

# MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİ VE TÜRKİYE

*İcen BÖRTÜCENE*

Devlet Plânlama Teşkilâtı, Sosyal Plânlama  
Dairesi Uzman Yardımcısı

## I. BÖLÜM

### 1. GİRİŞ:

İkinci Dünya Savaşından buyana milletlerarası göç hareketleri bütün Dünya'da yaygın bir hal almakta devam etmektedir. Milyonlarca insan zaman zaman yuvalarını, ülkelerini terkederek ve çevreleri ile olan iktisadî, sosyal ve kültürel bağlarını bir anda kopararak yeni diyarlara, yabancı ülkelere akın etmektedirler.

Bilindiği gibi, bu göç hareketleri siyasî ve iktisadî zorunlulukların etkisi altında oluşmaktadır. Siyasî nedenlere dayanan göç hareketleri konumuzun dışında bırakılmıştır. Çünkü bu tip hareketler «çeşitli savaşların, azınlık mübadelesi dolayısıyla yapılan milletlerarası özel anlaşmaların ve kişilerin yaşadıkları toplumdaki siyasal düzene karşı olmalarının»<sup>1</sup> etkisi ile bir işgücü hareketi olarak değil, sadece bir nüfus hareketi olarak ortaya çıkmaktadır.

Konumuzun gerçevesine giren iktisadî göç hareketleri veya başka bir deyimle işgücü hareketleri, genellikle az gelişmiş ülkelere doğru olmaktadır. Bazı gelişmiş ülkelerin iktisadî kalkınmalarına uygun olmayan nüfus artışlarının bu ülkelerde işgücü kıtlığı yaratmaları ve az gelişmiş ülkelerdeki aşırı nüfus artışı dolayısı ile sonuçlanan işsizlik sorunları, bu oluşumu hızlandıran başlıca iki faktör olarak nitelendirilmektedir.

Günümüzde en büyük işgücü talebi, devamlı olarak işgücü kıtlığı ile karşı karşıya olan sanayileşmiş Batı Avrupa ülkelerinden

1) Alpaslan Işıklı, Milletlerarası İşgücü Hareketleri, SBF Dergisi, Cilt: XVII, Yıl: 1963 Sayı: 1, S: 75

doğmaktadır. Buna karşılık gelişmiş ülkelerin işgücü taleplerini karşılayan en büyük kaynaklar, açık ve gizli işsizliğin hüküm sürdüğü Güney Avrupa ülkeleridir. Örneğin; Batı Avrupa ülkelerinde çalışan yabancı işçilerin yıllık artışı 500 binin üstündedir. Batı Avrupa'nın aktif nüfusu 150.000.000 olduğuna göre yabancı işçiler aktif nüfusun % 3 1/2 ni teşkil etmektedir<sup>2</sup>. Fakat son yıllarda, özellikle, ortak pazarın etkisi altında Batı Avrupa ülkeleri, Yunanistan ve Ülkemizden de işgücü talep etmektedirler. Demek oluyor ki, bugünkü işgücü hareketleri iktisadî sebeplerin yanısıra, işgücü kıtlığının şekillendirdiği göç hareketleridir. Öyle görünüyor ki, az gelişmiş ülkelere iktisaden ileri ülkelere yönelmiş bir hareket söz konusudur<sup>3</sup>.

Yukarıda belirttiğimiz gibi iktisaden az gelişmiş ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında iki yönlü gelişen iktisadî göç hareketlerinden ülkelerin hangi ölçüde yararlandıklarını, ne ölçüde etkilendiklerini, kazanç ve kayıplarını ortaya koymak konumuzun bir yönünü teşkil etmektedir. Genel olarak belirtilmek istenen kazanç ve kayıplar yanında özel olarak Ülkemizin bu oluşum içindeki yerini tanımlamak, kazanç ve kayıplarını göstermek ve öte yandan Türkiye'nin hangi sürat, hacim ve ne süre işgücü göndermelerine devam edeceğini incelemek ise konumuzun diğer yönünü teşkil edecektir.

## 2. MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİ :

### a. *Tanım :*

Milletlerarası işgücü hareketleri bir ülkenin nüfusunda ve dolayısıyla iktisadî ve sosyal yapısında önemli değişiklikler yapan hayati bir süreçtir. Dil, örf ve adet veya meslek farklılıklarının, göç yolu ile geniş bir ülkenin değişik bölgelerinde karşılaşması, bu farklılıkların değişik iki ülke arasında karşılaşmasından daha az önemlidir. Bu bakımdan milletlerarası işgücü hareketleri iç işgücü hareketlerinin dışarıya uzantısından başka bir şey değildir. Fakat ondan çok daha başka önemli yönleri vardır.

Çok genel bir tanımlama ile «milletlerarası işgücü hareketleri, göç yoluyla kişilerin iş bulmak veya daha iyi şartlar içinde çalışmak

2) The Economist, 14 - 20 May, 1966 S: 722

3) G. Abraham (Cev. Alpaslan Işık), SBF Dergisi, Cilt: XX, Yıl: 1965 S: 77

veya kendilerine, ailelerine daha iyi yaşama imkânları yaratmak amacıyla iki ülke arasında yer değiştirmesidir<sup>4</sup>. Milletlerarası işgücü hareketleri geniş anlamı ile dış ticaret teorisinin kapsadığı konulardan biridir. Sosyal ve demografik yönü ise göçlerle ilgili araştırmalar içinde ele alınmaktadır<sup>5</sup>.

Tanımlamadan da anlaşılacağı gibi milletlerarası işgücü hareketlerine konu olan nüfus, aktif nüfus içindeki çalışan açık veya gizli işsizlerin iki ülke arasında yer değiştirmeleridir. Bununla beraber her ne sebeple olursa olsun, iki ülke arasında aktif nüfus içindeki kişilerin yer değiştirmesi, sonuçları itibariyle milletlerarası işgücü hareketleri olarak kabul edilmelidir.

Konumuzu bu şekilde sınırladıktan sonra milletlerarası işgücü hareketlerini etkileyen, hızlandıran ve onlara belli bir yön veren nedenlerin araştırılmasına geçebiliriz.

#### b. *Teknik Gelişme Karşısında Milletlerarası İşgücü Hareketleri :*

Son yıllarda modern iktisadî hayatın belli başlı özelliklerinden biri de, bilim ve teknikteki gelişmelerin Dünya'nın her köşesine hızla yayılmasıdır. Bu yayılma, gerek tesadüfi, gerek milletlerarasında gelişen siyasî, iktisadî ve sosyal ilişkilerin kuvvetlenmesi yoluyla, fakat bilinçli olarak oluşmaktadır. Bir çok ülkeler bu sürece kapılarak ileri ve modern toplum ölçülerinde bir an önce kavuşabilmek için bünyelerinde köklü değişimler yapmakta ve hızla sanayileşmek ve kalkınmak yoluna gitmektedirler. İşte bilim ve teknik alanındaki bu gelişimin işgücü hareketliliğine büyük etkileri olmuştur ve olmaya devam edecektir. Etkiler şöylece tanımlanabilir:

##### 1) Tarım Sektöründe İşgücü Fazlalığının Doğması:

Romalılara ve örneğin Çiçeron'a göre serbest bir insana layık iş, herşeyden önce tarım ve toptan ticarettir. Diğer bütün işler serefsiz ve utandırıcıdır<sup>6</sup>. Bu anlayış içinde ilk çağda insanlar, ya tarımla veya ticaretle uğraşmışlardır. Aynı devirde işgücü, üretim

4) International Migration 1945 - 1957, International Labour Office ; Geneva 1959 S: 211

5) Alpaslan Işıklı, Milletlerarası İşgücü Hareketleri SBF Dergisi, S: 75

6) Prof. Dr. Cahit Talas, İktisadi İktisat, SBF yayımları, 1961, S: 7

faktörleri içinde önemli bir yer almaktadır. Böylece ilk çağın iktisadî hayatının tarım ve aile ekonomisine dayanması ve işgücünün bu faaliyetler için önemli bir yer kazanması, nüfusun büyük bir kısmının tarım alanında toplanmasına yol açmıştır. Bununla beraber XII. yüzyılda zanaat ve ticaretin gelişmesi, bu durumu bir noktada değiştirmiş ise de, bu yüzyıllar içinde o çağın gelişmiş ülkelerinin nüfusunun büyük çoğunluğunun tarımla uğraşmasını engelliyememiştir.

İlk olarak XVI. yüzyıldan sonra bilim ve teknikteki gelişmelerin tarım alanında uygulanması, tarım sektöründe «işgücünün marginal verimini» düşürmüş ve işgücünün bu sektörde fazlalık olarak belirmesine yol açmıştır. Aynı zamanda, özellikle Batı Avrupa ülkelerinde, nüfusun süratle artması nisbi olarak fazla olan tarım nüfusunun, mutlak olarak da fazlalaşmasına sebep olmuştur<sup>7</sup>. Çünkü bu çağlarda hastalıklarla savaşın artmış olması ve yaşama şartlarının gelişen bilim ve teknik sayesinde yavaş yavaş düzelmeye başlaması ölüm hadlerini düşürmüştür. Öte yandan teknik gelişimin bir sonucu olarak yeni kara parçalarının keşfedilmesi ve ulaşım imkânlarının artması, çeşitli ülkelerde tarım sektöründe şişkinlik yaratan nüfusun bu alanlara akmasına ve böylece iktisadî göçlere yani, işgücü hareketlerinin ilk belirtilerinin ortaya çıkmasına geniş ölçüde yardımcı olmuştur. Fakat zamanla gerek terkedilen, gerek göçlere sahne olan ülkelerin nüfuslarını kontrol altına almak için aldıkları tedbirler bu tip göç hareketlerinin devam etmesini engellemiştir.

## 2) Sanayileşmenin İşgücüne Duyulan İhtiyacı Arttırması :

Bilim ve teknikteki gelişmelerin sanayide uygulanması tarım sektöründeki uygulamadan, çok daha değişik sonuçlar doğurmuştur. Önceleri ileri teknoloji ve modern organizasyon metod ve tekniklerinin kullanılması, işgücüne ihtiyacı azaltmış ve sanayileşmiş ülkelerde teknolojik işsizlik belirmeye başlamıştır. Öte yandan kısa devrede teknolojik yenilikler üretim imkânlarını arttırmış, daha çok insana çalışma imkânları ve daha iyi yaşama şartları getirmiştir. Bunun yanı sıra insanların iktisadî gelişmeye paralel olarak iktisa-

7) Alpaslan Işıklı, Milletlerarası İşgücü Hareketleri, SBF Dergisi Cilt: XVII, Yıl 1963 S: 76

di mallara daha çok ihtiyaç duymaları sanayi sektörünü etkilemiş, özellikle XX. yüzyılda dev sanayilerin doğmasına sebep olmuştur.

Bilindiği gibi büyük sanayiler beraberinde büyük organizasyon ve hizmetler gerektirmektedir. Böylece sanayi ve hizmetler sektörünün gelişmesi sanayileşen ülkelerin bu iki sektördeki işgücü ihtiyaçlarını artırmıştır. Bu durum karşısında sanayileşmiş ülkeler, nüfuslarının sektörlere göre dağılımlarında gerekli değişiklikleri yapmak zorunda kalmışlardır. Aşağıdaki Tablolar Amerika Birleşik Devletleri ( 1820 - 1950 ) , İngiltere ( 1954 - 1964 ) ve Fransa'da ( 1954 - 1964 ) yılları arasında çalışanların üç ana sektörde yüzde dağılımlarını göstermektedir.

TABLO I

*Amerika Birleşik Devletlerinde Çalışanların Ana Sektörlere  
Yüzde Dağılımı ( 1820 - 1950 )<sup>a</sup>*

Yıllar	Tarım Sektörü (1)	Sanayi Sektörü (2)	Hizmetler Sektörü (3)
1820	73	12	15
1850	65	18	18
1870	53	23	24
1880	49	26	25
1890	43	27	30
1900	37	29	34
1910	32	31	37
1920	27	33	40
1925 - 34	24	30	46
1937	25	29	46
1940	19	31	50
1950	16	26	57

8) Alpaslan Işıklı, Milletlerarası İşgücü Hareketleri S: 78

TABLO II

*İngiltere'de Çalışanların Ana Sektörlere Yüzde Dağılımı  
( 1954 - 1960 )<sup>9</sup>*

Yıllar	Tarım Sektörü (1)	Sanayi Sektörü (2)	Hizmetler Sektörü (3)
1954	5,0	48,5	46,5
1955	4,8	48,9	46,3
1956	4,6	48,9	46,5
1957	4,6	48,7	46,7
1958	4,5	48,4	47,1
1959	4,5	48,0	47,5
1960	4,3	48,0	47,7
1961	4,1	48,0	47,9
1962	4,0	47,9	48,1
1963	3,9	47,3	48,8
1964	3,8	47,3	48,9

TABLO III

*Fransa'da Çalışanların Ana Sektörlere Yüzde Dağılımları  
( 1954 - 1964 )<sup>10</sup>*

Yıllar	Tarım Sektörü (1)	Sanayi Sektörü (2)	Hizmetler Sektörü (3)
1954	27,8	36,9	36,3
1955	26,9	37,3	37,8
1956	25,8	37,8	36,4
1957	24,6	38,7	36,7
1958	23,7	39,0	37,3
1959	23,3	38,9	37,8
1960	22,4	39,1	38,5
1961	21,6	39,4	38,
1962	20,7	39,8	39,5
1963	19,8	40,3	39,5
1964	18,9	40,7	40,4

9 ve 10) OECD Manpower Statistics 1954 - 1964, S: 22, 23, tablolardan yararlanarak hesaplanmıştır.

