

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SORUNLARI

Doç. Dr. Birsen ERSEL
Çalışma Ekonomisi Doçenti^()*

GİRİŞ

Bir toplumsal-ekonomik düzenin etkinliği, her şeyden önce, çalışma isteği ve gücünde olan ve cari ücret karşılığında çalışmak isteyen herkese iş olanağı sağlayıp, sağlayamamasıyla ölçülmektedir. Böyle bir olanağın herkese sağlanabilmesini belirleyen iki ana değişken ise, nüfus artış hızıyla, büyüme hızı arasındaki ilişkide temellenmektedir. Bu ilişkinin sağlıklı ve dengeli bir biçimde kurulamaması durumunda ise, işsizlik ortaya çıkmakta ve çalışma isteği ve gücünde olmasına karşın, bir çok insan üretim süreci içindeki yerlerini alamamaktadırlar.

Öteki üretim etmenlerinin, üretim süreci içindeki yerlerini alamamaları, tam çalıştırmalarının sağlanamayarak işsiz kalmaları önemli bir sorun oluşturmazken, emeğin işsiz kalması, ciddi sosyal sorunlara yol açmakta ve sosyal ve ekonomik yaşamın her alanını etkileyerek, yoksulluğa ve sosyal patlamalara yol açabilmektedir. Çalışmak ihtiyacı içinde bulunan kimse-lerin işsiz kalmalarının sonuçları çok ağır olmakta, bu bağlamda fatalizme sürükleyen yoksulluk ve temel yaşam ihtiyaçlarının yokluğu, ümitsizlik ve toplumsal bölücülük işsizliğin en önemli etkilerini oluşturmaktadır. İşsizlikle içiçe yaşam, tehlikeli sonuçlar doğurmakta ve aşırı işsizlik, gelir akışını etkileyerek, aile ve toplum içindeki ilişkileri değiştirerek ve günlük aktivitelerin ritmini bozarak, kin ve korkuyu besleyip, moral değerleri yıkarak⁽¹⁾ onarılması güç yıkımlara yol açmaktadır.

Öte yandan, çalışma hakkı, işçi için kendisinin ve ailesinin geçim olanak ve araçlarını sağladığından, yaşama hakkının da devamını oluşturmakta ve bu hakkın çalışma arzu ve gücünde olan herkese sağlanması ve işsizlikle savaşım günümüzde devletin en başta gelen ödevlerinden birisi sayılmaktadır.

(*) İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

(1) B.Eichengreen and T.J.Hatton(ed) *Interwar Unemployment in International Perspective*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1988, s. 42.

Hiç kuşkusuz, dünya ulusları, 1929 yılında yaşanan büyük bunalımın yol açtığı yaygın işsizliğin acılarını unutmuş değildir. Bu nedenledir ki, bu acıları yaşamış olan ülkeler emeğin tam çalıştırılmasını sağlamayı, ekonomik ve sosyal politikalarının temeli olarak benimsemişlerdir. Bu bağlamda ülkemizde de, 1982 Anayasasında (49. Madde) çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu belirtilmekte ve devlete şu ödevleri yüklemektedir:

"Devlet çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmaya desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirler alır."

Öte yandan, "İktisadi ve sosyal hayatın adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık onuruna yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenmesi'de Anayasal bir gerekliliktir. Bunun yanı sıra, iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanması ve kalkınmanın planlı olması da Anayasa'da öngörülmektedir.

Türkiye, 1963 yılından bu yana kalkınmasını planlamaya dayandırmış bir ülkedir. Bu bağlamda 7 adet beş yıllık kalkınma planı uygulayarak, 35 yıllık bir planlama deneyimini yaşamıştır. Türkiye'nin planlı bir kalkınma yöntemini seçmesinin en önemli nedeni "hızlı ve dengeli bir kalkınmayı" gerçekleştirmek istemesidir. Bunun anlamı, sosyal sorunları çözerek kalkınmaktır.

Türkiye'nin beş yıllık kalkınma planları incelendiğinde, bunların hepsinde de, Türk Toplumunun kronikleşen ve yapısal bir nitelik taşıyan üç ana sorununa çözüm getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bunlar, işsizlik gelir dağılımı eşitsizliği ve bölgeler arası gelişmişlik ayrımlarının giderilmesidir. Bu sorunlar birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte, en başta olanı hiç kuşkusuz ki işsizliktir.

İşte, bu makalede, Türk toplumunun yapısal bir nitelik taşıyan işsizlik sorununa, planlı dönemde hangi çözüm önerilerinin getirildiği, hangi ilke, politika ve projelerin ne ölçüde uygulandığı; sorunun çözümünde planlamanın ne kadar başarılı olduğu gibi soruların yanıtını bulmaya ve planlarımızın etkililiğini saptamaya yönelmekteyiz. bu çözümlerimizin sonucunda, işsizlik sorununu temel alarak, dengeli ve sosyal sorunları çözerek kalkınma yönünden türk planlamanın performansını, etkinliğini ve başarı düzeyini değerlendirme olanağını bulacağız. İzlenen politikaların, işsizlik sorununun çözümünde, sosyal devletin ekonomik tabanını oluşturmada ne denli etkili olduğunu görebileceğiz.

KALKINMA PLANLARINDA İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SORUNLARINA YAKLAŞIMLAR

A. BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1963-1967)

1963-1967 dönemini kapsayan 1. Planın en belirgin özelliği karma ekonomi düzenini esas alması ve temelde kararlı ve dengeli bir gelişme yaklaşımını benimsemesidir. İdari reform, toprak reformu, vergi reformu, personel reformu ve toplum kalkınması gibi temel yapısal düzeltimlerin esas alındığı bu planda, kalkınma hamlesinin sosyal adalet ilkelerinden sapmasına izin verilmeyeceği, yurt ölçüsünde fırsat eşitliğinin sağlanacağı ifade edilmekte ve gelir grupları ve bölgeler arasında sosyal adaletin sağlanması, planın en önde gelen hedefleri olarak sayılmaktadır. Planda, işsizlik sorununun çözümünde de aynı yaklaşım egemen olmakta ve devletin sanayi alanında öncülük yapması ve işsizliğe kalıcı çözümler getirilmesi öngörülmektedir.

1. Planda, daha yüksek bir gönenç düzeyine ulaşabilmenin ve daha hızlı bir gelişmeyi sağlayarak, işsizlik sorunu çözebilmenin, nüfus artış hızının yavaşlatılmasına bağlı olduğu vurgulanmakta ve istihdam sorunu nüfus sorunlarıyla bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'de önceki dönemlerdeki hızlı nüfus artışından kaynaklanan emek arzı artışının, istihdam sorununu başat bir sorun konumuna getirdiği ve bu sorunun izleyen yıllarda da varlığını sürdüreceği ifade edilmektedir.

