — Bileşik İndeks	— 0.884	0.929	0.157	0.089	0.911	0.819	0.946	—	0.10	0.465
2 — M.G.	0.884	— 0.618	0.006	0.946	0.648	0.790	0.969	—	0.200	0.259
3 — İlkokula devam oranı	0.929	0.618	— 0.909	0.788	0.997	0.388	0.804	—	0.071	0.964
4 — Ortaokula devam oranı	0.157	0.006	0.909	— 0.863	0.738	0.952	0.962	—	0.744	0.243
5 — Yüksek öğrenime dev. or.	0.089	0.946	0.788	0.863	— 0.698	0.907	0.941	—	0.343	0.703
6 — 10.000 Nüfusa düşen ilkokul öğretmeni say.	0.911	0.648	0.097	0.738	0.698	— 0.496	0.712	—	0.877	0.932
7 — 10.000 Nüfusa düşen ortaokul öğretmeni say.	0.819	0.790	0.388	0.952	0.907	0.496	— 0.944	—	0.125	0.131
8 — 10.000 Nüfusa düşen bilim adamı sayısı	0.946	0.969	0.804	0.962	0.941	0.712	0.944	—	0.686	0.836
9 — Fen Fakülteleri Oranı	— 0.010	— 0.200	— 0.071	— 0.343	— 0.343	— 0.877	— 0.125	—	0.868	— 0.343
10 — Edebiyat ve Sosyal Fakülteler Oranı	0.465	0.259	0.964	0.703	0.932	0.131	0.836	0.343	—	—

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

II — ŞEHİRLEŞMENİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Türkiye’de bir şehirleşmeden son on yıldır söz edilmektedir. Eğer belirli bir nüfusun üstündeki şehirlerde yaşayan kişilerin toplam nüfus içersindeki oranına bakarak bir şey söylemek gerekirse Türkiye şehirleşiyor denebilir. Gerçekten de 10 000 ve daha fazla nüfuslu şehirlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı 1927 yılında % 16.4 iken, 1970 de % 33.5 dur. Gerçi sanayileşmiş ülkelerin % 70 i aşan şehirli nüfus oranlarına göre % 33.5 oranı anlamsız sayılabilirse de, az gelişmiş ülkeler içersinde bu oranda şehirli nüfusa sahip pek az ülke vardır. Diğer yandan Türkiyede şehir nüfusunun artış oranı 1950-1960 arasında % 80.2 ve 1969-70 de de % 70.5 dur. Aynı dönem içersinde nüfusun genel artış oranı % 32.8 ve % 28.3 dür.

Diğer yandan Türkiye’deki şehir sayısı (10 000 devamlı olarak ve daha fazla nüfuslu) artmaktadır. 1927 sayımında bu nitelikteki şehir sayısı 66 iken 1970 de 231’e erişmiştir. Ortalama şehir büyüklüğü ise 1935 de 33552 iken 1970 de 51649’a ulaşmıştır. Şehir büyüklüklerine göre nüfusun dağılımı ise tablo VII de görülmektedir.

TABLO VII

ŞEHİR NÜFUSUNUN ŞEHİR GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI (1970 Yılında)

Şehir Büyüklükleri	Şehirli Nüfus Oranı
10 000 - 20 000	% 13.7
20 001 - 50 000	% 18.1
50 001 - 100.000	% 11.4
100 001 - 1 Milyon	% 29.0
1 Milyondan fazla	% 27.8

Özellikle son iki grupta, toplam şehirli nüfusun % 56.8’i yaşamaktadır.

Şimdi tekrar konuya başlarken ileri sürdüğümüz soruya dönelim, soruyu daha tutarlı bir biçimde soralım. Yukardaki bulgularında ışığı altında Türkiye şehirleşiyor diyebilirmiyiz?

Buna verilecek cevap : Hayır'dır. Yalnız bu arada şehirleşmenin tanımına da dikkati çekmek isteriz. Buradaki hayır cevabı, ileri sanayi ülkelerindeki gibi şehirselle fonksiyonlara bir anlamda eksiksiz sahip olan şehirler açısından verilmiştir. Türkiye'de, belirli yerleşme mahallesinin nüfuslarındaki hızlı artışı «şehirleşme» deyimi ile adlandırmadan çok «yığılma» diye tanımlayabiliriz. Bu yığınlar, belli koşullarının varlığı halinde «şehirleşme» sürecine girebilir. Bu koşullarının başında sanayileşme gelmektedir. Soruyu böylesine kesin ve aykırı bir cevapla yanıtladıktan sonra, konuyu değişik yönleriyle incelemeye devam edebiliriz.

Coğrafi bölgelere göre şehirleşme oranları Tablo VIII dedir. Bölgedeki şehirli nüfusun, bölgenin toplam nüfusa oranına «şehirleşme oranı» diyoruz. Tablo'dan izlenebileceği gibi Marmara Bölgesinde bu oran % 52.4 ulaşmıştır. İleri sanayi ülkelerindeki şehirleşme oranlarına yakın olan bu değer, bir anlamda Türkiye'deki gerçek şehirleşmenin var olduğu bölgeyi de göstermektedir.

Özellikle İstanbul, İzmit, Sakarya, Bursa, Üçgeni arasındaki doğu - kuzey Marmara yöresi ileri sanayileşme düzeyi ile şehirselle fonksiyonlara sahip bir şehirleşmeye sahiptir. Kökeni sanayileşmeye dayanan şehir alanları Türkiye'de şunlardır :

- a) İstanbul - İzmit - Sakarya doğrultusu
- b) Bursa
- c) İzmit
- d) Mersin-Tarsus-Adana-Ceyhan-İskenderun çizgisi
- e) Ereğli - Zonguldak çizgisi

TABLO VIII
COĞRAFI BÖLGELERİN ŞEHİRLEŞME ORANLARI

Bölge Adı	1950	1960	1970
Marmara	36.5	43.3	52.4
Güney Anadolu	21.7	31.6	39.8
Ege	24.1	30.3	34.1
İç Anadolu	19.9	24.8	36.1
Güney Doğu Anadolu	15.1	16.1	23.0
Doğu Anadolu	8.5	13.4	22.2
Karadeniz	7.1	11.4	17.7
Türkiye	18.5	25.2	33.5

Kaynak : Dr. Ruşen Keleş, Türkiye'de Şehirleşme Eğilimleri.

Bu alanların dışındaki yörelerde şehirleşme diye tanımlanan hareket, belli yerleşme yerlerindeki nüfus yığılmalarından ibarettir.

Türkiyede, 1970 nüfus sayımının sonuçlarına göre 100 000 den fazla nüfusa sahip şehirlerin 1940 = 100 kabul edilerek hesaplanan büyüme indeksi Tablo IX. Bu tablo'ya göre en hızlı gelişen üç şehirimiz

Karabük	949
Kırıkkale	802
Ankara	769

dur. Bunlardan Karabük ve Kırıkkale otuz yıl içersinde ileri bir sanayileşmeye sahne olan şehirlerdir. Ankara'nın ise, bir anlama başkent olmadan ötede bir özelliği yoktur. Ankara şehirleşmesini, klâsik anlamda bir Osmanlı başkentine devlete kapılanmak amacıyla gelen yığınların meydana getirdiği şehir yapısına benzetmek-te bir sakınca yoktur.