Görüldüğü gibi Amerika Birleşik Devletlerinde önce tarım sektöründe çalışanlar nisbi olarak diğer sektörlerden fazla iken, bu oran yavaş yavaş sanayi sektörünün lehine yükselmiştir. Fakat 1925 - 1934 devresinden sonra sanayi sektöründeki artış duraklamış ve sonraları düşmeğe başlamıştır. Bu arada hizmetler sektöründe çalışanların da devamlı yükseldiği anlaşılmaktadır.

Günümüzde iktisaden gelişmiş ülkelerde de aynı değişimleri görmek mümkündür. Örneğin İngiltere'de 1954 - 1964 yılları arasında tarım sektöründe çalışanların oranı % 5'den % 3.8'e inerken hizmetler sektöründe bu oran % 46,5'ten % 48,9'a yükselmiştir. Aynı bünye değişimini Fransa'da da izlemek durumundayız. 1954-1964 yılları arasında tarım kesiminde çalışanların oranı % 27,8'den % 18,9'a düşerken aynı devre içinde hizmetler sektöründe bu oran % 36,3'ten % 40,4'de yükselmiştir. Demek oluyor ki, sanayi ilerlemesi, önce sanayide, sonra da hizmetler sektöründe işgücü taleplerini artırmıştır. Bu durum, bazı ülkelerin işgücü kıtlığı ile karşı karşıya kalmalarına sebep olmuştur.

Öte yandan bu evrimi geçirmiş ve geçirmekte olan ülkelerde, yaygın ve örgün eğitim sistemlerinin de iktisadî büyümelerine ayak uydurarak gelişmeleri, duyulan işgücü kıtlığını başka bir yönden bir kat daha artırmıştır. Söz konusu ülkelerde sanayi ve hizmetler sektörünün vasıf ve ihtisas isteyen işlerine talep, yaygın ve örgün eğitimden yararlananların adedinin gittikçe fazlalaşması nedeni ile artmış, fakat buna karşılık vasıf ve ihtisas gerektirmeyen, kötü çalışma şartlarını gerektiren, işlere olan talep azalmıştır. Bilim ve teknik alanındaki bu gelişme, üç ana sektörün işgücü ihtiyaçlarına değişik yönlerde etki yaparken, bu sırada iktisaden gelişmiş ülkelerin nüfuslarındaki duraklamalar ve harpler de etkiyi kuvvetlendirmiştir.

### 3) Nüfustaki Duraklamalar :

1870'den itibaren - Fransa'da bu tarihten önce - Batı uygarlığı içindeki bir çok ülkelerde doğum oranları azalmağa başlamıştır. Birinci Dünya Savaşından sonra ve özellikle 1930'ların büyük depresyonlarını izleyen yıllarda doğum oranlarındaki azalmalar şiddetlenmiştir <sup>11</sup>. Aşağıdaki Tablo iktisaden ilerlemiş ülkelerdeki nüfus ar-

11) Alpaslan Işık, Milletlerarası İşgücü Hareketleri, S: 79

tı oranlarını göstermektedir. (Bilindiği gibi birden küçük değerler alan ülkelerde nüfusun azalması söz konusudur.)

TABLO IV

*Çeşitli Ülkelerin Safi Üreme Oranları*<sup>12</sup>

A.B.D. (bütünü)	0,98 (1930-1940)	Belçika	0,86 (1930)
	1,72 (1960)		1,13 (1960)
İngiltere	0,77 (1931-1935)	Hollanda	1,15 (1935-1940)
Fransa	0,90 (1931-1935)	Avustralya	0,96 (1932-1934)
	1,23 (1960)		1,61 (1960)
İsveç	1,73 (1933-1935)	Japonya	1,57 (1930)
	1,02 (1960)		0,92 (1960)
Almanya (bütünü)	0,70 (1933)	Hindistan	1,25 (1931)
(Batı)	1,11 (1960)		1,31 (1941)
Sovyet Rusya	1,72 (1926)		
	1,54 (1938)		

Öte yandan birbirini izleyen Birinci ve İkinci Dünya Savaşları gelişmiş ülkelerin aktif nüfus içindeki erkek nüfusun telef olmasına yol açmıştır. Ayrıca bazı ülkeler için, özellikle kadın nüfusunun erkek nüfusuna nazaran hızlı artması da işgücü sıkıntılarının başka bir nedenidir. (Örneğin; Almanya İkinci Dünya Savaşından bu yana her iki faktörün de etkisi altında kalmıştır. Bilim ve teknikteki gelişmelerle nüfustaki değişmelerin işgücü kısıtlıklarına yol açtığını sadece gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde görmekteyiz. İktisaden az gelişmiş ülkelerin bu oluşum içindeki yerleri oldukça değişik bir durum göstermektedir.

İktisaden geri kalmış ülkelerle gelişmiş ülkeler arasındaki bu konudaki önemli fark; geri kalmış ülkelerin nüfuslarının süratle artması ve artan nüfusun iktisadî hayata baskı yapmasıdır. Baskı bu ülkelerin kalkınma çabalarına geniş ölçüde etki yapmaktadır. Ayrıca çalışanların büyük bir kısmının tarım alanında toplanması ve nüfus artışı ile çoğalan işgücünün tarım alanında yığılmalara sebep olması, bu ülkelerin ayrı bir özelliğidir. Aşağıdaki Tablolar Türkiye, Yunanistan ve İspanya'da çalışanların ana sektörlere dağılımını göstermektedir.

12) Samuelson, Economics, Third Edition, S. 32



TABLO V

*Türkiye'de Ana Sektörlerde Çalışanlar ( Milyon Kişi )*<sup>13</sup> 1962 - 1975

Yıllar	Tarım (1)	Sanayi (2)	Hizmetler (3)
1962	9,86	1,25	1,63
1963	10,00	1,34	1,78
1964	10,14	1,44	1,94
1965	10,28	1,54	1,65
1966	10,42	1,65	2,31
1967	10,56	1,77	2,52
1972	10,86	2,36	3,64
1975	11,16	3,64	5,05

TABLO VI

*Yunanistan'da Ana Sektörlerde Çalışanlar*<sup>14</sup> ( Milyon Kişi )

Yıllar	Tarım (1)	Sanayi (2)	Hizmetler (3)
1961	1,725	0,675	1,000
1964	1,650	0,700	1,050
1974	1,400	0,950	1,350
1979	1,300	1,015	1,485

TABLO VII

*İspanya'da Ana Sektörlerde Çalışanlar*<sup>15</sup> ( Milyon Kişi )

Yıllar	Tarım (1)	Sanayi (2)	Hizmetler (3)
1960	4,803	3,652	3,178
1975	3,713	5,077	4,773

13) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,

14 ve 15) MRP

Ülkemizde 1962 yılında çalışan nüfusun % 74'dü tarım, % 9,8'i sanayi ve % 12,8'i ise hizmetler sektöründe bulunmaktaydı. Plânlı kalkınma dönemi içinde söz konusu yapının değiştirilmesi için % 7 kalkınma hızına uygun olarak gerekli hedefler verilmiştir. (Tablo 5'de bu hedefleri izlemek mümkündür.) Ancak plânlı devre içinde geçen üç yıllık uygulama sonucunda istihdam hedeflerindeki geri kalmalar, bu hedeflere varılmasını imkânsız kılmıştır. (Bak: 1966 Yılı Programı, İstihdam ve İnsangücü, Kalkınma Plâni, 1963 - 1967, Birinci Beş Yıl, Sahife: 49)

Az gelişmiş ülkelerin nüfuslarının süratle artması işgücü arzını etkilemektedir. Öte yandan kalkınma hedefleri dışında artan işgücü arzını karşılayacak yeni iş imkânlarının yaratılamaması, mevcut kronik işsizliğin (gizli ve açık işsizlik) artmasına yol açmaktadır. Böylece kırsal yörelerdeki gizli ve kentsel yörelerdeki açık işsizlik iktisadî hayata geniş ölçüde baskı yapmaktadır. Bir yandan bu baskı, bir yandan iktisadî kalkınma çabalarının gerçekleşemesi ve bu kısır döngünün devamı, az gelişmiş ülke hükümetlerini, zaman zaman kitle halinde iktisadî kalkınma faaliyetlerinin gerektirdiği işgücü dışındaki fazlalıkları, işgücü talep eden ülkelere göndermek zorunluluğunda bırakmaktadır.

Ülkemizin de son yıllarda karşı karşıya kaldığı bu sorun, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında yer alan « yabancı ülkelere işgücü göndermeler tedbiri » ile bir miktar çözümlenmiş sayılabilir. ( Bak : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plâni, S: 456 ) . Ayrıca Yunanistan, İtalya, İspanya gibi ülkelerin Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda ve bunun gibi ülkelere işgücü göndermeleri aynı baskının birer sonucudur.

Az gelişmiş ülkeler, yukarıda sözü edilen baskıdan kurtulmak çabası ile katıldıkları bu tip işgücü hareketlerini düzenlerlerken, öte yandan kalkınmaları için gerekli, vasıflı işgücü kıtlığı içindedirler. Yeterli yaygın ve örgün eğitim sisteminin de bu ülkelerde gelişmemiş olması bu kıtlığı belli ölçüde hissettirmektedir.

Özet olarak denilebilirki, az gelişmiş ülkeler aşırı işgücü arzı ile karşı karşıya buldukları halde vasıflı işgücü kıtlığı çekmektedirler. Bu durumda gelişmiş ülkelere az gelişmiş ülkelere olan vasıflı işgücü hareketi ise kitle halinde değil fakat münferit olarak cereyan etmekte ve sermaye hareketleri ile birlikte gözükmektedir. Bununla beraber en önemli işgücü hareketi, Güney Avrupa ve çev-

resinden Kuzey Avrupa'ya olan vasıflı veya yarı vasıflı işgücü hareketleridir<sup>16</sup>. Çünkü bu hareketler kitle halinde olmaktadır.

### 3. MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ PİYASASI VE UNSURLARI :

#### a. Milletlerarası İşgücü Piyasası:

Üretim faktörlerinden biri, hatta en önemlilerinden biri olan işgücünün, milletlerarası alanda bir piyasası vardır. Klasik iktisat nazariyelerinin aksine bugünkü iktisatçılar işgücü mobilitesinin diğer iktisadî mallar ve üretim faktörleri kadar olmasa bile, akıcılığını kabul etmekte ve bu konuya teoride de böylece yer vermektedirler. Ancak bu akıcılığın vasıfsız veya yarı vasıfsız işgücünde belirmesine karşılık «milletlerarası alanda dikey hareketlilik (mesleki hareketlilik - horizantial occupational mobility) geniş değil fakat pozitifdir.»<sup>17</sup>

Üretim faktörleri ve iktisadî malların arasında akıcılık yönünden sıralama yapılacak olursa, milletlerarası alanda işgücü, mallar ve sermayeden sonra üçüncü derecede akıcılığa sahiptir denilebilir<sup>18</sup>. Ancak işgücü piyasasının diğer üretim faktörleri ve iktisadî mal piyasalarında olduğu gibi önemli bir özelliği vardır. Bu önemli özellik, hükümetlerin kanun yolu ile işgücü hareketlerini düzenlemesinden ileri gelmektedir. İşgücü ve göç hareketleri bazı hükümetlerce kanun ve tüzüklerle kontrol altına alınmıştır. Hatta bazı ülkelerin anayasalarında bu konu ile ilgili hükümler bile yer almaktadır. Örneğin: Suriye Kanunları, özel şartların kapsamı dışındaki kişilerin muhaceretini yasaklamaktadır<sup>19</sup>.

Bununla beraber bu tip kayıtlar, genellikle dış ülkelerin sömürme politikalarını önlemek veya gidişleri gerçekten kayıp olacak kişilerin yurt dışına çıkmalarını engellemek amacıyla konulmaktadır. Hindistan'da 1938'de değişikliğe uğrayan 1922 tarihli bir kanunla, belirli kategorilerdeki kişilerin göçetme hakları kısıtlanmıştır<sup>20</sup>. Gerçekten böyle bir kayıt ve uygulama bir taraftan iktisadî kalkınma için gerekli kişilerin muhaceretini önlerken, öte yandan dikkatsiz bir uygulama sonucu iktisadî hayata baskı yapan ve fazlalık teş-

16) Economics, 14 - 20 May 1966, S: 722

17 ve 18) Kindleberger, International Economics, Third Edition S: 438.

19 ve 20) International Migration, 1945 - 1957, ILO Ceneva, 1959, S: 213

kil eden vasıfsız veya yarı vasıflı kişilerin hareketlerini de önleyebilir.

Diğer taraftan işgücü akıcılığını etkileyecek başka bir faktör de, milliyetçilik cereyanları ve himayeci iktisat politikalarıdır. Hükümetlerin mal alışverişinde olduğu gibi zaman zaman himayeci veya «kendi kendine yeterli olma politikası» gütmeleri sık sık görülmektedir. İşgücü akıcılığına menfi yönde etki yapan bu tip kısıtlayıcı tedbirlerin iki büyük harp arasında artmış olduğu da bir gerçektir. Örneğin 1914'ten önce yılda aşağı yukarı 1,5 milyon Avrupalı göç ettiği halde 1937 - 1938 yılları arasında bu miktar 140 bine düşmüştür <sup>21</sup>.

Diğer bir çok ülkelerin hükümetleri ise, işgücü hareketlerini kanunla düzenlememiştir. Bu ülkelere örnek olarak, İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan ve Türkiye verilebilir. Bu ülkeler yabancı ülkelerde çalışmak isteyen vatandaşlarının gidişlerini, işgücü talep eden ülkelerle yaptıkları ikili anlaşmalarla kontrol etmekte ve düzenlemektedirler.

