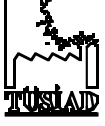


# TÜRKİYE'NİN FIRSAT PENCERESİ

Demografik Dönüşüm ve İzduşümleri



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

# TÜRKİYE'NİN FIRSAT PENCERESİ

## Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri

**Ocak 1999**  
**(Yayın No. TÜSİAD-T/99-1-251)**

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul  
Telefon: (0212) 249 54 48 - 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

*Bu yayının tamamı veya bir bölümü  
TÜSİAD “Türkiye’nin Fırsat Penceresi  
Demografik Dönüşüm ve İzduşümleri”  
referansı yazılmak kaydıyla yayınlanabilir.*

ISBN: 975-7249-78-5

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedeflerine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanı sıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin bir biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*TÜSİAD Yönetim Kurulu tarafından hazırlatılan “Türkiye’nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri” başlıklı bu çalışma, Prof. Dr. Cem Behar, Doç. Dr. Oğuz Işık, Doç. Dr. Murat Güvenç, Doç. Dr. Sema Erder ve Yrd. Doç Dr. Hakan Ercan tarafından yazılmıştır. Proje koordinatörlüğünü Prof. Dr. Cem Behar yürütmüştür.*

**Ocak 1999**

## **Önündeki fırsat penceresinden yararlanmak için Türkiye'ye çağrı.**

Türkiye'deki değişimi gözlemleyen ve raporlarıyla, bu değişimin çeşitli veçhelerine ışık tutmayı amaçlayan TÜSİAD, şimdiye kadar demokrasiden yerel yönetimlere, eğitimden orta vadeli ekonomik önlemlere, 21. yy. stratejisinden sosyal güvenlik sistemine kadar bir dizi alanda araştırma yaptırmış ve sonuçlarını raporlar halinde yayımlamıştır. Bu araştırmalar, bir yapısal değişim ihtiyacının hissedilmesi sonucu gündem gelmişti. Ancak, bu yapısal değişimin, devletin ve toplumun tüm mekanizmalarını kucaklaması gereken, bu anlamda “mega” bir değişim olduğunu gösterir bir çalışma bulunmuyordu. Elinizdeki bu rapor, son 3-5 yıldır hazırladığımız raporlarımızın bir anlamda kuramsal ve ampirik gerekçesini sağlıyor.

**Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşunun 75. yılında yeni bir aşamanın eşliğinde durmaktadır.** Tüm sosyal göstergeler arasında en ağır, en yavaş evrilen nüfus ve demografik değişkenler bu aşama ile ilgili ipuçlarını vermektedir. Projeksiyonlar, Türkiye'de demografik geçiş döneminin neredeyse sona erdiğini, yani toplam nüfusun artık sabitleşmeye doğru gittiğini göstermektedir. Türkiye için son derece alışılmadık olan bu durumun, toplumsal hayattan ekonomiye ve siyasi sisteme bir dizi uzantısı olacaktır. Açıkça, **Türkiye artık sonuçları üç-beş yıl sonrasını da etkileyecek herhangi bir politika uyguladığında bu değişimi dikkate almak zorundadır.**

\* Türkiye'de nüfus artış hızı yavaşlamış ve gelişmiş ülke eğilimlerine yaklaşmıştır. 2005 yılına doğru net yenilenme hızı bire düşecek ve uzun dönemde nüfus ancak kendini yeniden üreten bir hızla artar hale gelecektir.

\* Genç nüfusun toplam nüfus içindeki payı düşerken, üretken nüfus (15-64 yaş grubu) ve yaşlı nüfus sayısı ve bunların toplam içindeki payı bir süre daha artmaya devam edecektir.

\* Bu durum, Türkiye'nin önüne **“fırsat penceresi”** olarak tanımlanan demografik konjonktürü çıkartacaktır.

\* Fırsat penceresinden yararlanmak için, gelişme stratejilerinde, nitelik arayışları nicelik kaygılarının önüne geçmelidir: **Türkiye öncelikler sıralamasını değiştirmek zorundadır.**

Bu demografik değişim, Türkiye'de ekonomik ve sosyal planlamanın temel varsayımlarını değiştirmektedir. Halen gelişmekte olan ülke statüsünden gelişmiş ülke

statüsüne bir geçiş aşamasında bulunan Türkiye, bu süreci, gerek benzeri gelişmekte olan ülkelere, gerekse Avrupa ve ABD'ye kıyasla daha kısa sürede yaşamaktadır. Önümüzdeki 25 yıl Türkiye için bu gelişme sürecini daha da kısaltmaya olanak verecek bir “fırsat penceresi” yaratmaktadır. Demografik geçiş süreci sırasında, nüfus artış hızı düşerken, işgücü arzının, yani çalışabilir yaştaki nüfusun hızlı artışını sürdürdüğü bir durum olarak tanımlanabilecek **“fırsat penceresi”, Türkiye’ye ekonomik gelişmesini hızlandırma olanağı sunmaktadır.** Sabit bir nüfus yapısının yanı sıra işgücünün ve hanehalkı sayısının artmaya devam edeceği bu dönemde, kişi başına geliri hızla artırabilmek ve aynı sayıda yurttaşa daha nitelikli hizmet verebilmek mümkündür. Bir başka ifadeyle, demografik dönüşüm, Türkiye’ye gelişmiş ülkeler sınıflandırmasında yer alabilmesi için yeni bir olanak sağlamaktadır. Özellikle Doğu Asya ülkelerinin, 1970’li yıllarda yararlandığı bu fırsat, şimdi Türkiye’nin önündedir. Ancak, bu fırsatın değerlendirilebilmesi için sürecin özelliklerinin iyi anlaşılması ve doğru politikalar uygulanması gerekmektedir.

Asya ülkeleri, bu fırsattan yararlanarak 1970’li yıllarda hızlı bir ekonomik büyüme sağlayabilmişlerdir. 21. yüzyılda gelişmişliğin temel belirleyicileri arasına giren şeffaflık, hukukun üstünlüğü, demokrasi gibi özellikleri ise, ancak yaşadıkları derin kriz sonucunda tam anlamıyla benimseme aşamasına gelmişlerdir. Asya ülkelerinin ancak dış etkilerle varabildikleri bu duyarlılıklar, tüm varolan sorunlara karşın, Türkiye’de toplum katında artmaktadır. **Yani Türkiye, fırsat penceresi ile önüne çıkan gelişme imkanını şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve demokrasi öğeleriyle desteklediği bir gelişme sürecine dönüştürebilir. Yapılması gereken, toplumun “yönetebilen idare” taleplerine yanıt verecek ekonomik ve idari/siyasi yapıların oluşturulmasıdır.**

**Gelişmiş bir toplum olma yolunda hızla ilerlemenin getireceği sorunlar, şimdiye kadar uğraşmakta olduğumuz sorunlardan mutlaka farklı olacaktır. Bu durum, nitelik olarak neredeyse tamamen yeni bir ekonomik ve toplumsal örgütlenmeye işaret etmektedir.** Çok açıktır ki, Türkiye önümüzdeki yüzyılın ilk çeyreğinde, yeni sorunlarla eski sıkıntıları eş zamanlı göğüslemek durumunda kalacaktır. Bu durum yalnız devlet yönetimi zihniyetinin tamamen değişmesini değil, aynı zamanda, sivil toplum örgütlerinin toplumsal rollerinin çeşitlenmesini ve artmasını da zorunlu kılmaktadır.

**Önümüzdeki yirmi beş yıl içinde somutlaşacak olan yeni eğilimler, sadece geçmiştekilerin bir uzantısı, veya eski problemlerin farklı birer versiyonu değildir. Gelişmiş bir ülke olma yolunda ilerlerken ortaya çıkacak sorunlar, eskiden olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelere has büyüme bir söylem-**



**le çözülemez.** Miktarla, kantiteyle ilgili olarak ciddi bir zihniyet değişikliği yaşanması gerekmektedir. Önümüzdeki 25 yılın eğilimleri, ekonomik büyümenin ve toplumsal alandaki çeşitli gelişmelerin sadece bir rakamsal artışla (yatırım, okul, fabrika, otoyol, baraj vs.) sağlanabileceği, ilerlemenin de öncelikle bu rakamsal artışlara bağımlı olduğu fikrinin artık tamamen terkedilmesini gerektirmektedir. **Yani Türkiye'nin temel sorunu "büyüme" olmaktan çıkacaktır. Türkiye, artık yurttaşlarına daha "iyi", daha "kaliteli" bir yaşam sağlamak zorundadır. Tıpkı Avrupa ve ABD'de olduğu gibi.**

Dolayısıyla, önümüzdeki çeyrek yüzyılda Türkiye, karşılaşacağı sorunlara, örnekleri başka ülkelerde de bulunabilecek yeni çözümler ve yapılanmalarla cevap vermek durumunda olacaktır. Çünkü, eski yapılar, Türkiye'yi ülkeler sınıflandırmasında bir üst kademeye taşıyamayacağı gibi, zamanla bizzat kendileri birer sorun kaynağı haline gelebilecek ve Türkiye'yi sınıflandırmada geriye düşürecektir.

Burada temel gelişme dinamiklerine işaret ettiğimiz ülkemizin 25 yıl sonrası için doğru hedefler belirlenir; bu hedeflere uygun stratejiler saptanır ve doğru politikalar uygulanırsa, Türkiye gelişmiş ülkeler arasında yer alma amacına erişecektir. Avrupa Birliği ile gümrük birliği, Türkiye'yi merkez ülkeler arasına taşıma potansiyeline sahiptir. Diğer taraftan, Avrupa Birliği'nin genişleme süreci ve Akdeniz serbest ticaret bölgesi projesi, Türkiye'nin bu avantajlı konumuna karşı işleyen süreçler olacaktır. Türkiye, bir ekonomik güç odağı olan AB ile ilişkilerini tüm boyutlarıyla sağlamlaştıramadığı, ekonomik, hukuki, idari ve siyasi yeniden yapılanmayı, AB'nin temel ilkelerini oluşturan ve zaten Türkiye'nin gelişmesi için de gerekli olan doğrultuda başaramadığı takdirde, merkezden uzaklaşarak çevre ülkeler kategorisine sayılabilecektir.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, piyasa ekonomisini, demografik fırsat penceresini iyi değerlendirmiş Güneydoğu Asya ülkelerine kıyasla geç benimseyen Türkiye, bu ülkelerden farklı olarak demokrasisini, her türlü eleştiri bir tarafa, yaşatmayı başaramamıştır. Demokrasinin güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün tartışmasız kabulü, toplumsal uzlaşmanın sağlanabilmesi, sivil toplum örgütlerinin ülke gündemi üzerindeki etkilerinin artırılması, tabandan tavana örgütlenmenin yaygınlaşması, fırsat penceresinin değerlendirilmesi için gerekli sosyal zemini sağlayacaktır. Aksi halde, bu dönemde sosyal karşıtlıkların artması, fırsat olanağının gerçekleştirilmesini engelleyebilecektir. Ekonomik yeniden yapılanma, insan kaynaklarının niteliğini yükseltme demokratikleşme, yargının bağımsızlığı, insan hakları, yurttaş hakları gibi alanlarda sorunlarını çözmüş bir Türkiye'nin merkez ülkeleri arasında konumlanması çok muhtemeldir.



Bu rapor çerçevesinde ele alınan konular, sergiledikleri fırsatlar ve yol açabilecekleri sorunlar çerçevesinde incelendiğinde, Türkiye'nin yapısal değişim çabalarına yol gösterici olacaktır.

Rapor, özellikle **önümüzdeki 10 yıllık sürenin çok kritik olduğunu ortaya çıkartmaktadır. Mevcut eğilimlerin ve politikaların devam etmesi halinde, 2010 yılında işsizlik en yüksek noktaya çıkarken sosyal güvenlik sisteminin sorunları ve bölgesel dengesizlik de olağan koşullar altında sürdürülemez bir noktaya ulaşacaktır. Ancak, aynı zamanda bu dönem, sorunların çözümü için de elverişli koşullar sunmaktadır.** 2000-2010 döneminde hanehalkı sayısı hızla artacaktır. Bu, başta dayanıklı tüketim malları ve kişisel ve sosyal hizmetler olmak üzere, bazı sektörlerde talebin de hızla artacağına işaret etmektedir. Sanayileşme dinamikleri, önemi giderek azalmakla birlikte doküma ve bunun yanı sıra gıda, makina, metal eşya ve petro- kimya sektörlerinde önemli üretim artışı potansiyeline dikkat çekmektedir. Kentsel ve bölgesel dinamikler ise altyapı, bakım-onarım ve sosyal yapılar gibi alanlarda inşaat sektörünün canlı olacağını göstermektedir. Bu talep artışı, üretimi uyararak, yukarda söz ettiğimiz işsizlik artışını massedebilecektir. Ayrıca, Türkiye, 2010 yılına kadar, azalmakta olan bağımlılık oranı sayesinde sosyal güvenlik sistemindeki sorunun çözümünü nispeten kolay gerçekleştirebilecektir. GAP projesinin tamamlanması ise, bölgesel eşitsizliklerin çözümü için önemli bir anahtar olabilecektir.

Diğer alanların yanı sıra, özellikle, eğitimin çeşitli aşamalarında, yerel yönetimlerde, teknolojiye, işgücünde, sosyal güvenlik, kentleşmede, bölgesel kalkınmada, sosyal hizmetlerde nitelik değişimi gereği belirginleşmektedir. Bu değişimin gerektirdiği bazı politikalar aşağıda sıralanmıştır:

- \* **Ekonomik sistem, küresel bütünleşme ve piyasa ekonomisinin derinleştirilmesi ihtiyaçları temelinde düzenlenmelidir:** Nitelikli işgücü ve verimliliğin yüksek olduğu sektörler öne çıkmalıdır. Emlak piyasasının, kayıtlı ekonomi içine çekilmesi ve pazar ekonomisinin kuralları içinde gelişmesi için düzenlemeler yapılmalıdır. Finansal piyasalar derinleştirilmeli; risk sermayesi vb. yeni finansman mekanizmaları oluşturulmalıdır. Tarım destekleme sistemi yeniden yapılandırılmalı, tarımsal üretici için belli bir düzenleyici işlev korunurken, fonların verimli alanlarda kullanılması hedeflenmelidir. Girişimcilik özendirilmeli, KOBİ'ler desteklenmeli, üniversite-sanayi işbirliği zenginleştirilmeli, ar-ge faaliyetleri teşvik edilmeli, teknolojik gelişim özendirilmelidir.
- \* **Bölgesel politikalar, eşitsizlikleri azaltacak şekilde düzenlenmelidir:**

GAP projesinde kavram değişikliğine gidilmeli; ekonomik ve toplumsal boyutları birarada tasarlanan ve sivil toplum örgütlerinin aktif katılımını sağlayan bölgesel planlar yapılmalıdır.\* Nüfus ve ekonomik aktivitenin gerileme eğiliminde olduğu yöreler için yeni işlevlerin geliştirilmesi planlanmalıdır.

- \* **Kentsel politika yapma tarzı değiştirilmeli; katılımcı yerel yönetim anlayışı yaygınlaştırılmalıdır.** Özellikle İstanbul ve Ankara gibi bazı önemli kentlerin sorunlarına verilen önem artırılmalı; İstanbul'un bir dünya kenti olması için diğer ulusların deneyimlerinden yararlanılmalıdır.
- \* **Eğitim sistemi reformu, orta, yüksek öğrenimi ve yetişkin eğitimini de kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmalıdır.** Beceri kazandırıcı eğitim, mesleki eğitim, yeniden eğitim, kadınların eğitimi vb. alanlarda uzmanlık kurumları geliştirilmelidir. Eğitimin her düzeyinde, modern dünyanın ihtiyaçlarını sağlayacak bir eğitim kalitesi hedeflenmelidir.
- \* **Sosyal politikalara, toplumsal barışın devamı için önem verilmelidir:** huzur ve bakım evlerinin yanısıra yaşlıların kişisel ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanması için kurumlar oluşturulmalı ve bu alanda faaliyet gösterecek özel sektör kurumları özendirilmelidir. Enformel dayanışmanın yerini kurumsal yapıların alması için seçenekler geliştirilmelidir.
- \* **İşgücü piyasaları, verimlilik artışı-istihdam artışı açmazına izin vermeyecek şekilde düzenlenmelidir:** Verimlilik artışı teşvik edilmelidir. İşgücü piyasalarının esnekliği artırılmalı, esnek ve yarı zamanlı çalışma saatleri yaygınlaşmalıdır. İstihdamın üzerindeki vergi vb. yükler hafifletilmelidir. Çalışanların, haklarını, meşru ve efektif mekanizmalarla aramalarının önü açılmalıdır. Kadınların istihdam olanaklarını artıracak iş sahaları teşvik edilmelidir.

TÜSİAD, ana başlıklarıyla sıraladığımız bu konular hakkında özgün siyasa önerileri geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmaktadır. Bu konuları hükümetlerin, siyasi partilerin, diğer sivil toplum kuruluşlarının da gündemlerinin üst sıralarına taşınması gerekmektedir. Kamuoyu bilgisinin ve bilincinin artmasıyla, toplum olarak sürükleyici hedefler peşinde, bir mutabakat içinde gidilebilecektir. Bu raporun, önümüzde duran ve aşağı yukarı bir çeyrek asır sürecek olan bir kritik döneme tüm kamuoyunun dikkatini çekeceği ve bu dönemin Türkiye için bir atılım fırsatı olarak değerlendirilmesine katkıda bulunacağı umudunu taşıyoruz.

TÜSİAD Yönetim Kurulu

14 Ocak 1999

# ÖZGEÇMİŞLER

## **Prof. Dr. Cem Behar**

Prof. Dr. Cem Behar 1946'da İstanbul'da doğdu. İktisat teorisi ve Demografi konusundaki doktorasını 1972 de Paris'te tamamladı.

Çeşitli dönemlerde Paris Üniversitesinde misafir öğretim üyesi ve Cambridge Üniversitesinde misafir araştırmacı olarak bulundu. 1977 yılından bu yana Boğaziçi Üniversitesinde öğretim üyesidir. 1988-1994 yıllarında B.Ü. Ekonomi Bölümü Bölümü Başkanlığı yapmış olan Cem Behar'ın nüfus ve demografi konularında gerek yurt içinde gerekse yurt dışında Population Studies (Londra), Middle Eastern Studies (Londra), Population (Paris), Annales de Demographie Historique (Paris) gibi dergilerde yayınlanmış çok sayıda makalesi vardır.

## **Doç. Dr. Oğuz Işık**

Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü 1982 mezunudur. 1984 yılında aynı bölümde yüksek lisans derecesi aldı. University College London, Bartlett School of Architecture and Planning'de 1991 yılında doktorasını tamamladı. 1996'da yılında doçent ünvanı aldı. Halen Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nde öğretim üyesi ve Toplum ve Bilim dergisi yayın kurulu üyesi.

Çalışmaları genellikle kent sosyolojisi alanında yoğunlaşmakta ve son dönem kentleşme süreçleri üzerine çeşitli araştırma ve yayınları bulunmaktadır.

## **Doç. Dr. Murat Güvenç**

1953'de Ankara'da doğdu. Lise öğrenimini 1972'de St. Joseph Fransız Lisesinde, yüksek öğrenimini de 1976 yılında da ODTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde tamamladı. 1979 yılında Şehir ve Bölge Planlama Yüksek Lisans derecesini aldı. 1980-82 yılları arasında Belçika'da Louvain Üniversitesinde öğrenim gördü.

1983'de ODTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümüne öğretim görevlisi olarak atandı. 1991 yılında tamamladığı "Yapısal Peysaj Çözümlemelerine Giriş: İstanbul'un Sanayi Peyzajlarına Genel Bakış" başlıklı çalışması ODTÜ Prof. Dr. Mustafa Parlar Tez Ödülüne layık görüldü. 1994 yılında doçent olan Güvenç, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı üyesidir. ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde gerçekleştirilen çeşitli kent araştırmalarına katılan Güvenç'in kentsel toplumsal ve iktisadi coğrafya alanında makaleleri vardır.

### **Prof. Dr. Sema Erder**

Sema Erder, 1946 yılında İstanbul'da doğdu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni, bitirdi (1967). Bir süre Maliye Bakanlığı'nda çalıştıktan sonra Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdleri Enstitüsü'nden Yüksek Lisans derecesini aldı (1972).

Turizm Bankası, İmar İskan Bakanlığı ve Turizm Bakanlığı'nın planlama bürolarında araştırmacı olarak çalışan Erder, 1981 yılında, Marmara Üniversitesi'ne girerek akademik yaşama geçti. Stockholm Üniversitesi'nde (1982-83) ve Marmara Üniversitesi'nde lisans üstü çalışmalarını sürdürdü. 1985 yılında doktora, 1991 yılında ise doçentlik, 1997'de profesörlük derecesini alan Erder, halen Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde öğretim üyeliğini sürdürmektedir.

Genel olarak nüfusbilim, göç ve kentleşme konularında yoğunlaşan Erder'in, İsveç'te yaşayan Türkler üzerinde yaptığı doktora tezi, "Refah Toplumunda Getto ve Türkler" adıyla yayınlanmıştır (1984). İstanbul'da Büyük Şehir Yönetimi üzerinde Nihal (Kara) İncioğlu ile birlikte yaptıkları alan araştırmasının sonuçları (1988) çeşitli gazete ve dergilerde yayınlanmıştır. Kitap olarak yayınlanan diğer alan araştırmaları, "Sosyal Demokrat Belediye Başkanları ve Gecekondu" (1990), "Geleneksel Çıraklıktan Çocuk Emeğine" (1993; Kuvvet Lordoğlu'yla birlikte), " İstanbul'a bir Kent Kondu: Ümraniye" (1996) ve "Kentsel Gerilim" (1997) dir.

### **Yrd. Doç. Dr. Hakan Ercan**

1984 yılında ODTÜ Elektrik-Elektronik Mühendisliği Bölümü'nden lisans, 1986'da yüksek lisans dereceleri ile mezun olan Hakan Ercan, 1988'de gittiği University of Iowa'da doktorasını ekonomi dalında tamamlamıştır. 1994'te Türkiye'ye dönen Dr. Ercan, 1995-1996 yıllarında askerliğini Hava Harp Okulu'nda yaptıktan sonra, halen görevli olduğu Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'ne katılmıştır. Bu bölümde temel ekonomi, ekonomistler için matematik, istatistik, ekonometri, çalışma ekonomisi, yüksek lisans programında da çalışma ekonomisi, ileri ekonometri ve uygulamalı mikroekonometri derslerini dönüşümlü olarak vermektedir. Geçtiğimiz iki yılda ağırlıklı olarak Türkiye işgücü piyasaları üzerinde çalışmıştır. Evlidir.

# İÇİNDEKİLER

Sayfa

GİRİŞ	15
ÖZET	20

## 1. BÖLÜM

<b>TÜRKİYE NÜFUSUNUN GENEL PANORAMASI: 1923-2023</b>	<b>33</b>
1.1. Cumhuriyet Kurulurken Türkiye'nin Nüfusu	35
1.1.1. 1927 Nüfus Sayımı ve Cumhuriyet Kurulurken Türkiye Nüfusu	35
1.1.2. Osmanlı Dönemi Nüfusuyla Bağlantı	35
1.1.3. 1923 Yılı Nüfusunun Demografik Özellik ve Dinamikleri	36
1.1.4. Cumhuriyetin İlk Yıllarına Ait Diğer Bazı Demografik Göstergeler	38
1.2. Cumhuriyet Döneminde Nüfus Politikaları	38
1.2.1. 1923-1965 Dönemi Nüfus Politikaları	39
1.2.2. 1965 Sonrası "Nüfus Planlaması" Politikası ve Uygulamaları	41
1.2.3. Nüfus Planlaması Politikasının Başarısızlığı	44
1.3. Türkiye'nin "Demografik Geçiş" Süreci	45
1.3.1. Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyetine tarihsel Birikim	46
1.3.2. Geçişin Türkiye Bütününe Yayılışı	47
1.4. 1960 ve 70'li Yıllarda Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Başarısızlık Nedenleri	51
1.4.1. Bazı Devlet Planlama Teşkilâtı Projeksiyonları	52
1.4.2. Birleşmiş Milletler'in Projeksiyonları	54
1.5. 21. Yüzyılın Ortalarına Kadar Türkiye'nin Nüfusu	55
1.5.1. Devlet İstatistik Enstitüsünün 1994 Nüfus Projeksiyonları	56
1.5.2. Projeksiyon Sonuçları ve Yorumlar	58
1.5.3. Bağımlılık Oranındaki Değişimler	63
1.5.4. 1990'dan 2025 Yılında Dek Çeşitli Demografik Göstergeler ve Yorumları	65
1.5.4.1. Doğumlar	66
1.5.4.2. Ölümler	68
1.5.4.3. Nüfus Artış Hızı	69
1.5.4.4. Kentlerin Nüfusu	70
1.5.5. 2025 Yılına Dek Hanehalkı Adedi Projeksiyonları	71

## 2. BÖLÜM

<b>2000'Lİ YILLARA DOĞRU TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN VE EKONOMİK COĞRAFYANIN DEĞİŞEN NİTELİĞİ: YENİ SORUNLAR, YENİ FIRSATLAR</b>	<b>77</b>
2.1. Giriş	79
2.2. Sayılarla Türkiye Kentleşmesi	82
2.3. Yeni Kentleşme Dinamikleri	86
2.4. Türkiye'de Ekonomik Coğrafyasının Dönüşümü:	
Çözümleme ve Projeksiyonlar	93
2.4.1. Veri Tabanı	93
2.4.2. 1983-1996 Döneminde Ulusal Ekonomik Coğrafya'daki Değişmeler:	
Sayısal Çözümlemeler	94

2.4.3. Türkiye için Arazi Kullanma Projeksiyonu ve Eğilimleri . . . . .	101
2.4.4. Geleceğe Yönelik Sorunlar/Fırsatlar . . . . .	104

### 3. BÖLÜM

#### DEĞİŞEN NÜFUS YAPISININ VE KENTLEŞMENİN TOPLUMSAL SONUÇLARI:

<b>DÜN, BUGÜN, YARIN . . . . .</b>	<b>119</b>
3.1. Giriş . . . . .	121
3.2. Düünden Bugüne Taşınan Sorun: Değişen Toplum, Değişmeyen Yönetim . . . . .	121
3.3. Düünkü Sorun Alanları . . . . .	122
3.3.1. Nüfus Artışı ve Genç Nüfus . . . . .	122
3.3.2. Kentleşme . . . . .	123
3.3.3. Bölgesel Dengesizlik ve Kaybeden Alanlar . . . . .	124
3.3.4. Değişmeyen Yönetim Anlayışının Doğurduğu Sorun: Büyük Şehir . . . . .	125
3.3.5. Kent Hukuku Dışı Kentleşme: Gecekondulaşma . . . . .	125
3.4. Bugünden Yarına Taşınabilecek Sorun: Örgütsüzlük, ya da Enformel İlişkiler . . . . .	127
3.4.1. En Eski ve En Yorgun Kurum: Aile . . . . .	128
3.4.2. Enformal Dayanışmacı İlişkilerin Yaygınlaşması . . . . .	129
3.4.3. Kentsel Eşitsizlikler, Popülist Politikalar ve Devletin Küçültülmesi Söylemi . . . . .	130
3.4.4. İkinci Nesil Gecekondu Gençliği . . . . .	132
3.5. Yarının Gündemi: Toplumsal Yaşam Kalitesinin Yükseltilmesi . . . . .	134
3.5.1. Yetişkin Nüfus Sorunu . . . . .	135
3.5.2. Yaşlı Nüfus Sorunu . . . . .	136
3.5.3. Kültür Grupları ve Etnik İlişkiler . . . . .	137
3.5.4. Yabancı Nüfus ve Göç Sorunu . . . . .	139

### 4. BÖLÜM

<b>TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ: 1998-2023 . . . . .</b>	<b>143</b>
4.1. Giriş . . . . .	145
4.1.1. Beşeri Sermaye ve İşgücüne Katılım . . . . .	145
4.1.2. Kadınların İşgücü Piyasası Seçimleri . . . . .	146
4.1.3. Yirminci Yüzyılın Sonunda Ücretli Emek: Genel Dinamikler . . . . .	147
4.1.4. Yirminci Yüzyılın Sonunda Ücretli Emek: İki Katmanlı İstihdam . . . . .	154
4.2. İşgücü Arzı ve Dağılımı . . . . .	153
4.2.1. İstihdam Dağılımının Yönü: Genel Saptamalar . . . . .	155
4.2.2. İşgücüne katılım Oranları: Türkiye Tahminleri . . . . .	160
4.2.3. İstihdam ve İşsizlik Tahminleri . . . . .	163
4.2.3.1. İmlat Sanayiinde İstihdam Hakkında . . . . .	163
4.2.3.2. İstihdam ve İşsizlik: 2000-2025 . . . . .	164
4.2.4. Türkiye için İstihdam Politikası . . . . .	166
4.2.4.1. İstihdam Politikası: Genel Hatlar . . . . .	168
4.2.4.2. İstihdamın Yönelmesi Arzu Edilen Sektörler . . . . .	170



# GİRİŞ



# GİRİŞ

## Türkiye'nin 2023 Ufkunda Görünen Sorunlar ve Fırsatlar

1998 yılında Türkiye, Cumhuriyet'inin kuruluşunun 75. yılını kutladı. Bu vesileyle, 1923 yılının Türkiye'si ile 1998 yılının Türkiye'si arasındaki olağanüstü farklar bir kez daha görüldü. 75 yılda geline noktaı değerlendirme ve 100. yıla hazırlanmak gerekiyor.

Geçtiğimiz yetmiş beş yılda Türkiye Cumhuriyeti, siyasi, ekonomik ve sosyal alandaki çeşitli sorunlarla olanaklarının elverdiği ölçüde mücadele etmiştir. 75 yılda aşılın engeller, ulaşılan kalkınmışlık ve gelişme düzeyi hiç kuşkusuz küçümsemez. Bu yıllar içinde Türkiye, özellikle aynı coğrafyayı paylaştığı ülkeler arasından sıyrılmayı ve süregiden aksaklıklarına rağmen, çoğulu belli bir siyasal yapı ile piyasaya dayalı bir ekonomik sistemi temellendirmeyi başarmıştır. Son 75 yılda görülen değişim önümüzdeki dönemde hızlanacaktır. 1923 Türkiye'si ile modern Türkiye arasındaki farklılıkların zaman içinde artarak belirginleşeceğini ve çeşitleneceğini akıldan çıkarmamak gerekmektedir. Önümüzdeki yıllarda, Türkiye siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda yeni, farklı ve bazen beklenmedik meydan okumalarla karşı karşıya kalacaktır. Bundan böyle karşımıza çıkacak sorunlar sadece geçmiştekilerin bir uzantısı veya eski sorunların yeni versiyonu olmayacaktır.

