

## İSTİHDAM POLİTİKALARI

(Raportör)

Prof. Dr. Yakup Kepenek

Prof. Dr. Mustafa Altıntaş

Prof. Dr. Alpaslan Işıklı

Doç. Dr. Fikret Şenses

Doç. Dr. Oktar Türel

Ar. Gör. Hakan Yetkiner



## ÖNSÖZ

*Bu çalışma, 1987'de bir ilk taslak olarak hazırlanan, SHP'nin Herkese İş Programı Nasıl Olmalıdır? adlı çalışmanın, genel olarak istihdam politikaları çerçevesine yerleştirilmesi, onlarla bütünlüğünün sağlanması ve onların bir alt ögesi olarak yeniden ele alınmasına dayanıyor. Politika önermelerinden önce de, son onyılın işgücü piyasası gelişmelerine ilişkin sayısal veriler ve günümüze dek izlenen istihdam politikalarına yer veriliyor.*

*Önemle vurgulanması gerekli nokta, ülkemizde işgücü piyasası ve özellikle işsizlik ile ilgili verilerin, hiç bir biçimde güvenilir olmadığıdır. Bilgi derleme ve işleme yöntemlerinin çok geliştiği günümüzde, işsizliğin sayısal ve niteliksel boyutlarıyla "bilinmez" oluşu, bağışlanmaz bir toplumsal aymazlık ve sorumsuzluktur. Bu nedenle, çalışmada da sürekli olarak vurgulandığı gibi, bu konuda sağlıklı verilerin derlenmesi, doğal olarak, istihdam politikalarının önkoşulu ve ilk adımıdır. Gerçek durumun saptanmasından sonradır ki, sorunun çözümü için somut politikalar geliştirilebilir ve bunların gerekliliği kamuoyunda bir egemen görüş özelliği kazanır.*

*Çalışma, istihdam politikalarının genel bir çerçevesini çiziyor. Dolayısıyla, politika önermelerinin, işgücünün gerçek durumunun belirlenmesine koşut olarak geliştirilmesi; herbiri için ayrı çalışmaların yapılması yerinden olacaktır.*

Ankara, 13 Aralık 1990

**Yakup KEPENEK**



## I. GİRİŞ

"İstihdam Politikaları" adını taşıyan bu çalışma, gerçekte, çok daha özel bir konuyu, işsizlik sorununun çözümü için Türkiye'de uygulanabilecek politikaları ele alıyor. Gerek ekonomi kuramındaki istihdam politikaları ve bunların gelişimi, gerekse öbür ülkelerin istihdam politikası uygulamaları, uygun deyimiyle, kapsam dışı tutuluyor. Çalışmada, istihdam konusuna genel, ekonomik ve toplumsal boyutlarıyla değinildikten sonra, ülkemizde bugüne dek izlenen istihdam politikaları ana çizgileriyle özetleniyor. Bunu, işgücü piyasasının son on yıldaki sayısal gelişmeleri izliyor. İzlenen politikalar ve işgücünün sayısal gelişimi, denilebilir ki, politika önerilerinin bir bakıma alt yapısını daha doğrusu gerekçesini oluşturuyor. Bununla birlikte, önerilen istihdam politikalarının, işgücü piyasasının gelişmeleriyle doğrudan bir bağlantısı olduğu söylenmez. Bir başka anlatımla, önerilen politikalar, yalnızca, işsizlik oranının yüksekliği gibi tek bir nedene bağlanmıyor; işbulma ile birlikte, işgücünün yapısal durumunun yeniden düzenlenmesini de amaçlıyor.

İstihdam politikaları önermeleri, iki yönüyle irdeleniyor. Bunlardan biri, ki çalışmanın özünü oluşturuyor, özel istihdam projeleri önerisidir. İkincisi de, istihdam sorunu ile ilgili öbür politika önermelerini içeriyor. Açıktır ki, özel istihdam projeleri yaklaşımı, kısa dönemde uygulanabilecek, olağanüstü sayılması gereken bir özellik gösterir. Buna karşılık, istihdamda yapısal düzenlemeleri öngören politikalar, uzun dönemli ve niteliksel yönleri ağır basan bir özellik taşıyor. Özel istihdam projeleri yaklaşımının ayrılmaz

bir ögesi biçiminde algılanın ve önerilen mesleğe hazırlık eğitimi, iki tür istihdam politikaları arasında "geçiş" sağlayan bir süreç özelliği taşıyor.

## II. SORUN NEDİR?

Çağımızda, "çalışma hakkı", kişinin en önemli toplumsal haklarından biri sayılıyor. Toplumlar, günümüzde, yeteneklerine uygun bir işte çalışma isteyen bireylerine bu olanağı sağlamakta yükümlü tutuluyor. Bir başka anlatımla, çalışma kişi için bir "hak" bu hakkın yerine getirilmesi de toplum bir görevi konumundadır. Bir egemen görüş olarak giderek yaygınlaşan "sosyal devlet" kavramının içeriğinde en önemli öğelerden biri, işbulma sorununa çözüm bulunması gereğidir. Çalışma hakkının "toplumsal" niteliği, işbulmanın, ya da istihdam sorununun çözümünün kamu eliyle sağlanması gerektiği noktasından kaynaklanıyor.

Çalışmayı, bir "hak" konumuna getiren gelişmeler, bilindiği gibi, insan hakları ve demokrasi anlayışlarındaki gelişmelerin doğrudan sonucudur. İnsan haklarının yaşama geçirilmesinin nesnel temeli, bireyin belirli bir gelir elde etmesine dayanır. Gerçekte, çalışma, bireyin varlık nedenidir; varolmasına ilışkindir. Bireyin, elinde olmayan nedenlerle çalışamaması, bireyi toplumun bir ögesi yapan "toplumsal anlaşma"yı da geçersiz kılar. Bu durum toplumsal yapıyı sağlıklı kılar. Sonuçta, çalışma hakkının sağlanmaması, yalnız bireyin yıkımına yol açmakla kalmaz, bir dizi toplumsal sorunu ya da olumsuzlukları da gündeme getirir.

Günümüzde demokrasinin geçerli olduğu ülkelerde, hükümetlerin uyguladıkları ekonomi politikalarının "başarı" ölçütlerinin en önemlisi, işsizlik oranıdır. Pek çok ülkede, işsizliğin belli bir düzeyin üzerine çıkması, hükümetleri çok güç durumda bırakıyor; değiştirilmelerine neden oluyor. Demokratik süreçler, hükümetleri,

işsizlik sorununun çözümü için önlem almak zorunda bırakıyor.

İşsizlik, ekonomik, toplumsal ve siyasal yönleriyle, sürekli tartışma konusu olabiliyor. Buna karşılık, demokrasinin yerleşip kökleşmediği toplumsal yapılarda, çalışma hakkı ve buna bağlı olarak işsizlik, bir "sorun" olarak algılanmıyor; ya da önemli sayılmıyor. O ölçüde ki, gerek varolan istihdamın yapısı gerekse işsizlik konusunda sayısal ve niteliksel veriler, gerçekler sergilenmiyor.

Oysa demokrasinin işlerliğiyle işsizlik sorununun çözümü arasında doğrudan bir ilişkiden söz edilebilir. Yüksek oranda işsizliğin yaratacağı ağır toplumsal sorunların demokratik süreçlerin işlemlerini engelleyeceği öne sürülebilir. Yeteneklerini geliştiremeyen ve bu yeteneklerine uygun bir iş bulamayan bireylerin sayısının çoğalmasıyla toplumsal yapının sarsıntı içine sürükleneyeceği yadsınamaz. Bu nedenle, istihdam sorununu, salt bireysel ve toplumsal boyutlarıyla değil, bu önemli siyasal yönüyle de önemsemek gerekiyor.

Demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi, bireysel özgürlüklerin kullanılabilmesiyle, doğrudan ilişkilidir. İşbulma, kişinin, parasal bağımlılıktan kurtulması, özgürleşmesi anlamına gelir. Bu süreç demokrasinin işlerliği açısından büyük önem taşır.

İstihdamın demokrasi ile ilişkisinin diğer boyutu, sendikal hakların kullanımıyla ilgilidir. İşsiz sayısının çokluğu, sendikaların hak arama girişimlerinin en büyük engellerinden biri sayılır. İş isteyenlerin sayısal çokluğu, sendikaları işverenler karşısında güçsüz kılmaktadır, denilebilir. Bu durum, ek olarak, sendika içi demokratik süreçlerin olumsuz yönde etkilenmesiyle tamamlanmaktadır. Dolayısıyla, gerek sendikaların etkili çalışmaları, gerekse sendika

içi demokrasinin varlığı, önemli ölçüde işsizlik sorununun çözümüne bağlıdır demek yanlış olmaz.

Salt ekonomik açıdan bakıldığında, işsizliğin, gerek toplumsal, gerekse bireysel açılardan büyük kayıplara yol açtığı da yadsınamaz.

Çalışabilecek kişilerin işsiz kalması, toplumun tüm üretken kaynaklarını kullanamadığı anlamına gelir. Bu olgu toplumunu, olabilecek olanın altında bir üretim ve gelir düzeyinde bulunması, ya da üretim olanaklarını tam anlamıyla değerlendirememesi demektir. Sonuçta, işsizlik, toplumsal ekonomi, daha doğrusu ekonominin bütünü yönünden bir kayıptır.

Toplumsal kayıpların diğer boyutu, yapılabilecek işlerin varlığı ve bunların yapılmamasıdır. Bir tarafta yapılabilecek onca iş, öbür tarafta da işsizlik varsa, bir çözümsüzlük söz konusudur. Toplumsal düzenlemelerle, bu çözümsüzlüğün giderilmesi gerekir.

İşsizliğin bu genel ekonomi yönünden olumsuzluklarına ek olarak, belki bunlardan da önemli sayılabilecek yönü, işsiz kişinin durumudur. İşsizlik, birey için, her bakımdan bir yıkım sürecidir. Bu yıkımın, nesnel ve öznel sonuçlarının ayrıntısına girme gereği yoktur. İntiharlardan bağımlı oy kullanımına dek bir dizi olumsuzluk sayılabilir.

İşsiz, varlığını sürdürmek için, birilerinin, uygun deyiimiyle, "sırtından" geçinmek zorundadır. Bu olgu, nüfusun "bağımlılık oranının" yüksek olması sonucunu verir. Bağımlı nüfus oranının yüksekliği de, bir dizi ekonomik ve toplumsal sorunu ve olumsuzluğu

içinde taşır. Özetle, işsizlik, toplumsal, ekonomik ve siyasal sonuçlarıyla, en önemli sorunlardan biridir. Günümüzde, sosyal devlet anlayışının egemen olmasına koşut olarak, sorunun toplumsal düzenlemelerle çözümünün gerektiği de yadsınamaz bir gerçektir.

### III. TÜRKİYE'DE İZLENEN İSTİHDAM POLİTİKALARI - BİR ÖZET

Ülkemizde, istihdam sorunu, denilebilir ki, hızlı kentleşme ile birlikte, 1950'li yıllarda su yüzüne çıkmış, gerçekte varolan gizil (potansiyel) ve gizli işsizlik açık işsizliğe dönüşmüştür. Özünde bu süreç, giderek ağırlaşan bir biçimde devam etmektedir.

Ekonomik gelişme ile birlikte işgücünün sektörel dağılımının da değişmesi doğaldır. Ülkemizde de, tarım kesiminde makina kullanımının yaygınlaşması, öbür çağdaş tarımsal girdilerin kullanımının artması ve tarım kesimi ile ekonominin diğer sektörleri arasındaki gelir ve yaşam farklılığı, kırsal kesimden kentlere göçü hızlandırmıştır. Ancak, bu gelişmeye koşut olarak sanayi ve hizmet kesimlerinde yeterli işbulma olanağının yaratılamaması, işsizlik sorununu gündeme getirmiştir.

İşsizlik sorununun çözüm için, ülkemizde öngörülen ekonomi politikalarını iki ana grupta toplamak olanaklıdır. Genel anlamda ekonomi politikalarına bağlı olarak, istihdam politikaları da nitelik değiştirmiştir, denilebilir. Türkiye, 1980'e dek, dışalım yerine yerli üretim anlayışının egemen olduğu bir ekonomi politikası izlemiş, buna karşılık, 1980 sonrasında, dışsatıma dayalı büyüme politikası egemen olmuştur. Bu iki egemen ekonomi politikası ilgili dönemlerin işsizlik sorununa çözüm yaklaşımlarını da belirlemiştir. Bu nedenle, ülkemizde şimdiye dek izlenen istihdam politikalarını, 1980 öncesi ve sonrası olarak ikiye ayırmak konuya açıklık getirecektir.

Burada bir noktanın altı önemle çizilmelidir; 1980 öncesi ve sonrasının ekonomi politikaları ve buradan istihdam yaklaşımları, tümüyle farklıdır. Ancak ne 1980 öncesinde ne de 1980 sonrasında uygulanan politikalarda, işbulma sorununun çözümü için burada yapılacağı gibi "özel" çözümler öngörülmez. Denilebilir ki, her iki dönemin istihdam politikalarının tek ortak yönü budur.

#### A. 1980-Öncesi İstihdam Politikaları

İstihdam sorununun çözümüne yönelik somut politikalar, 1960 sonrasında, Kalkınma Planları ile geliştirilmiştir, denilebilir. Ancak, Kalkınma Planlarında yer alan istihdam sorununun çözümüne ilişkin politikaları özetlemeden, o yılların ana yaklaşımını 1980 sonrası anlayışıyla karşılaştırma amacıyla, 1961 Anayasası'nın bu konuya verdiği öneme değinmek gerekiyor. 1961 Anayasası, "tam istihdama" ulaşılmasını devlete bir "görev" olarak yüklerken, çalışmayı da bir "hak" olarak niteliyor(m).