TABLO IX
BAZI ŞEHİRLERİMİZİN GELİŞME İNDEKSİ
(1940 Nüfusu = 100)

İller	1970	1965	1960	1955	1950
İstanbul	283	219	185	159	118
Ankara	769	576	413	287	183
İzmir	283	224	161	139	124
Adana	399	329	263	191	133
Bursa	356	273	198	166	134
Eskişehir	356	286	252	198	148
G. Antep	395	280	217	169	126
Konya	355	282	212	163	114
Kayseri	319	141	195	157	125
Diyarbakır	316	243	188	144	106
Erzurum	282	221	189	158	112
Samsun	360	302	235	168	118
Sivas	317	260	224	160	125
Malatya	359	288	230	178	134
Kocaeli	422	308	252	191	124
İçel	380	288	228	167	121
Elâzığ	425	309	237	164	115
Maraş	379	228	196	155	124
Adapazarı	393	334	308	216	138
Urfa	284	208	170	137	109
Kırıkkale	802	504	375	243	138
Karabük	949	698	461	229	143

Kaynak : D.İ.E. Yayınları

III — İSTİHDAMA İLİŞKİN SORUNLAR

Bir önceki bölümde bazı yerleşme birimlerine aşırı yığılma-
ların var olduğunu gördük. Marmara bölgesi ve bazı metropoliten
alanların dışında bu yığılmaları şehirleşme olarak nitelemek ha-
talı olacaktır. Bu yığılmaların temel nedeni «kır'ın itiş» olarak
özetlenmektedir.

TABLO - X
YERLEŞİM YERİ BİRİMLERİNE GÖRE HANE GELİRİ

	Üç Büyük Kent	50000 + Nüfuslu Büyük Kent	15000 — 50000 Nüfuslu Kent	15.000 2000 — Nüfuslu Kent	2000 — Nüfuslu Kent
Türkiye ortalama Hane Halkı Geliri (T.L.)	26470	10700	11482	9979	8181
İç Anadolu	17944	12628	12423	7398	9379
Karadeniz	—	12325	12331	13616	7749
Batı Anadolu	31638	10205	11479	12066	6732
Akdeniz	—	9626	8436	6976	7999
Doğu Anadolu	—	7928	13912	7722	9475

Kaynak : Bulutay - Ersel - Timur; Türkiyede gelir dağılımı, S.B.F. Ankara, 1971.

Bölgelerdeki yerleşme yerlerinde; nüfus gruplarına göre ortalama gelirleri incelediğimizde kır'ın itişinin somut kanıtlarını görebiliriz. Şöyleki üç büyük kenti (İstanbul, Ankara ve İzmir) bir yana bıraktığımızda 15.000-50.000 nüfuslu yerlerdeki ortalama hane gelirinin 50.000 den fazla nüfuslu yerlerdeki ortalama gelirin üstünde olduğu görülecektir. Bunun nedeni açıktır. Kırsal alandan, bir iş bulma amacıyla imkânları geniş merkezlerle gelen gruplar her türlü işi yapmakta, gelir seviyesini düşürmektedir. Büyük merkezlerde belli kalifikasyona sahip olmayan, gece kondularda oturan yığınlar her geçen gün büyümektedir. Dış emek piyasaları, kısa dönemde, büyüyen açık işsizliği mas edebilmektedir. Fakat yığınlar gittikçe büyüdüğü için sanayileşmenin dışında geçerli bir çözüm yolu yoktur.

Yargı :

Elimizdeki nüfusa ilişkin bilgiler gelecekteki istihdam sorunlarını tüm açıklığı ile ortaya koyacak niteliktedir. Bulgulara göre:

a — Türkiye’de tarımın uyguladığı yeni teknolojinin etkisiyle kırsal alandan 50 000 nin üstündeki merkezlere doğru dikkati çekecek bir göç vardır.

b — Şehirler, gizli işsiz ve işsizler yığını haline gelmektedir.

c — Dış emek piyasalarına yönelik göçlerin gelecek yıllarda da aynı etkinliğini muhafaza edeceğini bekleyemeyiz.

d — Hızlı bir sanayileşmenin dışında geçerli bir çözüm yolu da görülmemektedir.

Geleceğe yönelik tüm çalışmalar bu noktaları gözden ırak tutmamak durumundadır.

**TÜRKİYE'DE KALKINMA AÇISINDAN
İSTİHDAM SORUNU**

Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ
İ. Ü. İktisat Fakültesi

TÜRKİYE'DE KALKINMA AÇISINDAN İSTİHDAM SORUNU

İstihdam bir dünya sorunudur. Gelişenlerde olduğu gibi gelişmiş ülkelerde de istihdamı arttırmak, bir taraftan mevcut işsizlere çalışma imkânları sağlarken diğer taraftan her yıl ilâve olarak iş piyasasına giren gençlere iş sahaları açmak ekonomik ve sosyal politikanın başlıca hedeflerinden birisi olmuştur. Bu yaygın ihtiyacın neticesindedir ki Milletlerarası çalışma teşkilâtı (I.L.O.) «Dünya Çalışma Programını» hazırlamış bütün dünyayı ve özellikle gelişen ülkeler kısmını içine alan istihdamı arttırıcı politikaları tesbit etmiştir.

Biz bu tebliğde iktisadî kalkınma ve istihdam bağıntısı üzerinde kısaca durduktan sonra Türkiye'de istihdam sorununun kaynakları ve muhtemel çözüm imkânlarını ana hatları ile ele alacağız. Tebliğ bu konularda bir münakaşa zemini ortaya çıkarmayı hedef almıştır, yoksa çözüm şekilleri nihai olarak varılan teklifler değildir.

İ s t i h d a m v e . K a l k ı n m a

Gelişen ülkelerin çoğunluğunda istihdam hacminin darlığı ekonomik ve sosyal kalkınmada önemli bir engel olarak ortaya çıkmaktadır.

Prodüktif istihdamı, ihtiyaç duyulan hacimde genişletmemek kalkınmanın başarısını kısıtlayan en önemli unsurlardan birisi olmaktadır. Birinci On Yıllık Kalkınma Döneminde gelişen ülkelerde istihdam sorununun büyüdüğü ve muhtemelen bu durumun

ikinci On Yıllık Kalkınma Döneminde de şiddetini artırarak devam edeceği anlaşılmaktadır. Gelişen ülkelerde, 1970'i takip eden on senede, doğum oranlarında vukuu bulacak değişiklikler ne olursa olsun, iş piyasasına yeniden gireceklerin sayısında önemli artışlar olacaktır. Halen bu ülkelerde ortalama % 2,3 olan çalışma çağındaki nüfus artış oranı 1970'lerde % 2,7'yi bulacaktır. Bu artış temayülünü durdurup geri çevirmek artık herhangi bir politika ile mümkün değildir. Aynı dönem içinde gelişmiş ülkelerdeki çalışma çağındaki nüfus artışı ise % 1 civarında olacaktır. Böyle bir gelişme dünyanın bu iki kesimindeki farklılıkları olumsuz yönde daha da arttırıcı bir faktördür.

Gelişen ülkelerde, vazgeçilmez bir hedef olan iktisadi kalkınma bir taraftan yeni istihdam imkânları ortaya çıkartırken diğer taraftan da bu ülkelerdeki «emek fazlası» problemini daha belirgin hale getirmekte ve sosyal tesirlerini ağırlaştırmaktadır. Ekonomik kalkınma hemen her zaman teknolojik ilerleme ve beşeri kaynakların gelişmesini beraberinde getirmektedir. Bu da emek verimliliğinin artması ve dolayısıyla marjinal istihdamın istihsal artışından daha düşük oranda yükselmesi neticesini doğurmaktadır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyinde yapılan çalışmalara göre gelişen ülkelerdeki emek verimliliği senede ortalama % 2 ile 4 arasında artacaktır. Böylece önümüzdeki on senede artan işgücüne istihdam imkânları sağlamak hedefine, ancak bu ülkelerin gayri safi yurt içi hasıllarında % 5 ile 7 arasında bir artışı devamlı olarak gerçekleştirmekle ulaşmak mümkün olabilecektir. Bir çok gelişen ülkede böyle bir artış hızını devamlı olarak muhafaza edebilmenin yapısal güçlükleri vardır, ve ayrıca her sene iş piyasasına yeni ilâve olan işgücü yanında büyük oranlara varan halen birikmiş işgücü fazlası mevcuttur.

