

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE ÜRETİM TEKNOLOJİSİ VE İSTİHDAM SORUNU

Doç. Dr. Asım YÜCEL

I. Giriş

Bugün, iktisadi kalkınma ile sanayileşmenin aynı şey olduğu hiç tartışmasız kabul edilmektedir. Sanayileşmenin, bir taraftan sosyal ve ekonomik yapıda hızlı bir değişme ve gelişmeye yol açan dinamik güçleri oluştururken, diğer taraftan da, ülkenin işsizlik sorununa bir çözüm getireceğine inanılmaktadır. Bununla beraber, gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmenin, gerçekte ümit edildiği ölçüde bir istihdam yaratıcı gelişme sağlamadığı, bu ülkelerde hiç değilse kısa dönemde sanayi sektöründeki istihdam artışının emek arzının çok altında bir seyir takibettiği anlaşılmış bulunmaktadır. İkinci Dünya Savaşından buyana gelişmekte olan bir çok ülkenin sanayileşme tecrübesi göstermektedir ki, ekonominin dinamik sektörünü oluşturan sanayi sektöründeki istihdam artış oranı «... şehir nüfus artış oranının gerisine düşmüş olmakla kalmayıp, nüfusun genel büyüme oranının da altına düşmüştür. Bütün Latin Amerika için 1945 - 60 döneminde şehir nüfusunun artış oranı % 4.3, ziraat dışı sektörlerde aktif nüfusun büyüme oranı % 3.9 iken, imalat sanayiinde, yıllık istihdam artış oranı % 2.8 olmuştur (1). Örneğin, «Brezilya'da 1950 - 60 yıllarında şehir nüfusu % 5.4 artmış iken imalat sanayiinde yıllık istihdam artış oranı % 2.6 olmuştur. Dünyanın diğer kısımlarında da durum bundan farklı değildir.» (2)

Bu çalışmanın amacı, gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmenin istihdam üzerine etkisi, kullanılan üretim teknolojisinin seçimi ve

(1) Werner BAER and Michel E.A. HERVE, «Employment and Industrialization in Developing Countries» Quarterly Journal of Economics. Vol. 80, February 1966, s. 89

(2) A.g.m.

bunun istihdam yönünden hasıl ettiği neticeler, üretim ve istihdam arasında ortaya çıkan çatışma ve böyle bir çatışmanın giderilmesi veya yumuşatılmasında takibedilecek politika tedbirlerinin incelenmesi olacaktır.

II. Sanayileşmenin İstihdam Etkisi

Gelişmekte olan ülkelerin büyük bir çoğunluğu bugün, sanayileşme sürecine paralel olarak şiddetini gittikçe artıran bir işsizlik sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bir taraftan nüfus artış oranının yüksek oluşu, diğer taraftan da köyden kente göç hareketinin hızlanması neticesi tarım sektöründeki gizli işsizliğin şehirlerde açık işsizlik haline dönüşmesi işsizlik sorununun en önemli kaynağını teşkil etmektedir. 1960'ların ortalarına kadar kalkınma ekonomisi iktisatçıları, milli gelirin hızla artması halinde, milli gelirdeki nisbi payları aynı kalsa bile fakir grupların artan gelirden daha fazla pay alacakları için maddi durumlarının ve refah seviyelerinin, milli gelirin daha düşük bir seviyede artmasına kıyasla daha iyi olacağı inancında idiler. Fakat günümüzde milli gelir artışına bağlı olarak artan gelir eşitsizliği fakir sınıfları hayal kırıklığına uğratabacak bir seviyeye ulaşmış durumdadır. Daha adil bir gelir dağılımının sağlanması bugün çözümlenmesi gerekli önemli bir sorun olarak ortaya çıkmış bulunmakta ve bu sorunun çözümü için de en uygun aracın yeni istihdam olanakları yaratmak olduğu kabul edilmektedir⁽³⁾. Bu yüzden de gelişmekte olan ülkelerde istihdam sorunu önemini bir kat daha artırmış durumdadır. Fakat gelişmekte olan ülkelerde üretim artışı ile istihdam artışı birbirine ters düşen iki amaç olarak görünmekte ve söz konusu ülkeler bu iki alternatiften birini seçme durumunda kalmaktadırlar.

II.1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Üretim - İstihdam İlişkisi ve Teknoloji Seçimi

Eğer bir ekonomide tek tip, homojen bir mal üretilseydi ve üretim fonksiyonu faktörlerarası ikameye olanak sağlayan iki değişkenli (emek ve kapital gibi) bir fonksiyon olsaydı cari üretim ile cari istihdam seviyesindeki artışlar arasında bir çatışma olmayacaktı ve bol faktörün kıt faktör yerine ikame edilerek büyük ölçüde

(3) David MORAWETZ, «Employment Implications of Industrialization in Developing Countries : A survey» The Economic Journal, Sep. 1974, s. 499

kullanılması ile hem toplam üretimi ve hem de toplam istihdamı azami ölçüde artırmak mümkün olacaktı. Ama gerçek hayatta, üretim faktörlerinin ikiden fazla olması, çoğu kere faktörlerarası birleşim oranlarının sabit olması ve üretilen malların çok sayıda bulunması üretimle istihdam arasında bir çelişkinin ortaya çıkmasına yol açmaktadır ve gelişmekte olan ülkelerde bugün karşılaşılan durum da budur (*).

Gelişmekte olan ülkelerde genel olarak vasıfsız emek boldur. Bu sebeple bu ülkelerde kapital yoğun tekniklerden ziyade emek yoğun tekniklerin kullanılması mantıki bir zorunluk olarak görünmekte fakat gerçekte yapılan ise kapital yoğun tekniklerin kullanılmakta olmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda, yeni kurulan endüstri dallarında emek yoğun tekniklerin kullanılmasını engelleyen faktörler arasında; bu ülkelerin kullanımına açık üretim tekniklerinin sayılı miktarda olması, mevcut üretim tekniklerinin çoğu kere faktörlerarası ikameye olanak tanımaması ve nihayet gelişmiş ülkelerden transfer edilen tekniklerin nisbi olarak kapital yoğun olması gibi güçlükler yanında, diğer önemli nedenler de mevcuttur.

1950 ve 1960'larda elde edilen tecrübeler göstermektedir ki, emek yoğun tekniklerin mevcudiyeti halinde dahi bir çok yeni gelişmekte olan ülke emek yoğun teknikleri seçmemektedirler. Böyle bir davranışın gerisinde yer alan nedenler çeşitlidir :

a) Bir çok hallerde gelişmekte olan ülkeler için yararlı olan teknoloji, gelişmiş olan ülkelerde aşağı yukarı 50 veya 100 yıl önce kullanılmış olan ve artık kullanılmaz durumda olan teknolojilerdir. Böyle bir teknolojiyi materyelize eden kullanılmış makine ve tesisler mevcut olsa ve satın alınabilse bile bunlar için gerekli yedek parçayı imal edecek endüstrilerin kurulması gerekeceğinden söz konusu teknolojinin seçimi ekonomik olmayacaktır.

b) Nisbi olarak emek yoğun tekniklerden oluşan makine ve tesislerin etkin bir şekilde çalıştırılabilmesi için yeterli ölçüde yönetici, teknisyen, denetici ve eğitilmiş işçiye ihtiyaç vardır. Gelişmekte olan ülkelerde bu gibi faktörler kıttır. Bu sebeple yüksek va-

(4) F. STEWART and P. STREETON, «Conflicts Between Output and Employment Objectives in Developing Countries» Oxford Economic Papers, Vol.23, No : 12, July 1971, s. 145 - 68

sıfta insan emeğine ihtiyaç göstermeyen ve büyük ölçüde otomasyona dayanan üretim teknikleri (ki mahiyeti itibariyle kapital yoğun teknikleridir) tercih edilmektedir (5).

