

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK
(Ocak 1982).

Yıldırım Koç

İÇİNDEKİLER

I. İşsizlik	1
II. İstihdamı Etkileyen Ögeler	2
III. Az gelişmiş Ülkelerde İşsizlik	.7
IV. Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik	12
V. Planlarda İşsizlik Sorunu	18
VI. 24 Ocak Kararları ve İşsizlik	20
Kaynaklar	25

I. İssizlik

Üretken yaşı gelmiş insanların gelir getiren bir iş yapmalarını "istihdam" olarak tanımlayabiliriz. Bu "gelir getirici" iş "üretken" olmak zorunda değildir. Aynı mantık içinde, "çalışma idare ve iktidarında olup da, yürürlükteki ücret üzerinden ve ayrıca kanun veya örf ve adetle belirlenmiş saatlerde bir iş aradığı halde bulamayan" kişiye de işsiz denmektedir. İnsanın üretici gücünün ne doğrultuda kullanıldığına bakılmaksızın, salt "gelir kazanıyor olup olmamaya" dayalı bir "istihdam" anlayışının, kapitalist üretim ilişkilerine özgü olduğu kanısındayım. Kapitalizm-öncesi veya kapitalizm-sonrası toplumlarda, kapitalist toplumu incelemekte kullanılan "istihdam" ve "işsizlik" kavramlarının açıklayıcı olmayacağını düşünüyorum.

"Türkiye'de istihdamın yapısı ve işsizlik" çalışması, kapitalist bir ülkeyi irdeleyeceğinden, kullanılacak terminoloji de kaçınılmaz olarak bu yapıya uygun olacaktır.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı İstihdam-İnsangücü Özel İhtisas Komisyonu Raporu, yaygın olarak kullanılan bazı terimleri şu şekilde tanımlamaktadır:

İnsangücü: Bir ülkenin faal nüfusunun "15-65" yaş grubunda olup da çalışanlarla iş arayanların tamamı.

Sivil işgücü: İşgücünden ordu ve jandarmanın çıkarılması.

Tam istihdam: Geçici işsizlik dışında, çalışma istek ve kararında olan emek sahibinin fiilen katılabildiği ekonomik durum.

Gizli işsizlik: İşgücünün ancak düşük üretkenlik ve ona uygun bir ücretle istihdamı.

Geçici işsizlik: Yer ve meslek değişikliğinde katılan işsizlik.

Mevsimlik işsizlik: Özellikle tarım kesiminde, ölü aylarda geçimini sağlamak için bir iş tutmak isteyen, ancak aradığı işi bulamayanların işsiz kalması hali.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1980 Yılı Programı'ndan başlayarak, işgücü arzı tanımını 15 ve daha yukarı yaştakileri kapsayacak biçimde genişletmiştir.

II. İstihdamı Etkileyen Ögeler

İnsanın mal ve hizmet üretimindeki işlevi iki ana başlık altında incelenebilir: (1) enerji kaynağı veya enerji kaynağını yönlendiren olarak insan, (2) üretim aracını (alet veya iş makinası) kullanan insan. Bu iki alandaki gelişmeler emeğin üretkenlik düzeyini ve dolaylı olarak da, belirli bir toplumsal tüketim çerçevesinde istihdamın boyutunu belirler. İnsanın bu iki ana alanda ekonominin farklı sektörlerinde farklı düzeylerdeki işlevi de, istihdamın sektörler arasındaki dağılımında önemli bir ögedir. İnsanların üretim araçları ile olan mülkiyet ilişkileri de çok genel anlamda bu üretici güçlerin gelişim düzeyi ile bağlantılıdır.

Üretim sürecinde enerji kaynağındaki gelişmeler, insanın kas gücünden hayvanın kas gücü, su ve rüzgarın gücü ve daha sonra da buhar makinası ve diğer motor türlerinin çeşitli termal ve hidrolik enerji kaynaklarını (odun, kömür, petrol, su) mekanik enerjiye dönüştürmesi biçiminde ve elektrikli bu enerjinin çok uzun mesafeler arasında iletilebilmesi doğrultusunda gelişmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ise nükleer enerji ve güneş enerjisi de bu enerji kaynaklarına eklenmiştir.

Enerji kaynaklarındaki bu gelişim insanın üretkenliğinin büyük ölçüde artırdı ve buna bağlı olarak da bu alandaki istihdam gereksinimini görece olarak azalttı. Enerji gereksinimindeki büyük artışa karşın, toplumsal üretim sürecinin bu aşamasındaki istihdamda paralel bir artış görülmedi.

Üretim nesnelерinin insan müdahalesiyle şekil değiştirmesi süreci de bir takım araçların insanlarca kullanılması ve/veya yönlendirilmesiyle olur. Üretimde kullanılan araçların alet veya aletleri kullanan bir mekanizma (iş makinası) olması ve iş makinasının gelişmişlik düzeyi de insanın emeğinin üretkenlik düzeyini ve niteliğini belirler. İstihdamın boyutu ve yapısal niteliği de bu ögelerin ve kimyadaki gelişmelerin ("kimyasallaşma") fonksiyonudur.

Üretim araçları üzerindeki mülkiyet ilişkileri ve üretim araçlarının gelişmişlik düzeyi de, üretimin örgütlenmesini belirler. Üretimin örgütlenmesi ise emek üretkenliği aracılığıyla istihdam üzerinde etkin olur (iş araçlarında bir değişiklik olmadan üretim sürecinin bölünmesi ve uzmanlaşma sağlayan manüfaktür ve montaj hattı). Otomasyon ve bilgisayarlar aracılığıyla otomasyonun daha da geliştirilmesi, bu sürecin bugün yaşanan en gelişmiş biçimidir.

İstihdamın boyutunu ve biçimini (çalışma koşullarını) en genel düzeyde bu etkenler belirler. Bu etkenlerdeki sürekli değişim ve bunların sonuçları üzerinde etkin olmaya çalışan politikalar da istihdamı etkiler.

Emek üretkenliğinin genel olarak düşük olduğu dönemlerde, insanın üretken çabasının önemli bir kısmı, yaşamın sürdürülmesi için gerekli asgari tüketim maddelerinin (ki büyük çoğunluğu tarımsal üründü) üretimine ayrılmıştı. Tarım dışı tüketim maddelerinin genel tüketim içindeki payı kısıtlıydı. Bu nedenle de üretken insan emeğinin en büyük kısmı tarımda istihdam ediliyordu (hayvancılık dahil). Emeğin üretkenliğindeki gelişmeler tarımsal üretimi artırdıkça ve yeni ürünler ve gereksinimler doğurdukça, tarım dışı sektörler arasında madencilik ve imalat sanayii de gelişti. Sanayii ürünlerine olan gereksinimin çeşitleniş ve artışının sanayide emek üretkenliğinden daha hızlı olduğu dönem ve yerlerde, sanayinin istihdam içindeki payı arttı. Ancak sanayide emek üretkenliği artış hızının sanayi ürünlerine olan gereksinimdeki artışın üzerine çıktığı dönemlerde ise, istihdam üretim teknolojisinin görece olarak en geri olduğu ve insan emeğinin üretim araçlarıyla ikamesinin en zor olduğu hizmetler sektörüne kaydı.

Bu genel gelişim, istihdamda, üretim araçları ile mülkiyet ilişkisi açısından da değişikliğe yol açtı. Teknoloji ve üretimin işletme içi örgütlenişi, üretimin boyutları ile aynı doğrultuda gelişti. Bu da toplumun önemli kesimlerinin mülksüzleşmesinin yanı sıra, bir kesimin elinde üretim araçlarının merkezileşmesine neden oldu.

Aynı gelişim, üretimin amacının tüketim olduğu basit yeniden üretim sürecinin yerini, üretimin amacının birikim olduğu genişletilmiş yeniden üretim sürecine bırakmasına yol açtı.

Bu gelişmeler, üretim araçları ile ilişkiler açısından istihdamda şöyle bir yapı doğurdu:

İşverenler (tarım, sanayi, hizmetler)

Büyük toprak ve diğer taşınır ve taşınmaz mal sahipleri (rantiyeler)

Küçük üreticiler (küçük esnaf ve sanatkarlar ile kırsal kesimdeki küçük üreticiler)

İşçiler (işliler ve işsizler).