Faktör fiyatlarının çoğu zaman sun'î olan bünyesi gelişen ülkelerin özellikle tarım dışı sektörlerinde kapital yoğun olan ve emekten tasarruf sağlayan tekniklerin kullanılmasına önemli ölçüde yol açmakta ve bu durum istihdam hacminin ihtiyaç duyulan seviyede genişlemesini önlemektedir. Yeni teknolojilerin alınması ekonominin rekabet edebilirlik gücünü arttırıcı bir unsur olarak görülmekteyse de daha geniş bir ekonomik ve sosyal hedefler perspektivinde, istihdamı da arttırıcı yeni alternatifler geliştirmek

zaruri olmaktadır. Emekten tasarruf sağlayıcı ileri teknolojiler gelişmiş ülkelerde hazır bulunmaktadır. Dolayısı ile gelişen ülkelerin buraları kendi kaynakları ile satın almaları dışında dahi, dış yardım programları veya yatırım projelerini yabancı mühendislik firmalarına hazırlatma ve müteahhitlik şirketlerine verme kanalları ile ileri teknolojiler gelişen ülkelere aktarılmaktadır. Bu teknolojilerin ithalinde veren ve alan ülkeler tarafından sağlanan kolaylıklar (düşük faiz haddi, ödeme sürelerinin uzunluğu, hazır kredi imkânı, gümrük avantajları v.s. gibi) transferin hızını artırıcı yönde olmaktadır.

Diğer taraftan, gelişen ülkelerin kalkınmasında, emek yoğun metodların kullanılmasının da sınırları vardır. Bu ülkelerde emek arzının bol olması bu fazla işgücünün her çeşit istihsal vetiresinde kullanılabileceği neticesini tabii olarak getirmemektedir. İşgücünün meslekî ve teknik eğitim vasfı ciddi bir sınırlayıcı faktördür. Diğer taraftan iç ve dış tüketim taleplerinin şartlarını tayin ettiği bir istihsal teknolojisi türü ortaya çıkmaktadır. Bu teknolojik zorunluluk bir çok hallerde, gelişen ülkelerdeki sermaye ve emek gibi istihsal faktörlerinin mukayeseli nedretleri dışında doğmakta ve buradaki teknik şartlar ikame imkânlarını geniş ölçüde tahdit etmektedir. Böylece bir çok mal ve hizmetlerin üretimi yoğun metodları seçmek için gerekli tercih sahası çok daralmıştır.

Gelişen ülkelerde nüfus artışı yanında kalkınmanın yan bir neticesi olarak beliren «görgü tesirinin» de istihsal vetiresini kapital yoğun tekniklere doğru sevkettiği ve dolayısı ile istihdam sorununun çözümünü zorlaştırdığı görülmektedir. W. Arthur Lewis'e göre yüksek nüfus artışı, işsizliğin başta gelen sebebinin teşkil etmektedir. Yüksek nüfus tazyiki olan gelişen ülkelerde tarım işletmeleri küçülmekte ve tarımda prodüktivitesi düşük bir işgücü yığılması olmaktadır. Aynı eğilim diğer faaliyet dallarında da görülmekte ve müteşebbisler verimi oldukça az olan geniş bir işgücünü çalıştırmaktadırlar. Gelişen ülkelerdeki nüfus sanayileşmiş olanlara nazaran 2-3 misli daha fazladır. İstihdam sorununun şiddetini arttıran bu duruma ilâveten bu ülkelerdeki modernleşmenin istihsal türüne ve dolayısı ile işgücünün cins ve miktarına olan tesiri önemli olmaktadır. Ekonomik gelişme hızının nisbî olarak düşük bulunduğu hallerde dahi radyo, sinema, gazete gibi vasıtalarla, ba-

zı sektörlerde gerçekleştirilmiş modernleşmenin neticeleri sür'atle yayılmakta ve iş piyasasını etkilemektedir. Görgü, tesiri ile değişen tüketim eğilimleri müteşebbisleri yatırımlarda kapital-yoğun tercihlere götürmektedir. Bu gelişme üretimi arttırmakla birlikte, istihdam hacmi üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Esasen gelişen ülkelerdeki yatırımlarda ileri teknolojilerin seçimi biraz da emek-yoğun teknolojilerin uluslararası piyasalarda temininin zorlaşmasından ileri gelmektedir.

Gittikçe artan seviyede emek istihdamı, aynı zamanda, ücretlerin müteşebbisleri sermaye yoğun ve işçiden tasarruf edici teknikleri tercih ettirecek şekilde yüksek olmamasına da bağlı bulunmaktadır. Fakat gelişen bir çok ülkelerde carî olan gelir dağılımındaki dengesizlikler ücretlerin belli ölçülerde artırılmasını zarurî kılmaktadır. Ayrıca sendika taleplerinin, hükümetlerin takip ettiği sosyal politikanın ve yabancı şirketlerin ödedikleri yüksek ücretlerin tesiriyle özellikle modern sektördeki ücretler nisbî olarak hızlı bir artma eğilimi göstermektedir. Modern sektördeki yüksek ücretler kırsal alandan şehirlere işgücü akımını şiddetlendiren önemli bir faktör olmaktadır. Hattâ bir çok hallerde şehirlerde geçici işlerde elde edilen gelir tarım sektöründe devamlı çalışarak kazanılandan daha fazla olabilmektedir. Bu durum kırsal alanda dağılmış eksik istihdamı şehirlerde toplayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Burada bir terminoloji münakaşasına girmeden «eksik istihdam» ile «işsizlik» kavramları arasında farklılığa işaret etmek faydalı olacaktır. Özellikle gelişen ülkelerde işsizlik hali ile eksik istihdam arasında kesin bir ayırım yapmak ve bunları ölçebilmek oldukça zordur. Bu ülkelerde işgücünün büyük bir kısmı çoğunlukta % 60 dan fazlası geçimini tarım sektöründeki herhangi bir çalışma şeklinden veya verimliliği düşük hizmetlerden temin etmektedir. Fakat bu işlerde çalışanların önemli bir kısmı bir çok zamanlarda «Boş dolaşmakta» veya yapabileceklerinden çok daha düşük verimi olan faaliyetlerde çalışmaktadırlar. Bu durum söz konusu sektördeki ekonomik faaliyetlerin bizatihi mahiyetinden, verimli alanlarda istihdam fırsatlarının azlığından veya alışılmış bulunulan yaşama şeklinden ileri gelmektedir. Eksik istihdam, böylece, ferdi çalışma kapasitesinin tam olarak işte kullanılmadığı ve

ya tarım sektöründe olduğu gibi iktisadi faaliyetlerin işgücünü zaman itibarı ile devamlı istihdam edemediği durumları belirtmektedir. Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Dokuzuncu Milletlerarası Çalışma İstatistikçileri Konferansında eksik istihdamın tarifi şu şekilde tesbit edilmiştir : «Eğer istihdamdaki bir şahıs, arzu ettiği ve yapmağa muktedir olduğu halde, halen çalıştığından daha fazla çalışmıyor ise, yahut bir şahıs üretimin daha gelişmiş şartları altında çalıştığı veya başka bir mesleğe geçtiği zaman, istihdam edilen bu şahsın geliri ve prodüktivitesi yükseliyorsa, bu takdirde eksik istihdam vardır denilebilir». İşsizlik ile sınırlarının tam tayini ve ölçülmesi zor olmakla birlikte eksik istihdamın gelişen ülkelerde çok yaygın olduğu bilinmektedir.