Plana göre, izleyen 15 yıl içinde işsizliğin nasıl bir gelişim süreci izleyeceğine ilişkin olarak aşağıdaki çizelgedeki kestirimler yapılmaktadır:

İstihdam ve İşsizlik

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

Kaynak: Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

Planda, bu saptamadan hareket edilerek, kronik bir nitelik taşıyan istihdam sorunun, ancak uzun bir perspektif içinde, planlama terminolojisiyle, perspektif bir plana dayanılarak çözümlenebileceği vurgulanmaktadır.

Planda, Türkiye'de işsizlik sorununun çözümünün yüksek bir kalkınma hızını zorunlu kıldığı saptaması yapılmakta ve bunun gerekçeleri şöyle açıklanmaktadır. Geçmişteki hızlı nüfus artışı, tarım ve tarım dışı sektörlerde yaratılan iş hacminin doğurduğu istihdam arasındaki dengesizlik, tarımda hızla artan bir gizli işsizlik sorununu yaratmakta ve bunun baskısı ile oluşan hızlı kentleşme ise tarım dışı sektörlerde açık işsizliğin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.

Söz konusu planda ayrıca, hızlı bir teknolojik gelişme çağında bulunmamızın ve üretim tekniğinin çokluk emekten tasarruf sağlayıcı yönde gelişmesinin de, yüksek bir nüfus artışından doğan emek arzının istihdamın da olumsuz etkilerinin olacağına da değinilmekte ve sorunun çözümünde bu olgunun gözden kaçırılmamasının gereği vurgulanmaktadır.

Planın kestirimlerine göre, tarımdaki en yüksek çalışma mevsiminde bile sayıları 1 milyona varan gizli işsizlere ek olarak, gelecek 15 yıl içinde çeşitli sektörlerde 7.5 milyon kişiye iş imkânı yaratılmak zorundadır. Planda, bu saptamaya dayanılarak, istihdam sorunu çözmeye yönelik "özel önlemler" alınmadığı sürece, yüzde 7 gibi yüksek bir kalkınma hızıyla bile, işsizliğin tamamen çözülmesinin olanaksızlığına değinilmektedir. Bu nedenle de, birinci Planda, istihdam sorunun çözülmesinin temelde planın bağimsız bir hedefi olarak kabul edilmesine karşın, özel önlemlerin alınmasının gereği de vurgulanmaktadır. Bu önlemlerin dayandığı ana ilke, ekonomik ve toplumsal maliyeti çok yüksek olan açık işsizliğin önlenmesi için, kentlere akımın, yaratılacak iş olanaklarıyla dengeli olmasının sağlanması ve tarım bölgelerinde tarım dışı faaliyet olanaklarını arttıracak programların hazırlanması şeklinde ifade edilmektedir.

Kısacası, Birinci Planda, işsizliği çözmeye yönelik özel önlemler alınmadığı sürece, öngörülen yüzde 7'lik bir kalkınma hızının birikmiş sorunları çözmeye yetmeyeceği ve tarımdaki işsizliğin varlığını sürdüreceği açıkça kabul edilerek gerçekçi bir yaklaşım sergilenmektedir.

Birinci Planda, Türkiye'nin işsizlik sorunu çözmeye yönelik ilke, politika ve önlemler şu başlıklar altında açıklanmaktadır:

- 1) *Kırsal kesimlerden-Kentlere göçün önlenerek kırsal bölgelerdeki iş gücünün, tarım dışı çalışmalarının arttırılmasını sağlamak,*
- 2) *İstihdam yaratmaya olanak sağlayan projelerin hayata geçirilmesi,*
- 3) *İnşaat sektörüne ağırlık verilerek daha fazla iş gücüne dayanan projeler geliştirmek,*
- 4) *İş gücü fazlasını yurt dışına ihraç ederek iş gücü kutlığı çeken ülkelerde Batı Avrupa ülkelerinde istihdamını sağlamak. Tabi bu önerinin de sakıncalı ve yararları bulunmaktadır. Şöyle ki, Türkiye'de iş gücü fazlalığı bulunmaktadır. Ancak nitelikli iş gücü bakımından da kutlık çekmektedir. Nitelikli iş gücünün de dışarı-*

ya gitmesi durumunda daha başka sakıncalar ortaya çıkacaktır. Bunun önlenmesi gerekmektedir.

- 5) *En önemli konu dengeli bir iş gücü artışını sağlayacak nüfus artışı hızına ulaşmaktır.*
- 6) *Bu önlemlere rağmen istihdam konusunun yeterli ölçüde çözümlenmediğinin görülmesi halinde daha sonraki planlarda daha yüksek bir kalkınma hızını hedef almak gerekecektir.⁽²⁾*

İşsizlik sorununun çözümünde, birinci Planın öngördüğü en somut projeyi "Toplum kalkınması" projesi oluşturmaktadır. Bu projeyle, artan iş-gücünün kentlere ölçüsüz bir şekilde akımını önlemek için, kırsal kesimlerde emeğin değerlendirmesi esasına dayanan tarım dışı çalışmalara büyük ağırlık verilmesi amaçlanmaktadır.

1. Planda öngörülen bu hedefler gerçekleşmemiştir. Birinci Beş Yıllık Plan dönemi sonunda hedeflenen düşüş sağlanamamıştır. Bunun aksine iş gücü fazlasının 445 bin kişilik bir artış göstererek, 1.140 bin kişiye yükseldiği saptanmıştır.

Birinci plan dönemi için öngörülen 2.110 bin kişilik istihdam artışı hedeflerine ulaşamamıştır. 1.215.400 kişi dolaylarında olmuştur. Bu dönemde sanayi sektöründe hedeflerin üzerinde artış görülmüştür. 316 bin kişi hedeflenirken, 375.500 kişilik artış gerçekleşmiştir. Hizmetler sektöründe ise 890 bin kişi hedeflenmişken 471 bin kişi olarak gerçekleşmiştir.⁽³⁾

B. İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1968-1972)

1968-1972 dönemini kapsayan 2. Planda, ekonominin karma niteliğinin zayıflamaya yüz tuttuğu ve özel girişim kesimine daha büyük bir yer ve öncelik verildiği görülmektedir. İkinci Planla birlikte, ekonomik gücünden yararlanmakta giderek vazgeçen, devletin ekonomik kalkınmanın sağlanmasında devletin ekonomideki etkinliğini asgariye indiren ekonomik ve sosyal politikalar egemen olurken, bu olgu hiç kuşkusuz istihdam sorunlarına yaklaşım biçimini de etkilemiştir.