Bütün bunlar dışında günümüzde hızlanmış olan serbest göç hareketlerine politik nedenlerle hümaniter bir karakter verilmek istenmesine rağmen, işgücü hareketlerinin, sınırlı birkaç örneğe dayanılarak, kısmen iktisadî birleşmelerin etkisi altında olduğu da söylenebilir <sup>22</sup>. İktisadî birleşmelerin işgücü akıcılığına etkisi şüphesiz müsbet yönde olmaktadır. ( Örneğin : Avrupa Kömür ve Çelik Birliği. )

Altı Avrupa ülkesi - Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg - arasında büyük bir sınaî rasyonalizasyonu derpiş eden Avrupa Kömür ve Çelik Birliği bu ülkelerin kendi işgücü sorunlarını çözümlemek amacıyla kurulmuştur <sup>23</sup>. 18 Nisan 1951 tarihli Anlaşmanın 69 uncu maddesine göre, Anlaşmaya taraf olan ülkeler arasında kalifikasyonları ve pozisyonları tanımlanmış kömür ve çelik işçilerinin serbestçe yer değiştirebilecekleri öngörülmüştür <sup>24</sup>. Ancak bu birlik, sanayi dallarını tahdit etmesi dolayısıyla, gerek meslekî mobilitenin ve gerek işgücü hareketliliğinin genel

21) Alpaslan Işıkli, Milletlerarası İşgücü Hareketleri, S: 81

22) Kindleberger, International Economics, third edition, S. 448

23 ve 24) International Migration, S: 216

anlamda gelişmesine yardımcı olamamıştır. Uzun devrede, diğer ülkelerde meslekler arasında hareketsizlik yaratmış olarak beliren Kömür ve Çelik Birliğinin bu konudaki başarısızlığına karşılık Avrupa Ortak Pazarının, getirdiği akıcılık oldukça yeterli sayılabilir. 25 Mart 1957 tarihli anlaşmanın 48. Maddesi, geçiş devresi sonunda, üye ülkelere mensup bütün işçilerin ortak pazar sınırları içinde diledikleri yerde ve iş kollarında çalışma serbestisini getirmektedir.

Bütün bunlar dışında gerek Avrupa'daki ve gerek diğer bölgelerdeki ülkeler işgücü kabullerini bazı esaslara bağlamışlar ve bu konuda kanunlar düzenlemişlerdir.

Demek oluyor ki, işgücü akıcılığını ve işgücü piyasasını, hükümetlerin uyguladıkları sosyal politika tedbirleri ile güttükleri iktisadî politika geniş ölçüde etkilemekte ve bu etkiler müdahaleciliğin derecesine bağlı olarak artmaktadır.

Bütün bunların sonucunda milletlerarası işgücü piyasasını serbest rekabet esaslarının carî olduğu bir piyasa olarak düşünmek ve bu piyasa içinde işgücü akıcılığını tam kabul etmek mümkün değildir<sup>25</sup>. Dolayısıyla işgücü alışverişleri, arz ve talebin doğduğu ortamdaki hukukî, siyasî ve iktisadî kayıtlara göre belirlemektedir.

#### b. *İşgücü Talebi :*

İşgücü talep eden ülkelerin bu talepleri ile kendi işgücü piyasalarındaki işgücü kıtlığı arasında çok yakın bir ilişki mevcuttur. Ancak bu kıtlık ya genel olur veya bir kaç mesleği kapsayabilir. Hatta mevcut işgücü kıtlığı yapısal veya mevsimlik olduğu gibi, mesleklerdeki işgücü kıtlığı ile diğer mesleklerdeki işgücü fazlalığı birlikte görülebilir.

O halde işgücü kıtlığını, iktisadî gelişmeye paralel olmayan bir nüfus artışının mevcudiyeti ile (işgücü katılma oranının düşük olması) veya mevcut işgücü rezervlerinin kısa bir süre içinde iktisadî değişmeye uygunluğunun sağlanamaması (işgücü mobilitesinin zayıf olması) ve bazan da her iki nedenin birlikte varolması ile açıklamak egreklemektedir<sup>26</sup>.

Bununla beraber her iktisadî gelişmenin zorunlu olarak bir işgücü kıtlığı yaratacağını ve hızla artan bir nüfusun, artan işgücü

25) Alpaslan Işıklı, Milletlerarası İşgücü Hareketleri, S: 84

26) International Migration, S: 232

taleplerini karşılayacağını kabul etmek de imkânsızdır. Çünkü, bazan iktisadî kalkınma, işgücü yoğunluğuna (Labour intensive) dayanan yatırımlara öncelik verilmesi ile gerçekleştirilmek istenebilir. Böylece işgücü rezervlerine - kadın işçiler ve köysel yörelerde çalışanların sanayiye intibakı sağlanarak - kalkınma için yeterli bir kaynak olarak bakılabilir. Ancak bu durumda, işgücü mobilitesinin tam ve işgücünün yeni yaratılan iş imkânlarına uydurulması (intibak ettirilmesi) zorunlu olmaktadır. Öte yandan ileri teknolojiye dayandırılmış bir iktisadî kalkınma da teknolojik işsizliğe yol açabilir.

Yukarıda sıralanan ve işgücü talebini etkileyen bu değişik faktörler, gelişmiş ülkelerin (yetişkin nüfus artışının düşük olması nedeniyle) daha çok el emeği ve vasıfsız işgücü talep etmelerine, buna karşılık az gelişmiş ülkelerin ise (aşırı nüfus baskısı nedeniyle) ancak yüksek seviyede işgücü talep etmelerine sebep olmaktadır.

### c. *İşgücü Arzu :*

İşgücü arzını tayin eden faktörlerin milletlerarası alanda incelenmesi, talebe nazaran arzu tayin eden unsurların çok daha değişik nitelikler taşıdığını göstermektedir.

İşgücü hareketlerini açıklarken yapmış olduğumuz tanımlamayı hatırlayacak olursak (işsiz veya çalışmakta olan bir kimse- nin iş bulmak veya daha iyi şartlar içinde çalışmak, kendisine ve ailesine daha yüksek bir hayat ve yaşama seviyesi sağlamak amacıyla iki ülke arasında yer değiştirmesi) arzu etkiliyen faktörlerin bir kısmının kendiliğinden ortaya çıkması mümkün olacaktır. Tanımlamadan da anlaşılacağı gibi, ilk bakışta işgücü hareketlerinin altında yatan neden, çeşitli ülkeler arasındaki varolan yaşama seviyesi ve ortalama ücret farklılıklarıdır. Ancak işgücü hareketlerini sadece bu nedene dayandırmak şüphesiz yanıltıcı olmaktadır. Çünkü işgücü piyasasındaki kayıtlamalar olmasaydı, bütün Dünya'da ortalama ücretlerin ve yaşama seviyesinin işgücü hareketleri yolu ile bir noktada dengeye kavuşması gerekecekti. Halbuki günümüzde ülkeler arasında yaşama seviyesi ve ücret farklılıkları oldukça belirgin bir seviyededir. Bu durum göstermektedir ki, carî işgücü hareketleriyle milletler arasındaki bu farklılıklar arasında değişmeyen bir korrelasyon mevcuttur. Böyle olmasının nedenini, işgücü piyasasının yukarıda sıralanan tahdidlerinde aramak gerekir.

İlgücü arzına başka bir yönden bakıldığında, gene değişik sonuçlar ile karşılaşılır. Eğer bir ülkenin iktisadî gelişmesi, artan aktif nüfusuna yeni iş imkânları sağlayacak yeterlikten uzaksa, bu şekilde ortaya çıkan işgücü arzı, ilk bakışta, o ülke içindeki işsizlerden meydana geldiği kanısını uyandırabilir. Gerçekte durum böyle değildir. Çünkü dışarıda daha iyi iş bulmak için bu harekete katılanların büyük çoğunluğunu, büyük şehirlerde oturan ve hattâ belli ve devamlı işleri olan kişilerin teşkil ettiği, çok açık bir gerçek olarak bilinmektedir. Hattâ sosyal güvenlik sistemleri işsizlere yüksek ödenekler verilmesini sağlayan ülkelerde, bazı kişiler kendi ülkelerinde işsiz kalmayı başka ülkelerde çalışmaya tercih dahi etmektedirler<sup>27</sup>. Bunlar dışında işgücü arzını tayin eden faktörler arasında iktisadî olmayan bir çok unsurların yer aldığı da kabul etmek gerekir. Çoğu zaman bu faktörler diğer iktisadî faktörlerden ağır basmaktadır.

#### 4. MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİNİN SONUÇLARI :

##### a. Demografik Sonuçlar

İnsanların kendi ülkelerini bırakarak başka ülkelerde çalışmak için gitmelerinin en açık belirtisi, terk edilen ülkenin nüfusunun azalması ve işgücü hareketlerine sahne olan ülke nüfusunun ise çoğalmasındır. Ancak işgücü alan ülkelerin nüfuslarında belirli ölçüde artmalar görülürken, işgücü gönderen iktisaden geri kalmış ülkelerin nüfus baskıları azalmamaktadır. Çünkü işgücü göndermelerinin artışı bu ülkelerin nüfus artışlarından düşük olmaktadır. Örneğin : Güney Avrupa'dan çeşitli Kuzey Avrupa ülkelerine doğru gelişen işgücü hareketleri terk edilen bölgedeki tabii nüfus artışının ancak 1/4'ü kadardır. Böylece işgücü hareketleri yıllık nüfus artışı büyük olan ülkelerde nüfus baskısını çok az miktarda azaltmaktadır. Hindistan'da bu yıl yekûn nüfusa yaklaşık olarak 80 milyon kişi eklenmekte ve Çin'de yıllık artış en aşağı % 50 büyümektedir. Asya'daki az gelişmiş ülkeler arasında Pakistan ve Endonezya'da bu yıl bir veya iki milyon arasında kişi nüfusa katılmaktadır<sup>28</sup>. Şayet bu ülkeler iktisadi kalkınmaları ve nüfus kontrolleri için işgücü göndermeleri çaresine başvursalar, bu tedbir palyatif geçici bir hizmet görmekten öteye gidemeyecektir.

27) Alpaslan Işıkli, Milletlerarası İlgücü Hareketleri S: 86

28) Migration Population Research Proect, the George Washington University, 1962, S: 47.

Öte yandan işgücü göndermelerinin diğer önemli demografik sonuçlarından biri de nüfusun yaş kompozisyonuna etki yapmasıdır. Genellikle çalışmak için yabancı ülkelere giden işçilerin büyük bir kısmı (15 - 40) yaşları arasındaki genç erkeklerdir. Bu sebepten milletlerarası işgücü hareketleri işgücü veren ülkede gençlerin ve bazen erkeklerin, genel nüfus içindeki oranlarının düşmesi ve alan ülkede ise artması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bu genç ve erkek işçilerin kısa devrede çalışmak için yabancı ülkelere gitmeleri, aktif nüfusun genel nüfus içindeki oranını değiştirebilecek özellikte de olabilir. Çünkü bu kişiler kısa süre için ülkelerini terkettiklerinden, ailelerini ( çalışmayan diğer aile fertleri ) birlikte götürmemekte ve böylece o ülkede aktif nüfusun nisbi olarak artmasına ve ülkelerinde ise azalmasına yol açmaktadırlar.

#### b. İktisadî Sonuçlar :

İşgücü hareketlerinin iktisadî sonuçları işgücü alan veren ülkelerle yabancı ülkelerde çalışanların kısa ve uzun devredeki aktivitelerine göre tanımlanmalıdır. Bununla beraber genel olarak bu sonuçlar millî gelir ve üretkenliğe ile ödemeler dengesi yönünden ele alınabilir.

##### 1) Millî Gelir ve Verimlilik Yönünden

İşgücü veren bir ülkenin iktisadî ve sosyal kalkınmasına işgücü hareketlerinin etkisi, gerçek ortalama yıllık gelir ve millî gelirin dağılımı üzerindeki reperküsyonları yoluyla açıklanabilir. İşgücü veren bir ülkede, gidenlerin yıllık ortalama geliri adam başına millî gelirden fazla ise millî gelirde azalma, aksi halde millî gelirde artma olacağı çok açık olarak meydandadır. Bununla beraber tam istihdam halindeki ülkelerle aşırı işgücü baskısı altında olan ülkelerde, işgücü hareketlerinin etkisi tamamıyla farklı sonuçlar doğurur.

Tam istihdam halindeki bir ülkeden ayrılan işçiler-ortalama yıllık gelirleri ne olursa olsun-millî gelirin azalmasına sebep olurlar. Çünkü ayrılan kişilerin kısa devrede yerleri doldurulmayacağına göre bu kişilerin bu güne kadar kazandıkları gelir artık kazanılmayacak, ve harcanamayacaktır. Bu harcamaların tüketime ayrılan kısmındaki eksilmeler ilgili sektörlerdeki hızlandırıcı etkilerini azaltacağından genel yatırım eğiliminde bir azalma olacaktır. Öte yandan tasarrufa ayrılan kısım ise yatırım kapasitesinde daralma



yapacaktır. Demek oluyorki, işgücü hareketlerinin millî geliri azaltmaları bu iki yönlü etkinin sonucuda ortaya çıkmaktadır.

Aşırı işgücü, dolayısı ile bünyelerinde atıl işgücü bulunduran ülkelerde ise, durum çok daha farklı belirmektedir. Genellikle her çeşit işsizliğin mevcut olduğu bu ülkelerde çalışan kişilerin ülkeden ayrılmaları ile boşalan iş yerlerinin, kısa devrede mevcut atıl işgücü ile hemen doldurulması nedeniyle, milli gelirde bir azalma söz konusu olmayabilir. Hattâ bazı hallerde yeni işler daha üretken işgücü tarafından işgal edilebilir ve böylece milli gelirde bir artma görülebilir.

Öte yandan işgücü alan ülkeler gelen işgücünün enflasyonist sonuçlarından mutlak surette kaçınmalıdır. Ayrıca bu kişilerin üretim, tüketim, ücret ve milli gelir üzerindeki etkileri her iki ülke tarafından dikkatle izlenmelidir.