Böylece gelişen ülkelerdeki istihdam sorununu, gelişmiş ülkelerde daha net bir büyüklük olarak ortaya çıkan «işsizlik» rakamları açısından değerlendirmemek gerekmektedir. İstihdam meselesinin «işsizlik» kavramı ile aynı ölçüde ele alınması yüksek seviyede sanayileşmiş ve çoğunda «işsizlik sigortası» olan gelişmiş ülkeler için daha geçerlidir. İşsizlik sigortasının bulunmadığı gelişen memleketlerde, sanayileşmiş ülkelerdeki anlamı ile, işten geçici süre için dahi olsa tam kopma hali, «işsizlik» yoktur. Fert, gelişen ülkelerde iktisadi faaliyetlerin bir köşesine adeta sıkışmak verimi düşük ve kesintili de olsa bir işte çalışır olmak durumundadır. Gelişmiş ülkelerle olan bu ayrı nitelikleri sebebi ile gelişen ülkeler için «eksik istihdam» ve «işsizlik» hallerini içine alıcı şekilde «işgücü fazlası» terimini kullanmak daha isabetli olabilir.

İstihdam ve Kalkınma Plânları

Gelişen ülkelerde mevcut işgücü fazlasının gittikçe büyümesinin yaratacağı ekonomik ve sosyal zararların önemi yaygın bir şekilde kabul edilmektedir. Bunun neticesi olarak, bu ülkelerin kalkınma plânlarında, istihdam hacmini sür'atle genişletici stratejilerin benimsenmiş olması tabii olarak beklenebilirdi. Çünkü toplumunda sağlam bir sosyal denge ve daha adil bir gelir dağılımının sağlanması ekonomik kalkınmayı aşıl hedeflerine daha çok yaklaştırdığı gibi onun uzun vadede devamlılığını mümkün kılan bir unsurudur. Fakat bilhassa başlangıçta, gelişen ülkelerde plânlar hazırlanırken istihdam sorununun ikinci derecede ele alındığını, yatı-

rim problemlerine öncelik verildiği görülmüştür. Plâncılar, genellikle, çalışmalarını yatırım istihsal, ödemeler dengesi, alt yapı gibi alanlara yöneltmekte istihdamı daha çok bir «yan netice» olarak kabul eder görünmektedirler. Bu, ekonomik kalkınmanın esas gayesinin tesbiti ve bunun hangi zaman parçası içinde gerçekleştirileceği konusunda varılan neticelerin ortaya çıkardığı bir durumdur. Ekonomik genel hedeflerle sektörel kalkınma hızları istihdam amaçlarından daha önce hesap edilip tesbit edilmektedir. Üretimdeki artışın istihdam hacminde devamlı bir büyüme sağlayacağı fikri, son zamanlara kadar, gelişen ülkelerin kalkınma plânlarında istihdamın bir «uyan netice» olarak ele alınıp kısmen ihmal edilmesi sonucunu doğurmuştur.

Gerçekte üretimdeki her artış istihdamı zorunlu olarak ve istenilen seviyede artırılmamaktadır. Bunun yapısal sebeplerinden bir kısmını yukarıda kısaca gördük. İktisadî gelişmenin bu özelliklerinin gittikçe daha açık bir şekilde ortaya çıkması, gelişen ülkelerde, istihdam sorununun ele alış tarzında değişiklikler meydana çıkarmaktadır. Nitekim Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı «Dünya İstihdam Programını» ileri sürerken milli ve milletlerarası kalkınma gayretlerinde esas hedefin çok daha geniş sayıda insana verimli istihdam sağlamak olması gerektiği görüşünü tavsiye etmektedir. Teşkilât ayrıca tarım sektöründe istihdam imkânlarının artırılması konusu üzerinde de önemle durmakta tarım, tarıma dayalı sanayi ve hafif endüstri alanlarına kamu harcamalarının yönelmesini gerekli görmektedir.

Birleşmiş Milletler Teşkilâtında, özellikle ikinci on yıllık kalkınma dönemi için yapılan çalışmalar, kalkınma strateji ve plânlarında istihdama daha çok öncelik verilmesi gerektiği görüşünü gerektirmektedir. Önceki tecrübeler, esas ekonomik plân tercihleri dışında, özel istihdam yaratma programları ile istihdam meselesinin halledilip sosyal adaletin gerçekleştirilemediğini göstermiştir. Gelişen ülkelerde istihdam hacminin önemli ölçüde genişletilebilmesi için şu üç plân stratejisinin düşünülebileceğini bu konudaki çalışmalar ortaya koymaktadır :

1 — Çok Hızlı Modernleşme Stratejisi. Bu görüşe göre bir iktisadî bünye içerisinde ileri teknolojiler ve organizasyonların tatbik edilmesi ekonomik gelişme anlamına gelmektedir. İşgücü veya

bunun bir kısmı en kısa zamanda günümüzün modern teknolojileri ile teçhiz edilmelidir. Tabiatıyla burada en önemli mesele kısa ve orta dönemde ne kadar hacimde prodüktif istihdamın karşılanabileceği ve işgücünün tamamının gelişmiş sektöre transfer edilerek modern teknolojilerle teçhiz edilmesinin ve çok ileri yöneticilik teknikleri ile idare edilmesinin ne kadar zamana ihtiyaç göstereceği meselesidir. Kapital/üretim, yatırım/gelir ve kapital/emek oranları gibi üç makro-ekonomik gösterge kullanılarak yapılan hesaplamalarda, iyimser tahminlerle birinci oranın 3/1 olduğu, ikinci oranın ise G.S.M.H.'nin % 18'inin yatırıma ayrılması halinde yıllık ortalama büyüme hızının % 6 olabileceği sonucuna varılmıştır. Üçüncü oran ise, modern teknolojilerin değişen kapital yoğunluk derecesini bilmeyi gerektirmektedir. Böyle bir kalkınma stratejisinin seçilmesi halinde gelişen ülkelerde işsizliğin bertaraf edilmesi çok uzun zaman alacaktır.

2 — İkili Gelişme Stratejisi. Bu tip bir stratejide, bir yandan elverişli en ileri derecede gelişmiş, yüksek prodüktiviteli teknikler kullanılırken, aynı zamanda, fazla olan işgücünün tam bir şekilde istihdamının yolları araştırılmaktadır. Bu gelişme stratejisinde de esas ağırlık modern teknolojiler üzerine verilmektedir. Fakat ayrıca mümkün olduğu ölçüde mevcut geleneksel faaliyetler de teşvik edilmektedir. Bu stratejinin seçilmesi halinde modern sektörün işgücünün önemli bir kısmının massedebilmesi için uzun yılların geçmesinin icap edeceği anlaşılmaktadır. Bu sebeple plâncıların geleneksel sektörde işgücüne yeni girenleri aynı seviyede bir teknoloji ile teçhiz edebilmeleri için bu sektöre de kâfi seviyede yatırım ayrılmaları gerekmektedir. Bu alanda el san'atları kooperatifleri ve tarım gelişme programları hedefe yaklaşıtııcı projeler olarak sayılabilir. Bu stratejide, yapılan hesaplamalara göre eksik istihdam oranının genel işgücünde artması durmakla beraber düşmesi çok yavaş olmaktadır. Buna mukabil modern sektörler, üretim, prodüktivite ve işgücü yönünden önemli bir gelişme kaydedecektir. Fakat her iki sektör arasındaki açıklık daha da büyüyecektir. Böylece nüfusun büyük bir kısmı gelişme vetiresinin dışında kalacak ve ekonomik kalkınmada direkt olarak istifade edemiyecektir.