Bugün istihdam sorunu diye tartışılan konu, gerçekte, yukarıda ele alınan genel gelişmeler ve aşağıda ele alınacak özel gelişmeler karşısında nüfusun büyük bir bölümünü oluşturan küçük üretici ve işçilerin çalşıma ve yaşam koşullarındaki değişikliklerdir. Küçük üreticiliğin kapitalizmin gelişmesiyle birlikte giderek küçük meta üreticisi niteliğini kazanmış olması (üretim çabasını salt veya çoğunlukla kendi tüketiminin karşılanmasına yöneltenlerin sayı ve oranının giderek azalması), onları gelişmelere daha duyarlı kılmaktadır. Teknolojide ve üretimin örgütlen-

mesindeki gelişmeler ise işgücü gereksinimini azaltmakta ve niteliğini değiştirmektedir. "İstihdam sorunu" , kapitalist ekonomilerde küçük üreticiliğin ve işçilerin bu ve daha sonra ele alınacak gelişmeler karşısında işsizleşmesi ve toplumsal bir sorun olmasıdır.

Üretimin amacının salt kullanım değeri yaratmak olduğu bir toplumsal örgütlenmede sanırım tartışılacak konu bu anlamda bir istihdam sorunu yerine, emeğin üretken olarak kullanılıp kullanılmadığı olacaktır.

Kapitalist bir toplumda çeşitli nedenlerle işini (küçük üreticiliği veya işçiliği) yitirmiş ve/veya yeni iş hayatına atılmış bir insan, "gelir getirici" bir işi nasıl bulabilir, nasıl istihdam edilebilir?

Bu kişi ya kendisi iş kuracaktır, ya da bir başkasına ait bir işyerinde ücret karşılığı çalışmak durumundadır.

Teknolojide ve üretimin örgütlenmesindeki gelişmeler, emek üretkenliğinin artırılmasının koşulu olarak üretimin boyutlarının büyütülmesini ve sermayenin organik bileşiminin artırılmasını zorumlu kılıyor. Daha geri teknoloji ile piyasada yaşama giderek zorlaşıyor. Bu gelişmelerin sonucunda tasfiye olmuş bir küçük üreticinin veya genç bir insanın bu başlangıç sermayesini (yatırım ve işletme sermayesini) bulması giderek zorlaşmaktadır. Bu insanlar başlangıç sermaye gereksiniminin yüksek olduğu tarıma ve sanayiye kendi işinin sahibi olarak giremeyince, iki almışla karşı karşıya kalmaktadırlar: (1) hizmetler sektöründe başlangıç sermaye gereksiniminin ve sermayenin organik bileşiminin düşük olduğu alanlarda kendi işinin sahibi olmak, (2) bir başkasının işinde ücretli işçi olarak çalışmak. Bir başkasının işinde ücretli işçi olarak çalışma olanağının da kısıtlandığı zamanlarda ve ülkelerde ise, hizmetler sektöründe marjinal ve genellikle üretken olmayan işlerde ve çok düşük verimlilikle çalışanların sayısı ve oranında büyük artışlar olmaktadır.

Bu durumda, kapitalist toplum içinde "istihdam sorunu", iş arayanlarla (kendi işi ve ücretli iş) mevcut iş olanakları arasındaki dengesizliğin sonucudur. Bunun genel nedenlerine daha önce değinilmişti. Şimdi daha ayrıntıda istihdam sorununun öğelerine bakalım.

İstihdam sorununda bir boyut, iş arayanların miktarıdır.

İş arayanların miktarını şu öğeler belirler:

A. İşgücüne yeni katılım:

- + Ailenin gelir düzeyinin düşmesiyle veya tüketim kalıplarının değişmesiyle, daha önce çalışmayı düşünmeyenlerin çalışma yaşamına atılması (ev kadınları, emekliler, okulu bırakanlar, yazın çalışan öğrenciler, ikinci bir iş arayanlar, v.b.)
- + Nüfus artışı (yüksek doğum oranı ve azalan ölüm oranı)
- + Yurtdışından dönenler.
- + Kente göç

- + Vasıflı işgücü gereksiniminin azalması ve yetiştirme süresinin kısalması (pratik sanat okulları)
- + Gelen yabancı işçiler
- + Kadının özgürleşmesi ve çalışma yaşamına atılması

B. İşini yitirenler

- + Tasfiye olan küçük üreticiler (mülksüzleşme)
Tekelleşme ile gerek kırsal kesimdeki, gerek kentlerdeki küçük üreticilerin tasfiye süreci.

C. İşgücü arzının azalması

- + Yurtdışına işçi gönderilmesi
- + Bazı sektörlerde vasıflı işgücü gereksiniminin artması nedeniyle gerekli eğitim süresinin uzaması.
- + Yaygın eğitimin yaygınlaştırılması.
- + Örgün eğitimin zorunlu kılınması, süresinin uzatılması.
- + Asker sayısının artırılması ve askerlik süresinin uzatılması.
- + İş ve yaşama koşullarının kötüleşmesi nedeniyle geçici ve daimi işgöremezlik vak'alarının artması.
- + Gözaltı, hükümlü ve tutuklu sayısının artması.
- + Emeklilik yaşının indirilmesi ve emekliliğin çekici kılınması.
- + Emeklilerin yeni bir işte çalışmalarının kısıtlanması veya yasaklanması.
- + Çalışma süresinin azaltılması (haftalık çalışma süresinin azaltılması, yıllık ücretli izin, mazeret izinlerinin ve sendikal izinlerin artırılması, fazla mesai yapılmaması)
- + Kadınların işgücüne katılmalarını önleyici tedbirler (farklı vergi uygulamaları, çocuk bakımevleri açılmaması, özel sektörün açtıklarının nitelik ve ücret yönünden denetlenmemesi, v.b.)
- + Doğum kontrolü

İstihdam sorununun ikinci boyutu, mevcut iş olanaklarıdır. Mevcut iş olanaklarının artmasını veya azalmasını şu öğelerdeki değişimler belirler:

- + Ekonominin genel durumu
- + Ekonominin devrevi hareketinde yaşanan aşama
- + İç ve dış pazar olanakları
- + Yeni yatırımlar ve kapasite kullanımı
- + Sermayenin organik bileşiminin gelişimi
- + Emek üretkenliğinin gelişimi (özellikle tarımda ve inşaatla sanayileşme)
- + Sendikaların gücü ve etkinliği
- + İşgücünün maliyeti
- + Kullanılan teknolojinin vasıflılık gereksinimi
- + Tarımda ürün düzeni ("crop pattern")

Ulaştırma ve iletişim teknolojisi

- + Tarımda tohum türü
- + Tarımda kimyasallaşma
- + Doğal girdilerin yerini yapay girdilerin alması
- + Tarımda toprak mülkiyeti ve bu mülkiyeti kullanma biçimindeki değişiklik
- + Entansif-ekstansif tarım
- + Tarımda ve inşaat sektöründe hava koşulları
- + Günlük ve haftalık çalışma süresi, yıllık ücretli izin, diğer ücretli ve ücretsiz izinler, fazla mesai
- + Hükümet politikaları
 - Devlet harcamalarının boyutu ve alanı
 - Kırsal kesimde el sanatlarının geliştirilmesi
 - Kar ve kentte üretici kooperatifleri
 - Hayvancılığın teşviki
 - Gümrük uygulamaları
 - İşsizlik sigortası

Kapitalizmin gelişmesi, sermaye birikiminin artması ve tekelleşme, sistemin kendi doğal işleyişi içinde sürekli olarak işsizlik yaratmaktadır. Devletin ve hükümetlerin, sistemin buhran eğilimini yoketmek amacıyla müdahaleleri ise 1970'li yıllarda sistem açısından olumsuz sonuçlar doğurmaya başlamıştır. 1970'lere kadar bu müdahaleler sayesinde (bir yan ürün olarak)sistemin işsizlik yaratma eğilimi kısıtlanmışken, 1970'lerde bu müdahalelerin ortadan kaldırılması veya aza indirilmesiyle, işsizlik (bu doğal eğilimin açığa çıkmış biçimi olarak) hızla artmıştır.

III. Az gelişmiş Ülkelerde İşsizlik

Kapitalist toplumda iş arayanlarla iş olanakları arasındaki dengeyi bozucu eğilimler ağırlık kazandığında, "işsizlik" bir sorun olarak ortaya çıkar.

Kapitalizmin gelişme sürecinde işsizler sürekli varolmuştur. Bu yapısal yedek sanayi ordusu, ücretlerin düşük tutulmasına katkıda bulunmuştur.

Tekelci kapitalizm evresinde, işsizlik sigortası uygulamalarının yaygınlaştırılmasıyla, yedek sanayi ordusunun tepkileri denetim altına alınmaya ve ekonominin devrevi hareketinin buhran ve durgunluk evrelerinde sistemi canlandırmaya katkıda bulunmaya çalışılmıştır.