## 2) Dış Ödemeler Dengesi Yönünden :

İşgücü göndermeleri bir yandan üretkenite ve milli geliri etkilerken bir yandan da bunların sonucunda ödemeler dengesini dolaylı veya dolaysız etkilemektedir. Birbirlerinden kesin olarak ayrılmayan bu sonuçları ödemeler dengesi yönünden ayrıca ele almak faydalı olacaktır.

İki ülke arasında (işgücü alan ve veren) işgücü hareketleri ile birlikte döviz akışı da oluşmaktadır. Bu akış işgücünü alan ülke yönünden bir çeşit sermaye tedarikidir. Öteyandan çalışmaktan dönen işçiler ülkelere tasarruf ettikleri paraları döviz olarak getirmektedirler. Bu tasarrufların çeşitli yollarla ( çalışmak için yurtlarından ayrılan işçilerin ailelerine ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere gönderdikleri paralar, izinli olarak yurtlarına gelirken beraberinde getirdikleri dövizler, v.s. ) terk edilen ülkeye transferi, işgücü veren ülkeye gönderilen sermayenin bir faizi veya kârı olarak dönüşmektedir. Böylece bu hareketlerin işgücü alan ülkelerin ödemeler dengesine olumsuz, veren ülkelere ise olumlu yönde etkili olmaktadır. Aşağıdaki Tablo son yıllarda İtalya'dan ve Yunanistan'dan çalışmak üzere yabancı ülkelere giden işçilerin ülkelere transfer ettikleri tasarrufları ve ithalâta oranlarını göstermektedir.

T A B L O VIII

Yıllar	İtalya		Yunanistan	
	Transfer Edilmiş	Toplam	Transfer Edilmiş	Toplam
	Döviz ve	İthalâta	Döviz ve	İthalâta
	Kredi	Oranı	Kredi	Oranı
Miktarı	(%)	Miktarı	(%)	
(Milyon \$)	(1)	(2)	(Milyon \$)	(3)
(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1946	45,1	5,2	—	—
1947	32,2	2,6	—	—
1948	70,4	4,6	11,1	3,3
1949	90,8	4,9	8,6	2,7
1950	72,2	5,0	14,3	3,7
1951	69,5	3,2	17,0	4,2
1952	102,0	4,4	18,0	7,2
1953	118,8	4,9	45,6	20,1
1954	114,0	4,7	47,0	15,5
1955	124,7	4,6	50,7	14,6
1956	154,5	4,9	60,9	14,1
1957	187,3	5,2	75,0	16,3

Kaynak : International Migration, Sahife : 368 ve 371 ( Tablo'da yer alan İtalya ile ilgili bilgilerde transferlerin tamamının işçiler tarafından yapılmadığı belirtilmektedir. )

İtalya'da 1946 - 1957 devresi içinde transfer edilen döviz ve kredi tutarı 187,3 milyon \$'a ulaşmaktadır. Bu rakamın aynı devre içindeki ithalât toplamına oranı ise % 5,2'dir. Yunanistan'da ise bu oran % 16,3'e varmaktadır. Ülkemizin de son yıllarda işçi tasarruflarından elde ettiği döviz miktarı 1965 yılında 69 782 milyon \$'dır. Bu dövizlerin aynı yıldaki ithalât tutarına oranı ise yaklaşık olarak % 12,2'dir. (Kaynak : Devlet Plânlama Teşkilâtı) Yunanistan ve Türkiye, İtalya'dan sonra işgücü göndermelerine başlamış olmalarına rağmen bu yolla ithalât kapasitesinde meydana gelen genişlemeler İtalya'da görülen genişlemeden daha da fazla olmuştur.

Demek oluyor ki, bir ülkenin işgücü vermesi veya alması; ithalât kapasitesini etkilemesi, döviz ve kredi sağlanması yönünden önemli bazı sonuçlar yaratması nedeniyle, dış ticaret politikası çerçevesinden de üzerinde önemli durulması gerekli bir husus olmaktadır.

## II. BÖLÜM

## 1. TÜRKİYE YÖNÜNDEN MİLLETLERARASI İŞGÜCÜ HAREKETLERİ :

Bu bölümde yukarıda genel olarak tanımlanan işgücü hareketleri çerçevesinde, Türkiye'nin bu oluşum içindeki yerini tayin etmek ve işgücü göndermelerine hangi baskı ve nedenlerle başvurulduğunu açıklamak istiyoruz.

a. *Türkiye'nin Demografik Sorunları :*

Bilindiği gibi ülkemizin en önemli özelliklerinden biri nüfusun süratle artmasıdır. 1927 yılında yapılan ilk sayım sonuçlarına göre toplam olarak 13,648 milyon tesbit edilen Türkiye nüfusu, son 1965 yılı sayım sonuçlarına göre 31.391.207'e yükselmiştir.

TABLO IX

*Türkiye Nüfusu ( 1927 - 1965 ) ( Milyon Kişi )*<sup>29</sup>

Yıllar	Kadın (1)	Erkek (2)	Toplam (3)	Yılda Ortalama Artış (% <sub>60</sub> ) (4)
1927	7,084	6,564	13,648	
1935	8,221	7,937	16,158	21,3
1940	8,922	8,889	17,821	19,8
1945	9,344	9,446	18,790	10,6
1950	10,420	10,527	20,947	22,0
1955	11,831	12,234	24,065	28,1
1960	13,672	14,158	27,830	29,5
1965 a	13,590	14,163	14,163	24,9

29) 1959 İstatistik Yılığ; DİE, No: 380, Artış Hadleri (ORHAN TÜRKAY)

a) 1965 Genel Nüfus Sayımı telgrafla alınan geçici neticeler, DİE, No: 484

Yukarıdaki Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi Türkiye'nin nüfusu 1927 - 1965 yılları arasında yaklaşık olarak, 2,5 misli artmıştır. Nüfusta görülen artışlar, 1950 - 1955 yılları arasında Balkan ülkelerinden yurdumuza olan göçler ihmal edilecek olursa, genellikle Türkiye'de nüfusun artış hızı üzerinde göçlerin etkisi çok önemsizdir<sup>30</sup>. Doğum hadlerinin hemen hemen her devirde yüksek olması, ölüm hadlerinin savaş yıllarından sonra yavaş yavaş azalmasından ileri gelmektedir. Özellikle Türkiye'de doğurganlık hadlerinin yüksek olması ve bu seviyenin düşmemesi nüfus artışının en belirgin nedenlerinden sayılabilir. Aşağıdaki Tablo üç doğurganlık oranına göre ülkemizin ileri yıllara ait nüfus sayısını ve her dönem için tabii artışlarını göstermektedir.

TABLO X

*Türkiye Nüfusu ve Üç Doğurganlık Haddine Göre Artış Oranları ( 1960 - 1985 ( Milyon Kişi )<sup>31</sup>*

Nüfus	Yıllar	1960 (1)	1965 (2)	1970 (3)	1975 (4)	1980 (5)	1985 (6)
Yüksek doğurganlık		27,830	31,996	36,697	42,558	49,947	59,162
Orta »		27,830	31,996	36,401	41,579	47,744	55,016
Alçak »		27,830	31,996	36,106	40,635	45,701	51,313
Yıllık Artış Haddi (Binde)							
Yüksek doğurganlık		27,9	28,2	30,0	32,5	34,4	
Orta »		27,9	26,6	27,0	28,0	28,7	
Alçak »		27,9	24,9	23,9	23,8	23,4	

Öte yandan nüfusun süratle artması işgücü hacminin genişlemesine yol açmaktadır. Söz konusu genişlemeyi işgücünün toplam nüfus içindeki yerini göstererek belirtmek mümkündür. Ancak bu oranı « işgücü katılma payı » ile karıştırmamak gerekir<sup>32</sup>. Nitekim aşağıdaki Tablo, ülkemizde işgücü hacmindeki fiili artışların nüfus artışı etkisi altında nasıl geliştiğini göstermektedir.

30) Türkay Orhan, Türkiye'de Nüfus Artışı ve İktisadi Gelişme, Doktora Tezi 1962, S: 12 ve 53

31) Devlet Plânlama Teşkilâtı; Kalkınma Plâni 1963-1967, S: 70

32) İşgücü İştirak Oranı ( Labour force participation rate ) : Aktif nüfus ile aktif nüfus yaş grubuna tekabül eden tüm nüfus arasındaki orandır. Daha açık bir deyimle söz konusu 15 - 64 yaş grubu içindeki tüm nüfusun hangi oranda aynı yaş grubunda aktif nüfusa iştirak ettiğini belirtir. (Bak. Devlet Plânlama Teşkilâtı, Aktif Nüfus projeksiyonları (1960 - 1970), SPD: 1965)

TABLO XI

## 1927 - 1960 Devresinde Türkiye'de İlgücü Hacminin Genişlemesi

Yıllar	Toplam Nüfus (1)	İlgücü (2)	İlgücünün Toplam Nüfusa Oranı % (3)
1927	13,648	4,877	36
1935	16,158	6,972	43
1940	17,821	7,875	84
1945	18,790	8,123	49
1950	20,947	10,724	51
1955	24,065	12,040	50
1960	27,830	12,993	47

Kaynak: DİE, İstatistik yıllıklarından yararlanılmıştır.

Bununla beraber işgücü hacminin genişlemesi nüfus artışından ayrı olarak bazı faktörlerin etkisi ile azalır veya artabilir. Bu sebepten, işgücünün toplam nüfusa oranlarında yıllar itibariyle görülen değişimlere bakmaksızın, sadece 1960 yılı için nüfusun her 100 kişiden 47'si iktisadî faaliyetlere katılmaktadır denilebilir<sup>33</sup>.

Öte yandan 0 - 14 yaş grubunun süratle artması işgücü hacminin genişlemesini kısmen azaltmaktadır. Çünkü bu yaş grubunun toplam nüfus içindeki oranı oldukça büyüktür ve yıllar itibariyle de artmaktadır. Aşağıdaki Tablo üç büyük yaş grubunun toplam nüfustaki yerini yüzde olarak göstermektedir.

TABLO XII

Üç Büyük Yaş Grubuna Göre Türkiye Nüfusu (%)  
(Düzeltilmiş Sayım Sonuçlarına Göre)<sup>34</sup>

Yıllar	1945	1950	1955	1960	1965 a
Yaş Grupları	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
0 - 14	40,38	38,49	40,16	42,24	41,8
15 - 64	56,13	57,12	55,77	54,93	54,2
65 +	3,49	3,39	3,46	2,83	4,0

a) 1965 yılı rakamları Devlet İstatistik Enstitüsünün yüzde 1 örnekleme ile bulduğu sayım sonuçlarından tek yaşlara göre elde edilmiştir.

33) Orhan Tuna, Türkiye'den Federal Almanya'ya işgücü akımı ve Mesleleri, i. ü. İktisat Fakültesi Dergisi, Cilt: 24, No: 1-2, S: 15

34) Orhan Türkay, Doktora tezi, 1962 S: 71

Bu sonuçlara göre 1965 yılında 0 - 14 yaş grubu toplam nüfusun yüzde 41,8'ni teşkil etmektedir. Çocuk nüfusunun süratle artması ve bu artışa, az olmakla beraber 65'den yukarı yaşlardaki kişilerin de eklenmesi ile, ülkemizde «İktisadî Bağımlılık» (Dependency Ratio) oranını da, diğer az gelişmiş ülkelerdeki oranlara benzer şekilde yükselmektedir.

Aşağıdaki Tablo, 15 yaşından küçük kişilerle 65'den büyük yaştakilerin 15 - 64 yaş grubuna oranını göstermektedir.

TABLO XIII

1955 - 1965 Yılları Arasında Türkiye'de İktisadî Bağımlılık (%)<sup>35</sup>

Yıllar	0 - 15 Yaş Grubu (1)	65 + yaş Grubu (2)	(0 - 15) + (65'den büyük) 15 - 64 yaş Grubu (3)	İktisadî Bağımlılık (4)
1955	9.475.820	860.310	10.335.530	
			13.729.233	75,28
1960	11.427.006	1028.503	12.455.590	
			15.299.311	81,41
1965 a	13.101.967	1257.271	17.002.960	
			17.002.960	84,5

Bu sonuçlar da gösteriyor ki, her yüz kişi kendileri de dahil olmak üzere 185 kişi için iktisadî faaliyette bulunmak zorundadır. Bu sonucu diğer ülkelerin iktisadî bağımlılık oranları ile karşılaştıracak olursak, -1960 yılında gelişmiş bölgelerde % 63, az gelişmiş ülkelerde ise yüzde 76,0 iken ülkemizde 81,4'dür - gerçekten bu oranın büyük olduğu görülmektedir.

35) Devlet Planlama Teşkilâtı,  
SPD. Demografik Analizler.

a) (1965 yılı rakamları DİE'nin %1 örnekleme göre bulunduğu sayım sonuçlarından tek yaşlara göre bulunan rakamlardan yararlanarak elde edilmiştir.)

TABLO XIV

1960 Yılında Aktif Nüfus ve İktisadî Bağımlılık Oranı (%)<sup>36</sup>

Bölgeler	15 - 64 Yaş Grubu (1)	İktisadî Bağımlılık Oranı (2)
Dünyada	58,9	69,9
Gelişmiş Böl.	63,0	58,6
Az Gelişmiş Böl.	56,8	76,0
<i>Başka Yerler</i>		
Doğu Asya	59,8	67,2
Kuzey Asya	56,3	77,4
Avrupa	64,5	55,1
Sovyetler Bir.	63,0	58,8
Afrika	54,2	84,3
Kuzey Amerika	59,7	67,6
Latin Amerika	55,0	81,7
Avustralya	60,5	65,2

İlgücünün yaş grupları itibariyle incelenmesine gelince; ülkemizde de nüfusun yaş bünyesine uygun olarak, yaş bünyesinin genç olduğu ve özellikle 20 - 64 yaş grubunda işgücüne katılma paylarının erkeklerde ve hattâ kadınlarda dahi yüksek olduğu söylenebilir.