3 — Gelişen Modernleşme Stratejisi. Bu modelde ikinci stratejideki aynı hareket noktaları kabul edilmektedir. Fakat bu stra-



tejide esas ve başta gelen gaye aşağıdan yukarıya doğru büyümeyi hızlandırmak, aradaki boşluğu doldurmaktır. Bu gaye büyük yatırım fonlarının geleneksel sektöre yöneltilmesi ile gerçekleştirilmek istenmektedir. Modern sektörde istihdam seviyesi ve kapital sto-ku sabit bir şekilde muhafaza edilirken geleneksel sektörde, kapi-tal/emek oranında ve verimlilikte bir artış öngörülmektedir. Bu üç istihdam ve gelişme stratejisinin modelini ortaya koyup incele-yen Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı iktisatçılarından Keith Mars-den, böyle bir kalkınma stratejisinin tatbiki halinde eksik istihda-mın 10 senede % 47 den % 33'e düşeceğini ve bu devre zarfında da bu sektördeki ortalama prodüktivitenin % 93 artabileceğini hesap etmiştir. Bu politikanın tatbiki halinde, orta prodüktivite/gelir gu-rubundaki insanların sayısının artacağı iki sektör arasında mey-dana gelen yeni gelişmelerin sektörler arası bir köprü fonksiyonu göreceği hesaplanmaktadır. Özellikle prodüktif istihdamı arttır-ması, yaşama standardını yükseltmesi ve gelir dağılımındaki eşit-sizlikleri azaltması yönünden bu son modeli sosyal gayelere daha uygun düşeceği ileri sürülmektedir.

Fakat böyle bir organik büyüme modelleri plâncılara cazip görünmemekte ve bu modelin endüstri ülkelerinden transfer edi-lecek ileri teknolojiler, gelişmiş organizasyonlar yolu ile ortaya çıkacak ekonominin köklü değişmelerini öngören gelişme modelle-rine nazaran daha yavaş bir kalkınma hızına rıza göstermek anla-mına geleceğine inanılmaktadır.

Milletlerarası Çalışma Teşkilâtından Chiang Hsieh'in, içlerin-de Türkiye de dahil, 15 ülkenin kalkınma plânlarındaki yatırım, üretim ve istihdam ilişkileri açısından yaptığı incelemeden, gelişen ülkelerin çoğunun plânlarında genel istihdam hedeflerini tesbit et-mek yerine, yatırımların sektörler arasındaki dağılımlarını düzen-lemek suretiyle istihdam hedeflerini gerçekleştirmek istedikleri an-laşılmaktadır. Bu incelemeden de yatırımların sektörler arası da-ğılışı ile ilâve istihdam artışları arasında kuvvetli ilişkiler bulun-duğu neticesi ortaya çıkmaktadır. Araştırılan kalkınma plânlarının hemen hepsinde toplam plânlı yatırımların yarısından daha azı doğrudan doğruya tarım ve sanayideki verimli alanlara gitmekte-dir. Yarıdan fazlası ise, enerji, haberleşme, ulaşım ve inşaat gibi alt yapı yatırımlarına tahsis edilmektedir. Buna mukabil kalkınma

plânlarının bir çoğunda eğitim ve sağlık yatırımları toplam yatırımlar içinde çok küçük bir oran teşkil etmektedir. Bu sektörlerde devamlı, ilâve istihdam edilecek işçi başına yatırım diğer sektörlerin bir çoğundan daha yüksek bulunmaktadır, dolayısıyla bu yatırımların devamlı istihdam imkânları yaratması ihmalî hudutlu bir nitelik taşımaktadır. Bu sektörlerdeki yatırımların direkt istihdam tesirlerinin esas itibariyle inşaat devresi ile hudutlu kaldığı dikkati çekmektedir. Diğer önemli bir husus ise, enerji ve ulaşım gibi sektörlerde yapılacak yatırımların ülkenin prodüktif kapasitesini artırmasına tarım, endüstri gibi ekonominin bütün sektörlerinde devamlı istihdam imkânlarının gelişmesine yardım etmesine mukabil, inşaat sektörünün, inşaat faaliyetlerinin bitmesini müteakip bu sektörde devamlı istihdam artışı sağlama hususunda çok hudutlu bir tesire sahip oluşudur. Bu bakımdan plânlarda inşaat sektörüne ağırlık verilmesi devamlı ilâve istihdam artışı hedefini desteklememektedir.

Mesken ve özellikle maliyeti yüksek olmayan alt gelir guruplarının ihtiyacına cevap verir nitelikte olan konutlar bu analizin dışında tutulabilir. Çünkü gelişen ülkelerde, nüfusun yüksek oranlarda çoğalması ve köyden şehirlere akının devam etmesi ucuz meskenlere olan talebe devamlı bir mahiyet vermiştir. Büyük ölçüde mesken inşaatı faaliyetleri devamlılık niteliğini kazanmıştır. Ayrıca bu ülkelerde mesken inşaatlarında emek-yoğun metodların uygulanması ve yarı ve az vasıflı işçilerin istihdamı da şartlara uygun olmaktadır. Diğer taraftan ilâve istihdam artışları sağlamak hususunda en önemli imkânı hizmet sektörleri vermekte, fakat gelişen ülkelerin çoğunda bu sektör halihazırda fazla kalabalık, eksik istihdamın yaygın bulunduğu, prodüktif olmayan veya istikrarsız istihdamın geniş bulunduğu bir sektörü temsil etmektedir. Esas önemli mesele endüstri, tarım ve inşaat gibi sektörlerde verimli iş yaratma alternatiflerini meydana çıkarmak şeklinde kendini ortaya koymaktadır. Aslında prodüktif istihdamın genişletilmesi kalkınma plânlarının hazırlanmasında en önemli hedeflerden birini teşkil etmelidir.

Elbetteki, genel olarak istihdamın artması, ekonominin bir bütün olarak gelişmesine bağlıdır. İkinci dünya harbi öncesi dönemde sermaye terakümünün, endüstriyel gelişmenin istihdam so-

runu çözmeye asıl hal çaresi olacağı düşünülüyordu. Gelişmiş ülkelerde faal nüfusun büyük bir kısmının sanayi ve hizmetlerde ve küçük bir oranın tarımda çalıştığı düşünülerek gelişen ülkeler için de aynı örneğin takip edilmesi ileri sürülüyordu. Tecrübeler, endüstrinin önemli genişlikte işgücünü istihdam edebilmesi için gelişmenin çok uzun bir devre devam etmesi gerektiğini ortaya koydu ve bu süreç içinde dahi tarımdaki işgücü mutlak sayı olarak artıyor, eksilmiyordu.

Dolayısıyla, kapital birikimi, yatırımların sektörler arası dağılımının istihdam üzerinde olumlu etkisini gözden uzak tutmamak şartı ile sadece toplam yatırım seviyesi politikası ile, gelişen ülkelerde istihdam sorununun çözümlenemeyeceği anlaşılmaktadır. Gelişen ülkelerde, yatırım seviyeleri üzerindeki ısrarı azaltmadan, istihdam hacmini önemli ölçüde arttırmak için diğer alternatif çözümler düşünülmeli, münakaşaları yapılmalı ve geçerli olanlar tatbik alanına konulmalıdır. Gelişen ülkelerin halen bir çoğunda istihdam diğer gelişme hedeflerinin ve yatırım politikalarının bir neticesi olarak kabul edilmektedir. Buna mukabil istihdam hedefi diğer ekonomik hedeflerle beraber aynı zamanda üretimi arttırıcı bir nitelikte düşünülebilir. Üretimi, ekonomideki işgücü fazlasını harekete geçirerek artırma imkânları genellikle şimdiye kadar ihmal edilmiştir.

T ü r k i y e d e İ ş g ü c ü F a z l a s ı n ı n K a y n a k l a r ı

Dünya İstihdam Programının hazırlıklarından birisi olarak Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının yaptığı ve J. Tinbergen, W. Wirthur Lewis, Keith Marsden, Doreen Warriner gibi iktisatçıların katıldığı bir toplantının sonucunda, gelişen ülkelerdeki işgücü fazlasının başlıca beş makro-ekonomik sebebi olduğu neticesine varılmıştır. Bu beş sebep kısaca şöyle sayılmıştır : 1 - Sermayenin, toprak ve su gibi fiziki kaynaklarına nisbeten fazla olan nüfus, 2 - Gelişmiş ülkelere olan ihracata konulmuş bulunan tehdit, 3 - Paranın, yabancı paralara olan paritesinin yüksek tutulmuş olması, 4 - Verim düşüklüğü, 5 - İthal eğiliminin yüksek olması. 1969 Yılı'nın sonuna doğru yapılan bu toplantıda, istihdam sorununa sektörlerarası dengesizlik açısından bakıldığında da işsizliğin kaynakları olarak yine beş unsur tanımlanmıştır. Bunlar : 1 - Tarım ala-

nındaki işsizlik, 2- Kırsal bölgelerden şehirlere olan fazla miktardaki işgücü akımı, 3- El san'atlarında çalışanların işlerinin makineler tarafından yapılması, 4- Modern endüstride kapital yoğun teknolojinin kullanılması, 5- Hizmetler sektörünün özel durumu.