Bu raporda da görüleceği gibi, önümüzdeki 25 yıl içinde somutlaşacak olan yeni sorunların birçoğu beklenmedik alanlarda beklenmedik biçimde ortaya çıkacak olan ve **Türkiye'nin yüzleşmeye alışık olmadığı türden sorunlardır**. Nüfusun yaşlanmakta olması ve bu temel demografik değişimin kaçınılmaz sonuçları, kent ve yörelerimizin dengesiz bir gelişmeye aday olmaları ve bunun yarattığı sosyal gerilimler, sanayileşme stratejileri ve istihdam konularında kritik bazı yol ayırımlarının ortaya çıkmış olması bu yeni sorunlardan bazılarıdır. Önümüzdeki çeyrek asırda somutlaşacak olan bu sorunların üstesinden gelinmesi bazı kemikleşmiş zihinsel alışkanlıkların terk edilmesini de gerektirmektedir. Terkedilmesi gereken bu tür alışkanlıkların belki de en önemlisi, raporda da örnekleriyle görüleceği gibi, nicelikle (kantite)yle ilgili olanıdır. Ekonomik büyümenin ve toplumsal gelişmenin sadece rakamsal artışla, yani yapılan yatırımın miktarı, inşa edilen okul, fabrika otoyol, baraj vs. adedinin fazla oluşuyla sağlanabileceği ve ilerlemenin öncelikle bu rakamsal artışa bağlı olduğu düşüncesinin terkedilmesi zamanı çoktan gelmiştir.

**Günümüzde, esas vurgu kantiteden kaliteye, nicelikten niteliğe**

**kaymıştır.** Bu vurgu değişikliği sadece genel olarak kamuoyunda oluşmuş bir ortak kanı, dile getirilen bir özlem olarak algılanmamalıdır. Bu raporda, nicelik vurgusundan nitelik vurgusuna geçişin ekonomik, sosyal, bölgesel ve demografik temellerinin de artık oluşmuş bulunduğu açıkça ortaya konmaktadır. Eğitim sisteminin bütün aşamalarında, yerel yönetimlerde, teknolojiye, işgücünde, sosyal hizmetlerde ve bütçe politikasında vurgunun niteliğe kaydırılacağı bir değişimin gerekliliği açıktır.

Gerek Türkiye'nin gerek dünyanın koşulları, yarının sorunlarına bugünün araçlarıyla çözüm bulunmasını engelliyor. Dolayısıyla, önümüzdeki çeyrek yüzyılda Türkiye'nin karşılaşacağı bu yeni sorunlara mevcut siyasi ve idari yapılanmalarla çözüm üretebilmek olanaksız görünmektedir. **Türkiye bürokratik, devletçi ve kalkınmacı mantık içinde kalarak bu yeni ve farklı sorunlar yumağıyla baş edemeyecektir.** Bu yapılanma biçimi değişim yönünde oluşacak talebe cevap vermekte yetersiz kalacağı gibi zamanla kendisi başlıbaşına bir sorun haline gelebilecektir.

Öte yandan, yukarıda bahsi geçen türden sorunların farklı ve kimi zaman şaşırtıcı özellikler taşıması bir karamsarlık ortamı yaratmamalıdır. Çünkü, Türkiye'nin bundan böyle karşılaşacağı her ekonomik ve sosyal meydan okuma aynı zamanda yeni bir fırsat, yeni bir potansiyel olarak algılanabilir. Yeni ve farklı türden sosyal sorunların Türkiye'nin ufkunda belirmiş olmasını, uzun vadeli bir tedbirler dizisinin de öngörülmesi kaydıyla, Türkiye için bir şans olarak dahi kabul etmek mümkündür.

Tamamen değişmekte olan demografik yapıların Türkiye'ye getirdiği yeni fırsatlar ve yarattığı sorunların uzun vadeli önemli sonuçlarının kamuoyuna yansımadığını görmekteyiz. Bu alan, akademik düzeyde de henüz tam olarak değerlendirilememiştir.

Önümüzdeki çeyrek asırda karşımıza çıkması kesin olan bu sorunları karşılamaya ve kamuoyu önünde tartışmaya hazır olmalıyız. Bu rapor, önümüzde duran ve aşağı yukarı bir çeyrek asır sürecektir olan bu kritik dönemin ülkemiz için bir fırsatlar dönemine dönüşmesine ve bu dönemden Türkiye'nin değişmiş, dönüşmüş bir yapılanmayla, bir öncekinden çok farklı geçeceğe benzeyen yeni yüzyılda kendini farklı konumlandırmayı başarmış bir ülke olarak çıkmasına katkıda bulunmayı amaçlıyor.

Bu Rapor'un "Demografik Geçiş ve Sonuçları" başlıklı ilk bölümünü Prof. Dr. Cem Behar, "Kentleşme: Yeni Sorunlar, yeni Fırsatlar" başlıklı ikinci bölümünü Doç.

Dr. Oğuz Işık, bu bölümün ‘Türkiye’de Sanayi Coğrafyasında Değişim’ altbölümünü Doç.Dr. Murat Güvenç, “Kentler ve Toplumsal Yaşam”ı Prof. Dr. Sema Erder, İşgücü ve İşsizlikle ilgili son bölümü de Yrd. Doç. Dr. Hakan Ercan kaleme almışlardır. Araştırma ekibi koordinatörlüğünü Prof. Dr. Cem Behar üstlenmiştir.

Yazarlar, bu raporun oluşmasında toplantı ve tartışmalara katılan, raporun redaksiyonuna ve bütünlüğünün sağlanmasına önemli katkılarda bulunan TÜSİAD Genel Sekreter yardımcısı Dr. Ümit İzmen’e ve rapora yorumlarıyla katkıda bulunan TÜSİAD Başkan Danışmanı Soli Özel’e teşekkür borçlular.

## ÖZET

Cumhuriyet'in kurulduğu 1923 yılında, Türkiye'nin yetmiş beş yıl sonra, yani 1998'de ulaşacağı durumu tahmin etmek pek olanaklı değildi. Aynı şekilde, bugünden baktığımızda da 25 yıl sonrasına, yani 2023 yılına yönelik kesin tahminler yapmak kolay gözüküyor. **Ancak, Cumhuriyetin 100. yılına doğru gidilirken karşımıza çıkacağını öngördüğümüz farklı ve beklenmedik sorunlara dair ipuçları şimdiden görülebilir.**

Bazı ana alanlarda var olan birikim, başarılan ve başarılamayanlarla birlikte, bize ileriye yönelik temel eğilimleri teşhis etme ve bu eğilimleri birer tahmin aracı, birer projeksiyon temeli olarak kullanma konusunda kolaylık sağlamaktadır. Bu projeksiyonlar sonucu, Türkiye'nin önümüzdeki 25 yılına yönelik olarak **nüfus ve demografik geçiş, kentleşme ve kent yaşamı, sanayileşme, istihdam ve işsizlik** konularında can alıcı öngörülerde bulunmak mümkündür.

Bu noktada, bu projeksiyon alanlarının tesadüfen seçilmediğinin altını çizmekte fayda var. Nüfus ve demografik değişkenler, tüm sosyal göstergeler arasında en ağır, en yavaş evrilenlerdir. Dolayısıyla da 25 yıl kadar sonrasına yönelik olarak düşük bir yanılma payı içeren projeksiyonlar yapılabilir. Kentleşme, coğrafi dağılım, kentlerin sosyolojik yapısı, işgücü arzı ve istihdam gibi alanlar da yavaş değişim gösteren alanlardır.

Dolayısıyla, “ağır” demografik değişkenlere, yine aynı türden uzun vadeli olan ve ağır değişen, kent sosyolojisi, kentsel ve bölgesel değişim örüntüleri, sanayinin coğrafi dağılımı, işgücü arzı ve işgücü piyasası gibi alanları bağlamak mümkündür. Bir toplumun temel özellikleri bu alanlarda ortaya çıkan eğilimlerle belirlendiği için politika belirleyicilerinin de orta ve kısa vadeli politikalarını bu uzun vadeli değişimleri esas alarak saptamaları gerekir.

Bugün, eğitimden dış politikaya, sosyal güvenlik sisteminden hukuk düzenine, bölgesel kalkınmadan enerjiye, ekonomik gelişmeden siyasi yapıya, yerel yönetimden bütçe politikasına bir dizi alanda yapısal değişime duyulan gereksinim ortadadır. Uygulanması ve sonuçlarının alınması, alanlarına göre farklılaşmakla birlikte, yıllar alacak bu politikaları uygulamaya koymadan önce Türkiye'nin uzun dönemde yaşayacağı değişim mutlaka dikkate alınmalıdır.

Bu raporda ele alınan konular, sergiledikleri fırsatlar ve yol açabilecekleri sorunlar çerçevesinde incelendiğinde, Türkiye'nin yapısal değişim çabalarına yol gösterici olacaktır.

Bu alanlardaki yeni sorun ve fırsatları özetle şöyle sıralayabiliriz:



## 1. “Demografik Geçiş” ve Sonuçları

Cumhuriyet kurulduğunda Türkiye’nin nüfusu 14 milyon kadardı, bugün ise 63 milyon civarındadır. 2025 yılında 88 milyon kadar olacağı tahmin edilmektedir. Gelişmişlik düzeyi benzer başka ülkelerle karşılaştırıldığında bu çok yüksek bir büyüme hızı sayılmaz. Kaldı ki Türkiye’de doğurganlık son yirmi beş yıldır hızla düşmüştür ve yakında nüfusun ancak kendini yenileyebileceği bir düzeye inecektir.

Bu değişim, geçmişte izlenmiş nüfus politikalarından kaynaklanmamaktadır. Cumhuriyet döneminde uygulanan iki ayrı nüfus politikasından 1923-65 yılları arasında uygulanan birincisi ülke nüfusunun daha hızlı artmasına yol açmadığı gibi, 1965 sonrasında uygulanan ikincisi de nüfus artış hızındaki azalmanın sebebi değildir. Son yıllarda doğurganlık hızla azalmışsa bunun nedenlerini devletin bu konudaki girişim, eylem ve politikalarında değil, sadece sosyal ve ekonomik koşulların çiftleri çocuk adedini azaltmaya itmiş olmasında aramak gerekmektedir.

Türkiye’de **demografik geçiş süreci** artık neredeyse tamamlanmak üzeredir. Demografik geçiş süreci (Demographic Transition) yüksek doğurganlık ve yüksek ölüm oranlarının hüküm sürdüğü bir durumdan, doğumların bilinçli olarak kontrol edildiği ve ölüm oranlarının düşmüş olduğu yeni bir duruma geçiş sürecine verilen genel addır.

Bunun ilk ve en önemli göstergesi, Türkiye’de doğum oranlarının iyice düşmüş olmasıdır. Birçok Avrupa ülkesinde bir yüzyıla yayılmış olan **demografik geçiş sürecini** Türkiye 40-50 yıla sığdırmıştır. Doğum oranları Türkiye’de son 25 yılda çok hızlı bir biçimde düşmüştür. Türkiye’de 1945-50 yılları arasında 6.9 olan Toplam Doğurganlık Oranı (Total Fertility Rate), yani kabaca kadın başına düşen çocuk sayısı, 1993’te 2.7’ye düşmüş bulunuyordu. 1998’de 2.5’in altına düştüğü tahmin edilmekte ve 2010 yılında 2.0’a düşmesi beklenmektedir. Bu da nüfusun ancak kendini ikame edebileceği anlamına gelmektedir.

Kısaca, Türkiye’de hızlı nüfus artışı dönemi artık geride kalmıştır. Son 20 yılda izlenen bu eğilimin tersine çevrilmesi olasılığı da yoktur. Türkiye nüfusunun şu anda gözlenen yıllık yüzde 1.4 civarındaki artış hızı, 25 yıl içinde yüzde 0.8’e ve belki daha altına, 2050 yılına doğru da sıfıra inecektir. 21.Yüzyıl’ın ortalarında Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun 95 milyon kişi civarında sabitleşmesi beklenmektedir. **Yani “100 milyonluk Türkiye” rüyası muhtemelen hiçbir zaman gerçekleşmeyecektir.** 2050 yılından sonra Türkiye nüfusunun bir azalma eğilimine girmesi dahi mümkündür.

Nüfus artış hızı düşünce **nüfusun yaşa göre yapısı da hızla değişecektir.**

Türkiye’de “genç nüfus” önümüzdeki çeyrek asırda sayıca artmayacaktır. Doğurganlık düşerken önce genç nüfusun adedi nisbeten sabitleşecektir. Yirmi yaşın altındaki nüfusun toplam içindeki payı ise sürekli olarak düşecektir. **Yani uzun vadede Türkiye genç bir nüfusa sahip olan bir ülke olmaktan çıkacaktır.**

Yaşları 65’in üstünde olan kişilerin hem sayısı hem de toplam içindeki payı önümüzdeki 20-30 yılda olağanüstü bir hızla artacaktır. 1990 yılında 65 yaşın üstündekiler toplam nüfusun yüzde 4.5’una eşit iken 2025’te bu oran iki katına, yani yüzde 9’a çıkmış olacaktır.

Nüfusun yaşlanması sorunu, Türkiye’nin bugüne dek hiç karşılaşmadığı türden bir demografik sorundur. Türkiye bugüne dek hep hızla büyüyen, genç, giderek daha çok sayıda ilkokula, liseye, üniversiteye ve konuta ihtiyacı olan bir demografik yapıya sahipti. Zihinsel alışkanlıklar ve çözümler de hep bu artış hızına yetişebilme mantığı üzerine kuruluydu. Bu alışılmış demografik yapı önümüzdeki 20-25 yıl içinde tamamen değişecektir.

Demografik gelişmeler alanında ortaya çıkmakta olan fırsat, nüfus artış hızının hızla düştüğü bir ortamda kişi başına düşen milli gelirin artması imkandır. Ama bu fırsat bazı önemli sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu sorunların başında yaşlanmakta olan Türkiye nüfusu gelmektedir. Genç bir nüfusun gereksinimleriyle yaş dağılımı itibariyle yaşlanmakta olan bir nüfusun öncelikleri çok farklıdır. Bu farklılığın algılanarak, ilk, orta, yüksek öğretim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi çeşitli alanlardaki politikaların bu yeni duruma uyarlanması gerekmektedir.

Bunun yanısıra, önümüzdeki çeyrek asırda, 20-65 yaşları arasındaki nüfus, yani potansiyel işgücü arzı sürekli olarak artacaktır. Bu nüfusa istihdam olanakları sağlanabildiğinde ve işgücünün kalitesi arttırıldığında ekonominin performansı çok yükselebilir. Demografik geçiş sürecinde bu olanağın değerlendirilmesi literatürde “fırsat penceresi” (window of opportunity) diye anılmaktadır.

Bu temel demografik yapı değişimi karşısında uygulanacak politikalar açısından bazı sonuçları sıralamakta ve somut önerilerde bulunmakta yarar var :

**1. Nüfusun yaşlanması sorunu** Türkiye için tamamen yeni bir demografik sorundur.

- Hızla artan yaşlı bir nüfus kitlesi, hali hazırda tıkanmış olan sosyal güvenlik

sisteminin, demografik geçişin tamamlanmasının ardından tamamen çökmesine neden olabilir. Bu bakımdan yaşlılık sigortası ve emeklilik fonları reformlarının bir an önce devreye sokulması gerekmektedir.

- Emekliliğe hak kazanmak için yaş hadlerinin Türkiye'nin yeni demografik yapısına uyum sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir. Önümüzdeki yirmi-yirmi beş yıl boyunca faal yaştaki nüfusun büyümeye devam edecek olması, yukarıda bahsi geçen fırsat penceresi dolayısıyla, sosyal güvenlik sisteminde köklü bir reform yapılması için uygun bir ortamı da beraberinde getirmektedir.

- Ayrıca, sağlık sisteminin ve sağlık kuruluşlarının yaşlanan bir nüfusa uygun hizmetleri götürebilmesi için yeni koşullara göre yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

- Yaşlı nüfusun konut ve barınma koşullarının (huzur evleri vs.) yaratılması gerekmektedir. Bu sorun, sosyal güvenlik kuruluşlarının finansal yapıları üzerindeki baskıyı daha da arttıracaktır. Bu türden konut piyasasında talebin giderek büyüyeceği düşünülerek yaşlı nüfusun barınmasına yönelik inşaatların özendirilmesi gerekir. Bu sorunun çözümü için, gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden yararlanarak özel sigortacılık yeniden ele alınmalıdır.

- Giderek yaşlanacak nüfusun kişisel ve sosyal ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğu, hizmetler sektörünün bu alanda gelişmesine ve genişlemesine yol açacaktır.

**2. Genç Nüfus'un** sayıca önce sabitleşmesi ve zamanla azalma eğilimine girmesi diğer bir değişimin kaynağı olacaktır.

- Türkiye'de her yıl doğan çocuk sayısı 1990'dan itibaren aşağı yukarı sabit kalmıştır. Yani ilköğretimdeki sorun artık bir sayı sorunu olmaktan çıkmıştır.

- Türkiye'de ilköğretim okulu toplam sayı itibariyle yeterlidir. Bundan sonra ilköğretimde yaşanacak olan asıl sorun, eğitim kalitesinin yükseltilmesi ve bölgesel dağılımın eşitlenmesi olacaktır. İlköğretim okullarının **nerelerde** inşa edileceği öğretmenlerin düzeyleriyle araç-gereçlerin kalitesinin yükseltilmesi ele alınacak öncelikler olmalıdır.

- **Yükseköğretimde** de durum bundan pek farklı değildir. 2000'li yılların başından itibaren üniversite öğretime aday olay yaştaki gençlerin adedi önce durağanlaşacak, sonra da azalma eğilimine girecektir.

- Üniversite eğitimi talebi, ilköğretimle karşılaştırıldığında, demografik faktörlere daha az bağlıdır. Dolayısıyla, üniversite öğrenimine yönelik genel talep sabit-

leşme de, 21.yüzyıl Türkiye'sinde üniversite öğrenimi görenlerin sayısını, demografik verilerden ziyade üniversite eğitiminin sunduğu olanaklar, bu çerçevede üniversitelerin **nitelikleri ve standartları** belirleyecektir.

- Türkiye'deki üniversitelerin sayısı yeterlidir. Bundan böyle üniversitelerdeki izdiham azalmaya yüz tutacak, buna karşılık **kalite ve rekabet** arayışları hız kazanacaktır. Dolayısıyla belirlenen yükseköğretim politikalarının sayı arttırmaya değil kalite arttırmaya ve kaliteyi teşvik etmeye yönelik olması gerekmektedir.

- Türkiye'de nüfus artış hızı düşmektedir ama **hanehalkı sayısı** artmaya devam edecektir. Bunun da gerek tüketim kalıpları, gerekse dayanıklı tüketim mallarına yönelik talep açısından bakıldığında, ekonomik büyümeyi uyarıcı bir etkisi olacaktır.

## **2. Kentleşme: Yeni Sorunlar, Yeni Fırsatlar**

Türkiye Cumhuriyeti **kentleşme** sürecinde de azımsanmayacak mesafeler katetmiş bulunmaktadır. Kent nüfusu kır nüfusunu 1980'lerin sonlarında rakamsal olarak geçmiş, o tarihlerden sonra da kırsal nüfus sadece oransal olarak değil, mutlak olarak da düşmeye başlamıştır.

Türkiye'nin yüksek kentleşme hızının 1990'dan sonra yavaşlamaya başladığı görülmektedir. 1990'lı yıllarda Türkiye'nin nüfus artışı ilk kez yüzde 2'nin, kentli nüfus artışı da yüzde 3'ün altına düşmüştür. Öte yandan, özellikle 1980'li yıllarda ilk belirtileri görülen bir dizi yeni dinamik, Türkiye'nin kentleşmesine giderek damgasını vurmuştur.

**Türkiye'nin 1950'li ve 60'lı yıllarda geliştirdiği mekanizmalarla, 1990'larda karşılaştığı ve önümüzdeki dönemlerde sürmesi muhtemel kentleşme sorunları ile başedebilmesi olanaksızdır.**

Türkiye'de kentsel nüfusun oranı, 1945'teki yüzde 25 düzeyinden 1997'de yüzde 65'e yükselmiştir. 1980'den bu yana kırsal nüfus 25 milyondan takriben 22 milyona düşerken kentsel nüfus 20 milyondan 41 milyona çıkmıştır.

Türkiye'de 1997 yılında nüfusu 1 milyonu aşan beş kent vardır: İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa. Bu beş kentin toplam kentli nüfus içindeki payı yüzde 39.4'dur. Ne var ki, Ankara ve İzmir'in nüfus artış hızları son dönemde azalma sürecine girmiştir. Ayrıca, 1990-97 yılları arasında nüfusları azalan il sayısı 26'dır. Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgelerindeki illerin nüfus kaybı sürmektedir. Bu noktada, Türkiye'de kentleşme sürecinin büyük bölgesel dengesizlikler üzerine

kurulu olduğu gerçeğine dikkat çekmek gerekmektedir.

1980 ve sonrasının kentleşme dinamikleri 1950 ve 60'larinkinden çok farklıdır. Bu dinamiklerin farklılığını en belirgin biçimde ortaya koyan olgu **gecekondu-laşma** olgusudur. Bugünün gecekonduyuyla hızlı kentleşmenin başlarındaki gecekondu arasında hem işlevsel hem de maddâ açıdan çok büyük farklılıklar vardır.

Daha önceleri kullanıcıların kendilerine ve ailelerine kentte bir yer edinmek amacıyla yapılan gecekondu zamanla, üzerine kondukları arsının değerine el koyabilmek amacıyla yapılmış birer spekülasyon aracına dönüşmüşlerdir. Bugünkü gecekondu artık ilk yerleşenin dışındaki bir grup tarafından inşa edilen çok katlı kaçak yapılara dönüşmüştür. Amaç artık sadece kentsel alanlarda barınacak bir yer bulabilmek değildir. Bundan dolayı gecekondu bölgelerinde yaşayan nüfus da kendi içinde çok farklılaşmış durumdadır.

Bu nitelik değişikliği, gecekondu, göçmeni **kentle bütünleştiren** bir araç olmaktan çıkarmış, bu süreç yerini **gergin ve dışlayıcı bir kentleşmeye** bırakmıştır. Bu kentleşme süreçlerinin doğurduğu bazı sorunlar ve fırsatları sıralamak mümkündür:

- Kentli nüfusun toplam içindeki payı artmaya devam edecektir. Kentli nüfus oranının önümüzdeki 25 yıl zarfında yüzde 65'ten yüzde 85'e çıkacağı öngörülmektedir.

- “Anadolu Kaplanları” olarak da adlandırılan kentlerin en önemli diğer faktörlerin özelliği, yanısıra bol ve ucuz işgücünün sağladığı avantajları da kullanarak hızlı gelişme sürecini başlatmış olmalarıdır. Oysa sadece bu tür bir avantajla küresel ilişkilere eklenmeye çalışmak, uzun vâdede “çevre ülke” konumuna razı olmak anlamına gelmektedir.

- Bazı kent ve yörelerimiz geri dönüşü olmayan bir çöküş süreci içine girmiş görünmektedirler. Kentleşme, büyük kentler sorununu doğururken, aynı zamanda “kaybeden alanlar” sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu yöreler için bir anlamda **küçülmenin planlanması** önem taşımaktadır. Bu ise hep büyümeyi tasarlamaya yönlendirilmiş Türk ekonomisi için alışılmadık bir meydan okumadır.

- Bu kent ve yörelerimizde, değişen toplumsal dinamikler dikkate alınarak yeni iş alanları planlandığı ve uygulamaya sokulduğu takdirde bölgesel gelişme farklılıklarının azaltılması doğrultusunda önemli bir mesafe katedilebilir.

- Yeniden tanımlanması ve planlanması gereken kentlerden biri de Ankara'dır. Nüfus artış hızı giderek azalan, işyerlerini İstanbul'a ve diğer Orta Anadolu kentlerine kaptırmaya başlayan Ankara'nın Türkiye'nin toplam kentli nüfusu içindeki payı ve göreceli önemi azalmaya yüz tutmaktadır.

- Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısı ve bölgesel idari yapılanma hızla değişebilen küresel ilişkilerin gerektirdiği esnekliğe sahip değildir.

- Özellikle Ege ve Marmara bölgelerinde, gelişmişlik göstergeleri bakımından kent-kır karşıtlığının zamanla önemini yitireceği söylenebilir.

- Doğu ve Güneydoğu'nun, olağandışı koşulların da etkisiyle, nüfus, ekonomik gelişme vs. göstergeleri itibarıyla Türkiye ortalamasından giderek uzaklaştığı söylenebilir. Ne var ki, GAP projesinde ipuçları bulunan gelişmeler bu süreci tersine çevirme potansiyeline de sahiptir. İleride bu bölge gerek tarım, gerekse turizm açılarından önemli bir gelişme merkezi olarak ortaya çıkabilir.

- Kentsel büyümenin yavaşlaması, eski tip gecekondulaşmanın artık yok olması, eskiyecek binalardaki yapı onarım ihtiyacı, özellikle inşaat sektöründe büyük çaplı bir yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır.

### 3. Kentler ve Toplumsal Yaşam

Türkiye'nin kentleşme dinamikleri, özellikle 1980'li yıllardan itibaren, kent yaşamının ve içerdiği anlamların değişmesine neden olurken, çok farklı **sosyolojik gelişmeleri ve sorunları da beraberinde getirmiştir.**

Büyük şehirlerin sorunlarının nedenlerinden biri de, 1950'lerden bu yana değişmeyen, az nüfuslu ve kentleşme oranı nisbeten düşük geleneksel toplum yapısına daha uygun bir kent yönetimi anlayışıdır. Dolayısıyla, özellikle büyük kentlerde, hızlı büyümeye ayak uyduramayan mevcut kurumsal düzenlemeler sonucu ortaya çıkan nüfus yığılması, sosyolojik olarak **kentsel bütünleşmeyi** sağlayamamış ve özellikle büyük kentlerin siyasi/sosyal/kültürel açılardan bir yamalı bohça (patchwork) görüntüsü arzetmelerine neden olmuştur. Hızlı ve kontrolsüz göçler sonucu oluşan çeşitli "cemaat" ve enformel dayanışma grupları büyük kentlerde siyasi ve sosyal gerilim kaynakları haline gelmektedir. Bazı kentlerdeki yığılma devam ederken, geleneksel destek mekanizmalarının erimesi, sosyal politikaların değişmemesi ve 'modern' destek mekanizmalarının devreye sokulmaması, gerilimi kaygı verici boyutlara ulaştırmakta ve cemaatçi toplumlara has değerlerin hüküm sürdüğü bir toplumsal ortama zemin hazırlamaktadır.



Kentlerde yeni filizlenmekte olan ve önümüzdeki on yıllarda daha açık görülecek sosyolojik sorunların üstesinden gelinmesi halinde, bunun toplumsal yaşam üzerinde olumlu yansımaları olacaktır. Yerel yönetim sisteminin adem-i merkeziyetçiliğe kayması, tabandan tavana örgütlenmenin yollarını açarak Türkiye'nin demokratikleşme sürecine de önemli katkılarda bulunacaktır. İkinci nesil gecekondü gençliğinin okullaşması ve kentle bütünleşmesi, gecekondü bölgelerinde yaşam kalitesinin yükseltilmesi, gerilimi azaltmakla kalmayacak, kalite standartları tutturulabildiği takdirde toplumsal bilinç ve katılımı da arttıracaktır.

Toplumumuzda geleneksel ve cemaatçi toplumların en önemli temel kurumu olan ailenin, devlet politikalarının da etkisiyle, önemini korumaya devam ettiğini söyleyebiliriz. Ne var ki, Türkiye'de artık egemen olan "çekirdek aile" tipi, örgütlü toplumlardaki "çekirdek aile"nin işlevlerinin yanısıra bambaşka işlevler de üstlenmiş bulunmaktadır. Akrabalık, hemşehrilik ilişkileri kültürel, etnik ya da dinsel temelde benzer grupları bir araya getirmekte ve bu gruplar arasındaki ilişkileri yoğunlaştırmaktadır. Kentlerde yaygınlaşmakta olan bu ilişkiler ağı sadece ev içinde ve özel yaşamda süren aile ve akrabalık ilişkilerinden ya da köylerdeki geleneksel aile ve akrabalık ilişkilerinden çok farklı anlamlar taşımaktadır.

Son yıllarda sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, sosyal hizmet alanlarına ayrılan kamu kaynaklarının azalması, büyük kentlerdeki ve özellikle **gecekondü bölgelerindeki genel yaşam kalitesinin** daha da düşmesine neden olmuştur. Devlet bütçesinden sağlık ve eğitim harcamalarına ayrılan pay 1992 yılındaki yüzde 23.6'lık düzeyinden, 1997'de yüzde 14.3'e, 1998'de de yüzde 11'e düşmüştür (Bütçeden faiz giderlerini çıkardığımızda bile bu oranlar bu süre zarfında yüzde 29'dan 1997'de yüzde 20.4'e ve 1998 yılında da yüzde 18.4'e düşmüş olmaktadır).

Yeni küresel eğilimlerin sonuçlarından biri hemen bütün toplumlarda **kutuplaşmanın** artmış olmasıdır. Bunun izlerini bizim toplumumuzda da gözlemlemek mümkündür. Hiçbir kurumsal düzenleme yapılmadığı takdirde, bu kutuplaşmanın toplumumuzda gerilimi arttırması ve bunun sonucunda muhafazakâr/cemaatçi veya radikal eğilimlerin güçlenmesi mümkündür.

Özellikle düşük gelir grupları arasında, bir taraftan aile ve akrabalık ilişkilerinin yükü kaldıramayacakları kadar çok artacak, diğer yandan da etnik, kültürel, ya da dinsel dayanışma grupları daha da güçlenip içlerine kapanabileceklerdir. Bunun yaratabileceği çeşitli siyasal sorunları da tahmin etmek güç değildir.

Çocuk ve gençlerin sağlık, eğitim ve sosyalizasyonu için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması gerilimi azaltacak en önemli araçlardan biridir. Bu

çerçevede, sivil toplum örgütleri kadar yapıcı bir rol oynayabilecek ticari kurumlara da önemli görevler düşmektedir.