TABLO XV

15 - 64 Yaş Grubunun Katılma Payları<sup>37</sup>

	1955		1960	
	Erkek (1)	Kadın (2)	Erkek (3)	Kadın (4)
15 - 24	75	74	86	66
25 - 34	95	72	98	66
35 - 44	96	73	98	66 65,0
45 - 54	97	73	98	66
55 - 64	94	69	95	65

36) World Population Prospects up to the Year 2000, United Nations Economic and Social Council, E/CN, 9/186, 20 January 1965 S: 14

37) Aktif Nüfus Projeksiyonları. Devlet Planlama Teşkilâtı, 1965, S: 9

Yukarıdaki Tabloda da görüldüğü gibi 1960'da bu grubun işgücüne katılma payı ortalama olarak erkeklerde % 97,2, kadınlarda ise % 65'e varmaktadır. Ayrıca 15 - 24 yaş grubunda da katılma payları oldukça yüksek görülmektedir.

İşgücünün ülkemizdeki sektöryel dağılımı ise az gelişmiş ülke özelliğinin tam manası ile aksettirmektedir. Çalışanların 1960 sayım sonuçlarına göre % 77,2'sinin tarım, % 9,8'nin sanayi ve % 12,1 nin hizmetler sektöründe bulunması gerçekten önemli bir husustur. Bununla beraber nüfusun sektöryel dağılımı Kalkınma Plânında onbeş yıllık perspektif içinde belli hedeflere bağlanmıştır. Ancak % 7 kalkınma hızı ile bu yapı tarımda çalışanlar % 54,3'e, sanayide çalışanlar % 18,9 ve hizmetlerde % 26,8 şeklinde değişebilecektir. (Bak. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Sayfa: 446)

Ülkemizin aktif nüfusu ile ilgili olarak yukarıda ortaya koymağa çalıştığımız hususlar, işgücü bünyesini açık olarak ortaya koymaktadır. Bu göstergelere dayanarak denilebilir ki, Türkiye'de işgücü arzı artan nüfus etkisi altında genişlemektedir ve diğer yan faktörlerle ( işgücü katılma payları ve iktisadî bağımlılık oranlarının yüksek olması ve bunun gibi..) işgücünün iktisadi faaliyetlere daha büyük ölçüde katılmalarını zorunlu kılmaktadır. Ancak işgücünün durumunu, istihdamın yapısına bakmaksızın ortaya koymak, yukarıdaki nedenler dolayısı ile yanıltıcı sonuçlar doğurabilir.

#### b. *Türkiye'de İstihdam Durumu, Açık ve Gizli İşsizlik :*

İşgücü arzının büyüklüğü ile yaratılan istihdam arasında belirli bir açıklık mevcuttur. Genellikle az gelişmiş ülkelerin karakteristiği olan bu durumun, Kalkınma Plânımızda öngörülen % 7 kalkınma hızı ile yaratılacak iş imkânları sonucunda bile düzeltilemeyeceği bizzat plân tarafından da kabul edilmiş bir gerçektir. Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında, iktisadî gelişim sonucu yaratılacak iş imkânlarının işgücü arzını tamamen kapsayacak özellikte olmayacağı düşünülerek, onbeş yıllık perspektif için işsizliğin devam edeceği, bununla beraber azalacağı yapılan hesaplar ile ortaya konulmuştur.

1962 - 1977 yılları arasında işsizliğin ancak 1,5 milyondan 700 bine düşeceği aşağıdaki Tabloda görülmektedir.



TABLO XVI

*İstihdam ve İşsizlik ( Milyon kişi )<sup>38</sup>*

	1962 (1)	1963 (2)	1964 (3)	1965 (4)	1966 (5)	1967 (6)	1972 (7)	1977 (8)
15 - 64 yaş gr.	15,7	16,1	16,5	16,9	17,5	18,0	20,9	24,2
İlgücü arzı	14,2	14,4	14,7	15,0	15,8	16,7	17,0	19,9
Yaratılacak								
istihdam	12,7	13,1	13,5	13,9	14,4	15,6	16,8	19,2
İşsizlik	1,5	1,3	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8	0,7

Öte yandan % 7 oranında bir kalkınma hızı geçen üç yılın plân uygulamaları sonucunda sağlanamamıştır. Kalkınma hızının gerçekleşmemesi, gerekli yatırım miktarının gerçekleştirilememesi ve dolayısıyla birbirleriyle ilişkileri olan istihdam hedeflerine varılamaması demektir. Nitekim Birinci Beş Yıllık Plân'da varılması öngörülen istihdam hedefleri ile bu hedeflerin gerçekleşme durumları karşılaştırıldığında, istihdamdaki geri kalmalar açık bir şekilde görülür. Aşağıdaki Tablo 1962 - 1963 ve 1963 - 1964 yıllarındaki istihdamdaki gerçek artışlarla plân hedefleri arasındaki geri kalmaları göstermektedir.

TABLO XVII

*Sektörlere Göre İstihdamın Yıllık Artışlarının Kalkınma Plânı Projeksiyonlarıyla Karşılaştırılması<sup>39</sup>*

Sektörler	Gerçek Yıllık Kalkınma Plânı		Gerçek Yıllık Artış	Kalkınma Plânı Hedefi
	Artış	Hedefi		
	1962-1963 (1)	1962-1963 (2)	1963-1964 (3)	1963-1964 (4)
Tarım	98,0	140,0	00,0	140,0
Sanayi	102,8	90,0	99,6	100,0
Hizmetler	80,4	150,0	75,9	160,0

38) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, S: 454

39) Kalkınma Plânının istihdam ve insan gücü konusunda öngörüldüğü hedeflerin gerçekleşme durumunu kesin bir şekilde göstermek, istatistikî bilgilerin yetersizliği nedeniyle mümkün değildir. Ancak bu konuda 1966 Yılı

Yukarıdaki Tabloda görüldüğü gibi, 1963 yılında gerçekleştirilen istihdam artışı Kalkınma Plânında o yıl için belirtilen hedeften % 26 geride kalmıştır. 1963 yılında tarımda % 7,4 gibi, kalkınma plânında öngörülen kalkınma hızından, yüksek bir üretim artışı sağlanmış olmasına rağmen, bu sektördeki istihdam elâstikiyetinin düşüklüğü sebebiyle beklenen istihdam artışı elde edilememiştir. Gene aynı yıl içinde öngörülenden daha yukarıda bir gelişme hızı elde edilmiş olmasına rağmen sanayi ve hizmetlerde beklenen istihdam artışı kaydedilememiştir. 1964 yılında ise kalkınma hızı plânda öngörülen ölçüde gerçekleşmemiş ve böylece geri kalmalar istihdam artışını yarı yarıya indirmiştir. Her iki yılda da hedeflere ulaşamaması nedeniyle, 1965 yılındaki istihdamın gerçekleşeceği varsayılabilir, 1967 yılı için tahmin edilen işsizliğin 900 binden 1 milyon 490 bine, 1972 yılında 800 binden 1 milyon 300 bine, 1977 yılında ise 700 binden 1 milyon 200 bine çıkacağı anlaşılmaktadır. Geri kalmalar önümüzdeki yıllarda da devam ettiği takdirde istihdam hedeflerine varmak büyük bir sorun haline gelecektir.

Demek oluyor ki, Türkiye'de nüfusa bağlı olarak büyüyen işgücünün büyük bir kısmı, fiili emek talebini yaratacak yatırım miktarının yetersizliği veya plânda bu amaçla öngörülen yatırım hedeflerinin gerçekleşmemesi sebebiyle, çalışmak isteginde olduğu halde işsiz kalmak durumundadır. Bilindiği gibi gelişmiş ülkelerde iktisadi hayatın gidişi, mevcut işgücüne istihdam imkânları temin ederken aşırı istihsal ve sürüm tikanıklığı dolayısı ile bozulabilir. Böylece ekonomi tam istihdam halinden düşük istihdama yani işsizliğe doğru kendiliğinden itilir. Genellikle kapitalist ekonomilerde rastlanan bu çeşit işsizliğe konjüktürel dalgalanmalarla ilişkisi olduğu için « konjüktürel işsizlik denir »<sup>40</sup> ve arızı olarak görülür.

Az gelişmiş ülkelerde ve örneğin ülkemizde işsizliğin belirtileri gelişmiş ülkelerden çok farklıdır. Bu ülke ekonomilerinde üretim kapasitesinin ememediği büyük bir kütle mevcuttur. Bu kütle gelir düşüklüğünü belli ölçüde gidermek veya hiç olmazsa aç kalmamak endişesiyle, üretime katılanların sayısını suni olarak artırmakta ve

Programında katma değerlerden elde edilen istihdam elâstikiyetleri ile, 1962, 1963, 1964 yıllarında sektörlerin gerçekleşmiş katma değerlerinden yararlanılarak belli sektörlerde yaratılan istihdam büyüklüklerinden bir Fikir elde edilmeğe çalışılmıştır. (Bak. 1966 Yılı Programı)

40) Bak: Aren, Sadun, İstihdam, Para, İktisadi Politika.

özellikle tarım alanında, istihdamı genişletici yönde etkide bulunmaktadır. Böylece bu ülkelerde az çalışma veya tembellik şeklinde beliren gizli işsizlik<sup>41</sup> belli bir doyma noktasından sonra da göçler yolu ile açık işsizliğe dönüşür. Ülkemizde yapılan hesaplara göre tarım alanında çalışması gerekli olmayan nüfusun (gizli işsizlerin) en çok ve en az olduğu aylara göre dağılımı 1960 Temmuz ayında 800 bin, Ocak ayında ise 8,3 milyon kişi olarak tesbit edilmiştir. Aşağıdaki Tablo 1955 ve 1960 yıllarında tarım alanındaki gizli işsizliği göstermektedir.

TABLO XVIII

*Tarım Alanında Çalışması Gerekli Olmayan Nüfusun En Çok ve En Az Olduğu Aylara Göre Dağılımı ( Bin Kişi )<sup>42</sup>*

Yıllar	Temmuz	Ocak
1955	400	7,400
1960	800	8,300

*c. Gizli İşsizliğin Sebep Olduğu Göç Hareketi :*

Türkiye'de gizli işsizliğin sayısı üzerinde oldukça değişik tahminler yürütülmekte ve miktarlar ileri sürülmektedir. Burada bu konunun münakaşasını yapacak değiliz. Gerçek olan şudur ki, ülkemizde özellikle tarım alanında büyük miktarda gizli işsiz mevcuttur ve bu kişiler zaman zaman çeşitli nedenlerin de etkilediği iç göç hareketlerine kapılarak kentlere akın etmektedirler. Ancak göçlerle ilgili yeterli istatistiki bilgilerin mevcut olmaması dolayısı ile köysel yörelerden kentsel yörelere ne ölçüde bir nüfus akımı olduğunu net olarak göstermek imkânsızdır. Ancak dolaylı yoldan bu akımın varlığı ve belli ölçüde hacmi hakkında bir fikir sahibi olunabilir.

41) Teknolojik gelişme ve diğer şartlar sabit kaldığı sürece belli bir sektörden belli bir miktar işgücünün çekilmesi halinde üretimde bir düşme olmuyorsa o sektörde *gizli işsizlik* mevcuttur. (Bak. Sadun, Aren, İstihdam, Para, İktisadi Politika)

42) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, S: 445

TABLO XIX

*Toplam, Kentsel ve Köysel Nüfus Endeksi ( 1927 = 100 )<sup>1,2</sup>*

Yıllar	Toplam Nüfus Endeksi	Kentsel Nüfus Endeksi	Köysel Nüfus Endeksi
1927	100	100	100
1935	118	100	118
1940	131	144	128
1945	138	154	134
1950	153	174	150
1955	176	238	164
1960	203	313	182

Tablodan da anlaşılacağı gibi, kentsel nüfus toplam nüfustan daha yüksek bir oranda artmakta ve kentsel nüfus tabii nüfus artışının etkisi dışında gelişmektedir. Ayrıca 1927 yılına nazaran 1960 da toplam nüfus yüzde 203 artarken, kentsel nüfus yüzde 313 olmuştur. Öte yandan aynı devrede köysel nüfus artışı ise yüzde 182 olmuştur. Bu durum köysel yörelerden kentlere geniş ölçüde bir nüfus hareketinin varlığını ifade etmektedir.

Türkiye'de 1950'lerden sonra iç göç hareketlerinde oldukça önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu sürecin başlıca nedeni, tarımdaki gizli işsizlik sebebiyle tarımda adam başına gelirin düşmesi<sup>44</sup> veya kötü yaşama ve çalışma şartlarından kurtulmak isteği ve eğilimidir. İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yapılan tahminlere göre 1957-1958 yıllarında köylerinin dışında iş arayanların sayısı

43) İçen Börtüçene - Sevin Güre - OECD MS/S/65/191 dokümanı S: 4

44) Tarımda işsizliğin başlıca etkisi, bu sektörde üretilen malların geniş ölçüde gene bu sektör içinde tüketime yol açması ve böylece tarımda adam başına gelirin düşmesidir.

7.400.000 kişidir. Bu miktar 1955 yılındaki tarım işgücünün %15'idir. Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı ( International Labour Office ) tarafından yapılan bir anketin sonuçlarına göre, araştırmaya konu olan Türk köylerinde bulunanların %24'dünün, iş bulmak için yerlerini terketmeye hazır oldukları anlaşılmaktadır<sup>45</sup>.