Dışalım yerine yerli üretim politikasının egemen olduğu 1980'e dek uygulamaya konulan Kalkınma Planlarında, istihdam sorununun çözümü için, biri açık, öbürü de üstü kapalı olmak üzere, iki ana değişkenin esas alındığı söylenebilir. Bu değişkenler, sırasıyla, ekonominin büyüme hızı ve sanayileşmedir. Bir başka anlatımla, işbulma, açıkça büyüme hızının bir türevi, ya da sonucu olarak algılanmakta, ekonominin büyümesi de sanayileşme eksenine oturtulmaktadır. Bununla birlikte, 1980'e dek yürürlüğe konulan dört kalkınma planında, bu ortak özellikleri çerçevesinde istihdama ilişkin yaklaşım farklılıkları bulunmaktadır. Bu farklılaşmalar, bir yönden işsizlik

sorununun giderek ağırlaşmasından, öbür yönden de ilgili Planı hazırlayan siyasal yönetimin genel politikasından kaynaklanmaktadır, denilebilir.

Birinci Kalkınma Planı 1963-1967 (IKP), işbulmayı, ulusal gelirin artışına bağlamaktadır. Ekonominin yılda %7 dolayında büyümesiyle, istihdam sorunu da çözüme ulaşacaktır. IKP, 1962'de %1,5 olarak saptanan işsizlik oranının 1967'de %0,9'a 1977'de de %0,7'ye düşeceğini öngörmektedir (s.454). Bu öngörülerin gerek dışı olması bir yana, IKP, istihdamı artırmak üzere, işgücü yoğun projelere öncelik verileceğini belirtmektedir. Bunlara ek olarak, onbeş yıllık bir uzun dönem stratejisinin ilk dilimi olan IKP, kırsal kesimden kentlere doğru işgücü akınını, kırsal kesime özgü projeler üretmekle sınırlandırmayı amaçlamaktadır. IKP, ayrıca, nüfus artışının aile planlamasıyla sınırlandırılmasını ve işgücünün niteliğini, buradan da verimliliğini artırıcı önlemler alınmasını öngörüyor.

IIKP 1968-1972'de istihdam sorunun çözümünü hızlı büyümeye bağlıyor. Bu genel yaklaşım, IKP'nda olduğu gibi, işgücü yoğun projelere öncelik verileceği görüşüyle tamamlanıyor. IIKP işgücü yoğun projelere öncelik verilmesi sürecinde, yatırımların verimliliğinden fedakarlık yapılmaması gerektiğini de vurguluyor. Ek olarak, istihdamı artırmak amacıyla, kullanılmayan kapasitelerin özendirilmesi ve kırsal kesimde el sanatlarına öncelik verilmesi gereği vurgulanıyor. Bu önermeleriyle IIKP, birincisiyle tam bir uyum gösteriyor. Ancak, IIKP'nın kentleşme anlayışı, IKP'den tamıyla farklıdır; IIKP, sanayileşmede, kentlere göçten olumlu bir biçimde yararlanılacağını özenle belirtiyor.

Gerçekten, sanayii, ekonominin sürükleyici sektörü yapmayı amaçlayan IIKP'nın bu yaklaşımı, kendi içinde tutarlı sayılmalıdır. Kentleşme bir yönüyle, işgücü arzını artıracak ve buradan emeğin "ucuz"

olmasını sağlayabilecektir. buna ek olarak, kentleşme sonucu, esasen iç pazar için üretim yapmakta olan sanayi kesiminin, özellikle o yıllarda yerli üretimine yeni geçilen dayanıklı tüketim mallarının, iç pazarının genişletilmesi sağlanmış olacaktır. IIKP, bu nedenle olacak, 1967'de %1,6 olduğu belirtilen işsizlik oranının 1972'de %9 olacağını öngörüyor.

IIIKP 1972-1977'nin işsizlik sorununun çözümü ile ilgili önermeleri ilk iki plandan çok farklıdır. 12 Mart 1971 askeri darbesinden hemen sonra hazırlanan IIIKP, ülkenin Plan dönemine 1 600 bin dolayında (gizli ve açık) işsizle girdiğini vurguluyor. Bu miktar işsiz, 713 dolayında işsizlik oranı anlamına gelir.

IIIKP'na göre, istihdam sorunu, "kısa dönemde emek yoğun teknolojiler" kullanılarak, ya da "işsizlik sigortası" uygulamasıyla çözüme kavuşturulamaz. Bu tür çözümler, IIIKP'na göre, "sanayileşme ile çelişir" (s.122). Dolayısıyla, sorunun kesin çözümü, sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde aranmalıdır. Emek yoğun projeler, Plan'ın sanayileşme amaçlarının gerçekleşmesini engeller. İşsizlik sorunu, 1990'lı yıllarda, sanayileşmenin bir sonucu olarak çözüme ulaşmış olacaktır.

Bir ekonomik bunalım döneminde hazırlanan ve bu nedenle de uygulanma olanağı bulunmayan IVKP 1979-1983, temel yaklaşım olarak, sanayileşme ile demokratikleşmenin birlikteliğini benimsediğinden, istihdam

sorunun çözümü için gerçekçi yaklaşımlar getirmeyi amaçlıyor. Bir yünden, sanayileşme ve teknoloji politikalarıyla uyumlu bir istihdam yaklaşımı öngörülürken, öbür yünden de, yaygın halk girişimciliği yoluyla işgücünün yerinde ve verimli bir biçimde istihdam edilmesi; üretim sürecine girmeden ve üretim sürecinde sürekli eğitimi; işgücünün bölgeler ve sektörler arasında dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi, IVKP'nda önemle öne çıkarılıyor.

Yukarıda çok kısa olarak özetlenen Kalkınma Planları'nın istihdam politikaları, gerçekte, sorunun çözümünü, üretim yapısının sanayileşme doğrultusunda değiştirilmesinde görüyor. Bir başka deyimle, Planlar, işsizliğin, yapısal olduğu varsayımından yola çıkarak, uzun dönemde daha doğrusu üretim yapısının değiştirilmesiyle çözüme kavuşabileceğini öngörüyor. Üretim yapısının değiştirilmesi de, olmazsa olmaz biçiminde nitelenebilecek bir anlayışla, hızlı sanayileşmeye bağlanıyor. Gelişmekte olan bir ekonomi için, işsizlik sorununun "yapısal" olduğu varsayımı, genel ekonomi kuramında da benimsenen yaygın ve egemen bir anlayıştır ve bu nokta üzerinde tartışma yoktur, denilebilir. Buna karşılık, sorunun çözümü için öngörülen politikalar, çok yoğun tartışmalara konu olmakta ve buradan tümüyle birbirine ters uygulamalara gidilmektedir.

Ülkemizde, "planlı kalkınma dönemi" diyebileceğimiz 1960-1980 döneminde, istihdam sorununun çözümü için öngörülen politika, esas olarak sanayileşme daha özelde de yatırım ve ara malları üretimine dayalı sanayileşme yaklaşımına dayanmaktadır, denilebilir. Ekonominin 1970'li yılların ikinci yarısında bunalıma sürüklenmesi, sanayileşme sürecini de kesintiye uğratmış ve doğal olarak bu

kesinti, ya da bunalım, varolan istihdam sorununun dâha da  
ağırlaşmasına neden olmuştur. Bir başka deyişle, 1970'li yılların  
ikinci yarısında, yapısal işsizliğe ek olarak bunalımdan doğan ya da  
konjonktürel diyebileceğimiz işsizlik eklenmiştir.

#### B.1980- Sonrası İstihdam Politikaları

Ülkemizde uygulanan genel ekonomi politikalarının, 1980 öncesi ve  
sonrasında tümüyle birbirinden farklı oluşu, hiç kuşkusuz, istihdam  
politikalarına da yansıyor. 1980'e dek dışalım yerli üretimi  
artırmaya yönelik ekonomik politikaları, 24 Ocak 1980 sonrasında  
uygulamaya konulan ve dışsatıma dayalı büyüme biçiminde  
özetlenebilecek olan ekonomi politikalarıyla birlikte, terk edilmiş  
bulunuyor. Gerçekte, bir bunalımdan çıkış önlemleri biçiminde  
öngörülen bu yaklaşım, kalıcı bir nitelik kazanmış bulunuyor.

Dışsatıma dayalı büyüme politikası, bilindiği gibi, bir ekonomik  
gelişme değil, adı üstünde büyüme politikasıdır. Ekonomik büyümeyi,  
fiyatları gösterge alan serbest piyasa koşullarına bırakan bu  
yaklaşım, istihdamı da aynı anlayışla ele alır.

Serbest piyasa koşullarında, arzı talebinden fazla olan ürünün fiyatı  
düşeceğinden, işgücünün fiyatı olan ücretlerin düşük tutulması, ya da  
düşük olması, bu politikanın doğal sonucudur. "Hükümetin görevi  
işsize iş bulmak değildir" sözlerinde somutlaşan bu yaklaşıma göre,  
işgücü "ucuz" olunca istihdam da artırılabilir. Düşük ücret,  
bir yünden, sermaye yerine işgücünün ikamesi yoluyla, öbür yünden  
"emek yoğun" sektörlerde yatırımların artmasıyla, istihdam sorununun  
çözümüne yol açabilecektir.

Burada özetlenen ekonomik etkenlerin yetersiz kalması durumunda, ekonomi dışı önlemlerle, ücretlerin düşük tutularak, istihdam sorununun çözümü söz konusu olacaktır. Nitekim, "iş barışını" sağlama adı altında, 1980 sonrasında sendikal hak ve özgürlüklerin kullanılmasına getirilen sınırlamalar, bu amaca yöneliktir denilebilir. Sözü edilen çerçevede hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989 istihdam sorununun çözümünü, "ekonominin dışı açılmasıyla, ülkenin kaynak dağılımına uygun düşen iş kollarının gelişmesi; gerçekçi faktör fiyat (ücret) politikası ile emek yoğun teknolojilerin kullanımına yönelinmesi; kapasite kullanımının yükselmesi; iş barışının sürdürülmesi" başta olmak üzere, yabancı ermeye girişinin hızlandırılması, işgücünün eğitimi gibi politikalara balamaktaydı (s.128). VKP, dönem sonunda, yani 1989'da, tarım dışı işgücü fazlasının 2 283 bin, tarım kesimi işgücü fazlasının da 414 bin kişi olacağını ve toplam işsizlik oranının %13,9'a ulaşacağını öngörüyordu. VKP'nin işgücünün sayısal gelişimine yaklaşımı bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994 da VKP'nin çizdiği genel çerçeveyi veri alıyor. "Genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi; müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetirtirilmesi ve mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi; işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyene unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması" istihdam politikasının temel ilkeleri sayılmaktadır (S.182-183). Aynı doğrultuda, istihdam yaratan hizmet sektörlerinin geliştirilmesi kırsal kesimde tarım dışı iş olanakları

yaratılması öngörülüyor. Özetle, VIKP, bir yönden emek yoğun iş alanları açılması yoluyla istihdam sorununa çözüm aramakta, öbür yönüyle de, "kendi işini kuracaklara" çok yönlü destek sağlanmasıyla işsizliğin giderilebileceğini öngörmektedir. VIKP'na göre, 1989'da %10,1 olan işsizlik oranı, dönemin sonunda, 1994'de %8,7'ye düşecektir (aynı yerde).

Gerçekte, 1980 sonrasında hazırlanan kalkınma planlarının istihdam sorununun çözümüne yönelik önermeleri, genel ekonomi politikaları çerçevesinde ve kendi içinde tutarlı sayılmalıdır. Yerli üretim olanaklarının genişletilmesi, üretim yapısının sanayileşme yönünde değiştirilmesi ve giderek ara ve yatırım malları sanayilerinin geliştirilmesi politikası bir yana bırakıldığında, özünde, ekonominin planlı gelişmesi de bir yana bırakılmış olmaktadır. İstihdam sorunu da bu yaklaşımla ele alınmaktadır. Bununla birlikte, 1980 sonrası politikalarının bir kısım özelliklerinin irdelenmesi gerekiyor.

Önce, işgücünün fiyatının, yani ücretlerin düşük tutulmasıyla istihdamın artırılabilirliği görüşü en azından tartışmalıdır. Günümüzde üretim tekniklerinin geldiği düzey, belirli bir üretim sürecinde, birim sermaye ile işgücü arasında, geniş bir ikame olanağı vermiyor. Bir başka anlatımla, belirli üretim dallarında, sermaye/işgücü katsayıları veri alınmak durumundadır; esnek değildir. Bu nedenle, ücretlerin düşük tutulması, bir ölçüde yeni yatırımların işgücü yoğun alanlara yatırılmasında etkili olabilir.

İkinci olarak, ücretlerin düşük tutulmasının bir alt sınırı vardır; işgücünün varlığını sürdürmesi, kendi kendini yinelemesi ve

niteliğini sürdürebilmesi için bir en az ücret düzeyi gereklidir. Bu nedenle, günümüzde, bir "asgari ücret" uygulaması geçerlidir.

Üçüncü olarak, bu noktada, ücret verimlilik ilişkisi üzerinde durulmalıdır. Genellikle, ücretlerin verimliliğin bir bağımlı değişkeni olduğu; ancak verimlilik artarsa gerçek ücretlerin artırılabilceği görüşü yaygındır. Oysa, bu denklemin tersi de geçerli sayılabilir. Ücret yüksek olursa bunun verimliliği artıracığı, ekonomi kuramında yapılageldiği gibi, öne sürülebilir. Denilebilir ki, 1980 sonrası ekonomi politikalarında bu tür bir anlayış, geçerli değildir.

Son olarak, işgücünün fiyatının, yani ücretlerin düşük tutulmasını ekonomi dışı etkenlerle sağlama anlayışı ele alınmalıdır. Silah zoru ile, ya da bir askeri darbe sonrasının sendikal hak ve özgürlükleri yok etmesiyle elde edilen bu sonucun, toplumsal ve siyasal yapı ve işleyişe getireceği yıkım büyük önem taşımaktadır. Sonuçta, sorun çözüme ulaşmamakta, çok daha büyük ve derin sorunlara yol açabilecek bir nitelik kazanmaktadır.