Yaşanan uzun ve yoğun kentleşme süreci çeşitli kültür gruplarını yerlerinden uzaklaştırmış ve bunların kentte birbirleriyle ilişkiye geçmesine neden olmuştur. Kentte de **“cemaat türü” örgütlenmelere bırakılan kamu alanı genişlemiş bulunmaktadır.**

Bu çerçevede son dönemlerde en belirgin olarak gözlemlenen ve kendilerini ayrımcılıkla karşılaşmış hisseden, “sünnî cemaat” örgütlenmelerinden, “alevî” örgütlenmelerinden ve “Kürt” kimliklerinden söz etmek mümkündür. Zaman zaman bu kimlikler içiçe geçebilmektedirler. Kültürel kimlikler konusunda tartışma ortamı oluşturmada yaşanan zorluklar bu konularda çözüm üretilmesine engel olmaktadır. Kentsel politikalar başta olmak üzere siyasi yaşamda sağlanacak değişim ve demokratikleşme yönünde atılacak adımlar, zamanla bu cemaat türü örgütlenmelerin etkisini zayıflatacaktır.

Bu bağlamda ortaya çıkan bir önemli sorun da **ikinci nesil gecekondulu gençliğinin** yaşadıklarına ilişkindir. İlkokul sonrasında çoğunlukla eğitim sisteminin dışında kalan bu gençlere meslekâ eğitim veren çıraklık kurumunun da yeni teknolojiler ve nüfus baskısı sonucu çökmüş olmasından kaynaklanan boşluk, formel eğitim kurumları tarafından yeterince doldurulamamıştır. Öte yandan, gecekondunun gerilimli ortamında yetişen ikinci nesil çocuk ve gençlerin konunun büyük şehre göçü gerçekleştiren ailelerinden farklı olacağı ve farklı kimlik ve aidiyet sorunlarıyla karşı karşıya kalacaklarını dikkate almak gerekmektedir.

Çocuk ve gençliğe ilişkin birçok sorun topluma ve zaten taşıyamayacağı yükleri üstlenmiş bulunan ailelere bırakılmış, bu alanlarda yaşayan gençler için nitelikli sosyal hizmet kurumları devreye sokulamamıştır.

Türkiye'nin yakında karşı karşıya kalacağı **“yaşlı nüfus”** sorunu ise, henüz kamuoyunda gerekli yankıyı bulamamıştır. Genel kanı, bu sorunun da aile ve akrabalık ilişkileri çerçevesinde çözüme kavuştuğudur. Ancak, sorunun yıllar içinde kazanacağı boyut, akrabalık ilişkilerinin çözüm olamayacağını göstermektedir. Yaşlılar sorununun sadece ailesiz, kimsesiz ya da terkedilmiş yaşlılarla sınırlı olmadığı kamuoyu tarafından iyice algılanmalıdır. Emeklilik kurumunun islah edilmesi, hiç şüphesiz, tek başına bu sorunu ortadan kaldırmaya yetmeyecektir. Bu yaş grubuna yönelik özel ve profesyonel yapıların bir an önce geliştirilmesi gerekmektedir.

#### 4. Türkiye'nin Sanayi Coğrafyasında Değişim

Türkiye **sanayileşme** sürecinde de hatırı sayılır bir yol katetmiş bulunmaktadır. Ne var ki, ne bölgesel açıdan ne de sektörler açısından beklenen dengeler sağlanamamıştır. Türkiye'nin sanayi peyzajı, kalkınma plânlarının öngördüğünün tam aksine, dengeli bir bölgesel dağılımı değil, beklenmedik ve kısmen kaygı verici bazı örüntüleri de sergilemektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin sanayi peyzajı önümüzdeki birkaç on yılda da önemli ölçüde değişmeye adaydır. Nüfus yapısını şekillendiren demografik süreçlerle uzun vadede ekonomik peyzajı şekillendiren süreç arasında ilginç paralellikler vardır. Bu paralellikleri ortaya koyan önemli göstergelerden biri de iller itibariyle Elektrik Enerjisi Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri'dir.

İllerin çeşitli elektrik türleri tüketimindeki paylarındaki değişim ve bu payların ileriye projeksiyonu, Türkiye'nin çeşitli il ve bölgelerinin görece gelişmişlik düzeyleriyle ve maruz kalacakları görece nüfus baskısıyla ilgili önemli ipuçları vermektedir. Gerek 1983-96 arasındaki gelişmeler, gerekse önümüzdeki dönemde beklenenler, Türkiye'nin ekonomik ve sınai peyzajının “dengeli” bir biçimde gelişmediğini göstermektedir.

Örneğin, 1983-96 yılları dönemine ait bir çözümleme Adana'nın daha önceki dönemde sahip olduğu ekonomik önemini kaybetmekte olduğunu, buna karşılık Hatay, Gaziantep ve Şanlıurfa'nın “yükselen” iller arasında olduğunu gösteriyor. Türkiye'nin kuzeydoğusundaki dört il de (Erzurum, Kars, Artvin ve Ağrı) ağırlıklarını sürekli yitiriyorlar. İstanbul'a mücavir illerin (Tekirdağ, Kocaeli, Sakarya, Kırklareli) de sürekli olarak, nüfuslarına oranla sanayideki paylarını arttırdıkları görülüyor.

Sivas'tan Şanlıurfa'ya giden bir “gelişme koridoru”nun doğusundaki hiçbir il bu dönemde sanayi elektriği kullanımındaki payını arttıramamıştır. Maraş, Malatya gibi iller ise Adana'nın kaybettiği nüfus ve aktivite canlılığını kazanmış görünüyorlar. Zonguldak, Samsun, Erzurum, Kütahya gibi illerin ise görece ekonomik önemlerini kaybettikleri gözleniyor.

Bugüne dek izlenen farklılaşma eğilimlerinin hiç bir politika değişikliğine gidilmemesi halinde 2010 yılındaki etkilerini gözler önüne seren bir de projeksiyon yapılmıştır. Bu projeksiyon haritasında GAP'ın da etkisiyle, gelişmiş ve gelişmemiş illeri ayıran hattın Şanlıurfa'nın doğusuna kayabileceği görülüyor. GAP projesi, tarıma, tarıma dayalı çeşitli sanayilere ve turizm sektörlerine getireceği canlanmay-

la, bölgenin uzun vadede Türkiye ekonomisiyle bütünleşmesinde kilit rolü oynama potansiyeline sahiptir.

Bu projeksiyon, 2010 yılında nasıl bir ekonomik peyzaj olacağını göstermekten çok, mevcut değişim dinamiklerinin yönüne işaret etmektedir.

Mevcut eğilimlerin devamı halinde, 2010 yılına doğru ülkenin yüzde 37.5'i iktisaden güçlü illerde, geri kalanı ise nüfus fazlası sergileyen ancak ekonomik etkinliğin düşük olduğu illerde yaşayacaktır. Bu durum, iktisaden güçlü illerin ekonomik önlemlerin nüfus paylarındaki artıştan çok daha hızlı arttığı takdirde gerçekleşecektir. Örneğin Bolu-İçel hattının güneyinde Nevşehir, Kayseri, Malatya, Kahramanmaraş, Gaziantep ve Hatay illerinde önemli nüfus yığılmaları gerçekleşebilecektir. Nüfus ve sermaye hareketlerine bir kısıtlama getirmeden bu sonuçların gerçekleşmesi beklenemez.

Bu projeksiyonlar aracılığıyla oluşturulan haritalarda önümüzdeki onyıllarda Türkiye'de belli alanlarda bir sınai konsantrasyon yaşanacağı, Ege ve Akdeniz sahil kesiminin bir canlılık yaşamağa devam edeceği, buna karşılık Doğu Anadolu ve Doğu Karadeniz bölgeleri başta olmak üzere birçok il ve yörenin, hiç değilse göreceli ekonomik ağırlıkları açısından, birer "çöküntü alanı" niteliği kazanacağı görülmektedir.

Yapılan projeksiyonlar bize, bölgesel dengesizliğin derinleşmemesi için önlem alınması gerektiğini göstermektedir. Göreceli önemleri gerileyen illere yeni işlevler kazandıracak projelerin şimdiden tasarlanmaya başlaması, olumsuz gidişatı önleyecektir.

Ancak, iktisaden güçlü illere nüfus harekete önlenemeyecektir. İstanbul, İzmir ve Bursa gibi büyük kentler ise önümüzdeki birkaç onyılda da iç göç baskısına maruz kalmaya adaydırlar. Kararlı nüfus yapısına geçiş süreci kısa vadede kentlerin nüfus sorunlarında bir rahatlama sağlayamayabilir zira bu kentlerin büyümesinde iç göçün payı zamanla artacaktır.

Sanayileşme sürecinin **istihdam ve işsizlik** konusundaki sonuçları da, önümüzdeki yıllarda, eğer fırsatlar değerlendirilebilirse bir "fırsat penceresine", değerlendirilemezse kapsamlı bir işsizlik bunalımına yol açabilecektir.

## **5. Türkiye'de İşgücü ve İşsizlik: 1998-2023**

Fırsat Penceresi (window of opportunity), demografik geçiş süreci sırasında nüfus artış hızı düşerken işgücü arzının, yani çalışabilir yaştaki nüfusun artış hızının

henüz düşmediği durumdur. Bu göreceli artış içindeki faal nüfus olumlu bir biçimde değerlendirilebilir. Benzer bir demografik tabloyla 1960'lı yıllarda karşılaşan Asya ülkeleri, bunun sunduğu olanakları, eğitim ve teknolojiye yönelik siyasetlerle destekleyerek büyük gelir sıçramaları gerçekleştirmişlerdir. Bu konuda Türkiye açısından kritik noktalar, bir yandan işgücünün niteliği, kalitesi, eğitim durumu, diğer yandan da tarıma uygulanmakta olan destek politikaları ve sanayide devreye girebilecek yeni teknolojiler olarak özetlenebilir. Bu konudaki başlıca bulgu ve önerileri aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür :

Türkiye **beşerî sermaye birikimini arttırmak, işgücü kalitesini yükseltmek zorundadır.** Bu olmadıği takdirde hiçbir sektörde anlamlı verimlilik artışları sağlanamayacaktır. İşgücü verimliliği artışı ve istihdamın düşük verimli sektörlerden yüksek verimli sektörlerle kayması yaşam standartlarının yükselmesi için vazgeçilmez bir koşuldur.

Küreselleşmeden ve mal, teknoloji, sermaye, hizmet ve işgücü hareketliliğinden kaçınmak mümkün değildir. Türkiye, üretim ve ihracatının büyük bölümünü faktör verimliliğinden ziyade faktör miktarına dayalı üretim yapan sektörlerde gerçekleştirmektedir. Nisbeten ucuz işgücü avantajı bu biçimde kullanılmaktadır. Orta ve uzun vadede Türkiye'den daha da ucuz işgücü kullanan ülkelerin bu avantajlarını kullanarak (bu sektörlerde teknolojiler de sabitleşmiş olduğundan) Türkiye'yi rekabet edebilir durumdan çıkarmaları beklenebilir.

Türkiye **giyim ve tekstildeki uluslararası düzeyde göreceli avantajını** önümüzdeki yüzyılın başlarında da sürdürebilecektir. Ancak, dünyadaki örneklere bakıldığında, bu avantajın çok daha uzun sürmesi beklenmemelidir. Çünkü dokuma alt-sektöründeki istihdamın hiç değilse bir bölümünün katma değeri daha yüksek bir işkolunda değerlendirilmesi gerekir. Katma değeri yüksek sanayiler de tanım gereği yüksek teknoloji kullanan sanayilerdir. Sektör bazında verimlilik rakamlarına bakıldığında, istihdam ve ihracat açılarından gıda ile dokuma ve giyimin geleneksel önemini şimdilik sürdüreceğini, yükselen sektör olarak da kimya sektörünü göreceğimizi söyleyebiliriz.

Tarımdaki düşük verimlilik artışı nedeniyle tarım dışı sektörde istihdamın gelişmesi yavaştır. Tarımdaki verimlilik artınca hem bu sektörden çıkan kaynak daha verimli sektörlerde kullanılabilir, hem de bu şekilde artan işgücü talebi tarımdan gelen işgücü arzıyla karşılanabilir.

Bir yandan tarımsal istihdamın ağır da olsa çözülmesi, bir yandan kentli kadınların eğitim düzeylerinin artması nedeniyle şu anda düşmekte olan kadınların işgü-

cüne katılma oranları zamanla yükselecektir. Tarımda ücretsiz aile işçisi olarak görünen kadınlar kente göçle birlikte giderek çok sayıda açık işsize dönüşebileceklerdir. Yani kadın işsizliği önce çok artacak, zamanla da azalacaktır. Oranın en yüksek düzeyine 2010 yılı civarında ulaşması ve yüzde 30 seviyelerine çıkması beklenebilir. Artan kadın işgücünün büyük bölümünün düşük ücretli hizmetler sektörü tarafından emileceği söylenebilir.

Tarımda ağır giden çözülmeye rağmen imalat sanayi ile hizmet sektörünün orta vadede artan işgücü arzını emmeye yetmeyecekleri açıktır. Bu durum erkek işsizliğini önümüzdeki 10-15 yıl içinde yüzde 50 oranında arttırıp yüzde 10 dolaylarına çıkaracak, kadın işsizliğini ise 2010 yılında yüzde 30 düzeylerine çıkaracaktır. Fakat 2010 yılından sonra durumun tedricen düzelebilmesi beklenmektedir.

Önümüzdeki 25 yıl içinde en fazla net istihdam yaratacak olan sektör az ücret veren hizmetler sektörü olacaktır. Dolayısıyla önümüzdeki çeyrek asırda, işgücü piyasasının tümü açısından bakıldığında, Türkiye “düşük ücret-yüksek istihdam / yüksek ücret-düşük istihdam” ikileminde kalabilir.

Özetle, Türkiye’de uzun vadede gerçek ücretlerin artışının önündeki en önemli engel tarım dışı istihdamdaki çok yavaş artıştır. Bu durum böyle devam ederse, 25 yıl sonra demografik geçişin yarattığı fırsat penceresi (window of opportunity) kaçırılmış olabilir.



B Ö L Ü M

TÜRKİYE NÜFUSUNUN  
GENEL PANORAMASI :  
1923-2023



# TÜRKİYE NÜFUSUNUN GENEL PANORAMASI : 1923 -2023

## 1.1. Cumhuriyet Kurulurken Türkiye'nin Nüfusu

2023 perspektifini amaçlarken, ondan yüz yıl öncesini, yani Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yılı olan 1923'teki demografik durumu gözönünde bulundurarak işe başlamak gerekiyor.

### 1.1.1. 1927 Nüfus Sayımı ve Cumhuriyet Kurulurken Türkiye Nüfusu

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk nüfus sayımı Cumhuriyetin ilanından dört yıl sonra, 1927'de yapılmıştı. Bu sayıma göre Türkiye'nin nüfusu 13 milyon 648 bin olarak saptanmıştı.<sup>1</sup> Ne var ki, bu ilk nüfus sayımının birkaç yüz bin kişilik bir eksiklik içerdiği biliniyor. Dolayısıyla, 1927 yılındaki gerçek Türkiye nüfusunun 14 milyon kadar olduğu söylenebilir.<sup>2</sup>

1927 Nüfus sayımı yapılmadan önce Türkiye nüfusunun ne kadar olduğu bilinmiyordu. Bazı Fransız ve İngiliz Dışişleri raporlarında 1924 yılı Türkiye nüfusu sadece 8-9 milyon olarak bildirilmişti.<sup>3</sup> Ancak, bunun çok düşük bir tahmin olduğu biliniyor.

Kuruluş yılı olan 1923'teki nüfus miktarı ancak dolaylı (fakat teknik olarak yine de çok güvenilir yöntemler kullanan) tahminler yaparak elde edilmiştir. 1935 yılı nüfus sayımından geriye doğru projeksiyon yöntemiyle yapılmış olan bu tahminler 1923 yılı için 13 milyon 100 bin kişi kadarlık bir rakama ulaşır.<sup>4</sup> Tahminin alt sınırı 12 milyon 950 bin, üst sınırı da 13 milyon 250 bin kadardır. Bu nüfus, mübadele sonrası nüfustur.

### 1.1.2. Osmanlı Dönemi Nüfusuyla Bağlantı

Osmanlı iktisat tarihçisi Vedat Eldem, Osmanlı döneminin bazı resmî nüfus verilerinden hareketle Osmanlı İmparatorluğu'nun şimdiki Türkiye Cumhuriyeti sınır-

---

1 T.C. Merkezi İstatistik Genel Müdürlüğü 28 Teşrinievvel 1927 Umumi Nüfus Tabirri: Mufasssal Neticeler, İcmal Tabloları, Ankara, 1929.

2 Ö.C. SARAÇ Nüfusun Miktarı ve İstibaleleri, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1940.

3 R. YÜCEULUĞ Savaş Sonu Nüfus Meseleleri: Türkiye Nüfusu üzerine incelemeler ve fikirler, Ankara, İstatistik Genel Müdürlüğü Yayınları, 1944.

4 Frederic C. SHORTER "The Population of Turkey after the War of Independence", *International Journal of Middle Eastern Studies*. 17, 1985, s. 417-441.

ları dahilinde kalan nüfusunu hesaplamaya çalışmıştır.<sup>5</sup> Bu tahminler Osmanlı sancak ve kazalarının bugünkü TC sınırları dahilinde kalan bölümlerini alarak oluşturulmuş, Kars ve Ardahan gibi o tarihlerde Osmanlı sınırları dışında kalan bölümler için Rus istatistikleri de kullanılmıştır.

Cumhuriyet'in hemen öncesi ve sonrasında (Hatay hariç) bugünkü Türkiye Cumhuriyeti sınırları dahilindeki nüfusun gelişimi Tablo 1.1'deki gibidir.

**Tablo 1.1**

**Türkiye Cumhuriyeti sınırları dahilindeki nüfus**

Yıl	Nüfus (bin)
1884	12,587
1897	13,996
1910	15,371
1913	15,821
1923	13,093
1927	13,648

*Kaynak : Behar(1996)*

Vedat Eldem'in bu hesaplamaları Birinci Dünya Savaşı'nın, Kurtuluş Savaşı'nın ve onu izleyen nüfus mübadelesinin toplam etkisinin TC nüfusunda iki milyon kişilik bir azalmaya tekabül ettiğini gösteriyor. Bu bakımdan, verdiği rakamlar daha ince demografik teknikler kullanan Shorter'ın 1923 tahminiyle de uyum içindedir. Cumhuriyet'in ilanından hemen önceki on yılda vuku bulmuş bu iki milyonluk nüfus kaybı hem sürekli savaşların neden olduğu ölümlerden, hem gerçekleşmemiş doğumlardan hem de 1922-23 dönemindeki göçlerden kaynaklanmaktaydı.

### **1.1.3. 1923 Yılı Nüfusunun Demografik Özellik ve Dinamikleri**

1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun yaş ve cinsiyet yapısı uzun yıllar sürmüş savaş koşullarının henüz taze olan izlerini taşımaktaydı. Bir kere genç nüfusta, özellikle de genç erkek nüfusunda önemli boşluklar göze çarpıyordu. Çünkü toplam nüfusun doğal yenilenme süreci, hem uzun savaş yıllarının doğrudan neden

<sup>5</sup> V. ELDEM Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında bir Tetkik, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 1970. Son dönem Osmanlı ve Cumhuriyet'in ilk yıllarının nüfus rakamları için bkz. Cem BEHAR Osmanlı İmparatorluğu'nun ve Türkiye'nin Nüfusu, 1500-1927, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü (Tarihî İstatistikler Dizisi, Cilt 2), 1996.

olduğu genç ve orta yaşlı erkek ölümleriyle, hem de savaş koşullarının evlilik ve doğurganlıkta neden olduğu düşmeler nedeniyle engellenmiş bulunuyordu.

Erkeklerin sayısı kadınların sayısından azdı örneğin. 1923 yılında 6,9 milyon kadına karşılık 6,2 milyon erkek vardı Türkiye'de <sup>6</sup>. Bu erkek eksikliği özellikle 15-44 yaş grubunda çok belirgindi: 0 yaş grubunda 100 kadına sadece 88 erkek düşüyordu. Ayrıca, savaşlar sırasında verilmiş kayıpların, yani yetişkin çağdaki erkek ölümlerinin bir neticesi olarak, o yaşlardaki kadınların dörtte birine yakın bir oranı da duldu.

1923 yılında 20-54 yaşları arasındaki erkek nüfus açığı yaklaşık bir milyondur. Bu açık küçüklerin yetişip çalışma yaşına gelmesiyle ancak 1940 yılına doğru kapanabilmiştir. Bu durumun, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, kadınların işgücüne katılmalarını teşvik eden bir unsur olduğu kabul ediliyor. Çalışma yaşlarındaki nüfus içinde erkeklerin oranı ancak 1940'lı yılların başında yüzde elliye ulaşabilmişti. İki milyonluk genel nüfus açığı ise, yüksek doğurganlık sayesinde on yılda telafi edilebilmiştir.

**1923'ten sonra ilk ortaya çıkan güçlü demografik trend hiç kuşku yok ki doğurganlık artışı olmuştur.** Çünkü savaş yılları bitince hem evli çiftler yeniden biraraya gelmiş, hem de yeni evlilikler oluşabilmişti. Böylece savaş yıllarından sonra hızlı bir demografik telafi sürecine girilmiş bulunuyordu. Ülke çapında doğurganlığın düşmeye başlamasına ancak 1950'lerin sonlarından itibaren tanık olunacak, ve süreç 1970'lerde ivme kazanacaktır.

Ancak, 1920'lerin ve 30'ların Türkiye'sinin önde gelen demografik niteliği, Tablo 1.2'de de görülebileceği gibi, bir doğurganlık artışı ve giderek yükselen bir nüfus artış hızıdır.

**Tablo 1.2**

**Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında bazı demografik göstergeler**

	1923	1927	1930-35
<b>Kaba Doğum Oranı</b> (binde)	45	53	54
<b>Kadın Başına Çocuk Sayısı</b>	5.6	6.6	7.1
<b>Yıllık Nüfus Artış Hızı</b> (yüzde)	0.9	1.7	2.0

*Kaynak : Behar(1996)*

<sup>6</sup> SHORTER a.g.e.

#### 1.1.4. Cumhuriyetin İlk Yıllarına Ait Diğer Bazı Demografik Göstergeler

1927 yılı Nüfus sayımına göre Türkiye nüfusunun sadece yüzde 16'sı kentlerde yaşıyordu. Temel demografik göstergeler açısından kır-kent farklılığı bugünkünden çok büyüktü. Örneğin 1930'lu yılların başlarında Toplam Doğurganlık Hızı (yani Kadın başına çocuk sayısı) kentsel yörelerde 3.9, kırsal kesimde ise (yani nüfusu 10.000'den az olan yerlerde) 7.8 olarak hesaplanmıştır.<sup>7</sup>

Kır-kent doğurganlık farkı günümüzde artık o denli büyük değildir. Bilindiği gibi, asıl önemli doğurganlık farklılıkları bugün artık Doğu-Batı eksenini etrafında oluşmuş bulunmaktadır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki bu çok büyük kır-kent farkını, kısmen de olsa, İstanbul kentinin o dönemdeki çok özel demografik örüntüleriyle açıklamak mümkün.<sup>8</sup> Doğurganlık düzeyi nisbeten düşük ve henüz yoğun bir kırsal göçe maruz kalmamış olan İstanbul kentinin Türkiye'nin toplam kentsel nüfus içindeki payı o sıralarda yüzde kırkı buluyordu.

Ayrıca İstanbul'daki doğurganlık düzeyi o dönemde gerçekten de Türkiye Cumhuriyeti genelinden çok daha düşüktü. "Demografik geçiş" süreci ve doğurganlık düşüşü aslında İstanbul kentinde ondokuzuncu yüzyılın son çeyreğinde başlamıştı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin bütününe yaygınlaşması için neredeyse bir asır beklemek gerekecekti.

### 1.2. Cumhuriyet Döneminde Nüfus Politikaları

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanından bu yana ülkemizde kabaca iki ayrı ve zıt hedefi amaçlayan nüfus politikası izlenmiştir. Bunlardan ilki, Cumhuriyet'in ilk birkaç onyılında ülkenin nüfus hacmini arttırmaya, ikincisi ise Türkiye'de nüfus artış hızını bilinçli olarak yavaşlatmaya yöneliktir. Bu iki ayrı amaçlı Nüfus Politikasının ilkinden ikincisine geçişi 1.4.1965 tarihli ve 557 sayılı "Nüfus Planlaması Hakkında Kanun" temsil eder.

Bu Nüfus Politikaları siyasi iktidarların Türkiye'nin nüfus sorununa nasıl baktıklarının bir göstergesidirler. Esas önemli yanları da belki budur. Ne var ki, **bu iki nüfus politikasının da tam anlamıyla başarılı olduğunu, yani uzun vadeli amaçlarına ulaştıklarını söylemek mümkün değildir.**

<sup>7</sup> SHORTER a.g.e.

<sup>8</sup> A. DUBEN ve C. BEHAR *İstanbul Haneleri : Hanebalkları, Evlilik ve Doğurganlık, 1880-1940, İstanbul, İletişim Yayınları, 1996.*

### 1.2.1. 1923-1965 Dönemi Nüfus Politikaları

Cumhuriyet ilân edildiğinde Türkiye on yıllık bir sürekli savaş ve yıkım döneminden henüz çıkmış bulunuyordu. Küçülmüş ve Misak-ı Millî sınırlarına kapanmış bir coğrafya içinde, İmparatorluk dönemine oranla epey azalmış bulunan bir nüfusla bir ulus-devlet yaratılması öncelik taşıyan bir amaçtı. 1912-1922 döneminin savaşlarının hem maddî hem de insanî kayıpları çok yüksek olmuştu.

Bunun bilinciyle hareket eden Cumhuriyet yönetimleri Cumhuriyet'in ilk birkaç onyılında Türkiye nüfusunun artmasını, hem de hızlıca artmasını önemli bir ulusal amaç olarak görmüşler, bu yönde çeşitli türde teşvik önlemleri almaya çalışmışlardır.

1 Mart 1923 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin dördüncü toplantı yılını açış konuşmasında şöyle sesleniyordu Mustafa Kemal : "Efendiler, nüfus bir memleketin en mühim mesail -i hayatiyesindendir (hayatî sorunlarındandır)". Ve yine 1924'teki konuşmasında : "Nüfusumuzun muhafazası (korunması) ve tezyidi (arttırılması) gayesini ehemmiyetle nazarı dikkate vaz ederim. Feyyaz ve velut(üretken) olan Türk milleti, mütemadi (devamlı) ve fenni (bilimsel) tekayyüdat-ı sıhhiyeye mazhar olunca (sağlık koşullarına kavuşunca) Türk vatanını süratle dolduracak ve şenlendirecek kuvvette olduğuna kimsenin şüphesi yoktur."

Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun artması gerektiği yolundaki görüş daha sonra gerek Mustafa Kemal gerekse çeşitli yöneticiler tarafından defalarca tekrarlanmış ve Cumhuriyet Halk Partisinin programına girmiştir. Cumhuriyet Halk Partisinin Meclis grubunca 1932 yılında özel olarak bir nüfus komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon sorunu bir bütün olarak ele alıp nüfusu arttırıcı bir dizi yasal ve idari tedbirin alınmasını önermiştir.

Aynı görüş dönemin diğer siyasi partilerinin programlarında da dile getirilmiştir. Örneğin, 1946 yılı ilk Demokrat Parti programında ve 1950 sonrası tüm Menderes hükümetlerinin programlarında nüfusu arttırma politikası yönündeki görüşlere kesin bir dille yer verilmektedir.

Nitekim, Cumhuriyetin ilk birkaç onyılında doğrudan ya da dolaylı olarak nüfus artışını hızlandıracak nitelikte bir dizi yasal önlem alınmıştır. Belli başlı yasal önlemler arasında şunları sayabiliriz:

- Yasal evlenme yaşı 1938 yılında çıkarılan bir yasayla (3453 sayılı yasa) erkekler için 17, kadınlar için de 15'e indirilmiştir. Oysa bu asgarî yaşlar 1925'te kabul edilen Medenî Kanunda 18 ve 17 olarak belirtilmişti.



- Nüfusu arttırma politikasına en açık biçimde katkı yapması beklenen yasa 6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumî Hifzissiha Kanunudur. Bu kanun Sağlık Bakanlığına (Siĥhat ve İc̥timai Muavenet Vekâleti) bazı yükümlölükler getirmekteydi. Örneğın, bu yasanın 152. maddesi gebelıge engel olacak ya da çocuk düşürmeye yarayacak her türlü araç ve gerecin (tedavi amacıyla kullanılan ve eczanelerde reçeteyle satılanların dışında) ithalını, dağıtımını ve satışını yasaklıyordu.
- Muhacir ve Mültecilerin iskân edilmesiyle ilgili 1934 yılında çıkarılmış çeşitli kanunlar, yurtdışından Türkiye'ye göç edenlerin yerleşmesini kolaylaştırıcı, dolayısıyla da göçü teşvik edici nitelik taşımaktadırlar. Bu yasalar Türkiye'ye göç edenlerin sermaye ve araç gereç ithallerini kolaylaştırmakta ve hükümetçe saptanan yörelere yerleşmeyi kabul eden göçmenlere toprak dağıtılması prensibini getirmektedir.
- Dönemin bir diğır önemli yasal gelişmesi de çocuk düşürmeyi yani kürtajı yasaklayan ve suçluları şiddetle cezalandıran Ceza Yasası maddeleridir. İtalyan Ceza yasasından mülhem Türk Ceza Kanununun 468, 469, 470 ve 471. maddeleri çocuk düşürme ve düşürtmeyi, aynı zamanda da çocuk yapmaya engel olacak nitelikteki fiil ve hareketleri ağır cezai yaptırımlara bağlamaktaydı. Bu fiillerin cezaları iki kez (1936'da ve 1953'te) çıkarılan yeni yasalarla daha da arttırılmıştı. Ayrıca, sözkonusu maddeleri kapsamına alan Ceza Kanununun ilgili faslının adı "Kasden Çocuk Düşürmek ve Düşürtmek Cürümleri" iken, 1936'da bu faslın adı "İrkin Tümlüğü ve Sağlığı Aleyhine Cürümleri" olarak değiştirilmiştir.

Tüm bu yasal önlemlerin ve uygulamaların o dönemin nüfus artışı üzerinde etkili olup olmadıkları konusuna gelince, bu soruya olumlu bir cevap vermek mümkün görünmüyor. Herşeyden önce, bu önlemlerin birçoğı (bekârların vergilendirilmesi gibi) sosyal eşitlik sağlamak veya zaten fiilen var olan uygulamalara (asgarî evlilik yaşları konusunda örneğın) yasal geçerlilik kazandırmak amacıyla yapılmışlardı.