Gelişmiş kapitalist ekonomilerde, ekonominin devrevi hareketinin buhran ve durgunluk evrelerinde işsizlik daha da arttı ve ücretler düştü. Ancak tekelci kapitalizm evresiyle birlikte yedek sanayi ordusunun sayısı ve nüfusa oranı giderek artmaya başladı. Ayrıca kısa süreli gelişme uygulamaları arttı ve işçi devri de yükseldi.

Özetle; sanayileşmiş kapitalist ülkelerde, yedek sanayi ordusunun, devrevi hareketin ve genel bunalımın ortak etkileri, daha önce sözü edilen teknolojik ve benzeri değişkenlerle birlikte, işsizliği önemli bir sorun haline getirdi.

Az gelişmiş ülkelerde ise yüksek oranlı işsizliğin nedenleri farklıdır. Bu farklar temelde gelişmiş kapitalist ülkelerin varlığı ve az gelişmiş ekonomilerle bu ülke ekonomileri arasındaki ekonomik, toplumsal, politik ve bilimsel ilişkilerdir. Az gelişmiş ülke halkları, özellikle eğitim ve tıpta bilimin sonuçlarından ekonomik gelişme düzeylerinin oldukça ötesinde yararlanmışlardır. Bu durum işgücü arzını olağanüstü hızda artırmıştır. Diğer taraftan, uluslararası sermaye ile ilişkiler, iç dinamiklerle bir sanayileşmenin kademe kademe gelişmesini ve tarımdaki işgücü fazlasını emmesini önlemiştir.

Az gelişmiş ülkelerde işsizliğe (1) yedek sanayi ordusu, (2) kapitalizmin genel bunalımı ve (3) sanayiinin ve dolayısıyla ekonominin devrevi hareketi açılarından yaklaşılabilir.

Az gelişmiş ülkelerde yedek sanayi ordusu, gelişmiş kapitalist ülkelerin benzer bir sanayileşme düzeyinde olduğu yıllarda bu ülkelerdekilerle karşılaştırıldığında olağanüstü boyutlarla büyüktür.

Kısacası, az gelişmiş ülkelerde görülen bu yüksek oranda yapısal işsizlik, kapitalist ilkel (temel) birikim sürecinin, doğrudan üreticilerin üretim araçlarından arındırılmalarının (mülksüzleşmenin) yetersiz bir şekilde (tam mülksüzleşme olmadan) yirminci yüzyılın ikinci yarısındaki

ekonomik, toplumsal ve kültürel koşullarda gerçekleşmesinin yedek sanayi ordusu üzerindeki etkisinden başka bir şey değildir.

Gelişmiş kapitalist ülkelerin sanayileşme sürecinde yedek sanayi ordusunun ana kaynağı, kırsal kesimde mülksüzleşerek kente göç etmekten başka çıkar yolu olmayan köylülerdi. Tasfiye olan kent küçük üreticisi de bu grubu şişiriyordu. Köyün iticiliği, kentten çekiciliğinden çok daha ağır basıyordu. Bu süreç, düşük bir nüfus artışı ve kentleşme oranıyla birlikte gelişti. İç pazarı bütünleştirme ve daha da öte uluslararası pazarlarda hakim olma çabasındaki işverenler sanayi yatırımlarını artırdılar. İşgücü piyasasına katılanların önemli bir kısmı bu sanayi kuruluşlarında istihdam edildi. Dönemin teknolojisinin bugünküyle karşılaştırıldığında görece emek-yoğun niteliği, daha fazla işçinin istihdamına yardımcı oldu.

Az gelişmiş ülkelerde işsizlik konusunda çalışanların çoğu, işsizliğin yapısal niteliğini vurgulamakta, devrevi olmadığını belirtmektedirler. Kısacası, soruna bu boyutta bakmak, kapitalizmin genel bunalımının gelişmiş kapitalist ülkelerde yedek sanayi ordusunu büyütürken önemli boyutta yapısal işsizliğe yol açtığını gözardı etmek ve aynı zamanda, az gelişmiş ülkelerdeki yapısal işsizliğin özünde yedek sanayi ordusu olduğunu kavramaktan kaynaklanmaktadır.

Jolly, Kadt, Singer ve Wilson, Üçüncü Dünya İstihdamı isimli derlemelerine yazdıkları önsözde şöyle diyorlar:

"Bu istihdam sorunlarının ulaştığı boyutlar, 1930'lardaki buhranın en kötü dönemlerinde sanayileşmiş ülkelerdeki işsizlik oranlarını sık sık çok aşmaktadır. Ancak bugün Üçüncü Dünyada bu sorun devrevi değil, kroniktir." (Third World Employment, Introduction, s.9.)

Aynı yaklaşıma İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da rastlıyoruz:

"Az gelişmiş ülkelerde işsizlik sorunu...konjonktürel işsizlik niteliğinde değildir, devamlı bir nitelik taşımaktadır. Bu sorun bir yandan tarım sektöründe kullanılan işgücü ve gizli işsizlik, diğer yandan tarım dışında açık işsizlik ve verim düşüklüğü şeklinde ortaya çıkmaktadır." (II.BYKP,s.127.)

Az gelişmiş ülkelerde işsizlik sorununu inceleyen ILO ve Dünya Bankası uzmanları, bugün sanayileşmekte olan az gelişmiş ülkelerdeki işsizliğin boyutlarını, aynı sanayileşme sürecini geçmişte (ancak kendilerinden önce sanayileşmiş ülkelerin olmadığı veya kendi ekonomilerine fazla bir etkisinin olmadığı bir ortamda) yaşayan ülkelerin o dönemki işsizlik sorunuyla karşılaştırırken, farkında olmayarak (veya farkında iken açıkça

belirtmeyerek) yedek sanayi ordusunun iki ayrı dönem ve koşullarda oluşumunu incelemektedirler.

Paul Bairoch'un 1973 yılında ILO tarafından yayınlanan Kalkınmakta Olan Ülkelerde KentSEL İŞSİZLİK Sorununun Doğası ve Çözümü İçin Öneriler ile Lyn Squire'in 1979 yılında Dünya Bankası Araştırma Raporları serisinde yayınlanan Ekonomik Kalkınma Sürecinde İşgücü, İstihdam ve Emek Piyasaları çalışmalarının bu yaklaşımın iki güzel örneği olduğu kanısındayım.

Bairoch, bugün sanayileşmiş olan ülkelerin nüfuslarının uzun süre yüzde 0,1 ile 0,2 ve ancak 19. yüzyılda yılda yüzde 0,8 oranında arttığını belirterek, şöyle diyor: "Kalkınmakta olan ülkelerin toplam nüfusu, bugün sanayileşmiş olan ülkelerin benzer ekonomik gelişme aşamalarındakinin beş altı katı daha hızlı artmaktadır." (a.g.e., s.8-9)

Squire ise, bu oranın yaklaşık üç katı olduğunu ileri sürüyor: "Azgelişmiş ülkeler, gelişmiş ülkelerde görülenin üç katı hızlı bir nüfus artış hızı yaşamaktadır. Gelişmiş ülkelerde 19. yüzyıl boyunca yıllık nüfus artışı sadece yüzde 0,8 iken, azgelişmiş ülkelerde 1950-1970 döneminde bu oran yüzde 2,4 idi." (a.g.e., s.3)

Azgelişmiş ülkelerin nüfuslarındaki bu hızlı artış, ölüm oranlarının ölüm oranlarının azalması ve ortalama yaşamın uzamasına karşın, doğurganlığın yüksek kalmaya devam etmesinin sonucudur. Bu da, ülkede tıptaki gelişme/uygulamaların, ekonomik gelişmenin oldukça ilerisinde olmasının ürünüdür.

Yedek sanayi ordusunun boyutlarının azgelişmiş ülkelerde daha büyük olmasının diğer bir nedeni, kentleşme oranındaki yüksekliktir.

Bairoch, 1920-1960 döneminde azgelişmiş ülkelerde kentsel nüfusun yılda yaklaşık yüzde 4 oranında artmasına karşın, 1850-1920 döneminde Avrupa'da bu oranın yüzde 1,9 olduğunu belirtiyor (a.g.e., s.19).

Squire ise, bu rakamları tekrarlıyor ve azgelişmiş ülkelerde 1950'li yıllardaki kentsel nüfus artışının yüzde 5,1'lik düzeyde olduğunu ekliyor (a.g.e., s.4). Squire, nüfusun bu yapısının bağımlılık oranını ve işgücüne yeni katılanların çalışmakta olanlara oranını artıracığına da işaret ediyor.