Kırsal alanların bu itişisi ile kentlerin çekimi sonucunda oluşan iç göçler daha çok belli bir kaç büyük kentte veya onların çevresindeki yığıntı illere doğru gelişmektedir<sup>46</sup>. Öte yandan hızlı bir şehirleşmenin böylece ortaya çıkardığı işgücü arzı ile kentlerde yaratılan istihdam arzındaki fark açık işsizlik olarak belirmektedir<sup>47</sup>. (Bak. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Sayfa : 455) İşte, gerek kırsal yörelerde gizli işsizlik gerek kentlerdeki açık işsizlik, ülkemizdeki işgücü arzı ile talebi arasındaki dengesizliğin bir sonucudur. Ayrıca, belli bir işte çalışanlar da gerek ücret, gerek çalışma ve yaşama şartlarından memnun değildirler.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız işgücü ve istihdam durumu sonucunda Türkiye'nin büyük bir sorunla karşı karşıya olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Acaba bu sorunun çözümlenmesinde Plânlı devrede başvurulmuş tedbirler arasında yer alan «yabancı ülkelere işgücü göndermeleri» ne ölçüde yardımcı olmuştur. Bu hususun incelenmesine geçebiliriz.

## 2. KALKINMA PLÂNI VE İŞGÜCÜ GÖNDERMELERİ :

### a. İşgücü Göndermelerinin Özelliği :

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plân'ında yukarıda açıklamaya çalıştığımız işsizlik sorununun ağırlığını azaltacak şu tedbirler öngörülmüştür.

— Artan işgücünün şehirlere ölçsüz bir şekilde akımını önlemek için tarım bölgelerinde emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım dışı çalışmaların artırılması.

45) Alpaslan Işık, Milletlerarası İşgücü Hareketleri ve Türkiye S: 96

46) İcen Börtüçene - Sevin Güre, OECD, MS/S/65 191 dökümanı S: 6

47) Açık İşsizlik : Kişilerin çalışmak istedikleri halde iş bulamamaları olarak tanımlanabilir.

— Plân içinde istihdam yaratan projelerin ve sektörlerin ele alınması.

— Belli zamanlarda özellikle inşaat sektöründe işgücü yoğunluğuna dayanan teknolojik kalkınma imkânları üzerinde önemle durulması.

— Yaratılacak istihdam imkânlarıyla dengeli bir işgücü artışı sağlayacak nüfus artışına ulaşmak için gerekli nüfus politikasının uygulanması.

— İşgücü fazlasının, işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine gönderilmesi.»<sup>48</sup>

Yukarıda sıralanan tedbirlerden plânlı dönemde başarıyla uygulanan tedbir, işgücü göndermeleri olmuştur. Plân söz konusu tedbiri öngörürken, Türkiye'nin aşırı işgücü arzının baskısını kaydetmekte ve öte yandan niteliği yüksek işgücü konusunda duyulan kıtlığı önemle belirtmektedir. (Bak. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı S: 456) Böylece Plânda işgücü göndermeleri ile, yabancı ülkelere vasıflı işgücü akımı önlemek istenmiştir.

Demek oluyor ki işgücü göndermeleri ile plân, istihdam politikasının başka bir yönünü şekillendirmekte ve iktisadî kalkınmanın gerektirmediği fazla işgücünün iktisadî hayat üzerindeki baskısını asgariye indirmeyi hedef tutmaktadır.

#### b. *Uygulama :*

Bilindiği gibi ülkemizden Batı Avrupa ülkelerine resmi müsaade ile çalışmak üzere yapılan anlaşmalara dayanılarak Federal Almanya, Hollanda, Belçika ve Fransa'ya gitmektedirler. Bunun dışında diğer ülkelere de çalışmak üzere giden işçiler vardır. Aşağıdaki Tablo İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, Hollanda, İsviçre, İngiltere ve Somali'ye gönderilen işçilerin yıllara göre dağılımını göstermektedir.

48) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, S. 455 - 456.

TABLO XX

*Kurum Aracılığı İle Yurt Dışına Gönderilen İşçilerin  
Yıllara Göre Dağılışı<sup>49</sup>*

	1961	1962	1963	1964	1965	Toplam	Gönderilen İşçilerin Ülkeler % Dağılımı
Almanya	1,476	11,025	23,436	54,902	45,572	132,411	%84,8
Avusturya	—	160	937	1,434	1,973	4,504	2,8
Belçika	—	—	5,605	6,651	1,661	13,917	8,6
Fransa	—	—	63	25	—	88	—
Hollanda	—	—	251	2,958	2,181	5,390	3,3
İsviçre	—	—	36	193	122	351	—
İngiltere	—	—	—	—	8	8	—
Somali	—	—	—	13	3	16	—
TOPLAM	1,476	11,185	30,328	66,176	51,520	160,685	

Tablodan da anlaşıldığı gibi 1961 yılında 1 476 kişi sadece Almanya'ya çalışmak üzere gitmişken, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığı ile 1965 yılında toplam olarak 136 411 kişi Almanya'ya, buna ek olarak Belçika'ya 13 917 ve Hollanda'ya 5 390 kişi gönderilmiştir. Böylece sadece Belçika, Hollanda ve Almanya'da çalışanların sayısı 155,718 kişiye varmakta ve bu sayı tüm dışarıda çalışanların % 96'sını teşkil etmektedir. Öte yandan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun son bilgilerine göre 1.1.1966'dan 22.5.1966 tarihine kadar yabancı ülkelere gönderilen işçilerin gene % 96'sı (14,784 kişi) Almanya'ya ve % 4'dü ise Hollanda, İsviçre ve Avusturya'ya gitmişlerdir.

Bu durum gösteriyor ki, ülkemizin Batı Avrupa'ya çalışmak üzere gönderdiği işgücü, son yıllarda gittikçe fazlalasmaktadır. Türkiye'nin işgücü göndermeleri, Güney Avrupa ülkelerinin göndermeleri ile karşılaştırıldığı zaman, ülkemizin çok kısa bir süre içinde eskiden beri, işgücü gönderen bu ülkelere yaklaşmakta olduğu görülür. Örneğin; 1965 yılında sadece Almanya'ya giden İtalyan işçiler 372 bin, İspanyol işçiler 183 bin, Portekizli işçiler 103 bin ve Yunan işçiler 187 bin civarındadır. Buna karşılık Türk işçilerinin top-

49) İş ve İşçi Bulma Kurumu haftalık veya 15 günlük raporlarından (Tarih: 15.5.1966 - 22.5.1966) yararlanarak hazırlanmıştır.

lamı 136 bindir<sup>50</sup>. Böylece, 1965 yılında Türk işçilerinin Almanya'daki, İtalyan, Yunan, Portekiz ve İspanyol işçileri toplamına oranı % 15 olmaktadır. Öte yandan bu eğilimin önümüzdeki yıllarda da devam edeceği kabul edilerek yapılan tahminlere göre 1972 yılında dışarıda çalışan işçilerimizin sayısı 500 bin kişi olarak hesaplanmıştır.

TABLO XXI

*İleri Yıllara Ait Yurt Dışındaki İşçilerin Sayısı*<sup>51</sup>

Yıllar	İşçi Sayısı	İşçi Sayısı
	(Yıl Sonu İtibariyle Bin	(Yıl Ortalaması İtibariyle) Bin
1964	100	70
1965	160	130
1966	220	190
1967	280	250
1968	330	305
1969	380	355
1970	430	405
1971	470	405
1972	500	485

Yukarıdaki sonuçlar ile 1966 Programının tahminleri dikkate alınacak olursa, işgücü göndermelerinin istihdam politikası için ön-görülen diğer tedbirlerden daha başarılı bir şekilde gerçekleştiği görülür. Ancak bu tedbir kantitatif bakımdan plân hedeflerine uygun olarak gelişirken, kalitatif yönden Plânın önemle belirttiği (işsizliğin hakim olduğu yörelerden işgücü göndermeleri) ilkesinden geniş ölçüde sapmaktadır. Bu konuda Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından yaptırılan bir araştırmada elde edilen sonuçlara göre sadece Batı Almanya'da çalışan Türk işçilerinin % 15'i nüfusu 1 milyondan yukarı, % 27'si 1 milyon 500,000, % 13'ü 500,000 - 100,000 ve % 44'ü ise nüfusu 100,000'den az kentlerdendir<sup>52</sup>. Böylece yurt

50) The Economist, 14 - 20 May, 1966, Sahife: 723

51) 1966 Yılı Programı Sahife: 368 Tablo: 248

52) Abadan, Nermin. Batı Almanya'daki Türk işçileri üzerinde bir araştırma, (Özet) Temmuz 1964, Ankara, Sahife: 5



dışına çalışmak üzere çıkanların % 55'i belli bir kaç büyük kentten gelmektedir. Ayrıca bu büyük kentlerde doğupta iç göç hareketine katılanlar kentlerden gidenlerin % 18'ini teşkil etmektedir. Demek oluyor ki, Plân ve programlarda önemle belirtilen husus - özellikle gelişmemiş bölgeler ile gizli işsizliğin hakim olduğu yörelerden işgücü göndermeleri ilkesi - aksi yönde işlemektedir.

Ancak dışarıya işgücü göndermeleri, iç göç hareketlerinin dışarıya uzantısı olması nedeniyle, gidenlerin bir kısmı yukarıda belirtilen yörelerden gelmesine rağmen, gene bu prensip belli ölçüde uygulama sırasında zedelenmiş olmaktadır. Öte yandan aynı araştırmaya göre giden işçilerin % 40'a yakın bir kısmını vasıflı işçiler teşkil etmektedir<sup>53</sup>. Böylece gene plân tarafından önemle öngörülen «Kalkınma faaliyetlerinin gerektirdiği vasıftaki kişiler dışında işgücü göndermeleri» prensibi belli ölçüde ihlâl edilmektedir.

#### c. Nüfus ve İlgücü Arzı Üzerindeki Etkileri :

Yukarıda kısaca uygulanmasına değindiğimiz işgücü göndermelerinin nüfus ve işgücü arzı üzerindeki etkilerini kısmen kabul etmek gerekmektedir.

İşgücü göndermeleri - genel anlamda demografik sonuçlar bahsinde de değindiğimiz gibi - ülkemizde nüfusun baskısını azaltacak bir nitelik göstermemektedir. En son elde edilen bilgilere göre 1960-1965 yılları arasında Batı Avrupa'da çalışan Türk işçilerinin toplamı 176 bindir. İşçilerimizin % 17'sinin<sup>54</sup> ailelerini de beraberlerinde götürdükleri hesaba katılacak olursa, bu miktar 290 bine ulaşmaktadır<sup>55</sup>. Aynı devrede nüfus artışı 3,5 milyon olduğuna göre, işgücü göndermeleri bu artışın yüzde 8'ni karşılamıştır. Öte yandan 1962 - 1965 yılları arasında toplam işgücü arzında 800 bin, 15 - 64 yaş grubunda ise 1,2 milyon fiili artış olacağı Tablo (XVI)'dan anla-

53) İş ve İşçi Bulma Kurumu vasıflı işçilerin gidenlerin % 20'si civarında olduğunu resmen açıklamaktadır. Ancak başvurular sırasında vasıfların gizlenmesi bu oranın düşmesine yol açmaktadır.

54) Devlet Plânlama Teşkilâtı Batı Almanya'daki Türk işçileri üzerinde bir araştırma (özet) Sayfa: 4

55) Bir aile ortalama 5 kişi kabul edecek olursa 30 bin işçi ailesini beraberinde götürmektedir. 30 bin  $\times$  5 = 150 bin, 176 bin - 30 bin = 146 bin, 146 bin + 150 bin = 296 bin.

sılmaktadır. Aynı devrede işgücü göndermelerindeki artış fiili artış kabul edilirse, (1961 yılında sadece 1,476 kişi çalışmak üzere Avrupa'da bulunuyordu.) 176 bin işçinin işgücü arzındaki artışın % 22 sini, 15 - 64 yaş grubundaki artışın ise % 12'sini karşılamaktadır. Güney Avrupa ülkelerinden Kuzey Avrupa'ya çalışmak üzere gidenlerin bu ülkelerin tabii nüfus artışlarının 1/4nü teşkil etmesine rağmen işgücü göndermelerinin bu konuda etkili olmadığı kabul edilmektedir<sup>56</sup>.

Demek oluyor ki, işgücü göndermeleri nüfusun iktisadî baskısını kısmen azaltmaktadır. Bununla beraber bu görünüşü ile kısmen de olsa Türk iktisadî hayatının bizzat çözümliyemediği ağır istihdam sorununun nisbeten hafiflemesinde yardımcı olduğunu ihmal etmemek gerekir.

#### d. *Millî Gelir ve Verimlilik Yönünden Etkileri :*

Bilindiği gibi ülkemizde her çeşit işsizlik mevcuttur. Genellikle her çeşit işsizliğin hakim olduğu ülkelere işgücünün ayrılışı, işsizliğin azalmasına doğrudan doğruya ve gidenlerin boşalan yerlerine yenilerin alınması suretiyle dolaylı olarak müsbet yönde etki yapmaktadır. Bununla beraber giden işçinin yıllık ortalama geliri adam başına millî gelirden - İşsizler tarafından, boşalan yerlerin doldurmasına rağmen - büyük olduğu takdirde millî gelirden bir düşme söz konusu olabilir. Ancak ülkemizde yabancı ülkelere giden işçilerin yıllık ortalama gelirini hesaphyamıyacağımız gibi, boşalan yerleri dolduran işçilerin verimlilik ve tecrübe yönünden giden işçilerden üstünlüğünü veya yetersizliğini belirtecek durumda da değiliz. Esasen düşük istihdam halinde olan ekonomilerde böyle bir karşılaştırma yapmak oldukça imkânsızdır. İşgücü göndermelerinin millî gelire ve verimliliğe etkilerini doğrudan doğruya göstermek yerine, ülkemizin plânlı dönem içinde artan iktisadî faaliyetlerine uygun olarak artacak işgücü ihtiyaçlarını, hali hazırda Batı Avrupa'da çalışmakta olan vasıflı işgücünün meslekleri ile karşılaştırmakla yetiniyoruz. Aşağıdaki Tablo 1972 yılında ülkemizde tekniker usta, ustabaşı ve yetişkin işçi seviyesinde çeşitli mesleklerdeki işgücü açıkları ile Batı Avrupa'da bu mesleklerde çalışan aynı seviyedeki elemanları göstermektedir.