#### IV. VARILAN NOKTA: SAYILARLA İŞGÜCÜ

##### A. İşgücü Piyasası Gelişmeleri

İşsizlik sorununun çözümüne ilişkin politikaları konu alan bu çalışmada, işsizliğin sayısal büyüklüğünün irdelenmesi gerekir.

Çalışma açısından, iş piyasasıyla ilgili "son on yılın" verilerinin sergilenmesi, yeterli olacaktır. Bu tür bir irdeleme, verilerin ne ölçüde güvenilir olduğu konusunda da açıklayıcı olacaktır.

Ülkemizde, işgücü piyasasına ilişkin veriler, DİE'nin yürüttüğü genel nüfus sayımları, sanayi ve işyerleri sayım ve anketleri, tarım sayımları, madencilik istatistikleri ile DPT'nin çalışmalarından ve çok daha özel olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) yayınlarından izlenebilir. Bunlardan başka, 1988 yılına dek düzensiz, bu tarihten sonra da altı aylık sürelerle, DİE tarafından yürütülen Hanehalkı İşgücü Anketleri, sayılabilir. Gerçekte, 1988 sonrasında yürütülen Hanehalkı İşgücü Anketi uygulaması, "işgücü piyasası verileri konusundaki güçlükleri gidermek ve süreklilik arzeden bir bilgi sistemi kurmak" amacından kaynaklanıyor (DPT, 1989, s.6). Bir başka deyişle, DİE, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)nün katkılarıyla, işgücü serilerinin düzensiz ve yetersizliği sonucu, İşgücü Anketi uygulamasına geçmiş ve 1988 Ekim Anketinin sonuçlarını tam iki yıl sonra Eylül 1990'da yayınlanmış bulunuyor.

Konumuz açısından, işgücü piyasasıyla ilgili olarak, veri derleme yöntemleri, bunlarla ilgili, kapsam, tanım ve değerlendirme biçimleri üzerinde durulmasının bir gereği bulunmuyor. Ancak, gerek 1988

öncesinden özellikle DPT tarafından yapılan işgücü piyasası öngörülerinin, gerekse uluslararası tanım ve yöntemlere dayalı olarak oluşturulduğu belirtilen Hanehalkı İşgücü Anketine dayalı serilerin sergilenmesi ve daha da önemlisi bunların iç tutarlılıklarının irdelenmesi de kaçınılmazdır. Çünkü, sorunun gerçek boyutlarıyla "bilinmezliğin" vurgulanması da büyük önem taşıyor.

Ülkemizde, işgücü piyasasının son onyıldaki gelişmeleri üzerinde önce, üç önemli gösterge kaynağı bulunduğu söylenebilir; bunlar, DPT'nin ilk ya da "eski" serileri, yine DPT'nin VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı 1989-1994 dönemi için oluşturduğu ve geriye doğru genişletilen "yeni" serileri ve İİBK serileridir. Bunlar, sırasıyla, Tablo:1, 2 ve 3'de verilmektedir.

DPT I diyebileceğimiz eski serilerde, bir "kalıntı" olarak elde edilen işsiz sayısı, 1985'e dek artmakta, bu tarihten sonra da azalmaktadır. Bu serilerin kendi içinde tutarsızlığı, esasen, işgücü arzının, 1983 ve 1984'deki miktarlarının karşılaştırılmasından kolayca görülebilir; 1983'de 18,5 milyon olan işgücü arzı, ertesi yıl 16 milyona düşmektedir. Gerçekte, sayısal serilerde bu tür tutarsızlıklar, öngörü yöntemlerindeki değişimlerden kaynaklanıyor olabilir. Ancak DPT'nin bu serilerinde, işgücü arzıyla ilgili bir başka önemli varsayım yapılmaktadır. Bu varsayıma göre, çağ nüfusunun işgücüne katılma oranı (İKO), 1979-1989 onyıllarında, %64 dolayından, %56 dolayına düşecektir. Bilindiği gibi, %64 dolayında işgücüne katılma oranı Avrupa Topluluğu ortalamasıdır. Bu oranın Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede, özellikle hızlı kentleşmenin sürdüğü bir

ortamda, bu hızla azalacağının varsayılmasının, toplumsal, ekonomik ve teknik yönleriyle, en azından, açıklanması gerekirdi.

İşgücüne katılma oranının azalacağı varsayımını ek olarak, DPT, bir başka kahramanca varsayım yapıyor. Bu varsayıma göre, ulusal gelirin istihdam esnekliği, 1984'de, 0,17'den, VKP döneminde, yani, 1984-1989 döneminde, 0,29'a yükselecektir. İstihdam esnekliği, istihdamın % artışı oranının, katma değer % artışı oranına bölünmesiyle elde ediliyor. VKP'da, tarım kesimi için sıfır, sanayi kesimi için 0,54 ve hizmet kesimi için de 0,68 olacağı öngörülen istihdam esnekliğinin tüm ekonomi için ortalama 0,29'a ulaşacağı varsayılıyor. Hiç kuşkusuz bu öngörüde, işgücünün ucuza getirilmesi ve sanayileşmeden vazgeçilmesi sonucu emek yoğun projelerin yaygınlık kazanmasının etkisi olacağı düşünülebilir. Yine de beş yıl gibi kısa sayılabilecek bir sürede esneklik katsayısının bu ölçüde yükseleceği varsayımı en azından kuşku ile karşılanmalıdır.

Bu iki önemli varsayım, yani işgücüne katılma oranının düşeceği ve istihdam esnekliğinin artacağı varsayımları (DPT, VKP, s.128 ve 130), sırasıyla, işgücü arzı ve işgücü talebi sayılarının daha "az görünmesini" sağlıyor. Bu sonuç, Tablo: 2'den izlenebilir. DPT'nin oluşturduğu bu "yeni" istihdam serileri, bu iki varsayıma ek olarak, DİE'nin yaptırdığı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarıyla da birleştirilerek, elde edilmiş bulunuyor.

DPT'nin yeni serilerinde, işgücü arzı ve işgücü talebinin, bir önceki serilerde görülenlerden düşük tutulmasına ek olarak, işsiz sayısı da, mutlak anlamda, arz ve talep farkı olarak alınıyor; birinci serinin tersine, tarımdaki işgücü fazlası, burada hesaba katılmıyor.

Tablo: 1.DPT Verilerine Göre İşgücü Piyasası, 1978-1989

| Yıl  | Arzı   | Talebi | (Bin Kişi)   |                |
|------|--------|--------|--------------|----------------|
|      |        |        | İşsiz Sayısı | İşsizlik Oranı |
| 1978 | 16 640 | 15 249 | 2 111        | 12,7           |
| 1979 | 16 905 | 15 239 | 2 367        | 14,0           |
| 1980 | 17 183 | 15 231 | 2 651        | 15,4           |
| 1981 | 17 621 | 15 368 | 2 975        | 16,9           |
| 1982 | 18 081 | 15 462 | 3 284        | 18,2           |
| 1983 | 18 493 | 15 682 | 3 476        | 18,8           |
| 1984 | 18 018 | 15 711 | 2 972        | 16,5           |
| 1985 | 18 269 | 15 955 | 2 979        | 16,3           |
| 1986 | 18 512 | 16 244 | 2 920        | 15,8           |
| 1987 | 17 804 | 16 550 | 2 854        | 15,2           |
| 1988 | 19 085 | 16 867 | 2 748        | 14,4           |
| 1989 | 19 370 | 17 180 | 2 660        | 13,7           |

Kaynak: DPT, Yıllık Programlar; 1990 Yıllık Programı'nda (s.311), 1988 verileri "geçici" 1989 verileri de "tahmin" olarak nitelendirilmektedir.

Not: DPT I diye adlandırdığımız bu serilerde, "işsiz sayısı" işgücü arzı ve talebi farkına, tarım kesimindeki "gizli" işsizlerin sayısının eklenmesiyle elde edilmiştir. Gizli işsiz sayısının yıllara göre giderek azaldığı varsayımı yapılmakta ve bu sayının, 1978'de 720 bin, 1979-81 yıllarında 700 bin, 1982-85 yıllarında 665 bin, 1986'da 652 bin, 1987'de 600 bin ve 1989'da da 510 olduğu öngörülmektedir. Dolayısıyla, bu serilerde, işsiz sayısı, işgücü fazlası anlamına gelmektedir, denilebilir.

İşgücü piyasası konusunda DPT'nin yeni serilerinin gerçekçiliğinin ya da gerçeğe yakınlığının anlaşılabilmesi için, bunların Tablo:3'de verilen İİBK serileriyle birlikte incelenmesi gerekiyor. Denilebilir ki, işgücü piyasasının gerçek göstergeleri, işbulma ve işe yerleştirmede genel anlamda tek kuruluş olan İİBK serileridir.

İİBK'ndan "iş isteyenler'in yıllara göre gelişimi, çok önemli ipuçları veriyor. İş isteyenlerin yıllık ortalaması, ekonominin bunalıma girdiği 1978 yılı (ve öncesinde) 830 bin dolayındadır. Bu tarihten sonra, İİBK'na başvuranların sayısı hızla azalıyor ve 1988'de on yıl öncesinin yarısından daha da az (%46) bir miktara inmiş bulunuyor. (1989'da görülen artış da o yıl yapılan belediye seçimleri sonucu işbulma beklentisine bağlanabilir). İİBK'nun işbulma süreci dikkate alınır, iş isteyen sayısında görülen bu hızlı azalmanın ana nedeninin "işbulma umudunun" bulunmaması olduğu söylenebilir.

İş isteyen sayısının azalması doğal olarak, işe yerleştirme oranının 1986 sonrasında yükselmesi gibi bir sonuç veriyor. Buna karşılık, yıl sonunda Kuruma kayıtlı işsiz sayısı, 1980'li yılların sonunda, 1978'de olduğu gibi bir milyonun üzerinde görülüyor. Bu sayı, tümüyle işsiz olanları gösteriyor; İİBK kayıtlarına göre, "yıl sonunda iş bekleyenler, 1985-89 beş yılında, yıllık ortalama olarak, 1,5 milyonun üzerinde bulunuyor.

Gerçekte, nüfus artışı dikkate alınır, eğer işgücünün, 1980 öncesindeki gibi 25,2 dolayında bir bölümü "iş isteyen" olarak İİBK'na başvursaydı, iş isteyenlerin sayısı, yıllık 400 bin dolayında kalmaz, en az bunun "iki katı düzeyinde olurdu. Dolayısıyla, iş

isteyen sayısı, gizil iş isteyenlerin yalnızca bir bölümünü yansıtıyor denilebilir.

İlginç nokta, Tablo 2 ve Tablo 3'deki işsiz sayılarının karşılaştırılmasından çıkan sonuçtur. DPT'nin yeni serilerinde görülen son dört yıla ait işsiz sayısı, ortalama 1 756,8'dir; İİBK verilerine göre aynı dört yılın ortalama işsiz sayısı da 1 127 bin kişidir. Bu durumda, toplam işsizlerin üçte ikisi, daha doğrusu her üç işsizden ikisi, İİBK'na kayıtlıdır; eğer İİBK'da kayıtlı tüm "iş bekleyenleri'n miktarı dikkate alınır, ülkemizde işsizlerin tamamının İİBK'na kayıtlı olduğu gibi bir sonuç doğmaktadır. Böyle olunca da Türkiye'nin işsizlik oranı, 1983 sonrasında hızla azalıyor ve 1989'da %8,2'ye inmiş görünüyor.

Açıktır ki, DPT'nin yeni serileri, olağan dışı sayılabilecek varsayımlara dayalı olarak, işsizlik oranının düşük "görünmesini" sağlıyor. Ancak, işsizlikle ilgili, DPT ve İİBK serilerinin birlikte incelenmesinden çıkan sonuç DPT verilerinin gerçek işsiz miktarını yansıtmaktan çok uzak olduğudur. Daha gerçekçi bir işsiz miktarı saptayabilmek için, Tablo:4'den izlenebilecek olan bir yaklaşıma başvurulabilir. Buna göre, eğer, çalışma çağındaki bulunan nüfusun, işgücüne katılma oranı, 1980 öncesindeki düzeyinde, yani %64 olarak alınır, tüm diğer koşullar veri alınır, gerçek işsiz sayısının, DPT'nin yeni serilerinde görülenin 3,3 katı dolayında (5,46 milyon) olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Bu durumda da, işsizlik oranı, 1989 için %8,2 değil, %25,1 olmaktadır.

Tablo 2: Yeni Serilere Göre İşgücü Piyasası, 1978-1989

| Yıl  | İşgücü | İstihdam | (15 + yaş, bin kişi)<br>İşsiz Sayısı | İşsizlik Oranı |
|------|--------|----------|--------------------------------------|----------------|
| 1978 | 15 158 | 13 976   | 1 182                                | 7,8            |
| 1979 | 15 388 | 13 690   | 1 498                                | 9,7            |
| 1980 | 15 619 | 13 813   | 1 806                                | 11,6           |
| 1981 | 15 959 | 14 106   | 1 853                                | 11,6           |
| 1982 | 16 306 | 14 393   | 1 913                                | 11,7           |
| 1983 | 16 662 | 14 648   | 2 014                                | 12,1           |
| 1984 | 17 024 | 15 019   | 2 005                                | 11,8           |
| 1985 | 17 394 | 15 360   | 2 034                                | 11,7           |
| 1986 | 17 708 | 15 842   | 1 866                                | 10,5           |
| 1987 | 18 026 | 16 316   | 1 710                                | 9,5            |
| 1988 | 18 350 | 16 550   | 1 800                                | 9,8            |
| 1989 | 20 154 | 18 503   | 1 651                                | 8,2            |

Kaynak: DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler, 1984-1988 s.382 ve 1991 Yılı Programı, s.323.

DPT, bu serilerin, "1988 Yılı Hanehalkı İşgücü Anketi geçici sonuçlarına ve sektörel katma değer gerçekleştirmelerine dayalı olarak yeni" oluşturulduğunu ve 1988 ile ilgili verilerin de aynı anket sonuçlarından elde edildiğini belirtiyor.