İş arayan ve gelişmiş kapitalist ülkelerin sanayileşme sürecinde büyük çoğunlukla sanayi tarafından emilen işgücü fazlası, azgelişmiş ülkelerde farklı bir süreç yaşıyor. Squire'a göre, 1960 yılında azgelişmiş ülkelerde işgücünün yaklaşık yüzde 10'u sanayide istihdam edilirken, bugünkü gelişmiş ülkelerde 1900 yılında bu oran yaklaşık yüzde 30'du. Bairoch, azgelişmiş ülkelerde imalat sanayiinde çalışanların toplam

İşgücüne oranının 1920 ve 1930 yıllarında yüzde 8,5 iken, bu oranın 1950 yılına kadar yüzde 7,6'ya düştüğünü ve 1960'da yüzde 8,9'a ulaştığını belirtiyor (a.g.e.,s.11). Bairoch, az gelişmiş ülkelerde yüksek işsizlik oranını yüksek nüfus artışı ve kente göçün yanı sıra, "ikincil sektördeki bu düşük istihdam düzeyine" bağlıyor. 1960-1966 döneminde az gelişmiş ülkelerde kırsal kesimin aktif nüfus fazlasının yüzde 11'i imalat sanayiinde istihdamın gelişmesi sayesinde emilirken, bu oran, Avrupa'nın sanayileşmiş ülkelerinde 1840-50 ve 1860-70 dönemlerinde ortalama yüzde 50 ve 1880-1900 döneminde yüzde 80 civarındaydı (a.g.e.,s.12-13).

Squire ise, az gelişmiş ülkelerde imalat sanayiinde istihdamın düşük olmasını hızlı nüfus artışına bağlıyor ve "yaygın kanının aksine, bugünün az gelişmiş ülkelerinin sanayi sektörü, gelişmiş ülkelerin düne benzer oranlarda emektir" demektedir (a.g.e.,s.8).

Squire, az gelişmiş ülkelerin bugün kullandığı teknolojinin, bugünkü gelişmiş ülkelerin sanayileşme sürecinde kullandığından daha gelişmiş olduğunu belirtip, bunun emek kullanımında görece bir azalmaya neden olabileceğini söylüyorsa da, işsiz sayısının artmasında baş sorumlunun sanayinin emek emişinin yetersizliği değil, yüksek nüfus artışı olduğunu vurguluyor (a.g.e.,s.11-13).

Kanımca, bu iki çalışma da, az gelişmiş ülkelerdeki "kronik", "yapısal" işsizliğin özünde ilkel (temel) birikim sürecinin farklı koşullarda oluşmasının yol açtığı olağanüstü büyüklükteki yedek sanayi ordusu olduğunu gösteriyor.

Dünya kapitalist sisteminin parçası olan az gelişmiş ülkeler, kapitalizmin genel bunalımından ve gelişmiş kapitalist ülkelerde ekonominin devrevi hareketinin buhran ve durgunluk dönemlerinden de olumsuz şekilde etkilenir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde buhran durumunda öncelikle işten çıkarılanlar yabancı işçilerdir. Az gelişmiş ülkelerdeki yüksek enflasyonun önemli bir kısmı da, dış ticaret hadlerindeki olumsuz gelişmelerin ürünüdür. Enflasyonla mücadele yönteminin yan ürünü olarak da işsizlik büyümektedir. Böylece gelişmiş kapitalist ekonomiler az gelişmiş ülkelerde yedek sanayi ordusunun büyümesine neden olabilir.

Az gelişmiş ülkelerde işsizlikle ilgili üçüncü kaynak, ülke sanayinin ve dolayısıyla ekonomisinin devrevi hareketidir. Bu ekonomilerde sanayileşme belirli bir düzeye gelmeden ve iç pazarın gelişmesi sınırlarına ulaşmadan, gelişmiş kapitalist ülkelere benzer (iç dinamiğin ürünü) bir konjonktürel (devrevi) harekete genellikle rastlanmaz. Ancak 1960-1980 döneminde bu ülkelerde görülen sanayileşme,

bazılarında bu doğrultuda bir iç dinamik yarattı. Kanımca, Türkiye de bu ülkelerin arasındadır.

Az gelişmiş ülkelerde görülen yüksek orandaki işsizlik, bir ölçüde, teknolojik sıçramanın kapitalizm çerçevesindeki maliyetidir. Ancak bu ülkelerde küçük üreticiliğin önemini sürdürmesi, mülksüzleşme sürecinin yavaş ve yetersiz gelişmesi ve aile içi bağların ve dayanışmanın etkinliğini koruması nedenlerine bağlı olarak, yüksek oranlı işsizlik önemli boyutta toplumsal huzursuzluğa neden olmamaktadır. Daha doğrusu, 1980 yılına kadar büyük ölçüde olmamıştır.

IV. Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik

Türkiye'de işsizlerin sayısı ve oranına ilişkin sağlıklı veriler yoktur. Bu konuda veri yayınlayan tek kuruluş, Devlet Planlama Teşkilatı'dır. Devlet Planlama Teşkilatı, nüfus sayımları sonuçları üzerinde oynayarak "toplam işsizlik" rakamları oluşturmaktadır.

DPT'nin nüfus sayımları dışında kullandığı ana kaynaklar şunlardır: İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun iş arayanlara ilişkin aylık verileri, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün işgücü hane halkı anketleri, sanayi ve işyerleri sayımları, tarım sayımları, imalat sanayi anketleri, Çalışma Bakanlığı'nın verileri, Devlet Personel Dairesi'nin verileri.

DPT, bu verilerden hareketle ve aşağıdaki formülü kullanarak, "Ekim'in son haftasında toplam işgücü fazlası oranı"nı hesaplamaktadır:

$$\frac{\left(\begin{array}{l} \text{Faal veya} \\ \text{iş arayan iş-} \\ \text{sizler} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{l} \text{Umidi kırılmış} \\ \text{işçiler veya iş} \\ \text{aramayan işsiz-} \\ \text{ler} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{l} \text{Ekim'in son hafta-} \\ \text{sında tarımsal iş-} \\ \text{gücü fazlası} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{l} \text{Yurtdışında} \\ \text{çalışan işgücü} \\ \text{stoku} \end{array} \right)}{\left(\begin{array}{l} \text{Silahlı kuvvetler dahil} \\ \text{yurtiçi emek arzı} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{l} \text{Yurt dışında çalışan} \\ \text{işgücü stoku} \end{array} \right)}$$

(Kaynak: Yusuf Hamardan, Türkiye'de İstihdam ve İşsizliğin Ölçülmesi Deneyleri, s.1)

1975 yılı nüfus sayımı yüzde 1 örnekleme sonuçlarına göre, Türkiye'de toplam istihdam şu şekildedir (12 ve daha yukarı yaş):

Genel toplam	27 150 000
Son hafta içinde iktisaden faal olanlar	16 349 000
Çalışan ve işi ile ilgisi olan	16 268 000
İş arayan	81 000
Son hafta içinde iktisaden faal olmayanlar	10 801 000
Emekli	224 000
Ev kadını	6 136 000
Öğrenci	2 372 000
Hapis	23 000
Çalışamaz halde	419 000
Diğer	1 553 000

Kaynak: DİE, 1975 Genel Nüfus Sayımı % 1 Örnekleme Sonuçları, s.18-21.

1975 Nüfus Sayımı sonuçlarında "diğer" başlığı altında toplanan 1 553 000 kişi konusunda açık bilgi yoktur. Bunların 1 211 000'inin erkek olması, bu kişilerin işsiz olduklarını akla getiriyor. Enis Tütüncü, "mesleği bilinmeyenler ve mesleksizler" hanesinde 1960 yılında 330 bin, 1965 yılında 400 bin, 1970 yılında 993 bin ve 1975 yılında 1 milyon 230 bin kişinin bulunduğunu belirterek, şöyle diyor: "Kanıma bu grup çeşitli nedenlerle informal sektörde dahi iş tutamamış kişilerden oluşmaktadır," (E.Tütüncü, İmalat Sanayiinde İşgücü Kullanımı, s.12.) Ayrıca, Ekim ayının son haftasında iktisaden faal olduğu bildirilenler arasında "tarımsal işgücü fazlası" olarak ele alınanlar da vardır.

Bunların yanı sıra, "ev kadını" statüsünde gözükenlerin gerçekten "ev kadını" kalma niyetinde olup olmadıkları da açık değildir. Daha önce belirtildiği gibi, ailelerin gerçek gelir düzeyinin düşmesi, Ekim'in son haftasında "ev kadını" olanları bir taraftan iş aramaya itecektir.

İşsiz sayısının belirlenmesinde önem taşıyan değişkenlerden biri "tarımsal işgücü fazlası"dır.

Birinci Beş Yıllık Plan, 1961 yılı için verdiği sektörel istihdam rakamlarında, tarımda en yüksek çalısma ayında işsiz olmadığını belirtmiştir (BEYKP, s.444).