56) Herald Geisert, Population Growth and International Migration, S. 47

TABLO XXII

Meslekler	1972 Yılı İlgücü Açıkları	Dışardaki İşçiler 1964-1965 a
	(1)	(2)
İzabeciler, Haddeciler Çekiciler ve Dökümcüler	8 012	1 816
Makina, Alet ve Madeni Eşya İmal ve Tamiri ile İlgili Meslekler (Demirci, Tesviyeci vs. Dahil)	215 774	25 312
Elektrik Malzemesi, Makina ve Aletleri İmal ve Tamir Edenler. (Elektronik ve Elektrik Teknisyenleri Dahil)	35 877	1 743
Tekstil İle İlgili Meslek Grupları (Tekstil Teknisyenleri Dahil)	51 483	8 575
Terziler, Makastarlar, Kürkçüler, Ayakkabıcılar ve Deriden Mamul Diğer Eşya İmal Edenler	122 400	—
Taş Yontmak, Mermer İşlemek, Taş ve Toprakta Eşya Yapmakla İlgili Meslekler	22 564	486
İnşaat ve İnşaat ile İlgili Meslekler, Biriketçi, Sıvacı, (Merkezi Teshin Teknisyenleri ve Yapı Teknisyenleri Dahil)	71 096	22 687

Kaynak : MRP İkinci Faz Çalışması (Devlet Plânlama Teşkilâtı)

a) İş ve İşçi Bulma Kurumu 57.

Tablodan da anlaşılacağı gibi 1972 yılında en fazla işgücü açığı Makina İmalâtı ve Madeni eşya ile ilgili mesleklerde. Öte yan-

57) İş ve İşçi Bulma Kurumu İstatistiklerinden elde edilen bilgilerin tamamı MRP çalışmaları ile ortaya konan meslekler grubuna tam olarak intibak ettirilemediği için, sadece uyan meslekler alınarak karşılaştırma yapılmıştır.

dan en fazla işgücü ise bu mesleklerle inşaat sektöründeki mesleklerden gönderilmektedir. İşgücü göndermeleri bu eğilim içinde devam edecek olursa, 1972 yılında en fazla işgücü açığı olan « Makina, Alet ve Madeni Eşya İmâl ve Tamiri » ile ilgili mesleklerde - ki, bu meslekler iktisadi kalkınmamızda önemli bir fonksiyon yükümlenmiştir - ülkemizin büyük bir işgücü kıtlığı çekeceği bir gerçektir.

Öte yandan yurt dışına çıkan işçilerin % 40'a yakın bir kısmının vasıflı kişiler olması nedeniyle, Türkiye karşılığını almadan büyük bir sermayeyi yurt dışına göndermiş bulunmaktadır. Halen dışardaki işçilerin % 40'ı olan vasıflı 80 000 işçinin ilkökul, ortaokul, teknik eğitim veya okul dışı teknik ve mesleki eğitim gördüğü kabul edilirse, bugüne kadar 800 milyon liralık bir yatırımın yurt dışına çıkmış olduğu söylenebilir<sup>58</sup>. Buna kişilerin eğitim dışı maliyetleri ile vasıfsız işçilerin maliyetleri de eklenirse milyarları aşan bir sermayenin karşılığı alınmadan yurt dışına çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bu bir tahmindir ve kesin olarak doğruluğu ileri sürülemez.

#### e. Ödemeler Dengesi Yönünden Etkileri :

Ülkemizde işgücü göndermelerinin en önemli etkisi dış ödemeler dengesi üzerinde olmaktadır. İşçilerimizin kazançlarının bir kısmını tasarruf ederek türlü yollarla yurtlarına göndermeleri veya beraberlerinde getirmeleri, büyük ölçüde dövizin yurdumuza girmesine vesile olmakta ve böylece dış ödemeler dengesindeki açıklar belirli ölçüde azalmaktadır. Böylece ithal kapasitesi üzerinde genişletici sonuçlar da kendiliğinden doğmaktadır. Aşağıdaki Tablo işçilerin gelir ve tasarruf tahminleri ile yurda transfer edilen gerçek tasarruf miktarını ve bunların ithalât kapasitesine tesirlerini göstermektedir.

58) Kaynak : İlkokul, Ortaokul ve Teknik Öğretim Maliyetleri, OECD, MRP country raport Turkey»den elde edilmiştir. Böylece bir kişinin eğitim maliyeti, ilkökul 1686 + ortaokul 2922 + Teknik Öğretim 5289 = 9 897 TL. yaklaşık olarak 10 000 TL.'si bulunmuştur.

TABLO XXIII

Yıllar	Net Gelir (Mil \$)	Tasarruf (Mil \$)	Transfer edilen Tasarruf (Mil \$)	İthalât Miktarı (Bin \$)	Transfer Edilen İşçi Tasarruflarının İthalâta Oranı (%)
1964	105,0	42,0	8,114	537,397	
1965	195,0	78,0	69,782	571,953	12,2
1966	285,0	114,0	113,118 a	—	—
1967	375,0	150,0	—	—	—
1968	457,0	183,0	—	—	—
1969	532,5	213,0	—	—	—
1970	607,5	243,0	—	—	—
1971	675,0	270,0	—	—	—
1972	727,5	291,0	—	—	—
Toplam	3960,0	1584,0			

Kaynak: Devlet Plânlama Teşkilâtı (Net gelir ve tasarruflar için bak. 1966 Yılı Programı)

a) 10 Haziran 1966 Tarihine Kadar

Demek oluyor ki, ülkemiz yönünden bu konuda beklenen fayda sağlamış olmaktadır. Çünkü 1965 yılında yurda transfer edilmiş döviz miktarı 69.782 milyon dolardır ve bu miktarın aynı yılın ithalât tutarına oranı % 12,2'dir Böylece ithalât kapasitesi % 12,2 oranında işçi dövizleri yoluyla genişlemiş olmaktadır.

Öte yandan halen sadece Federal Almanyadan yurdumuza getirilemeyen 100 milyon dolar tutarındaki işçi tasarruflarının da, yürütülen çalışmaların başarıya ulaşması halinde transferi gerçekleşecek olursa, bu konuda istenen sonuçlar oldukça yeterli bir şekilde gerçekleşecektir. Böylece ülkemiz bedelini almadan gönderdiği sermayenin kısmen ve az da olsa karşılığını temin etmiş olacaktır.

### III. BÖLÜM

#### 1. TÜRKİYE'NİN İŞGÜCÜ GÖNDERMELERİNDEKİ ŞANSI :

İkinci Bölümde Türkiye'nin işgücü göndermelerine ne gibi bas-kılar sonucunda başvurduğunu, plânlı dönemde istihdam sorunun çözümlenmesi için işgücü göndermelerine verilen önemi ve bu arada bu konudaki kayıp ve kazançlarımızı belirtmeğe çalıştık. Bu bölümde son günlerde gerek basında gerek diğer yazılarda çok büyük bir önem verilen işgücü göndermelerine ülkemizin daha ne kadar devam edebileceğini, tahminden öteye gitmeyen ve hiç bir zaman kesin ol-duğu ileri sürülemiyen göstergelere dayanarak açıklamaya çalış-çağız. Ancak bu açıklamalarımızı, işgücü talebeden ülkelerin demog-rafik analizleri ile iktisadî gelişmelerine dayandırmak ve ayrıca zaman darlığı dolayısıyla Federal Almanya'ya inhisar ettirmek zo-runluluğundayız.

#### a. İşgücü Talep Eden Federal Almanya'nın Demografik Analizi :

Federal Almanya'nın nüfusu 1963 yılında 57,5 milyon'a var-maktadır. Diğer taraftan bu ülkenin nüfusu 1950 yılında 46 907 900 iken bu miktar 1962'de 54 757 800, 1963'de 57 587 600 za ulaşmış-tır<sup>59</sup>. 1964 ise 58,266 milyondur.<sup>60</sup> Artış oranı yüzde 1,1'dir. Doğum hadlerinin düşük olmasına rağmen nüfusta bu devrede görülen aşırı artışın nedenini Doğu Almanya'dan Batı Almanya'ya hiç durma-dan devam eden göçlerle açıklamak mümkündür.

Öte yandan Almanya'da harplerin etkisi ile kadın nüfus erkeğe nazaran fazladır. Nitekim 1964 yılında Almanya'da nüfusun 30,670 milyonu kadın 27,595 milyonu erektir<sup>61</sup>. Ayrıca denilebilir ki, ül-ke nüfusunun yapısı işgücü, veya emek arzı yönünden önemli bir daralmayı da göstermektedir. Örneğin, 1963 yılında 57,587 milyon nüfus içinde işgücünün 26,993 milyon olması, emek arzının toplam nüfusun yüzde 47'si olduğunu göstermektedir. Ayrıca bu oran ka-dınlarda yüzde 33,2 ve erkeklerde ise yüzde 63,2 olarak belirmekte-

59) Prof. Dr. Orhan Tuna, Türkiye'den Federal Almanya'ya işgücü Akı-mı ve Sonuçları, S. 28

60) OECD Manpower Statistics 1954 - 1964 S. 84

61) OECD, Manpower Statistics, 1954 - 1964, S: 84

dir. (Bak: Prof. Orhan Tuna, Türkiye'den Almanya'ya işgücü akımı, S. 29 Tablo X). Bu duruma göre, Almanya'nın büyük bir işgücü sıkıntısı içinde olduğu ve iktisadî gelişmesine uygun bir nüfus yapısından yoksun bulunduğu ileri sürülebilir.

b. *İktisadî Gelişmenin Gidişi :*

Federal Almanya'nın, II'ci Dünya Savaşını takip eden yıllardan bu yana, büyük bir hızla geliştiğini görmekteyiz. Nitekim 1950 yılında 74,51 milyar Deutsche Mark olan millî geliri 1961 yılında 240,75 milyar Deutsche Marka yükselmiştir<sup>62</sup>. Millî gelirden bu artış Almanya'nın iktisadî gelişmesi için yeterli bir gösterge sayılabilir. Aşağıdaki tablo iktisadî gelişmenin bu tempoda devam etmesi halinde, (teknolojik değişmeler ve diğer şartlar sabit kaldığı takdirde) Almanya'nın 1972 yılındaki varacağı millî gelir seviyesini göstermektedir. (Hesaplar 1954-1960 yıllarındaki tempoya göre yapılmıştır..)

Böylece her yıl ortalama %7 artış gösteren millî gelir 1972 yılında 780 milyar D. Marka yükselecektir. Ancak teknolojik değişmeler varsayılmadığına göre Almanya'nın 1972 yılında bu gelişmeye

TABLO XXIV

Yıllar	Almanya Millî Geliri Milyar		Yıllar	Almanya Millî Geliri Milyar	
	D. Mark (1)	Endeks (2)		D. Mark (1)	Endeks (2)
1954	120	100	1964	340	284
1955	138	115	1965	378	315
1956	152	127	1966	420	350
1957	166	139	1967	465	388
1958	178	148	1968	516	430
1959	192	160	1969	572	477
1960	240	200	1970	633	528
1961	249	208	1971	703	586
1962	277	231	1972	780	650
1963	307	205			

Kaynak: OECD, Statistics Of National Accounts, 1950 - 1961 S: 96'dan yararlanılmıştır.

62) OECD, Statistics Of National Accounts, 1950 - 1961 S: 96

ulaşabilmesi için yeterli işgücüne sahip olup olmadığını araştırmak gerekir.

c. *İnsangücü ihtiyaçları :*

Almanya'nın 1972 yılındaki işgücü ihtiyacını global olarak söylece ortaya koymak mümkündür. Federal Almanya'nın işgücü arzı 1954 - 1960 yılları arasında 23,6 milyondan 25,1 milyona yükselmiştir. Bu gelişmenin devam edeceği varsayılarak ve gene yarı logaritmik trend bağıntısı ile yapılan hesaplar sonucunda işgücü arzının 1972 yılında 28,3 milyon olacağı anlaşılmaktadır<sup>63</sup>. Aşağıdaki tablo 1954 - 1972 yılları arasında Almanyadaki işgücü arzını göstermektedir.

TABLO XXV

( Milyon Kişi )<sup>64</sup>

Yıllar	İşgücü Arzı (1)	Endeks (2)
1954	23,6	100
1955	24,1	102
1956	24,5	104
1957	24,8	105
1958	25,0	106
1959	25,0	106
1960	25,1	106
1961	25,4	108
1962	25,7	109
1963	25,9	110
1964	26,1	111
1965	26,4	112
1966	26,6	113
1967	26,9	114
1968	27,1	115
1969	27,3	116
1970	27,6	117
1971	27,8	118
1972	28,3	119

63) OECD Manpower Statistics 1954 - 1964 S: 84'deki tablolardan yararlanılmıştır. Projeksiyon yapılırken 1954 - 1960 yıllarının alınmasının nedeni, Batı Berlin'in tesirini yok etmektir.