Bu bağlamda, 2. Planda istihdam sorunun çözülmesi, gelir artışı hedefine bağlı bir değişken olarak kabul edilmiştir. İstihdam sorunun çözümü ekonomik büyümeye bağlanmış ve istihdam konusunun, plan döneminde genel kalkınmanın dışında bağımsız bir amaç olarak alınmayacağı ifade

(2) DPT B.B.Y.K.P., s. 455-456

(3) DPT İ.B.Y.K.P., s. 130

edilmiştir. Bu bağlamda, dönem için seçilen kalkınma hızının (%7) gerçekleşmesine bağlı olarak ve tam çalışma amacına yönelerek iktisadi ve sosyal faaliyet hacminin genişlemesi sonucu artan çalışma olanakları oranında istihdamın en yüksek düzeye çıkarılacağı belirtilmiştir.

İkinci beş yıllık planda: Plan döneminde işsizlik oranının tarım dışında %9,5'de 8,2'ye düşürülmesi öngörülmüştür.⁽⁴⁾ Bu hedefin gerçekleşmesinin, tarım dışında hedeflenen iktisadi gelişmenin gerçekleşmesine ve tarımdan ayrılan nüfusun ayrılma hızını arttıracak nedenlerin ortaya çıkmasına bağlı olduğu açıklanmıştır.

Tarım Dışı Sektörlerde İş Gücü Talebi Arzı ve İşsizlik (1966-1972)

(Bin kişi)

Yıllar	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Arz, Talep, İşsizlik	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Arz	4,198	4,449	4,730	5,037	5369	5729
Talep	3799	4,049	4,317	4,607	4920	5259
İşsizlik	399	400	413	439	448	470
İşsizlik Oranı Yüzde	9,5	9,0	8,8	8,5	8,3	8,2

Kaynak: Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl 1968-1972, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

İkinci Planda, Türkiye'deki işsizliğin niteliği konusunda da önemli bir saptama yapılmaktadır. Planda, işsizlik sorununun ülkemizde tasarruf eğiliminin düşük olmasından kaynaklandığı vurgulanmakta ve ülkemizde görülen işsizliğin, gelişmiş ülkelerdeki gibi konjonktürel işsizliği değil, kronik işsizliği içerdiği ifade edilmektedir. Bu saptamadan yola çıkılarak, Türkiye'deki işsizlik sorunun, bir yandan tarım sektöründe kullanılmayan işgücü ve gizli işsizlik, öte yandan tarım dışında açık işsizlik ve verim düşüklüğü şeklinde ortaya çıktığına değinilmektedir. Planda, bütün bu analizlere dayanılarak, Türkiye'de işsizlik sorununun ancak uzun vadede çözülebilecek bir sorun olduğu vurgulanmaktadır.

İkinci Planda ayrıca, işsizlik sorununun sosyal boyutları da vurgulanmakta ve açık işsizliğin ücret düzeylerini düşürdüğü için gelir dağılımını da olumsuz etkilediği belirtilmektedir.

(4) DPT, İ.B.Y.K.P., s. 134

İkinci Planda, bütün bu sorunların çözümünde, izlenecek ilke, politika ve yaklaşımlar şu başlıklar altında toplanmaktadır.⁽⁵⁾

- a) İstihdam seviyesinin yükseltilmesi ve işsizliğin azaltılması amacıyla istihdam etkisi yüksek olan alanlara ağırlık verilecektir,
- b) Tarım sektöründe, daha çok iş gücü kullanmayı gerektiren yönde tarım teknolojisinde ve ürün tiplerinde değişiklik sağlanırken, yan bir gelir kaynağı olarak el sanatlarının geliştirilmesiyle tarımda kullanılmayan iş gücü sorunu çözülecektir,
- c) Tarımda ve tarım dışı sektörlerde kullanılmayan kapasitenin bulunduğu alanlarda teşvik tedbirleriyle iş imkanları yaratılması gözetilecektir.
- d) Yurt dışına iş gücü gönderilmesi, daha kapsamlı ele alınacaktır,
- e) Yukarıda anlatılan istihdam yaratıcı programların uygulanmasında öncelikle işsizlik sorununun yoğun olduğu çevreler üstünde durulacaktır. Bu anlayış içinde orman köyleri öncelikle ele alınacaktır.
- f) Maliyeti arttırmaksızın işgücü yoğunluğu yüksek, sermaye tasarruf edici ve istihdam yaratıcı projelere bütün sektörlerde öncelik verilecektir. Farklı teknik teçhizatın sermaye-işgücü ve sermaye-hasıla katsayıları ve dayanma süreleri gözönüne alınarak, yatırımların verimliliğinden fedakarlık yapılmaksızın en çok istihdam yaratan teçhizat tipleri saptanmaya çalışılacaktır.

İkinci beş yıllık plan döneminde gizli işsizliğin azalacağı tahmin edilmiş ancak bu tahmin de doğru çıkmamıştır. Tarımda 1972 yılında %1,1 oranına düşerek, 113 bin kişi olacağı öngörülen gizli işsiz sayısı 850 bin kişiye yükselmiştir.

Aynı şekilde tarım dışında %8,2 düşerek 470 bin olacağı tahmin edilen işsiz sayısı da plan dönemi sonunda 700 bin dolaylarına yükselmiştir.

2. Plan döneminde hedeflenen 2.312.000 kişilik istihdam artışı yerine 240 bin dolaylarında istihdam artışı sağlanmıştır.⁽⁶⁾

1972 yılında toplam işsiz sayısı 1.600.000 kişi olmuştur. Bu, Plan hedeflerine ulaşamadığının en kuvvetli göstergesidir. Bu sayıya yurt dışına giden 450 bin kişi de ilave edildiğinde, sorunun çözümünde başarı sağlanmadığı açıkça görülmektedir.

(5) a.g.e., s. 134.

(6) DPT, DBYKP, Hazırlık Çalışmaları İçin İstihdam İle İlgili Bazı Öneriler, s. 7.

C. ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1973-1977)

Önceki planla başlayan karma ekonomi düzeninden uzaklaşma ve kamu kesiminin küçültülmesi politikası 3. Planda da hızlanarak sürdürülmüştür. Bu planda da, özel sektör öncelikli ve ağırlıklı bir ekonomik yapı içinde, ekonomik kararların fiyat-maliyet ilişkilerine göre özel girişimciler tarafından verilmesi öngörülmüştür. sosyal planlama yönü oldukça zayıf kalan bu Planda, ekonomik ve sosyal kalkınma özel girişim kesiminin inisiyatifine bırakılarak, salt özendirici önlemleri içeren bir yaklaşımla işsizlik de dahil olmak üzere ülkenin tüm sosyal sorunlarının çözümünde etkinlik sağlanabileceği varsayılmıştır.