Yukarıda varılan neticeler, bütün gelişen ülkeler bir bütün olarak ele alındığı zaman ve genel mahiyette ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de işgücü fazlasını doğuran ana kaynaklara baktığımız zaman bunların çok sayıda olduğunu görmekteyiz. Nüfusumuzun sür'atle artması, hızlı sanayileşme sürecinin nisbeten yeni başlaması ve sanayileşmeyi etkileyen faktörlerin istikrarlı bir seyir takip edememiş bulunması, meslekî ve teknik eğitimde gerekli büyük genişlemelerin gerçekleştirilememesi, köylerden şehirlere olan nüfus akımının yüksek bir oranda devamı, özellikle emek yoğun istihsal mallarının ihracatının önemli nisbetlerde artmaması gibi sebepler Türkiye'de istihdam sorununun şiddetini artırmaktadır. Türkiye'de işgücü fazlasını doğuran ve tesirlerini arttıran kaynaklar arasında özellikle üç tanesi çok belirgin durumdadır. Bunlar a) Hızlı nüfus artışı, b) Yüksek şehirleşme hızı, c) Meslekî ve teknik öğretimin büyük ölçüde yaygınlaştırılamaması.

a) Hızlı Nüfus Artışı : Türkiye'nin, 1965-1970 döneminde yılda ortalama % 2.5 olan nüfus artışı nisbeti hem dünya ve hemde gelişen ve gelişmiş bölgeler ortalamasından daha büyüktür. Bu dönemde Türkiye nüfus artış nisbeti 1970'de % 2 olan dünya ortalamasından % 0.5, % 1 olan gelişmiş bölgelerden % 1.5 ve % 2.4 olan gelişen bölgelerden ise % 0.1 daha fazladır. Tabiatıyla dünyada nüfusu Türkiye'ninkinden çok daha fazla artan özellikle Latin Amerika ve Güney Doğu Asya ülkeleri de vardır. Türkiye'nin dünya ortalamalarına göre yüksek olan nüfus artış hızı toplam nüfusu 1935'den 1970 yılına kadar geçen 35 sene içerisinde % 220 artırmıştır.

Hızlı nüfus artışı her yıl iş piyasasına gelen ilâve işgücünü büyük miktarlara ulaştırmaktadır. 1965-1971 dönemi de yıllık ortalama işgücü arzı 400.000 civarında olmuştur. Bu ilâve artışların yılda ortalama 235.000'ine yurt içinde verimli istihdam imkânı temin edilebilmiş geri kalan 165.000 kişinin bir kısmı yurt dışına gidebilmiş ve artanı mevcut işgücü fazlasına ilâve edilmiştir. Nüfus artışında vukuu bulacak düşmelerin şimdiden en az 15 senelik bir devrede

emek arzını azaltıcı istikamette bir tesir ortaya çıkaramıyacağını söyleyebiliriz. Böylece önümüzdeki bu dönemde eğer iktisadî kalkınma hızı bugünkünden çok yüksek bir seviyeye çıkarılmaz ve istihdam hacmini büyük ölçüde arttırıcı politikalar uygulanamaz ise Türkiye'de 1970'lerde istihdam yönünden ağır sosyal ve iktisadî sorunlar ortaya çıkacaktır. Nüfus artışının tarım maddelerine karşı doğuracak olduğu fazla talebi karşılamak ve zirai maddelerin ihraç imkânlarını azaltmamak için bu sektörde de hızlı gelişmelerin gerçekleştirilmesi zorunlu olmaktadır. Nüfus artışına paralel gidecek olan sosyal yatırımların artırılması prodüktif sektörlerdeki sermaye terakümünün hızını düşürücü ve dolayısıyla istihdamı sınırlayıcı bir başka faktördür.

b) Yüksek Şehirleşme Hızı : Kuznets'iyen bir model içersinde, işgücünün büyük bir kısmı tarım kesiminde çalışan ülkelerde bu sektörde çalışanların senelik gelirleri diğer ekonomik faaliyet kollarında çalışanlara nisbeten önemli ölçüde düşük olduğu belirgin bir şekilde görülmektedir. Sektörler arasındaki bu gelir farkı kırsal alandan şehirlere olan işgücü akımının başta gelen sebeplerini teşkil etmektedir. Son 10 senede Türkiye'de Tarım dışı ve tarım alanında çalışanların fert başına düşen gelir oranı 4 civarındadır. Tarım dışı sektörlerde çalışanlar lehine olan bu farklılık Türkiye'de köyden şehirlere olan akımı devamlı kılmaktadır. Plânlı dönemde yatırımların büyük kısmının endüstri alanında yapılması, hızlı sanayileşme bu gelir farkı oranını tarım aleyhine arttırmakta ve böylece şehirlere göçü daha da teşvik edici olmaktadır. Şehirlerde sosyal alt yapı, hizmetler daha gelişmiştir ve boş zamanları daha verimli kullanmak imkânı vardır. Bu devamlı göç hareketi sonucunda 1950 yılından 1970'e kadar şehirli ve köylü nüfusun genel nüfus içersindeki nisbetleri aşağıdaki gibi değişmiştir.

	1950	1955	1960	1965	1970
Köy	81.5	77.5	73.7	70.1	64.6
Şehir	18.5	22.5	26.3	29.9	35.4

Son 10 senedir Türkiye'de cari şehirleşme hızının birbirine yaklaşan nisbetleri ile ileriye doğru projeksiyonlar yapıldığında

1982 yılında Türkiye nüfusunun % 50 civarındaki kısmı şehirlerde yaşıyacaktır.

Şehirleşme vetiresi kırsal alanda geniş ölçüde dağınık bir şekilde ortaya çıkan eksik istihdam sorununu şehirlere aktararak daha belirgin hale getirmektedir. Şehirlerde doğum nisbetleri kırsal alana göre daha düşüktür (sırası ile % 0.31 ve % 0.44). Dolayısıyla ile şehirleşme nüfus artışını azaltıcı bir faktör niteliğindedir. Fakat yukarıda işaret edildiği gibi bundan böyle nüfus artış hızını azaltıcı etkenler ancak uzun vadede emek arzı üzerinde tesirli olabilirler.

Kırsal alanda nüfusun diğer özellikleri de şehirlere akımı doğurucu niteliktedir. Köylerde bağımlılık oranları belirli bir şekilde şehirlerden büyüktür. (1965'de köylerde 952, şehirlerde 643) Çalışma yaşından çekilecek ve çalışma çağına girecek olanlar arasındaki ikame oranları da köylerde fazladır ve böylece kırsal alanda işgücü fazlasını hızla doğuran bir faktör olmaktadır. Türkiye'de tarım kesimindeki en yüksek istihdam ile en düşük istihdam arasındaki dalgalanmalar istihdam sorununu daha da şiddetlendirmektedir. (Optimum ve minimum) seviyeler arasındaki farklılık Federal Almanya'da % 3, İtalya'da % 7, Avusturya'da % 19 ve Türkiye'de % 75).

