

AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE İŞSİZLİK YÖNÜNDEN NÜFUSUN BÜNYESİ VE TÜRKİYE'DEKİ DURUM

Prof. Dr. Kenan GÜRTAN

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Az gelişmiş ekonomilerde nüfusun çeşitli hususiyetleri işsizlik bakımından bir mâna ifade etmekte ve gelişmiş ekonomilere nazaran farklılıklar göstermektedir. İktisaden geri kalmış memleketler arasında bulunan Türkiye'de de durum böyledir. Geri kalmış ekonomilerin işsizlik bakımından müşterek demografik özelliklerini ve Türkiye'nin durumunu tetkike geçmeden evvel işgücü, istihdam ve işsizlik gibi temel mefhumlar üzerinde kısaca durmak, bunların istatistikle tesbitinde ortaya çıkan başlıca meseleleri gözden geçirmek faydalı olur. Buna göre mevzu üç esas bölümde incelenecektir : Birinci bölümde işgücü, istihdam ve işsizlik mefhumları, bunlarla ilgili istatistiklerin metodolojisi ve bununla ilgili olarak ortaya çıkan meseleler, ikinci kısımda geri kalmış ülkelerde iktisadî, sosyal ve kültürel şartlar muvacehesinde demografik hususiyetlerin işsizlik bakımından mânası, nihayet üçüncü bölümde Türkiye'de istihdam ve işsizlik mevzuundaki istatistik kaynaklar, nüfusun bünyesinin işsizlik bakımından mânası, işsizlik hâdisesinin mahiyeti, şümülü ve buna karşı alınacak tedbirler üzerinde durulacaktır.

I. İşgücü, istihdam ve işsizlik mefhumları ve istatistikle tesbitine müteallik metodolojik meseleler

Bir memleket nüfusunu iktisadî bir görüşe göre, biri iktisadî mal ve hizmetlerin istihsaline iştirak edenler, yani çalışanlar, diğeri çalışmayıp sadece müstehlik durumunda olanlardan müteşekkil iki büyük gruba ayırmak mümkündür. Müstahsil fertlerin meydana getirdiği nüfus kütesine "faal nüfus", müstehlik durumunda olanların teşkil ettiği nüfus kütesine de "gayri faal nüfus" adı verilir. İstihsal faaliyetine iştirak eden fert-

lerin meydana getirdiği faal nüfus kütesini ifade etmek üzere “meslek sahibi nüfus”, “kazanç sağlayan iş sahibi nüfus” veya kısaca “işgücü” gibi terimler de kullanılır. Bunlar arasında en çok kullanılan faal nüfus ve iş gücü terimleri olup, son telâkkilere göre bu ikisi aynı mânaya gelmekte ve bir memlekette iktisadî mal ve hizmetlerin istihsalı için emeğini iş piyasasına arzedenlerin hey’eti umumiyesini ifade etmektedir. Şu halde, iş gücü ekonomide mecmu emek arzını temsil eder, diyebiliriz.

İş gücünün mahiyeti bu olmakla beraber, istatistiklerin tertibinde iş gücüne dahil edilecek olanlarla edilmeyecekler arasında bir ayırım yaparken tatbikatta pek çeşitli durumların ortaya çıkardığı güçlüklerle karşılaşılır. Bunların neler olabileceği ve istatistik bakımından standardizasyonun temini için hangi prensiplere riayet edilmesi lâzım geldiği hususunda açıklayıcı bilgilere ihtiyaç vardır :

İş gücü hakkında yukarıda verilen tarifin iki esası gözönünde bulundurduğuna dikkati çekmek gerekir : Evvelâ, faal nüfus (işgücü) şümulüne girebilmek için bir ferdin faaliyetinin iktisadî mahiyette olması, yani aynı veya nakdî bir bedel mukabilinde yapılması gerekir. Buna göre, çalışmalarıyla nakdî bir kazanç sağlayanların yanında, kendilerine bakan yak nlarına iktisadî faaliyetlerinde nakdî ücret almadan yardım edenlerin de faal sayılacağı ve iş gücü şümulüne gireceği aşikârdır. Gerçekten, bilhassa çiftçi ailelerinde çok görülen ve “yardımcı aile efradı” adı verilen bu kimselerin mesken, gıda ve giyecek gibi her çeşit ihtiyaçları için yapılan masrafların vasıtalı ve aynı bir ücret teşkil ettiğine şüphe yoktur.

Herhangi bir bedel ödenmeksizin çalışanların, meselâ ev kadınlarının, talebelerin, fahrî olarak hayır işlerinde çalışanların, zevkleri için güzel sanatlarla uğraşanların, amatör sporcuların ve bunlara benzer diğer bazı kategorilerin iktisaden faal sayılmayacağı ve iş gücüne giremeyeceği belirtilmelidir. Burada hatıra bir sual gelebilir ve yardımcı aile efradı faal sayılırken ev kadınlarının niçin faal sayılmadıkları sorulabilir. Aradaki fark bilhassa şu noktada belirmektedir : Yardımcı aile efradının faaliyeti istihsale mâtuf olduğu halde, ev kadınlarının çalışmalarını istihlâke yönelmiştir. Diğer bir ifade ile, yapılan işin piyasaya arz edilip edilmemesi önemlidir. Bu kriter esas alınca, bir ev kadını kendi evinin işini yaptığı zaman iş gücüne giremediği halde, aynı işi ücret mukabil bir işçiye yaptırdığı zaman o işçinin faal nüfustan sayılacağı kolayca anlaşılır.

İşgücünün şumulüne girebilmek için bir ferdin faaliyetinin iktisadî mahiyette olması, işin bir bedel mukabilinde yapılması gerekir, dedik. Ancak, fiilen çalışıp çalışmama durumu bu bakımdan önemli olmayıp, emeğin iş piyasasına arz edilmesi kâfidir. Bu ikinci esas gözönünde tutulursa, ücret mukabili fiilen çalışan bir kimse gibi şu veya bu sebeple fiilen çalışmayan, fakat çalışmaya muktedir ve iş arayan, yani emeğini iş piyasasına arzeden işsizlerin de işgücüne dahil oldukları kolayca anlaşılır. Çünkü tarif olarak işgücü ekonomideki mecmu emek arzını temsil eder. Buna göre bir memleketin faal nüfusu yani işgücü, biri fiilen çalışanlardan, diğeri gayri iradî işsiz durumunda bulunup iş arayanlardan müteşekkil olmak üzere iki gruba ayrılır. Kısa bir ifade ile işgücü, istihdam edilenlerin ve işsizlerin toplamına muadildir. Bu itibarla istatistiklerin tertibi bakımından işgücüne dahil olanlarla olmayanların ayrımını ne kadar mühim ise, işgücüne dahil olanlar arasında istihdam edilenlerle işsizlerin birbirinden tefriki de o kadar önemlidir.