c) Gelişmekte olan ülkelerde takibedilen yerli sanayii teşvik politikası da bu ülkelerde kapital yoğun tekniklerin kullanılmasına yol açmaktadır. Bilindiği gibi, kârını maksimum seviyeye ulaştırmayı amaç edinen müteşebbisin optimum üretim faktörleri terkibi seçerken göz önünde tutacağı başlıca faktörlerden biri de üretim faktörleri fiyatlarıdır. Üretim faktörlerinin nisbi fiyatları değiştiğinde firmalar fiyatları nisbi olarak düşen üretim faktörünü daha fazla kullanacaklar ve pahalı üretim faktörü yerine ucuz üretim faktörünü ikame edeceklerdir. Gelişmekte olan ülkelerde «Dondurulmuş üç önemli fiyat grubu : döviz fiyatları, faiz hadleri ve siyasi fiyatlar ve nedret kıymetinin çok üstünde tutulan ileri sektör ücretleri teknoloji seçimini belirli bir yöne itmektedir» (6). Birçok gelişmekte olan ülkede milli paraların dış satınalma gücünün daha yüksek seviyede tutulması, bir taraftan ihraç mal üreten endüstrilerin gelişmesini önlerken diğer taraftan ithal ikamesi üreten sınavi işletmelerin gelişigüzel kurulmasına yol açmakta ve böyle bir gelişme de kapital yoğunluğu daha yüksek teknikleri daha kârlı bir hâle getirmektedir. Faiz haddinin hükümet tarafından düşük bir seviyede tutulması, emek kullanımının suni olarak pahalı hale sokulması müteşebbisleri emek yoğunluğu daha düşük teknikleri seçmeğe zorlamaktadır. Örneğin; döviz fiyatlarının düşük olması, ithal edilen makineler için sübvansiyon ödenmesi sınavi krediler için daha düşük bir faiz haddinin uygulanması, düşük gümrük vergisi, yatırım için vergi indirimi gibi uygulamalar kapital yoğun tekniklerin tercih edilmesini teşvik etmektedir (7).

Yukarıda sözü edilen son üç neden arasında vasıflı işgücü ve yönetici personel kıtlığı, üzerinde daha fazla durulması gereken önemli bir konuyu teşkil etmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde yönetici personel ve vasıflı emeğin kıtlaması bu ülkelerde kapital yoğun tekniklerin kullanılmasını zorunlu

(5) Albert O. HIRSCHMAN, The Strategy of Economic Development, New Haven : 1958, Yale University Press, s. 145

(6) Demir DEMİRGİL, «Teknolojinin İktisadi Meseleleri» s. 7. İçinde : (Teknoloji ve İktisadi Kalkınma Milletlerarası Semineri, 5 - 8 Mayıs 1969, İstanbul, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını)

(7) D. MORAWETZ, a.g.m., s. 518

hale getirmektedir. «Bir çok az gelişmiş ülkeler fiziki kapitalden çok vasıflı emekten büyük ölçüde yoksun bulunmaktadır. Bu sebeple bazan daha az tamir ve bakımı gerektiren çok pahalı makineleri, kapital - vasıfsız emek oranını yükseltmesine rağmen, büyük ölçüde vasıfsız emek kullanımına olanak sağlayan ucuz veya ikinci el makinelere tercih etmektedirler (8).

Vasıflı emeğin kapital ve vasıfsız emek yanında, üçüncü önemli bir üretim faktörü rolünü oynaması vasıfsız emeğin gerçek miktarı ile efektif miktarı arasında bir ayırım yapılmasını gerektirmektedir. Eğer bir ülkede mevcut vasıfsız emek miktarının istihdamın tüm olarak sağlayacak vasıflı emek yeteri ölçüde yoksa efektif vasıfsız emek gerçek vasıfsız emek miktarından daha az olacaktır.

Bu izah tarzına göre, az gelişmiş ülkelerde vasıfsız emeğin bol bulunması hernekadar mantıkî olarak emek yoğun tekniklerin daha fazla tercih edilmesini gerektirmekte ise de gerçekte vasıfsız emek arzının efektif miktarının düşük olması bu ülkelerin nisbeten kapital yoğun teknikleri tercih etmelerine yol açmaktadır.

Bununla beraber, gelişmekte olan ülkelerde teknolojik seçimi ve istihdam sorununa uzun dönem açısından bir yaklaşımda bulunduğu zaman ve sanayi sektöründe hasıl olan üretim artışının ekonominin diğer sektörlerinde meydana getireceği istihdam olanakları da göz önünde tutulduğunda üretim ile istihdam arasındaki ilişkinin doğru yönlü olduğu söylenebilir.

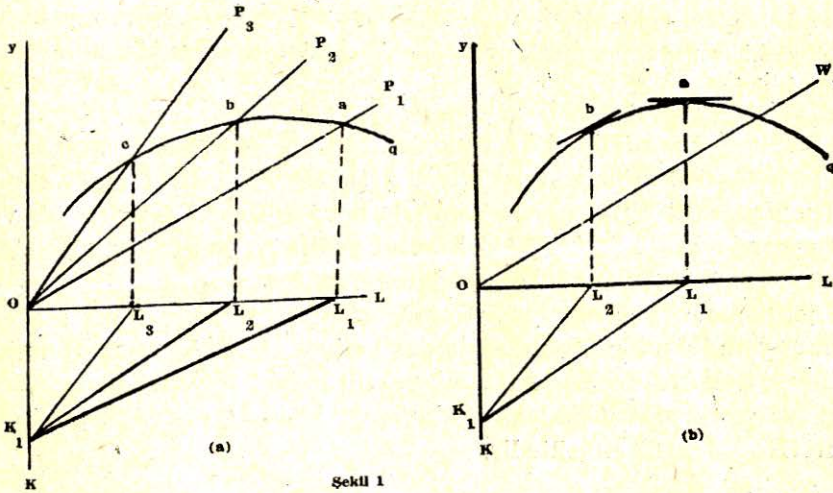
Emek yoğun tekniklere kıyasla kapital yoğun teknikler üretim seviyesini daha fazla artırıcı bir etkiye bulunduğuna göre üretimde kapital yoğun tekniklerin kullanılması bir taraftan toplam tasarrufların daha fazla artışına yol açarken diğer taraftan da artan gelirin daha büyük bir kısmının tasarruf meyilleri yüksek olan kapitalist veya müteşebbis sınıfların eline geçmesine ve böylece daha hızlı bir kapital birikimine olanak sağlamış olacaktır (9). Daha hızlı bir kapital birikimi uzun dönemde, kıt olan kapital faktöründe nisbi bir bolluşma sağlayarak daha fazla emeğin istihdam edilebil-

(8) H. MYINT, The Economics of the Developing Countries, Hutchinson and Co., London : 1964, s. 137 (W. BAER and M. E. A. HERVE a.g.m., den naklen, s. 99)

(9) W. Paul STRASSMANN, Technological Change and Economic Development, Cornell University Press, New York : 1968, s. 118

mesine imkân verir ⁽¹⁰⁾. Böyle bir durumu geometrik olarak şekiller yardımı ile de açıklayabiliriz.

Şekiller de K : Kapitali, L : emeği, y : toplam üretim miktarını, OP doğrularının L eksenine göre eğimleri emeğin ortalama produktivitesini, q eğrisi : kapital miktarı sabit tutulup emek miktarı artırıldığında elde edilecek toplam üretimi, K_1L_1 , K_1L_2 ve K_1L_3 doğru parçalarının L eksenine göre eğimleri çeşitli kapital yoğunluklarını ve OW doğrusunun L eksenine göre eğitimi de ücret miktarını göstermektedir. Kapital yoğunluğunun artmasına bağlı olarak emeğin ortalama produktivitesinin artması da OP doğrularının sağdan sola doğru (OP_1 den OP_3 'e doğru) kaymasıyla ifade edilmektedir ⁽¹¹⁾.