Not: Burada yalnızca 1989 verileri 1991 Programı'ndan alınmıştır (s.323). Bu son yılın sayıları bir yana bırakılsa bile, DPT'nin "yeni" serilerinde işgücü arzı yıllara göre artışı, büyük farklılıklar gösteriyor. İlk iki yılda işgücü arzı 230 bin/yıl dolayında artmış, yıllık arz artışı 1984-85'de 370'e yükselmiş daha sonraki yıllarda ise azalmıştır.

Tablo 3: İş ve İşçi Bulma Kurumu Verilerine Göre İşgücü Piyasası

| <u>Yıl</u> | <u>İş İsteyen</u> | <u>İşe Yerleştirilen</u> | <u>Yerleştirme Oranı</u> | <u>Kayıtlı İşsiz Sayısı</u> |
|------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| 1978       | 831,6             | 323,4                    | 40,0                     | 1 039,5                     |
| 1979       | 654,0             | 212,2                    | 32,4                     | 903,3                       |
| 1980       | 505,2             | 163,2                    | 32,3                     | 816,5                       |
| 1981       | 618,0             | 160,8                    | 26,0                     | 267,1                       |
| 1982       | 639,6             | 151,5                    | 23,6                     | 425,6                       |
| 1983       | 648,0             | 157,2                    | 24,3                     | 549,1                       |
| 1984       | 684,0             | 177,6                    | 26,0                     | 760,9                       |
| 1985       | 512,4             | 158,4                    | 30,9                     | 934,6                       |
| 1986       | 579,6             | 259,2                    | 44,7                     | 1 053,4                     |
| 1987       | 482,4             | 253,2                    | 52,5                     | 1 224,0                     |
| 1988       | 400,8             | 250,8                    | 62,6                     | 1 155,4                     |
| 1989       | 553,2             | 226,4                    | 48,2                     | 1 076,2                     |

Kaynak: DİE, Aylık İstatistik Bülteni (değişik sayılar).

- Notlar: 1. İş isteyenlerin yaklaşık %20 dolayında bir bölümü kadındır.  
2. İş isteyenlerin %15'i tarım kesiminde iş isteyenlerdir.  
3. İşe yerleştirme oranı, işe yerleştirilenlerin/iş isteyenlere oranıdır.  
4. Kayıtlı işsiz sayısı, Kuruma iş için başvuranlardan işe yerleştirilemeyenlerin tamamını değil, bunların arasında hiç işi olmayanları göstermektedir.

Table 4: "Katılma Oranı" Sabit Alınırsa İşgücü

| <u>Yıl</u> | <u>İşgücü</u><br><u>Arzı</u> | <u>İşgücü</u><br><u>Talebi</u> | <u>İşsiz</u><br><u>Sayısı</u> | <u>İşsizlik</u><br><u>Oranı</u> |
|------------|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| 1978       | 16 686                       | 15 249                         | 2 157                         | 12,9                            |
| 1979       | 17 034                       | 15 239                         | 2 495                         | 14,6                            |
| 1980       | 17 389                       | 15 231                         | 2 858                         | 16,4                            |
| 1981       | 17 820                       | 15 368                         | 3 152                         | 17,7                            |
| 1982       | 18 270                       | 15 462                         | 3 473                         | 19,0                            |
| 1983       | 18 730                       | 15 682                         | 3 713                         | 19,8                            |
| 1984       | 19 202                       | 15 711                         | 4 156                         | 21,6                            |
| 1985       | 19 685                       | 15 955                         | 4 395                         | 22,3                            |
| 1986       | 20 171                       | 16 244                         | 4 579                         | 22,7                            |
| 1987       | 20 679                       | 16 550                         | 4 729                         | 22,9                            |
| 1988       | 21 200                       | 16 867                         | 4 863                         | 22,9                            |
| 1989       | 21 734                       | 16 802                         | 5 462                         | 25,1                            |

- Not: 1. İşgücü arzı verileri, çağ nüfusunun işgücüne katılma oranı %64 ve sabit olarak hesaplanmıştır.
2. İşgücü talebi verileri, DPT I'de belirtilen istihdam düzeyini gösteriyor.
3. İşsiz sayısı, arz talep farkına, DPT I'de olduğu gibi tarım kesimi gizli işsiz sayısının eklenmesiyle elde edilmiştir.

Tablolar, işsizlikle ilgili sayısal verilerin, dağınık, belirsiz ve güven verici olmaktan uzak bulunduğu görülüyor. Ülkemizde bu konuda veri derlenmesine gerekli önem ve önceliğin verilmemesinin bu sonucu doğurduğu öne sürülebilir. Ek olarak, işsizlik sigortasının bulunmayışı da, gerçek işsiz sayısının saptanmasını güçleştiriyor, denilebilir.

İşgücüne katılma oranının çağ nüfusu için, AT ülkeleri ortalaması olarak alınması sonucu elde edilen işsizlik oranlarını da ülkemizin kendi koşulları çerçevesinde ayrıca irdelemek ve derinlemesine incelemek gerekir. Toplumsal ve ekonomik yapıdan doğan işgücüne katılma yönündeki engeller bir yana, işgücü içinde (çalışıyor) görüldüğü halde üretime hiç bir katkısı bulunmayan çok büyük bir kesimin varlığı ve "işbulma umudu" olmadığı için açıkça iş isteyen durumuna gelmeyen bir gizil (potansiyel) işgücü kaynağının bulunduğu da yadsınamaz. Tüm bu ve benzeri noktaların gerçek boyutlarıyla belirlenmesi, büyük önem taşıyor.

Türkiye'nin işgücü piyasası gelişmelerinin başka boyutu, yurt dışında çalışanlardır. İşgücünün bugünkü miktarının yaklaşık %5'i dolayında bir işçi grubu, 1960 ve 1970'li yıllarda, başta Almanya olmak üzere, Avrupa ülkelerinde 1980'li yıllarda da Ortadoğu ülkelerinde işbulmuş bulunuyor. Yurt dışındaki işçilerin çok önemli sorunları bulunmasına karşın, burada bu sorunların ele alınması yoluna gidilmeyecektir.

Özetle işgücü piyasası ve dolayısıyla işsizlik konusundaki sayısal veriler güvenilir değildir. Varolan son resmi verilerin Türkiye'de işsizliğin tam istihdama yakın bir oranda göstermesi, günlük

gözlemlere bile ters düşüyor. Bu nedenle de sağlıklı veri gereksinimin önemle altını çizmek zorunlu oluyor.

#### B. İşgücünün Niteliği

Sayısal gelişmelerini incelediğimiz işgücünün, niteliksel yönleri üzerinde veri eksikliği çok daha büyük boyutlara ulaşıyor. Bununla birlikte işgücünün sektörel dağılımı ve öğrenim durumu, niteliği konusunda bir kısım ipuçları vardır.

Ülkemizde, işgücünün yarısı tarım kesiminde çalışıyor. Bunu, %34 gibi bir pay ile hizmet kesimleri izliyor. Sanayiın, madencilik ve enerji alt sektörleri dahil, %15 dolayında bir işgücü payı bulunuyor. (1988 verileri).

Türkiye'nin gelişmesine koşut olarak, tarım kesiminin işgücü oranı azalıyor. Bununla birlikte, yine de tarım kesiminde sürekli bir işgücü fazlasından söz edilebilir. Bilindiği gibi Avrupa Topluluğu ülkelerin ortalaması olarak tarımsal işgücü %8 dolayındadır. Bu oran İspanya'da %16, Portekiz'de de %22 dolayında bulunuyor. Türkiye'nin istihdam politikaları, bu süreci ya da kaçınılmaz olguyu, dikkate almak zorundadır.

Gerçekten, Türkiye'de hızlı nüfus artışının yanında, kırsal kesimin uygun deyimiyle "boşalması" süreci yaşanıyor. Özelliği ne olursa olsun, geçmişte uygulanan ekonomi politikaları bu sonucu veriyor.

Türkiye ortalaması olarak nüfus artış oranı yıllık %2,4 dolayında bulunurken, kentli nüfusun artış oranı, 1980-85 döneminde %4, 1985-90 döneminde de %3, dolayında bulunuyor.

Son yıllarda, kentleşme olgusunda yeni boyutlar beliriyor. Güneydoğu Anadolu'da kentleşme oranı ülke ortalamasının iki katı dolayına yükseliyor; 1985-90 döneminde Marmara Bölgesi'nde kentli nüfus yılda %4,3 dolayında artarken, bu oran Güneydoğu Anadolu'da %5,9 oluyor. Bu olguda, ekonomi dışı etkenler etkili olmuştur, denilebilir. Ancak sonuç ortadadır ve istihdam politikaları, bu kentleşme sürecini dikkate almak zorundadır.

İşgücünün niteliği ile ilgili veriler, yalnızca eğitim düzeyine ilişkin olarak vardır. Eğitim düzeyi, kuşkusuz, işgücünün, okul bitirdikten sonra iş başında ya da işi dışında, elde ettiği niteliksel gelişmeleri yansıtmaz; bu nedenle de sınırlı bir gösterge sayılır. Nüfus sayımlarından, işgücünün okur yazarlık durumu ve bunun sektörel dağılımı izlenebilir. Ek olarak, 1988 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları da bu konuda bilgiler içeriyor. Tablo: 5.'den izlenebileceği gibi, işgücünün, 1985 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre %21 gibi bir bölümü, okur yazar değildir; Anket sonuçları bu oranı %17 olarak saptıyor. Bu durumda yaklaşık her beş çalışandan birinin okur yazar olmadığı gibi bir sonuç doğuyor ki, günümüzde bu durum her yönüyle olumsuz sayılmalıdır. Çalışan nüfusun yarısından fazlasını ilkokul mezunları oluşturuyor; orta dereceli okul bitirenlerin oranı Sayım sonuçlarına göre %13, yüksek okul bitirenlerin payı da %4 dolayında bulunuyor. Genel toplama ilişkin bu durum alt sektörlerle dağılımda çok büyük farklılıklar gösteriyor. Tarım kesiminde çalışanların yalnızca %0,2'si yüksek okulu bitirmişken, bu oran mali kuruluşlarda %29 dolayına yükseliyor. Nüfusun eğitim durumuna göre sektörel dağılımı, tarım, madencilik ve imalat sanayii gibi "üretim" sektörlerinde, yüksek okul ve fakülteyi bitirenlerin oranının ülke

**TABLO: 5. İşgücünün Niteliğine Göre Sektörel Dağılımı**  
1970, 1985

(Sektörel işgücü, bin kişi olarak ve okur yazarlık, durumuna göre yüzde dağılımı)

| Sektör                  | İşgücü   | Okuma-Yazma Bilmeyen | İlk  | Orta | Lise | Yüksek |
|-------------------------|----------|----------------------|------|------|------|--------|
| <b>TOPLAM</b>           |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 15 118,9 | 44,4                 | 35,8 | 2,6  | 2,6  | 1,3    |
| 1985                    | 20 556,8 | 21,4                 | 54,4 | 5,8  | 7,8  | 3,8    |
| <b>TARIM</b>            |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 10 230,5 | 59,8                 | 28,4 | 0,5  | 0,2  | 0,2    |
| 1985                    | 12 118,5 | 32,3                 | 53,7 | 2,2  | 1,5  | 0,2    |
| <b>MADENCİLİK</b>       |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 110,9    | 25,6                 | 49,1 | 3,0  | 2,3  | 1,5    |
| 1985                    | 137,1    | 6,6                  | 72,4 | 6,2  | 7,6  | 2,7    |
| <b>İMALAT</b>           |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 1 287,8  | 9,8                  | 60,6 | 7,3  | 3,7  | 1,2    |
| 1985                    | 2 185,4  | 4,6                  | 68,8 | 9,0  | 10,4 | 3,6    |
| <b>ENERJİ</b>           |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 14,5     | 11,7                 | 53,1 | 9,0  | 11,7 | 4,4    |
| 1985                    | 23,2     | 1,6                  | 52,6 | 10,8 | 26,7 | 7,3    |
| <b>İNŞAAT</b>           |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 431,1    | 25,7                 | 51,0 | 2,8  | 1,6  | 1,0    |
| 1985                    | 750,5    | 15,7                 | 68,7 | 7,1  | 5,7  | 2,7    |
| <b>TİCARET</b>          |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 603,1    | 15,0                 | 56,8 | 7,9  | 3,9  | 1,4    |
| 1985                    | 1 382,6  | 5,3                  | 59,4 | 12,2 | 13,3 | 4,6    |
| <b>ULAŞTIRMA</b>        |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 359,6    | 9,7                  | 65,2 | 9,6  | 4,5  | 1,1    |
| 1985                    | 615,9    | 3,2                  | 65,9 | 13,3 | 12,9 | 2,7    |
| <b>MALİ KURULUŞLAR</b>  |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 145,8    | 2,3                  | 24,5 | 19,2 | 30,0 | 19,6   |
| 1985                    | 389,3    | 0,7                  | 18,2 | 13,4 | 38,3 | 28,5   |
| <b>TOPLU HİZMETLERİ</b> |          |                      |      |      |      |        |
| 1970                    | 1 556,7  | 91                   | 47,1 | 9,7  | 17,7 | 7,9    |
| 1985                    | 2 847,3  | 3,3                  | 43,3 | 11,3 | 23,9 | 14,2   |

**Notlar:** 1. Yüzdelerin toplamı bir öğretim kurumundan mezun olmayanlar dikkate alınmadığından (yatay toplamlar) yüze eşit olmayabilir.

2. "İyi tanımlanmamış işler"de çalışanlara yer verilmemiştir.

3. Orta ve lise öğrenimi, bunların dengi meslek okullarını da içerir.

**Kaynak:** DİE, Genel Nüfus Sayımı, 1985, s.xxx, Tablo:6.

ortalamasının altında olduğunu gösteriyor. Kuşkusuz bu durum, bu sektörlerde verimliliği olumsuz yönde etkiliyor.