Nüfusun faaliyet seviyesi bakımından memleketler arasındaki mukayeseleri, yaşlara göre faaliyet (işgücüne iştirak) oranlarına istinad ettirmek teamüldendir. İşgücüne iştirak oranı, bilindiği gibi, muayyen bir yaştaki faallerin o yaştaki bütün nüfusa yüzdesi şeklinde tarif edilir. Ekonominin karakteri, gelir seviyesi, eğitim durumu, sosyal güvenlik tedbirleri, emeklilik ve ihtiyarlık tazminatı gibi çeşitli faktörlerin tesiriyle çok genç ve ileri yaşlardaki faaliyet oranları memleketlere göre değişirse de 25-59 yaşlarında yani esas çalışma çağındaki oranlar arasında önemli farklar yoktur. Meselâ gelişmiş bir memleket olan Birleşik Amerika'da ve geri kalmış bir ülke olan Türkiye'de 1960 yılındaki duruma göre muhtelif yaş gruplarındaki erkeklerde işgücüne iştirak oranları şöyledir :

Erkek Nüfusta İşgücüne İştirak Oranları (%)
(1960)

<u>Yaş grupları</u>	<u>Birleşik Amerika</u>	<u>Türkiye</u>
15—19	43.2	78.9
20—24	84.6	94.3
25—29	93.9	97.4
30—34	95.8	98.2
35—39	95.8	98.4
40—44	95.4	98.4
45—49	94.4	98.3
50—54	92.2	97.9
55—59	87.7	96.8
60—64	77.6	94.0
65+	30.5	85.6

Birleşik Amerika'da 25 yaşına kadar faaliyet oranlarının düşüklüğü, gelir seviyesinin yüksekliğine ve bu yaşdakilerin Türkiye'dekilere nazaran daha büyük nisbette tahsilde bulunmalarına atfedilebilir. 55 ve daha ileri yaşlardaki oranların düşüklüğü ise şüphesiz bu yaşlara kadar ihtiyarlığın tasarruf, emeklilik, sosyal sigorta v.s. yolu ile teminat altına alınması sebebiyle iş hayatından tamamen çekilmenin bir sonucudur.

Yukarıda 25-59 yaşları arasındaki oranlar karşılaştırılınca, Türkiye'de muhtelif yaş gruplarındaki erkeklerin Amerika'dakilere nazaran daha yüksek nisbetlerde iktisadî faaliyetlere iştirak ettikleri neticesine varılır. Halbuki bu rakamlar fiili çalışma durumunu aksettirmedikleri için bir bakıma yanıltıcıdır. Çünkü hem istihdam edilenler, hem de işsizler bu rakamlara (işgücüne) dahildir. Bir de mahiyeti aşağıda belirtilecek ve Türkiye'de bilhassa önemi büyük olan gizli işsizliğin bu rakamları şişirici tesiri gözönünde tutulacak olursa, yukarıdaki rakamların iktisadî bakımdan asıl kıymet ifade eden istihdam seviyesini aksettirmek hususundaki yetersizliği daha iyi anlaşılır. Buna göre işgücü rakamları aksini göstermekle beraber, Türkiye'ye ait istihdam rakamlarının daha düşük olduğu tahmin edilebilir. Bu itibarla istihdam ve işsizlik ayırımının büyük bir önemi vardır.

O halde işsizliğin mahiyetini ve hangi kriterlere göre tesbit edilebileceğini incelemek gerekir. Faal nüfus istatistikleri bakımından bir kimsenin işsiz sayılabilmesi için gayri iradî işsiz bulunması, çalışmaya muktedir ve iş aramakta olması gibi şartlar aranır¹. Ancak bu şartlar her zaman durumu kat'iyetle tesbite kâfi gelmez. Fiiliyatta tesbitin yapıldığı anda bir çok kimse gerek işi olup olmamak gerek iş aramak veya aramamak arasındaki sınır üzerinde bulunduğundan, önce faal mi, yoksa gayri faal mi, sonra işinin başında mı, yoksa işsiz mi sayılacağı tereddüt uyandırır. İşsizliğin tarifi ve sayım memurlarına verilen talimat zaman ve mekân içinde değişebileceği gibi, aynı memlekette ve aynı sayımda anlayışlarına göre bir memurdan diğerine tatbikat da çok farklı olabilir. Meselâ işsizliğin sayımla tesbitinde çok defa ferdin sayımdan evvelki son hafta durumu esas alınır. Son haftanın hiç bir günü çalışmamış olanların durumu sarih ise de kısmen çalışmış olanların nasıl bir muameleye tâbi tutulacağı şüphelidir ve tatbikatta farklılıklar görülür. Avusturya'da o hafta üç ve daha fazla gün çalışmamış olanlar işsiz sayılırken İsveç'te 24 saatten az çalışmış olanlar işsiz kaydedilir².

1) U. N., Application of International Standards to Census Data on the Economically Active Population, New York, 1951, s. 12.

2) Walter Galenson and Arnold Zellner, International Comparison of Unemployment Rates, Princeton, N. J., 1954, s. 6.

Diğer taraftan işsizliğin bütün şartlarını hâiz oldukları halde, toplumlarında iş bulunmadığı veya kendi mesleklerine uygun iş olmadığı inancı ile iş aramayan veya iş aramaktan vaz geçmiş kimseler de vardır. Bu kimseler kendilerine iş verildiği takdirde hemen çalışabilecek durumda oldukları halde, işsizliğin "iş aramakta olmak" şartına tam sadık kalındığı takdirde işsiz değil, gayri faal olarak kaydedilirler ve tatbikatta çok defa bu şekilde hareket edilmektedir³. Bu itibarla işsizlik istatistiklerinin tetkikinde ve bilhassa beynelmilel mukayesesinde çok ihtiyatlı olmak icap eder.

Hür bir çalışma nizamının kurulmuş olduğu her ekonomide pek düşük nisbette de olsa bir işsizlik hâdisesi mevcuttur. Evvelâ belirtmek gerekir ki bütün faal nüfus, çalışma durumunun tesbiti anında fiilen iş başında değildir. Ancak, aslında bir iş sahibi olup da izin, hastalık, iş ihtilâfı, kötü hava şartları gibi geçici bir sebeple işinin başında bulunmayanlar, yani bir işe sahip oldukları halde o anda geçici olarak çalışmayanlar işsiz sayılmazlar. Diğer taraftan, yer ve iş değiştirme halleri, iktisadî hayatın seyrine uyma gayretleri, fertlerin küçük bir kısmı için iş inkıtama sebebiyet verebilir. Bu şekildeki işsizlik normal olarak %2-4'ü geçmez. Bu değişikliklerin asgarî ölçüde ve işsizlik nisbetinin böyle çok düşük seviyede bulunduğu bir ekonominin "tam istihdam" halinde olduğu söylenebilir. Meselâ son on yıl içinde gerçek işsizlik nisbeti %1'in altında kalan Fransa'nın durumu böyledir⁴. Buna mukabil meselâ Amerika Birleşik Devletlerinde normal zamanlarda bile işsizlik nisbeti %5 civarında dalgalanmakta, fevkalâde ve buhranlı zamanlarda ise %20-25'e kadar yükselmektedir. Bilhassa sanayi memleketlerinde emek talebi ile arzı arasında pek hassas bir denge bulunduğuna göre, meselâ iktisadî gelişme temposundaki bir yavaşlama, prodüktif kapasite ile piyasa hacmi arasındaki bir âhenksizlik veya otomasyon yolunda teknik bir ilerleme, işsizlik nisbetini hemen arttırabilir. İşsizliğin çeşitli sebepleri vardır ve sebeplerine göre işsizlik hâdisesi konjonktürel, mevsimlik, bünyevî, friksiyonel, teknolojik, arızî ve şahsî olarak çeşitli bölümler içinde mütalâa edilebilir. Ayrıca nasıl ki istihdam edilenler "tam istihdam edilenler" ve "nöksan istihdam edilenler" şeklinde iki gruba ayrılabilir ise işsizlik de aşikâr (görünür) olup olmadığına göre açık ve gizli işsizlik şeklinde iki kısımda incelenebilir. İşsizliğin gelişmiş ve geri kalmış memleketlerdeki tezahür şekilleri arasındaki farklılık bakımından önemi dolayısıyla bu ayı-

3) Mortimer Spiegelman, Introduction to Demography, Chicago, 1955, s. 210.

4) J. Beaujeu-Garnier, Geography of Population, London, 1966, s. 294.

rıma aşağıda geniş yer verilecektir. Şimdi burada maksadımız işsizlik ne-
vilerini ve sebeplerini teferruatıyla incelemek olmadığından, sadece çeşit-
lerine temas etmekle iktifa ediyoruz ve hangi sebepten ileri gelirse gelsin
işsizliğin tesbitinde hangi istatistik kaynaklardan faydalanabileceği, hangi
istatistik metodların tatbik edilebileceği meselesine geçiyoruz.