Şekil 1

Şekil 1 - b'de, a noktası maksimum üretimi, b ise artık değer maksimum olduğu üretim seviyesini temsil etmektedir. Kısa dönemde ünite kapital başına üretimi nisbi olarak emek yoğun teknolojiyi uygulamakla daha fazla artırmış olsak bile gelirin daha bü-

(10) Nusret EKİN, Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de Eşsizlik, İstanbul, 1971, s. 159 - 60

(11) Bkz. Amartya Kumar SEN, Choices of Techniques, Oxford, Basılı Blackwell; 1972, s. 18 - 19

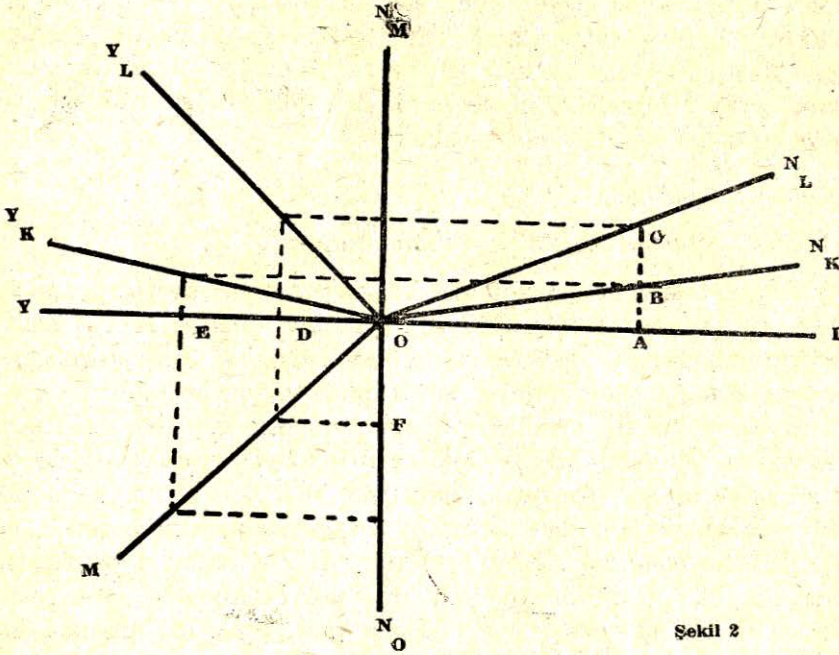
yük bir kısmı ücret olarak ödeneceği için uzun dönemde yatırımların daha ağır bir tempo ile artmasına, dolayısıyla istihdam hacminin nisbeten daha düşük bir oranda genişlemesine yol açacaktır. Öte yandan, daha kapital yoğun teknolojinin kullanılışı, kısa dönemde ünite kapital başına üretimi düşürmüş olsa bile yatırıma yöneltebilecek artık değer (Şekil 1 - b'de, toplam üretim - toplam ücret) daha yüksek olması sebebiyle uzun dönemde kapital yoğun teknolojinin kullanılması hem üretimi ve hem de istihdam seviyesini daha fazla artırıcı bir rol oynayacaktır.

Diğer taraftan, hernekadar imalât sektörü istihdam yaratma yönünden ana kaynağı teşkil etmiyorsa da bu sektördeki gelişmelerin uzun dönemde ekonominin diğer sektörlerinde istihdamı önemli ölçüde artıracığı söylenebilir ⁽¹²⁾. İmalât sektöründe yapılan ve kapital yoğun üretim tekniğinin uygulandığı bir yatırımın çoğaltan etkisiyle diğer sektörlerde (özellikle hizmetler sektöründe) hasıl edebileceği istihdam artışını geometrik olarak aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz.

Şekilde, I : imalât sektöründeki belli bir yatırım miktarını, N_m : imalât sektöründeki istihdam artışını, y : üretim miktarını, N_o : imalât sektörü dışındaki sektörlerdeki istihdam artışını, N_K ve N_L sırasıyla üretim tekniğinin kapital yoğun ve emek yoğun olması hainde imalât sektöründe yapılmış olan bir yatırımın hasıl edeceği istihdam artışlarını, y_L ve y_K , sırasıyla, emek yoğun ve kapital yoğun tekniklerin kullanılması halinde imalât sektöründeki üretim artışlarını ve M de imalât sektöründeki bir üretim artışına bağlı olarak imalât dışındaki sektörlerde hasıl olacak istihdam artışını (N_o) temsil etmektedir.

Şekilde görüldüğü gibi, imalât sektöründe yapılmış olan OA miktarında bir yatırım, kapital yoğun üretim tekniğinin kullanılması halinde, AB, ve emek yoğun üretim tekniğinin kullanılması halinde ise AC, kadar bir istihdam artışı sağlamaktadır. Fakat kapital yoğun tekniklerin kullanılması halinde imalât sektöründe istihdam artışı düşük bir seviyede olmasına karşılık emeğin prodüktivitesi - emek yoğun teknik kullanılmasına kıyasla - daha yüksek

(12) Walter GALENSON, «Economic Development and the Sectoral Expansion of Employment» International Labor Review, LXXXVIII, June 1963, s. 506 - 7



Şekil 2

olduğundan toplam üretimde o ölçüde yüksek olacaktır. İmalât sektöründeki bir üretim veya gelir artışı diğer sektörler için bir talep artışı yaratacağından artan talebe bağlı olarak bu sektörlerde de belli ölçüde bir istihdam artışına yol açacaktır. Diğer sektörler arasında özellikle ticaret ve hizmetler sektörü büyük ölçüde emek yoğun teknikler kullandığı için bu sektörlerde istihdam artışı daha yüksek olacaktır.

III. Gelişmekte Olan Ülkelerde Emek Yoğun Teknoloji Kullanma Olanaklarının Artırılması İçin Alınabilecek Tedbirler

III.1 Üretim Yapısının Değiştirilmesi

Bir ekonomide genel olarak daha çok emek yoğun üretim teknikleri mi yoksa kapital yoğun üretim teknikleri mi kullanılması gerektiğini saptayan en önemli faktör milli hasılının bileşimidir. Milli hasıla eğer büyük ölçüde emek yoğun teknolojiyi gerektiren mal-

lardan oluşmakta ise ülkede daha çok emek yoğun teknikler kullanılacaktır. Bir ülkede hangi mal ve hizmetlerin üretileceği ise yurtiçi ve dış talebin yapısına bağlıdır. Diğer bir ifade ile yurtiçi üretimin yapısını yurtiçi tüketicilerin, devletin, özel yatırım sahiplerinin ve yabancıların harcamaları oluşturacaktır.

III.1.1 Tüketici Talebi ve Üretim Yapısı

Tüketici talebinin yapısındaki bir değişme ile üretim yapısını etkilemek mümkün olabilir. Bilindiği gibi bir ülkede zengin sınıflarla fakir sınıfların tükettikleri mallar arasında önemli farklılıklar vardır. Zengin sınıflar daha çok kapital yoğun teknikleri gerektiren dayanıklı tüketim malları yoğaltırken fakir sınıflar daha çok emek yoğun teknikleri gerektiren zaruri ihtiyaç mallarını yoğaltmaktadır. Peru, Şili, Arjantin, Brezilya, Meksika ve Hindistan'da gelirin yeniden dağılımının istihdam üzerine etkisi incelenmiş ve araştırmaların çoğu fakir grupların tükettikleri malların büyük bir kısmının zengin grupların tükettikleri mallara kıyasla daha emek yoğun olduğunu göstermiştir⁽¹³⁾. Buna göre gelir dağılımında fakir sınıflar yararına bir değişiklik ülkede emek yoğun teknikler kullanma olanaklarını artıracaktır.

III.1.2 İhracata Dönük Sanayiinin Geliştirilmesi ve Üretim Yapısı :

Gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme ile birlikte istihdam sorununa da bir çözüm getirebilmeleri için sınai mal ihracatını artırmaları gerekmektedir. Gelişmekte olan bazı ülkelerin bu alandaki başarıları diğerleri için ümit verici görünmektedir. 1960'ların sonlarında bazı yeni gelişmekte olan ülkelerin ihracatında sınai mamullerin nisbeti önemli bir seviyeye yükselmiş bulunmaktadır. Örneğin, 1969'da bu nispet Hong Kong için % 67.4, Güney Kore için % 60.8 ve Tayvan için % 57.0 gibi oldukça yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. Diğer bazı ülkelerde sınai mamullerin ihracat içindeki payı aynı yılda daha düşük olmakla beraber küçümsenmeyecek bir seviyeye ulaşmış durumdadır. Örneğin, bu oran Yugoslavya, Hindistan,

(13) D. MORAWETZ, a.g.m., s. 506

Pakistan ve Meksika'da sırasıyla % 34.2, % 30.0, % 28.1 ve % 27'dir (14).

İkinci Dünya Savaşını takibeden yıllarda gelişmekte olan ülkelerde sanayileşme daha çok ithalâtı ikame yönünde olmuştur. Üretimde kullanılan teknikler daha çok kapital yoğun teknikler olmuş ve yukarıda da izah edildiği gibi böyle bir sınaileşmenin istihdam yaratma etkisi düşüktür. Halbuki bugün büyük ölçüde emek yoğun teknikleri kullanan, ihracat sanayilerini geliştirmek mümkün görünmektedir.

Aşağıdaki faaliyet alanları ihracat malı üreten endüstri kolları olarak sınıflandırılabilir.