İşgücünün genel durumuna yönelik bu dağılım, işsizlik söz konusu olduğunda, ilginç bir durum gösteriyor, okuma düzeyi yükseldikçe, işsizlik oranı da artıyor. Toplam işsizlerin içinde orta dereceli okul mezunları %32,5 gibi bir düzeye yükseliyor; yüksek okul mezunlarının da %5 bir paya sahip oldukları anlaşılıyor. (Tablo: 6)

İşgücünün niteliğinin, yalnızca 12-24 yaş grubu için incelenmesi çok daha çarpıcı sonuçlar veriyor. Bu yaş grubunun toplam işgücü içindeki oranının %32,2 olmasına karşın, işsizler içindeki oranı bunun yaklaşık iki katı, yani %63,4 dolayındadır. Bir başka deyimle, her beş işsizden üçü, 12-24 yaş grubundadır. Gençlerin işsizliği genelde, ülke ortalamasının iki katına ulaşıyor.

Eğitim durumuna göre işsizlik oranının artması bu alt grup için de öncelikle geçerlidir. Bu gruptaki işsizlerin %37,8'i ortadereceli okul, %5,6'sı da yüksek okul mezunudur. İşsizlik oranı, yalnız lise mezunları alınırsa %40, yüksek okul ve fakülte mezunları için ise %48 dolayında bulunuyor.

Burada bir nokta açıklık kazanmalıdır: Sözü edilen işsizlik oranları işgücüne katılanların durumunu yansıtıyor; işgücüne katılmayanları içermiyor. Sonuç olarak, önce, işsizlik gençler arasında çok daha yaygındır. Sonra da, eğitilmiş gençlerin işsizliği söz konusudur. Eğitilmiş gençlerin işsizliğinin, ekonomik ve toplumsal yapı üzerinde çok olumsuz etkileri olacağı açıktır. Son olarak Tablo 5'de yer almayan bir olguyu belirtelim, genel olarak kadın işsiz oranı,



erkeklerden yüksektir; bu durum 12-24 yaş grubu ve eğitilmiş işgücü için çok daha ağırlıklı olarak geçerlidir.

İşgücünün genel yapısı içinde "kadın" işgücünün konumu, ayrı bir önem taşımaktadır. Toplam ücretli ve maaşlılar içinde kadın oranı %14 gibi çok düşük bir düzeydedir. Ek olarak da, okur-yazar olmayan işgücünün üçte ikisi kadınlardan oluşuyor. Toplam iş gücü içindeki kadınların da %70'den fazlası ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Tüm bu veriler kadın işgücü konusunda istihdam politikalarının oluşturulmasında önemle ele alınması gerektiğini gösteriyor.

## V. İSTİHDAM POLİTİKALARI

İşgücü piyasasıyla ilgili sayısal veriler ve işgücünün niteliği, ülkemizde, istihdamın gerçekten bir sorun olduğunu kanıtlıyor. Bu nedenle de, sorunun tüm boyutlarıyla sergilenmesi ve çözümü için gerekli önlemlerin alınması bir zorunluluk oluyor.

Denilebilir ki, istihdam politikalarının birincisi, işgücü konusunda sağlıklı verilerin derlenmesi olmalıdır. Sayısal ve niteliksel yönleriyle istihdamın yapısının belirlenmesi ve bunun devingen bir anlayışla süreklilik kazanması, istihdam politikalarının "ilk adımı" özelliği taşıyor. Bitkilerin suya olan gereksinimi gibi, istihdamla ilgili politika, gerçek durumun saptanmasıyla başlar.

Buna koşut olarak, işsizliğin, çağdaş bir toplumsal yapıda "doğal" sayılamayacağı görüşünün genel kamuoyunda egemen olması, kesin bir zorunluluk olarak beliriyor. İstihdam politikaları, yalnız ve ancak, işsizliğin bir "sorun" olduğu anlayışının etkin ve yaygın bir biçimde benimsenmesiyle yaşama geçirilebilir, uygulama olanağı bulabilir. Bu nedenle, sorunun, genel kamuoyuna mal edilmesi, bu amaca ulaşılmasında basın, üniversiteler, meslek oda ve birlikleri, sendikalar ve öbür toplum kesimlerinin konuya sahip çıkmalarının sağlanması gerekir. İstihdam politikalarının uygulanabilmesi büyük ölçüde, bu toplumsal boyutunun sağlanmasına bağlıdır, denilebilir. Ülkemizde işsizlik oranının yüksek olmadığı yönünde görüşler olduğu biliniyor. Ancak, bu tür savların, ya da bir ölçüde yukarıda yapıldığı gibi karşı savların, istihdam konusunda çok daha sağlıklı veriler derlenmedikçe bir anlamı olmayacağı açıktır. Bu nedenle de, işgücü konusunda doğru verilerin saptanması, büyük önem taşıyor.

Eldeki sayısal ve niteliksel verilerin ışığında, istihdam politikalarının "ortak özelliklerine öncelikle değinilmelidir.

Önce, önerilecek politikaların uygulanmasıyla daha çok sayıda kişiye iş olanağı sağlanabilmelidir. Yeni iş olanakları yaratılması, yalnız işsizlik sorununun çözümünü sağlamakla kalmayacak, bununla birlikte işgücü yapısının niteliksel değişiminin de yollarını açacaktır. Ek olarak da ekonomik, toplumsal ve siyasal açılardan olumlu sonuçlar yaratacaktır.

Sonra, önerilecek istihdam politikaları, "amaç kesim" olarak, gençleri, özellikle de eğitilmiş gençleri almak durumundadır. En yüksek işsizlik oranına sahip olan bu kitlenin istihdamında, işbulma ile birlikte "mesleğe geçiş" eğitimi birlikte düşünülmelidir.

Üçüncü olarak, istihdam politikaları, işsizliğin bölgesel dağılımını dikkate almalıdır. Veriler, işsizlerin üçte iki bölümünün nüfusu 20 000'den fazla olan yerleşim birimlerinde toplandığını gösteriyor. Yeterli veri bulunmamasına karşın, işsizliğin, ekonomik gelişmeye koşut olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yaygın olduğu, söylenebilir. İstihdam politikalarının bölgesel işsizlik yoğunluklarına uygun yürütülmesi gerekir.

İstihdam politikaları, iki alt bölümde ele alınacaktır; bunlardan biri, istihdam sorununun uzun dönemli çözümü için alınabilecek önlemlerdir; ikincisi de, kısa dönemli, "şok tedavi" sayılabilecek olan özel istihdam projeleri uygulamasıdır.

Birinci gruba giren politikalar, nüfus planlamasından vardiya sayısının azaltılmasına dek bir çok alanı içerir. İkinci grupta ise

yalnızca özel istihdam projeleri politikası ele alınacaktır. İstihdam politikalarının bu iki grubu, birbirinden çok ayrı nitelikte

görölseler de, bunların uyumlu ve eşgüdüm içinde uygulanması, eğer özel istihdam projeleri yaklaşımı benimsenirse, başarılı olmaları için bir önkoşul özelliği gösterir. Bu nedenle, istihdam politikalarını bir bütün olarak düşünmek büyük önem taşıyor.

#### A. Uzun Dönemli Politikalar

İstihdam konusunda bir dizi önlem alınabilir. Burada ana başlıklarıyla bu önlemlere değinilecek, ayrıntıya girilmeyecektir. Bir başka deyimle, burada belirtilen politikalar üzerinde çok daha kapsamlı çalışmalara gereksinim vardır.

##### 1. Nüfus Artışı Oranının Düşürülmesi

Ülkemizin nüfusu, yılda %2,4 gibi, çok yüksek bir oranla artıyor. Nüfus artış oranının düşürülmesinin istihdam etkisi kuşkusuz çok uzun bir sürede görülebilecektir. Ancak, ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesine en uygun (optimum) bir nüfus büyümesi oranının yakalanması, değişik yönlerden, büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla, aile planlaması ve doğum kontrolü önlemlerinin yaygınlaştırılması ve özellikle kırsal kesimde yaşayanların kamusal düzenlemelerle bu doğrultuda bilinçlendirilmesi gerekmektedir.

##### 2. İstihdamın Yapısal Bozukluklarının Giderilmesi

Yapısal düzenleme politikası, öncelikle işgücü piramidinin varolan bozukluklarının giderilmesini içerir.

Ülkemizde pek çok üretim ve hizmet biriminden etkin bir işgücü yapısı bulunmuyor. Etkin ve verimli bir üretim ve hizmet örgütlenmesinde, uzmanlık ve beceriye dayalı bir çalışma süreci esastır. Örneğin, uzman doktor, pratisyen doktor, hemşire ve sağlık teknisyeni belli büyüklüklerde olmalıdır ki, sağlık hizmetleri etkin ve verimli bir biçimde yürütülebilsin. Türkiye genelinde, doktorlar bakımından bu oran tümüyle tersine dönmüştür; toplam doktorların yaklaşık üçte ikisi uzmandır. Hemşire ve teknisyen açıkları büyük boyutlardadır. Bunun gibi, yüksek mühendis, mühendis, teknisyen ve ustabaşı büyüklükleri de, "en uygun" (optimum) olmaktan çok uzaktır. DPT'nin bu konudaki en son verileri, teknisyen açığının, inşaat sektöründe 20 bin, makina ve motorda 30 bin, elektrik ve elektronikte 30 bin, tarımda 20 bin ve diğer sektörlerle birlikte toplam 150 bin dolayında olduğunu gösteriyor.

İstihdamın sözü edilen yapısal bozukluğu, iki önemli olumsuzluk yaratıyor. Öncek, üretim ve hizmetlerde verimliliğin düşük olması sonucunu veriyor; ek olarak da, çalışmakta olan nitelikli işgücünün kendi niteliğiyle ilgili olmayan, önemsiz ve sıradan işleri yapmak zorunda kalmasına yol açıyor. Bir uzman doktorun pratisyen doktorun yapabileceği işi yapması ya da bir üniversiteyi bitirenin ortaokulu bitirenin yapabileceği bir işi üstlenmesi, bireysel, toplumsal ve ekonomik bir dizi soruna kaynaklık ediyor.

Yapısal bozukluğun bir başka boyutu, bir kısım üretim ve hizmet konularında, nitelikli işgücü dengesizlikleridir. Örneğin, orta dereceli okullarda, yabancı dil, matematik ve fen bilimlerinde

öğretmen açığı, buna karşılık özellikle sosyal bilgilerde öğretmen fazlası bulunuyor.

İstihdamın sözü edilen yapısal eksikliklerinin temel nedeni, ekonomik ve toplumsal gelişmeye koşut, onunla uyumlu bir eğitim ve işbulma politikasının yokluğudur, denilebilir. Dolayısıyla yapılması gereken, üretim ve hizmet kesimlerinde varolan nitelikli işgücü eksiklerini programlı bir yaklaşımla gidermek ek olarak da ekonominin genel gelişme doğrultusuna uygun bin nitelikli işgücü arzı programını yaşama geçirmektir. Bu tür bir düzenleme, yalnız genel anlamda eğitim ve öğretimle ilgili bir biçimde değil, "mesleğe hazırlama" türünden (daha sonra özel istihdam projelerinin bir parçası olarak nitelenecek olan) eğitim çalışmalarıyla da bütünlük içinde yapılmalıdır.

Özetle, işgücünün nitelikleri bölümünde görüldüğü gibi, bir yünden "eğitilmiş işsizlerin" sayısı yüksektir, Öbür yünden de ekonomide nitelikli işgücü açığı vardır. Bu gelişik durumun programlı bir yaklaşımla giderilmesi yalnız yeni iş olanakları yaratmakla kalmayacak, işgücünün verimliliğini de artıracaktır.

### 3. Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi ve Eğitim Sorunu

Ülkemizde, gerek kırsal kesimde, gerekse kentlerde, çok yaygın bir "çocuk işçiliği"nin varolduğu yadsınamaz. Tarımsal üretimde, bakım, onarım, lokantacılık ve el işlerine dayalı üretim alanlarında, yaygın bir çocuk işçiliği vardır. Ücret düzeyi, çalışma koşulları ve sosyal güvenlik v.b. kurumlardaki olumsuz yönleri bir yana çoğu durumda İş Yasası'nın tümüyle dışında bir uygulama söz konusudur. Bu önemli

toplumsal sorunun çözümü, yeni iş alanları açılmasına ve işsizlik sorununun çözümüne katkıda bulunabilir.

Çocuk işçiliğinin önlenmesinin en etkili yöntemi, sekiz yıllık zorunlu öğretim uygulamasını gerçekleştirmektir. Çocukların tümünün sekiz yıllık temel öğretim olanağına kavuşmaları, bir başka deyimle, "okul çağında" bulunan çocukların tamamının okullu olmasının sağlanması, yalnız kendi gelecekleri açısından değil, olumlu toplumsal ve ekonomik katkıları bakımından da büyük önem taşıyor.

"Zorunlu öğrenim" yaşının 12'den 15'e çıkarılması, ya da sekiz yıllık temel eğitim uygulamasına geçilmesi, 1988 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre o yıl, 1335,3 bin kişinin işgücü piyasasına katılmaması anlamına gelir. Bu sayı, 1988'in "işsiz" sayısının %78,1' düzeyindedir. Anket sonuçları, ya da bir başka veri kaynağından 12 yaşından küçük "çalışan" çocukların sayısını saptama olanağı bulunmuyor. Gerçekleri tam yansıtmasa da, eldeki verilere uygun olarak, 12 yaşından küçük işçi olmadığı varsayımı ile bu sonuca ulaşılabilir. Verilere göre, 12-14 yaş grubundan, %27,3 katılma oranıyla, 815,2 bin kişi, 15 yaşındaki nüfus içinden de %53,4 katılma oranıyla 520,1 bin kişi istihdam edilmektedir. Bu sayılara, işsizler ve eksik istihdam edilenler dahil değildir.

Veriler, ülkemizde, eğer 12-15 yaş nüfusu istihdam edilmeseydi ve bunların yerine daha büyük yaştaki kişiler çalışsaydı, 1988'de Türkiye'de toplam işsiz sayısının 373,5 bin ve işsizlik oranının da %8,3 değil, %1,8 düzeyinde olacağı gibi bir sonuç veriyor.