İşsizlik denince hatıra ilk gelen ve cari istatistiklerle tesbitine ça-
lışılan açık işsizlik olduğundan, evvelâ bunun hangi yollardan tesbit edi-
lebileceğini araştıralım :

Faal nüfusun yani işgücünün tesbitinde olduğu gibi işsizliğin tesbi-
tinde de başlıca kaynak, nüfus sayımları çerçevesinde yapılan meslek
sayımlarıdır. Fertlerin iktisadî faaliyet durumları ve sayım anında fiilen
çalışıp çalışmadıkları, çeşitli demografik hususiyetlerle birlikte tesbit
edildiği için sayım neticeleri memleketin şümüllü bir insan gücü envan-
terini, istihdam seviyesini, işsizliğin cesametini, istihdam ve işsizliğin
coğrafi bölgeler itibariyle dağılışını ve çeşitli demografik hususiyetler iti-
barıyla bünyesini meydana çıkarmak bakımından en zengin kaynak du-
rumundadır.

Nüfus sayımları istihdam ve işsizliğin tesbitinde şümüllü bir ista-
tistik kaynak rolünü oynamakla beraber, ancak beş veya on sene gibi
uzun fasılalarla tekrarlanabilir. Halbuki çalışmaya muktedir ve istekli
her ferde iş sağlamak ve millî ekonomiyi tam istihdam halinde tutmak
iktisat siyasetinin başlıca hedefi olduktan sonra, istihdam ve işsizlik hâ-
diselerinin daha yakından takibi lüzumu bir kat daha artmış, bu suretle
istihdam ve işsizliğin daha kısa vâdeli tahavvüllerini tesbit etmek üze-
re başka istatistiklere ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç, sondaj esasına
müstenit periyodik nüfus araştırmaları (anketler) yapılmasına yol aç-
mıştır. Meselâ Birleşik Amerika'da Current Population Survey (Cârî
Nüfus Anketi) adı altında yürütülmekte olan, memleketin muhtelif ta-
raflarından seçilmiş 21 bin kadar haneyi kavrayan, böylece millî bir nü-
fus nümunesine dayanan ve her ay tekrarlanan nüfus araştırması, istih-
dam ve işsizlik hakkında kısa fasılalarla kıymetli bilgiler temin eder.
Aynı usulün Kanada ve diğer bazı memleketlerde de tatbik edildiği gö-
rölmektedir.

İşsizlik sigortasının mevcut olduğu memleketlerde sosyal sigortaların
kayıtları işsizlik hâdisesinin tesbitinde üçüncü bir kaynak durumundadır.
Çalışmakta iken gayri iradî olarak işini kaybeden bir işçi, işsizlik tazmi-
natı alabilmek için sigortaya başvuracağından ve işsiz kaldığı müddet-
çe tazminat almaya devam edeceğinden, sigortanın kayıtlarından işsizlik

hâdisesinin tesbitinde bir kaynak olarak faydalanılabilir. Ancak, bu kaynak, çalışma çağına yeni girip de ilk defa iş aramakta olan işsizler hakkında hiç bir bilgi veremez. Çünkü evvelce hiç çalışmamış bir kimsenin işsizlik sigortasından faydalanması bahis mevzuu değildir .

Bu üç kaynağın dışında işçi sendikaları ve iş bulma bürolarının kayıtları da işsizliğin tesbitinde bir kaynak olarak düşünülebilir. Ancak bunlar da işsizlik sigortası kayıtlarında olduğu gibi çalışma çağına yeni girip de ilk defa iş arayan işsizleri kavramazlar.

İşsizliğin tesbitinde kullanılacak bu çeşitli kaynaklardan her biri hâdise hakkında tam ve sıhhatli bir fikir veremeyeceği gibi aynı kaynaktan elde edilen rakamların her zaman kabili mukayese olduğu da söylenemez.

Evvelâ, işsizliğin nüfus sayımları ile tesbitinde şu meseleler ortaya çıkabilir :

Bilindiği gibi bir sayımda nüfusun faaliyet durumunun tesbiti için biri ücretli iş, diğeri işgücü tarifi olmak üzere iki tariften biri kullanılır. Her iki tarif iktisadî faaliyetin doğrudan doğruya kazanç sağlayan iş ve aile içinde bu işlerle meşgul kimselere yapılan yardım olduğu noktasında birleşmekle beraber, ücretli iş tarifi yapılan işte (meslekte) devamlılık aramakta, işgücü tarifi ise sayım günü veya bugüne tekaddüm eden kısa bir süre (meselâ bir hafta) içindeki fiilî duruma bakmaktadır. Bu sebeple işsizliğin tesbitinde bu iki tarif birbirinden çok farklı neticeler verebilir.

İşsizler, biri evvelce çalışmakta iken gayri iradî şekilde işini kaybedenler, diğeri çalışma çağına yeni girip de ilk defa iş arayanlar olmak üzere, iki kategoride mütalâa edilebilir. Kötü hava şartları, iş ihtilâfları, malzeme darlığı, teçhizatın hasara uğraması, mevsim dolayısıyla faaliyetin tâtil edilmiş olması ve konjonktür sebebiyle gayri iradî şekilde işini kaybetmiş olan işsizler, ücretli iş tarifine göre durumları geçici olduğu için, işgücü tarifine göre işgüçlerini emek piyasasına arz ettikleri cihetle faal sayılırlar. Böylece işsizlerin bu kısmı için her iki tarifin nazarı olarak aynı rakamları vermesi gerekir.

İkinci grubu teşkil eden, çalışma çağına yeni girmiş olup da ilk defa iş arayan işsizler, mutad durumları çalışmamak olduğundan, ücretli iş tarifine göre gayri faal sayıldıkları halde, iş aradıkları, yani işgüçlerini piyasaya arz ettikleri için işgücü tarifinin tatbiki halinde faal sayılırlar. Çalışmaları muayyen mevsimlere inhisar eden mevsim işçilerinin tesbitinde de her iki tarif arasında böyle bir fark müşahede edilir. Bu suretle sayım

da tatbik edilen tarife göre işsizlik hâdisesi hakkında birbirinden ck farklı neticelere varılabilir.

İşsizlik sigortası kayıtlarından elde edilen sonuçlar, işsizlik hâdisesinin tesbitinde büyük noksanlıklar arzederler. Gerçekten bu kayıtlar aida: demedikleri için ilk defa i arayan isizleri, ck defa olduğu gibi ziraat: sektöründe ve ev hizmet ilerinde yani sigrtanın Őmul dışında kalan ikolu ve mesleklerdeki isizleri, bilhassa bir işverene bağlı olmadan yan: müstakil çalışmakta iken isiz kalmış olanları ve sigorta Őmulne giremiyecek kadar küçük cesametteki müesseselerdeki işsizlik hallerini kavramazlar.

Sendikaların, i bulma brlrleri kayıtlarının da işsizlik hakkında istatistik bir kaynak olmak bakımından buna benzer noksanlıkları vardır. Meselâ sendika istatistikleri ck defa ziraat, devlet hizmetleri ve demiryolları gibi istihdamın nisbeten müstakar olduğu ikollarını Őmul dışında bırakıp, konjonktür ve mevsim hareketlerine karşı hassas sanayi kollarını kavradığı için, tesadüfi bir nümune teşkil etmez ve dolayısıyla işsizlik oranında gerçeğe uymayacak kadar büyük istikrarsızlıklar gösterir.