- a. Mahalli ham madde işleme sanayiileri,
- b. İthal ikame sanayiilerinden ihraç malı sanayii haline dönüştürülebilme özelliğine sahip sanayiler,
- c. Emek yoğun mal üreten sınaî kolları (özellikle, dokuma, spor malzemesi, ayakkabı, oyuncak ve benzeri).
- d. Dik olarak entegre olmuş uluslararası sanayiilere tamamlayıcı bir ihtisas kolu teşkil eden emek yoğun üretim faaliyetleri.

Az gelişmiş ülkeler için yukarıda sözü edilen ilk iki olanığın sınavi mamul ihracatını geliştirme yönünden fazla bir ümit vadetmediğine inanılmaktadır. Mahalli ham madde işleme sanayii yolu ile ihraç sanayiini geliştirme olanakları zayıf görünmektedir. Çünkü; bir defa, ham maddeyi yurtiçinde işlemekle elde edilen katma değer toplam değer düşük bir yüzdesini teşkil etmektedir. İkinci olarak, hem maddeyi işleme prosesi - özellikle maden işleme - büyük ölçüde kapital yoğun tekniklere dayanmaktadır. Son olarak ta gelişmiş ülkelerde işlenmiş ham madde için daha yüksek gümrük tarifesi uygulanmaktadır. Diğer taraftan, ithalâtı ikame sanayilerinin ihraç sanayiine dönüştürülmesi olanakları da bir hayli zayıftır. Çünkü, yüksek bir gümrük korunağının gölgesinde varlıklarını

(14) G.K. HELLEINER, «Manufactured Export from Less-Developed Countries and Multinational Firms» The Economic Journal, Vol. 83, March 1973, s. 24

sürdüren bu sanayi kollarının maliyetleri yüksek olduğu için dış pazarlarda rekabet edebilme güçleri yoktur. Ancak gelişmekte olan ülkeler arasında ortak pazarların teşkili halinde söz konusu sanayi kollarının ihracatlarını artırmak mümkün olabilir⁽¹⁵⁾. Emek yoğun sınai malların ihracına gelince, gelişmekte olan küçük ülkeler yönünden bu mallar için dış piyasalarda önemli bir pay elde etme olanakları varsa da bütün gelişmekte olan ülkelerin aynı yola başvurmaları halinde, gelişmiş ülkelerde söz konusu malların ithali için konulmuş olan tahdit ve sınırlamaların arttırılması ihtimali büyüktür. Çünkü aynı mallar gelişmiş ülkelerde büyük ölçüde himaye edilmiş şartlar altında üretilmektedir.

Bununla beraber, 1960'ların ortalarında ortaya çıkan bir uluslararası gelişme az gelişmiş ülkelerin emek yoğun ve ihracata dönük üretimlerini geliştirebilme olanaklarını artırma özelliğine sahiptir. Bu da dikey olarak entegre olmuş uluslararası sınai şirketlerin üretim faaliyetlerinin emek yoğun teknikleri gerektiren bazı kısım veya bölümlerini emeğin bol ve ucuz bulunduğu az gelişmiş ülkelerde yapma girişimleridir.

III.2 Gelişmekte Olan Ülkelerin Sınai Mamül İhracı ve Çok Uluslu Şirketler

Bugün birçok Japon ve Amerikan firmaları için semi-kondoktörler, supaplar, ayarlayıcılar (tuners) ve diğer tamamlayıcı parçalar Hong Kong, Singapur, Güney Kore, Tayvan ve Meksika'da imal edilmekte veya monte edilmekte; giyim eşyaları, eldiven, deri valiz ve beyzbol topları Batı Hint Adalarında, Güney doğu Asya ve Meksika'da dikilmektedir. İngiltere, Amerika ve Japon firmaları için bazı otomobil parçaları çeşitli az gelişmiş ülkelerde üretilmektedir. Örneğin, radyo anteni Tayvan'da, piston küpeleri ve silindirler Güney Kore'de ve Tayvan'da, otomobil lambaları Meksika'da, fren teçhizatı Hindistan'da akü ve yaylar Taylant'ta imal edilmektedir. Bunlara ilâveten, televizyon, radyo, dikiş makinesi, hesap makineleri dahil elektrikle işleyen diğer araçlar, gereçler, aletler ile makine ve parçaları, motorlar, bisiklet parçaları, daktilo makinesi,

(15) S.B. LINDEER., An Essay on Trade and Transformation (Almaquist and Wicksell, 1961, s. 86 - 109) G.K. Helleiner, a.g.m., den naklen, s. 26

fotoğraf makinesi, optik aletler ve benzerleri büyük ölçüde az gelişmiş ülkelerde üretilmektedir (16).

Uluslararası veya çok uluslu şirketlerin az gelişmiş ülkelerdeki yatırım ve ticari faaliyetlerinin zorunlu ve önemli bir gelişmenin başlangıcını teşkil ettiğine inanmak için kuvvetli sebeplerin mevcut olduğu ileri sürülmektedir. Tarihi bir gelişim açısından ele alınca yabancı yatırım şeklinin önce ham madde üretimine, sonra ithâl ikamesi endüstrilerine kaydığı ve şimdi de az gelişmiş ülkelerde ihracat için imalât girişiminde bulunduğu gözlenmektedir. Böyle bir gelişmenin az gelişmiş ülkelerin de yararına olması gerekir, çünkü : materyel işleme ve tamamlayıcı parça imalâtı üzerinde ihtisaslaşma, sınai mamullerin ihracatını artırmaya çalışan gelişmekte olan ülkeler için, başlıca veya hiç olmazsa, en kolay bir yol olma özelliğindedir (17).

Az gelişmiş ülkelerde yatırım yapacak çok uluslu şirketlerin kararlarını etkileyen başlıca iki faktör vardır : kâr haddi ve risk. Kâr haddini saptayan ana faktörler ise : işçilik masrafları, ulaşım masrafları ve hükümet politikasıdır (18).

Az gelişmiş ülkelerle gelişmiş olan ülkeler arasındaki fert başına önemli gelir farkları, diğer faktörler yanında, bu ülkelerdeki ücret farklılıklarının en önemli bir kaynağını teşkil etmektedir. İki grup ülkeler arası fert başına gelir farklılıklarının önümüzdeki bir kaç on yıllık devrede artacağı kabul edilmektedir (19). Buna bağlı olarak uluslararası ücret farklılıklarının (hem vasıflı ve hem de vasıfsız emek için) yükselebileceği söylenebilir. Bunlara ilâveten iyi gıda, daha iyi sağlık şartları ve eğitimdeki gelişmeler uluslararası emeğin kalite ve produktivitesindeki farklılıkları da önemli ölçüde azaltacaktır.

Öte yandan, önümüzdeki devrelerde uluslararası deniz ve hava ulaşım ücretlerinin nishi olarak düşeceği söylenebilir. Telekomünikasyon ücretlerindeki düşme ve bilgi sayar teekniklerinin yazışma ve bilgi dağıtımında kullanılması uluslararası iş kararlarında «me-

(16) G.K. Helleiner, a.g.m., s. 29

(17) A.g.m., s. 31

(18) William A. DYMSZA, Multinational Business Strategy, McGraw - Hill Book Company, New York 1972, s. 175 - 204

(19) G.K. Helleiner., a.g.m., s. 34

safe» denilen problemin önemini azaltacaktır. Ayrıca, değerine kıyasla ulaşım masrafı düşük olan malların seçilmesi ulaşım masrafı sorununun önemini azaltacaktır (20).

Çok uluslu şirketlerin az gelişmiş ülkelerde sınai mamul ihracatına yönelik yatırımları açısından söz konusu ülkelerdeki hükümet politikaları genellikle olumlu yöndedir. Gelişmekte olan ülkelerde sınai mamul ihracatı çeşitli şekillerde teşvik edilmektedir. Vergi muafiyeti, kredi teminindeki koaylıklar, ihracatçılara düşük faizle kredi sağlanması, sübvansiyonlar, döviz kontrolünden muafiyet gibi teşvik tedbirleri bunlar arasındadır.