Kuşkusuz bu sonuç, değişik açılardan tartışılabilir. Verilerin güvenilir olduğu varsayılrsa bile, çocukların çalışmaması durumunda, aynı miktarda büyüklere iş sağlanamaz; çünkü birim maliyetin yükselmesi söz konusu olacağından, işletmeler "aynı miktarda" işçi çalıştırmaz denilebilir. Bu savda geçerlilik payı vardır. Bununla birlikte, çocuk işçiliğinin önlenmesiyle, yeni iş olanakları yaratılacağı da açıktır.

Zorunlu öğrenim süresinin artırılmasına koşut olarak, Türkiye'nin orta ve yüksek öğretime daha çok önem vermesi de bir istihdam politikası olarak algılanmalıdır. Avrupa Topluluğu ülkelerinde, orta öğretimde okullaşma oranı (çağ nüfusunun öğrenime gören bölümü), %65; yüksek öğretimde de ortalama %20 dolayındadır. Türkiye'de bu oranlar, Avrupa ortalamasının yarısından bile azdır. Bu nedenle, Türkiye'de eğitim konusunda alınacak önlemler sonucu, mesleki ve teknik eğitim dahil, eğitimin, zorunlu bölümünün dışında kalan alanlarındaki gelişmeye koşut olarak, istihdam konusunda olumlu sonuçlar alınabilecektir. Bu süreçte, bir yönden yeni iş olanakları yaratılırken, öbür yönden de genel olarak işgücünün niteliği yükselecektir.

Bu görüş, işgücünün niteliğiyle ilgili olarak belirtilen, eğitilmiş işsizler olgusuyla çelişkili bulunabilir. Bir başka deyişle, bir yanda bunca eğitilmiş işsiz varken, eğitime önem verilmesinin istihdamı artırma amacıyla uyummayacağı öne sürülebilir. Bu anlayış doğru sayılamaz. İşgücünün yapısal eksikliklerinin giderilmesi gereği, yeni kurumsal düzenleme önermeleri ve genel olarak işgücünün niteliksel durumu eğitime salt istihdam açısından da büyük önem

verilmesini zorunlu kılıyor. Kaldı ki eğitim sorununun çözümünde, verimliliğin artmasının ötesinde, büyük toplumsal ve siyasal yararlar bulunduğu da bir gerçektir.

#### 4. Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi

Türkiye gibi hızla değişen, özellikle kentleşme sürecinin yoğunluk kazandığı toplumsal yapılarda, kamu kurumlarının çoğu kez bu hızlı değişime uygun olarak kendilerini yenileyemedikleri bir gerçektir.

Kamu yönetiminin gerçek anlamda "kurumsallaşması", bir yünden toplumsal ve ekonomik devinime uygun olarak kendini yenilemesini ve etkinliğini sürdürmesini sağlar, öbür yünden de, sürecin kalıcı özelliklerini belirgin duruma getirir. Bunlara ek olarak, kamu yönetiminin kurumsallaşması, demokratik öğeleri içerdği ölçüde, demokratikleşmeye de olumlu katkılar yapacaktır.

Kamu yönetiminin bir çok biriminin, işlevlerini yerine getirmede çok yetersiz kaldıkları biliniyor. Kamu kurumlarının birçoğunun "eskimiş" olması, yeniden yapılanmayı zorunlu kılıyor. Ek olarak, işlevlerde karışıklık, daha doğrusu aynı işi yapar görünen birden çok birimin varlığı, sıradan olgulardır.

Yukarıda sıralanan nedenlerle, önce, genel kamu hizmetlerinin, günün koşullarına uygun olara yeniden tanımlanması gerekiyor. Sonra da, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi için gerekli insangücü ve öbür gereksinimlerin sağlanması, önem kazanıyor. Merkezi yönetimin tüm birimlerinin ve bunların tasra uzantılarının yeniden düzenlenmesi gerekir. Yalnız yargı, eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi kamu hizmetlerinde değil, güvenlik hizmetinde de etkinliğin ve

demokratikliğin sağlanması için yeni düzenlemeler yapılması gereklidir.

Yeniden düzenlemenin önemli bir boyutu da, oluşturulacak yeni ekonomik ve toplumsal politikalarla ortaya çıkacaktır. Örneğin, tarım kesiminde çalışanların yalnızca %0,7'si lise ve %0,3'ü yüksek okul mezunudur. Etkin ve verimli bir tarımsal üretim için tarım kesiminde nitelikli işgücü miktarını artıracak kamusal düzenlemeler yapılmalıdır. Ekonominin diğer kesimleri için de benzer gereksinimler olabilir. Son olarak, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ilişkilerini de içermelidir.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin istihdam olanakları yaratacağı söylenebilir. Ancak ek istihdamın tüm boyutlarıyla saptanabilmesi için kamu yönetimini yeniden düzenleme konusunda ayrıntılı çalışmalar yapılması gerekiyor.

### 5. "Tartışmalı" İstihdam Politikaları

Yukarıda dört başlık altında sıralanan istihdam politikalarının yapılabilirliği ve işbulmayı artırıcı özellikleri, genel anlamda, benimsenebilir. Buna karşılık, istihdam politikası olarak sayılabilecek iki öneri, aynı nitelikleri göstermiyor. Bunlar, işgücü süresinin kısaltılması ve vardiya sayısının artırılmasıdır.

#### a. Çalışma süresinin kısaltılması

Ülkemizde, haftalık çalışma süresi, yasal olarak 45 saattir ve Avrupa ülkelerine göre çok uzun bir süredir. Haftalık çalışma süresi Avrupa ülkelerinde ortalama olarak 40 saatin altındadır ve 35,

giderek 30 saatlik süreler sendikaların amaçladığı ve toplu iş sözleşmeleriyle ulaşmak istedikleri amaçları arasındadır. Ülkemizde de çalışma süresinin kısaltılmasıyla yeni iş olanakları yaratılacağı, doğru sayılabilir. Ancak, çalışma süresinin kısılması işbulma üzerinde olumsuz etki de yapabilir. Ülkemizde, ücretlerin alım gücünün düşük olması nedeniyle, çalışanlar, geçinebilmek için, ikinci bir iş yapmak durumunda kalıyorlar. Özellikle büyük kentlerde yaygın olduğu gözlenen bu olgu, çalışma süresinin kısaltılmasıyla işbulma olanaklarının artmasını sınırlayan bir etmen sayılmalıdır.

Çalışma süresinin kısaltılmasıyla işbulma olanakları yaratılmasını sağlamak için ek önlemler alınmalıdır. Bu önlemlerin başında, normal olarak çalışanların ücretlerinin alım gücünü yükseltmek gelir. Ekonomik gelişmeye koşut olarak ve sendikal hak ve özgürlüklerin genişlemesiyle bu sonuç elde edilebilir. Alınacak bir diğer etkili önlem, ikinci işten elde edilecek kazancın daha yüksek oranda vergilendirilmesi v.b. yöntemlerle, ikinci işte çalışmayı caydırmak olabilir. Sonuç olarak, çalışma süresinin kısaltılmasıyla işbulma olanaklarının genişlemesi, bu çerçevede düşünülmelidir.

#### b. Vardiya Sayısının Artırılması

Tüm diğer koşullar veri alınırsa, vardiya sayısının artırılmasının istihdamı artıracığı çok açıktır. Ancak vardiya sayısının artırılması, işletmelerin, piyasa koşullarını, stok ve satış olanaklarını göz önünde tutarak başvuracakları, nesnel ekonomik koşullara bağlı bir olgudur. Bu nedenle, vardiya sayısının artırılması, işletme düzeyinde yapılacak incelemeler sonunda

belirlenebilecek bir yaklaşımdır. Bununla birlikte, doğrudan işbulmayı artırıcı etkisi nedeniyle, önemle, dikkate alınmalıdır.

#### 6. "İstihdam Yoğun" Projelerin Özendirilmesi

İstihdam yoğun projelerin özendirilmesi, işbulma olanaklarını artırıcı bir yöntem olarak dikkate alınmalıdır. Bu tür projelerin başarılı olabilmesi için belirli ilkelere göre uygulanması gerekir.

Önce, istihdam yoğun projeler, ekonomik gelişmenin bütünü içinde düşünülmeli, onun bir parçası olarak yürütülmelidir. Bu ilkenin doğal sonucu, istihdam yoğun projelerin, genel olarak yatırımların teşviki düzenlemesinin bir alt ögesi biçiminde uygulanmasıdır.

Sonra, hem tım üretim ve hizmet süreçlerinde, sermaye ile işgücünün birbirlerinin yerine kullanımının, teknolojik koşullarca belirlenen bir sınırı vardır. Bu nedenle, sermaye yerine işgücünün kullanılmasının özendirilmesinde, teknolojik etkinlik göz önünde tutulmalı, kural olarak aynı etkinliğe sahip projelerden, işgücü daha yoğun olanın seçilmesi sağlanmalıdır.

Son olarak, farklı üretim yöntemlerinden en düşük maliyeti sağlayan, daha doğrusu ekonomik açıdan etkin olan yöntem özendirilmelidir.

İşsiz sayısının çok olması durumunda, işgücü fiyatının, yani ücretlerin, düşük olacağı göz önüne alınırsa, emek yoğun projelerin özendirilmesinin, ekonomik etkinlik açısından güç olmayacağı söylenebilir. Özetle, emek yoğun projelerin özendirilmesi yoluyla istihdam sorununun çözümü için, projelerin ekonomik gelişmeyi tamamlayıcı özellikte ve teknolojik ve ekonomik yönlerden etkin olmaları, önemlidir.

Bu kuramsal noktalar bir yana bir çok Avrupa ülkesinde hükümetler, ek istihdam sağlayan girişimlere

a) bu işçilerin ücretlerinin bir bölümünü ödeyerek

b) iş başında eğitim programlarının giderlerinin tamamını ya da bir bölümünü karşılayarak, destek oluyor. Firmalara yapılacak bu ve benzeri özendirmeler, belirli bir grup işsizleri, (yaş, eğitim durumu ya da bölgesel öğeleri dikkate alarak) içerebilir. Ek olarak, özendirmeler bir/birkaç yıl gibi bir süreye bağlanabilir.

B. İşsizlik Sorununun Kısa Dönemde Çözümü:

Özel (Halk) İş Programları (HİP) Uygulaması

Uygulanan ekonomi politikasının türü ne olursa olsun, ekonominin olağan koşullarda yarattığı iş olanakları, yalnızca nüfus artışından doğan iş isteklerini bile karşılamıyor. Bu arz-talep açığına, kırsal kesimin işgücü arzından doğan kısım da eklendiğinde, işsizlik ağır bir sorun durumuna gelmiş bulunuyor. Bu nedenlerle, işsizlik sorununun çözümü için olağandışı önlemler alınması gerekiyor. Özel istihdam ya da HİP uygulaması, bu noktada gündeme geliyor.

Bir istihdam politikası olarak HİP'in incelemadan önce, iki konuya açıklık getirilmelidir. İlk olarak, denilebilir ki HİP uygulamasına gerek kalmadan eğitim süresi ve öbür konularda alınacak politika önlemleriyle sorunun çözümü olanaklıdır. Ya da, Türkiye'de bu tür bir uygulamayı gerektirecek ölçüde, olağan dışı bir işsizlik söz konusu değildir. Öncelikle belirtelim ki, HİP uygulaması için her iki durum da birer önkoşul sayılmamalıdır. Bir başka deyişle, HİP türü bir politika, eğer bu süreçte gelişmek isteyen kimseler yoksa, uygulamaya

konulmaz; daha doğrusu gerçekte yalnız isteyen işsizlerin katılacağı bir politika özelliği gösterdiğinden, istem ölçüsünde sınırlı tutulabilir.

HİP'in işsiz miktarı yönünden bu sınırlamalarına değindikten sonra bunların yalnızca bir iş edinme uygulaması olmadığı belirtilmelidir. Biraz sonra değinileceği gibi, HİP'nin önemli bir boyutu daha vardır; HİP, aynı zamanda "eğitim" sürecini de içerir. Daha doğrusu HİP türü istihdam projelerinin en önemli yönü, düzenli eğitimden geçmiş olsalar da, kişilerin "mesleğe hazırlık" özelliğinde bir eğitim çalışmasını içermeleridir. Ülkemizde, yeni işe alınmalarda, bu tür bir mesleğe giriş eğitiminin eksikliği, her bakımdan çok büyük kayıplara yol açmaktadır. HİP ile işbulmanın ötesinde bu işçileşme eğitiminin sağlanması gerektiği belirtilmelidir.

Bilindiği gibi özel istihdam projeleri yaklaşımı, ilk kez 1980'li yıllarda büyük ekonomik bunalımın hemen sonrasında "gelişmiş" ülkelerde uygulama alanı bulmuş ve ekonominin bütününe yönelik kuramsal çalışmalara kaynaklık etmiştir. Son on yıllarda da gelişmiş, ya da gelişmekte olan ekonomilerde değil, Fransa, İtalya gibi Avrupa Topluluğu ülkelerinde çok sınırlı bir ölçüde de olsa uygulama alanı bulmuştur. Denilebilir ki, gelişmiş ekonomilerdeki uygulamada elde edilen başarı, ikinci grup için (bir kısım özel durumlar dışında) pek geçerli değildir. Bununla birlikte, gerek Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun gerekse Avrupa ülkelerinin sendikalarının, özel istihdam projeleri önerdikleri ve bu konuda oldukça ayrıntılı teknik çalışmalar yaptıkları belirtilmelidir.

Burada önerilecek olan özel istihdam projeleri uygulamasına dayalı istihdam politikasının dayanağı, son yıllarda bu konuda yapılan teknik çalışmalar olacaktır. Bir başka anlatımla, başarılı bir HİP uygulamasının belirleyici özellikleri kısaca özetlenecektir.