Ayrıca, Ceza yasasının 1983'e dek sürmüş olan yasağına ve ağır cezai müeyyidelere rağmen, kürtaj geniş çapta uygulanmıştır Türkiye'de. 1973 yılındaki bir araştırmaya göre Türkiye'de isteyerek yapılmış düşük sayısı yıllık doğumların %16'sına eşitti. Bu düşük/doğum oranı büyük kentlerde %31'e ulaşıyordu.

Yukarıda sayılan yöntemlerin genel olarak doğurganlığı arttırmakta etkili olduk-

larını da söyleyemiyoruz. Çünkü, Cumhuriyet'in ilk yıllarında sağlık koşulları genel olarak düzelmiş, uzun süren savaş yılları da bitince hem evli çiftler yeniden biraraya gelmiş, hem de yeni evlilikler oluşabilmiş, demografik çalkantılar dönemi de artık geride kalmıştı.

Böylece, Cumhuriyet öncesi savaş yıllarından sonra hızlı bir demografik telafi sürecine girmiş bulunuyordu Türkiye. Cumhuriyet'in ilk 30-40 yılında doğurganlığın yüksek seyretmesinin asıl nedeni de buydu. Nüfusun hızla artışı temin etmek amacıyla alınmış yasal veya idari önlemler değil.

Ülke çapında doğurganlığın düşmeye başlaması olayına ancak 1950'lerin sonlarından itibaren rastlanacak, ve süreç 1970'lerde ivme kazanacaktır. Ne var ki, doğurganlığın artık düşmeye başladığı bu süre zarfında dahi yukarıda saydığımız ve doğurganlığı arttırmaya yönelik yasal önlemlerin birçoğu hâlâ yürürlükte bulunuyordu.

Özetlersek, **1923'ün hemen sonrasında alınmış ve Türkiye nüfusunu arttırmayı amaçlayan yasal ve idari önlemler,**

- **Ne Cumhuriyetin ilk on yıllarında doğurganlığın yükselmesine ve nüfusun artmasına anlamlı bir katkıda bulunabilmiş,**
- **Ne de, daha sonraki yıllarda, demografik geçiş süreci başladıktan sonra doğum oranlarının hızla azalmasını engelleyebilmiştir.**

### **1.2.2. 1965 Sonrası "Nüfus Planlaması" Politikası ve Uygulamaları**

Türkiye Cumhuriyetinde uygulanan nüfus politikalarında bir dönüm noktası teşkil eden 1.4. 1965 tarihli ve 557 sayılı "Nüfus Planlaması Hakkında Kanun" neler getiriyordu?

Herşeyden önce "gebeliği önleyici araç ve ilaçların" ithali, dağıtımı ve satışıyla bunlarla ilgili propaganda yapılması yasallaşmış oluyordu. 1965'ten önce Türkiye'ye sokulması ve kullanılması, zührevî hastalıkları önlemekteki işlevi dolayısıyla, yasal olan tek gebeliği önleyici araç prezervatif idi.

557 sayılı yasanın birinci maddesinde bu "ilaç ve gereçler" arasında bir tefrik yapılmamış ve bunların tümü birden yasa kapsamına alınmıştır. Böylece rahim içi araç (spiral), kontraseptif haplar, diyafram, jöleler vb. gibi diğer çağdaş yöntemlerin de geniş çapta kullanım olanakları doğmuş oluyordu. Bu modern doğum kontrol yöntemleri hem Devletin resmî sağlık kurumlarında dağıtılabilecek, hem de eczanelerde reçeteyle satılabilecekti. Ayrıca yasa, çocuk düşürmekle ilgili kesin yasağı kal-

dırmakta, gebeliğin annenin yaşamını tehlikeye soktuğu, ya da doğacak çocuğun "ağır bir maluliyetle doğacağı" kesin olduğu durumlarda kürtaja olanak tanınmaktadır.

Yeni Nüfus Politikasının uygulayıcı birimi olan Sağlık Bakanlığı Nüfus Planlaması Genel Müdürlüğü 1965 yılında çıkarılan bir diğer yasayla kurulmuştur. Yeni nüfus politikası çeşitli biçimlerde uluslararası kuruluşlar ve bazı yerel sivil toplum örgütlerince de desteklenmiştir.

Nüfus planlaması hizmetlerinin halka mevcut sağlık örgütleri aracılığıyla ulaştırılması plânlanmıştı. Mevcut hastaneler, doğumevleri, ana-çocuk sağlık merkezleri, sağlık ocakları, hükûmet tabiplikleri bu amaçla birer "Nüfus Planlaması Kliniği" adını aldılar. Ayrı bir altyapı yatırımı yapılmadı. Nisbeten hafif bir merkezî örgütlenmeyle ve mevcut tedavi kurumlarıyla yetinilme yoluna gidildi. Nüfus Plânlaması Genel Müdürlüğü'nde görevli kişi sayısı da hiçbir zaman 60'ı aşmadı.

Bu tür bir örgütlenme seçimi yapıldığında şöyle bir soru ortaya çıkıyordu : Sağlıkla ilgili asgari altyapı yatırımlarının bulunmadığı yerlerde nüfus planlaması hizmeti halka nasıl ulaştırılacaktı? Bu bölgeler kırsal yörelerdi ve doğurganlık düzeyleri yüksek olduğu için ilgili hizmete en çok ihtiyaç duyanlar da onlardı.

Kırsal yörelerin bu ihtiyacına cevap vermek için "gezici ekipler" oluşturuldu. Aralarında birer doktor, hemşire, eğitim görevlisi vs. olmak üzere 5-6 kişiden oluşan bu ekipler köy köy dolaşarak hem nüfus plânlaması hakkında bilgi vermek hem de uygulama yapmakla görevliydi. Bu şekilde mevcut sağlık altyapısıyla Nüfus Planlaması hizmet talebi arasındaki açığın kapatılabileceği öngörülmüştü. Bu örgütlenme biçimi bir süre sonra, doktor ve sağlık personeli sayısının azlığı da eklenince, uygulamaların gelişmesine bir engel teşkil etmeye başlamıştır. Zamanla da uygulamalar kentlere ve kentlerdeki Devlet hastaneleri ve doğumevleriyle sınırlı kalmıştır.

Ne var ki, daha yasanın yayınlanışının birinci yılında Nüfus Planlaması Genel Müdürlüğü kendine çok yüksek demografik hedefler çizmeye başlamıştı. Nüfus planlaması programına alınan ve Bakanlıkça dağıtılan aile planlaması yöntemleriyle gebelikten korunan kadın sayısının 1972 yılında 2 ya da 2,5 milyona çıkması planlanıyordu. ropaganda ve eğitim çalışmaları da hesaba katıldığında 5 yıl içerisinde doğurganlık yaşındaki kadınların yarısına ulaşılmış, bu kadınlar ya uygulamaya geçmiş veya bu konuda eğitilip aydınlatılmış olacaktı. Bu hedefler her il için ayrı ayrı verilmişti. Aynı yüksek hedefler 1967'de İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da dile getirilmişti. Bu konuda o denli iyimser tahminler yapıldı ki, Kaba Doğum Ora-

nının 1967'yi izleyen beş yıl içerisinde yüzde yirmibeş oranında düşeceği bile öngörülmüştü.

Oysa durum ve sonuçlar hiç de ilk öngörüldüğü biçimiyle gerçekleşmedi. Program kapsamına alınan ve bir doğum kontrol aracı kullanmaya başlayan kadın sayısı hiçbir yıl 50 ya da 60.000 rakamını geçemedi. Programın ilk on yılında (1965-1974) ancak 500.000 kadın program kapsamına alınıp onlara spiral ya da doğum kontrol hapı dağıtımı yapılabildi. 1975-80 döneminde de bu rakam toplam olarak 300.000 düzeyinde kaldı.

Özetle, yeni nüfus politikasının ilk birkaç yılında ulaşılacak istenen demografik amaca on beş yılda dahi ulaşılammış oldu. 1980 sonrası için ise resmî nüfus planlaması programı artık sadece kentlere sıkıştığından bu rakamların daha da düşmüş olması pek muhtemeldir. 1983 yılından beri devlet hastanelerinde isteğe bağlı olarak hamileliğin sona erdirilmesine yasal olarak izin verilmektedir; ancak güvenilir yıllık kürtaj rakamları mevcut değildir.

Programın göz ardı ettiği bir başka faktör de Türkiye'de en popüler doğum kontrol yöntemlerinin daha ucuz, güvenli ve kullanım açısından daha kolay olan erkek yöntemleri olduğu gerçeğiydi. Ayrıca, program 19. yüzyılın sonlarında ve Cumhuriyet'in ilk kuruluş yıllarında İstanbul'da yaşanan doğurganlık düşüşünün sadece erkek merkezli doğum kontrol yöntemlerinin yaygınlığı sayesinde gerçekleştiği gerçeğine de aldırmadı .

Program 1984'ten sonra hem aile planlaması metodlarının hem de bunların dağıtım kanallarının çeşitlendirilmesi ile birlikte geliştirildi. Ancak o tarihten sonra, ve ilk defa olarak, erkekler aile planlamasında karar mercii olarak gösterilmeye başlandı.

**Bu gayretlere rağmen resmi nüfus plânlaması programı hiçbir zaman hedeflenen kadın nüfusunun % 25' inden fazlasına ulaşmayı başaramamıştır.**

En başından beri aile planlaması programına bütçeden ayrılan kaynaklar da çok yetersizdi. Örneğin, Nüfus Planlama Genel Müdürlüğü'nün bütçesi 1970'li yıllar boyunca reel olarak düşmüştür. Sağlık Bakanlığı'nın Genel Müdürlüğe tahsis ettiği kaynaklar 1969 senesinde en yüksek seviyesindeydi: % 3.02. Bu oran giderek düştü ve sonunda birim 1983 yılında Sağlık Bakanlığı'nın ana ve çocuk sağlığı hizmetlerini yürüten Genel Müdürlük ile birleştirildi.

Birleşmeden hemen önce bakanlık bütçesinden Nüfus Planlaması Genel Mü-

dürlüğü'ne ayrılan pay yüzde 0.65'e kadar düşmüştü. Birleşmeden sonra ise 1980'ler boyunca iki birime ayrılan toplam pay % 2-3 arasında seyretti. Bu rakamlar Endonezya'daki % 32, Taiwan'daki % 7 ve 1970'lerin sonlarında Filipin'lerdeki % 12 ile karşılaştırıldığında çok düşüktür. Finansal kaynak yetersizliği ulusal aile planlaması politikasının uygulanması doğrultusunda güçlü ve kalıcı bir siyasi iradenin bulunmadığını ortaya koymaktadır.

### **1.2.3. Nüfus Planlaması Politikasının Başarısızlığı**

1965 sonrası dönem Türkiye'de doğurganlığın genel olarak hızla düşmekte olduğu bir dönemdir. Türkiye'nin demografik geçiş sürecinde artık yol aldığı ve giderek daha çok sayıda evli çiftin doğum kontrol yöntemleri kullanıp bilinçli bir seçimle doğurganlıklarını düşürdükleri bir dönemdir. Bundan çıkarsanan sonuç gayet açıktır: **Türkiye'de böyle bir hızlı doğurganlık düşüşü döneminde evli çiftler doğurganlıklarını düşürmeyi resmî nüfus planlaması programının dışında, kendi inisiyatifleriyle başarmışlardır.**

Bazı hesaplamalar yaparak devletin resmî nüfus plânlaması programının 1965-1980 döneminde Türkiye'deki doğurganlık düşüşü sürecine katkısının ne olduğunu ölçmeye çalıştık. Acaba devletin resmî programı ve 1965 sonrasında bilinçli olarak uygulanan Nüfus Planlaması politikası Türkiye'de doğurganlığın düşüşüne hangi ölçüde katkıda bulunmuştur ?

Acaba "demografik geçiş" sürecindeki Türkiye'de devletin resmî politikasının ve bu nüfus politikası çerçevesindeki uygulamaların doğum oranlarının düşüşüne katkısı ne olmuştur? Bu katkıyı ölçmeye çalıştık. Vardığımız sonuç bu resmî programın son derece etkisiz kalmış olduğu yolundadır.

Kanımızca, **bu süre zarfında Kaba Doğum Oranındaki on puanlık bir düşüşe devlet politikalarının doğrudan katkısı bir puanı geçmemiştir.**

Somut anlatımla, devlet politikalarının etkisi şöyledir: 1965 yılında Türkiye'de Kaba Doğum Oranı binde 37.1 olarak tahmin edilmişti. On yıl sonra, 1975 yılında bu oran binde 30 civarlarına düşmüştü. Yapılan demografik simülasyonlar ise 1965-1975 döneminin fiili resmî aile planlaması uygulamalarıyla Kaba Doğum Oranının 37.1'den ancak 36.6'ya indirilebileceğini göstermiştir.

Diğer bir deyişle, sadece resmî "nüfus planlaması kliniklerinde" gebelikten korunan kadınların hesaba katılmasıyla on yılda ortaya çıkan doğurganlık düşüşü sadece binde 0.5 puan dolaylarındaydı. Kaba Doğum Oranının 36,6'dan 30'a düşüşü ise **spontane** olmuş, yani resmî nüfus planlaması uygulamasından tamamen bağım-

sız bir biçimde gerçekleşmiştir.

1965-1980 yılları arasında aile planlaması programının doğurganlık üzerindeki net etkisini (program uygulandığı sırada ölçülen ve programın olmayacağı halde var olacak doğurganlık arasındaki fark) ölçmek için Nortman tarafından geliştirilen modeller kullanıldığında aslında resmi aile planlaması programının doğurganlık düşüşünde söz konusu zaman aralığı için sadece % 10 pay sahibi olduğu görülmüştür.

**Diğer bir deyişle, 1965-1980 yılları arasında Türkiye'de doğurganlığın azalışında devletin nüfus planlaması politikasının doğrudan etkisi çok önemsiz olmuştur.**

Ancak, bu cümlede "doğrudan" sözcüğü önemlidir. Çünkü Devletin politikasının, nüfus planlaması kliniklerinde çeşitli şekillerde gebelikten korunan kadınların sayısının ötesinde, önemli **dolaylı** etkileri de vardır.

Bu dolaylı etkilerin en önemlisi kuşkusuz ki yapılan çeşitli eğitim faaliyetleridir. Bu faaliyetler arasında konferanslar, seminerler, hastane personeline yönelik eğitim çalışmaları, kitap ve broşür yayınları, çeşitli radyo neşriyatı vardır. Aile planlaması uygulamaları kamu iletişim araçları, hekimler vs. eliyle bir tür **toplumsal meşruluk** kazanmış oluyorlardı. Dolayısıyla, resmî uygulamalar, evli çiftlerin doğum kontrolü yöntemlerini daha sıklıkla kullanmalarına bir ölçüde zemin hazırlamış, bunları **dolaylı** yoldan teşvik etmiştir denilebilir. Ancak bu "dolaylı" etkilerin "doğrudan" etkilerin başarısızlığını telâfi edecek ölçüde olmadıklarını da belirtmek gerekir.

Özetlersek, **eğer Türkiye'de doğurganlık son birkaç onyılıda hızla ve önemli ölçüde azalmışsa, bunun özgün nedenlerini devletin bu konudaki girişim, eylem ve politikalarında değil, çeşitli ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerde aramak gerekiyor.**

### **1.3. Türkiye'nin "Demografik Geçiş" Süreci**

İlk olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun büyük şehirlerinden İstanbul ve İzmir'de gözlemlenmeye başlayan "demografik geçiş" sürecinin başlangıcı ondokuzuncu yüzyılın sonlarına dayanır. Bu nedenle Türkiye'nin demografik serüveni Ortadoğu'nun diğer ülkelerinden farklı özelliklere sahiptir.

Türkiye Orta Doğu'nun en eski ve en köklü "modernizasyon" sürecine de sahiptir. Süreç, iktidardaki siyasi parti hangisi olursa olsun, Cumhuriyet'in tüm seçkinlerince desteklenmiştir. Türkiye'yi diğer İslam ülkelerinden ayıran bir başka özellik de kadın haklarının verilmesi çerçevesinde yapılan hukuksal reformlardır.



Medeni Kanunun laikleştirilmesi, kadınların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi, hızlı ekonomik gelişme ve kentleşme ile beraber 1920 ve 1930' lardaki hukuki ve sosyal reformlar da Türkiye'deki değişimin hukukî ve sosyal altyapısının oluşmasında önemli rol oynamıştır. Gerçekten de nüfus üzerindeki demografik etkileri ele alındığında bu toplumsal faktörlerin doğurganlığın düşüşünde 1965 sonrasında uygulanan aile planlaması programından çok daha ağır bastıkları görülür.

Doğurganlığın düşmesinde arz faktöründen ziyade talep faktörü etkili olmuştur. Diğer bir deyişle, kadınların statüsünü, çocukların sağlık ve eğitimi geliştiren, yoksulluğu yok etmeye başlayan toplumsal ve yapısal faktörler gebeliği önlemek yönünde talep yaratmaya başlamıştır. Bu talep aile planlaması uygulamalarını teşvik etmede resmi aile planlaması politikalarından çok daha etkili olmuştur.

### **1.3.1. Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyetine Tarihsel Birikim**

Türkiye'de doğum oranındaki düşüş öncelikle İstanbul ve diğer büyük kentlerde başlamıştır. Değişim sürecinin başlangıcı Cumhuriyetin kurulmasından çok daha önceye dayanır.

1885 ve 1907 yıllarında yapılan Osmanlı nüfus sayımları verilerinden hareketle İstanbul'da Toplam Doğurganlık Oranlarının (yani, kabaca, Kadın başına düşen çocuk sayısının) 3.5 ve 3.8 oldukları hesaplanmıştır. Genel olarak endüstrileşme dönemi öncesi Avrupa nüfuslarının doğal doğurganlık seviyelerinin de çok altındadır İstanbul'a ait bu rakamlar. Bu doğurganlık düzeyine bir bütün olarak Türkiye'de ancak 1980'lerin sonlarına doğru ulaşılabilmiştir. Sanayi devriminden önce Avrupa'da en düşük doğurganlık oranları (4.1 civarında) İsveç, Norveç ve 1770'lerde Danimarka'ya aittir. **Osmanlı İmparatorluğu'nun büyük kentlerindeki (hiç değilse İstanbul ve İzmir'deki) doğurganlık düşüşü ondokuzuncu yüzyılın son yıllarında Batı ve Kuzey Avrupa' da görülen düşüşle aynı zamana rastlamaktadır.**

Türkiye'de doğurganlığın düşüşü, demek ki, aslında epey erken bir tarihte başlamıştı. Osmanlı İmparatorluğunun bazı kent merkezlerinde ve özellikle başkent İstanbul'da, 19. yüzyılın son yarısından itibaren doğurganlığın düştüğü görülmektedir. Bu düşüş Avrupa'daki birçok ülkeyle aynı döneme rast gelir. İstanbul'un müslüman nüfusu, doğurganlığın düşüşü konusunda bir bakıma islam alemine öncülük etmiştir.

Doğurganlıktaki bu düşüş, modern aile planlaması yöntemlerinin hiç mevcut olmadığı bir zamanda başlamıştı. Bildiğimiz kadarıyla İstanbul'un müslüman halkı



sistematik ve yaygın olarak aile planlamasını uygulayan ilk Müslüman topluluktur. 1907'de İstanbul'da doğum oranı kabaca binde 29.4 idi. Aşağıya doğru bir düşüş trendinin de olduğu kolaylıkla söylenebilir: 1940'ların başında bu oran binde 18.7'ye düşmüştü.

Evlilik içi doğurganlığın düşüşünün önemli bir göstergesi de kadınların son çocuklarının doğumundaki yaşlarıdır. Doğum kontrolünün olmaması durumunda söz konusu yaş ortalama kırktır; İstanbul'da 1851-1855 yılları arasında doğmuş kadınlarda bu yaş 34 idi ve devamlı bir düşüş eğilimi de görülmekteydi: Yüzyılın sonlarına doğru bu rakam 30'un da altına düşmektedir. 19. yüzyılın sonlarında Müslüman İstanbul'daki nispeten düşük doğurganlık oranları kentin sosyal dokusunda yaygındı ve bu açıdan sosyal sınıf ve tabakalar arasındaki farklılıklar çok azdı.

Toplam doğurganlıktaki bu gözle görülür azalmada evlenme yaşının da önemli rolü vardır. İstanbul'da Müslüman kadınlar için 19. yüzyılın sonlarında yirmi olan ortalama evlenme yaşı 1930'ların sonlarına doğru yirmi üçe çıkmıştır. İstanbul'da kadınların evlenme yaşları İslam ülkelerine oranla, ya da Ortadoğu standartlarına nazaran oldukça yüksekti. Üzerinde oldukça sık durulmasına rağmen çok kadınla evlilik İstanbul'da yalnızca küçük bir azınlığın yaşam tarzıydı (erişkin erkeklerin sadece % 2'si çok eşliydi.).

### **1.3.2. Geçişin Türkiye Bütününe Yayılışı**

Bütün bu özellikler, başta İstanbul olmak üzere bilhassa büyük Osmanlı şehirlerine özgüydü. Fakat, 1930'larda Türkiye'de doğurganlık seviyesi tüm nüfusun % 85'ini oluşturan kırsal kesimin doğurganlık seviyeleriyle belirleniyordu. Kırsal kesimin 7.7'lik Toplam Doğurganlık oranı da ulusal ortalamaı 7.1'e yükseltiyordu; şehirlerde ise bu oran sadece 3.9 idi. Yüksek doğurganlık oranları Cumhuriyet Türkiye'sinde de 1960'lara kadar devam etti. Bu yıllarda daha genel bir doğurganlık değişim sürecine girildi.

Yakın yıllarda, Türkiye'nin doğurganlık oranındaki düşüş beklenenden çok daha büyük bir hızla gerçekleşmiştir (Bkz:Tablo 1.3). Ayrıca bu düşüş benzer İslam ya da Ortadoğu ülkelerine oranla da daha çabuktur.

1960'ta Türkiye, Mısır, Fas, İran ve Sudan'la benzer bir doğurganlık seviyesine sahipti. Otuz yıl sonra ise Türkiye'nin toplam doğurganlık oranının Mısırınkinden %20, İranınkinden % 40 daha düşük olduğu görülmektedir. 1993 yılı için Türkiye'nin toplam doğurganlık oranı 2.7 'dir. Bu da "demografik geçiş" süreçlerini ta-

mamlamış bulunan Avrupa ülkeleriyle farkın hızla kapanmakta olduğunu gösteriyor.

**Tablo 1.3**  
**Türkiye'de demografik geçiş süreci**

Periyod	Kaba Doğum Oranı	Kaba Ölüm Oranı	Nüfus Artış Oranı	Toplam Doğurganlık Oranı
1945- 50	46	27	1.9	6.9
1950- 55	48	24	2.8	6.5
1955- 60	47	20	2.7	6.5
1960- 65	43	16	2.7	6.1
1965- 70	39	14	2.5	5.6
1970- 75	35	12	2.3	5.1
1975- 80	32	10	2.2	4.3
1980- 85	31	9	2.2	4.1
1988- 89	28	8	2.0	3.4

*Kaynak: DİE (1994)*

Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsünce **1993 yılında yapılan ankette ise Toplam Doğurganlık Oranının(yani evli kadın başına düşen çocuk sayısının) 2.7'ye, Kaba Doğum Oranının da binde 23 civarına gerilediği görülmüştür.**

Türkiye'de onbeş ve kırkbeş yaşları arasında olup da düzenli olarak gebeliği önleyici yöntem kullanan evli kadınların yüzdesi 1973'te % 38 iken 1993'te % 63'e yükselmiştir Türkiye'de, ve oran şu anda tüm diğer Ortadoğu ülkelerinkinden yüksektir (Bkz: Tablo 1.4).

Ülkemizde doğurganlıkta görülen bu değişim gerçekten beklenenden çok daha hızlı olmuştur. Bu sebeple, Türkiye hakkında 1960'larda ve 1970'lerde yapılan nüfus projeksiyonlarında gerçeklerin oldukça üzerinde tahminlerde bulunulmuştu. Bölgesel farklılıklar azaldıkça ve şehirlere göç eden aileler yeni üreme modellerini bir nesil gibi az bir zamanda benimsedikçe düşüşe devam edecektir.

**Tablo 1. 4**

**15- 49 yaşları arasında halen gebeliği önleyici herhangi bir yöntem kullanan evli kadınların yüzdesi**

	1973	1988
<b>Mısır</b>	26	38
<b>Tunus</b>	31	50
<b>Fas</b>	20	38
<b>Türkiye</b>	38	63

*Kaynak: Behar(1993)*

Ancak, ülkemizde doğurganlıkta görülen bu düşüş henüz ülke geneline tamamen eşit bir biçimde yayılmış durumda değildir. Bölgesel farklılıklar henüz oldukça önemlidir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri bu hususta çok geridedirler.

Örneğin, ülkenin doğu ve güneydoğusu hariç diğer tüm bölgelerinde doğum oranı kabaca binde 23 - 28 arasındadır (1989'da Türkiye geneli için binde 28). Doğu ve Güneydoğu'da ise bu oran binde 37'dir. Aynı ilişki toplam doğurganlık oranı için de geçerlidir. Üç büyük şehrimizde (ki bunlar toplam nüfusun % 20'sini oluşturmaktadır) şimdi 2.0 olan kadın başına çocuk rakamı, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da 4'ün üstündedir. 1980 ve 1990 yılları arasında Türkiye'nin Kaba Doğum Oranı % 22 oranında düşmüştür ama söz konusu iki bölgede düşüş sadece % 11'dir. Sonuç olarak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki doğurganlık oranı 1978 yılında ulusal ortalamanın % 45 üzerinde iken şimdi yaklaşık yüzde 60 kadar üstündedir (Bkz: Tablo 1.5).

Ne var ki, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun nüfuslarının da artık Türkiye toplamının sadece %12'sine eşit olduğunu ve toplam içinde doğurganlığı pek fazla yükseltmeyeceğini de unutmamak gerek.

Kaldı ki, Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu bölgelerindeki doğurganlık da epey hızlı düşmektedir. Düşüş hızı aslında ülkenin diğer yörelerinden daha ağır sayılmaz. Kadın başına ortalama çocuk sayısı bu yörelerde 1960'ta 8.3'lük çok yüksek bir düzeyden 1978 yılında 6.9'a ve 1993'te 4.4'e düşmüş bulunmaktadır. Bundan sonra da hızla düşmeye devam edecektir.

**Tablo 1.5****Türkiye'de toplam doğurganlık oranı (bölgelere göre)**

	1978	1989
Ege Kıyıları ve Marmara	2.89	2.63
Akdeniz Kıyıları	3.77	3.02
Orta Anadolu	4.26	3.07
Karadeniz Kıyıları	4.99	3.48
Doğu ve Güneydoğu	6.31	5.65
<b>Türkiye Toplamı</b>	4.33	3.39
Kent	3.67	2.84
Kır	5.06	4.03

*Kaynak : Shorter(1993)*

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, eldeki en son güvenilir veri dizisi olan 1993 Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması sonuçlarına göre Türkiye'de Toplam Doğurganlık Oranı 2.7'dir. Yani 1993 yılının doğurganlık düzeylerine göre, bir Türk kadını doğurganlık çağının sonuna geldiğinde ortalama 2.7 doğum yapmış olacaktır. Bu oran Türkiye'nin kentlerinde 2.4, kırsal yörelerde de 3.1 düzeyindedir. Bölgelere göre baktığımızda ise Batı bölgelerinde 2.0, Güney'de 2.4, Orta Anadolu'da 2.4, Karadeniz bölgesinde 3.2, Doğu'da da 4.4 düzeyinde olduğunu görürüz (Bkz. Tablo 1.6).

**Tablo 1.6****Türkiye'de toplam doğurganlık oranı (Kadın başına çocuk sayısı) - 1993**

Batı	2.0
Doğu	4.4
Güney	2.4
Karadeniz	3.2
Orta Anadolu	2.4
<b>Türkiye Toplamı</b>	<b>2.7</b>
Kent	2.4
Kır	3.1

*Kaynak: Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması (1993)*

Bu toplam doğurganlık oranları kadının eğitim düzeyine göre de hesaplanmıştır. İlkokul mezunu olmayan kadınlarda oran 4.2, ilkokul mezunu olanlarda 2.4, ortaokul ve üstü eğitim almış kadınlarda ise sadece 1.7'dir.

Gerek erkeklerin gerekse kadınların ortalama evlenme yaşları da Türkiye'de devamlı olarak yükselmektedir. Genel olarak eğitim süresinin uzaması ve kadınların işgücüne katılma oranının artması bunun ana sebepleridir. Türkiye genelinde 1989'da ilk evlilikteki ortalama yaş erkeklerde 24.8, kadınlarda ise 21.8'dir. Bu sayılar 1965'de kadınlarda 19.6 yaş idi; 1975'de ise 20.4 düzeyine çıkmıştı. Ayrıca evliliklerdeki kadın-erkek yaş farkı giderek azalmaktadır.

Fakat, demografik geçiş sürecini tamamlamış bulunan Avrupa ülkelerine oranla, evlilik hala genel bir kural olarak varlığını sürdürmektedir. Hiç evlenmeyen kişilere pek az rastlanmaktadır Türkiye'de. 1990 yılı Nüfus Sayımı sonuçlarına göre 35 yaş'ın üzerinde olup da hiç evlenmemiş erkeklerin oranı sadece %2.5 kadınlarınki ise %2'den bile azdır.

#### **1.4. 1960 ve 70'li Yıllarda Yapılmış Nüfus Projeksiyonları, Başarısızlık Nedenleri**

1960'lı ve 70'li yıllarda Türkiye nüfusunun geleceğini tahmin etmek için yapılan projeksiyonların hemen hemen tümü yanlış çıkmıştır. Bu öngörülerin zaman içinde gerçeğe dönüşmemesinin bir temel nedeni vardır : Türkiye'nin "demografik geçiş" süreci çok çabuk gelişmiş ve bu sürat bütün tahminleri yanıltmıştır. Doğurganlığın bu denli hızlı düşeceğini kimse tahmin edememiştir.

1980 yılındaki Türkiye nüfusu 1960'ta yapılan tahminin epey altında gerçekleşmiştir, 2000 yılındaki nüfus da 1970 ya da 80'lerde yapılan tahminlerin muhtemelen epey altında kalacaktır.