Çeşitli kaynaklardan derlenen işsizlik istatistiklerinin ihtiva ettikleri noksanlıkların mahiyet ve derece itibariyle birbirinden farklı olduğunu söylemeğe lüzum yoktur. Bu itibarla bu çeşitli kaynaklardan toplanmış bilgilerin zaman ve mekân içindeki mukayesesinde dikkatli olmak gerekir. Meselâ Birleşik Amerika'da 1950 Nisanına ait Cri Nüfus Anketi sonuçlarına istinaden topyekn sivil işgücü hakkında yapılan tahminin, aynı ay yapılan nüfus sayımının verdiği neticeyi %5 kadar aması, çeşitli kaynaklardan sağlanan veriler arasındaki farkın önemini göstermek bakımından mnalıdır. İşsizlik sigortası kayıtlarından çıkartılan rakamlar, İ Bulma Kurumu istatistiklerinden hemen daima noksan bulunmakta, bu noksanlık meselâ İrlnda'da %50 nisbetini açmaktadır. Diğer kaynaklardan elde edilen sonuçlar arasında da böyle büyük farklar mevcuttur.

Yukarıda verilen izahat bilhassa gelimi memleketlerde mshade edilen açık işsizliğin istatistiklerle nasıl tesbit edilebileceği noktası etrafında temerküz etmiştir. Şimdi geri kalmış memleketlerin büyük problemlerinden biri olan gizli işsizliğin mahiyeti ve llmei üzerinde biraz durulur ve bu münasebetle noksan istihdam meselesine kısaca temas edilim :

Gelişmiş memleketlerle geri kalmış memleketlerdeki işsizlik hdiseleri arasında sebep bakımından olduğu gibi Őekil bakımından da fark var-

dır. Gelişmiş sanayi ülkelerinde çok defa efektif talep seviyesindeki düşüklüğün ve kullanılmayan kapasitenin neticesi olan periyodik açık işsizliğe mukabil, geri kalmış memleketlerde bilhassa tasarruf ve yatırımların düşüklüğünden ve nüfusun ziraat sektöründe yığılmış âtıl bir istihlal faktörü halindeki durumundan ileri gelen devamlı gizli işsizlik hâkimdir. Bu durum, çalışma saatlerinin düşük kalmasına (noksan istihlama), genellikle ekonomide verim düşüklüğüne ve ayrıca ziraat dışında açık işsizliğe yol açmaktadır.

Zamanımızda çok defa düşük iş saatleriyle çalışılması mânasına gelen noksan istihdam meselesi gittikçe daha büyük bir alâka çekmektedir. Çünkü noksan istihdam, ölçülebilir açık işsizliğin fevkinde iktisadî bir kayıp telâkkî edilmekte ve işgücünün, yani faal nüfusun kabiliyetleri ekonomi tarafından tam ve müessir şekilde kullanılmayan kısmı olarak düşünülmektedir. İşsizlik, bir kimsenin çalışma kabiliyetlerinin hiç kullanılmaması demek olduğuna göre, noksan istihdamın ekstrem bir halinden başka bir şey değildir.

Bir çok hallerde kısmî (part-time) istihdamla noksan istihdam (under employment) aynı şeydir. Meselâ tam zamanlı iş arayan bir kimse sadece haftanın bir iki günü için veya her gün fakat bir kaç saatlik iş bulabilirse hem kısmî (part-time) çalışıyor, hem de noksan istihdam ediliyor (under employed) demektir. Ancak, sanayide noksan istihdamın yalnız çalışma süresinin kılalmasından değil, emeğin müessiriyetinin azalmasından da ileri gelebileceği hatırdan çıkarılmamalıdır. Meselâ tekstil sanayiindeki bir kriz halinde, topluca işten çıkarmalardan kaçınmak için, haftalık iş saatleri azaltılsa ve ortalama 40 saatten 30-35 saate indirilse, bunun bir noksan istihdam olduğu aşikârdır. Fakat diğer taraftan çalışma saatleri aynı kaldığı halde, kanunî tahditler, emek seyyaliyetinin noksanlığı, işçilerin düpedüz işten kaçınmaları veya sendikalarının telkiniyle istihlal azaltma gayretleri, makinelerin eskimesi, organizasyon, sevk ve idarenin demode hale gelmesi gibi sebeplerle iş müessiriyetinin azalması da noksan bir istihdam teşkil eder. Bu iki şekildeki noksan istihdamı birbirinden tefrik edebilmek için, müessiriyetin azalmasından ileri gelen noksan istihlama bazen "gizli noksan istihdam" adı da verilir. Bir sanayi müessesesinde tam zamanlı çalışıyor görünmekle beraber tam zaman çalışmayan ve çeşitli sebeplerle iş saatleri içinde ve işinin başında vakit kaybeden kimseler de vardır. Noksan istihdam mefhumu bunları da kavradığından, iş başında veya istihdam içinde işsizlik mânasına da gelebilir.

Filhakika noksan istihdamla gizli işsizlik birbirinden pek farklı şeyler değildir. Gizli işsizlik çok defa geri kalmış memleketlerde görülen noksan istihdam nev'ini ifade için kullanılmaktadır. Noksan istihdam, bilhassa sanayide yani ücretle çalışanlar için kullanılan bir terim olduğu halde, gizli işsizlik daha ziyade mstakiller adını verdiğimiz kendi hesabına çalışan ve işledikleri kaynaklara nisbetle sayıları çok olan kim-selerin noksan istihdam halini ifade eder. Binaenaleyh geri kalmış ekonomilerin ziraat sektöründe bütün ağırlığı ile ortaya çıkar. Bu memleketlerde faal nüfusun ortalama 3/4 ünün ziraatte çalıştığı ve ziraat faaliyetin yılın sadece bir kaç ayına inhisar ettiği gözönünde tutulursa, bu işsizlik şeklinin önemi daha iyi anlaşılır. Gizli işsizlik "diğer şartlar aynı kalmak kaydıyla bir sektördeki mecmu hasılayı azaltmadan o sektörden çekilebilen işgücü" olarak tarif edilmektedir.

Noksan istihdam, süre itibariyle kronik ve mevsimlik olmak üzere iki kısımda mütalâa edilebilir. Mevsimlik noksan istihdam ziraat ve balıkçılık gibi bazı sektörlerdeki faaliyetlerin mevsimlik dalgalanmaları sonucu olduğu halde, kronik noksan istihdam işgücünün bütün yıl boyunca fazlalığını ifade eder. Kronik noksan istihdama gelişmiş memleketlerde de tesadüf edilebilir. Nitekim 1950 de Birleşik Amerika'da 2 milyon civarında ziraat işçisinin noksan istihdam halinde olduğu tahmin edilmiřtir⁵. Bununla beraber kronik noksan istihdam geri kalmış memleketlerin çoğunda ciddi bir problem mahiyetinde olan ve bu ülkelerin ekonomik bünyesinden doğan bir hdisedir. deta ziraate hs olan noksan istihdam (gizli işsizlik) faal nüfusun fiilen yaptığı ve iş saatleri ile ölçülen toplam iş miktarının, yapmaya muktedir olduğu miktarın çok altında kalmasıdır. şüphesiz bu durum, mahdut sayıda işçinin yapabileceği işin kalabalık nüfus kütlelerine dağılmasının bir sonucudur. Köylerdeki, ziraat nüfus fazlası iş aramak için şehirlere g ettiğinden, noksan istihdam ziraate mahsus bir hâdise olmaktan çıkar, şehirlere gelenlerin grdiği ev hizmetlerine, seyyar satıcılık işlerine ve zten aşırı işçisi olan fabrikalara da sirayet eder. Emek arzı bol ve ücretler düşük olduğundan, işverenler de bir miktar görünür noksan istihdama deta göz yu-marlar.