3. Planın en belirgin özelliği, planın dayalı olduğu "Yeni Perspektifte" kesin olarak ekonomik büyümeye önem verilmesi ve başta işsizlik sorunu olmak üzere, gelir dağılımı eşitsizliği, bölgeler arası gelişmişlik ayrımları gibi ülkenin temel sosyal sorunlarının çözümünü 1995 yılına ertelemesidir. Plan, bu bağlamda, ekonomik büyümenin, kendiliğinden işsizlik sorununu da çözeceği yaklaşımını benimsemiş, ancak, geçecek süre içinde işsizliğin yerinde saymayacağı, onun da büyüyeceği gerçeğini görmezlikten gelmiştir. Planda, bu yaklaşım şöyle ifade edilmektedir:

"İstihdam sorununu kısa dönemde tüm üreten sektörlerde emek-yoğun teknolojilere yönelereke ya da işsizlik sigortası sistemini kurup, yaygınlaştırarak çözmeye çalışmak, sanayileşerek kalkınma amacıyla çelişebileceği gibi, uzun dönemde istihdamı yeterince arttırma olanağını da ortadan kaldıran bir tutum olacaktır."

Bu ifadelerden de anlaşılacağı gibi, 3. Planda ekonomik ve sosyal kalkınma arasındaki denge kurulamamış ve sosyal sorunları çözerek büyüme (yani kalkınma) anlayışından uzak kalınmıştır. Bu bağlamda, işsizlik sorununun çözümü ertelenerek, savsanmıştır. Bir başka deyişle, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın birlikteliği dikkate alınmamıştır.

1973- 1977 yıllarını kapsayan 3. Plan döneminde, istihdam tahminleri aşağıdaki çizelgede yer almaktadır:

Üçüncü Plan Dönemi Toplam Sivil İstihdam Tahminleri

(15-64 Yaş)

(Bin kişi)

	1972 (1)	1977 (2)
Tarım	8763	8600
Tarım dışı (a)	4586	6197
Bilinmeyen (b)	133	133
Toplam iç talep	13482	14930
Yurt dışına yıl içinde gidecek iş gücü	85	50
Toplam iş gücü talebi	13567	14980

(a) Planda öngörülen üretim artış hedeflerine göre hesaplanmıştır.

(b) 1970 nüfus sayımı %1 örnekleme sonuçlarına göre, iktisadi faaliyet kolu bilinmeyenler 133 bin kişidir.⁽⁷⁾

Çaynak: Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

Söz konusu planda yeni istihdam olanaklarının yaratılması tarım dışı sektörlerde öngörülen üretim hedeflerinin gerçekleşmesi koşuluna bağlanmıştır. Bu hedefler gerçekleşirse, yurt içi talep plan dönemi sonunda 14 milyon 930 bine çıkacağı tahmin edilmiş olup; yurt dışına işçi gönderilmesinin gerçekleşmesi durumunda da, 14 milyon 980 bin olacağı varsayılmıştır.

(7) DPT, ÜBYKP, s. 662.

İstihdam ve İş Gücü Fazlası Tahminleri

(15-64 Yaş)
(Bin kişi)

	1972 (1)	1977 (2)
I. İş gücü arzı (a)	14317	16080
II. İş gücü talebi	13567	14980
- Tarımda fiilen çalışanlar	8763	8600
- Tarım dışı (b)	4586	6197
- Yurt dışına yılı içinde gidecek iş gücü	85	50
- Bilinmeyen	133	133
III. Tarım dışı iş gücü fazlası (I-II)	750	1100
IV. Tarımda en faal mevsimdeki iş gücü fazlası	850	700
V. Toplam iş gücü fazlası (III+IV)	1600	1800
VI. İş gücü arzının oranı olarak toplam iş gücü fazlası (yüzde)	11,2	11,2

Kaynak: Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

III. Beş Yıllık plan döneminde, çizelgeden görüleceği gibi iş gücü fazlasının 1.800 kişi olacağı, 1977 yılı için öngörülmüştür. Yani %11,2. Oysa öngörülen yerine, 2.175 bin kişi dolayında gerçekleşerek, %13,5 olmuştur.⁽⁸⁾

Böylece istihdam artışında tahminlerden az olarak; 1.448 olacağına, 1.111 bin olarak gerçekleşmiştir.

İş ve işçi bulma kurumu, iş arayanların, en kısa dönemler içinde en yüksek verimi sağlayabilecekleri açık işlerde istihdamlarını kolaylaştırıcı tedbirleri özellikle yoğun sanayi bölgelerinin olması;

İstihdamla ilgili gelişmeleri yakından izlemeye olanak vermek üzere işgücünün nicelik ve niteliği hakkında güvenilir bilgileri toplayan ve değerlendiren bir sistemin kurulması⁽⁹⁾ ilkeleri öngörülmüştür.

(8) a.g.e., s. 663.

(9) a.g.e., s. 664.

III. Beş yıllık kalkınma Planında da "ilkeler ve Tedbirler" başlığı altında "istihdamı arttırmak için ileri ve sermaye yoğun teknolojilerin gelişmesini engellemeyecek biçimde sürdürülmesi,

Kişilerin yetiştirildikleri meslek ve alanlarda istihdamının sağlanması,

İş gücü fazlasının yoğun olduğu bölgelerden dış ülke istihdam olanaklarından öncelikle yararlanması,

Önceki planlarında yer alan, dış ülke istihdam olanaklarından yararlanılması politikası, bu planda da aynen izlenmiştir. Petrol krizinden sonra, 1976'da yurt dışında istihdam edilen işçi sayısı 707.900 kişi olmuştur. 1977 yılında 711 bin dolayında gerçekleşen yurt dışı işçi istihdamı; Arap ülkelerine işçi gönderme sonucu sağlanabilmiştir.

D. DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1979-1983)

Dördüncü Planı, önceleyen iki plandan ayıran en önemli özelliği, sosyal planlama yönünün oldukça güçlü olması ve dengeli büyüme modeline dayanarak, ekonomik ve sosyal sorunları birlikte planlamasıdır. Bu planla birlikte, önceki iki plan döneminde, liberal kapitalist sisteme dönüşle bozulan karma ekonomi düzenine yeniden denge kazandırılması hedef alınmıştır. Bu dönüşümle birlikte, karma plancılığın etkinlik kazanması, işsizlik sorununun çözümünde de, kamu yatırım ve projelerinin, kamu girişimciliğinin istihdam yaratmadaki rolünü önemli bir araç olarak gündeme getirmiştir. Bu bağlamda, yaygın halk girişimciliği, toprak reformu, köy-kentler, sektör kurumları, köylüye dönük devlet düzenlemeleri, sınai mülkiyetin yaygınlaştırılması vb. gibi alanlarda temel reformlara girişilerek, işsizlik sorununa kalıcı ve köklü çözümler getirilmesi hedeflenmiştir.