Hızlı şehirleşmenin işgücü fazlasını büyük merkezlere çekmesi Türkiye'de istihdam sorununun çözümünü daha acil bir mesele durumuna getirmektedir. Şehir alt yapılarına tahsis edilecek yatırımlar kaynak tahsisinde yeni bir faktör ortaya çıkarmaktadır.

c) Meslekî ve Teknik Öğretimin Yaygınlaştırılamaması : Türkiye'deki devamlı sanayileşme ve modern hizmet sektörlerinin gelişmesi kalifiye insan gücüne ihtiyaç doğurmaktadır. Bu alanda önemli insan gücü açıkları vardır. Bu açıkların kapatılamaması verim düşüklüklerine ve kalkınmada darboğazlara yol açmaktadır. Diğer taraftan iş piyasasına vasıfsız emek arzı büyük ölçüde devam etmekte ve istihdam alanında tazyik yaratmaktadır. Türkiye'de 8 ilde tesbit edilen işsizlik oranları ile işgücünün tahsil seviyeleri arasında ters bir bağlantı vardır. Tahsil seviyesi yükseldikçe işsizlik oranı düşmektedir.

Sanayiın ve hizmetler sektörünün ihtiyaç duyduğu vasıflı işgücünü bol miktarda temin edebilmesi bu sektörlerde gelişmeyi hızlandırıcı niteliktedir ve dolayısı ile istihdam imkânlarını arttıracaktır. Bu konuda kritik bir önemi olan meslekî ve teknik öğretim, kalkınma plânlarında öngörüldüğü ölçüde genişletilememiştir.

İstihdam Politikasının Geliştirilmesi

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasında istihdam meselelerinin çözümlenmesi birinci derecede önem kazanmaktadır. 1971 Yılında yurt içi işgücü fazlası 2 milyon civarındadır, bunun 1.6 milyonu kırsal alanda ve 400 bin kadarı şehirlerdedir. En iyimser hipotezlerle yapılan projeksiyonlar bile ileriki seneler için istihdam sorununun Türkiye'de daha şiddetleneyeceğini göstermektedir. Bu bizi, yeni kalkınma stratejisinde, ilk iki plân dönemine göre istihdam politikasından daha cesur tercih ve hedefler tertibi zaruretiine götürmektedir. Aksi halde önümüzdeki dönemde ekonomik ve sosyal hayatta artan dengesizlikler belirebilir.

İstihdam sorununun çözümü Türkiye şartları içersinde kalkınma plânı stratejilerinde genel olarak 3 şekilde tesbit edilebilir :

- 1 — Türkiye'de istihdam sorununun çözümü bağımsız bir hedef olarak kabul etmek ve diğer ilgili ekonomik ve sosyal sektörlerin plânlanmasını bu amacın gerçekleşmesini de sağlayıcı şekilde yapmak.
- 2 — İstihdam hacminin büyümesini diğer sektörlerdeki gelişmelerin tabii bir neticesi olarak beklemek. Burada diğer sektörlerdeki gelişme hızları genel kalkınma hızının komponentleridir. İstihdam (nisbetindeki artışlar) bunlardan ayrı olarak tesbit edilmez.
- 3 — Kalkınma plânlarında genel kalkınma ve sektörel gelişme hızlarını istihdam sorunun çözümlenmesinden müstaakil olan faktörlere dayalı olarak tesbit etmekle birlikte, bu hızları düşürmiyecek nitelikte ve belli alanlarda istihdamı, veri şartlar içinde maksimize eden projeler tanımlamak ve bunları plâna entegre etmek.

İstihdam sorununun çözümünde bu 3 ana alternatiften Türk Kalkınma Planlarında 2. si tercih edilmiştir. Plân Hedef ve Stratejileri, Kalkınma Plânları ve bunlara dayalı olarak hazırlanan yıllık programlar incelendiğinde bu tercihin plânlama kararlarında nasıl esas teşkil ettiği anlaşılır. Nitekim İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Hedefleri ve Stratejisi dökümanının 11. maddesinde aynen «Hızlı Nüfus Artışı tesiriyle gittikçe büyüyen insan gücü ile mevcut insan gücüne istihdam yaratmak, ekonominin hızla gelişmesinden ayrı seçilecek bir hedef değildir. Plânlı kalkınmanın genel hedefleri istihdamı arttırmayı bu gelişmenin bir neticesi olarak değerlendirmeyi mecburi kılmaktadır. Bu bakımdan İkinci Beş Yıllık Plânda istihdam konusu bağımsız bir hedef olarak alınmayacak, ekonominin büyümesi ile birlikte istihdam meselesinin büyük olduğu bölgeler özellikle gözetilecektir» denilmektedir.

Kalkınma plânlarında yapılan bu açık tercih, üçüncü Beş Yıllık Plânın hazırlandığı bu dönemde, elde edilmiş bulunan neticeler ve istihdam sorununun 1982'ye kadar takip edebileceği muhtemel trentler bakımından münakaşa edilmelidir. Neticeleri değerlendirme ve trentleri tesbit çalışmaları D.P.T.'de yapılmıştır ve bunlar halen devam etmektedir. Bunların ilmî ve gerçekçi bir münakaşası üçüncü Beş Yıllık Plân'da istihdam sorununun ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleri arasında isabetli olarak yer almasına yardımcı olacaktır. Türkiye'de istihdamı genişletecek hedefleri kalkınma plânına entegre ederken aşağıdaki alanlarda işaret edilen politikalar geliştirilebilir :

1 — Bilhassa istihdam yoğun olan sektörlerin gelişme hızını yüksek seviyelerde tespit etmek. Bunlar sanayi ve hizmet sektörleridir. Ulaştırma hizmetlerinin gelişmesi diğer sektörlerdeki dar boğazların çözümü ve istihdam, turizm'de gelişme ise döviz girdilerini arttırmak ve istihdam yönünden önem taşımaktadır. Sanayi sektöründeki gelişme istihdam hacmini önemli ölçüde genişletmesi yanında kalkınmanın sürükleyici sektörü olarak ayrı bir önem taşımıştır. Türkiye'de sanayileşmenin, kamu sektörü ve özel sektör yönünden hızlandırılması aşağıda sıralanan politikaların cesa- retle takibine bağlıdır. Biz bu kısa tebliğde bunlara sadece işaret edeceğiz. Elde mevcut bilgiler ve yürütülen tatbikat muvacehesinde bunların istihdamla ilgili olarak, münakaşası yapılabilir :

a) Sanayi'nin korunması. Gelişmiş bütün sanayi ülkelerinin geçmiş olduğu ve halen zaman zaman bazı endüstri branşları itibarı ile de olsa başvurdukları bu «koruyucu» politika ülkemizde ilmi, ekonomi biliminin kurallarına uygun bir şekilde yaygın olarak anlaşılıp tatbik edilememiştir. «Koruma» devreleri gibi görülen dönemler «döviz» rezervlerinin zayıf olduğu senelerdir.

b) İstikrarlı bir sanayi politikası. Gelişen ülkelerin bir çok politik ve kurumsal gelişmelerinde de olduğu gibi sanayileşme politikasını tayin eden faktörlerde de tam bir istikrar beklenemez. Fakat sanayileşme politikasında istikrar hedefi bütün kamu ve özel kuruluşlarca benimsenecek, kararlara esas teşkil edecek açık bir hedef haline gelmelidir.

c) Sanayi rekabet edebilirliğini arttırmak ve dış pazarlara doğru açmak politikası. Bu sağlam bir sanayileşmenin ve belli dönemlerde büyük istihdam krizleri doğurmanın bir gereğidir. Bu politika (a)'da işaret edilen ile tutarlı götürülmelidir. İstihdamı arttıran ihracata dönük sanayi geliştirilebilir.

d) Sanayileşmeyi Teşvik Politikası. Kamu, tasarrufların bir araya gelerek yatırım halinde dönüşmek ve teşebbüs faktörünü arttırmak için etkili bir teşvik politikası yürütmelidir. İyi plânlanmış bir teşvik politikası kamu kaynaklarını azaltıcı değil ve fakat arttırıcı bir netice verecektir ve artan kaynaklar kamu yatırımlarına tahsis edilecektir. Teşvik politikasında istihdam kriteri öncelik taşımaktadır.