Geri kalmış memleketlerde noksan istihdamın derecesi hakkında bir fikir vermek için bazı rakamlar zikredilebilir : Meselâ Hindistan'da aynı ziraat istihsalin, mevcut ziraat işgücünün %65-75'i ile de gerçekleştirile-

5) Paul Hubert Casselman, Economics of Employment and Unemployment, Washington, 1955, s. 149.

bileceği hesaplanmıştır. Ziraat işçileri Hindistan'ın kuzeyinde bir yıl zarfında 289 gün, memleketin güneyinde ise sadece 181 gün çalışmaktadırlar. Hattâ İtalya'da bile muntazam bir çalışma halindeki ziraat işçileri yılda 280 gün çalıştıkları halde, gündelikçi ziraat amelelerinin bir yılda çalıştıkları ortalama gün sayısı 161 den ibaret kalmaktadır.

Ziraatte ve diğer sektörlerde gizli işsizliğin ölçülmesi, açık işsizlikteki gibi kolay olmayıp, büyük güçlükler arzeder. Bu müşkilâtın sebeplerini şöyle özetleyebiliriz : Her şeyden evvel bir çiftçinin veya seyyar satıcının tam çalışıp çalışmadığını tâyin etmek takdirî ve itibarî bir iştir. Kaldı ki tam ve kısmî çalışma arasında her zaman kesin bir sınır da çizilemez. Bunlardan başka, işsizlik gibi noksan istihdam veya gizli işsizliğin de gayri iradî olması gerekir. Öyle istediği için kısmî çalışan bir kimse noksan istihdam ediliyor sayılamaz. Halbuki kısmî çalışmanın da iradî mi yoksa gayri iradî mi olduğunu tesbit etmek bir çok hallerde güçtür. Bu güçlükler rağmen, meselâ ziraatte gizli işsizliğin tesbitinde muhtelif metodlardan faydalanılabilir. Tatbikatta tesadüf edilen metodları, biri vasitasız (direkt), diğeri vasıtalı (endirekt) olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür. Direkt metodlar esas itibariyle sondaja dayanır. Meselâ memlekette bölgeler itibariyle sondaja dayanan anketler tertiplenerek, ziraatteki emek arzının yüzde kaçının fiilen kullanıldığı araştırılır. Diğer bir vasitasız metoda göre, emeğin produktivitesi yani istihsal ile fiilen kullanılan emek miktarı arasındaki münasebet araştırılarak, bunun normal sayılabilecek bir produktiviteye nazaran durumu gizli işsizliğe yaklaşma hususunda bir ölçü teşkil eder. Porto Riko'da noksan istihdamın (gizli işsizliğin) anketle tesbitine çalışılmakta ve istihsallerinin çoğunu istihlâk eden ve kendini ancak geçindirebilen çiftçilerin, daha fazla çalışmak istediği halde anket haftasında 35 saatten fazla çalışamayan ücretli işçilerin ve o hafta iş arayan müstakillerin ve yardımcı aile efradının noksan istihdam edildikleri kabul edilmektedir⁶.

Gizli işsizliğin tesbitinde kullanılabilir vasıtalı metodlar pek çeşitlidir. Meselâ bunlardan birine göre, muayyen bir istihsal için lüzumlu iş saatleri toplamı ile ziraatî faal nüfusun fiilen çalıştığı iş saatleri toplamı arasındaki fark hesaplanabilir. Ziraatî nüfus kesafetinin bir kriter olarak alınması da mümkündür. Bu metoda göre muayyen bir ziraatî faaliyet için normal sayılabilecek nüfus kesafeti ile fiilî kesafet arasındaki fark, gizli işsizliğin bir ölçüsünü teşkil edebilir. Bunlara benzer başka bir metoda

6) A. J. Jaffe, People, Jobs and Economic Development, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1959, s. 92-93.

göre muayyen bir mahsul cinsinde standart bir gelir temini için hektar başına düşmesi gerekli ziraat nüfus sayısı ile fiilî durum arasındaki fark da gizli işsizliğin vs'ati hakkında bir fikir verebilir. Nitekim bahsedilen metodlara ve tdil edilmiş şekillere göre Hindistan, Tayland, Yunanistan ve İtalya gibi memleketlerde gizli işsizlik hakkında araştırmalar yapılmıştır⁷.

II. Az gelişmiş ekonomilerde işsizlik yönünden nüfusun bünyesi ve özellikleri

Geri kalmış memleketlerde nüfusun yalnız demografik değil, sosyal, ekonomik ve kültürel hususiyetleri de işsizlik bakımından ehemmiyet arzeder. Çok defa birbirine bağlı olan ve tesirleri de birbirine inzimam eden bu hususiyetleri ve işsizlik bakımından mânalarını sırasıyla şöyle özetleyebiliriz :

1 — Nüfusun yaş bünyesi ve işsizlik

Geri kalmış memleketlerde nüfusun yaş bünyesinin tetkiki, diğer şartlar aynı kalmak kaydıyla, işsizlik hâdisesinin bu memleketlerde önemli sayılamıyacağı intibamı uyandırabilir. Çünkü çalışabilecek yaşlardaki nüfus bakımından bu memleketlerde gelişmiş memleketlere nazaran nisbî bir noksanlık vardır,

Bilindiği gibi, çalışma durumu ile ilgili tetkik ve mukayeselerde nüfusun yaş bünyesi umumiyetle üç geniş yaş grubu içinde mütalâa olunur. Şayet nüfusun esas itibariyle çalışan kısmıyla iktisaden bunlara bağlı ve çalışmadan yaşayan kısmını birbirinden ayırmak istersek, henüz çalışma çağına girmemiş olan 0-14 yaşlarındaki çocukları, çalışma çağında bulunan 15-64 yaşlarındaki yetişkinleri ve nihayet çalışma çağını aşmış ve çoğu iktisaden tâbî durumunda bulunan 65+ yaşlarındaki ihtiyarları birbirinden ayrı üç grupta toplamamız gerekir. Her ne kadar bu gruplardan her birinde hem faal hem de gayri faal olanlar bulunabilir ise de yaş bakımından esas itibariyle faal ve gayri faal sayılabilecekler arasında beynelmîlel mukayeseler yapmak icabettiği zaman bu üç guruba göre bir tahlil yapmak maksada kâfidir ve teamldendir. Zira, 15-64 yaş grubundakiler esas itibariyle faal, diğer iki gruptakiler ise gayri faaldir. Binaenaleyh 15-64 yaş grubunun genel nüfusa oranı çalışabilecek nüfus külesinin nisbî büyüklüğü hakkında bir fikir verebilir.

7) Carl Eicher and Lawrence Witt, Agriculture in Economic Development, New York ,1964, s. 135-136.

Geri kalmış memleketleri demografik bakımdan karakterize eden vasıflardan biri doğum nisbetinin yüksekliğidir. Yüksek doğum nisbeti nüfusun yaş bünyesine tesir ederek 0-14 yaşlarındaki çocukların nisbetini yükseltir. Bu sebeple geri kalmış ülkeler geniş tabanlı bir nüfus piramidine sahiptir. Böyle bir yaş bölünüşü, düşük doğum nisbetinden dolayı nisbeten dar tabanlı bir nüfus piramidi gösteren gelişmiş sanayi memleketleri ile karşılaştırılınca, faal olabilecek 15-64 yaşlarındaki olgun nüfusun geri kalmış memleketlerde nisbi bir noksanlık arzettiği görülür. Bu noksanlığın önemini belirtebilmek için Birleşmiş Milletler tarafından yapılmış ortalama hesaplara göre, gelişmiş ve geri kalmış memleketlerde belirtilen üç geniş yaş grubundaki nüfusun nisbetlerini karşılaştıralım ve 1960 Nüfus Sayımına göre Türkiye'nin bu bakımdan durumunu görelim:

Nüfus (%)

	0-14	15-64	65+
Gelişmiş memleketler	22-30	60-65	10+
Geri kalmış memleketler	40 +	55	3-4
Türkiye (1960)	41.2	55.3	3.5

Görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde her yüz kişiden ortalama 60-65'i çalışma çağında iken geri kalmış ülkelerde bu nisbet 55'e düşmektedir. Bu basit mukayese, çalışabilecek yaştaki nüfusun gelişmiş ülkelere nazaran geri kalmış memleketlerdeki nisbi noksanlığını gösterdiğine göre, çalışabilecek yaştaki nüfus bakımından imkânları dar olan geri kalmış ülkelerde işsizlik meselesinin önemli olmaması icap ettiği düşünülebilir. Nitekim sanayi memleketlerine hâs olan açık işsizlik bakımından durum böyledir. Ve geri kalmış ülkelerde nüfus sayımları ile tesbit edilen açık işsizlik, nazarı itibara alınmayacak kadar cüz'î ölçüdedir. Ancak, geri kalmış memleketlerin demografik, sosyal, ekonomik, kültürel şartları muvacehesinde gizli işsizlik bakımından durum tamamen farklıdır.