Enis Tütüncü, gizli işsizlik olmasının ötesinde, tersine doğrultuda geçici bir işgücü göçünden söz etmektedir:

"Bazı bilim adamlarınca hala savunulan 'tarım sektöründe gizli işsizlik vardır' görüşünün doğru olmadığı düşünülmektedir. Çünkü uğraşların en yoğun olduğu zamanda, veri teknoloji koşulları altında kentten kıra tersine bir işgücü göçü olmaktadır." (Enis Tütüncü, a.g.e., s.20)

İkinci BYKP'nda ise, tarımda işlerin en yoğun olduğu mevsimde 910 bin kişilik bir tarımsal işgücü fazlasından söz edilmektedir. Ancak tablonun dipnotunda bu sürelerin "haftada 45 saat çalışma esasına göre hesaplandığı" belirtilmektedir. Bu varsayım gerçek dışıdır.

Mevsimplere Göre Tarım Sektöründe İşgücü Talebi ve İşsizlik (1967) (000 kişi)

	Aralık Şubat	Mart Mayıs	Haziran	Temmuz Ağustos	Eylül Kasım
Toplum işgücü ihtiyacı	2 283	4 425	4 429	9 173	4 725
Kullanılmayan işgücü	7 800	5 658	5 654	910	5 358

Kaynak: İBYKP, s.132.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın planlarda tarım sektöründe istihdam fazlasına ilişkin rakamları birbirini de tutmamaktadır. 1967 yılında tarımda işgücü fazlası İBYKP'nda 910 bin kişi olarak verilirken (s.132), DBYKP'nda 1 milyon 50 bin kişi gözükmektedir (s.26). 1972 yılında tarımda işgücü fazlası ÜBYKP'na göre 850 bin (s.108), DBYKP'na göre 900 bin'dir (s.26).

1980 yılındaki işsiz sayısına ilişkin veriler şu şekildedir: Genel nüfus 48,1 milyondur. Bu rakam içinde 15 ve daha yukarı yaşlardaki nüfus 27,1 milyon kişidir. Bu rakamdan ev kadınları, emekliler, öğrenciler, hapisler, çalışamayacak durumda olanlar ve bazı başka grupların da çıkarılarak "toplam işgücü arzı" denilen 17,9 milyon kişilik rakama varılmıştır. Bu miktardan silahlı kuvvetler sayısı olarak 530 bin kişi indirilmiş ve 17,3 milyon kişilik "sivil işgücü arzı"na varılmıştır. Tarım dışı işgücü fazlası olarak 1980 yılında 2,0 milyon kişiden söz edilmektedir. Bu miktarın 1,1 milyonunun ise iş aramayan işsizlerden oluştuğu ileri sürülmüştür. Bu durumda tarım dışı kesimlerde yaklaşık 906 bin kişilik iş arayan işsiz var demektir. Tarımda işgücü fazlasının da 700 bin kişi olduğu belirtilmektedir. Bu durumda toplam yurtiçi işgücü fazlası oranı yüzde 15,8'dir. Bu rakamların hangi kıstaslar kullanılarak bulunduğu konusunda bir açıklama yoktur.

1981 yılına ilişkin verilerde ise sivil işgücü arzı 17,8 milyon'dur. Tarım dışı sektörlerde iş arayan 1,0 milyon, iş aramayan 1,4 milyon kişiden söz edilmektedir. Tarımda 700 bin kişinin gizli işsiz olduğu varsayılmaktadır. Bu durumda, toplam yurtiçi işgücü fazlası 3,1 milyon kişi, bunun sivil işgücü arzına oranı da yüzde 17,5 olmaktadır (DPT, 1981 Yılı Programı, s.354.)

Bu rakamların güvenilirliği konusunda çok büyük kuşkular vardır.

15 ve daha yukarı yaşlardakilerin toplam nüfus içindeki oranı (işgücüne katılma oranı) 1962 yılında yüzde 80 iken, 1980 yılında yüzde 66'ya kadar düşmüştür. Bu durum, yüksek doğurganlığın sürdüğünü ve önümüzdeki yıllarda iş arayan genç nüfusun hızla artacağını göstermektedir.

Sivil işgücü talebinin toplam nüfusa oranı ise sürekli düşmektedir. 1962 yılında bu oran yüzde 43,5 iken, 1980 yılında yüzde 34'e düşmüştür. Diğer bir deyişle, 1962 yılında çalışan her kişi kendisi ile birlikte 2,3 kişinin geçimini sağlarken, 1980 yılında 2,9 kişinin geçimini sağlama durumundadır.

Yurtiçi toplam işgücü fazlası ise, 1962 yılında 1 milyon 293 bindeh (toplam sivil işgücü arzının yüzde 10,6'sı) iken, 1980 yılında 2 milyon 732 bine (toplam sivil işgücü arzının yüzde 15,8'i) yükselmiştir.

Az gelişmiş ülkelerde özellikle kentlerde biriken işgücü fazlası sanayi tarafından emilmediğinde marjinal işlere ve genel olarak da hizmetler sektörüne kaymaktadır.

DPT yerilerine göre, tarımda istihdamda azalma vardır. 1962 yılında tarımda 9,7 milyon kişi istihdam edilirken, bu rakam 1979 yılında 9,1 milyona düşmüştür (yüzde 78,4'ten, yüzde 60,4'e). Madencilik, imalat, enerji-su,havagazı üretimi ve inşaatlarda istihdam edilenlerin toplam istihdama oranı ise 1962 yılında yüzde 10,4, 1979 yılında yüzde 16,6'dır (1 295 000 kişiden 2 491 000'e). Ulaştırma, ticaret, banka-sigorta-gayrimenkul ve diğer hizmetler alanında ise artış sürmüştür ve 1962 yılında 1 390 000 kişiden 1979 yılında 3 445 000'e çıkmıştır (yüzde 11,0'den yüzde 23,0'e).

İşgücü Talebinin Sektörel Görünümü

15 ve + yaş
Kadın ve erkek
Ekimin son haftası (00) kişi)

	1962	1967	1972	1977	1978	1979
Tarım	9 740	9 556	9 307	9 100	9 085	9 170
Sanayi	995	1 222	1 491	1 859	1 906	1 925
Maden	64	101	95	150	159	120
İmalat	912	1 082	1 343	1 619	1 653	1 707
Enerji, su, havagazı	19	39	5	90	94	98
İnşaat	306	384	454	537	549	566
Ulaştırma	261	312	391	496	506	522
Ticaret	366	434	537	632	639	668
Banka, sigorta, gayrimenkul	52	87	157	188	196	209
Hizmetler (otel ve lokanta dahil)	711	916	1 298	1 644	1 694	2 046
Bilinmeyen	218	327	282	270	270	
TOPLAM SİVİL İŞGÜCÜ TALEBİ	12 643	13 238	13 917	14 726	14 845	15 606

Kaynak: 1962-1978: DBYKP, s.26.

1979: 1980 Yılı Programı, s.96.

Ülkede istihdamın yapısına sektörler arasındaki dağılımın ötesinde diğer bir bakış noktası, insanların üretim araçları ile aralarındaki mülkiyet ilişkisine göre bir sınıflandırmaya gitmektir. 1975 yılında yapılan nüfus sayımının yüzde 1 örnekleme sonuçlarına göre, istihdam edilen 16,3 milyon kişinin 4,5 milyonu ücretli, 129 bini işveren, 4,2 milyonu kendi hesabına çalışan ve 7,4 milyonu da ücretsiz aile işçisi durumundadır. Nüfusun son haftaki iktisadi faaliyet kollarına göre dağılımı şu şekildedir:

	(000 kişi)			kendi hesabına	ücretsiz aile işçisi	Bilinmeyen
	Toplam	Ücretli	İşveren			
Genel toplam	16 343	4 530	129	4 189	7 389	113
Ziraat, avcılık, balıkçılık ormancılık	10 483	324	8	2 946	7 197	7
İstihraç sanayii	103	103	1	4	0,4	0,3
İmalat sanayii	1 244	790	40	318	92	4
Elektrik, gaz, su	16	14	0,2	2,4	--	0,1
İnşaat-bayındırlık	447	377	12	53	4	1
Ticaret ve oteller	819	290	37	442	46	3
Ulaştırma, haberleşme, depolama	512	276	5	215	15	1
Mali kurumlar, sigorta, taşınmaz mallara ait işler, yardımcı iş hizmetleri	176	150	3	22	1	0,3
Toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler	1 866	1 699	13	128	23	3
İyi tanımlanmamış faaliyetler	677	508	9	58	10	93

Kaynak: 1975 Genel Nüfus Sayımı % 1 Örneklem Sonuçları, s.36-37.