2 — İstihdamı arttırıcı bir Eğitim Politikası. Kalkınma çabalarının yürütülmesinde eğitim politikasının istihdam sorununu da çözümleyici bir nitelikte ele alınması hedef olmalıdır. Eğitimin istihdam hacmini arttırıcı bir nitelikte olabilmesi için önce ekonominin insan gücü açıklarının isabetli bir şekilde ve eğitim plânlanmasının yapılabileceği tarzda hesabedilme zorunluluğu vardır. Eğitim sisteminde ve bilhassa orta ve yüksek öğretim kademesinde meslekî ve teknik öğretimin genişletilmesi gereklidir. Meslekî ve teknik öğretimin yaygınlaştırılması kısa devrelerde kalifiye işçi ve teknik adamların, hizmet elemanlarının yetiştirilmesi istihdamı arttırıcı, sanayi ve hizmetlerde vasıflı insan gücü ihtiyacını giderici, bu sektörlerdeki gelişmeyi hızlandırıcı niteliktedir. Bir taraftan

vasıfsız insangücünün bol miktarda mevcut ve iş arar olması diğer taraftan ise sanayi ve hizmet kuruluşlarının kalifiye eleman talep etmeleri tezadı eğitim sektörünün bu alandaki genişlemesi ile bertaraf edilebilir. Plânlı dönemde bilhassa kısa vadeli yaygın meslekî ve teknik öğretim önemli bir gelişme gösterememiştir. Burada gelişmiş batı ülkelerinde olduğu gibi özel sektörle etkili bir iş birliği zaruridir.

3 — Şehirleşme sürecinin istihdam sorununun çözümü ile tutarlı bir şekilde sürdürülmesi. Kırsal alanda dağılmış ve genellikle gizli eksik istihdam durumunda olan işsizliği büyük şehirlerde toplanmış açık işsizlik haline dönüşmesi önemli bir sosyal problem ve gerginlik yaratıcı mahiyettedir. Dolayısı ile şehirleşme, kırsal alandan şehirlere akın ve iç göçlerin istihdam imkânlarının artması ile tutarlı bir gelişme içinde cereyan etmesi gerekmektedir. Şehirleşme ve göç oluşlarını önemli ölçüde etkilemek vasıtaları sınırlıdır. Alt yapı tesisleri, sanayii projeleri, küçük ve el san'atlarının teşviki, bölgesel kalkınma plânları, yatırımları teşvik politikaları bu vasitalardan başlıcalarıdır. Bunların Türkiye'de istihdam hacmini arttırıcı şekilde kullanılması aynı zamanda şehirleşmenin ve bölgesel kalkınmanın dengeli olabilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu noktanın münakaşa edilip geliştirilmesi için elde yeterince bilgi vardır.

4 — Geniş ölçüde istihdam meydana getirici projeleri kalkınma programlarına entegre etmek. Genel kalkınma ile sektörel gelişme hızlarını azaltmadan bazı emek yoğun yatırım projeleri tanımlanabilir ve bunlar bilhassa işsizliğin en fazla hissedildiği bölgelerde gerçekleştirilebilir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde bu tip projeler tatbikata konulmuştur. Meselâ bazı tekstil projeleri yürütülmüştür. İstihdam ve gelir tesiri çok olan otomatik, gemi inşa sanayi, yaş meyva ve sebzeye dayalı sanayi ve ihracat teşvik edilmiştir. Bu istikametteki plânlama ve tatbikat geliştirilmeli mevcut aksaklıklar giderilmelidir.

Türkiye'de istihdam sorununun çözümlenmesinde konut sektörü yatırımlarının özel bir önemi vardır. Konut inşaatları büyük miktarda ve vasıfsızından en kalifiye elemanına kadar çeşitli kategoride insan gücü istihdam etmektedir. Özellikle 1971 yılında konut yatırımlarının önemli ölçüde azalması istihdam üzerinde ters

etki yapmıştır. Konut sektöründe faaliyetleri hızlandıracak tedbirlerin kamuca süratle alınması ve tereddütlerin kaldırılması zarureti vardır.

5 — Yurt dışına fazla işgücü akımının devamı. Yurt dışına işçi akımı ve bunun neticeleri daha önceden yapılan resmi tahminleri aşmıştır. Bugün yurt dışında çalışan Türk işgücü 500.000 civarındadır. Bu akım beraberinde çeşitli meseleler getirmekle birlikte, Türkiye'deki istihdam sorununun büyük ölçüde hafifletmiş, sanayi ve hizmetler sektörünün içine alamadığı işgücü dışarıda çalışma imkânı bulmuş ve diğer olumlu neticeler olarak ödemeler dengesinde işçi dövizleri miktarı artmış, işçilerin gelir ve sosyal görgü seviyeleri yükselmiştir. Eğer son beş senede dost batı ülkelerine böyle bir işgücü akımı vukuu bulmasa idi Türkiye'de iş piyasasında açık işsizlik ve bunun doğuracağı sosyal problemler oldukça önemli olurdu. Dolayısı ile fazla işgücünün dışarıya akımını devam ettirici ve tanzim edici tedbir ve politikaları geliştirmek gereklidir.

İşgücü akımını düzenlerken milli sanayiye muhtaç olduğu kalifiye işçilerin yurtda kalması ve ilerde başgösterilebilecek, ziraat sektörünün verimli işgücü sıkıntısı çekmemesi hususları özel önem taşımaktadır. Dışardaki işçilerin meslekî ve teknik eğitime tâbi tutulması onların yurda dönüşlerinde iş piyasasında iş bulmalarını kolaylaştıracak ve yeni bir istihdam sorununun belirmesini kısmen önleyecektir. İş tasarruflarının, Türk parası olarak, özel tüketim yanında yatırım haline dönüştürülmesi istihdamı arttırıcı bir politikadır. Dış ülkelere göç hareketi rasyonelleştirilerek kolaylaştırılmalıdır.

6 — Nüfus Plânlaması. Plânlı kalkınma döneminde aile plânlaması şeklinde kabul edilen nüfus artış hızını azaltma politikası kısa ve orta vadede istihdam meselesinin çözümüne ciddi bir katkıda bulunabilecek nitelikte değildir. 15 sene sonra işgücüne katılacak olanlar bugün doğmuş bulunmaktadırlar. Şehirleşme ve genel yaşama standardı ve eğitim seviyesinin yükselmesi ile nüfus artış hızı azalma temayülü göstermektedir.

7 — İhracatın Artırılması. İhracat birçok gelişen ülkede olduğu gibi Türkiye'de dahili piyasanın küçüklüğünden kurtulmanın

önemli bir araçtır. Dış pazarlarla sağlam ilişkiler kurulursa bir çok emek yoğun mallar için piyasa bulunmak imkânı vardır. Ekonomideki ucuz ücret avantajı, sosyal adalet, verimlilik ve gelir grupları arasında denge sınırlamalarını gözeterek, muhafaza edilmelidir.

Yukarıda kısaca ele alınan konular yeni plân döneminde istihdam sorununun çözümlenmesinde tesbit edilecek ana stratejiyi tayin edici unsurları olabilir. Bu üçüncü plân döneminde istihdam sorunu öncekilerden farklı, bir model içersinde ve açık tercihler yaparak çözüm getirmek gerekliliği vardır.

Not : Bu tebliğin hazırlanmasında, İktisat FAKÜLTESİ İktisat ve İktisaiyat Enstitüsü Öğretim Üyelerinin konu ile ilgili yayınları kaynak olarak kullanılmış ve S. Yener, Y. Hamurdan, A. Gökçen, M. Celâsun, gibi değerli araştırmacıların çalışmalarından faydalanılmıştır.

Kasım 1971

Prof. Dr. N. YALÇINTAŞ