Bununla beraber, çok uluslu şirketlerin az gelişmiş ülkelerde yatırımlarını etkileyen diğer önemli faktör risk ve belirsizliktir. Az gelişmiş ülkelerde yapılacak yatırımlar için risk, «... millileştirme tehlikesi, kazançların transferindeki güçlükler, devalüasyon olasılığı, siyasi istikrarsızlık ayırıcı kanunlar, davranışlar ve vergiler, şiddetli enflasyon, aşırı milliyetçilik, işçi sendikalarının yaratacağı sorunlar, ayaklanma ve savaşların doğuracağı hasar» (21), gibi bilinen faktörler kadar, bir malın üretimini çeşitli kısımlara ayırarak bu kısımların bazılarını (emek yoğun olanları) ilk defa başka bir ülkede üretmenin veya monte etmenin güçlük ve tehlikelerini de kapsamına almaktadır. Burada önemli olan sadece yatırımın yapıldığı zamandaki şartlar değil fakat aynı zamanda daha sonra ortaya çıkabilecek değişimlerdir. Satışlar, maliyetler, fiyatlar rekabet ve yatırımın kârlılığı ile ilgili tahmin güçlükleri; teknoloji değişimleri, talepteki kaymalar, ekonomik büyümedeki yavaşlama ve çeşitli ülkelerdeki konjonktürel dalgalanmalar çok uluslu şirketin gözönünde tutması gerekli en önemli belirsizlikleri teşkil etmektedir (22).

Bugün çok uluslu şirketler çeşitli sigorta olanakları ve himaye sağlayıcı yollardan yararlanarak, haber alma sistemlerini ve tahmin prosedürlerini geliştirerek kendilerini önemli ölçüde risk ve belirsizliğe karşı koruyabilecek durumdadırlar. Çok uluslu şirketlerin bağlı bulunduğu ana ülkelerin hükümetleri ve uluslararası ku-

(20) Örneğin, saat, kıymetli metaller için ulaşım masrafı kıymetlerinin % 1, zirai makineler, makine parçaları, fotoğraf malzemesi ve benzeri mallar için % 2-4 civarında olmaktadır.

(21) W.A. DYMSZA, a.g.m., s. 200

(22) a.g.e., s. 200

ulusların sağladıkları yatırım garantileri, kredi sigortası ve borçlanma programları söz konusu şirketlerin risklerini azaltıcı gelişmeler teşkil etmektedir (23).

III.3 Az Gelişmiş Ülkelerin Kendi Teknolojilerini Kendilerinin Üretmesi.

Az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkelere transfer ettikleri teknolojilerin esas olarak kapital yoğun olması ve bu ülkelerin piyasa şartlarına ve mevcut kaynaklarına uygun olmaması karşısında az gelişmiş ülkeler tarafından başvurulabilecek diğer bir seçenek te kendi teknolojilerini kendilerinin üretmesidir.

Az gelişmiş ülkelerin yeni teknoloji üretmeleri iki farklı yoldan yapılabilir : Ya yerli müteşebbis ve mühendislerin dış ülkelerle ilişkilerini keserek onları icadçı olmaya zorlamak veya Araştırma ve Geliştirme merkezleri kurarak ülke ekonomisi için en uygun teknolojilerin yaratılması yolunda bilinçli bir çaba ve gayret göstermektedir. Bunlardan birinci seçenek Çin Halk Cumhuriyeti tarafından tecrübe edilmiş olup kapitalist veya karma ekonomi düzenine sahip ülkeler için fiilen uygulanabilme olanağı yoktur. İkinci seçeneğin ise ancak uzun dönemde başarılı olması mümkündür. Çünkü az gelişmiş ülkelerde yerli teşebbüsler genellikle kendi araştırma ve geliştirme olanaklarını iyileştirmek veya bu konuda ülke dışındaki kurumlarla işbirliğini gerektiren faaliyetleri finanse etme yöneliminde değillerdir (24). Bunun başlıca sebebi, yerli işletmelerin yeni üretim teknikleri ve metodlarını yaratmak ve geliştirmek için gerekli finansal ve insangücü kaynaklarına sahip olmamalarıdır. Bir ülkede yeni teknolojilerin yaratılabilmesi veya hiç değilse gelişmiş ülkelere transfer edilen teknolojilerin ekonominin talep yapısı, piyasa büyüklüğü ve faktör teçhizatına göre adapte edilebilmesi için gerekli insan unsurunun sağlanabilmesi asgari seviyede bir sosyo-kültürel ortamın mevcut olmasını gerektirir. «Modern psikolojiye göre fertlerin hareketleri başlıca üç ana grupta toplanabilir : a) İçten gelen hareketler, bunlar öğrenilmez; b) Eğitimle kazanılan ka-

(23) a.g.e., s. 201

(24) Jack BARANSON, «Technical Improvement in Developing Countries», Finance and Development, Vol. II, No : 2, June 1974, s. 2-5

biliyetler ve c) Tecrübeyle kazanılan görüş kabiliyeti. Buna göre yenilik yaratmak; hem yaratılıştan gelen ve hem de sonradan edinilen kabiliyetler sonucu ortaya çıkar» (25). Az gelişmiş ülkelerin bu bakımdan en önemli eksikliği eğitim ve tecrübe yetersizliğidir.

Endüstrinin teknik ve ekonomik konularına ilişkin bilimsel inceleme ve deneyleri ifade eden araştırmave geliştirme faaliyetlerini başlıca üç kategoride toplamak mümkündür :

1) Temel araştırma, 2) Uygulamalı araştırma ve 3) Geliştirme. Temel araştırmada gaye, bilimsel bilginin sınırlarını genişletmek olduğu halde, uygulamalı araştırmanın hedefi, problemlere pratik bir çözüm yolu bulma ve bir çıkar sağlamadır. Geliştirme ise, temel ve uygulamalı araştırmalardan elde edilen sonuçların, faydalı maddeler, araç, mamul, sistem veya üretim metodları ortaya koymak veya mevcut olanları geliştirmek amacıyla kullanılmasını ifade eder (26). Bu faaliyetlerin başarı ile yürütülebilmesi için yeteri ölçüde yetişmiş personele ihtiyaç vardır. Böyle bir ihtiyacı az gelişmiş ülkelerin kısa bir zaman devresinde karşılama olanakları yoktur.

Kendi teknolojilerini üretebilme yönünden başarılı olmuş iki ülkenin (Çin ve Japonya) tecrübelerinden burada kısaca bahsetmekte ve bu tecrübelerden yeni gelişmekte olan ülkeler için ne gibi dersler elde edilebileceğini özetlemekte yarar vardır.

III.3.1 Japon Tecrübesi

Japon hükümeti 1950'lerin ortalarından bu yana bilinçli bir politika uygulamasına geçerek ülkenin kendi teknolojik gelişmesini kendisinin sağlayabilmesi olanaklarını yaratmıştır.

Japon hükümetinin politikası başlıca iki temel prensibe dayanmaktadır. Birincisi, çok uluslu şirketlerin Japonya'daki yatırım faaliyetlerini sınırlandırmak ve bu şirketlerin ülkeye yapmış oldukları teknoloji transferlerinde koymuş oldukları bazı sınırlamaları (ör-

(25) Vural F. SAVAŞ, Kalkınma Ekonomisi, İstanbul : 1974, s. 174 (dipnotu 20'den alınmıştır.)

(26) Güney DEVREZ, «İşletmelerde Araştırma ve Geliştirme Fonksiyonu» Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt : XXV, No : 4, Aralık - 1970, s. 237 - 40

neğin, üretilen malın ihraç edilmemesi gibi) kaldırmak; ikincisi de, ulusal firmaları çeşitli şekillerde teşvik etmek ve araştırma ve geliştirme programlarının finansmanında özel sanayi ile işbirliği yapmaktır. Hükümet politikası ile iki yönlü bir amaç gerçekleştirilmek istenmektedir; bir taraftan dışarıdan en üstün teknikleri transfer ederek ulusal şirketlerin dış piyasalarda rekabet edebilmeleerini sağlamak diğer taraftan da bazı sanayi kollarında Japonya'nın kendi dizayn ve mühendislik bazını kurarak kendi teknolojisini üretmesini teşvik etmektir.

Bu politikanın ışığı altında, Japonya, özellikle dokuma, oyuncak, çelik, otomotiv sanayii, suni elyaf, makine ve gemi inşaatı sanayii kollarında, en modern üretim tekniklerini uygulayarak hızlı bir genişleme hareketine girerken bilgi sayar sanayiinde 5 yıllık bir araştırma ve geliştirme programını da uygulamaya koymuştur. Hükümetin de finansmanına katıldığı bu programa paralel olarak bazı sanayi kollarında (dikiş makineleri, çelik, otomotiv sanayii v.b.) günlük üretim hizmetlerinin konsolide edilmesi ve alınacak diğer tedbirlerle ulusal teknolojinin geliştirilmesi ve teknolojik yapının rasyonilize edilmesi amaçlanmaktadır (27).