Yukarıdaki tablodan görülebildiği kadarıyla, "ücretli" statüsünde çalışanların 1,7 milyonu "toplu hizmetler, sosyal ve kişisel hizmetler"de istihdam edilmektedir. İmalat sanayiinde 790 bin, inşaat bayındırlık işlerinde 377 bin ücretli vardır. Kendi hesabına çalışan 4,2 milyon kişinin 2,9 milyonu tarım kesimindedir. İmalat sanayiinde 318 bin, ticaretle ise 442 bin kişi vardır. Ücretsiz aile işçilerinin toplam 7,4 milyonunun 7,2 milyonu tarımda çalışmaktadır.

Yukarıda, Devlet Planlama Teşkilatı'nın nüfus sayımlarındaki rakamları diğer bazı verilerin de ışığında gözden geçirerek, daha güvenilir olduğunu ileri sürdüğü istihdam verileri elde ettiğini söylemiştik. DPT uzman müşaviri Yusuf Hamurdan'ın bu doğrultudaki çalışması sonucunda, Türkiye'de istihdam edilenlerin yaşamlarına kazanma biçimine göre sınıflandırılması 1962-1980 döneminde aşağıda verilmiştir. 1962 yılında 2,0 milyon olan ücretli sayısı 1980 yılında 4,4 milyona çıkmıştır. Buna karşılık ücretsiz aile işçisi sayısında 1962 yılında 1,8 milyondan 1967 yılında 6,9 milyona anlaşılmaz ani bir yükseliş vardır. 1967-1980 döneminde ise ücretsiz aile işçisi sayısı biraz azalmıştır. 1962-1967 verilerinin bu konuda bazı önemli hatalar içerdiği kesindir. Kendi hesabına çalışanlar sayısında ise önemli bir artış olmamıştır. Bir bütün olarak baktığımızda, 1967-1980 döneminde ücretlilerin toplam istihdam içindeki payının yüzde 20'den yüzde 29'a yükseldiğini, diğer grupların tümünün toplam içindeki paylarının azaldığını söyleyebiliriz.

	<u>1962</u>	<u>1967</u>	<u>1972</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Ücretli	2 030	2 593	3 460	4 390	4 422	4 424	4 416
İşveren	134	162	165	166	168	168	168
Kendi hesabına çalışan	3 762	3 642	3 839	3 896	3 934	3 936	3 928
Ücretsiz aile İşçisi	1 764	6 875	6 676	6 686	6 725	6 728	6 715

Kaynak: Yusuf Hamurdan, aktaran: Turan Ersoy, İşgücü Dergisi, Yıl 2,
No.5-6, Ocak-Haziran 1981.

V. Planlarda İssizlik Sorunu

I. Plan (1963-1967)

I. Plan'da işsizliğin açık veya gizli biçimde olabileceği belirtiliyor ve 1962 yılındaki işsiz sayısı 1,5 milyon olarak tahmin ediliyordu. İşsizlik sorununun çözümü için getirilen öneriler ise şöyleydi:

1. Kırsal nüfusun kentlere "ölçsüz bir şekilde" akımını önlemek için "tarım bölgelerinde tarım-dışı alanlarda yoğun emek kullanan projeler (toplum kalkınması)",
2. İstihdam yaratıcı proje ve sektörlerle öncelik (teknolojik düzeyin de gözönünde tutulması gerektiği belirtiliyor),
3. "Bellî alanlarda, özellikle inşaat sektöründe işgücü yoğunluğuna dayanan bir teknolojik kalkınma",
4. "İşgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracı"(vasıflı işgücü gereksinimi gözönünde tutularak),
5. Nüfus kontrolü,
6. Bu önlemlerin yetersizliği halinde, İkinci ve Üçüncü Plan dönemlerinde daha yüksek kalkınma hızı gerçekleştirmek.

(Kalkınma Planı, I.5 Yıl, s.454-456.)

Planda, 1963-1977 dönemine ilişkin olarak da işsizlik tahminlerinde bulunuluyordu. 1977 için öngörülen rakam 700 bin idi. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, 1977 yılında Yusuf Hamurda'nın tahmini 1 milyon 842 bindir.

II. Plan (1968-1972)

II. Planda, "tarımdaki istihdamın önemli sorunu gizli işsizlik değil, bugünkü teknolojik seviyede tarımdan ayrılamayan fakat yılın uzun bir süresinde kullanılmayan işgücüdür (II. Plan, s.133) denilerek, 1967 yılında tarımda 910 bin tahmin edilen gizli işsizliğin 1972 yılında 113 bine ineceği tahmin ediliyordu. Tarım dışı sektörlerde işsizliğin ise artmayı sürdürmesi bekleniyordu.

Bu durumda getirilen önlemler şunlardı:

1. İstihdam yaratıcı sektörlerle ağırlık verilmesi, maliyeti arttırmamak koşuluyla, emek-yoğun projelere öncelik tanınması,
2. Tarımda kullanılmayan işgücünün değerlendirilebilmesi için tarım teknolojisi ve ürünlerde değişiklik yapılması, el sanatlarının geliştirilmesi,
3. Tarım ve tarım dışı sektörlerde kullanılmayan kapasitenin bulunduğu yerlerde teşvik önlemleriyle istihdam yaratılması,
4. Yurtdışına işçi gönderilmesi. (Kalkınma Planı, II.Bes Yıl, s. 134.)

III. Plan (1973-1977)

III. Plan da istihdam sorununun çözümünü temel amaçlardan biri saymıştır. Ancak üretken sektörlerde emek-yoğun teknolojiler kullanılmasına veya işsizlik sigortası uygulanmasına karşı çıkılmaktadır. III. Plan, "istihdam sorununun kesin çözümünü, hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde" görmektedir. Bunun da ancak 1990'larda başarılabilceği kanısındadır. Ancak "uluslararası rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde" emek-yoğun tekniklerin kullanılması öngörülmüştür (Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977, s.123-124.).

IV. Plan (1979-1983)

IV. Plan, kentlerde büyük boyutlara varan açık işsizliğin önlenmesi için "kentlerde çok acil çözümler bekleyen altyapı, imar ve bayındırlık çalışmalarına" büyük öncelik verilmesini öngörüyor. İşgücünün ülkedeki dağılımındaki dengesizliğe değinerek, niteliksiz ve yarı-nitelikli işgücü gerektiren yatırımların "bu tür işgücü arzının yoğun bulunduğu bölgelerde" kurulmasını istiyor. Hizmet sektöründeki gizli işsizliğin, vardiye sayısının ve kapasite kullanımının artırılarak giderilebileceğini düşünüyor. Sermaye-yoğun teknolojinin zorunlu olmadığı durumlarda emek-yoğun projeleri öngörüyor. (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, s.275-276.).

VI. 24 Ocak Kararları ve İssizlik

Ekonomik buhranın yaşamını çalışarak kazanan insanlar üzerindeki en olumsuz etkisi işsizliktir. Dünyada bugün yaşanan buhranın özelliği ise, enflasyonla işsizlik ve eksik kapasite kullanımının birlikte görülmesidir. Hükümetler, enflasyonu öncelikle çözümlermeği gereken birincil sorun olarak saptamakta ve enflasyonu denetim altına almak için attıkları adımlarla da işsizliği artırmaktadır. Türkiye'de de bu süreç yaşanmaktadır. Genel olarak işsizliğin artmasının ötesinde ilk kez bu denli yaygın bir kitle açık işsiz haline dönüşmektedir.

İşsizliğin artması, işgücü arzının işgücüne olan talepten hızlı artmasının sonucudur. Ekonomik buhran dönemlerinde işgücüne olan talep hızla düşer. İşgücü arzı da artar. Açık işsizlik çalışan insanlar için önemli bir sorun olur.

Türkiye'de ekonomik buhran ve uygulamaya konulan 24 Ocak kararlarıyla da benzer bir süreç yaşandı ve yaşanıyor.

İşgücü talebi azaldı. Her yıl işgücüne katılan 500 bin civarındaki genç insan için yeni çalışma alanları yaratılmıyor. Ayrıca çok sayıda insan da işini yitiriyor.

Bu süreç 24 Ocak kararlarından sonra başlamadı. Ekonomik buhran birkaç yıl önceünden istihdamı olumsuz şekilde etkilemeye başlamıştı. Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği tarafından hazırlanan İktisadi Rapor'da 1979 yılında şöyle deniliyordu:

"İstihdamın bağlıca kaynağı olan yatırımlar son yılların ekonomik bunalımı dolayısıyla hem ihtiyaçtan düşük tutulmuş, hem de öngörülen yatırımlar gerçekleştirilememiştir. Bu yüzden istihdam arzında ciddi gerilemeler vardır."