Geri kalmış ülkelerde nüfusun yaş bölünüşünün yukarıda belirtilen şekli alması, doğum sıklığının ve sür'atli nüfus artışının tabii bir neticesi olduğuna göre, evvelâ sür'atli nüfus artışının çeşitli yollardan nasıl bir işsizliğe yol açtığını incelemekte fayda vardır.

2 — Sür'atli Nüfus Artışı ve İşsizlik

Nüfusun büyük ekseriyetinin köylerde yaşaması ve faal nüfusun pek büyük bir kısmının ziraat sektöründe çalışması, geri kalmış memleket-

lerin başlıca karakteristikleri arasındadır. Nitekim, Türkiye'de yuvarlak bir ifade ile nüfusun hâlâ 2/3 si köylerde yaşamakta ve faal nüfusun % 75'i ziraat sektöründe çalışmaktadır. Şimdi sür'atli nüfus artışı muvacehesinde bu iki hususiyetin işsizlik bakımından mânâsını araştıralım:

Sür'atli nüfus artışı köylerde zaten dar olan ziraat arazisi üzerinde gittikçe daha çok nüfusun yığılmasına, ziraat nüfus kesafetinin artmasına ve çiftçi başına düşen ortalama toprak sathının daralmasına sebebiyet vermektedir. Öyle ki, her nesil değiştikçe birim ziraat arazisi üzerindeki nüfusun takriben bir misli arttığı söylenebilir. Mahdut ziraat arazisi zaten ağır bir nüfus tazyiki altında bulunmakta iken devamlı nüfus artışının tevliid ettiği munzam tazyik hem açık hem de gizli işsizliğe sebebiyet vermektedir. Şöyle ki, bir tarlanın işlenmesi ve verimlendirilmesi tek bir çiftçinin bütün vaktini almakta ve onun geçimini ancak sağlamakta iken aynı tarlaya ikinci bir çiftçinin ilâvesi halinde çalışma süresi kısalmakta ve emek birimi başına prodüktivite düşmektedir. Her ne kadar ikinci çiftçinin iltihakından sonra çiftçilerden her ikisi de çalışıyor görünmekte iseler de evvelce bir kişinin bir gün çalışmakla yaptığı iş bu defa iki kişi arasında taksim edileceğinden belki bunların yarınşar gün çalışmaları ile bitirilecek, böylece çalışma süreleri kılalacak, çiftçilerden her biri % 50 nisbetinde gizli işsiz haline geleceklerdir. Daha sarıh bir ifade ile, çalışan iki kişiden biri gizli işsiz durumuna düşecektir. Ayrıca, ziraat istihsale giren emek miktarındaki artışa mukabil, diğer istihsal faktörleri bir nisbet dahilinde arttırılsa dahi istihsal miktarı aynı nisbette artmıyacak, yani prodüktivite düşük seviyede kalacak ve dolayısıyla aynı genişlikteki toprak, artan nüfusu artık besliyemeyecektir. Geri kalmış ülkelerde faal nüfusun % 70-75'i ziraat sektöründe çalıştığı halde bunlar gıda maddeleri bakımından hâlâ dışarıya muhtaç iken faal nüfusunun sadece % 8'i ziraatte çalışan Birleşik Amerika'nın gıda maddeleri istihsali kendi ihtiyacını karşıladıktan başka, büyük miktarda ihracatta da bulunabilmesi yüksek prodüktivite meselesi ile ilgilidir.

Gerı kalmış ülkelerde ziraattaki gizli işsizlik durumunun, artan nüfusun bir kısmını köyü terketmeye, çalışmak ve hayatını kazanmak üzere şehirlere göç etmeye zorlaması tabiidir. Nüfusu sür'atle artan geri kalmış memleketlerdeki kuvvetli şehirleşme temayülünün başlıca sebeplerinden biri budur.

İş aramak üzere şehirlere gelen bu köylüleri kelimenin tam mânâsıyla işsiz durumundadırlar. Gelir seviyesinin, tasarruf ve yatırım nisbetinin düşüklüğü sebebiyle bunları tamamen massedecek çapta bir sınıf

gelişme olmadığı gibi, böyle bir gelişme olsa dahi en iptidaî ustâlarla yapılan çiftçilikten başka iş tecrübesi bulunmayan böyle kimselerin sanayide istihdamı da güçtür. Bu sebeple şehre gelen işsiz köylüler kısmen sanayi ve inşaat sektöründe iş bulsalar bile büyükçe kısmı ya sokak satıcılığı veya apartıman kapıcılığı gibi produktivitesi düşük işlerde çalışarak yine gizli işsiz durumunda kalmakta, yahut da tam işsiz halini uzun müddet muhafaza etmektedirler.

3 — İşsizlik Üzerinde Müessir Olan Diğer Faktörler

Geri kalmış memleketlerde düşük okur-yazarlık oranının, tahsil noksanlığının, iş bakımından tecrübesizliğin ve baba ocağına bağlılığın da işsizliği arttıran sebeplerden olduklarına işaret edilmelidir. Bu faktörlerin tesiriyle sosyal, endüstriyel ve coğrafi mobilite de azalmaktadır. Faal nüfusun ortalama % 75'i ziraatte çalıştığına göre bunlardan meslek değiştirmek isteyenlerin ve köyde yetişip de ilk defa iş arayanların ziraat dışındaki faaliyet sahalarında mevcut münhallerden önce haberdar olmaları, sonra o işleri yapabilecek kabiliyet ve ehliyetle bulunmaları ve nihayet baba ocağını terkedebilmeleri gerekir ki, bunların her biri önemli birer güçlük olarak ortaya çıkar ve böyle bir seyyaliyet noksanlığı bu kimselerin çok defa gizli işsiz olarak köylerinde kalmalarına sebebiyet verir.

III. Türkiye'de işsizlik bakımından nüfusun bünyesi, işsizliğin mahiyeti, şümülü ve alınabilecek tedbirler

Bilindiği gibi iktisadî kalkınma bir taraftan gelir seviyesini yükseltirken diğer taraftan nüfusun gittikçe daha büyük bir kısmına iş temin eder, yani işsizlik hâdisesinin şümülünü daraltır. Bu itibarla kalkınma gayreti içinde bulunan ve bu yoldaki gayretlerini plânlıyan az gelişmiş bir ülke olarak Türkiye'de nüfusun bünyesinin işsizlik yönünden hususiyetlerini, işsizlik hâdisesinin mahiyetini, vüs'at ve şümülünü ve bu bakımdan fikir verecek işsizlik istatistiklerinin durumunu kısaca gözden geçirmek yerinde olur.