#### 1. HİP'in Temel İlkeleri

Özel istihdam projelerinin başarılı olabilmesi için ilke düzeyinde gözönünde tutulması gerekli noktalar şöyle sıralanabilir;

a. Özel istihdam projeleri, ekonomik ve toplumsal gelişmenin bütünü içinde oluşturulmalıdır. Projelerin, ekonomik ve toplumsal öbür düzenlemelere teknik anlamda uyumu, ya da onların bir parçası olarak programlanması ve yürütülmesi gerekmektedir. Bu kurala uyulmasının doğal sonucu, projelerin doğrudan üretime yönelik olmalarıdır. Kısa ya da uzun dönemde gelir getirici, verimli projelerin uygulanması, başarılı bir HİP'in önkoşulu sayılmalıdır.

Kısaca özel istihdam projeleri, birer "karşılıksız ücret ödeme" yerleri olarak değil, üretken alanlar olarak algılanmalıdır.

b. Kısa sürede çok sayıda iş olanağı yaratılması, özel istihdam projelerinin önemli özelliklerinden biridir. Aynı verimlilik düzeyindeki projelerden daha çok iş yaratacak olanı tercih edilmelidir.

c. Özel istihdam projelerinde, çalışma ve eğitimin birlikte yürütülmesi, vazgeçilmez bir yaklaşım olmalıdır. Bu tür projelerde işe alınan kişi, zamanının bir bölümünde üretimde bulunurken, bir bölümünde de sürekli çalışacağı bir iş için eğitilmelidir. Mesleğe ya

dayda işe hazırlama süreci, bir yönüyle özel istihdam projesinin niteliğiyle, öbür yönüyle de ekonomik gelişmenin genel doğrultusuyla ilişkili olarak düzenlenmelidir.

d. Projelerin süresi, uzun süreli işbulma özellikleri proje seçiminde dikkate alınmalıdır.

e. HİP ile yapılacak işlerin getirisinin, amaçlanan toplum kesimlerine yansımaları, başka bir deyimle, adaletli bir gelir dağılımının sağlanması ve bu amaçla gerekli düzenlemelerin yapılması yerinde olacaktır.

f. Örgütlenme bölümünde de açıklanacağı gibi, HİP'in eşgüdümü ve başarısı için, tek elden yürütülmesine özen gösterilmelidir.

g. Projeler, genel bir kural olarak, ekonomik ve toplumsal gelişme için yapılması gerekli, ancak ne özel girişimcilik yeterince ilgilendiği, ne de kamu kesiminin kaynak ayırdığı, bu nedenle de yapılamayan iş alanlarını içermelidir.

## 2. Uygulama Alanları

Özel istihdam projelerinin hangi alanlarda uygulanacağı, toplumsal ve ekonomik koşullara göre belirlenir. Uygulama alanı belirleme sürecinde iki ana yaklaşımın vurgulanması gerekiyor. Bunlardan birincisi, "yer" seçimine ilişkindir; diğeri de proje oluşturma yöntemiyle ilgilidir. Projelerin yerlerinin seçiminde, olanak ölçüsünde, gelişme düzeyi en düşük yörelere öncelik verilmelidir. İkinci olarak da proje oluşturma işi, dinamik bir anlayışla yürütülmeli ve özellikle yöresel, yerel sivil toplum birimlerinin,

belediyeler, meslek oda ve birlikleri, sendikalar, kooperatif ve derneklerin, proje önermeleri sağlanmalı, ya da önerileri dikkate alınmalıdır. Bu tür bir yaklaşım, yalnızca yeni projeler üretilmesini sağlamakla kalmayacak, uygulamanın başarısı için gerekli olan, toplumsal katılımın ve desteğin de yollarını açacaktır.

Geleneksel olarak HİP uygulaması, sonuçları uzun dönemde alınabilecek alanlarda yoğunlaşıyor. Bunlar arasında, öncelikle:

- Ağaçlandırma ve toprak erozyonunu önleme,
- Arazi düzenlemesi, daha yararlı kılınması,
- Orman ürünlerinin değerlendirilmesi,
- Köy yolları yapımı,
- İçme suyu getirme ve küçük sulama işleri,
- Çevre düzenlemesi ve korunması önlemleri,
- Kültür ve spor siteleri yapımı,
- Toplu konut ve yerleşim çalışmaları,

sayılabılır.

Belirtilen alanlarda, gerek Tarım, Orman ve Köyisleri Bakanlığının, gerekse Bayındırlık ve İskan Bakanlığının çok sayıda hazır projesi olduğu bilinmektedir. Bu projelerin gözden geçirilerek, HİP özelliklerine uygun bir duruma getirilmesi gerekebilir. Ek olarak da, sayılan ve benzeri konularda tümüyle yeni projeler üretilebilir.

### 3. Projelerde Çalışacak Olanların Seçimi

Özel istihdam projelerinde işsizlerin tümüne çalışma olanağı sağlanması amaçlanan "ideal" bir nokta olsa da buna ulaşılması çok zaman alacaktır. Bu nedenle, projelerde ise alınacakların seçiminde,

belirli ölçütlerin kullanılması gereklidir. Bu ölçütler, "öncelik" sırasına göre şöyle belirtilebilir:

a. Yıllık geliri en düşük olan, ya da hiç geliri bulunmayan ailelerin bireyleri ilk sırayı almalıdır (yoksulluk ölçütü).

b. İşsizlik eğitilmiş gençler arasında çok yaygın olduğundan ve bunların mesleki eğitimle yeni iş alanlarında üretken olmaları sağlanabileceğinden, gelecekte üretime katkı süreleri de dikkate alınarak, işe almada 15-30 yaş grubuna öncelik verilmelidir (katkı ölçütü).

c. Başvuru sahiplerinin, İş ve İşçi Kurumuna kayıtlı olarak bekledikleri sürenin uzunluğu, işe alınmalarında göz önünde tutulmalıdır (süre ölçütü). (1)

#### -. Örgütlenme ve İşleyiş

Başarılı bir HİP uygulaması için, örgütlenme ve yönetim, çok büyük önem taşıyor. En genel çizgileriyle, örgütlenme, ulusal (merkezi), bölgesel ve yerel olmak üzere üç aşamalı düzenleniyor. Özgül koşullar gerektirdiğinde bölge basamağına yer verilmeyebiliyor; daha doğrusu, son çözümde örgütlenmenin kesinlikle, merkezi ve yerel boyutlarının

---

(1) Bu ölçütlerin kullanılabilmesi, hiç kuşkusuz, daha önce vurgulandığı gibi işsizlikle öbür alanlarda yaygınlaşan bilgi işlem uygulamasının, işsizlerle ilgili veri derlemede kullanılmaması için bir neden yoktur. İlgili verilerin çok sağlıklı olması koşuluna bağlıdır. Bu nedenle, ülkemizde, iş piyasasında tekel konumunda bir kamu kuruluşu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden düzenlenmeli, Kurumun sağlıklı veri derleyecek personel ve araç ve gereç donanımına kavuşması, şube ve ajans sayılarını ve bunların etkinliklerini artırması, öncelikle sağlanmalıdır. Bu çerçevede, işsizlerin eğitim durumu, kırsal kesimde mevsimlik işsizler, geçeköndü yörelerinde yaşayan işsizlerin saptanması ve işbulma sürecinde yaşanan "taşaron" işbulma süreçlerinin gerçek boyutlarının belirlenmesi, büyük önem taşımaktadır.

bulunması gerekiyor. HİP uygulaması bu işbölümüne dayanıyor; etkin ve başarılı bir uygulama için, projelerin oluşturulması ve uygulamasında yerel, seçimlerinde ve değerlendirilmelerinde de merkezi yönetimin belirleyici olması yararlı oluyor.

Deneyimler, HİP'in merkezi sorumluluğunun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi bir bakanlığa verilmesinin olumlu sonuçlar verdiğini gösteriyor. Ancak, HİP sürecine, DPT, DİE ve öbür bakanlık temsilcilerinin katılması sağlanmalıdır. Ek olarak, merkezi yapıda, HİP'in eğitim ve genel olarak ekonomi içindeki yeri için ayrı alt birimler oluşturulması gerekir.

Merkez örgütü, uygulamanın genel ilke ve kurallarını hazırlama, bütçe önerilerini geliştirme, proje önerilerini inceleme ve bunların önceliklerini diğer kuruluşların katkı düzeyini ve biçimini belirleme, eğitim gereksinimlerini ve en son değerlendirme biçim ve yöntemlerini geliştirme ve belirleme işlevlerini üstlenmelidir.

HİP'ten ulusal düzeyde sorumlu kılınan bakanlığın, bölgesel düzeydeki temsilcisi doğal olarak bölgesel uygulamanın sorumluluğunu üstlenmelidir. Bununla birlikte diğer ülkelerin deneyimleri, merkezi örgütlenmeye kosut olarak, bölgesel düzeyde de bir uygulama biriminin oluşturulmasının olumlu sonuçlar verdiğini gösteriyor. Bölgesel yönetim birimleri, merkezi yönetim ile yerel uygulamanın eşgüdümünü sağlama gibi önemli bir işlev görmelidir.

HİP'in yerel örgütü, projenin uygulanacağı, köy ve mahalle biriminin muhtarı ile, yerel sivil örgüt temsilcilerini ve teknik hizmetleri yürütecek olanları içerir. Yerel birimler, en geniş toplumsal desteği

karar süreçlerine katılmalıdırlar. Birim sekreterliği, bir yönden toplumun katkısını, öbür yönden de projenin teknik yönden geliştirilmesi için üst düzey teknisyenlerin inceleme yapmasını sağlamalıdır. Ek olarak, yerel parasal desteğin sağlanması da bu birimin görevleri arasındadır.

Yerel birim, proje tanımı ve seçimi ile önceliklerin belirlenmesinde, toplumun katılımını da sağlayarak etkin olmalıdır. Ancak tüm projeleri inceleyerek öncelik sırasını saptama yetkisi, merkez yönetiminde olmalıdır.

HİP yönetiminde görev alacakların salt bu amaçla bir "hizmet içi" eğitime alınmaları yararlı sonuçlar verecektir.

HİP ilke olarak, işgücünün "bulunduğu yerde" geliştirilmesi ve eğitilmesi biçiminde yürütülmelidir. Örgütlenmenin de bu amaca uygun olması gerekir. Bu tür bir yaklaşım, proje kapsamında işbulacakların, ulaşım, barınma ve bir ölçüde de olsa yemek masraflarının en az düzeyde tutulmasına yardımcı olacak, projenin bireysel ve toplumsal maliyetini azaltacaktır.

Örgütlenme açısından özen gösterilmesi gereken bir nokta da, sağlıklı bir "denetim ve değerlendirme" sürecidir. HİP'in başarılı olması kesin bir zorunluluk sayılmalı ve örgütlenmenin bu yönüne ağırlık verilmelidir. Bu birim, ara raporlar, belli süreli sonuçlar üzerinde çalışmalı ve sonuçları kamuoyuna yansıtmalıdır.

HİP'in eğitim boyutunun yürütülmesi, genel yönetim yapısı içinde, fakat ayrı bir birim eliyle sağlanmalıdır. Bu amaçla, son yıllarda yürürlüğe konulan projelerde elde edilen deneyim ve personelden

karar süreçlerine katılmalıdırlar. Birim sekreterliği, bir yönden toplumun katkısını, öbür yönden de projenin teknik yönden geliştirilmesi için üst düzey teknisyenlerin inceleme yapmasını sağlamalıdır. Ek olarak, yerel parasal desteğin sağlanması da bu birimin görevleri arasındadır.

Yerel birim, proje tanımı ve seçimi ile önceliklerin belirlenmesinde, toplumun katılımını da sağlayarak etkin olmalıdır. Ancak tüm projeleri inceleyerek öncelik sırasını saptama yetkisi, merkez yönetiminde olmalıdır.

HİP yönetiminde görev alacakların salt bu amaçla bir "hizmet içi" eğitime alınmaları yararlı sonuçlar verecektir.

HİP ilke olarak, işgücünün "bulunduğu yerde" çalıştırılması ve eğitilmesi biçiminde yürütülmelidir. Örgütlenmenin de bu amaca uygun olması gerekir. Bu tür bir yaklaşım, proje kapsamında işbulacakların, ulaşım, barınma ve bir ölçüde de olsa yemek masraflarının en az düzeyde tutulmasına yardımcı olacak, projenin bireysel ve toplumsal maliyetini azaltacaktır.

Örgütlenme açısından özen gösterilmesi gereken bir nokta da, sağlıklı bir "denetim ve değerlendirme" sürecidir. HİP'in başarılı olması kesin bir zorunluluk sayılmalı ve örgütlenmenin bu yönüne ağırlık verilmelidir. Bu birim, ara raporlar, belli süreli sonuçlar üzerinde çalışmalı ve sonuçları kamuoyuna yansıtmalıdır.

HİP'in eğitim boyutunun yürütülmesi, genel yönetim yapısı içinde, başka ayrı bir birim eliyle sağlanmalıdır. Bu amaçla, son yıllarda yürürlüğe konulan projelerde elde edilen deneyim ve personelden

sonucu, asgari ücretin üzerinde bir ücret ödenmesi için istek ve baskılar olacağı dikkate alınmalıdır. HİP'in eğitim boyutu da dikkate alınarak ve sendikalarla bir uzlaşma yolu aranarak, işe alınanlara asgari ücret ödenmesi kuralına bağlı kalınmalıdır.

Yukarıdaki varsayımlar çerçevesinde, bir maliyet hesabı yapılabilir.

Günümüzde (1990 sonu), asgari ücret aylık net 300 bin TL dolayındadır. Salt bir hesap kolaylığı için, asgari ücretin brüt bölümü bir yana bırakılırsa, HİP'te çalışacak her bir kişinin aylık maliyeti, 300 bin TL ücret artı 300 bin TL de tüm öbür giderler olmak üzere, toplam 600 bin TL olacaktır. Bu durumda bir kişi için yıllık net maliyet, yaklaşık, 7,2 milyon TL olacaktır. HİP projelerinin, Erneğin ilk yılında, 100 bin kişinin istihdamı için gerekli parasal kaynak, bu varsayımlar yapıldığında, 720 milyon TL dolayındadır.