**1960-80 arasında yapılmış nüfus projeksiyonlarının hiçbiri Türkiye'de doğurganlığın bu kadar çabuk, bu kadar hızlı düşeceğini tahmin edememiştir.** Gerçi, bazı projeksiyonlar birkaç alternatifli olarak yapılmıyor değillerdi : böyle bir projeksiyonda doğurganlıkla ilgili iki ya da üç ayrı varsayım yapılıyor ve ortaya yirmi ya da otuz yıl sonraki nüfus hacmi için birkaç ayrı tahmin, bir "tahmin yelpazesi" ortaya çıkıyordu. Örneğin "yüksek", "orta" ve "alçak" doğurganlık varsayımlarına göre bir dizi nüfus tahmini çıkıyordu 20-30 yıl sonrası için.

Ne var ki, 1960 ve 70'lerde doğurganlık düşüşünün, "demografik geçiş" sürecinin henüz ilk aşamaları yaşanmaktaydı. Ne bu düşüşün süresi ve sür'ati konusunda, ne de ne zaman bitebileceği hakkında anlamlı tahminler yapılabiliyordu. Daha doğrusu, doğurganlık düşüşünün Avrupa ülkelerindeki gibi nisbeten yavaş olacağı, onyıllar boyunca devam edeceği, belki de bütün bir yüzyıla yayılacağı varsayılıyordu.

Sonuç ne oldu: aradan 20-30 yıl geçince Türkiye nüfusunun gerçek hacminin bu projeksiyonların "alçak doğurganlık" varsayımlarının bile altında kaldığı görüldü. Bir diğer deyişle, Türkiye nüfusu için ciddî anlamda projeksiyonlar yapılmaya başlandığı andan itibaren bu projeksiyonlar gelecekteki Türkiye nüfusunu hep abartılı rakamlarla dile getirdiler. İşin ilginç yanı, kullanılan projeksiyon yöntemi ve metodoloji ne olursa olsun bu abartma hep vardı.

#### **1.4.1. Bazı Devlet Planlama Teşkilâtı Projeksiyonları**

Devlet Plânlama Teşkilâtının 1961'de kuruluşundan hemen sonra uzun vadeli plânlama amacıyla ilk nüfus projeksiyonları yaptırılır. Orhan Türkay'ın yaptığı bu projeksiyonlar 1960 Nüfus sayımına dayanıyor ve 1960-1985 yıllarını kapsıyordu. Bu projeksiyonlar bütün bu dönem boyunca doğurganlık düzeyinin sabit kalacağı, ya da çok küçük düşüşler yaşayacağı varsayımına göre yapılmıştı. Türkiye nüfusunun 1980 yılında 49 milyon 947 bin, 1985 yılında da 59 milyon 162 bin kişiye ulaşacağı öngörülüyordu.<sup>9</sup>

Oysa Türkiye Nüfusu 1980 Nüfus Sayımına göre 44.5 milyon, 1985 sayımına göre ise 50.5 milyon olarak gerçekleşmişti. Bu ilk projeksiyonların yanılma payı 1980 için yüzde 12, 1985 yılı için ise yüzde 17 civarındadır. 15-20 yıl gibi nisbeten kısa süreli projeksiyonlarda bu çok yüksek bir hatâ payı sayılır.

Aşağı yukarı aynı dönemde iki ayrı nüfus projeksiyonu daha yapılmıştı 1985 yılına dek giden : Kenan Gürtan'ın ve Samira Berksan ile Fred Shorter'ın projeksiyonları. İlki 1985 yılı için 58.3 milyonluk bir nüfusa, ikincisi ise, yine aynı yıl için, 58.6 milyonluk bir nüfus hacmine ulaşmışlardı.<sup>10</sup> Doğurganlığın 20 yıl süreyle sabit kalacağı ya da, en iyi ihtimalle, çok yavaş azalacağı varsayımı bu denli büyük gerçekleşme hatalarına, sapmalara yol açmıştı.

DPT bünyesinde çeşitli alternatifler içeren ilk nüfus projeksiyonları 1967 yılında yapıldı. İkinci beş yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde yapılan bu projeksiyonlar, "yüksek", "orta" ve "alçak" doğurganlık varsayımları altında Türkiye nüfusunun 1985 yılına kadar olan seyrini tahmin etmeye çalışıyorlardı.<sup>11</sup>

"Yüksek doğurganlık" projeksiyonu doğum oranlarının 20 yıl süreyle sabit kalacağı, "orta doğurganlık" projeksiyonu bu oranların her beş yılda %5 oranında azalacağı, "alçak doğurganlık" alternatifi ise her beş yılda doğurganlığın %10 oranında azalacağı varsayımına dayanıyordu. Bu üç ayrı varsayımın yapılması Birleşmiş

<sup>9</sup> Türkiye Nüfus Projeksiyonları, Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Planlama Dairesi, Ankara, Mayıs 1962, teksir.

<sup>10</sup> S. Berksan Nüfus Projeksiyonları, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Ekim 1969, teksir.

<sup>11</sup> Nüfus Projeksiyonları Revisyonu, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Ağustos 1967.

Milletler'in nüfus projeksiyonların standardizasyonu konusundaki öngörülerine uyuyor ve 1965 yılında TBMM tarafından kabul edilen Aile Planlaması Yasası'nın da muhtemel etkilerini hesaba katabilmeyi amaçlıyordu.

Bu üç alternatifin sonuçlarına göre Türkiye nüfusunun 1985 yılında 55.3 milyona, 52 milyona veya 48.8 milyona ulaşması öngörülüyordu. Gerçekleşme ise (50,5 milyon) "alçak doğurganlık" öngörüsüne yakın bir yerde olmuştur. Yani bu projeksiyonlar yelpazesi içinde de Türkiye'de doğum oranlarının düşüş sürati bir ölçüde azımsanmıştı.

Bu azımsama 1970'li yılların sonuna doğru yapılmış bir diğer nüfus projeksiyonunda da mevcuttur.<sup>12</sup> 1975 Nüfus Sayımı verilerine dayanan bu projeksiyon 2000 yılını hedef alır. DPT içinde yapılmış bu tahmin, doğurganlıktaki düşüşün artık iyice belirginleşmeye başladığı bir döneme aittir. Ayrıca bu projeksiyonlar Türkiye'de doğum kuşakları (cohort) analizi kullanılarak yapılan ilk çalışmadır. Ne var ki, burada da doğurganlık düşüşünün sürati iyi ölçülememiş, 1960-75 arası vuku bulmuş olan düşüş hızının olduğu gibi ilerki yıllara yansıtılmasıyla yetinilmiştir.

Dolayısıyla, özellikle 1995 ve 2000 yıllarına ait nüfus tahminlerinde bir yanılma payı ortaya çıkmıştır. 61 milyon civarında olan 1995 yılı nüfusu bu projeksiyonda 62.4 milyon olarak, bugünkü bilgilerimizle de muhtemelen 65.5 - 66 milyon aralığında gerçekleşecek olan 2000 yılı Türkiye nüfusu 67.8 milyon olarak tahmin edilmiştir.

**Tüm bu projeksiyonların yüksek yanılma payları Türkiye'de doğurganlığın düşüş hızının azımsanmış olmasından kaynaklanmıştır.** Oysa Türkiye'de demografik geçiş süreci çok çabuk olmuştur. Avrupa'da genellikle bir yüzyıl, bazen de daha uzun bir süre devam etmiş olan bir global sosyolojik süreç Türkiye'de 40-50 yıla sığmak durumunda kalmıştır. Yine bu 1977 nüfus projeksiyonu tarafından binde 26 olarak tahmin edilen 1990-1995 arasındaki Kaba Doğum Oranı (bir yıl içindeki toplam doğumlar/yıl ortasındaki nüfus), Hacettepe 1993 anketi tarafından binde 23 olarak ölçülmüştür.

Tüm bu projeksiyonların başarısızlığa ulaşmalarında bir diğer faktörün de payının bulunduğunu unutmamak gerek : 1960'lı ve 70'li yıllarda Türkiye'den yurtdışına göçler. Bu göçlerin somut olarak öngörülmesi zordu ve eğer göç eden nüfus da hesaplamalara dahil edilirse yanılma payı bir ölçüde azalır. Örneğin, 1967-1985 döneminde yurtdışına gönderilen kişi sayısı resmi rakamlara göre 974 bindir. Bu fark 1985 için yapılan nüfus projeksiyonunu "orta doğurganlık" varsayımına yaklaştırır.

<sup>12</sup> Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Nüfus Tahminleri, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Şubat 1977.



### 1.4.2. Birleşmiş Milletler'in Projeksiyonları

Birçok yabancı ve uluslararası kuruluş Türkiye nüfusunun geleceğini tahmin etmeye çalışmıştır. Bunlar arasında Dünya Bankası'nı, OECD'yi, Birleşmiş Milletleri, ABD'nin Bureau of the Census adlı örgütünü, ve başka özel kuruluşları (Population Council gibi) sayabiliriz. En önemli projeksiyonlar Birleşmiş Milletler tarafından yapılmış olanlardır.

Örneğin, Birleşmiş Milletler'in 1973 yılında yaptığı projeksiyonlar Türkiye hakkında birkaç alternatif içerir.<sup>13</sup> 1970 yılı nüfus sayımına dayanan bu projeksiyonlar 2000 yılına dek uzanır. "Sabit", "Yüksek", "Orta" ve "Alçak" alternatifler yelpazesi 2000 yılı için şu öngörülerde bulunur :

**Tablo 1.7 2000 yılı nüfus projeksiyonları**

Alternatif	2000 Nüfusu (milyon)
"Sabit doğurganlık"	86,7
"Yüksek doğurganlık"	76,6
"Orta doğurganlık"	72,6
"Alçak doğurganlık"	66,9

*Kaynak: The Sex and Age Distribution of the World Population. The 1994 Revision, United Nations, New-York, 1995.*

Yani, Birleşmiş Milletler'e göre, eğer Türkiye'de doğurganlık 1970'li yılların başındaki seviyesini korusaydı 2000 yılında nüfusumuz 86 milyonu aşılıyor olacaktı. Birleşmiş Milletler'in "alçak doğurganlık" projeksiyonu ise doğum oranlarının çok hızlı düşüş alternatifini temsil eder. Bu alternatifin sonucu da 2000 yılında Türkiye nüfusunun 66,9 milyon olacağına işaret ediyor. Yani, Birleşmiş Milletler tarafından bundan 25 yıl önce yapılan bu projeksiyonlar dizisinin en düşük tahmini bile 2000 yılında muhtemelen gerçekleşecek olan TC nüfusunun (65,5 - 66 milyon) üzerinde kalmaktadır.

Birleşmiş Milletler'in 1994 yılında en son yaptığı projeksiyonlar da doğurganlığın Türkiye'de bu denli hızlı düştüğüne sanki hâlâ inanmıyor gibidir. Nitekim 2025 yılı için öngördükleri Türkiye nüfusu DİE'nin tahmini olan 88 milyon değil, 91 milyondur.

**Özetleyecek olursak, Türkiye'de doğurganlığın düşüş hızı ve "demografik geçiş" sürecinin aldığı ivme, neredeyse bir çeyrek yüzyıl boyunca, ne**

<sup>13</sup> *World Population Prospects as Assessed in 1973, United Nations, New-York, 1977.*

**ulusal ne de uluslararası kuruluşlar tarafından doğru tahmin edilip değerlendirilmiştir.**

Ne var ki, bugün Türkiye'de "demografik geçiş" sürecinin artık son aşamasına gelinmiştir. Doğurganlığın düşüşü, katedeceği toplam yolun yüzde sekseninden fazlasını katetmiş bulunuyor. 1950'lerde ve 60'lı yılların başında 6.5 dolaylarında bulunan Toplam Doğurganlık Oranı (kabaca : kadın başına çocuk sayısı) bugün artık 2.5'in altına inmiş bulunmaktadır. 2005-2010 yılları arasında da 2.0 düzeyine ulaşmış olacaktır.

Yani, "demografik geçiş" süreci tamamlanmadan önce doğurganlık düşüşünün katetmesi gereken mesafe çok azdır artık. Dolayısıyla, bundan sonrası için yapılan nüfus projeksiyonlarının gerçekleşme olasılığı daha yüksektir. Türkiye'nin ilerideki nüfusu hakkındaki projeksiyon ve tahminlerin hatâ payları da nisbeten düşük olacaktır.

## **1.5. 21. Yüzyılın Ortalarına Kadar Türkiye'nin Nüfusu**

Doğurganlık Türkiye'de son yirmi yıl içinde çok hızlı bir biçimde düşmüştür. Avrupa'da bütün bir yüzyıla yayılmış olan bir süreç Türkiye'de toplam olarak 30-40 yıla sığmak durumundadır. Türkiye "Demografik Geçiş" adı verilen global demografik değişim sürecinin en son aşamalarına gelmiş bulunuyor.

Bu aşamada doğurganlık artık iyice düşmüş ve nesillerin birbirlerini ancak ikame edebilecekleri seviyeye çok yaklaşmıştır. Bu düzey de muhtemelen 10 yıl içinde yakalanacaktır. Bu konuda hâlâ bölgelerarası farklılıklar vardır ama bu farklılıklar da zamanla kapanma eğilimi göstermektedir. Ayrıca, son yirmi yılda doğum oranları sadece kentlerde ya da ülkenin Batı kesimlerinde değil, ülkenin her yanında hızlı bir biçimde düşmüş bulunmaktadır.

Türkiye Nüfusu hakkındaki en son projeksiyonlar Devlet İstatistik Enstitüsü nezdindeki Nüfus ve Demografi Analizleri Merkezi tarafından, yıllardan beri Türkiye'de nüfus araştırmalarının gelişmesine büyük emeği geçmiş olan Dr. Fred Shorter'ın da katkılarıyla hesaplanmış ve 1994 yılında yayınlanmıştır. Bu projeksiyon ve tahminler Türkiye'de bugüne dek yapılan nüfus projeksiyonlarının hem teknik açıdan en mükemmelleridir hem de gerçekleşme olasılığı bizce en yüksek olanlarıdır.

Tüm tutarlı nüfus projeksiyonlarda olduğu gibi, burada da projeksiyon süresi uzadıkça tahmini doğru tutturma olasılığı azalır. Örneğin DİE'nin 2010 yılı için verdiği nüfus rakamlarının gerçekleşme olasılığı, 2025 yılı için verilen rakamlardan, bu sonuncuların gerçekleşme olasılığı da 2050'dekilerden yüksektir.

Demografik açıdan Türkiye'nin bulunduğu noktayı şöyle dile getirebiliriz : **Türkiye'de hızlı nüfus artışı dönemi artık geride kalmıştır** ve yıllık nüfus artış hızının bundan böyle de azalmaya devam edeceği kesindir.

**Son yirmi yılın eğilimin tersine çevrilebilmesi, yani nüfus artışının tekrar hızlanması olasılığı yoktur.** Hiçbir politika, ya da önlemler dizisi Türkiye nüfusunu bundan böyle daha hızlı artmaya götüremez. Geçmiş onyılların genel trendi tersine çevrilemez. Uygulanmaya çalışılsa da bu nüfus arttırıcı politikaları Türk halkı artık kabul etmez, benimsemez.

Demografik geçiş sürecini tamamlamış Avrupa ülkelerinin hiçbirinde (veya Japonya, Güney Kore vs. gibi Uzakdoğu ülkelerinde) doğurganlığın yeniden anlamlı bir artış trendine girmesi görülmüş şey değildir.

**Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun artış hızı gelecek yüzyılın başlarında çok düşük düzeylere gelecek, zamanla da sıfıra, ve hattâ belki negatif değerlere dahi ulaşabilecektir.**

#### **1.5.1. Devlet İstatistik Enstitüsünün 1994 Nüfus Projeksiyonları**

**Dört ayrı alternatif üzerine bina edilmiş projeksiyonlardır bunlar. İlk iki alternatif doğurganlığın düşüşüyle, bu düşüşün süratiyle ilgilidir.** Bunlardan ilki Net Yenilenme Hızının (yani, kabaca kuşakların birbirini ikame etme oranının) 2000 yılında 1.00 düzeyine ineceğini, diğeri de ancak 2005 yılında bu 1.00 düzeyini bulacağını varsaymaktadır.

1.00 seviyesinde bir Net Yenilenme Hızı, kabaca, kadın başına takriben 2.05 çocuk düşmesi ve, dolayısıyla, uzun vâdede nüfusun ancak kendini yenileyebilmesi ve büyüme hızının bir süre sonra sıfırlanması anlamına gelir. Yani bu projeksiyonlar Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun her hâl ü kârda sabitleşeceğini öngörmektedirler. Demografik geçiş süreçlerini tamamlamış Avrupa ülkelerine bakılırsa bu varsayımın gerçek dışı olmadığı görülür.

Ancak doğurganlığın 2.05 seviyesine düşmesi ile nüfus artış hızının sıfırlanması eşanlı olmaz. Her nüfusun birikmiş bir artış potansiyeli, bir ivmesi vardır. Projeksiyona konu olan ülke nüfusunun projeksiyon anındaki yaş ve cinsiyet yapısına göre bu iki olay (yani Net Yenilenme Hızının 1.00 düzeyine gelmesi ve nüfus artış hızının sıfırlanması) arasındaki zaman süresi değişir. Örneğin, eğer Türkiye'de Net Yenilenme Hızı 1.00 düzeyine 2005 yılında inerse Türkiye'nin nüfusu ancak 2070 yılına doğru sabitleşecektir.

### **Projeksiyonların diğer iki alternatifi de net uluslararası göçlerle ilgilidir.**

Bu konudaki ilk varyant net uluslararası göçün projeksiyon dönemi boyunca sıfıra eşit olmasıdır, yani Türkiye'den göç edenlerle Türkiye'ye yerleşmeye gelenlerin eşit sayıda olmasıdır. Uluslararası göç ile ilgili ikinci varyant ise 1990 ile 2015 yılları arasındaki her beş yıllık dönemde yılda ortalama olarak sırasıyla net 80, 60, 40 ve 20 bin kişilik positif bir göç dengesi olmasıdır.

Dolayısıyla, her doğurganlık varsayımının iki adet uluslararası göç varsayımıyla bir araya gelmesinden ortaya dört ayrı projeksiyon türü çıkmış olmaktadır. Ne var ki, yukarıda da belirttiğimiz üzere, bundan sonra Türkiye'de doğurganlık düşüşü oran olarak az olacağından ve Türkiye'nin uluslararası net göç bilançosu da muhtemelen yüksek olmayacağından, bu projeksiyon alternatifleri arasındaki fark da nisbeten küçüktür.

Örneğin, 2000 yılındaki projeksiyon nüfusuna bakacak olursak, en "yüksek" alternatifte (yani NYH'nın ancak 2005 yılında 1.00'a ulaşması ve Türkiye'ye pozitif net uluslararası göç olması durumunda) Türkiye nüfusu 66.835 milyon kişi olacaktır. En "düşük" alternatifte ise (yani NYH'nın 2000 yılında 1.00 seviyesine inmesi ve net uluslararası göç olmaması durumunda) aynı tarihte Türkiye nüfusunun 65.510 milyon kişi olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Aradaki fark sadece yüzde iki kadardır.

Alternatifli projeksiyonlarda zaman ilerledikçe nüfus tahminindeki çeşitli alternatifler arasında daha geniş bir değişim yelpazesi görülür. Ancak, Türkiye nüfus tahminlerinde alternatifler arasındaki bu fark çok büyük boyutlara ulaşmıyor.

2000 yılından çok daha ilerki yıllara ait projeksiyon sonuçlarına bakacak olursak dahi, iki uç alternatif arasındaki farkın pek büyümediğini görürüz. 2070 yılında iki uç projeksiyon arasındaki fark sadece yüzde 3.8 gibi düşük bir düzeydedir. O tarih için en düşük tahmin alternatifi 95.5 en yükseği ise 99 milyondur. Yani bugünden 70 yıl sonrası için yapılmış projeksiyonda bile tahmin yelpazesi çok geniş sayılmaz.

Dolayısıyla, yorumlarımız için mevcut dört alternatiften herhangi birini esas almakta büyük bir sakınca yoktur. Aşağıdaki tablolar en "yüksek" nüfus tahmininden (yani Net Yenilenme Hızının ancak 2005 yılında 1.00'a ulaşacağı ve bu arada Türkiye'ye her yıl az da olsa net dış göç olacağı varsayımlarını içeren alternatiften) alınmıştır. Bu projeksiyonların 2010 yılına dek giden bölümüne gerçekleşmesi kesin gözüyle bakabiliriz. Ancak, beklenmedik siyasi gelişmeler olursa uzun dönemde eğilimler değişebilecektir. Ne var ki, bu değişimlerin bile Türkiye'nin önümüzdeki

yarım yüzyıldaki nüfusuna etkisi ancak çok sınırlı olabilir.

Göçler veya ölümlerdeki trendlerin çarpıcı bir biçimde tersine dönmesi beklenemez. Bu konudaki tek istisna doğurganlığın ulaşacağı seviyeyle ilgilidir. Doğurganlık düşmeye devam eder ve birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi nüfusun kendini ancak yenilemesine izin veren düzeyin dahi altına düşerse, o zaman belirli bir süre sonra Türkiye nüfusunun yaşlanma süreci hızlanacak, hem gençlerin hem de üretken yaştakilerin sayısı azalma eğilimi gösterecektir.

### **1.5.2. Projeksiyon Sonuçları ve Yorumlar**

Aşağıdaki Tablo 1.8 ve Tablo 1.9 bu varsayımlar altında 2025 yılına kadar Türkiye nüfusunun hacmini ve yaş bileşimini vermektedir.

Genç nüfus yapısının sağladığı ivme ve artış potansiyeliyle Türkiye nüfusu daha bir süre artmaya devam edecektir. Toplam nüfus hacminin, yirmibirinci yüzyılın ortalarına doğru muhtemelen 95 milyon civarında sabitleşmesi bekleniyor (artı-eksi 3 milyon). Türkiye nüfusunun nisbeten hızlı arttığı bir durum gerçekleşse ve ülkemiz bu süre zarfında net dış göç almakta olsa dahi nüfusumuzun 2070 yılına doğru 99 milyonda sabitleşmesi beklenmektedir. Bu da zaten Türkiye nüfusunun ulaşabileceği maksimum rakam olarak görünmektedir.

**Yani "100 milyonluk Türkiye" rüyası muhtemelen hiç gerçekleşemeyecektir.** "Demografik geçiş" diye adlandırılan süreç ise Türkiye'nin nüfusu aşağı yukarı durağanlaştığı ve nüfusun yaş bileşimi sabitleşmeye yüz tuttuğu zaman tamamlanmış olacaktır. Çok daha ileri safhalarda Türkiye nüfusunun azalmaya başlaması dahi, hiç değilse teorik olarak, mümkün görünmektedir.

**Nüfus hacminin** 21. yüzyılın ilk çeyreğinde durağanlaşma eğilimine girmesiyle birlikte Türkiye nüfusunun yapısı da hızla değişecektir. Bu yapısal değişimin sonuçları aslında salt nüfus hacminin sabitleşmesinin sonuçlarından çok daha önemlidir.

Belli başlı yaş gruplarının hacmi Tablo 1.8'de ve bu yaş gruplarının toplam nüfusa oranı Tablo 1.9'da verilmektedir.

**Tablo 1.8**  
**Seçilmiş bazı yaş gruplarındaki nüfus (Bin)**

	1990	2000	2010	2020	2025
<b>0 - 4</b>	6610	6586	6640	6668	6651
<b>5-14</b>	13328	13149	13175	13278	13304
<b>20-24</b>	5181	6612	6611	6552	6539
<b>15-64</b>	34022	43440	51808	57994	60140
<b>65+</b>	2243	3659	4655	6494	7919
<b>TOPLAM</b>	<b>56203</b>	<b>66834</b>	<b>76278</b>	<b>84434</b>	<b>88014</b>

*Kaynak: DİE(1994)*

1990 ile 2025 arasındaki dönemde hem mutlak nüfus rakamlarına hem de yaş gruplarının nüfusa oranlarına bakarsak birkaç önemli gelişme hemen göze çarpar. Bunları ve sonuçlarını sırayla gözden geçireceğiz.

**"Genç nüfus" önümüzdeki 30 yıl boyunca sayıca artmayacaktır.**

Geleneksel olarak 15, ya da bazen 20 yaşın altındakilere genç nüfus ya da "bağimli" nüfus deniyor. Türkiye'de 15 yaşın altındaki nüfusun toplam miktarının önümüzdeki yirmi beş yıl boyunca hep yirmi milyon dolaylarında sabit kalacağı tahmin edilmektedir. Dolayısıyla, nüfusun toplam hacmi daha bir süre artmaya devam edeceğine göre, 15 yaşın altındakilerin toplam nüfusa oranı sürekli olarak düşmekte olacaktır.

**Türkiye'de genç nüfusun toplam nüfusa oranı önümüzdeki onyıllarda giderek düşecektir** (Bkz. Tablo 1.9). Çünkü doğurganlık düzeyi düştükçe her yıl ülke nüfusuna katılan 0 yaşındaki (yani yeni doğmuş) çocukların görece olarak sayısı azalır. Nüfus piramidinin çocuklara denk düşen alttaki kısmı, yani tabanı giderek daralır. Dolayısıyla 0 ilâ 15 yaşları arasındaki nüfusun toplam nüfusa oranı şu anki yüzde 31-32 seviyelerinden 2025 yılında yüzde 22'ye dek düşecektir, çünkü doğum oranları sürekli olarak düşmektedir.

2025 yılından sonra, ve doğum oranları düşük seviyelerde seyretmeye devam ettiği sürece, Türkiye'deki bu genç nüfus artık sadece oransal olarak değil, mutlak miktar olarak da düşmeye başlayabilir. Yani, 2025 yılından sonra Türkiye'de 15 yaşın altındakilerin sayısının ağır ağır 20 milyon rakamının altına düşmesi olasılığı da mevcuttur. Bir diğer deyişle, **uzun dönemde Türkiye "genç" bir nüfusa sahip**



**olan bir ülke olmaktan çıkacaktır.**

**"Yetişkin nüfusun" hacmi önümüzdeki 30 yıl zarfında sürekli olarak artacaktır.** 15 (bazen 20) ilâ 65 yaş arasındaki nüfusa "yetişkin nüfus" deniyor. Bu yaş grubu potansiyel olarak faal olabilecek işgücünü barındırır. Ama aynı zamanda muhtemel lise ve yüksek öğrenim gençliğini de kapsar.

**Türkiye'de bu yetişkin nüfus grubunun toplam hacmi 2025 yılına kadar sürekli artacaktır.** Bu doğaldır çünkü bu yaş grubuna ait kişilerin büyük çoğunluğu doğurganlığın henüz hızla dşmediğı bir dönemde doğmuş bulunuyorlardı. Dolayısıyla, bu kişiler kalabalık doğmuş olan kuşaklar grubuna aittirler. Kendilerinden daha sonra doğmuş olan gençlere oranla nüfus içindeki ağırlıkları da daha fazla olacaktır. Çünkü "genç" grubuna mensubolanlar düşük doğurganlıktan dolayı zaten nisbeten daha az sayıda doğmuşlardı.

Türkiye'nin nüfusu önümüzdeki 30 yıl içinde toplam olarak yüzde otuz oranında artacaktır. Oysa, bu 15-64 yaş grubuna ait olanların sayısı aynı süre zarfında neredeyse yüzde altmış oranında artacak, 35 milyondan 60 milyon kişiye yükselecektir. Bu da **giderek yükselen bir potansiyel işgücü ve işgücü arzı demektir.**

retken yaşlardaki grup bu yirmibeş yıllık dönemi Türkiye'de olağnst yüksek bir artış hızıyla yaşayacaktır. Sonuç olarak, işgücü piyasasında oluşacak arz fazlalığı dolayısıyla maaş ve ücretler üzerinde güçlü bir baskı hissedilmesi ihtimal dahilindedir. Diğerk yandan, bu işgücü fazlalığı, tıpkı Tayvan, Güney Kore ya da Singapur'da olduğu gibi, ekonomide daha yüksek bir büyüme hızına ulaşmak için bir fırsat da oluşturabilir. Ancak, bu da işgücünün eğitim düzeyi ve kalitesindeki bir yükselmeyle mümkün olur.

Doğurganlığın hızla düşmüş olduğu fakat üretken yaşlardaki nüfus hacminin hâle hızla artmakta olduğu ülkelerde bu durumun Gayri Safi Millî Hasılanın artış hızına olumlu katkıda bulunduğu istatistik analizlerle gösterilmiştir. Barlow'un "olanağ penceresi" (window of opportunity) adını verdiğı durum budur.

Barlow'un analizlerine göre, üretken yaştaki nüfusun hâle hızla artmakta olduğu, fakat buna karşılık doğurganlığın düşük olduğu ve nüfusun henüz çok yaşlanmadığı ülke ve dönemlerde **eğerk bu işgücüne prodüktif bir istihdam olanağı sağılanırsa** ekonominin performansı çok yükselebilir. İstatistiksel analizler 1970'li ve 80'li yıllarda bunun birçok ülkede (zellikle de Uzakdoğu'daki "Asya Kaplanları" diye adlandırılan ülkelerde) böyle olduğunu göstermiştir.

Ancak demografik geçişle birlikte doğurganlıktaki düşüş de devam ettikçe po-



tansiyel işgücünün ve faal nüfusun büyümesinin demografik kaynağı giderek kurur. Doğurganlık düzeyine ve ülke nüfusunun yaş bileşimine bağlı olduğu için bu "olanak penceresi" sonsuza dek süremez. Doğurganlığın düşüş ve nüfusun yaşlanış hızlarına bağlı olarak ve bir süre sonra (Türkiye için bu süre 20-25 yıl kadardır) ekonomik genişlemenin bu önemli demografik temeli yerinden oynar. İşgücü arzındaki bu hızlı büyüme dönemi yokolmaya yüz tutar, yetişkin nüfusun artış hızı düşer.

Demek ki bu "olanak penceresi", daha genel olan demografik geçiş sürecinin belli bir aşamasının ekonomik büyümeye katkısı olarak tanımlanabilir. Ne var ki, bu pencere ancak kısıtlı bir süre için var olacaktır.

Türkiye'de bu 15-64 yaş grubunun göreceli ağırlığı ancak projeksiyon döneminin sonlarına doğru, yani 2020 yılından sonra - o da sadece yaşlı nüfusun payının artması dolayısıyla - azalmaya yüz tutacaktır. Ama yaş gruplarının oranlarına (Tablo 1.9) değil de sadece mutlak rakamlara baktığımızda (Tablo 1.8), 15-64 yaşları arasında bulunan, yani potansiyel olarak çalışabilecek yaştaki nüfusun projeksiyon dönemi sonuna dek rakamsal olarak hiç durmaksızın artmakta olduğunu görürüz.

Bu yetişkin yaş grubu içinde 20-24 yaşları arasında bulunan kuşakların özel bir önemi vardır. Bu kuşaklar üniversite çağındaki kişileri temsil eder. 1990'ı izleyen 10 yıl içerisinde bu yaştaki kişilerin sayısında büyük bir artış görülüyor (5,1 milyondan 6,6 milyona).