Son 10-15 yıldanberi Türkiye, nüfusu en sür'atle artan memleketler arasında bulunmaktadır. Doğum ve ölüm istatistikleri bulunmamakla beraber yaptığımız hesaplar bu devrede doğum nisbetinin % 40-45 gibi yüksek bir seviyede aşağı yukarı sabit kaldığını, buna mukabil diğer bir çok memleketlerde görüldüğü gibi tıp sahasındaki yeniliklerin geniş halk kütelleri tarafından istifade edilebilecek şekilde yayılmış olmasıyla düzelen

sağlık şartları sayesinde ölüm nisbetinin ‰ 10-15 seviyesine kadar düşmüş olduğunu ortaya koymakta, doğum ve ölüm oranları arasındaki farkın genişlemesiyle Türkiye nüfusu yılda ortalama ‰ 3 kadar bir hızla artmaktadır. Doğumların sıklığından ileri gelen bu sür'atli artış, yalnız müstehlik durumunda olan çocuk nüfusun nisbetini yükseltmek, müstahsil nüfus üzerindeki çocuk yükünü ağırlaştırmak ve bu yoldan tasarruf-yatırım imkânlarını daraltarak iktisadî kalkınmayı güçleştirmekle kalmamakta, fakat aynı zamanda nüfusun yaş bünyesine de tesir ederek 15-64 yaşlarındaki yani çalışabilecek çağdaki nüfus grubunu nisbî olarak daraltmaktadır. Nitekim gelirlerin de düşüklüğü muvacehesinde bu hususiyetin tesiri iledir ki, 15 den küçük yaşlardaki çocukların ve 64 den yukarı yaşlardaki ihtiyarların önemli bir kısmı çalışmaktadır. Son istatistiklere göre 15 yaşından küçük faallerin bütün işgücüne oranı ‰ 10 gibi yüksek bir seviyede bulunmakta ve 64 den yukarı yaşlardaki erkeklerin ‰ 80 den fazlası çalışmaktadır. Çocuk ve ihtiyarların bu kadar yüksek nisbetlerde iş hayatına atılmaları üzerinde her ne kadar ekonominin hâkim sektörü olan ziraatin çocuk ve yaşlıların istihdamına elverişli bir durum arzemesi ve sosyal güvenlik programlarının noksanlığı gibi faktörlerin de rolü mevcut ise de buna yol açan asıl sebepler emek produktivitesinin ve gelir seviyesinin düşüklüğü ve nüfus içinde 15-64 yaş grubunun nisbî noksanlığıdır.

Süpheşiz, çocuk ve ihtiyarların geniş ölçüde iktisadî faaliyetlere iştirâk etmeleri, Türkiye'de ne şekilde olursa olsun bir işsizlik probleminin mevcut olmadığı mânasına gelemez.

Sür'atli nüfus artışı çocuk nüfusun nisbetini yükselttiği gibi her sene çalışma çağına yeni girenlerin sayısının yükselmesine de sebebiyet verir. İstatistikler Türkiye'de her yıl 400 bin civarında gencin çalışma çağına girdiğini göstermektedir. Gerçi bunların bir kısmı yaşın ilerlemesi ve ölüm dolayısıyla iş gücünden ayrılanlardan hâsil olan boşlukları doldurmakta iseler de, geriye kalan çok sayıdaki gence iş temini gerekmektedir. Bunların iktisadî kalkınmayı hızlandıracak şekilde istihdam edilebilmesi için bilhassa sanayide yeni iş sahaları açmak, diğer bir ifade ile büyük çapta sermaye yatırımı yapmak gerekir. Halbuki Türkiye'nin bu bakımdan imkânları mahduttur. Gelir ve tasarrufların düşüklüğü sebebiyle sanayi sektöründe bunların ancak cüz'î bir kısmını istihdam edebilecek kadar yatırım yapılabilir. Esasen bunların çoğu sanayide istihdamın gerektirdiği vasıflardan da yoksundur. Bu itibarla geriye kalanların büyük kısmı yine köyünde, tarlasında kalarak zâhiren faal, fakat hakikatte gizli işsiz haline gelmekte veya iş bulmak için şehirlere göç etmekte ve ora-

Marda kısmen açık işsiz, kısmen produktivitesi düşük bazı hizmet işlerine girerek gizli işsiz durumunu devam ettirmektedir. Dolayısıyla cüz'î ölçüde açık, fakat bilhassa gizli işsizliğin şümülü genişlemektedir.

Şimdi bu açık ve gizli haldeki işsizliğin hacmini tesbit etmek bakımından istatistiklerin, tahmin ve araştırmaların ne durumda olduğunu inceleyelim:

Hemen söylemek gerekir ki, Türkiye'de işsizlik hakkındaki istatistikler maalesef çok noksan ve hadisenin bütünü hakkında fikir vermekten uzaktır. Açık ve tam işsizliği tesbit bakımından faydalanılabilecek iki önemli kaynaktan biri nüfus sayımları, diğeri ise İş ve İşçi Bulma Kurumunun istatistikleridir.

Son nüfus sayımlarında fertlere iktisadî faaliyetleriyle ilgili sualler meydanında sayımdan evvelki son hafta esnasındaki durumuna göre, bir işte çalışıp çalışmadığı, çalışmadı ise bir iş ile ilgisi bulunup bulunmadığı, bir iş ile ilgisi yoksa iş arayıp aramadığı sorulmakta, "iş arayanlar" işsiz olarak tasnif edilmektedir. Bunların sayısı meselâ 1960 sayımında sadece 16 bin civarındadır ve o yıl 13 milyon olan faal nüfusa nisbeti ‰ 1'den ibaret kalmaktadır. Rakamın bu derece küçük olması gerçeğe uygun olmadığını göstermeye yeter. Sayım sonuçlarının gösterdiği bu işsizlerin sadece şehirlerdeki tam işsizlerden ibaret olduğu tahmin edilebilir. Nitekim sayım yolundan elde edilen bu sonucun aşağıda belirtileceği gibi şehirlerde İş ve İşçi Bulma Kurumunun kayıtlarından çıkartılan işsizlik rakamlarına yaklaşması bu hususu teyid etmektedir. Nüfus sayımlarında köylerde son hafta zarfında hiç çalışmayanların işsiz sayılması gerekirken mevsimlik işleri dolayısıyla iş aramamaları ve kendilerini faal addederek o şekilde yazdırmaları şüphesiz işsizlik rakamının böyle anormal derecede küçük çıkmasında âmil olmaktadır.

Diğer taraftan aynı sayımda çalışma durumu bilinmeyen 475 bin kişi mevcuttur. Geniş bir hesapla bunların da tamamı işsiz sayılsa, işsiz nisbeti ‰ 3,8 e yükselir ki, bu nisbet dahi Türkiyedeki işsizlik hadisesi hakkında doğru bir fikir veremez.

İşsizlik hakkında faydalanılabilecek ikinci önemli kaynak, İş ve İşçi Bulma Kurumunun istatistikleridir. İşli olmayan, çalışmaya muktedir ve iş isteyen kimseleri işsiz kabul etmek suretiyle tertiplenen bu istatistikler ay sonlarındaki durumu aksettirdiğine göre, işsizlik hadisesinin mevsimlik değişmelerini tesbite de elverişlidir. Bu istatistiklere göre, aylık ortalamalar son yıllarda 20-27 bin arasında değişmekte, 1967 yılına ait

aylık rakamlar ise azamî rakam Mayıs'ta 36 bin, asgarî rakam Aralık'ta 20 bin olmak üzere 20-36 bin arasında oynamaktadır. Hadisenin mevsimlik değişimleri mevzuumuzu teşkil etmediği için bunun sebepleri üzerinde durmuyoruz. Ancak şu hususu belirtmek gerekir ki, İş ve İşçi Bulma Kurumunun rakamları da işsizlik hadisesinin tam bir ölçüsünü teşkil edemez. Çünkü, bu rakamlar İş ve İşçi Bulma Kurumu Bürolarının bulunduğu şehirlerde yaşayıp da iş bulmak için Büroya müracaat etmiş olan mahallî işsizleri aksettirmekte, şehirlerde Büroya müracaat etmeyip kendi gayretiyle iş bulmaya çalışan ve Büro bulunmayan yerlerdeki işsizleri hiç göstermemektedir. Bunun büyük bir noksanlık teşkil ettiğine şüphe yoktur. Aynı kimsenin birden fazla Büroya müracaat etmesi mümkün olduğu takdirde bunun rakamlara ters istikamette tesir edeceği tabii olmakla beraber, bu faktörün büyük ölçüde işleme bahis mevzuu değildir.