Bu plan döneminde, tarımdaki gizli işsizler dışındaki işsiz sayısının 1.6 milyon kişiden 1.1 milyona düşmesi öngörülmüştür. Buna karşılık, aynı dönemde köy-kent uygulamalarıyla, tarımdaki gizli işsizlerin sayısının da, 720 bin kişiden, 620 bine düşürülmesi hedef alınmıştır. Böylelikle, planın kapsadığı 5 yıllık dönem içinde, tarım ve tarım dışı kesimlerde işsizlerin sayısının 2.3 milyondan, 1.7 milyon kişiye düşürülmesi amaçlanmıştır.

Söz konusu bu hedeflere ulaşabilmek için, planda izlenecek istihdam politikasının temel ilkeleri şu şekilde sıralanmıştır.

1) Plan döneminde istihdam sorununa gerçekçi çözümler getirmek temel bir ilkedir. Bu bağlamda, teknoloji ve sanayi politikalarıyla uyumlu ve tutarlı bir istihdam politikası uygulanacaktır. Bu amaçla, istihdam ve ücret politikalarında, insan gücünün yerinde ve verimli biçimde çalıştırılması, insan gücünün sektörler ve bölgeler arasındaki dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi öncelikle ele alınacaktır.

2) Genel olarak ekonominin canlılığa kavuşması, özel olarak da sanayiinin tam kapasiteye ve yatırımların programlanan düzeylere ulaşması, istihdam sorununun çözümünde temel çarelerdir.

3) Türkiye'de istihdam sorununun kentlerde açık işsizlik biçiminde ortaya çıktığı gözününde tutularak, yine kentlerde çok acil çözümler bekleyen altyapı, imar ve bayındırlık çalışmalarına büyük öncelik verilecektir.

Kentlerde özellikle kamu hizmetlerinin bir çeşit "hizmet sektörü gizli işsizliği" yaratan şişkinliğin önlenmesi amaçlanacak ve bunun yerine vardiya ayısının ve kapasite kullanımının artması sağlanacaktır.

4) Nitelikli insan gücü gereksinimi duyulan bölgelerde ve hizmet alanlarında belirli sürede hizmet verme ilkesine göre, bölgeler arası yetişkin insan gücü dengesizliğini, azaltacak düzenlemeler yapılacaktır.

5) İş ve İşçi bulma kurumu, ekonomik ve teknolojik değişme ve gelişmeleri algılayabilecek, üretim sürecinin güncel ve gelecekteki insan gücü gereksinimlerini karşılayabilecek, işgücü piyasasının bütününde etkin, teknik bir örgütsel yapıya kavuşturulacaktır.

Planda, böylelikle işsizlik sorununun çözümünde aktif emek piyasası politikasının önemi kavranarak, İ.İ.B.K.'nun yeniden örgütlenmesi esas alınmaktadır.

Planda tarımdaki gizli işsizliğin çözümünde daha gerçekçi bir yaklaşım izlendiği gözü çekmektedir. Tarımda oluşan ve mevsimlik olarak kente yöneldiği görülen gizli işsizliğin giderilmesi amacıyla, sermaye-yoğun teknolojilere geçmenin ekonomik olarak gerekli olduğu durumlarda, bu gereğe uyulmakla birlikte, kırlık bölgelerde ve kentlerde emek yoğun özel kalkınma projeleri gerçekleştirilecektir.

4. Planda, Tarımda gizli işsizlik sorununun kesin çözümünün plan dönemini aşacağı ve izleyen plan dönemine de sarkacağı ifade edilmektedir.

E. BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1985-1989)

Beşinci Plan da, Üçüncü Plan gibi, dengesiz bir büyüme modelini esas almakta, ekonomik gelişmeye öncelik tanırken, sosyal gelişmeyi savsamtadır. Bu planda da, karma ekonomi ve sosyal devlet anlayışı tümüyle terk edilmekte ve liberal kapitalist sistemi güçlendirici politikalar ön plana çıkarılmaktadır. sosyal devletin ekonomik tabanını oluşturacak politikaların dışlanması, kendisini en çok istihdam politikalarında göstermektedir. Planda istihdam sorununu çözmeye yönelik hiçbir köklü, yapısal önlem yer almamakta, bu bağlamda yurt dışı istihdam olanaklarına ve yabancı sermaye akışına güvenilmektedir.

Planda, "istihdam" başlığı altında, hedefler alt başlığında, "... plan döneminde mevcut iş gücü fazlasının mutlak sayı olarak bugünkü düzeyini aşmaması ve işsizlik oranının gerilemesi mümkün olacaktır" saptaması yapılmakta ve şu yaklaşımlara yer verilmektedir:

- Ekonominin dışa açılmasıyla, ülkenin kaynak dağılımına uygun düşen iş kollarının gelişmesi,

- Gerçekçi faktör fiyat politikası ile emek yoğun teknolojilerin kullanımına yönelinmesi,

- Kapasite kullanımının yükselmesi,

- İş barışının sürdürülmesi,

- Okul içi ve yaygın eğitim programlarının fonksiyonel hale getirilmesi, işe dönük ve hizmet içi eğitimin teşvik edilmesi yoluyla vasıfsız iş gücünün vasıf kazanarak istihdamının kolaylaştırılması,

- Yabancı sermaye akışının hızlandırılması ve serbest bölgelerin geliştirilmesi yoluyla istihdam imkanlarının artırılması,

- Kamu alt yapı ve bayındırlık projeleri uygulamalarıyla bölgesel işsizliğin massedilmesi,

- Mahalli teşebbüs potansiyelini değerlendiren, istihdam ve üretime olumlu etkisi bulunan sanatkar ve küçük seviyedeki sanayiinin büyümesi yaygınlaşması sağlanacaktır". Planda 1984 yılında yaklaşık 180 milyon olan toplam iş gücü arzının 1989 yılında 19,5 milyon kişiye ulaşacağı saptanmaktadır.