III.3.2 Çin Tecrübesi

Çin Halk Cumhuriyeti'nde, gerek yabancı teknoloji ve gerekse ulusal teknolojiyi geliştirme yönünden farklı bir politika izlenmiştir.

1960'ların başlarına kadar, özellikle 1958 yılında girilen «Büyük Atılım» (Great Leap Forward)'a gelinceye kadar Çin sınai gelişmesi üretim teknolojisi ve organizasyonu yönünden tamamıyla Rus teknisyenlerinin vesayeti altında yürütülmüşken 1960'lardan itibaren Çinliler kendi fabrikalarını kendileri kurmaya, ulusal dizayn ve mühendislik bilgilerini geliştirmeye başlamışlardır. Takibedilen politikanın başlıca amacı, sınai hizmetlerin teknik kontrolünü geniş halk kitlelerine yaymak ve teknik dizayn ve yeni teknolojilerin uygulanmasında bölgesel üretim birimlerinin istihdamını sağlamak, çeşitli seviyelerdeki işletme yöneticilerini yetiştirmek,

(27) Jack BARONSON, a.g.m., s. 4 - 5. Aynı zamanda Bkz. Tayyar SADIK-LAR, Kalkınma Yolunda Japon Örneği ve Türkiye, Ankara; 1971, s. 201 - 4

yeni mal dizaynlarının, imalât veya ham madde işleme alanında yeni tekniklerin geliştirilmesini sağlamaktır.

Buna göre Çin'de, bugün sınai gelişme ve üretim teknolojisi politikasına yön veren başlıca prensipler :

1) Emeğin kapital yerine ikamesi için bütün olanakların kullanılması, 2) teknolojinin ülke çapında yayılması, 3) mevcut materyel ve işgücünün kullanılarak geniş ölçüde bir kapital ve maharet birikiminin sağlanması, 4) ülkenin şart ve kaynaklarına uygun düşecek ulusal teknolojinin üretilip geliştirilmesinin teşvik edilmesi ve 5) dışarıdan en son teknolojik gelişmeyi ihtiva eden makine ve teçhizatı satın alarak bu tekniklerin kendi ihtiyaç ve şartlarına göre yudurulmasıdır (28).

III.3.3 Japon ve Çin Tecrübesinden Alınacak Dersler

Japon ve Çin tecrübesi gelişmekte olan diğer ülkelerin takibedecekleri teknoloji politikası için yol gösterici bir özellik taşımaktadır. Buna göre :

1) Az gelişmiş ülkeler uzun vadede de olsa kendi teknolojilerini kendileri üretmek durumundadırlar. Çünkü bu ülkelerde uluslararası veya çok uluslu şirketler ülkenin teknolojik yönden kendi kendine yeterli olmalarında etkin ve önemli bir rol oynamazlar. Örneğin, merkezi A.B.D.'inde olan bir çok çokuluslu şirketler az gelişmiş ülkelere çoğunlukla, Amerika'da kullanılan aynı teknolojiyi ihraç etme yolunu görmüşlerdir. Bu şirketlerden ancak bir kaç tanesi temel araştırma yapmakta, birçokları uygulama araştırması yapmamakta ve ülke şartlarına göre bir teknoloji geliştirilmesine itibar etmemektedirler. Şirketler daha çok mamul geliştirme üzerine konsantre olmaktadır (29).

2) Az gelişmiş ülkeler, dış rekabeti gerektiren üretim dallarında en yeni teknikleri ithal etmekle beraber ithal edilecek makin, teçhizat ve projenin mahalli ihtiyaç ve şartlara adapte edilebilecek dizayn ve mühendislik özelliklerine sahip olmalarına dikkat etmelidirler.

(28) Jack BARONSON, a.g.m., s. 4 - 5

(29) William A. DYMSZA, a.g.e., s. 136 - 41

3) Az gelişmiş ülkelerde gerek ulusal teknoloji üretiminde gerekse yabancı teknolojiyi mahalli ihtiyaç ve şartlara göre adapte edecek yetenekte yurtiçi dizayn mühendislerinin yetiştirilmesinde hükümetlerin özel teşebbüsleri teşvik etmeleri gerekir. Hükümetler, araştırma ve geliştirme merkezleri kurarak yerli teknoloji üretimi programlarını finanse ederek veya finansmanına yardım ederek yerli sınıai işletmelere desteklik edebilirler.

IV. Türkiye'de İstihdam Sorunu ve Üretim Teknolojisi

IV.1 Planlı Dönemde Teknoloji Politikası

Türkiye'de geçen on yılı aşkın bir devrede çalışma çağındaki nüfusun artış hızının istihdam olanaklarına kıyasla daha yüksek olması açık ve gizli işsiz sayısının gittikçe artmasına yol açmıştır. Örneğin; 1972 yılında 14.3 milyon kişi olan işgücü arzının ancak 12.7 milyonu gerçek anlamda istihdam olanağı bulabilmiş emek arzı fazlasından 850 bin kadarı tarım sektöründe gizli işsiz olarak, 750 bin ise tarım dışı sektörlerde marjinal verimliliği çok düşük geçici işlerde çalışmakta oldukları veya tamamiyle işsiz buldukları tahmin edilmiştir (30).

İstihdam sorununun kısa dönemde, tüm üretken sektörlerde emek yoğun teknolojilere yönelerek çözülmesi mümkün olsa bile bunun uzun dönemde sanayileşerek kalkınma amacı ile bağdaşmayacağı kabul edilmiş ve istihdam sorunun kesin çözümünün hızlı bir sanayileşme ile gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir. Ancak hızlı bir sanayileşme ile de olsa istihdam sorununun 1990'larda çözülebileceği, bu tarihe kadar «istihdam baskısını azaltmak için uluslararası rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde, plan hedeflerini zaman yönünden aksatmamak şartı ile emek yoğun tekniklerin kullanılması» (31) öngörülmüştür.

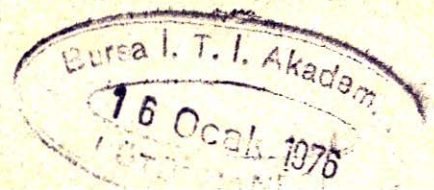
Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında tespit edilen teknoloji politikasının esasları kısaca aşağıdaki gibidir (32).

1) Kimya, Petro - kimya, makine imalatı, madeni eşya ve demir dışı metaller gibi üretimde maliyet ve kalite yönlerinden dış re-

(30) DPT. Yeni Stratesi ve Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, 1973 - 1977, s. 108 - 9

(31) A.g.e., s. 121 - 2

(32) A.g.e., s. 898 - 9



kabetin önemli olduğu alanlarda en ileri teknolojinin kullanılması esas olup; ürün kalitesinde belli farklılıkların kabul edilebildiği üretim alanları ile gemi yapımı, inşaat elektronik sanayii, orman ürünleri işletme sanayii ve toprak ve su işleri gibi faaliyet kollarında emek yoğun teknolojilerin kullanılması benimsenecektir.

2) İthal edilen teknolojilerin ülkenin ihtiyaçlarına cevap vermek, plan önceliklerine dönük ve ülke koşullarına uydurulabilir olması gözönünde tutulacaktır.

3) Lisans sözleşmelerinde ihracatı önleyici veya sınırlayıcı hükümlerden kaçınılacaktır.

4) İthal edilecek teknolojilerin ülke koşullarına uydurulması, söz konusu teknolojilerdeki gelişmelerin izlenip değerlendirilebilmesi için yeterli bir bilimsel alt yapı sağlanacaktır, ve

5) Yurtiçi teknoloji üretimi için gerekli araştırma ve geliştirme yatırım ve harcamaları artırılacak, yeni araştırma ve geliştirme birimleri kurulacak kamu ve özel yerli mühendislik ve projecilik hizmetleri özendirilecektir.