Tekrar belirtmek gerekir ki, nüfus sayımları ile elde edilen ve İş ve İşçi Bulma Kurumu kayıtlarına göre bulunan işsizlik rakamlarının birbirine yaklaşması, bunların muhteva itibariyle de birbirine yakın olduğu mânasına alınabilir.

İşsizlik hâdisesini tâkip edebilmek bakımından üçüncü ve muhtemelen bir kaynak olarak işgücü anketinden bahsedilebilir. 1965 Nüfus Sayımından sonra istihdam - işsizlik durumu hakkında daha kısa fasıllarla bilgi edinebilmek için sekiz büyük şehirde sondaj esasına dayanan ve sayımdaki suallere paralel suallerin sorulduğu bir işgücü anketinin tatbikine geçilmişse de elde edilen neticeler henüz yayınlanmamıştır.

Belirtilen kaynaklardan sağlanan rakamlar ne kadar sıhhatli ve noksansız olursa olsun, evvelce de işaret etmiş olduğumuz gibi, Türkiye'de işsizlik hâdisesi açık değil, hâkim ekonomik sektörün ziraat ve nüfusun büyük ekseriyetinin köylerde toplanmış olması dolayısıyla ekonomik bünyeden doğan gizli işsizlik şeklinde tecelli etmektedir. Gizli işsizliğin tesbiti ise güçtür ve muntazam istatistiklerle değil, ancak muayyen faraziyelere ve metodlara istinad eden tahminlerle mümkün olmaktadır.

İktisadî ve sosyal refah hedefine mümkün olan sür'atle yaklaşabilmek için insan gücü kaynaklarından azamî ölçüde faydalanabilmek ve mümkün olduğu kadar âdilâne bir gelir dağılımını gerçekleştirebilmek için Plân çalışmalarında istihdam meselesinin, açık ve gizli şekilde de olsa işsizlik probleminin önemli bir yeri vardır. Bu önemi dolayısıyla hâdisenin tesbiti zarurî hale gelmiş ve ikinci beş yıllık plân çalışmalarında Devletin Plânlama Teşkilâtı tarafından gizli işsizlik mevzuunda

da bazı araştırma ve tahminler yapılmıştır. Bu tahminlerin dayandığı metodların uygun olup olmadığı, kusurları ve daha uygun metodların mahiyeti bu incelemenin mevzuu dışında olduğundan bu meseleler üzerinde durmuyoruz. Muayyen faraziyelere istinaden ve veri olarak kabul edilen bir ziraî istihlal için lüzumlu işgücü talebi ile mevcut işgücü arzı arasındaki farkı hesaplamak suretiyle yapılan bu tahminlere göre Türkiye'de ziraat sektöründe büyük çapta bir gizli işsizlik mevcuttur. 1967 yılı için yapılan tahminlere göre fert olarak ifade edilen gizli işsizlik, ziraî faaliyetin maksimum seviyeye yükseldiği Temmuz-Ağustos aylarında bile 910 bin kişiye baliğ olmakta, ziraatin ölü mevsimi olan Aralık-Subat devresinde ise 7,8 milyona yükselmektedir. Böylece, ziraat sektöründe faaliyetin maksimum olduğu aylarda bile gizli işsizliğin işgücüne oranı % 10'a yaklaşmaktadır⁸. Paralel şekilde yapılan tahminler, ziraat dışı sektörlerde de 1967 yılında ortalama % 9,5 bir işsizlik oranı olduğunu ortaya koymuştur.

Türkiye'de işsizlik probleminin mahiyeti ve vüs'ati böylece tesbit edildikten sonra, bu problemin hallinde bir taraftan mevsimlik işsizlik diyebileceğimiz mevsimler arasındaki büyük dalgalanmaların hafifletilmesi, diğer taraftan topyekûn işsizliğin azaltılması şeklinde yani iki istikametteki tedbirlerin lüzumu kolayca anlaşılır.

Yukarıda verilen rakamların da ifade ettiği gibi ziraattaki işsizliğin mevsimlere göre büyük dalgalanmalar göstermesi, ziraî faaliyetin mevsimlere olan sıkı bağıllığından ve Türkiye'de tatbik edilen ziraî metodların geriliğinden ileri gelmektedir. Ziraatte işsizlik nisbetinin mevsimlere göre değişmelerini azaltabilmek için, ziraat teknolojisinde daha geniş ölçüde ve mevsimlere göre az çok dengeli şekilde emek kullanmayı mümkün kılacak değişikliklerin yapılması ve ziraî faaliyetin ve mahsul cinsinin tâyininde de bu noktaya dikkat edilmesi gerekir. Köylerde ziraî faaliyet yanında küçük sınaî faaliyetlerin canlandırılması da bu bakımdan ikinci bir alternatif teşkil eder.

Topyekûn işsizliğin azaltılması için alınacak tedbirler ise muhtelifdir:

Evvelce de belirtildiği gibi, Türkiye'de gizli veya açık işsizliğin asıl sebebi sür'atli nüfus artışı ile yatırım imkânlarının darlığı arasındaki âhenksizliktir. Kalabalık gruplar halinde çalışma çağına yeni giren nesillere iş sağlayacak ve ziraatte gizli işsiz durumunda olanların daha ve-

8) Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl, 1968-1972, s. 133.

rimli şekilde istihdamını temin edecek şekilde sermaye yatırımı yapılamamakta, munzam iş sahaları açılmamaktadır. İşsizliği azaltmak için yatırımları gerekli şekilde arttırmak imkânı bulunmadığına göre, nüfus artışını yavaşlatmak suretiyle aynı gayeye varmak mümkündür. Şu halde, iktisadî bakımdan optimum bir nüfus artış sür'atini gerçekleştirecek şekilde aile plânlaması tatbikatı işsizlik probleminin hallinde ilk sırayı işgal edebilecek bir tedbir mahiyetindedir.

Büyük ölçüdeki gizli işsizlik, ziraatin bünyesinden ve mevsimlere bağlılığından ileri geldiğine göre, sanayileşmeyi hızlandırmak işsizlikle mücadelede ikinci önemli tedbiri teşkil eder. Gerçekten, sanayileşme sayesinde ziraatteki büyük gizli işsiz kütelleri müessir şekilde istihdam edilebileceği gibi, ortalama millî produktivite ve gelir seviyesi yükselip tasarruf ve yatırım imkânları artacağından, işsizliği azaltan iktisadî kalkınmanın hızlanacağına da şüphe yoktur. Ayrıca, sanayileşmeye bağlı olarak şehirleşme, aile plânlaması tatbikatının genişlemesine yol açarak işsizliği doğuran hızlı nüfus artışının yavaşlamasına da yardımcı olabilir. Böylece, sanayileşme, işsizlik hususunda çeşitli yönlerden faydalı sonuçlar verir.

Ziraatte arazi islâhatı, sulama projeleri, kurutma, su baskınlarından koruma, ormanlaştırma ve yol inşaatı, az masrafla hem işsizliği azaltacak hem iktisadî kalkınmayı hızlandıracak tedbirlerdir.

Nihayet, bütün faaliyet kollarında yatırımların istihdam artırıcı tesirlerini ön plânda tutmak, her sektörde aynı maliyetle gerçekleşecek, aynı produktiviteyi hâiz, fakat emek kesafeti daha yüksek yatırım projelerine öncelik vermek, işsizliğe karşı bir sosyal politikanın en müessir tedbirleri arasında olsa gerektir.