"Öte yandan, başta döviz darboğazı olmak üzere yaşadığımız **iktisadi** bunalım ve ham madde darlığı ve iş barışının kurulamamış olması dolayısıyla pek çok işyeri ya kapanmak suretiyle, ya da düşük kapasitede çalışmak yüzünden birçok işçiyi çıkarmak zorunda kalmıştır." (İktisadi Rapor-1979, s.64)

24 Ocak İstikrar Tedbirlerinin piyasa üzerindeki etkisi 1980 yılı Haziran ayı başlarında ortaya çıktı. Günaydın Gazetesi'nin yaptığı bir araştırmaya göre, stoklar birikmeye başlamıştı. İşverenler Ağustos ayı sonunda köylünün eline para geçmesini bekliyorlardı. Piyasanın o zaman da canlanmaması halinde üretimin azaltılması ve buna bağlı olarak da işçi çıkartılması yoluna gidilmesi kaçınılmazdı. Günaydın Gazetesi'nden Necati Doğru, bu durumda 150 bin civarında nitelikli işçinin işten çıkarılacağını tahmin ediyordu (Günaydın, 23.6.1980).

24 Ocak kararlarının mantığı, Türkiye'de devletin istihdam alanında 1980'e kadar oynadığı rolü terketmesini zorunlu kılıyordu. Demirel Hükümeti böyle bir çabaya giremedi. Genel ve katma bütçeli kuruluşları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin, kapitalizmin mantığı çerçevesinde rasyonel işleyen kuruluşlar olması için gerekli istihdam politikasına uygulamadı. Aksine kamu kuruluşlarına çok sayıda işçi ve memur alınmasına devam edildi.

12 Eylül'den sonra oluşan Ulusu Hükümeti'nin Sanayi ve Teknoloji Bakanı Şahap Kocatopçu, göreve başlamasından kısa bir süre sonra "KİT'lerdeki kadro şişkinliği bir plan dahilinde giderilecektir" şeklinde bir açıklamada bulundu. Kocatopçu'nun önerdiği yöntem, emekliliği kazanmış olanların emekli yapılması, çalışanların bazılarının kendilerine gereksinim olan başka kamu kuruluşlarına gönderilmeleri ve çıkarıllarının yerlerine yeni işçi alınmamasıdır.

1981 yılının ilk aylarında hazırlanan 1981 Yılı Programı'nda KİT'ne ilişkin istihdam politikası şu şekilde özetleniyordu:

- "KİT'lerde istihdam yapısı, üretim hacmi ile uyumlu duruma getirilecektir. Bu amaçla;
- i. Kritik üretim üniteleri için gereklinitelikli personel dışında yeni personel istihdam edilmeyecektir.
 - ii. Yeni devreye giren ve girecek olan işletmelerde öncelikle mevcut işgücü fazlasından yararlanılacaktır.
 - iii. Toplu iş sözleşmelerinde bu uygulamayı engelleyecek hükümler kabul edilmeyecektir." (1981 Yılı Programı, s.126.)

Kocatopçu'da ve 1981 Yılı Programı'nda gördüğümüz tavır, 1981 yılı Eylül ayında yayınlanan bir Başbakanlık Genelgesinde de formüle edilmiştir. Bu genelgede tüm kuruluşlardan, 1982 yılındaki ek işgücü gereksinimlerini eldeki personeli "daha rasyonel" bir şekilde çalıştırarak, "Önem ve fonksiyonunu yitirmiş" birimleri kaldırıp, buralarda çalışanları kendilerine gereksinim olan yerlere aktararak ve fazla mesai yaparak karşılamaları isteniyordu. Hazırlanan 1982 yılı bütçe kanunu tasarısının 30. maddesi de, kamu kuruluşlarındaki boş işçi kadrolarının iptal edileceğini ve geçici işçi sayısında da 1981 yılındakine göre yüzde 10 oranında kısıntıya gidileceği belirtiliyordu. Bütün bu gelişmeler, kamu kesiminin istihdam yaratma kapasitesini önemli ölçüde azalttı.

1981 yılı Mart ayında çıkarılan yasa ile genel tatil süresinin 5,5 gün kısaltılması da işyerlerinin işgücü gereksiniminin artışına olumsuz doğrultuda etkiledi. Ayrıca toplu sözleşme hakkının askıya alınması ve çalışma sürelerine ilişkin hükümlerin dondurulması ve hatta bazı durumlarda iptal edilmesiyle, çalışma sürelerinin azaltılması doğrultusundaki gelişme durduğu gibi, bazı durumlarda çalışma süresi arttı bile (24 Temmuz, 13 Şubat, 3 Mayıs gibi günlerde toplu sözleşmeyle getirilen ücretli izinler iptal edildi).

24 Ocak kararları ile benimsenen buhrandan çıkma stratejisi, uluslararası pazarlara mal ihrac edebilecek etkinlikte bir üretim süreci öngörüyordu. Üretim sürecinin rasyonalleşmesi ve etkinleşmesi ise genel olarak sermaye-yoğun üretim yöntemleri kullanarak gerçekleştirilebilir. Sanayide sermaye yoğun teknolojilerin kullanılması ve tarım ile inşaat sektörlerinde hızlı mekanizasyon, ayakta kalabilmenin önde gelen koşuluyken, istihdamda da önemli azalmalara neden oldu.

Tarımda gübre ve tarım ilacında subvansiyonların kaldırılması, sürekli kur ayarlamaları nedeniyle tarım makinası ve yakıt fiyatının hızlı bir şekilde artması, taban fiyatlarının ise yeterince yükselmemesi, birçok işletmenin üretimini ücretli işçi kullanımını asgariye indirecek biçimde düzenlemesine yol açtı. Tarım dışı sektörlerde ve özellikle sanayide ise, ekonomik buhran sonucunda kapanan veya işini daraltan birçok işyeri, istihdam alanı yaratamamanın ötesinde, işçi çıkarttı.

Ekonomik buhran yeni yatırımların kısılmasına, işleyen işletmelerin kapasite kullanımının düşmesine neden oldu.

Özetle; devletin uyguladığı yeni ekonomi politikası, kamu kesiminin iş alanı olarak 1980 yılına kadar izlediği politikanın bırakılmasını zorunlu kılıyordu. Demirel bunu başaramadı. Diğer taraftan, ekonomik buhran, özel sektörün yeni işçi talebini kısmının ötesinde eski işçileri çıkartmasına da neden oldu.

İşgücüne olan talep düşerken, işgücü arzı artmasını sürdürdü.

Her yıl yaklaşık 500 bin kişi işgücüne katıldı.

Teknolojisini geliştirerek daha az işçi ile üretimi sürdürebilen veya kapasitesini düşüren veya kapanan işyerlerinin işçileri işgücü piyasasına katıldı ve katılıyor.

Ortalama net gerçek ücretlerin ve buna bağlı olarak ailelerin net gerçek gelirlerinin düşmesi, daha önce işgücü piyasasına çıkmamış kişileri, ev kadınlarını, emeklileri, öğrencileri çalışmaya zorluyor. Geçimin zorlaşması, birçok insanı yaptığı işin yanı sıra bir başka iş daha aramaya itiyor. Eve iş verme sistemi yaygınlaşıyor. Çok düşük parça başı ücretlerle sigortasız ve sendikasız ev-işçilerinin sayısı her geçen gün artıyor.

24 Ocak kararlarıyla birlikte küçük üreticiliğin tasfiye süreci hızlandı. Bilindiği gibi, kapitalizmin gelişmesiyle birlikte küçük üreticiliğin tasfiye olup olmadığı konusunda tartışmalar sürmektedir. Kanımca, 24 Ocak kararları, 1980 yılına kadar çeşitli nedenlerle tasfiyesi ertelenmiş ve hatta durumları güçlendirilmiş küçük üreticiliğin mülksüzleşme eğilimini güçlendirecektir. 24 Ocak kararları, küçük üreticiliğin tasfiyesini geciktiren

tarım politikalarını değiştirdi. Tarımda subvansiyonlar kaldırıldı. Taban fiyatları düşük tutuldu. Devletin ana alıcı olduğu durumlarda standartlar uzun süredir ilk kez katı biçimde uygulandı (örneğin, çayda 2,5 yaprak ve elle toplama zorunluğu). Ayrıca sürekli devalüasyonlar tarım girdilerinin fiyatlarını hızla yükseltti. Bu politika değişiklikleri, bugüne kadar, işleyen ailenin geçimini sağlayabilen küçük toprak parçalarının bu olanağına son verecek, tarımda mülksüzleşme sürecini hızlandıracaktır. Bu ise, az gelişmiş ülkelerde olağanüstü boyutlarda gördüğümüz yedek sanayi ordusunu daha da büyütecektir.