Planın, iş gücü arzı, iş gücü talebi ve işsizlikle ilgili kestirimi de şöyledir:

"1984 yılında 15,7 milyon olan toplam sivil iş gücü talebi V. Plan Dönemi sonunda 17,2 milyon kişiye ulaşacak %12,8 olan tarım dışı iş gücü fazlası oranı ise %11,7'ye düşecektir. Bu oranın % 5,5'ini açık işsizler, geriye kalanını ise iş aramayan potansiyel iş gücünün teşkil etmesi beklenmektedir."(10)

(10) DPT, B.B.Y.K.P., s. 127

Türkiye'de Emek Piyasasında Gelişmeler

(1979-1983) 1984-1989)

	1979	1983	1984	1989
I. İş gücüne katılma oranı %	64,15	60,78	60,03	56,92
II. Toplam sivil iş gücü arzı	16.827.0	17.773.0	18.016.0	19.457.0
III. Toplam sivil iş gücü talebi	15.238.6	15.577.0	15.706.0	17.174.0
IV. Tarım dışı iş gücü fazlası	15.588.4	2196.0	2.310.0	2.283.0
V. Tarım dışı iş gücü fazlası oranı %	9,44	12,40	12,81	11,73
VI. Tarımdaki iş gücü fazlası	700.0	665.0	665.0	414.0
VII. Toplam iş gücü fazlası	2.288.4	2.861.0	2.975.0	2.697.0
VIII. Toplam iş gücü fazlası oranı %	13,6	16,1	16,5	13,9
IX. 15+yaş çalışan başına bağımlı her yaştan nüfus(kişi)	1,87	2,07	2,13	21,8

Kaynak: Kalkınma Planı Beşinci Beş Yıl (1985-1989), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

Öte yandan, planda "ilke ve politikalar" başlığı altında: "istihdam politikasının sanayileşmeye ve sektör politikalarına entegre edilmesi gerektiği" vurgulanmakta, "ayrıca emek yoğunluğu daha yüksek olan (tarıma dayalı sanayi gibi) iktisadi faaliyet dallarının, sahip oldukları potansiyelden azami ölçüde yararlanılacağı"⁽¹¹⁾ ifade edilmektedir.

Sosyal gelişme ve sosyal adaletin büyük ölçüde ihmal edildiği ve sosyal planlama yönü çok zayıf kalan bu planda, başta işsizlik olmak üzere öteki sosyal sorunların da çözümüne yönelik temel ve kalıcı yapısal önlemler yer almamaktadır. Ekonomik büyümeyi değil, istikrarı hedef alan bu plan döneminde, monoterist politikalar uygulanmış ve bu bağlamda üretimi artırıcı değil, istemi kısıcı politikaların doğal sonucu olarak işsizlik giderek artmıştır.

F. ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1990-1997)

Altıncı Planda da, önceki plan gibi, başta işsizlik olmak üzere, gelir dağılımı eşitsizliği, bölgesel gelişmişlik ayrımları, toplumsal ve ekonomik kalkınma gibi Türk toplumunun temel ve kronik sorunlarının çözümünü, bütünüyle özel girişim kesiminin gerçekleştireceği umulan ekonomik büyü-

(11) DPT, a.g.e., s. 131.

meye bırakmıştır. Ekonomide devletin etkinliği büyük ölçüde devre dışı bırakılmıştır. Bu planda da ekonomik gelişmeye ağırlık verilmiş sosyal gelişme ve özellikle de istihdam sorunları ihmal edilmiştir. Planda, işsizlik sorununun çözümünde, "kısmi zamanlı çalışma" ya da "müteşebbislik ruhunun geliştirilmesi" vb. gibi, yapısal ve köklü hiçbir nitelik taşımayan yüzeysel önlemlerle, konu geliştirmeye çalışılmıştır. Kısacası planın işsizlik sorununu çözümüne yönelik dikkate değer bir modeli ya da yaklaşımı bulunmamaktadır.

Altıncı plan döneminde, dönem başında %10.1 olan işsizlik oranının %8.7'ye düşürüleceği öngörülmektedir. Planın öngörülerine göre, sivil istihdamın sektörel dağılımında tarımın payı %46.2, Sanayinin payı %17.5 ve hizmetlerin payı da %36.3 düzeyinde gerçekleşecektir.

Yurt İçi İş Gücü Piyasası

(15+Yaş)

(Bin kişi)

	1989	1994
Sivil İş Gücü	18.680.0	20.937.0
Sivil İstihdam	16.802.0	19.117.0
İşsiz	1.878.0	1.820.0
İşsizlik Oranı %	10,1	8,7
İstihdamın Sektörel Dağılımı		
TARIM	8.390.0	8.830.0
SANAYİ	2.579.0	3.345.0
Madencilik	222.0	
İmalat sanayi	2.224.0	
Elektrik, gaz, su	133.0	
HİZMETLER	5.833.0	6.942.0
İnşaat	898.0	
Ticaret	1.726.0	
Ulaştırma	648.0	
Mali Kurumlar	394.0	
Hizmetler	2.267.0	
TOPLAM	16.802.0	19.117.0

Kaynak: Kalkınma Planı Altıncı Beş Yıl (1990-1997), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

6. Planda, genç nüfus içindeki işsizlik oranının göreceli yüksekliğine dikkat çekilmekte ve planda öngörülen hedeflere ulaşabilmek için izlenecek istihdam politikaları şu yönlerde toplanmaktadır.⁽¹²⁾

1) Yatırımların teşvikinde istihdam yaratma ve teknolojik gelişme boyutu genel hedefler doğrultusunda değerlendirilecektir. Geniş istihdam imkanları olan hizmet sektörlerinin potansiyelinden azami ölçüde faydalanılacak ve bu sektörlerin geliştirilmesine yönelik önlemler alınacaktır.

2) Genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi, müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi ve mevcut işgücünün niteliğinin yükseltilmesi istihdam politikasının temel ilkeleridir.

3) Kırsal kesimde yeni iş alanları ve kırsal hane halkına ek gelir imkanları yaratmak amacıyla tarım dışı iktisadi faaliyetlerin geliştirilmesine ağırlık verilecektir.

4) Kısmi zamanlı yeni iş alanlarının açılmasına ve bu tür istihdamın geliştirilmesine önem verilecek, gençlerin meslek ve beceri edinmelerine yardımcı olacak özel programlar uygulanacak ve projeler geliştirilecektir.

5) İşgücü piyasası berraklaştırılacak, işgücü akıcılığını kolaylaştırıcı enformasyon hizmetleri geliştirilecek ve İ.İ.B.K işgücü piyasasında etkinliği artacak biçimde yeniden organize edilecektir.

G. YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA İŞSİZLİK (1996-2000)

Türkiye'yi 2000'li yıllara taşıyan yedinci beş yıllık kalkınma planına gelindiğinde, söz konusu planda "İstihdamın ve İş Gücü Piyasasında Etkinliğin Artırılması Projesi" başlığı altında "1994 yılındaki toplam iş gücü 2.4 milyona ve toplam istihdamın ise 18.3 milyona ulaşmış olduğu VI. Plan döneminde toplam olarak düşük oranda gerçekleşen istihdam artışının ağırlıklı olarak hizmetler sektöründe yoğunlaştığı"⁽¹³⁾ vurgulanmaktadır.