Finansman konusu, maliyete göre çok dانا tartışmalı ve karmaşık olmakla birlikte, diğer ülkelerin deneyimlerinin de kanıtladığı gibi, "çözülemez" bir sorun değildir. Bu konuda, önce bir kısım ilkelerin belirtilmesi, sonra da somut öneriler geliştirilmesi yoluna gidilecektir.

HİP için ayrılacak kaynakların, ilke olarak, ekonomik yönden geri döneceği düşünülmelidir. Bu durum, projelerin öncelikle Breiken alanlardan seçilmesi ve ekonomik gelişmenin bir uzantısı, ya da parçası biçiminde düzenlenmesine dayanır.

Bir başka kural, finansmanın, genel bütçe içinde yer alması, ya da bütçenin bir ögesi biçiminde düzenlenmesidir. Ancak, bu ilkenin çok

sonucu, asgari ücretin üzerinde bir ücret ödenmesi için istek ve baskılar olacağı dikkate alınmalıdır. HİP'in eğitim boyutu da dikkate alınarak ve sendikalarla bir uzlaşma yolu aranarak, işe alınanlara asgari ücret ödenmesi kuralına bağlı kalınmalıdır.

Yukarıdaki varsayımlar çerçevesinde, bir maliyet hesabı yapılabilir. Günümüzde (1990 sonu), asgari ücret aylık net 300 bin TL dolayındadır. Salt bir hesap kolaylığı için, asgari ücretin brüt bölümü bir yana bırakılırsa, HİP'te çalışacak her bir kişinin aylık maliyeti, 300 bin TL ücret artı 300 bin TL de tüm öbür giderler olmak üzere, toplam 600 bin TL olacaktır. Bu durumda bir kişi için yıllık net maliyet, yaklaşık, 7,2 milyon TL olacaktır. HİP projelerinin, Brneğin ilk yılında, 100 bin kişinin istihdamı için gerekli parasal kaynak, bu varsayımlar yapıldığında, 720 milyar TL dolayındadır.

Finansman konusu, maliyete göre çok daha tartışmalı ve karmaşık olmakla birlikte, diğer ülkelerin deneyimlerinin de kanıtı olduğu gibi, "çözülemez" bir sorun değildir. Bu konuda, önce bir kısım ilkelerin belirtilmesi, sonra da somut öneriler geliştirilmesi yoluna gidilecektir.

HİP için ayrılacak kaynakların, ilke olarak, ekonomik yönden geri döneceği düşünülmelidir. Bu durum, projelerin öncelikle üretken alanlardan seçilmesi ve ekonomik gelişmenin bir uzantısı, ya da parçası biçiminde düzenlenmesine dayanır.

Bir başka kural, finansmanın, genel bütçe içinde yer alması, ya da finansman bir bütçe biçiminde düzenlenmesidir. Ancak, bu ilkenin çok

HİP'in ikinci önemli kaynağı, uluslararası kuruluşlardan sağlanabilecek bağışlar ve uygun koşullu krediler olabilir. Özellikle ciddiye alınan projelere dış kaynak sağlanabileceğinin başarılı örneklerini diğer ülkeler veriyor. Dolayısıyla, gerekli teknik ve ekonomik çalışmalar sonucu bu kaynaktan da yararlanılabilir.

HİP'in finansmanında önemli bir kaynak da, başta uygulandığı yöre olmak üzere, gönüllü toplumsal bağışlar olabilir. Son yıllarda, okul yapımı için harekete geçirilen bu tür katkıların, açık, dürüst ve sağlıklı bir işleyiş sürecine sahip olacak HİP'in finansmanında da yeri olacağı belirtilmelidir. Ek olarak yerel yönetimlerin kaynak bulma konusunda destek olmaları sağlanabilir. HİP uygulaması sonucu elde edilecek gelirin projelerini masraflarını karşılamada kullanımı, uzun dönemde, bir finansman kaynağı biçiminde değerlendirilebilir. Örneğin, toprağın niteliğinin iyileştirilmesi sonucu kazanılan arazi, kiraya verilebilir ya da satılabilir; özel olarak salt kereste üretimi için ağaç üretimi yapılabilir; yol yapımı sonucu yoldan yararlananlardan bir katkı alınabilir v.b.

Belirtilen maliyet ve finansman yönleri, HİP'in yapılabilirliğini gösteriyor. Bununla birlikte, HİP'in ekonomik yönden tartışmalı durumu yalnızca bu iki konuya özgü değildir.

HİP'e yapılan eleştirilerin başında, uygulama sonucu sağlanacak ek gelirin yaratacağı talep yükselmesi ve bunun yaratacağı fiyat artışları, daha doğrusu enflasyondur.

Ayrıca, HİP uygulamasıyla, işe alanların geliri ve dolayısıyla talebi artacaktır. Bu gelir artışının fiyatlara yansması, gerekli

ekonomik önlemlerle giderilebilir. Alınacak önlemlerin başında, artan talebi kısa dönemde karşılayacak mal ve hizmet arzının sağlanması gelir. Projelerin hazırlanması sırasında bu nokta dikkate alınmalıdır. Kaldı ki, HİP'te çalışacakların talebinin niteliği, temel tüketim ağırlıklı olmasıdır ve esasen bu talep, bağımlı bulundukları kişilerin geliriyle karşılanmaktadır. Bu nedenle ek talep baskısını abartmamak gerekir. Son olarak HİP'in vergi oranlarını artırarak finansmanı durumunda, genel talep baskısını azalacağı da dikkate alınmalıdır.

Özel istihdam projelerinin maliyet ve finansmanı konusunda son olarak tartışılması gerekli nokta, maliyet-getiri ilişkisidir.

Açıktır ki, özel istihdam projelerinin uygulanması sonucu elde edilecek katma değer, ya da salt üretime net katkı, en azından kısa dönemde yapılan masrafları karşılamaktan uzak olacaktır. Bu nokta doğru olmakla birlikte, bu tür projelerin getirilerinin hesaplanmasında yalnızca üretim artışını dikkate almak, doğru bir yaklaşım sayılamaz. İşsizlik sorununun çözümü, ekonomiye olacak net katkısının yanında asıl toplumsal sorunları azaltma etkisiyle birlikte değerlendirilmelidir. Yürütülecek projelerin niteliğine bağlı olarak, üretime katkı kısa ya da uzun dönemde, elde edilebilir. Örneğin, orman ürünlerinin değerlendirilmesinin sonuçları kısa sürede alınabilir, buna karşılık, ağaçlandırma ve erozyonu önleme gibi çalışmaların getirisi çok daha uzun bir süre alabilecektir. Ekonomik katkının hesabında bu noktalar dikkate alınmalıdır.

İşbulmanın toplumsal katkılarını sayısal bir çerçevede ele almak, olanaksız sayılmasa bile, oldukça güçtür. İşbulma sonucu, örneğin

suçluluk oranında bir azalmanın, ekonomik ve toplumsal boyutlarıyla saptanması ancak belirli koşullarda, olasıdır.

Tüm bu noktalar bir yana, işsizlik sorununun çözümünün, çok katı ekonomik getiri düzleminde değerlendirilmesinin ne ölçüde "uygun" olduğu da ayrıca vurgulanmaya değer.

## 6. Sonuç

Özel istihdam projelerinin başarısı, bu amaçla ayrılacak kaynak miktarına ve örgütlenme düzeyine bağlı olacaktır. Kuşkusuz bu tür projelerin "yapılabilirliği" konusunda çok daha ayrıntılı araştırmalara gereksinim vardır. Bununla birlikte, özel istihdam yaklaşımın, her şeyden önce, işsizlik sorununu gerçekten çözüme kavuşturma amacının kamu yönetiminde ve genel kamuoyunda egemen olmasıyla olanaklı olduğu, yeniden vurgulanmalıdır.

Özel istihdam projeleri politikası, genel olarak ekonomik gelişmenin, özel olarak da bunun içinde istihdam politikalarının bir alt ögesi olarak uygulanmalıdır. Daha açık bir deyimle, özel proje yaklaşımı, genel politikanın tamamlayıcısı özelliği taşımali ve istihdamla ilgili olarak alınacak bir dizi önlemin içinde, onlardan biri olarak ve gerekiyorsa başvurulacak bir yöntem olarak tutulmalıdır. Ekonomik ve toplumsal koşullara bağlı olarak, HİP'in boyutları belirlenebilir; örneğin belli bir dönem için yalnızca 19-29 yaş grubunda bulunan işsizler için uygulanabilir.

HİP ile işsizliğin tümüyle yok edilmesi değil, azaltılması söz konusudur. Değişik nedenlerle belli bir oranda işsiz ekonominin koşullarına (dalgalanmalarına) koştur olarak olabileceği gibi, mevsimlik ve yer değiştirmeden doğan işsizlik de olabilecektir.

## V. Sonuç; Ya Da İstihdam Politikalarının Politikası

Ülkemizde istihdam sorununun çözümüne yönelik olarak yukarıda belirtilen önerilerin ortak bir özelliği vardır; o da işsizliği, çözümü kesinlikle gerekli önemli bir toplumsal sorun olarak

algılamadır. Gerçekten de, genel kamuoyunda, iş isteyen her bireyine işbulmanın sayılabilecek bir "toplumsal görev" olduğu anlayışının egemen olması sorunun çözümünün ilk adımıdır.

Bireyin, yeteneklerine uygun bir iş bulmasının yalnız kendisinin gerçek anlamda özgürleşmesini sağlamakla kalmayacağı, demokrasinin yerleşip, kökleşmesine de katkıları bulunacağı, önemle vurgulanmalıdır. Gerçekte, işsizlik oranının yüksekliğiyle demokrasinin işlemezliği arasında doğrudan bir ilişkinin varlığı, kolayca öne sürülebilir. Bu nedenle, işsizlik sorununun çözümü, ekonomik ve toplumsal olduğu kadar, siyasal bir sorundur.

Bir kısım çevrelerin, bu arada özellikle DPT'nin son "bulgularının" göstermeye çalıştığı gibi, ülkemizde işsizlik oranı %10'ların altında bulunuyorsa, sorunun çözümü için özel istihdam projeleri uygulamasının gerekli olmadığı sonucuna varılabilir. Ancak bu sonuca varmadan önce "gerçek" işsiz miktarının, tüm boyutlarıyla, saptanması gerekir. Bu gerçek sapmadan sonradır ki, istihdam politikaları anlamlı bir düzleme oturtulabilir.

Özel istihdam projeleri uygulaması, istihdam sorununun köklü çözümü için bir ilk önlem, ya da "acil" tedavi özelliği taşır. Sorunun kalıcı ya da uzun dönemli çözümü, ekonomik gelişmeye bağlıdır. Bu nedenle özel istihdam projelerinin ekonominin genel gelişme doğrultusu içinde, onun bir parçası gibi algılanması yararlı olacaktır.

Türkiye, tarım dışı istihdamı artırmak zorundadır. Tarım dışı istihdam, 1980'li yılların ikinci yarısında, yani ekonominin bunakım

sonrası denilebilecek döneminde, yıllık ortalama %4,5-5 dolayında artıyor. Oysa, yalnızca işgücüne yeni katılanların katılma oranı %60 olarak alınsa bile, bu kesimin işbulması için her yıl tarım dışı istihdamın %9-10 oranında artırılması gerekiyor. Türkiye, işbulma konusunda alacağı önlemlerle, tarım dışı istihdamı artırmak durumundadır.

Burada, nüfus planlamasından HİP'e uzanan "istihdam politikalarını" tekrar etmeden belirtilmelidir ki, istihdam sorununun çözümünde bir ulusal program ya da plan uygulanması gerekir. Genel kalkınma planına bağlı bu program, yıllık tarım dışı istihdamın belirli bir oranda artırılması amacıyla, istihdam politikalarının bir "en uygun bileşimini" uygulama ilkesine dayanmalıdır. Belirli bir dönem, beş ya da on yıl gibi, alınarak, yıllara göre istihdamın artış oranı belirlenmeli ve bu amaç doğrultusunda politikalar, önlemler saptanmalıdır. İstihdam sorununun çözümüne planlı-programlı bir yaklaşım, yalnız gelişmekte olan ülkelerde değil pek çok Avrupa Topluluğu ülkesinde de uygulanıyor: Örneğin, 1980'li yıllarda, İtalya'da, %30'i kadın olmak üzere, 32 bin gencin istihdam edildiği, en az 12 ay işsiz kalmış 18-29 yaş grubundan 30 bin gence iş sağlandığı, Fransa'da da yılda 100 bin işsiz işgücüne katılması için özel programlar uygulandığı, biliniyor.

Özetle istihdam bir sorun sayıldığı ölçüde bu politikaların bir ya da birkaçının belirli bir istihdam programı çerçevesinde uygulanması olanaklıdır.

#### KAYNAKLAR

Atalay, Safa, (1990), Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de İşgücü ve Ücret Politikaları, Ankara, Milli Prodüktivite Merkezi.

Commission of the European Communities, (1989), The Turkish Economy: Structure and Developments, Brussel.

DİE, (1990), Hanehalkı İşgücü Anketi Türkiye-Kent-Kır) 1988 Ankara.

DİE, (1985), 1987, 1989, Türkiye İstatistik Yıllığı, Ankara.

DPT, (1989), İstihdam, Özel İstihdam Komisyonu Raporu, Ankara.

DPT, Beş Yıllık Kalkınma Planı, I,-VI. Ankara.

DPT, 1990, 1991 Yıllık Program, Ankara.

Işıklı, Alpasla, (1987), Bir Başka İktisat, İstanbul: Alan Yayıncılık.

ILO-Türk İş, (1985), İstihdam, Emek Yoğun Yatırım Programları, Ankara, Türk İş.

Kepenek, Yakup, (1990), Türkiye Ekonomisi, Ankara: Teori.

Milli Eğitim Bakanlığı, (1990), LİME Projesi, Lise Mezunlarına Meslek Edindirme (LİME) Projesi Uygulamasına İlişkin Esaslar, Ankara:

OECD, (1989) Economies in Transition, Structural Adjustment in OECD Countries, Paris.

TÜSTAD, (1990), Türkiye'de Eğitim, İstanbul: Türkiye İşadamları Derneği.