Ancak, yıllar geçtikçe düşük doğurganlık kuşaklarına mensup ve sayıca az olan kişiler üniversite çağına geleceklerdir. Bu da bu yaş grubundakilerin sayısını önce 6 milyon 600 bin kişi civarında sabitleştirmekte, sonra da tedricen azaltmaktadır. 2025 yılında üniversite çağındaki kişilerin sayısı 2000 yılındaki sayıdan daha düşük olacaktır. Sonrasında ise bu sayı daha da düşecektir. İleride bu soruna tekrar döneceğiz.

**Tablo 1.9**  
**Projeksiyon Dönemi Boyunca Çeşitli Yaş Gruplarının Türkiye Nüfusuna Oranları**

	1990	2000	2010	2020	2025
<b>0 - 14</b>	35.5	29.5	26.0	23.6	22.7
<b>15 - 64</b>	60.5	65.0	67.9	68.7	68.3
<b>65+</b>	4.0	5.5	6.1	7.7	9.0
<b>TOPLAM</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*Kaynak: DİE (1994)*

**65 yaşın üzerindeki nüfus hem miktar hem de oran olarak olağanüstü bir şekilde artacaktır**

Türkiye nüfusunun zaman geçtikçe yapısal olarak yaşlanacağını biliyoruz. Ama **Türkiye Cumhuriyeti nüfusunun yapısal olarak yaşlanma sürecinin en çarpıcı yanı yaşları 65'in üstünde olan kişilerin hem sayısının hem de oranının önümüzdeki 20-30 yılda olağanüstü bir hızla artacak olmasıdır.**

Örneğin 2000 yılı ile 2025 yılı arasında Türkiye'nin toplam nüfusunun yüzde 30 civarında artması bekleniyor. Oysa 65 yaşın üzerindeki nüfus aynı süre zarfında aşağı yukarı yüzde 120 oranında artmakta olacaktır. 2000 yılında yüzde 5.5 olan yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranı ise 25 yıl sonra yüzde 9'a çıkacaktır.

Yaşlı nüfusun toplam nüfus içindeki payı 2025 yılından sonra da artmaya devam edecektir. Çünkü Türkiye'nin nüfusunun yaşlanma süreci giderek ivme kazanacaktır. "Demografik geçiş" süreçlerini tamamlamış Avrupa ülkelerinde, 65 yaş üzerindeki nüfusun oranı Türkiye'dekinden çok daha yüksektir. Bu oran 1995 yılında Almanya'da yüzde 15.2, Fransa'da yüzde 14.9, İngiltere'de 15.5 ve İtalya'da yüzde 16 idi. Bu ülkelerde dahi yaşlanma süreci henüz durmuş değildir. Birleşmiş Milletler'in 1994 yılında yaptığı nüfus projeksiyonlarına bakılırsa, 2025 yılında yaşlı nüfus oranının Fransa'da yüzde 21.2, Almanya'da da yüzde 22.9 olması bekleniyor.

Türkiye bugüne dek genç ve hızlı bir şekilde büyüyen bir nüfusa göre şekillenmiştir. İhtiyaçlar, ileriye yönelik önlemler ve çeşitli alanlardaki politikalar (eğitim, konut, sosyal güvenlik vs.) hep bu türden "büyümeyi" ve "gençleşmeyi" esas almıştır.

Oysa pek yakında karşımıza çıkacak sorunlar çok farklı olacaktır. Türkiye'nin bugüne dek hiç karşılaşmadığı türden bir demografik sorundur nüfusun yaşlanma-

sı sorunu. Yaşlanmakta olan bir nüfus yapısının talep ve ihtiyaçlarına cevap verebilmek için Türkiye yeni bir politikalar dizisi yaratmak zorundadır.

Nüfusun yaşlanması ile ilgili olarak kamuoyunda sıkça rastlanan bir yanlış anlamaya burada kısaca işaret etmek istiyoruz. İnsanlar daha uzun yaşadıkça, yani ortalama ömür süresi uzadıkça, ülke nüfusunun yaşlandığı şeklinde genel bir kanı vardır. İnsanlar ne denli uzun yaşarsa o ülkenin nüfusunun içinde yaşlıların payının da o denli yüksek olduğu sanılır.

Bu kanı tamamen yanlıştır. Basit bir yanılsamaya, bir illüzyona dayanır. Çünkü bireylerin ömrünün uzamasıyla ülke nüfusu içerisinde yaşlıların payının artması arasında doğrudan doğruya bir sebep-sonuç ilişkisi yoktur. **Nüfusun yaşlanması- nın sebebi ölüm oranlarının düşmesi ve yaşam umudunun artması değildir.**

Çünkü düşük ölüm oranları ve daha iyi sağlık ve bakım koşulları her yaştaki bireylerin (örneğin yeni doğmuş bebeklerin, küçük çocukların, gençlerin, orta yaşlıların vs.) hayatta kalma olasılıklarını artırır, onların ölüm risklerini azaltır. Dolayısıyla, her yaş grubu bundan etkilendiği için de, düşük ölüm oranları nüfusun yaş bileşimini önemli ölçüde değiştirmez. Ortalama yaşam süresinin uzaması sadece yaşlıların değil, her yaştaki kişilerin ölüm risklerinin azalması sayesinde gerçekleşir. Ömrün uzamasının nüfusun yaş bileşimine etkisi ancak marjinal olabilir.

**Nüfusunun yaşlanmasının esas nedeni doğurganlığın düşmesidir, ölüm oranlarının düşmesi değil.** Çünkü doğurganlık düştükçe her yıl ülke nüfusuna katılan 0 yaşındaki kişilerin sayısı azalır. Bu da doğrudan doğruya genç nüfusun gö-  
reli ağırlığının azalması ve dolayısıyla yaşlıların payının doğrudan doğruya artması demektir. Yani bizzat doğurganlığın düşüşü aynı anda nüfus yapısının değişmesine ve nüfusun yaşlanmasına neden olur. Doğurganlık düşmeye devam ettikçe de nüfusun yaşlanma süreci ivme kazanır.

2000 yılında Türkiye'de 3.6 milyon civarında 65 yaşın üstünde kişi bulunacağı tahmin ediliyor (Tablo 1.8). Bu sayı 25 yıl zarfında yüzde yüz yirmi oranında artacak ve 65 yaş üzerindekiilerin sayısı 2025 yılında takriben sekiz milyona çıkacaktır. Türkiye nüfusunun 2025 yılındaki yaş bileşimi şu gerçeği açıkça ortaya koyuyor : **25 yıl sonra artık Türkiye genç bir nüfusa sahip olmayacaktır.**

### **1.5.3. Bağımlılık Oranındaki Değişimler**

15-64 yaşları arasındaki nüfus genellikle ekonomik olarak faal nüfus olarak görülür. 0-15 yaşları arasındakilerle 65 yaş üstündekiler de ekonomik olarak faal olmayan ve diğerlerine "bağımlı" nüfus olarak kabul edilir. Bir grubun diğerine ora-

nı, yani faal kişi başına düşen genç ve yaşlı miktarı, "bağımlılık oranı" olarak adlandırılır. Bu oran, çalışacak yaştaki kişilerin, ürettikleri katma değerle geçindirmek durumunda oldukları "bağımlı" nüfusun göreceli ağırlığının kaba bir göstergesi olarak kabul edilir.

Tablo 1.10'da bu bağımlılık oranının projeksiyon dönemindeki seyri gösterilmektedir.

**Tablo 1.10**

**Bağımlılık oranı'nın projeksiyon dönemi sırasındaki seyri**

1990	0.65
2000	0.54
2010	0.47
2020	0.46
2025	0.46

Bu tablodan anlaşılacağı üzere, önümüzdeki 25 yıl zarfında Türkiye'de faal yaştaki kişilerin (o kişinin fiilen iş bulabilmiş olması kaydıyla elbette) geçindirmek durumunda oldukları "bağımlıların" oranı giderek azalma eğilimi gösterecektir. Çünkü, yukarıda da belirttiğimiz üzere, faal yaştaki nüfusumuz sürekli bir artış içinde olacaktır.

Yani aktif nüfusun üzerine binen "ekonomik yük" azalacaktır. Bu da, bir bakıma, yaşam düzeyi ve refah seviyesi açısından olumlu bir gösterge sayılabilir. Yalnız, bu refah artışının gerçeğe dönüşebilmesi için tüm faal yaştaki nüfusun işgücüne katıldığını ve istihdam olanağı bulduğunu, yani işsizliğin olmadığını ve/veya işgücü prodüktivitesinin yüksek olduğunu varsaymak gerekiyor.

Burada bir noktaya daha dikkat çekmek gerek. Yukarıdaki tablo önümüzdeki 25 yılda "bağımlı" nüfusun potansiyel olarak faal nüfusa oranının düşeceğini gösteriyor. Ama bunun yanı sıra bu "bağımlı" nüfusun bizzat kendisi de kendi içinde önemli bir evrim, temel bir yapısal değişim geçirecektir. Şöyle ki, **doğurganlık düşüşünün bir diğer sonucu olarak, bu "bağımlı" nüfus içinde çocukların ve gençlerin payı zamanla azalacak, buna karşılık bu "bağımlı" nüfus içinde yaşlıların payı giderek büyüyecektir.**

1990 yılında 65 yaş üstü nüfusun toplam "bağımlı" nüfus içindeki payı sadece yüzde 10.1 idi. Bu oran 2010 yılında yüzde 19.0'a, 2025 yılında ise yüzde 24.8 se-

viyesine çıkacaktır. 2025 yılından sonra da, nüfus yaşlandıkça, bu oran kaçınılmaz bir biçimde yükselecektir.

Diğer bir deyişle, bundan 25 yıl sonra Türkiye'de faal nüfusun geçindirmek durumunda olduğu kitle içerisinde yaşlıların, emeklilerin ağırlığı sürekli olarak artacaktır. Yaşlı bir nüfus kitlesinin ortaya çıkardığı emeklilik gelirleri, emeklilik fonları, sosyal güvenlik sisteminin uyum sağlaması, sağlık sisteminin yaşlı nüfusa hizmet götürebilmesi, işgücünün bizzat kendisinin yaşlanmakta olması, emeklilik yaşındaki insanların faaliyet durum ve olanakları vs. gibi bir dizi sorun vardır.

Türkiye için bu sorunlar yepyenidir. Tümü de nüfusun yaşlanmasıyla ilişkili olan bu sorunların dikkatle incelenmesi büyük önem taşıyor.

#### **1.5.4. 1990'dan 2025 Yılına Dek Çeşitli Demografik Göstergeler ve Yorumları**

Türkiye nüfusunun yaş bileşiminden bağımsız olarak, temel bazı demografik göstergeler de nüfusun geçireceği yapısal değişimin izlerini taşırlar (bkz. Tablo 1.11).

**Tablo 1.11**

**1990-2025 projeksiyon dönemi için seçilmiş demografik göstergeler**

	1990-95	2000-05	2010-15	2020-25
<b>Nüfus</b> (Dönem ortası bin)	58,861	69,230	78,382	86,205
<b>Doğumlar</b> (yıllık, bin)	1,385	1,364	1,358	1,353
<b>Ölümler</b> (yıllık, bin)	396	448	535	638
<b>KDO (binde)</b>	23.5	19.7	17.5	15.7
<b>Nüfus artış oranı</b> (yıllık, binde)	16.8	14.9	10.9	8.3

*Kaynak: DİE 1994*

Öncelikle yıllık muhtemel doğum ve ölüm rakamları ve sonuçları üzerinde durmak gerekiyor.

#### 1.5.4.1 Doğumlar

**Önümüzdeki 25 yıllık bir süre boyunca her yıl doğan çocuk sayısı aşağı yukarı sabit kalacaktır.** Yıllık doğum rakamı bir milyon 300 bin ile bir milyon 400 bin arasında olacaktır. Çocuk doğurabilecek yaştaki kadınların sayısı nüfusun toplam hacmiyle birlikte artmaya devam edecektir elbette.

Ama doğurganlık yaşındaki bu kadınların doğum oranlarının sürekli düşmekte olması yıllık toplam doğum sayısının zaman içinde sabitleşmesi sonucunu ortaya çıkarıyor. 1990 ile 2025 yılları arasında, yıllık doğum sayısı aşağı yukarı sabit kalmasına rağmen Kaba Doğum Oranı (yani bir yıl içindeki doğum sayısının o yılın ortasındaki nüfus miktarına bölünmesinden elde edilen oran) binde 23'ten binde 15'e düşecektir.

Avrupa Birliği'nin istatistik örgütü olan **Eurostat**'ın son yayınladığı verilere göre bugün çeşitli Avrupa ülkelerinde Kaba Doğum Oranı çoğunlukla binde 10-12 civarında bulunmaktadır. Örneğin bu oran Belçika'da binde 11.4, Almanya'da 9.9, Portekiz'de 11.1, Fransa'da 12.4, İtalya'da 9.2, Yunanistan'da 9.7, İngiltere'de de binde 12.5 düzeyindedir. Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması ise binde 10.8'dir.

Yani, demografik geçiş süreci açısından Türkiye'den önde bulunan ve örnek olan ülkelere baktığımızda şu sonucu çıkarmak mümkündür : Türkiye'de doğurganlığın düşüşü muhtemelen 2025 yılında da durmayacaktır. Çünkü binde 15'lik bir Kaba Doğum Oranı varılacak son nokta değildir. Dolayısıyla, 2025 yılından sonra Türkiye'de her yıl doğan çocukların sayısındaki sabitliğin bozulması da pekâlâ mümkündür. Giderek, sadece doğum oranında değil yıllık doğumların mutlak rakamında da bir azalma görülmesi uzak bir ihtimal sayılmaz.

Yıllık doğum sayısının aşağı yukarı sabit kalacağı 1990-2025 dönemini ele alalım. Eğer 1990'dan itibaren yıllık doğum sayısı sabitse bu durum 6 yıl sonra, yani 1996'dan itibaren ilkokula başlayacak çocukların sayısının da sabitleşeceği anlamına gelir. Çünkü 1990 ve sonrasında doğmuş çocuklar 1996 yılından itibaren ilkokul yaşına gelmiş olacaklardır. 2004 yılından itibaren de lise yaşına gelen gençlerin sayısı aynı şekilde sabitleşmiş olacaktır.

Buna paralel olarak, 1990'dan 18 yıl sonrasında itibaren her yıl üniversite çağına gelen gençlerin sayısında da bir sabitleşme beklenebilir. Çünkü bu çocuklar 2008 yılından sonra yüksek öğretim çağına gelmiş olacaklardır. 2025 yılı sonrasında üniversite çağıdaki potansiyel nüfus azalma eğilimi dahi gösterebilecektir.

Dolayısıyla, gerek ilköğretim okulu, gerekse lise ve üniversite ihtiyacının planlanmasında bu yıllık doğum rakamları gözden kaçırılmamalıdır. Ulusal düzeyde, ilköğretim çağına giren çocuk sayısı şimdiden durağanlaşmış durumdadır. Ne var ki, bu her yerde aynı olmamakta, büyük kentlere göç nedeniyle köylerdeki ve küçük kasabalardaki okullarda eğitim görecektir çocuk sayısı azalırken, kentlerdeki okullar sayısal baskı altındadırlar.

**Yani ilköğretimde sorun bir sayısal miktar sorunu değildir artık.** Esas sorun bir okul adedi, eğitim harcaması ya da eğitim yatırımlarının salt parasal hacmi sorunu olmaktan çoktan çıkmış bulunuyor. İlköğretim çağındaki çocukların okullaşma oranı Türkiye çapında artık %100'e çok yaklaşmıştır. Dolayısıyla, yeni ilköğretim okulları inşa etmek için bundan böyle demografik argümanlar artık geçerli değildir.

Türkiye'de aşağı yukarı tüm ilkokul çağındaki çocuklar bugün okula gitmektedir ve bu sistem içinde ilkokul sayısı da artık yeterlidir. Dolayısıyla, şunu kesin olarak söyleyebiliriz : **İlköğretimde asıl sorun bundan sonra bir eğitim kalitesi ve bölgesel dağılım sorunu olacaktır.** Yeni inşa edilecek ilköğretim okulları, bölgeler arasındaki demografik farklılıklar ve sınıf başına düşen öğrenci sayısını azaltarak kaliteyi arttırmak amacıyla yapılmalıdır.

Doğurganlık azalmaya devam ettiğine göre, aynı sorun birkaç yıl sonra kaçınılmaz bir biçimde **Yüksek Öğretim** düzeyine de yansımayaacaktır. 20-24 yaş grubunun yıllık artış hızı 1990'lı yılların başında yüzde 2'nin üzerindedir. Bu yaş grubunun yıllık artış hızı 2020 yılına doğru sifıra ulaşacak ve daha sonra negatif bile olabilecektir.

Yani üniversite yaşındaki gençlerin adedi önce durağanlaşacak, sonra da azalmaya başlayacaktır. Demek ki kısa bir süre sonra yeni üniversiteler açmak için demografik veriler ve üniversite eğitime duyulan talebin yoğunluğu anlamlı bir argüman olarak kullanılamayacaktır. **Giderek büyüyen miktarda çocuk ve genci eğitim sürecinden geçirebilmek yerine, çocuk ve gençlere Türkiye'yi geliştirmiş ülkeler düzeyine çıkartacak eğitimi sağlamak öncelikli olacaktır.**

Ancak, Türkiye'de üniversite öğrencilerinin 20-24 yaş kuşağındaki toplam gençlere oranı gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında henüz düşüktür. Dolayısıyla yüksek öğretime olan talep daha bir süre miktar olarak artmaya devam edebilir. Ne var ki, Türkiye'de üniversitelerin sayısı ve bunların öğretim kapasiteleri kısa bir süre sonra artık yeterli görülecektir. Üniversite sorunu da pek yakın bir tarihte artık bir mik-



tar sorunu olmaktan tamamen çıkacak, öncelikle bir standardlar ve eğitim kalitesi sorunu haline gelecektir.

Yirmibirinci yüzyıl Türkiye'sinde üniversite öğrenimi görenlerin sayısını artık demografik verilerle belirlenmeyecek, üniversitelerdeki izdiham azalmaya yüz tutacak, buna karşılık **kalite** ve **rekabet** arayışları hız kazanacaktır.

#### 1.5.4.2. Ölüm

Doğumların sabit kalmasına karşılık, **önümüzdeki 25 yıl zarfında Türkiye'de her yıl ölen kişi sayısı sürekli bir artış halinde olacaktır.** Yirmi beş yıl zarfında 400 bin civarından 650 bine çıkacaktır her yıl Türkiye'de ölen kişi sayısı(Bkz. Tablo 1.11).

Bu durum Türkiye'de sağlık koşullarının kötüye gideceği anlamına gelmez. Aksine, projeksiyonlar yapılırken her yaştaki kişilerin ölüm olasılıklarının devamlı olarak azalacağı varsayılmıştır. Yani her yaştaki ölüm risklerinin nisbi olarak düşeceği öngörülmüştür. Ortalama yaşam süresi de yükselme trendindedir. Ölüm oranlarının Türkiye'de özellikle yüksek olduğu 0-1 ve 1-5 yaş grupları için de sürekli bir iyileşme olacaktır elbette. 1995-2000 döneminde 68.5 yıl dolaylarında olan ortalama ömür süresi (ya da, diğer adıyla, doğuşta yaşam umudu) tedricen yükselecek ve 2020-2025 döneminde 74.5 yıl civarlarına çıkacaktır.

Her yaştaki ölüm risklerindeki bu genel iyileşmeye rağmen 21. yüzyılda Türkiye'de yıllık ölüm adedi yükselecektir. Bunun da esas nedeni Türkiye nüfusunun giderek yaşlanmasıdır. Bu yaşlanmanın nedenlerine daha önce değindik.

Bu durumu şöyle de açıklayabiliriz: bir ülkenin nüfusu yaşlandıkça kişiler ölüm riski nisbeten düşük olan genç yaş gruplarından çıkıp ölüm riski daha yüksek olan ileri yaş gruplarında yoğunlaşırlar. Bu durum da, her yaş grubuna özgün ölüm risk ve olasılıkları azalmakta olsa dahi, doğal olarak her yıl vuku bulan toplam ölüm adedini çoğaltır. Çünkü daha yüksek ölüm riskine tabi daha çok kişi vardır. Kaba Ölüm oranı ve toplam ölümlerin yıllık sayısı aslında sadece her yaş grubu nüfusunun o yaş grubuna ait ölüm riskiyle çarpılmasından doğan bir tür ağırlıklı ortalama dır.

Ve yaşlanan bir nüfusta kişiler nisbeten yüksek ölüm riski olan yaş gruplarında yoğunlaşmışlardır. Önümüzdeki yüzyılda Türkiye'de olacak olan da budur. Her yaşa ait ölüm risklerinin azalmasına rağmen her yıl ölen kişi adedi sürekli olarak çoğalacaktır.

#### 1.5.4.3. Nüfus artış hızı

Bir yandan yıllık doğum adedi sabitleşip, diğer yandan da yıllık ölüm adedi artma eğilimi gösterince sonuç itibariyle nüfus artış hızı giderek düşer. **Türkiye'de de önümüzdeki yıllarda - büyük çapta bir dış göçe maruz kalınmadığı takdirde - nüfusun yıllık artış hızı ( yani o yılki doğumlar eksi o yılki ölümler bölü yıl ortası nüfus) süratle düşecektir.** DİE projeksiyonlarının sonuçlarına göre, 1990-95 arasında yüzde 1,68 düzeyinde bulunan yıllık nüfus artış hızı, 1995-2000 arasında yüzde 1.49'a, daha sonra da tedricen 2020-2025 döneminde yüzde 0.83'e kadar düşecektir.

Ne var ki, daha şimdiden, yani DİE'nin bu projeksiyonlarının yayınlanmasının üzerinden sadece dört yıl geçmişken, Türkiye'de doğurganlık düşüşünün bu projeksiyonlar tarafından tahmin edilenden daha da hızlı olabileceğine ilişkin bazı ipuçları ortaya çıkmıştır.

Örneğin, 1997 yılı Kasım ayında yapılmış olan **nüfus tesbiti** sonuçlarına göre 1990-97 yılları arasında ortalama yıllık nüfus artış hızı yüzde 1.53 olarak gerçekleşmiş bulunuyor. Bu da 1995-2000 yılları arasındaki ortalama yıllık artış hızının 1994 yılında yapılmış olan DİE projeksiyonlarının öngördüğü 1.49'un da altına düşebileceği izlenimini yaratmaktadır.

Eğer Türkiye'de doğurganlık Devlet İstatistik Enstitüsünün bu son tahminlerinden de daha hızlıca düşmekte ise, bu durum yukarıda belirttiğimiz tüm eğilimlerin gerçeğe dönüşmesinin zaman içinde öne alınmış olduğu anlamına gelir. O zaman da saydığımız tüm yapısal değişimler daha erken gerçekleşecek, doğurdukları sorunlar da tahmin edilen tarihten daha önce karşımıza çıkacaktır. Demografik geçiş sürecinin en son aşamaları da daha süratli olarak geçilmiş olacaktır.

Örneğin, eğer doğurganlık nüfusun kendini yenileme düzeyinin de altına düşerse Türkiye'nin nüfusu maksimum düzeyine daha erken ulaşacaktır. Bu maksimum düzey de öngörülen 95-99 milyon seviyelerinin altında olabilecektir. Öngörülenden daha da hızlı bir doğurganlık düşüşünden rakamsal olarak en çabuk etkilenen kuşaklar yeni doğanlar, yani genç kuşaklardır. Dolayısıyla, böyle bir durum nüfusun yaşlanma sürecini de hızlandırabilir.

Uluslararası göçlerin de Türkiye nüfusunun yaş bileşimine etkisi olabilir elbette. Ancak, bu etkinin anlamlı olması ve projeksiyonlarla bunlara dayalı tahmin ve yorumları tamamen değiştirebilmesi için hem net dış göç miktarının gerçekten çok büyük olması hem de bu göçün ani ve beklenmedik olması gerekir.

Sonuç olarak şunu diyebiliriz : Bütün bu projeksiyonlarda kısmî tahmin hataları elbette ki olabilir, ama bu hataların, hiç değilse 2025 yılına dek, verilen rakamlar üzerindeki etkisi çok küçük olacaktır. Nüfusun hacmi ve iç yapısı, tüm demografik göstergeler gibi, momentum'u yüksek olan, çabuk yön değiştiremeyen "ağır" sosyal değişkenlerdir. Yavaş değişirler ve anlık ya da kısa süreli ekonomik ve sosyal konjonktür değişimlerinden pek etkilenmezler. Dolayısıyla, yukarıda sözünü ettiğimiz **temel trendlerin büyük bir değişime uğraması olasılığı yok gibidir.**

#### 1.5.4.4. Kentlerin Nüfusu

Tek tek yerleşim birimlerinin nüfus tahminleri en sorunlu nüfus tahminleridir. Çünkü bunlar, ve özellikle **büyük kentler, doğumlar ve ölümlerle değil göçlerle büyürler.** Bu göçlerin boyut, köken ve süreleri ise birçok yerel ve ulusal karmaşık faktörün etkisi altındadır. Her kentin nüfus artış hızı ulusal nüfus artış hızından çok farklı olabilir. Bu konuda uzun vadeli projeksiyonlarda da çok yüksek yanılma payları olabilir. Yerel nüfusların projeksiyonu ulusal nüfus projeksiyonu kadar güvenli değildir.

Bu yüzden yerleşim birimlerine ilişkin projeksiyonları Devlet İstatistik Enstitüsü haklı olarak sadece **kısa vadeli** olarak düşünmüş, ve 2000 yılından öteye gitmemiştir. Bu projeksiyonlarda da, kısa vadede, bu büyükşehirlerin toplam Türkiye nüfusu içindeki paylarının 2000 yılına dek sabit kalacağı varsayılmıştır.

2000 yılı için belli başlı Büyükşehir nüfuslarının şöyle olacağı tahmin ediliyor:

**Tablo 1.12**

**2000 yılında büyükşehir nüfusları tahmini (Milyon)**

<b>İstanbul</b>	8,97
<b>Ankara</b>	3,04
<b>İzmir</b>	2,29
<b>Adana</b>	1,22
<b>Bursa</b>	1,21
<b>Gaziantep</b>	0,87
<b>Konya</b>	0,66

*Kaynak : DIE(1994)*

### 1.5.5. 2025 Yılına Dek Hanehalkı Adedi Projeksiyonları

Nüfusun hacmiyle ve yapısıyla ilgili olarak 2025 yılına dek giden tahminlerin epey gerçekçi ve sağlam olmaları, hanehalkı ("household") sayısına ilişkin tahminlere aynı kesinliği kazandırmaz. Nüfus hacmi ve yapısı öncelikle doğurganlığın etkisi altındadır. Oysa hanehalklarının ortalama boyutunun tahmini kolay değildir. Çünkü aile boyutu ve hanehalkı adedi temelde rakamsal olmayan, karmaşık bir dizi sosyolojik ve ekonomik değişkenin etkisi altındadır.

Hane boyutunu etkileyen değişkenlerin ve doğurdukları soruların birkaçını sayabiliriz. Yeni bir hanehalkı, ya da aile, nasıl ve ne zaman oluşur? Evlilikle mi, var olan bir hanehalkının bölünmesiyle mi? Evlilikle ise, bu ne zaman olur ve evlilik yaşları hangi yöne doğru gidecektir? Türkiye'de aile yapısı ve yeni aile birimlerinin oluşum sistemi ve örüntüsü önümüzdeki yıllarda hangi yöne doğru gidecektir? Çekirdek tipi aile (yani genellikle daha kısıtlı bir hanehalkı hacmi) acaba standard haline geliyor mu?

Diğer yandan, kente hızlı göçler acaba çekirdek aile modelinin yaygınlaşmasını mı sağlıyor, yoksa hiç değilse geçici olarak ve bir iç dayanışma aracı olarak geniş ataerkil aile tipi varlığını korumaya devam ediyor mu? Türkiye'nin konut politikası ne tip hanehalklarının yaşamına yöneliktir? Bundan böyle ne türden aile tiplerine seslenecektir? Genel olarak Türkiye nüfusunun yaşlanmakta olması acaba çok kuşaklı ailelerin (yani daha kalabalık hanehalklarının) çoğalmasına mı neden olacak? Gelecekte ortalama evlenme yaşı artmaya devam edecek mi? Edecekse hangi süratle?

Bu tür soruların adedini çoğaltmak mümkün. Aile boyutunun ilerdeki durumuyla ilgili sosyolojik tahminlerde bulunmanın kolay olmadığı apaçık ortada. Dolayısıyla, hanehalkı boyutu hakkında yapılabilecek her türlü tahminin güvenilirlik derecesi hiçbir zaman nüfus projeksiyonlarınınki kadar yüksek olamayacaktır. Bu yargı hem ilerideki hanehalkı adedi hem de hanehalkı boyutu tahminleri için geçerlidir elbette. Çünkü örneğin 2025 yılında Türkiye'deki hanehalkı adedini toplam nüfusu o tarihteki ortalama aile boyutuna bölerek bulacağız. Burada kesinlik derecesinin çok yüksek olamayacağı aşîkârdır.

Ne var ki, 1968 yılından bu yana yapılmış aileye ilişkin birçok araştırmanın hanehalkı boyutuyla ilgili sonuçları elimizdedir. Bunlar 1968, 1983, 1988 ve 1993 Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü anketleri, DİE'nin 1989 Türkiye Nüfus Araştırması ve 1990 Nüfus Sayımı'dır (Tablo 6). Bu araştırmaların herbirinde Türkiye'de ortalama aile boyutu hesaplanmıştır.

Bu araştırmaların sonuçlarından da **Türkiye'de ortalama aile boyutunun uzun vadede belli bir küçölme trendi içinde bulunduğu anlaşılıyor.** İstatistik yöntemler kullanarak bu trend'i geleceğe doğru biraz uzatmak ve kabataslak bir tahmin ortaya koymak mümkün görünüyor. Kullandığımız yöntem biraz mekanik ve basit dahi olsa, bazı tutarlı rakamsal sonuçlara ulaşmayı deneyebiliriz.

**Tablo 1.13**  
**Türkiye'de Ortalama Hanehalkı Boyutu**

1968	5.50
1983	5.32
1988	4.82
1989	4.68
1990	4.97
1993	4.50

*Kaynak: DİE, Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü*

Bu zaman serisini 2025 yılına dek uzatabilmek amacıyla doğrusal olmayan, log-lineer bir regresyon modeli oluşturduk ve bulunan parametrelerle zaman serisini yıldan yıla bu tarihe dek uzattık. 2000, 2010 ve 2025 yılında ortalama hanehalkı büyüklüğu bulunduğktan sonra ise DİE projeksiyonlarında belirtilen nüfus hacmi ortalama hanehalkı boyutuna bölünerek Türkiye'de hanehalkı adedi elde edilmiştir.