(12) DPT, A.B.Y.K.P., s. 302

(13) DPT, Y.B.Y.K.P., s. 43

Yurt İçi İş Gücü Piyasasında Gelişmeler

(15+Yaş) (Bin kişi)

	1990	1991	1992	1993	1994(1)
Sivil iş gücü	19.554	19967	20196	20.232	20404
İş gücüne katılma oranı (%)	56,7	56,2	55,5	54,2	53,2
Sivil istihdam	18.364	18421	18.600	18702	18285
Tarım	5.731	8714	8.169	8397	8166
Sanayi	2773	2837	3.047	2916	2880
Hizmetler	6860	6870	7385	7389	7239
İşsiz	1590	1546	1596	1530	2139
Eksik istihdam	1271	1373	1535	1383	1904
İşsizlik oranı (%)	8,0	7,7	7,9	7,6	1005
Eksik istihdam oranı (%)	6,4	6,9	7,6	6,8	9,3
İşsizlik+eksik istihdam nedeniyle atıl durumda bulunan iş gücü oranı (%)	14,4	14,7	15,5	14,4	19,8

Kaynak: Kalkınma Planı Yedinci Beş Yıl (1996-2000), T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

7. Planda, önceki plan döneminde istihdam alanındaki gerçekleştirmelerin değerlendirilmesi yapılmakta ve şu saptamalara yer verilmektedir:

"Tarım dışı sektörlerde ve genel olarak kamu kesimindeki iş gücü verimliliği ortalaması da uluslararası standartlara göre düşük olup, işsizlik de yapısal nitelikli birikmiş sorunların ekonomik daralmaya yol açtığı 1994 yılına kadar görece olarak düşük düzeyde seyretmiştir. 1994 yılında açık işsizlik oranı %10,5'e, açık işsizlik kadar önem taşıyan eksik istihdam oranı da %9,3'e yükselmiştir. Açık işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl durumda bulunan toplam iş gücü oranı 1994 yılında 19,8'i bulmaktadır. 1993 yılında işsizlik oranının kırsal kesimde % 7,6 kentlerde ise % 11,4 olduğu, saptanmaktadır.

Ayrıca, toplam iş gücü içinde azami eğitim düzeyi ilk okul mezunu olanlar %75'i bulmaktadır. Çıraklık sistemi de yeterince geliştirilemediğinden, iş gücünün ortalama niteliğinin düşüklüğü istihdamın geliştirilmesine kısıtlayıcı bir etki yapmaktadır.

Daha önce de Kalkınma Planlarında öngörülen İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılanması gerçekleştirilemediğinden istihdam hizmetlerinde yeterince mesafe alınamamıştır. 1995 yılında, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu geniş kapsamlı ve etkili istihdam hizmetleri verecek şekilde İş Kurumu olarak yeniden düzenlemeye yönelik Yasa Tasarısı TBMM'ye sevk edil-

miştir. Ancak bu Yasa Tasarısı taslağı TBMM'ne süresi içinde görüşülüp ya-salaşmadığı için kadük olmuştur.

Bunlardan başka, "özelleştirme sonucunda işsiz kalacak olanlara yeni istihdam imkanları sağlamaya yönelik iş gücü Uyum Projesi ve işsizlere eği-tim yoluyla istihdam sağlamayı hedefleyen İstihdam Eğitim Projesi 1994 yı-lında hayata geçirilmiştir."⁽¹⁴⁾

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında çalışma hayatı başlığı altında çalışma hayatı mevzuatımızın Avrupa Birliğine uyum şartları da dikkate alı-narak Uluslararası Çalışma Teşkilatı (İLO) normlarına uygun şekilde gelişt-irilmesine yönelik çalışmalara devam edilmiş, Altıncı Plan döneminde onaylanan İLO sözleşmesi sayısı 28'den 36'ya yükselmiştir. Onaylanan söz-leşmeler, çalışma hayatı açısından ağırlıklı olarak sendikal hak ve hürriyet-ler ile iş güvencesi geliştirmeye yönelik olmuştur.

7. Planda da, önceleri iki planda olduğu gibi, istihdam sorunu çözücü temel yapısal önlemler yerine, bilinen basmakalıp, yüzeysel ve palyatif ön-lemlerin sıralandığı görülmektedir. Bu planda da, ekonomik büyümenin de-ğil ekonomik istikrar önlemlerinin esas alınması, istihdam sorununun çözü-münü ertelemiş ya da savsamıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ekonomik ve sosyal planlama bir bütündür. Bu bütünlük, kalkınma-nın dengeli olması ya da sosyal sorunları çözerek kalkınmak için kaçınılmaz bir zorunluluktur. Bu bağlamda Türkiye, 1963 yılından bu yana ekonomisi-ni planlayan bir ülkedir. Yedi adet beş yıllık kalkınma planı uygulayan, otuz beş yıldır ekonomisini planlayan bir ülkenin, 2000'li yıllara işsizlik sorunu-nu çözmüş ya da çözüm yoluna koymuş bir ülke olarak girmesi beklenirken bu sorun planlamaya karşın giderek ağırlaşmış, adeta bir çözümsüzlüğe yö-nelmiştir. İşsizlik azalacağı yerde, planlı kalkınmaya rağmen giderek art-mıştır. Bu, kabul edilebilir bir ikilem ya da çelişki değildir.

Gerçekten de, 2000'li yıllara girerken, Türkiye'de istihdam edilen iş gücünün %45'i tarımda çalışmakta ve işsizlik oranı 15-19 yaş kümesinde %22 ve 20-24 yaş kümesinde de %27,7 düzeyinde seyrederken, tüm yaş kü-meleri için de oldukça yüksek oranlara ulaşmaktadır.⁽¹⁵⁾ Şimdilerde Türki-ye'de her 4 ya da 5 kişiden birisi işsiz olup, bu olgu bir "işsizler ordusu" oluş-turabilecek derecede yaygın boyutlar kazanarak, kronikleşmektedir.