Buna göre, Türkiye'de bir taraftan yurtiçi işsizlik sorununa kısa vadede kısmi bir çözüm bulmak, diğer taraftan da - dünya piyasasında hüküm süren temel kuvvetlerin en modern üretim tekniğinin uygulanmasını zorunlu kılması sebebiyle - ülkenin rekabet gücünü sürdürebilmek için iki yönlü bir teknoloji politikası uygulanmak istenmektedir. Birinci ve İkinci Beş Yıllık planlar da incelendiğinde tutarsız bir şekilde de olsa aynı temayülü görebiliriz. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının bir yerinde, yüksek bir gelişme hızı gösteren nüfus karşısında işsizlik sorununun çözümü için teknolojik değişimin daha ziyade emek yoğun olması arzu edilirken, diğer bir kısmında tamamiyle farklı bir fikir savunulmakta ve «yatırımların uzun bir perspektif içinde yapılması, ileri teknoloji den geniş ölçüde faydalanmayı yatırım kararlarında teknolojik imkân ve ilerlemeleri daima gözönünde tutmayı ve teşvik etmeyi gerektirdi.»⁽³³⁾ öne sürülmektedir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı da aynı tercihleri yapmakta ve bir taraftan, örneğin tarımda istihdamı artırmak için emek yoğun tekniklerin kullanılması gerektiği ile

(33) DPT. Kalkınma Planı : Birinci Beş Yıl Plan Hedefleri ve Stratejisi, s. 527

ri sürülürken diğer taraftan esas amacın tarımda verimliliğin arttırılması olduğu ifade edilerek tarımın bütün kollarında teknolojik değişmeyi hızlandıracak modern üretim vasıtalarının kullanılması- nın teşvik edileceği ileri sürölmektedir (34).

İkinci Beş Yıllık Planda üretim artışı ile istihdam artışı arasında genellikle bir çatışma olduğu kabul edilmiş ve prodüktivite artış hızı yüksek olan kapital yoğun sektörlerde ek istihdam yaratma olanaklarının sınırlı bulunduğu ifade edilmiştir. Örneğin, petrol ve kömür ürünleri, makine (elektrik makineleri hariç) maden izabesi, esas metaller madeni eşya ve kâğıt sanayii kollarında 1965 - 1967 arasında yılda ortalama prodüktivite artışı sırasıyla % 17, % 7.5, % 8 ve % 7 olmuşken, ticaret ve bankacılık, ulaştırma, tarım gibi mahiyeti itibariyle emek yoğun üretim kollarında prodüktivite artışı aynı dönemde sırasıyla % 1.5, % 2 ve % 3 civarında olmuştur (35). Planda, üretim artışı ile istihdam artışı arasında kısa dönemde belli ölçüde bir denge kurabilmek için; ek istihdam olanakları yaratmasa bile bir çok sınai üretim kollarında modern teknolojilerin kullanılması yanında, çok sayıda vasıfsız işçi çalıştırmaya elverişli olması sebebiyle konut sektöründe emek yoğun geleneksel teknolojinin kullanılmasına devam edileceği ifade edilmiştir (36).

IV.2 Yapısal Dengesizlik ve Teknoloji Seçimi

Bir çok az gelişmiş ülkede olduğu gibi Türkiye'de de üretim faktörleri seviyesinde yapısal bir dengesizlik durumu mevcuttur. «Üretim faktörleri seviyesinde dengesizlik ya tek bir faktörün farklı kullanışlarda farklı gelirler elde etmesinden ya da üretim faktörleri arasındaki fiyat ilişkileriyle üretim faktörleri mevcutları arasındaki uyumsuzlıktan dolayı meydana gelmektedir» (37). Buna göre üretim faktörleri yapısal dengesizliği bir taraftan üretim faktörleri piyasasının az gelişmişliği ve faktör mobilitesinin düşüklüğü diğer taraftan da çeşitli sebeplerle faktör fiyatlarının suni olarak düşük veya yüksek tutulmasından ileri gelmektedir.

(34) DPT. Kalkınma Planı : İkinci Beş Yıl, 1968 - 1972, s. 3

(35) DPT. Kalkınma Planı : İkinci Beş Yıl, s. 131

(36) A.g.e., s. 286 - 7

(37) Demir DEMİRGİL, Türkiye'de Sermaye - Emek Múnasebetleri, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını, İstanbul : 1969, s. 14

Türkiye'de özellikle bazı sanayi kollarını teşvik için uygulanan ucuz kredi, vergi iadesi, vergi muafiyeti, yatırım indirimi ve benzeri teşvik tedbirleri yanında resmi döviz kurlarının düşük tutulması ve makine teçhizat ve benzeri yatırım mallarının ithalindeki kolaylıklar üretimde sermaye kullanımını çekici hale getirirken, ücretlerin devamlı olarak artması üretimde emek yoğun tekniklerden çok kapital yoğun tekniklerin kullanılmasına yol açmaktadır.

IV.3 Teknoloji Üretimi ve Teknoloji Transferi

Kalkınma planlarında, özellikle Üçüncü Beş Yıllık İPanda Türkiye'nin uzun dönemde dünya piyasasında rekabet gücü kazanabilmesi ve bunu sürdürebilmesi için yabancı teknolojileri kopye etmekle yetinmemesi, ithal edilen teknolojilerin ülke şartlarına uydurulması ve ülkenin kendi teknolojisini kendisinin üretmeye başlamasının gerekli olduğu kabul edilmiştir (38).

Bir ülkenin kendi teknolojisini kendisinin üretebilmesi için araştırma ve geliştirme faaliyetlerine yeteri önemi vermesi gerekir. Araştırma ve geliştirme faaliyetleri geniş anlamda, yeni gerçeklerin aranmasına, kabul edilmiş gerçeklerin yeni uygulama alanlarının bulunmasına ve mevcut bilgilerin yeni yorumlarına yönelmiş planlı bir çaba olarak tarif edilebilirse de, ekonomik açıdan araştırma ve geliştirme faaliyetleri, endüstrinin teknik ve ekonomik konularına ilişkin bilimsel inceleme ve deneyleri ifade ettiği söylenebilir (39).

Türkiye'de özel sektörde işletmeler araştırma ve geliştirme harcamalarını finanse edecek güçte olmadıkları gibi araştırma ve geliştirme faaliyetlerine önem de vermemektedirler. Çünkü; bugünkü üretim ve kalite seviyesi ile de kâr edebilmektedirler (40). Araştırma ve geliştirme için harcama yapabilecek işletmeler daha ziyade kamu kuruluşları olmakla beraber bunların harcamalarının da çok yetersiz bir seviyede olduğu görülmektedir. «... eldeki verilere dayalı olarak yapılan çalışmalar sonu kamu sektöründeki araştırma - geliştirme harcamalarının GSMH'ya oranının 1964 yılında bin-

(38) Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, s. 682

(39) Güney DEVREZ, «İşletmelerde Araştırma ve Geliştirme Fonksiyonu» A.Ü., S.B.F. Dergisi, Aralık 1970, s. 237

(40) Kalkınma Planı : İkinci Beş Yıl, s. 198

de 4.1 iken, 1969 yılında binde 3.6 ya, 1970 yılında ise binde 3.5'e düştüğü görülmektedir» (41). Halbuki gelişmiş ülkelerde araştırma ve geliştirme masraflarının GSMH'ya oranı ortalama olarak % 2 civarındadır. (Örneğin, 1962 yılında bu oranlar A.B.D., Fransa, B. Almanya ve İngiltere'de sırasıyla, % 3.1, % 1.5, % 1.3 ve % 2.2 dir) (42).

Diğer taraftan, Türkiye'de araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütecek yetişmiş personel de çok kit ve mevcut araştırma kurumları yetersiz olduğu gibi araştırma faaliyetleri daha çok temel araştırma safhasından daha ileriye gitmemektedir.

Buna bağlı olarak, Türkiye ihtiyacı olan teknolojiyi tamamiyle dışarıdan ithal etmekte veya transfer etmektedir. Teknolojiyi ülke şartlarına göre adapte edecek vasıflı insangücü yetersizliği nedeniyle ithal edilen teknoloji aynen kullanılmı durumundadır (43).