Projeksiyon dönemimiz için elde edilen ortalama hanehalkı boyutu ve adedinin tahminleri Tablo 1.14 'deki gibidir. Nüfus artış hızı epey yavaşlamış olmasına rağmen ortalama aile boyutunun küçölmesi dolayısıyla hanehalkı adedindeki artış nüfusun artış hızından daha büyüktür. Eğer ortalama aile boyutu bugüne dek olduğu gibi bundan böyle de küçölmeye devam ederse hanehalkı adedi hızla artmaya devam edebilecektir.

Diğer bir deyişle, **her hanehalkına bir tüketim birimi olarak bakacak olursak, bu tüketim birimlerinin sayısı, yani potansiyel talep nüfus hacminin durağanlaşmasına rağmen, artmaya devam edecektir.**

**Tablo 1.14**

**Projeksiyon dönemi boyunca Türkiye'de ortalama hanehalkı boyutu ve hanehalkı adedi**

Yıl	Nüfus (Milyon)	Hanehalkı Boyutu	Hanehalkı adedi (Milyon)
2000	66.834	4.44	15.05
2010	76.278	4.13	18.47
2025	88.014	3.70	23.78

*Kaynak: Yazarın hesaplamaları*

## Özet

Türkiye'nin önümüzdeki yirmibeş yıllık süre içinde kazanacağı demografik portre bugünkünden önemli ölçüde farklı olacaktır. Yirmibirinci yüzyılın ilk çeyreğinin sonunda Türkiye nüfusunun hacmi bugünkünden yaklaşık üçte bir oranında daha büyük olacaktır. Ama bu arada nüfusun yıllık artış hızı da epey düşecektir. Yani "Demografik geçiş" süreci tamamlanmış olacaktır. Türkiye nüfusunun 2050 yılı civarında sabitleşmesi beklenmektedir.

Esas değişiklik ise nüfusun yaşlara göre yapısında kendini gösterecektir. Nüfusun yaşlara göre bileşimi önemli bir değişiklik gösterecek, gençlerin oranı azalacak, buna karşılık yaşlı nüfus hem rakamsal olarak artacak hem de bu nüfusun toplam içindeki payı çok hızlı bir biçimde yükselecektir.

Bu yapısal demografik değişiklikler önce ilk, orta ve yüksek öğretimde talebin niteliğini değiştirecektir. Bu talebin ağırlık noktası artık Türkiye'deki ilköğretim okulu, lise ve üniversitelerin miktarıyla ilgili olmayacaktır. Bu altyapılar yeterli düzeye çok yakında erişecek ve 21. yüzyılın ilk çeyreğinde verilen eğitimin kalitesi, etkinliği ve eğitimin bölgesel dağılımının planlanması öncelik kazanacaktır.

Nüfusun yaşlanmakta olması ise 65 yaş üstü yaş grubunun hem miktarının hem de oranının artması dolayısıyla bu yaş grubuna yönelik sağlık ve sosyal güvenlik önlemlerinin alınmasını gerekli kılacaktır. Örneğin, sağlık hizmetlerinin yaşlanan bir nüfusa uyum sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılması gündeme gelecektir. Artan yaşlı nüfusa cevap verebilmek için sosyal güvenlik sisteminin finansal yapısının daha sağlıklı hale getirilmesi de aciliyet kazanacaktır.

Bu arada, nüfusun toplam miktarı sabitleşmeye yüz tutarken aile ve hanehalkı adedi artmaya devam edecektir. Çünkü Türkiye'de ailelerin ortalama boyutu uzun yıllardan beri bir küçülme trendi içindedir. Bu da genel talep seviyesiyle ilgili olumlu bir gelişmedir.

## KAYNAKÇA

- Behar, C. 1980. Türkiye' de nüfus planlaması politikasının nüfussal etkinliği: 1965- 1980. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- Behar C.. 1987. Evidence on fertility decline in Istanbul (1885- 1940). Boğaziçi University Research Papers. 87/ 07.
- Behar C. 1991. Polygyny in Istanbul (1885- 1926). Middle Eastern Studies, 27/ 3: 477- 86
- Behar C. 1993. Recent trends in the Turkish population. Paper presented to the Conference on change in modern Turkey: Politics, society, economy. University of Manchester, May 1993.
- Behar C. 1996. Osmanlı İmparatorluğu' nun ve Türkiye' nin Nüfusu: 1500- 1927.Tarihi İstatistikler Dizisi, Cilt 2., Devlet İstatistik Enstitüsü , Ankara.
- Bongaarts, J. 1993. The fertility impact of family planning programs.
- New York: The Population Council, Research Division Working Papers, no. 47.
- Bulut, A. ve N. Toubia. 1994. Hastanelerde Gebelik Sonlandırma Hizmetlerinin İşlerliği ve Etkinliği(Pregnancy termination services in hospitals and their efficiency) . İstanbul: İstanbul Üniversitesi Çocuk Sağlığı Enstitüsü.
- Bulut A. .n.d. Efficiency and effectiveness of public sector abortion services in İstanbul and their suitability to women' s needs, Report, The Population Council (New York) and University of İstanbul Institute of Child Health/ Family Health Unit.
- Cliquet, R. 1993, The Future of Europe's Population, Strasbourg, The Council of Europe Press.
- Coale, A. ve S.C. Watkins, eds. 1986. The decline of fertility in Europe. Princeton: Princeton University Press.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE). 1991a. 1989 Türkiye Nüfus araştırması. Ankara: DİE.
- DİE 1991b. 1990 Genel Nüfus Sayımı, Ankara: DİE.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1994 Türkiye Nüfusu, 1923-94 - Demografi Yapısı ve Gelişimi - 21. Yüzyıl Ortasına kadar Projeksiyonlar, Ankara, DİE.
- Devlet Planlama Teşkilatı. 1993. Türk Aile Yapısı Araştırması. Ankara: DPT.
- DHS. 1993. Nüfus ve Sağlık Araştırması. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü.
- Dixon- Mueller, R. 1993. Population policy and women's rights: Transforming reproductive choice . Westport, Conn. and London: Praeger.
- Duben, A. 1985. Turkish families and households in historical perspective. Journal of Family History. 10/ 1: 75- 98.
- Duben, A. ve C. Behar. 1991. Istanbul households: Marriage, family and fertility, 1880- 1940. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glasgow, I., A Hancıoğlu., B. Ergöçmen. 1991. Contraceptive failure rates in Turkey. The Turkish Journal of Population Studies. 13:3-11
- Gökçay, G. ve F. Shorter. 1993. Who lives with whom in Istanbul .
- New Perspectives on Turkey. 9, Fall: 47- 75.
- Greenhalgh, S., T. Hull, A. Jain, C. Lloyd, M. Nag, J. Phillips, F. Shorter, J. Townsend. 1992. Population trends and issues in the developing countries: Regional reports. New York:The Population Council, Research Division Working Papers,no. 35.
- Hacettepe Institute of Population Studies (HIPS). 1989. The 1988 Turkish population and health survey. Ankara, HIPS.
- Kabeer, N. 1992. From fertility reduction to reproductive choice: Gender perspectives on family planning. University of Sussex Discussion Paper. no. 229. Institute of Development Studies. University of Sussex, Brighton.
- Kağıtçıbaşı, Ç. 1981.Çocuğun Değeri. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Kandiyoti, D., ed. 1991. Women, Islam and the State. London: Macmillan.
- Kıray, M. 1964. Ereğli: Ağır Sanayiden önce bir sahil kasabası. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Moreno, L. ve N. Goldman.1991. Contraceptive failure rates in developing countries. International Family Planning Perspectives. 17/2: 44- 49
- Nortman, D. ve E. Hofstatter. 1978. Population and family planning programs: A factbook. New York:The Population Council)
- Nortman, D., R. Porter, S. Kirmeyer, J. Bongaarts. 1978. Birth rates and birth control practice. New York: The Population Council.
- Olson- Prather, E.1977. Family planning and husband- wife relationships in contemporary Turkey. Doktora tezi, University of California at Los Angeles.
- Omran, A. 1992. Family planning in the legacy of Islam. London: Routledge.
- Özbay, F. 1998. Türkiye' de aile ve hane yapısı: Dün, bugün, yarın. Mübeccel Kıray' a armağan. İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayınları.
- Özbay, F. 1993 Changing roles of young men and the demographic transition in Turkey: From nation building to economic liberalization. Yayınlanmamış makale. İstanbul.



- Robey, B., S. Rutstein, L. Morris. 1992. The reproductive revolution: New survey findings. Population Reports, M/11. John Hopkins University.
- Sağlık Bakanlığı. 1991a. Türkiye' de ana çocuk sağlığı ve aile planlaması çalışmaları. Ankara.
- Santow, G. 1993. Coitus Interruptus in the twentieth century. Population and Development Review. 19/ 4: 767- 92.
- Shorter, F. 1985. The Population of Turkey after the war of independence. International Journal of Middle Eastern Studies. 17: 417- 41.
- Shorter, F. ve M. Macura. 1982. Trends in fertility and mortality in Turkey, 1935- 1975. Washington, D. C.: National Academy Press.
- Shorter, F. 1995 The Crisis of Population Knowledge in Turkey, New Perspectives on Turkey , Spring 1995, 12, s.1-33.
- Tekeli, Ş., ed.1990. Kadın bakış açısından 1980' ler Türkiye'sinde kadınlar. İstanbul: İletişim Yayınları.
- TÜSİAD. 1991. Türk toplumunun değerleri. İstanbul: TÜSİAD.
- Üner, S. ve N. Levine. 1978. Population policy formation and implementation in Turkey. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları

## B Ö L Ü M

2000'Lİ YILLARA DOĞRU  
TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN  
VE EKONOMİK COĞRAFYANIN  
DEĞİŞEN NİTELİĞİ:  
YENİ SORUNLAR,  
YENİ FIRSATLAR



# 2000'Lİ YILLARA DOĞRU TÜRKİYE'DE KENTLEŞME- NİN VE EKONOMİK COĞRAFYANIN DEĞİŞEN NİTELİĞİ: YENİ SORUNLAR, YENİ FIRSATLAR

## 2.1. Giriş

1997 yılı Kasım ayında yapılan nüfus “tespit”ine göre Türkiye nüfusu 1990-97 döneminde yılda ortalama %1.5 oranında bir hızda artmıştır. Yıllık ortalama nüfus artış hızının 1980-85 döneminde %2.5, 1985-90 döneminde de %2.2 olduğu göz önüne alınırsa bu, kayda değer bir düşüştür. Öte yandan kentlerde yaşayan nüfusun toplam içindeki payı %65'e erişmiş, ancak kentleşme hızı da %2.9'a düşmüştür. Türkiye'nin kırdan kente kitlesel göç olgusu ile tanıştığı 1950'li yıllardan bu yana ilk kez genel nüfus artışı %2'nin, kentli nüfus artış hızı da %3'ün altına düşmüştür.

Bu durum, raslantısal ya da konjonktürel nedenlerle açıklanması mümkün olmayan, tam tersine Türkiye toplumunun derinlerde yaşamakta olduğu köklü bir dönüşüme işaret eden son derece önemli bir gelişmedir. Türkiye toplumu artık hızlı nüfus artışı dönemini geride bırakmaktadır. Başka bir deyişle Türkiye demografik geçiş sürecini tamamlamak üzeredir. Önümüzdeki dönemde kentli nüfusun toplam içindeki payı, artışını sürdürecektir olmasına karşın, sadece genel nüfus artış hızı düşmekle kalmayacak, kentleşme hızı da yavaşlayacaktır. Tek başına bu etmen bile 2000'li yıllarda Türkiye toplumunun yaşayacağı kentleşme süreçlerinin önceki dönemlerdekinden çok farklı olacağının bir işaretidir.

Öte yandan, özellikle 1980'li yıllarda ilk nüvelerini gördüğümüz bir dizi yeni dinamik, Türkiye kentleşmesine giderek damgasını vurmuştur. 1980'li yıllarda kentleşme sürecini belirleyen dinamikler yön değiştirmiş, yeni süreçler ve dinamikler ortaya çıkmıştır. Kentleşme süreci yeni bir evreye girdikçe, toplumun değişen dinamiklerine cevap verecek yeni kurumlara olan gereksinim, kendini daha güçlü bir biçimde hissettirmektedir.

Türkiye, kentleşme sürecine ilişkin temel yapılarını ve mekanizmalarını, 1990'lı yıllardan çok farklı koşulların ve dengelerin hüküm sürdüğü 1950'li ve 60'lı yıllarda oluşturmıştır. Bu dönemde oluşturulan yapı ve ilişkilerin temel varlık nedeni, hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlar ile baş edebilmektir. Öte yandan bu yapı ve ilişkiler bugünkünden çok farklı dengeler altında kurulmuştur. **Türkiye'nin 1950'li ve 60'lı yıllarda geliştirdiği mekanizmalarla, 1990'lı yıllarda karşılaştığı ve önümüzdeki dönemde karşılaşması muhtemel kentleşme sorunları ile baş edebilmesi olanaksızdır.**

**Tablo 2.1**  
**1945-97 Dönemi Türkiye Nüfusu-Genel Değerlendirme**

	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1997
<b>Türkiye toplam</b>											
Nüfus	18,790,174	20,947,188	24,064,763	27,754,820	31,391,421	35,612,776	40,347,719	44,736,957	50,664,458	56,473,035	62,865,574
Yıllık artış (%)	-	2.17	2.77	2.85	2.46	2.52	2.50	2.07	2.49	2.17	1.53
Endeks	100.00	111.48	128.07	147.71	167.06	189.53	214.73	238.09	269.63	300.55	334.57
<b>KENTSEL ALANLAR</b>											
<b>10.000+ yerleşimler</b>											
Nüfus	4,375,139	5,058,676	6,770,578	8,476,758	10,376,066	13,193,504	16,350,659	19,164,512	26,418,247	31,804,551	-
Yıllık artış (%)	-	2.90	5.83	4.49	4.04	4.80	4.29	3.18	6.42	3.71	-
Toplamdaki payı	23.28	24.15	28.13	30.54	33.05	37.05	40.52	42.84	52.14	56.32	-
Endeks	100.00	115.62	154.75	193.75	237.16	301.56	373.72	438.03	603.83	726.94	-
<b>İl ve ilçe merkezleri</b>											
Nüfus	4,687,102	5,244,337	6,927,343	8,859,731	10,805,817	13,691,101	16,869,069	19,645,007	26,865,757	33,439,347	40,882,357
Yıllık artış (%)	-	2.25	5.57	4.92	3.97	4.73	4.17	3.05	6.26	4.38	2.87
Toplamdaki payı	24.94	25.04	28.79	31.92	34.42	38.44	41.81	43.91	53.03	59.21	65.03
Endeks	100.00	111.89	147.80	189.02	230.54	292.10	359.90	419.13	573.18	713.43	872.23
<b>KIRSAL ALANLAR</b>											
Nüfus	14,103,072	15,702,851	17,137,420	18,895,089	20,585,604	21,921,675	23,478,650	25,091,950	23,798,701	23,033,688	21,983,217
Yıllık artış (%)	-	2.15	1.75	1.95	1.71	1.26	1.37	1.33	-1.06	-0.65	-0.67
Toplamdaki payı	75.06	74.96	71.21	68.08	65.58	61.56	58.19	56.09	46.97	40.79	34.97
Endeks	100.00	111.34	121.52	133.98	145.97	155.44	166.48	177.92	168.75	163.32	155.88
<b>İSTANBUL</b>											
Nüfus	860,558	983,041	1,268,771	1,466,535	1,742,978	2,132,407	2,547,364	2,772,708	5,475,982	6,629,431	8,566,823
Yıllık artış (%)	-	2.66	5.10	2.90	3.45	4.03	3.56	1.70	13.61	3.82	3.66
Kent nüfusunda payı	18.36	18.74	18.32	16.55	16.13	15.58	15.10	14.11	20.38	19.83	20.95
Endeks	100.00	114.23	147.44	170.42	202.54	247.79	296.01	322.20	636.33	770.36	995.50
<b>ANKARA</b>											
Nüfus	226,712	288,536	451,241	650,067	905,660	1,236,152	1,701,004	1,877,755	2,235,035	2,584,594	3,085,078
Yıllık artış (%)	-	4.82	8.94	7.30	6.63	6.22	6.38	1.98	3.48	2.91	2.53
Kent nüfusunda payı	4.84	5.50	6.51	7.34	8.38	9.03	10.08	9.56	8.32	7.73	7.55
Endeks	100.00	127.27	199.04	286.74	399.48	545.25	750.29	828.26	985.85	1140.03	1360.79

**İZMİR**

Nüfus	198,396	227,578	296,559	360,829	411,626	520,832	636,834	757,854	1,489,772	1,757,414	2,117,811
Yıllık artış (%)	-	2.74	5.30	3.92	2.63	4.71	4.02	3.48	13.52	3.30	2.66
Kent nüfusunda payı	4.23	4.34	4.28	4.07	3.81	3.80	3.78	3.86	5.55	5.26	5.18
Endeks	100.00	114.71	149.48	181.87	207.48	262.52	320.99	381.99	750.91	885.81	1,067.47

**ÜÇ BÜYÜK KENT**

Nüfus	1,285,666	1,499,155	2,016,571	2,477,431	3,060,264	3,889,391	4,885,202	5,408,317	9,200,789	10,971,439	13,769,712
Yıllık artış (%)	-	3.07	5.93	4.12	4.23	4.80	4.56	2.03	10.63	3.52	3.25
Kent nüfusunda payı	27.43	28.59	29.11	27.96	28.32	28.41	28.96	27.53	34.25	32.81	33.68
Endeks	100.00	116.61	156.85	192.70	238.03	302.52	379.97	420.66	715.64	853.37	1,071.02

**ADANA**

Nüfus	100,780	117,642	168,628	231,548	289,919	347,454	475,384	574,515	777,554	916,150	1,185,049
Yıllık artış (%)	-	3.09	7.20	6.34	4.50	3.62	6.27	3.79	6.05	3.28	3.68
Kent nüfusunda payı	2.15	2.24	2.43	2.61	2.68	2.54	2.82	2.92	2.89	2.74	2.90
Endeks	100.00	116.73	167.32	229.76	287.68	344.76	471.70	570.07	771.54	909.06	1,175.88

**BURSA**

Nüfus	85,919	103,812	128,875	153,866	211,644	275,953	346,103	445,112	612,510	834,576	1,160,395
Yıllık artış (%)	-	3.78	4.33	3.54	6.38	5.31	4.53	5.03	6.38	6.19	4.71
Kent nüfusunda payı	1.83	1.98	1.86	1.74	1.96	2.02	2.05	2.27	2.28	2.50	2.84
Endeks	100.00	120.83	150.00	179.08	246.33	321.18	402.82	518.06	712.89	971.35	1,350.57

**1997 SAYIMINDA NÜFUSU 1 MİLYONU AŞAN BEŞ KENT**

Nüfus	1,472,365	1,720,609	2,314,074	2,862,845	3,561,827	4,512,798	5,706,689	6,427,944	10,590,853	12,722,165	16,115,156
Yıllık artış (%)	-	3.12	5.93	4.26	4.37	4.73	4.69	2.38	9.99	3.67	3.38
Kent nüfusunda payı	31.41	32.81	33.40	32.31	32.96	32.96	33.83	32.72	39.42	38.05	39.42
Endeks	100.00	116.86	157.17	194.44	241.91	306.50	387.59	436.57	719.31	864.06	1094.51

1980'li yılların başından bu yana önemli altüst oluşlar yaşayan Türkiye bir yandan eski dönemden miras kalan kentleşme sorunlarının çoğuna çözüm bulamamış olmasının yarattığı sıkıntılarla, diğer yandan da yeni dönemin getirdiği çok yönlü sorunlarla baş etmek zorunda kalmıştır. Bu sorunlara toplumun geliştirdiği çözümlerin çoğu, kısa dönemde rahatlama sağlasa bile, uzun dönemde çözmediğinden daha büyük sorunlara yol açabilecek nitelikler taşımaktadır. Hızlı kentleşme koşullarında geliştirilen çözümlerin, kentleşme hızının düşmekte olduğu ve bambaşka sınıfsal dengelerin kurulu olduğu günümüz koşullarında işlemesi mümkün olmadığı gibi, bu çözümler çok başka sorunların kaynağı da olabilecektir.

**Dünün çözümleri yarının sorunları olabilir.** Ancak önemle vurgulanması gerekir ki, değişen kentleşme dinamikleri Türkiye açısından büyük fırsatları da içinde barındırmaktadır. Yeni döneme uygun politika adımlarını şimdiden atabildiği takdirde Türkiye, yavaş kentleşme koşullarının sağlayacağı avantajları değerlendirebilme olanağına kavuşacaktır.

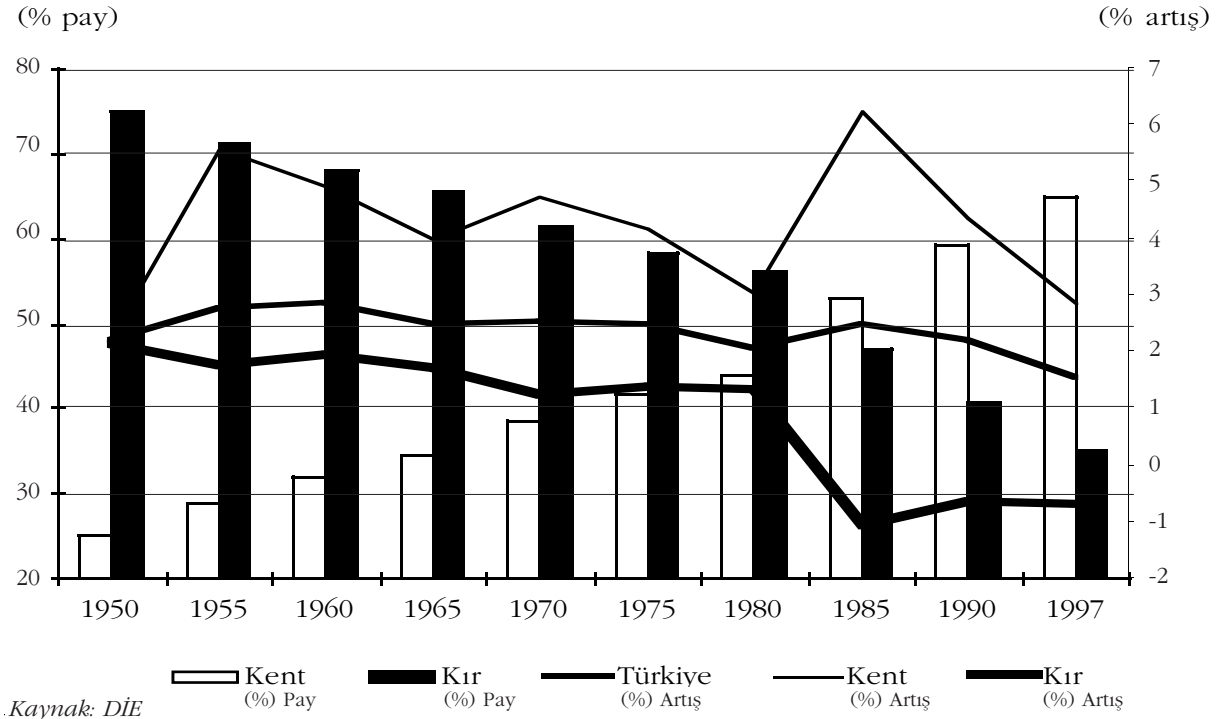
## **2.2. Sayılarla Türkiye Kentleşmesi:**

Türkiye kentleşmesine ilişkin temel veriler Tablo 2.1. *“1945-97 dönemi Türkiye nüfusu- Genel değerlendirme”* başlıklı tabloda özetlenmektedir. 1945 ile 1997 yılı arasında geçen 50 yılı aşkın sürede Türkiye nüfusu 3 katı aşan bir artış göstermiştir. Oysa aynı dönemde kentsel alanların (il ve ilçe merkezleri) nüfusunda 9 kata yaklaşan bir artış olmuştur. İl ve ilçe merkezleri nüfusu dikkate alındığında Türkiye’de 1950 yılında %25 dolayında olan kentli nüfus oranı, 1997’de %65’e yükselmiştir.

Nüfus artış hızı açısından bakıldığında kırdan kente göçün, önemli dönemsel dalgalanmalar geçirdiği görülmektedir. Genelde kentsel alanlarda yıllık nüfus artışı %4 dolayında seyretmiş olmasına karşın, bunun iki önemli istisnası bulunmaktadır: kentsel nüfusun yıllık ortalama %5.8 arttığı 1950-55 dönemi ve %6.4 arttığı 1980-85 dönemi. Ancak 1990-97 döneminde kentli nüfus artış hızı büyük çaplı bir düşüş göstererek % 2.9 düzeyinde kalmıştır. 1950-97 döneminde kırsal nüfus sadece 1.6 kat artış gösterirken, yıllık nüfus artış hızı, ortalama %1’ler dolayında kalmış ve 1980’den bu yana da mutlak olarak küçülmüştür. 1980 yılından bu yana kırsal nüfus 25 milyondan 22 milyona düşerken, kentli nüfus 19.6 milyondan 40.9 milyona çıkmıştır.



**Grafik 2.1 Kır ve Kent Nüfus Artış Hızları ve Payları**

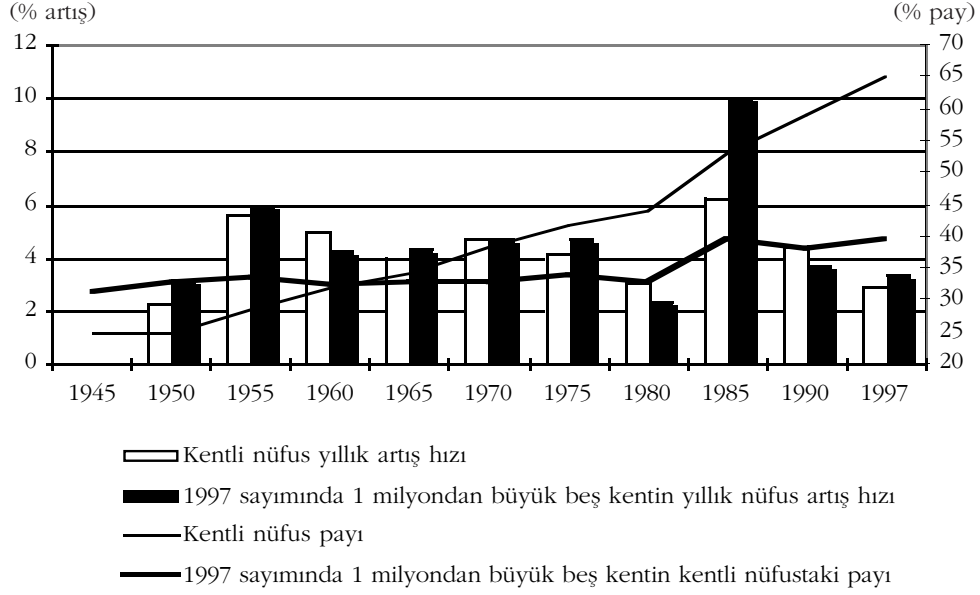


1997 yılında nüfusu 1 milyonu aşan beş kent vardır (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa). Bu beş kentin toplam kentli nüfus içinde 1980 yılında %32.7 olan payı, 1997'de %39.4'e yükselmiştir. Bu beş kent içinde Ankara ve İzmir'in durumu, diğer üçünden farklıdır. 1990-97 döneminde Ankara ve İzmir kentlerinin nüfus artış hızı, ilk kez kentli nüfus artışı hızının altına düşmüştür. Tek başına bu gösterge bile büyük kentlere yönelik göçün yavaşladığının bir kanıtı olarak ele alınabilir. Bu kentler arasında nüfusu en hızlı artanlar sırasıyla Bursa, Adana ve İstanbul'dur. Ancak bu kentlerin tümünde nüfus artış hızı bir önceki nüfus sayım dönemi olan 1985-90 dönemine göre belirgin bir düşme kaydetmiştir.

Nüfusu en hızlı artan on il sırasıyla Antalya, Adıyaman, Şanlıurfa, Kocaeli, İstanbul, Hakkari, Bursa, Yalova, Tekirdağ ve Şırnak'tır. İl merkezleri düzeyinde bakıldığında ise bu sıralama ciddi bir şekilde değişmektedir. Nüfusu en hızlı artan 10 il merkezinin tümü güney doğu bölgesinde yer almaktadır (sırasıyla Adıyaman, Şırnak, Hakkari, Bingöl, Siirt, Muş, Şanlıurfa, Van, Malatya ve Batman). Bu merkezlerin bir bölümünde yıllık %10'lara varan ve hiç de doğal karşılanamayacak büyüme hızları gözlenmektedir. Bu kentlerden Adıyaman'ın nüfusu 7 yıllık dönemde iki katı aşan oranda bir artış göstermiştir. Bu illerde il toplam nüfusunda çarpıcı artışlar olmamasına karşın, il merkezlerinin nüfusunun yıllık %10'lara varan hızlarda artması, bu illerin kırsal kesiminden il merkezlerine yoğun bir akım olduğunun göstergesidir. Ayrıca bu illerden özellikle çevre illere (Adana, Gaziantep, İçel) önemli ölçü-

de göç olduğu ve bu kentlerin bir anlamda ara durak olarak kullanıldığı da söylenebilir.