64) OECD Manpower Statistics 1954 - 1964, S: 84



Öte yandan işgücü arzına bağlı olarak, işgücünün istihdama etkisi, 1954 - 1960 yılları arasındaki işgücü katılma paylarının ortalamasının devam edeceği varsayılarak gösterilmek istenmiştir. (İşgücü arzının % 96'sı her yıl istihdama katılmaktadır.) Böylece işgücündeki nisbi değişimlere bağlı olarak istihdamın 1972 de 27,1 milyon olacağı anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tablodan bu durumu izlemek mümkündür <sup>65</sup>.

Ayrıca millî gelir ile istihdam arasında kurulan tam logaritmik trend bağıntısı ile yıllara göre millî gelirdeki nisbi değişimlerin, ne ölçüde istihdam yaratacağı araştırılmış ve bu etki altında istihdamın 1972 de 28,8 milyon olacağı hesaplanmıştır. Aşağıdaki tab-

TABLO XXVI

	İşgücü Arzı (1)	Endeks (2)	İstihdam (3)	İşgücü Katılma a Payı % (4)	İstihdam Endeks (5)
1954	23,6	100	23,3	22,3/23,6 = 96	100
1955	24,1	102	23,2	23,2/24,1 = 96	104
1956	24,5	104	23,7	23,7/24,5 = 96	106
1957	24,8	105	24,2	24,2/24,8 = 96	108
1958	25,0	106	24,3	24,3/25,0 = 96	109
1959	25,0	106	24,5	24,5/25,0 = 96	110
1960	25,1	106	24,9	24,9/25,1 = 96	112
1961	25,4	108	24,3	—	108
1962	25,7	109	24,6	—	110
1963	25,9	110	24,8	—	111
1964	26,1	111	25,0	—	112
1965	26,4	112	25,3	—	113
1966	26,6	113	25,5	—	114
1967	26,9	114	25,8	—	115
1968	27,1	115	26,0	—	116
1969	27,3	116	26,2	—	117
1970	27,6	117	26,4	—	118
1971	27,8	118	26,6	—	119
1972	28,3	119	27,1	—	121

a) İşgücü katılma paylarının ortalaması % 96'dır.

İç millî gelirin artışına uygun ileri yıllardaki istihdam seviyelerini göstermektedir <sup>66</sup>.

T A B L O XXVII

	Billions D. M. Millî Gelir (1)	Endeks (2)	İstihdam (Milyon Kişi) (3)
1954	120	100	23,3
1955	138	115	23,3
1956	152	127	23,7
1957	1966	139	24,2
1958	178	148	24,3
1959	192	160	24,5
1960	340	200	24,9
1961	249	208	27,1
1962	277	231	27,3
1963	307	256	27,3
1964	340	284	27,6
1965	378	315	27,6
1966	420	350	27,8
1967	465	388	27,8
1968	516	430	28,1
1969	572	477	28,1
1970	633	528	28,3
1971	703	586	28,6
1972	780	650	28,8

Her iki istihdam seviyesi arasındaki fark bize işgücü açığını verecektir. Çünkü millî gelirin gelişmesine bağlı olarak bulunan 1927 yılındaki istihdam hacmi, işgücü arzına bağlı olarak bulunan istihdam hacminden büyüktür. O halde (28,8 - 27,1) 1,7 milyon, yaklaşık olarak 2 milyon, Almanyanın 1972 yılında karşılaşacağı işgücü açığı olarak belirlemektedir. Ancak bu tahmin çok kaba olarak yapılmıştır ve özellikle varsayımlara dayanmaktadır. Fakat bu kısa devrede teknolojik değişmeler söz konusu olmayacağı için iki milyon çerçevesindeki işgücü açığını normal kabul etmek gerekmektedir. Öte yandan aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, Almanya'da çalışan yabancı işçilerin artışı da bu bulguyu doğrular nitelikte görülmektedir.

66) OECD Manpower, Statistics S: 84 ve OECD Statistics of National Accounts, 1950 - 1961, S: 96

TABLO XXVIII

*Almanyada Çalışan Yabancı İşçilerin Yıllar İtibariyle Sayıları (Bin Kişi)*

YILLAR	Yabancı İşçi Sayısı (1)	Zincirleme Endeks (2)	Türk İşçi Sayısı a (3)	Türk İşçilerinin Yabancı İşçilere Oranı % (4)
30.7.1954	72,9	100	—	—
30.7.1955	79,6	109	—	—
30.7.1956	98,8	124	—	—
30.7.1957	108,2	109	—	—
30.6.1958	136,3	125	—	—
30.7.1959	166,8	122	—	—
30.7.1960	279,4	167	—	—
31.9.1961	548,9	196	1,476	% 0,2
31.9.1962	710,4	129	11,025	% 1,5
31.9.1963	828,7	116	23,436	% 2,8
31.1.1964	764,2		54,902	% 7,1

Kaynak: OECD Mo 64/10/01, Paris, 10 Now 1964 S: 43, Tablo: 7,'den yararlanılmıştır.

2. TÜRKİYE'NİN YABANCI ÜLKELERİN İŞGÜCÜ İHTİYAÇLARINI KARŞILAMA ŞANSI :

Yabancı ülkelerin işgücü ihtiyaçlarının Türkiye tarafından ne ölçüde karşılanacağını ortaya koyabilmek için, önce bu ülkelerin gelecekteki işgücü ihtiyaçları ile ülkemizin işgücü gönderme eğiliminin karşılaştırılması gereklidir. Bu karşılaştırılma, işgücü talep eden ülkelerde çalışan tüm yabancı işçilerin içinde Türk İşçilerinin oranının bulunması ve yıllar itibariyle bu nisbi değişmelerin tesbit edilip aynı eğilimin devam edeceği varsayımına dayanılarak, ileri yıllardaki tüm işgücü talebine oranlamak suretiyle yapılabilir.

Yukarıda işgücü ihtiyaçlarını araştırırken, Türkiye'nin en çok işgücü gönderdiği Federal Almanya'yı örnek olarak seçmiş ve bu ülkenin 1972 yılındaki işgücü ihtiyacının kaba olarak 2 milyon çerçevesinde olacağını belirtmiştik. Burada da aynı örneği alarak ülkemizin Federal Almanya'ya işgücü göndermeleri ile Türkiye'nin ihtiyaçlarının karşılaştırmak suretiyle, işgücü göndermelerindeki şansımız hakkında kabaca bir fikir vermeğe çalışacağız.

Almanya'da çalışmakta olan işçilerimizin gene bu ülkedeki diğer yabancı işçiler içindeki yeri, işgücü göndermelerine başlanıldığı tarihten bu yana süratle gelişmeler kaydetmiştir. Örneğin 1961 yılında Türk işçilerinin diğer işçilere oranı ihmal edilecek kadar küçük iken, bu oran 1964 yılında %7'e çıkmıştır. (Bak. Tablo XVIII). Oranın değişmeyeceği varsayılırsa, 1972 yılında bu ülkenin 2 milyonluk işgücü ihtiyacının ancak 140 binini ülkemizden ayrılan işçiler karşılayabilecektir. Böylece kümülatif olarak 1972 yılında ancak 280 bin <sup>67</sup> Türk İşçisinin Almanya'da çalışacağını söyleyebiliriz.

Öte yandan ülkemiz için işgücü göndermelerinin bu güne kadar gelişen hızına uygun devam edeceğini söylemek mümkün değildir. Bu bulguyu doğrulamak üzere son günlerde işgücü taleplerinde görülen azalmalar ve dolayısıyla işgücü göndermelerindeki duraklamalar ileri sürülebilir. Örneğin 1964 yılında Türkiye'den işgücü talep eden ülkelerin tümünün işgücü talebi, 1964 yılında 70 bin üstünde iken, 1965 yılında bu rakam 60 bine düşmüştür <sup>68</sup>. 1966 yılının ilk altı ayı içindeki işgücü talepleri ise aynı devredeki 1965 yılı taleplerinden düşüktür. Ayrıca gene 1966 yılının ilk altı ayında 17.785 (63) Türk İşçisinin bu ülkelere gönderildiği anlaşılmaktadır. İkinci altı ay sonunda bir bu kadar işçinin gönderileceği kabul edilse bile kümülatif olarak 1966 yılında tahmin edilen miktara ulaşılamiyacağı görülmür. ( Bak. Tablo XXVIII )

İşgücü göndermelerindeki duraklamaları işgücü talebindeki azalmalarla açıklamak yerinde olacaktır. Acak taleplerin azalmasını iktisadî ve politik nedenlerle vasıflı işgücüne duyulan ihtiyacın ülkemiz tarafından yeteri kadar karşılanamadığı nedeniyle bağlamak da mümkündür.

Demek oluyor ki, ülkemizin işgücü göndermelerindeki şansı diğer işgücü gönderen ülkelerin işgücü taleplerini karşılama kapasisi-

67) Bu rakama geri dönüşler dahil edilmemiştir.

68) 12.6.1966 tarihli İş ve İşçi Bulma Kurumu İstatistik Bülteni

tesiyile yakın ilişkisi vardır. Eğer bu ülkeler vasıflı işgücü ihtiyaçlarını karşılamada iktisadî kalkınmaları için bir sakınca görmüyorlarsa, işgücü göndermelerinde ülkemizden daha çok şanslı durumda olabileceklerdir.

## SONUÇ :

Yukarıda üç bölümde incelemeye çalıştığımız işgücü hareketleri ve Türkiye'nin bu oluşum içindeki yeri ile sorunu, çeşitli yönleri ile ortaya çıkartmış bulunmaktayız. Bu sonuçlara göre plânlı dönemle başlayan ve önemle üzerinde durulan işgücü göndermeleri bugüne kadar sadece ödemeler dengesi ve etkileri yönünden verimli sonuçlar doğurmuştur denilebilir. Ülkemizin bu kazançları yanında milyarları aşan büyük bir sermayenin yabancı ülkelere gitmesi, nüfus artışında ve işgücü arzında veya işsizlikte beklenen azalmaların temin edilmemesi ve özellikle büyük ölçüde vasıflı işgücünün yabancı ülkelere akması Türkiye'nin kayıpları olarak ileri sürülebilir.

Bu süreci sadece iktisadî ve demokrafik yönleri ile alıp kayıp ve kazançları ortaya koymak şüphesiz yanıltıcı olmaktadır. Çünkü kayıp ve kazançların bir kısmı, özellikle sosyal değişimle ilgili yönleri ölçülemiyen kıymetlerdir. Bu nedenle, işçilerimizin gelişmiş ülkelerin etkisi ile sadece arzu edilen sosyal değişime uğradıklarını ve bu değişimin ülkemiz için büyük bir kazanç olduğunu kabul etmek gerekir. Ancak Türk işçilerinin söz konusu ülkelerde geniş ölçüde vasıf ve ihtisas kazanarak yurdumuza döneceklerini düşünmek de yanıltıcı olabilir. Özellikle Almanya'nın okul dışı teknik ve mesleki eğitimleri veya işbaşında eğitim sistemleri, yabancı işçilerin bu imkânlardan yararlanması için fırsat sağlayacak özellikte değildir. Eğitim imkânlarından yararlanma ortamının doğması harin bu imkânlardan yararlanması için fırsat sağlayacak özellikte dil bilmemeleri bu konuda başlıca engel olarak ortaya çıkmaktadır.

Ölçülebilir veya ölçülemiyen kıymetlere göre özetlemeğe çalıştığımız kazanç ve kayıplar bir yana bırakılsa dahi, işgücü göndermelerine ülkemizin ağır istihdam sorununa devamlı bir çözüm yolu olarak bakılamaz. Çünkü işgücü göndermelerinin işgücü talep eden ülkelerin iktisadî, sosyal ve politik kararları ile çok yakın ilişkisi olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu nedenledir ki, bu ülkelerin kar-

sılaşacakları bir iktisadî kriz veya alacakları bir politik karar ülkemizi bugünkü durumundan daha ağır istihdam sorunu ile başbaşa bırakabilir.

İşgücü göndermelerine bu farklı yönleri ile bakıldığı zaman çok çekici olmadığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. O halde fazla işgücüne yeteri iş imkânı sağlayacak bir iktisadî politikanın güdülmesi ülkemiz ve ülkemiz özelliklerini gösteren diğer ülkeler için en akıllıca yol gözükmeğe dir. Ancak bu imkânların sağlanması, iktisadî kalkınmanın gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

İktisadî kalkınmada ana amaç fertlerin yaşama seviyesini, bugünkü seviyesinin altına düşürmeden, mümkün olan en yüksek oranda ve belirli bir süre içinde sosyal adalet ilkesine uygun arttırmaktır. Refahın arttırılması ana amaç olduğuna göre, gerek varolan, gerek hızlı nüfus artışı ile gittikçe artan insan gücü arzına iş imkânları yaratmak da kalkınma hızını gerçekleştirmenin bir alternatifi değil, bir fonksiyonu olmak zorundadır. Bu anlamda bir istihdam politikası güdüldüğü taktirde istihdam sorununu, bağımsız olarak değil, fakat iktisadî hayatı büyümesi ile birlikte gelişen, ona bağlı bir değişken olarak düşünmek gerekir.

O halde tayin edilecek kalkınma hızının fonksiyonu olarak yaratılacak istihdamın ve ekonominin büyümesi için gerekli olan işgücünün dışında, istihdam sorununu çözmek sözkonusu olmamak gerekir. Bu görüşten hareketle kalkınma faaliyetleri için gerekli işgücünün dışında aşırı işgücü arzının bulunmaması isteniyorsa, kalkınma hızının imkânlar oranında yüksek tutulması zorunludur. Teşbit edilecek bu yüksek kalkınma hızının, sorunu çözümlenmeden uzak kalması halinde, kazanç ve kayıpların dengeli bir şekilde olması ve gelişmiş ülkelerin bu konudaki istismarlarını asgariye indirecek bir politika ve uygulamanın izlenmesi şartıyla, işgücü göndermeleri tedbirine başvurulmasının, kısa bir süre için yararlı sonuçlar doğuracağı kanısı içindeyiz.