IV.4 Sanayileşmenin İstihdam Etkisi

Türkiye ekonomisi bütün sanayileşme çabalarına rağmen (44) henüz tarım ve hizmetler sektörlerinin ağırlık taşıdığı bir yapıyı sürdürmektedir. Mevcut snai yapı kalkınmaya katkısı sınırlı olan tüketim mallarına dönük olup sanayide ileri seviyede karmaşık teknolojilerin kullanılması olanağı sınırlıdır. Diğer bir ifade ile, snai üretimde kullanılan teknikler genellikle, nispeten daha az kapital yoğun tekniklerdir. Buna rağmen sanayi sektörünün yurtiçi istihdam yaratma olanakları çok sınırlı kalmaktadır. Tablo 1'den izlenebileceği gibi, yurtiçi istihdam içinde snai sektörün (imalât, maden ve enerji dahil) nisbi payı 1962 yılında % 8.3'den 1972 yılında ancak % 11.3'e çıkmış iken, ticaret ve hizmetler sektörlerinin nisbi payları aynı dönemde sırasıyla % 2.7'den % 4.5'e ve % 6.4'ten % 11.7'e yükselerek nisbeten daha hızlı bir gelişme göstermiştir. Her ne kadar tarım dışı sektörlerde İkinci Beş Yıllık Plan döneminde Birinci Beş Yıllık Plan dönemine kıyasla yıllık ortalama istihdam artışı daha yüksek olmuşsa da, sanayi sektöründeki artış oranı inşaat sektöründen sonra en düşük bir seviyede kalmıştır (Tablo 2).

(41) Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, s. 686

(42) Güney DEVREZ, a.g.m., s. 236

(43) Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, s. 682

(44) Bkz. Erol ZEYTİNOĞLU, Türkiye Ekonomisi, İstanbul : 1972, s. 201 - 22

TABLO 1

YURTİÇİ İSTİHDAMIN (15 - 64 yaş) SEKTÖRLERARASI NİSBE DAĞILIMI

Sektörler	1962	1967	1971	1972*
Tarım	77.1	71.3	66.1	65.0
Sanayi	8.3	9.2	10.9	11.3
İnşaat	2.6	2.9	3.2	3.2
Ticaret	2.7	3.1	4.4	4.5
Ulaştırma	2.2	2.5	3.2	3.3
Hizmetler	6.4	8.3	11.2	11.7
Bilinmeyenler	0.7	2.7	1.0	1.0

Kaynak : Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl 1973 - 1977, s. 658

(*) 1972 Yılı Programının öngördüğü üretim artış hedeflerine göre hesaplanmıştır.

TABLO 2

PLANLI DÖNEMDE TARIM DIŞI YILLIK ORTALAMA İSTİHDAM ARTIŞI
(% olarak)

	Sanayi	İnşaat	Ticaret	Ulaştırma	Hizmetler	Genel Ortalama
Birinci Plan (1963 - 67)	3.4	3.9	3.8	4.7	6.6	4.6
İkinci Plan 1968 - 72)	5.3	3.2	8.9	6.7	8.3	6.6

Kaynak : Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, s. 657

Böyle bir gelişme sınai sektörün tarım dışı sektörler içindeki istihdam payının gittikçe azalarak 1962'de % 37.5'tan 1972'de % 31.1'e düşmesine yol açmıştır (Tablo 3).

Üçüncü Beş Yıllık Planda da ifade edildiği gibi Türkiye'de sanayileşmenin temel amaçlarından biri «bileşimi ne olursa olsun sa-

TABLO 3

PLANLI DÖNEMDE TARIM DIŞI SEKTÖRLERDE SİVİL İSTİHDAMIN
(15 - 64 Yaş) NİSİBİ DAĞILIMI VE GELİŐİMİ

Sektörler	1962	1967	1971	1972*
Sanayi	37.5	35.4	33.2	33.1
İnşaat	11.5	11.1	9.6	9.4
Ticaret	12.4	11.9	13.3	13.2
Ulaştırma	9.7	9.8	9.7	9.8
Hizmetler**	28.9	31.8	34.1	34.4

Kaynak : Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, s. 656

(*) 1972 Yılı Programının öngördüğü üretim artış hedeflerine göre hesaplanmıştır.

(**) Banka sigorta ve gayri menkul işleriyle uğraşanların hizmetleri dahil.

dece sınıai hasılanın artması anlamında değildir. Sanayileşme amacı daha çok, tüketim malları sanayiine dönük, nispeten geri üretim teknolojileri kullanan genellikle küçük üretim birimlerinden kurulu Türk sanayiinde yapısal bir değişikliği ifade etmektedir. Bu yapısal değişiklik, ileriye ve geriye besleme etkisi güçlü ara malı sanayileri ile teknoloji üretiminde itici ve özendirici bir niteliği olan, aynı zamanda dış kaynaklara bağıllığı hafifleten yatırım malı ve mühendislik sanayilerine ağırlık verilerek, bu dallardaki üretimin toplam sanayi üretimi içindeki payının artması ve bunların dış rekabete olanak verecek niteliklerde kurulup geliştirilmesi ile sağlanacaktır» (45).

Sınıai gelişmenin ara ve yatırım malları üreten alanlara kaydırılması ve ülke sanayiinin dış rekabete olanak sağlayacak nitelikte olması kapital yoğun ileri teknolojilerin uygulanmasını gerektireceğine göre, Türkiye'de sınıai sektörün kısa dönemde ek istihdam yaratma fonksiyonu daha da zayıflayacak demektir.

(45) Kalkınma Planı : Üçüncü Beş Yıl, s. 120

V. Özet ve Netice

Gelişmekte olan birçok ülkede kapital faktörüne kıyasla vasıfsız emek bol olmasına rağmen, bu ülkeler üretimde emek yoğun tekniklerden çok kapital yoğun teknikleri tercih etmektedirler.

Sanayileşme sürecine paralel olarak istihdam veya işsizlik sorununun gittikçe önemini artırması bu ülkelerde mantıken emek yoğun tekniklerin kullanılmasını gerektirirken kapital yoğun tekniklerin seçilmesi mevcut şartlar altında zorunlu olmakla beraber uzun dönem açısından ele alındığı takdirde paradoksal görünmemektedir.

Gelişmekte olan ülkeler kapital yoğun teknikleri seçmek zorundadırlar. Çünkü; 1) Modern üretim tekniklerinin çoğu gelişmiş ülkelerden ithal edilmekte olup mahiyetleri itibariyle kapital yoğun tekniklerdir. 2) Gelişmekte olan ülkelerin üretim faktörleri teşizatına, iç piyasa ve talep yapılarına uygun emek yoğun teknikler gelişmiş ülkelerde 50 veya 100 yıl önce kullanılmış olup bu tekniklere vücut veren makineler artık imal edilmemektedir. 3) Gelişmekte olan ülkelerde kapital faktörü kadar, belki ondan daha fazla olarak vasıflı emek ve yönetici kıt olduğu için efektif vasıfsız emek arzı gerçek vasıfsız emek arzından daha azdır, bu durum bu ülkeleri nisbeten daha kapital yoğun teknikleri kullanmaya zorlamaktadır. 4) Gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmeyi teşvik için alınan bir takım teşvik tedbirleri emeğe kıyasla kapital faktörünün fiyatlarını daha ucuz hale getirerek kapital yoğun tekniklerin seçilmesini teşvik etmektedir.

Bununla beraber, sanayide kapital yoğun tekniklerin seçilmesi kısa dönemde, önemli ölçüde istihdam artışı sağlamamakla beraber, bir taraftan toplam üretimi ve toplam tasarruf hacmini arttırarak diğer taraftan da sanayi dışında, özellikle hizmetler sektöründe, efektif talebi - emek yoğun tekniklerin kullanılmasına kıyasla - daha fazla arttırarak uzun dönemde istihdamı daha fazla artırıcı bir rol oynamaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler, ancak uzun dönemde çözebilecekleri istihdam sorununun kısa dönemdeki baskısını azaltmak veya yumuşatabilmek için iki yönlü bir teknoloji politikası uygulamaktadırlar. Bir taraftan dünya piyasalarında rekabeti gerektiren üretim alanlarında en modern teknikleri ithal ederken diğer taraftan da inşaat

ve hizmet sektörü gibi mahiyeti itibariyle emek yoğun üretim kol-
larına da ağırlık vermektedirler.

Kısa dönem açısından hem sınaileşmeyi sürdürmek ve hemde istihdam seviyesini artırmak için emek yoğun sınai ihraç mallarının üretimine ağırlık vermek alternatif bir çözüm yolu olarak görünmekte ve çok uluslu şirketlerin az gelişmiş ülkelerdeki emek yoğun sınai ihraç mal üretimine dönük faaliyetleri bu alanda ümit verici bir gelişme olarak görünmektedir.

Türkiye, uzun vadede istihdam sorununu hızlı bir sanayileşme ile çözümlmeyi planlamaktadır. Üretimde, özellikle dış rekabeti gerektiren alanlarda, en modern üretim tekniklerinin kullanılması esas tutulmakta, kısa dönemde istihdam baskısını azaltmak için dış rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde emek yoğun tekniklerin uygulanması önerilmektedir.