(14) a.g.e., s. 43

(15) DİE, Haziran 1997, Türkiye Ekonomisi, İstatistik ve Yorumlar, s. 151

Planlı dönemde, çeşitli planlarda öngörülen türlü politika ve önlemlere karşın, işsizlik oranının hızla artması üstelik iş gücü artışının %4'ünün yurt dışında istihdam edilmesine rağmen, işsizlik oranının artması, bu alanda yapılan çalışmaların başarılı olmadığını göstermektedir. Bunun anlamı, Türkiye'de planlamanın dengeli bir kalkınmayı gerçekleştirmede etkili olmadığıdır. Çünkü, dengeli kalkınmanın en önde gelen göstergelerinden birisi de, işsizlik sorununa getirdiği çözümlerdir. Gerçekten de planlı kalkınmanın ve bu bağlamda uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların başarısı, her şeyden önce, işsizlik sorununa ne ölçüde çözümler üretebildikleriyle yakından ilişkilidir.

Bilindiği gibi, işsizlik sorununun çözümü üç ana etmende temellenmektedir. Bunlar ya varolan nüfus artışının gerektirdiği çok yüksek bir büyüme hızının gerçekleştirilmesini ya da gerçek büyüme hızlarına uygun bir nüfus artışına yönelmeyi veya her ikisini birlikte gerçekleştirmeyi içermektedir.⁽¹⁶⁾ Ancak, planlı dönemde bu üç ana etmene dayalı dengelerin yeterince kurulamadığı görülmektedir.

Gerçekten de, Türkiye'de planlı dönemde işsizliğin sürekli ve yaygın bir nitelik kazanmasının en başat nedeni, planlarda işsizlik sorununun çözümünün ekonomik büyümenin bir türevi olarak alınmasına ve işsizlik sorununun ekonomik büyümeye paralel olarak kendiliğinden çözümleneceğinin öngörülmesine karşın, yeterli ekonomik büyümenin gerçekleştirilememiş olmasıdır. Nitekim, tüm planlarda, tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere kaydırılması politikalarının benimsenmesine karşın, bu politikaların kaçınılmaz gereğini oluşturan tarım dışı alanlarda hızlı bir istihdam artışı yaratılamamıştır. Bir başka deyişle, planlı dönemde tarım kesiminde çalışan nüfus, planlarda öngörüldüğü oranlarda azaltılamadığı gibi, sanayi kesimi de hedef alınan oranlarda iş gücü çekememiştir. Buna karşılık, hizmetler sektöründe öngörülenin üzerinde artışlar olmuştur. Bu olgu, planlı dönemde ekonomide hedeflenen sanayileşme yönündeki yapısal değişimin yeterince gerçekleştirilemeyeceğini toplumdaki istihdam yapısı yansımından başka bir şey değildir.

Kısacası, planlı dönemde öngörülen ekonomik büyüme gerçekleştirilemediğinden, üstelik de dengesiz bir kalkınma stratejisi içinde işsizlik sorunu bu veri büyümeye bağlanarak ertelendiğinden, sorun giderek kronikleşmiş ve yaygınlık kazanmıştır. Bir başka anlatımla, kalkınma planlarında işsizlik sorununun çözümü tek başına bağımsız bir amaç değil, ama ekonomik büyümenin bir türevi ya da sonucu olarak ele alınmasına karşın, öngörülen büyüme hızlı ve dengeli biçimde gerçekleştirilememiştir. Özellikle de, son üç planda, ekonomik büyümeyi içermeyen, ekonomik istikrarı hedef alan önlemlerle soruna çözüm aranmıştır. Bu bağlamda, sanayileşmeyi, yapısal

(16) N.Ekin, İşsizlik Sigortası, Kamu-İş Y., Ankara 1994, s. 18

ve köklü çözümleri içermeyen, işsizlik sorununun çözümünü bireylerin kişisel girişkenliğine, müteşebbislik ruhunun geliştirilmesine, özel istihdam projeleri uygulanmasına ya da bu sorunu ülke içinde çözmek yerine yurt dışına iş gücü ihracına bırakan, sorunu erteleyici çözümler gündeme getirilmiştir. Bu bağlamda, iktisaden faal nüfusun %4'ü yabancı ülkelere çalışmaya yollanmıştır.

Öte yandan, ikinci ve dördüncü planlarda öngörülen Tarım ve Toprak Reformu, Toplum kalkınması, tarımsal sanayiler ve kırsal yerleşim reformu vb. gibi yapısal düzeltimlerin gerçekleştirilmesindeki başarısızlık da, kırsal Türkiye'deki açık, gizli ve mevsimlik işsizliğin giderek artmasına neden olmuştur. Koşut biçimde, özellikle 1980 sonrasında hızlanan ve işten çıkarılmalarla somutlanan özelleştirme çalışmaları da, işsizlik sorununu ağırlaştıran gelişmeleri içermiştir. Üstelik, işsizlik sorununu kişisel bir yazgı olmaktan çıkarıp, toplumsal bir sorun olduğu anlayışını simgeleyen işsizlik sigortası da bir türlü gerçek yaşama aktarılamamıştır.

Özellikle de, 1980 sonrası dönemde, sosyal devlet anlayışından hızla uzaklaşılması, KİT'lerin özelleştirilmesi girişimleri içinde devletin bir işveren olarak ekonomik yaşamdan dışlanması, buna karşılık istihdam sorununun çözümünün tümüyle özel girişimcilerin insaf ve kararına bırakılması, kısacası devletin işsizlik sorununun çözümünün muhatabı, olmaktan çıkarılması, yani devletin planlama yoluyla ekonominin yönetiminde söz ve rol sahibi olma yönündeki etkinliğinin dışlanması, işsizlik sorununun da giderek ağırlaşmasını beraberinde getirmiştir. Çünkü, unutulmamalıdır ki, planlama, devletin ekonomisinde söz ve rol sahibi olduğu bir sistem içinde anlam ve başarı kazanabilmektedir.

Sonuç olarak, işsizlik sorunu, iş olanaklarının toplumda çalışmak isteyenlerin sayısı kadar hızla arttıracak yapısal önlemlerle çözümlenebilir ve bunun yolu da sanayileşmeden ve dengeli ve hızlı kalkınmayı sağlayacak, kaynak sorunlarını gerçekçi verilere dayandıracak akılcı planlamalardan ve planlamaya içtenlikle inanan siyasal kadrolardan geçmektedir.

KAYNAKLAR

B.Eichengreen and T.J.Hutton(ed) Inter-War Unemployment in International Perspective, Kuwer Academic Publishers, Dordrecht, 1988.

N.Ekin, **İşsizlik Sigortası**, Kamu-İş Y.Ankara 1994.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1963-1967)

T.C. Başbakanlık DPT.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1968-1972)

T.C. Başbakanlık DPT.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1973-1977)

T.C. Başbakanlık DPT.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983)

T.C. Başbakanlık DPT.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1985-1989)

T.C. Başbakanlık DPT.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1990-1997)

T.C. Başbakanlık DPT.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında İşsizlik(1996-2000) ■