Kentlerde ise uygulamaya konulan peşin vergi birçok küçük esnaf ve sanatkarın dükkanlarını kapatmasına neden oldu. Ekonomik buhranın etkisini artırdığı, piyasada para sıkıntısının hızla safhaya ulaştığı ve serbest piyasada alınan borucun yıllık faizinin yüzde 100'ün üstünde olduğu bir ortamda, peşin verginin uygulanmaya konması, tasfiye ve mülksüzleşme eğilimini daha da güçlendirdi. Bu tasfiye süreci de işgücü arzını artıracak, yedek sanayi ordusunu büyütecektir.

Diğer taraftan, tarımda ve kentlerde küçük üreticiler arasında mülksüzleşme eğiliminin artması ve en azından bu kişilerin gelirlerinin önemli ölçüde azalması, ücretliler arasında "küçük üreticileşme" eğilimlerini de zayıflatı. İşgücü arzından bu yolla azalmaları büyük ölçüde önledi.

12 Eylül öncesinde uygulanan grevler açık işsiz sayısının artmasını bir ölçüde yavaşlatmıştı. Grevlerin ertelenmesinden sonra, açık işsizliğin artma eğilimi yükseldi. Ancak Milli Güvenlik Konseyi'nin 3 No.'lu kararı ve 15 No.'lu bildiriyle, grev ve lokavtların ertelendiği işyerlerinde 1475 sayılı İş Yasası'nın 13. maddesi uyarınca işçi çıkartmalar yasaklandı. Bu yasak uygulamada tüm işyerlerini kapsayacak şekilde gelişti. Hile-i şeriye ile 16. madde kapsamında işten çıkartmalar ve 17. maddeye göre önelsiz ve birçok durumda tazminatsız çıkartmalar yaygınlaştı. Ancak bu kısıtlama, işyerlerinden çıkarılacak birçok işçinin işini sürdürmesini de sağladı. İşveren çevreleri bu kısıtlamanın kaldırılmasını, ekonomi politikasındaki liberalleşmenin yanı sıra, işçi çıkartma konusunda da liberalleşmenin gerektiğini sürekli olarak öne sürüyorlar.

Bu dönemde Orta Doğu ülkelerine ve Libya'ya işçi gönderme olanağının doğması, açık işsizliği bir ölçüde azaltmıştır. 1975 yılında yurtdışına giden işçi sayısı 4,4 bine düşmüşken, özellikle Libya ve Suudi Arabistan'da iş yapan şirketlerin istemi ile bu sayı 1976 yılında 10,6 bine, 1977 yılında 19,1 bine, 1978 yılında 18,9 bine, 1979 yılında 23,6 bine ve 1980 yılında 28,5 bine çıkmıştır. (Çalışma Bakanlığı, Yurtdışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü, Yurtdışı İşçi Sorunları-1981, s.21). 1981 yılında ise bu sayı daha da arttı.

Bu gelişmeler karşısında açık işsiz sayısının nasıl geliştiğine sağlıklı bir yanıt vermek zordur. İşsiz sayısına ilişkin olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın çeşitli tahminleri vardır, ancak son yıllarda yaşanan buhranın belirleyici özelliği, gizli işsizlerin ve birçok yerde de "işsizlerin" açık işsizleşmesidir. Türkiye'de mülksüzleşme ve açık işsizleşme ilk kez bu denli net ve büyük boyutta ortaya çıkmaktadır.

İşten çıkartmalara ilişkin çeşitli dağılık veriler vardır. Örneğin CHP milletvekili Süleyman Genç, 17.3.1980 günü Millet Meclisi'nde yaptığı konuşmada, Demirel Hükümeti'nin dört aylık yönetimi sırasında 1475 sayılı İş Yasası'nın 13. maddesine dayanılarak 100 bin civarında işçinin işten çıkarıldığını ileri sürdü (Cumhuriyet, 18.3.1980).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan işgücü piyasası tahminlerine göre, açık işsiz sayısı 1979 yılında 702 bin iken, 1981 yılında 932 bine, 1981 yılında da 1 milyon 16 bine çıkmıştır. İş aramayan işsizlerin sayısı da bu üç yılda sırasıyla 852 bin, 1 milyon 100 bin ve 1 milyon 400 bin olarak gelişmiştir. Tarım kesiminde de her üç yılda 700 gizli işsiz olduğu tahmin edilmektedir. Buna göre toplum yurtiçi işgücü fazlası, 1979 yılında 2,3 milyondan 1980 yılında 2,7 milyona ve 1981 yılında 3,1 milyona yükselmiştir. Bu rakamlar 15 ve daha yukarı yaştaki nüfusa oranlandığında, işgücü fazlasının 1979 yılında yüzde 13,4, 1980 yılında yüzde 15,8 ve 1981 yılında da yüzde 17,5'a tırmandığını görüyoruz (1981 Yılı Programı, s.354.).

Bu rakamların güvenilirliği konusunda büyük kuşkuvar olduğunu daha önce belirtmiştim. Ancak ülke çapında kapsamlı başka veri de yoktur. Hataların olduğunu kabul etsek bile, aynı hataların işlenmesi halinde genel eğilimin bu rakamlarda yansıtacağı düşünülebilir. Bu durumda, 1980 ve 1981 yıllarında işsiz sayısının ve işsizlerin faal nüfus içindeki payının arttığını bahatlıkla söyleyebiliriz.

Bu konuda bir ölçüde gösterge işlevi görebilecek bir diğer kaynak da İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kayıtlı iş isteyen açık işsizlere ilişkin verileridir. 1976 yılında ay sonlarında kayıtlı açık işsizlerin aylık ortalaması 141,3 bin kişi idi. Bu rakam 1977 yılında 142,7 bine, 1978 yılında 166,8 bine, 1979 yılında da 170,7 bine çıktı. İzlenebildiği gibi, 1976 ile 1979 döneminde kayıtlı açık işsiz sayısında önemli bir artış yoktur. 1980 yılı ortalaması ise amiden 256,4 bine fırladı. 1981 yılı Eylül ayı sonunda ise 278,5 bin kayıtlı açık işsiz vardı (İş ve İşçi Bulma Kurumu Faaliyet Raporları ve İİBK Aylık Basın Bülteni, Ekim 1981, No.58.).

KAYNAKLAR

- Bairoch, Paul, Urban Unemployment in Developing Countries, ILO Pub., Geneva, 1973, 99 s.
- DİE, 1975 Genel Nüfus Sayımı % 1 Örnekleme Sonuçları.
- DPT, Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl (1963-1967), Ank., 1963, 528 s.
- _____, Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), Ank., 1967, 646 s.
- _____, III.5YKP İstihdam-İnsangücü Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:1144-ÖİK:137, Ank., 1973, 120 s. (Çoğ.)
- _____, Yeni Strateji ve Kalkınma Planı:Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), DPT:1272, Ank., 1973, 1032 s.
- _____, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), DPT:1664, Ank., 1979, 684 s.
- _____, 1980 Yılı Programı, DPT:1704, Ank., 1980, 510 s.
- _____, 1981 Programı, DPT:1752, Ank., 1981, 413 s.
- Ersoy, Turan, "Nüfus Artışı Altında Yatan Toplumsal Etkenler ve Yeni Bir Planlama Yaklaşımının Gereği," İşgücü Dergisi, Ocak-Haziran 1981.
- Hamurdan, Yusuf, Türkiye'de İstihdam ve İssizliğin Ölçülmesi Deneyleri, DPT:1642-SPD:309, Ank., 1978, 79 s. (Çoğ.)
- İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1980 İstatistik Yıllığı, İİBK Yay.No.146, Ank., 1981,
- Jolly, Richard-Emanuel de Kadt-Hans Singer-Fiona Wilson (Ed.), Third World Employment, Penguin Modern Economics Readings, İngiltere, 1973, 448 s.
- Squire, Lyn, Labor Force, Employment and Labor Markets in the Course of Economic Development, World Bank Staff Working Paper No.336, 1979, 157 s.
- Talas, Cahit, Sosyal Ekonomi, S.Yağ. No.14, Ank., 1979, 515 s.
- T.C.Çalışma Bakanlığı Yurtdışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü, Yurtdışı İşçi Sorunları-1981, Ank., 1981, 568 s.
- Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, İktisadi Rapor-1979, Ank., 1979.
- Tütüncü, Enis, İmalat Sanayiinde İşgücü Kullanımı, DPT:1623-SPD:302, Ank., 1977, 121 s. (Çoğ.)
- Yaman, Berker, Kalkınmakta Olan Ülkelerde İssizlik Sorunu ve Çözüm Yolları, Bursa İTİA Yay., Ank., 1977, 166 s.