**Grafik 2.2 Beş Büyük Kentte Nüfus Artış Hızları ve Payları (% Pay)**



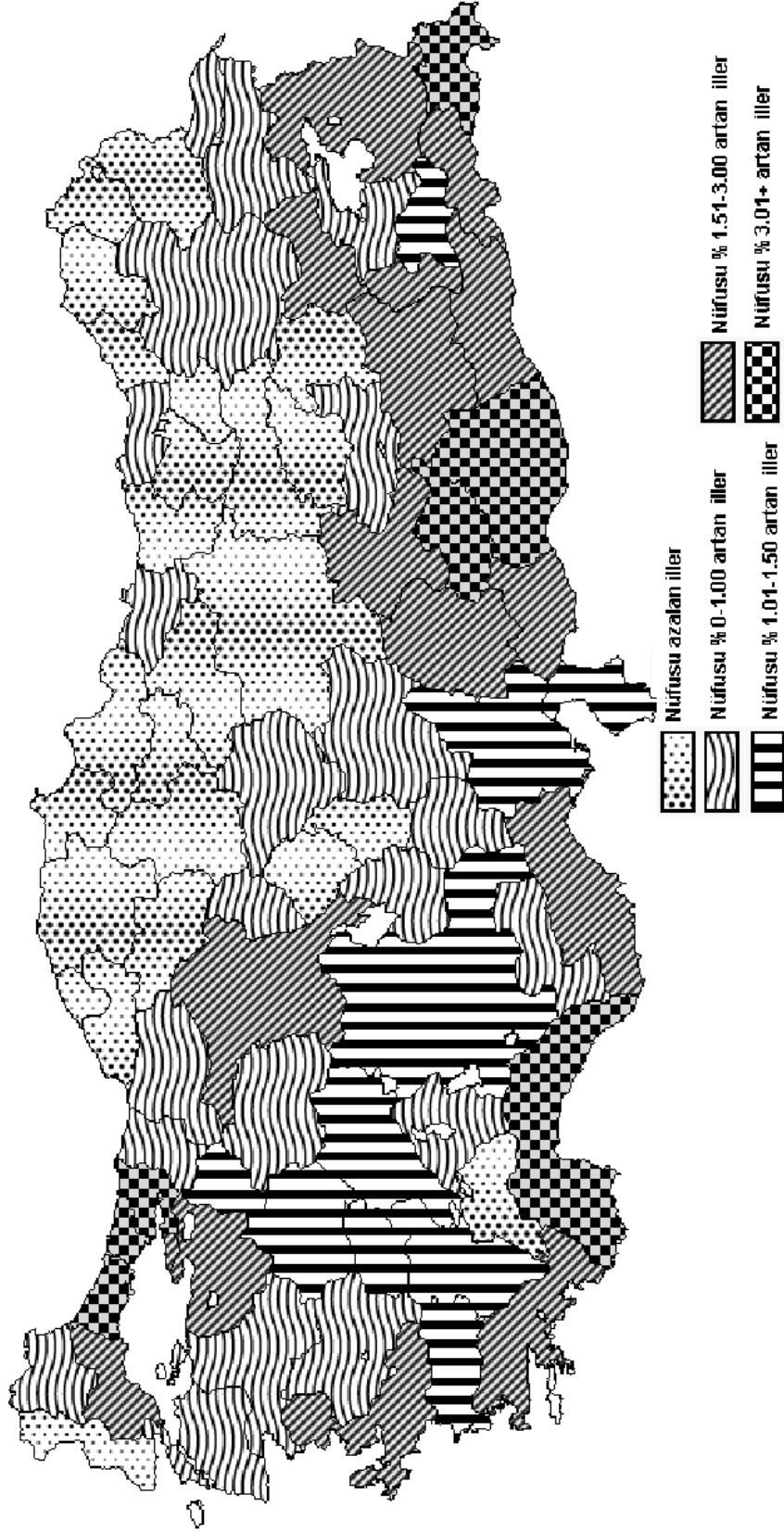
Kaynak: DİE

1990-97 dönemi nüfus hareketlerinin bölgesel dağılımında daha önceki dönemleri aşan bir farklılaşma olduğu gözlenmektedir. 1985-90 döneminde nüfusu azalan il sayısı 12 iken, bu sayı 1990-97 döneminde 26'ya çıkmıştır. 1985-90 döneminde yıllık ortalama nüfus artış hızı 0 ile % 1 arasında olan il sayısı ise 14'den, 21'e çıkmıştır. Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgesinin nüfus kaybı sürmektedir. Bu iki bölgede nüfusu Türkiye ortalamasından daha hızlı artan il sayısı yok denecek kadar azdır. Türkiye'nin kuzey ve kuzeydoğu bölgelerinden, batı, güney ve güneydoğu bölgelerine bir nüfus akımı olduğu gözlenmektedir.

1990-97 döneminde nüfus hareketlerini gösteren ve aşağıda yer alan Harita 2.1, Türkiye'de son dönemlerde yaşanan nüfus hareketlerine ilişkin son derece önemli ipuçları vermektedir.

## Harita 2.1

### 1990-97 Döneminde İller Düzeyinde Yıllık Nüfus Artış Hızları (%)



1990-97 döneminde illerin nüfus artış hızlarını gösteren haritaya bakıldığında, nüfus hareketleri açısından Türkiye’de gelişme dinamikleri birbirinden çok farklı olan üç çekim bölgesi olduğu gözlenebilmektedir:

- İstanbul metropoliten alanı ve artyöresi (İstanbul, Kocaeli, Yalova, Bursa, Tekirdağ);
- Kıyı bölgeleri (İzmir, Muğla, Antalya, İçel);
- Güneydoğu bölgesi (Adıyaman, Şanlıurfa, Hakkari, Şırnak, Van, Diyarbakır, Malatya, Batman, Mardin).

Hem iller hem de ilçeler düzeyinde 1990-97 dönemi nüfus hareketleri incelendiğinde, Türkiye’de yöreler arasında nüfus artış hızlarına ilişkin farklılıkların daha da belirginleştiğini, büyük kentlerin özellikle kentleşmenin ilk yıllarında olduğu gibi tek çekim merkezi olma niteliklerini bir ölçüde yitirdiklerini ve gelişme potansiyeli yüksek bölgesel merkezlerin önemli çekim merkezleri olarak ön plana çıktıklarını ortaya koymaktadır.

Türkiye’de kentleşme sürecinin oldukça büyük bölgesel dengesizlikler üzerine kurulu olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bölgesel eşitsizlikler, kırdan kente göçün hem nedeni, hem de sonucu olarak değerlendirilmelidir. Bölüm sonundaki haritalarda (Harita Ek 2.1-2.4) yer alan verilerde çeşitli göstergelerin bölgesel ölçekte dağılımı verilmektedir. Bu haritalar, Türkiye’de bölgeler arası eşitsizliklerin bugün ulaşılmış bulunduğu düzeyi gözler önüne sermektedir.

Bölgeler arası eşitsizlikler, yöreler arası nüfus hareketlerinin hem nedeni, hem de sonucu olarak görülmelidir. Nüfus hareketleri açısından bakıldığında ön plana çıkan güneydoğu bölgesinin, çeşitli gelişmişlik göstergeleri açısından son derece geri olduğu gözlenmektedir. Bu farklılaşmanın son derece ciddi boyutlara ulaştığı ve özellikle bu bölgelere yönelik politika araçlarının yeniden tanımlanması gerektiği söylenebilir.

### **2.3. Yeni Kentleşme Dinamikleri**

Türkiye kırdan kente kitlesel göç olgusu ile tanıştığı 1950’li yıllarda bu sürecin beraberinde getirdiği sarsıntılarla baş edebilmesini sağlayacak bir dizi mekanizma geliştirmiştir. Kitelesel göç olgusunun sarsıcı etkilerini hafifleten en temel kurum gecekondulaşma, kırdan kente göçen kitlelerin temel konut edinme biçimi olarak Türkiye kentleşmesinin ilk aşamalarında ortaya çıkmış ve 1950’lerde de kurumsallaştırılmıştır. Bu dönem gecekondularının temel özelliği, kır-

dan göçenlerin kamu arazisi üzerinde esas olarak kendi emekleri ile yapım sürecini gerçekleştirmeleridir. Kimi durumlarda aile yakın çevresinden yardım alınsa ve hatta belli durumlarda işçi ya da usta çalıştırılsa bile ilk kuşak gecekonduların temel özelliği, konut sahibi ile yapımcı ve kullanıcı arasında ayrışma olmamasıdır. Bu dönem gecekondularının bir diğer özelliği de kullanıcının gereksinimlerine göre zaman içinde genişletilebilmesidir. Bu gecekondular, piyasada satılmak üzere değil de, belirli bir kullanıcının gereksinimlerine yanıt vermek amacıyla üretilmiştir. İlk kuşak gecekondular, piyasa ilişkilerinin dışındaki mekanizmalarla üretilmiş ve bu süreçte de kullanıcıların gereksinimleri belirleyici olmuştur.

İlk kuşak gecekonduların bir diğer özelliği de kiracılığın istisna olmasıdır. Bu aynı zamanda çevre kalitesinin diğer az gelişmiş ülke kentlerindeki benzer yerleşimlere oranla daha yüksek olmasının da nedenlerinden biridir. Bu özellikleriyle ilk dönem gecekondular, köyden kente göçen kitleler için çok önemli bir işlev görmüş, kente bir anlamda ilk deneyimlerini edindikleri bir mekân haline dönüşmüştür.

Gecekondulaşma sürecinin bu ilk evresinin kısaca özetlenen özellikleri Türkiye kentleşmesinin ilk evresine ilişkin de çok önemli ipuçları vermektedir. Öncelikle kırdan kente göç, aşamalı ve belirli ilişki ağları içinde gerçekleştirilen bir süreçtir. Kırdan göçen kişi, çoğunlukla kendinden önce göç etmiş hemşehrileri ile ilişkiye girmekte ve işgücü piyasasında kendine bir yer bulabileceğinden emin olarak kente gelmektedir. Öte yandan en azından belirli bir süre kırsal kesimle ilişkiler sürdürülmekte ve bu, kente yeni göçen kitlenin refah düzeyi üzerinde olumlu etkiler yaratmaktadır. İşte bu sayede kente göçün yaratabileceği olası toplumsal sorunlar kolaylıkla atlatılabilmektedir. Tüm bu özellikleri dikkate alındığında kentleşme sürecinin bu ilk evresini bütünleştirici ya da yumuşak kentleşme olarak adlandırmak yanlış olmayacaktır.

Birinci kuşak gecekondulara ilişkin olarak bu söylenenler, gecekonduların yapımcı koşullarının hızla değişmeye başladığı 1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan ikinci kuşak gecekondular için geçerli değildir. Bu tarihlerde öncelikle gecekonduların yapımcı koşullarının temel ögesi durumunda bulunan arsa elde etme koşulları kökten değişmiştir. Eskiden olduğu gibi kent yakın çevresindeki kamu arazilerinin kullanıcılar tarafından üzerinde gecekondular yapmak amacıyla işgal edilmesi arsa elde etmenin tek yolu olmaktan çıkmış, kent çeperindeki arsalar bu kez sahipleri tarafından parsellenip satılmaya başlanmıştır. Hisseli arsa satışlarının tarihi eskilere gitse bile, 1970'lerde büyük kentlerde görülen hisseli satışların öncekilerden önemli farkları vardır. Öncelikle bu satışlarda, satışa sunulan arsalar son derece küçük ve doğrudan gecekondular yapımına yöneliktir. Hisseli satışlar sırasında arsa sahipleri, arazilerini ortalama

büyüklüğü 200-300 m<sup>2</sup>'yi geçmeyen küçük parsellere ayırmakta, sadece geçiş amacıyla bazı yollar için alan ayırmakta ve ortak kullanımlar için hemen hiçbir alan bırakılmamaktadır. Böylece sadece arsa sahibinin arazisinin azami sayıda parselle bölünmesini amaçlayan kaba bir planlama anlayışı, birinci kuşak gecekonduların organik sayılabilecek planlama anlayışının yerini almış olmaktadır.

1970'li yıllarla birlikte ilk kuşak gecekonduların temel özelliklerinden olan yapımcı-konut sahibi özdeşliği ortadan kalkmış ve gecekondular artan oranlarda başka gruplar tarafından inşa edilip, kullanıcılara satılan bir meta haline dönüşmüştür. Sonuçta da salt gecekondulara hizmet eden bir arsa piyasasına ek olarak, gecekondulara özgü bir inşaat piyasası da gelişmiştir. Dolayısıyla öncelikle arsa elde edilmesinde, daha sonra da yapım sürecinde ilk kuşak gecekonduları tanımlayan piyasa dışı ilişkiler yıkılmış, yerini kendine özgü koşulların hüküm sürdüğü bir piyasa almıştır.

Gecekondulaşma sürecinde 1970'lerde başlayan, ancak özellikle 1980'lerde daha da belirginleşen bir diğer değişim de konut sahibi-kullanıcı özdeşliğinin giderek ortadan kalkmasıdır. Gecekondulu alanlarında bir kişinin birden fazla konut sahibi olması yaygınlaşmış ve gecekondulu alanlarında kiracılık belirgin bir biçimde artmıştır.

Bütün bu değişimlerin en kolaylıkla gözlenebilir yanı, çevre standartlarında belirgin bir düşüş olmasıdır. İkinci kuşak gecekondulu alanları ile birinci kuşak gecekondular arasındaki en belirgin fark, ikincilerde çevre kalitesinin düşüklüğüdür. 1980'li yıllarda yapılan bir dizi araştırmada da gecekondulaşmanın bu değişen niteliği açık bir biçimde ortaya konmuş, gecekondulu alanlarında arsayı işgal yoluyla elde edenlerin azınlıkta kaldığı belirlenmiştir. Ayrıca gecekondulu alanlarında kiracılık oranları da ruhsatlı konut stokundakilere yaklaşmıştır.

1980'li yılların başları 12 Eylül yönetiminin baskısıyla gecekondulu yapımının neredeyse durma noktasına geldiği yıllar olmuştur. Ancak askeri yönetimin sona ermesi ile duraklayan gecekondulu yapımı tekrar hızlanmış ve 1970'li yıllarda başlayan eğilimler, daha da güçlenerek temel gecekondulu yapım tarzı haline gelmiştir. İkinci kuşak gecekondularla birinciler arasında salt yapım ve kullanım süreçlerini aşan bir dizi farklılık bulunmakta, bu ikisi Türkiye kentleşmesinin iki farklı aşamasında gelişen farklı yaşam tarzlarına işaret etmektedir. Öncelikle gecekondulu, artık piyasa dışı ilişkilerle üretilen bir ürün olmaktan çıkmış, kendine özgü işleyiş kuralları olan ilişki ağları gecekondulu üretim ve kullanımına hakim olmuştur.

Yeni toplumsal grupların gecekondulu yapım ve kullanma sürecine katılması ile gecekondulu, kırdan göçen kitleler için esnek bir çözüm olmaktan çıkmış ve gece-



kondu yapımı, herkesin rahatlıkla girip kendi evini yaptığı bir süreç olmaktan uzaklaşmıştır. Artık gecekondu piyasası, kendine özgü işleyiş kuralları olan, giriş ve çıkışların sıkı sıkıya denetlendiği bir piyasadır. İkinci kuşak gecekondular, ilk dönem gecekonduları kadar esnek bir çözüm sağlamamakta, sadece belirli bir miktarda birikimi olanların girebildiği bir alan haline dönüşmüş bulunmaktadır. Gecekondu, ağırlıklı kırdan kente göçen düşük gelirli kesime hizmet etse de ilk dönemlerdeki esnekliğini yitirmiştir. 1950'lerde ve 60'larda kent ekonomisine girişin ve kentle tanışmanın temel ögesi olan, kullanıcıların kendilerine ve ailelerine kentte bir yer edinmek amacıyla yaptıkları gecekondular, 1980'li yıllarda hızla bir **spekülasyon aracına** dönüşmüş ve gecekondu yapımının esas itici gücü, gecekondunun üzerine kurulu olduğu arsanın değerine ve rantına el koyabilmek olmuştur.

1970'lerde başlayan ve ikinci kuşak gecekondulaşma olarak adlandırılan bu süreci hızlandıran ve gecekondu alanlarındaki asıl çarpıcı dönüşümü başlatan 1980'li yılların özel koşulları olmuştur. Bu dönemin en çarpıcı gelişmelerinden biri, kentlerin hızla büyümesi sonucu mevcut gecekondu alanlarının kent içindeki konumunda meydana gelen değişimlerdir. Kuruldukları dönemde kent dışında kalan gecekondu alanları, kentlerin hızla büyümesi karşısında kent içinde kalmış, bu da gecekondu alanlarının değerinde büyük artışlar yaratmıştır. Gecekondularının kurulu olduğu arsanın değerindeki bu artışa el koyabilmek isteyen gecekondu sahipleri, mevcut yapılarına ek yaparak satmak ya da kiraya vermek, ya da yapılarını tümüyle yıkarak yerine kaçak apartman inşa etmek yoluna gitmiştir. Bu da gecekondu alanlarının çevre kalitesinde hızlı bir düşüşü beraberinde getirmiştir.

Ancak gecekondu alanlarındaki asıl çarpıcı dönüşümün başlatıcısı 1980'li yıllarda çıkartılan af yasaları olmuştur. 1980'lerde dört kez kaçak yapıların affına ilişkin yasa çıkartılmıştır: Mart 1983 tarihli 2805, Mart 1984 tarihli 2981, Haziran 1986 tarihli 3290 ve Mayıs 1987 tarihli 3366 sayılı yasalar. Bunlar arasında en önemlisi kuşkusuz 2981 sayılı yasadır. Bu yasa, öncekilerin tersine kaçak yapıların yasalar karşısında bağışlanması ile kısıtlı kalmamış ve mevcut gecekonduların hazırlanan ıslah imar planlarında öngörülen modele göre dönüşümüne zemin hazırlamıştır. İslah imar planlarında amaç da gecekonduların, herhangi bir teşvik ve izne gerek kalmadan mevcut parseller üzerinde dönüşebilmesidir. İslah imar planları, mevcut gecekonduların apartmanlaşmasını sağlamanın temel aracı olmuştur. Bu sayede tek katlı kaçak yapılardan çok katlılara dönüşüm sağlanmış, daha önceleri istisna durumunda bulunan çok katlı kaçak yapılaşma kural haline gelmiştir. Öncelikle, kent merkezi yakınındaki gecekondu alanlarındaki tek katlı gecekondular yıkılıp yerlerine aynı parseller üzerine çok katlı apartmanlar inşa edilmiştir. İslah imar planlarının açtığı



yol sayesinde islah imar planı olmadan da çok sayıda yerleşimde gecekonduların apartmanlara dönüşümü gerçekleşmiş, giderek kaçak yapıların doğrudan doğruya çok katlı inşa edilmesi uygulaması yaygınlaşmıştır.

**Bugün artık gecekondular olarak adlandırılması yanlış olan kaçak yapılaşma esas olarak kullanıcı dışındaki gruplarca ve doğrudan doğruya, çok katlı yapılar şeklinde gerçekleştirilmektedir.**

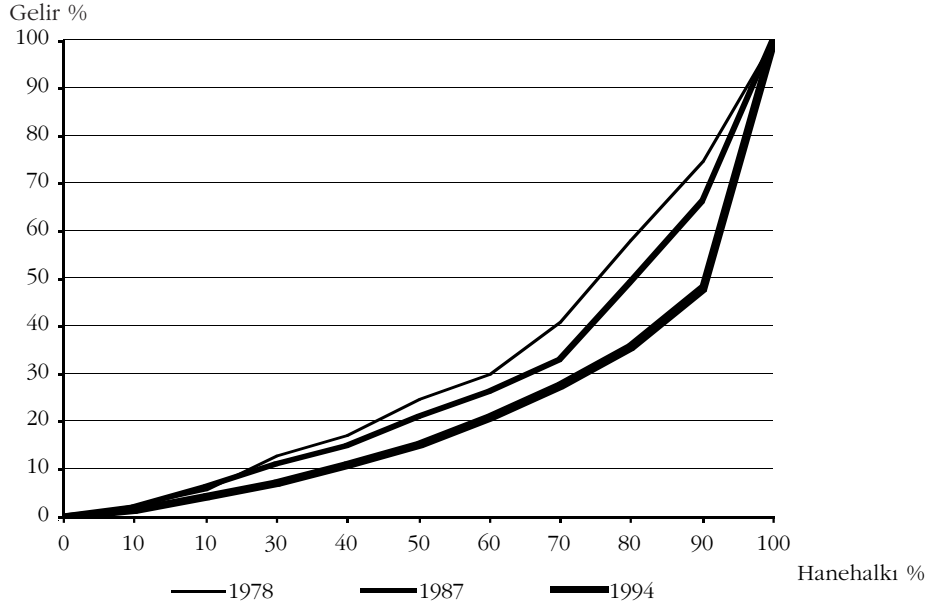
Bugünün kaçak yapılaşması, ilk tohumlarını 1970’lerde gördüğümüz ve 1980’lerde giderek hızlanan bir dizi ilişki ve sürecin ürünüdür. Bugün Türkiye kentleri kaçak yapılaşmanın erişmiş bulunduğu noktadan kaynaklanan ciddi ve çözümü neredeyse olanaksız görünen sorunlarla karşı karşıyadır. Öncelikle af yasalarının öncülük ettiği süreç ile gecekondular alanlarında belirgin bir farklılaşma söz konusudur: bir yanda, artan kentsel rantların baskısıyla hızla apartmanlara dönüşen, yoğunluğu hızla artan, yeterli altyapı olanaklarından yoksun, çevre standartlarının son derece düşük olduğu alanlar, diğer yanda kullanıcılarının gereksinimlerine yanıt vermekten uzak, kendi içinde hiçbir dönüşüm potansiyeli barındırmayan, bir anlamda kaderine terk edilmiş gecekondular alanları.

**Bugün gecekondulaşma, kentsel alanlarda barınacak bir yer bulmanın ötesinde bir anlam kazanmış, kentte oluşan rantlara el koyma mücadelesinin bir aracı haline gelmiştir.** Kullanıcılarına sağladığı yüksek rantlar nedeniyle gecekondular artık kırdan kente göçün bir sonucu olmak yerine neredeyse nedeni haline gelmiştir. Vurgulanması gereken bir diğer nokta da, eski gecekondular alanlarının sağladığı esnekliğin tam tersine, bu süreç ile kentler içinde geliştirilmesi/iyileştirilmesi mümkün olmayan çöküntü alanlarının (slum) ortaya çıkmakta olmasıdır. Başka bir anlatımla, mevcut gecekondular alanları hızla çöküntü alanlarına dönüşmekte, yeni oluşan alanlar da doğrudan doğruya çöküntü alanlarının özelliklerini taşımaktadır.

İşte 1970 sonrası dönemde ortaya çıkan gecekondulaşma olgusunun ikinci evresi, Türkiye kentleşmesinin ikinci evresine de ışık tutmaktadır. Üzerinde çok şey söylenmiş olan 1980 sonrası dönüşüm sürecini kısaca özetlemek gerekirse, 1980 yılı Türkiye için öncelikle iç piyasaya dayalı sanayileşme stratejisinin terk edilerek, kaynakların ihracata dayalı sektörlerle aktarılmasına dayalı bir sanayileşme stratejisine geçişi ifade etmektedir. Öte yandan devlet-toplum ilişkileri açısından bakıldığında bu dönüşüm, refah devleti uygulamalarının büyük ölçüde terk edilmesi ve devletin sınıflar arasında “hakemlik” rolünü bırakması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla ulusal kalkıncı dönemi niteleyen büyümeye dayalı sınıflar arası uzlaşma, bu

dönemde yerini sınıflar arasında gerilime ve dışlanmaya dayalı bir politik sürece bırakmıştır. Bunun en temel göstergesi, toplumun farklı kesimleri arasında giderek büyüyen gelir farklarıdır. Bir örnek vermek gerekirse gelir dağılımındaki eşitsizliğin bir göstergesi olarak kabul edilen Gini katsayısı İstanbul'da 1978 yılında 0.38'den 1984 yılında 0.43'e ve nihayet 1994 yılında 0.58'e yükselmiştir.

### Grafik 2.3 İstanbul Lorenz Eğrisi



Kaynak: DİE, Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi 1978, 1987, 1994.

Bu dengelerin kentleşme süreçleri üzerinde de önemli ölçüde etkili olduğu söylenebilir. Bir önceki dönemde bütünleştirici kentleşme terimi ile ifade edilen süreç bu yeni dönemde yerini daha gergin ve dışlayıcı bir kentleşme sürecine bırakmıştır. Özellikle 1980'li yılların sonundan itibaren köyden kente göçün niteliğinde de belirgin bir değişme gözlenmektedir. Sayısı tam olarak bilinemese bile doğu ve güneydoğu bölgelerinde zorunlu bir göç süreci yaşandığı bilinmektedir. Bu zorunlu göç sürecinin 1990'ların kentlerinde silinmez izler bıraktığı ve kent içinde yaşanan gerilimi arttırıcı bir rol oynadığı söylenebilir. Bu göç eden kitle, öncekilerin tersine kendi isteği dışında göç etmek, kırsal kesimdeki tüm mal varlığını bırakmak zorunda kalmış; kente göçerken, önceki evrede yaşanan türde aşamalı bir geçiş süreci yaşamak olanağı kalmamıştır.

Öte yandan az önce kısaca üzerinde durulan dönemin, artan gelir farklarında ve dışlayıcı uygulamarda kendini gösteren sınıfsal dengeleri de dikkate alındığında,

kente göçün niteliğinde yaşanan bu dönüşümün kentlerde belirgin bir kutuplaşmaya yol açtığı ve kentte yaşanan gerilimleri arttırdığı söylenebilir. Bir önceki dönemde kent ile bütünleşmenin bir yolu olan hemşehrlik ilişkileri ve bu ilişkiler üzerinden kurulan dayanışma ağları, bu kez tam tersi bir işlev görmekte ve kentlerde içe kapalı cemaatlerin oluşumunu hızlandırmaktadır. Son yıllarda medyada yaygın olarak kabul gören “varoşlar”, “arka mahalle” gibi terimlerle ifade edilen, kente küskün, hemen hiçbir gelecek umudu olmayan bu kitledir. Öte yandan kentlerin “varoş” olarak adlandırılan kesimlerinde radikal söylemleri olan grupların etkilerini artırması bu kutuplaşmayı daha da güçlendirmektedir. Bu raporun üçüncü bölümünde de vurgulanacağı gibi, 1990’lı yıllardan itibaren kent-içi farklılaşmalara kültürel-etnik-dini boyutlar eklenmekte, oldukça karmaşık bir ayrışma/dayanışma sürecinin Türkiye kentlerinde etkisini arttırdığı gözlenmektedir.

**Yumuşak-bütünleştirici bir kentleşme tarzından, dışlayıcı-gergin bir kentleşme tarzına geçiş,** sadece kente göçen kitlelerin değil, orta sınıfların da kent ile olan ilişkilerini etkilemektedir. Türkiye’de orta sınıfların kent ile kurdukları ilişkide, formel arsa ve konut piyasası önemli bir rol oynamıştır. Kentlerdeki formel arsa piyasasında esas olarak küçük mülkiyet hakim olmuş ve kentlerin imarlı kesimlerindeki yapılaşmayı yönlendiren sermaye kesimi de küçük sermaye olmuştur. Kesimde faaliyet gösteren küçük sermaye, son derece özgün finansman ve yapım teknikleri geliştirerek oldukça geniş bir kitleyi formel konut piyasasına çekebilmiştir. Başka bir açıdan bakıldığında formel konut kesimi ve onunla birlikte ele alınması gereken “formel” arsa piyasası, Türkiye’de kentli orta sınıfların ortaya çıkışında ve gelişiminde temel bir rol oynamıştır. Özellikle 1980 öncesi dönemde “en-formel kesimin” politik denklemler içinde yer alabilmesinin temel etkeni olan gecekonduya benzer şekilde formel konut piyasası da kentli orta sınıfların, dönemi niteleyen sınıf ittifaklarına katılımında temel bir rol oynamıştır.

Ancak 1980 sonrası dönemde formel arsa ve konut piyasası da önceki dönemde gördüğü bütünleştirici işlevini yitirmiş ve her iki piyasanın da toplumsal tabanı ciddi şekilde daralmıştır. Kentsel formel arsa ve konut piyasası geniş kitlelerin eskisi kadar kolay katılamadığı bir piyasa haline gelmiş, bütünleştirici değil ayrıştırıcı bir işlev görmeye başlamıştır. Özetle, tıpkı gecekondu gibi, formel arsa ve konut piyasası aracılığıyla kentsel rantların orta ve düşük gelir gruplarına transferini sağlayan politikaların sonuna gelindiği, dışlayıcı süreçlerin burada da etkili olmaya başladığı görülmektedir.

## **2.4. Türkiye’de Ekonomik Coğrafyanın Dönüşümü: Çözümleme ve Projeksiyonlar**

Türkiye’nin kentler düzeyinde yaşamış olduğu değişimleri görece ekonomik önemleri açısından, iller ve bölgeler bazında da izlemek mümkündür. İl ve bölgelerin zaman içinde nitelik ve fonksiyon değiştirmeleri, Türkiye’nin genel bölgesel dengelerinin de değişmekte olduğunu gösterir. Bu değişimi izleyebilmek için ise kent sosyolojisine veya iç göçlerin etkilerine ilişkin mikro düzeyde göstergelere başvurmak yeterli değildir. İlin ve bölgenin onyıllar içinde evrilip diğer bölgelere eklenme biçiminin değişimini, il ve bölgenin genel işlevlerini ayırtmak için farklı yöntemlere başvurmak gerekir.

Bir ülkenin yılların birikimiyle şekillenmiş ekonomik coğrafyası ancak uzun vadede değişir. Bu bakımdan, nüfus yapısını şekillendiren demografik süreçlerle ekonomik peyzajı şekillendiren ekonomik süreçler arasında benzerlikler vardır. Demografik yapı ve sosyolojik süreçler gibi iktisadi coğrafya da çok sayıda karar vericinin eylemlerini yansıtan kompleks bir yapıdır.

İç göç akımlarındaki belirsizlik nedeniyle ekonomik peyzajdaki dönüşümlerin tahmini güçtür. Ekonomik peyzajın insan ömrüyle kıyaslandığında yavaş şekillenmesi dönüşümlerin algılanmasını güçleştirmektedir. Ulusal ekonomik peyzajın özelliklerine ilişkin çok sayıda yorum ve görüş belirtilmesine rağmen ulusal ölçekte ekonomik ve toplumsal peyzajın oluşum ve dönüşüm süreçlerine ilişkin az sayıda görgül inceleme bulunuyor. Geçtiğimiz 15 yılda Türkiye’de ekonomik peyzaj önemli sayısal ve niteliksel dönüşümler geçirmiştir.

### **2.4.1. Veri tabanı**

Ulusal ekonomik coğrafyanın ve dönüşümlerinin betimlenmesinde TEK ve TEDAŞ’ın iller itibarıyla Elektrik Enerjisi Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri kullanıldı. Bu veri tabanı ülkenin tümünü kapsayabilme, güvenilir zaman serileri oluşturabilme ve alt başlıklara ayrılabilme özellikleri nedeniyle amaca uygundur.

Elektriksiz köy ve elektrik kullanmayan ekonomik işkolu bulunmadığından illerin iktisadi faaliyetleri ve bu faaliyetlerin hangi alt başlıklarda gerçekleştiği açığa çıkabilmektedir. İllerin enerji tüketimindeki payları ile ülkenin gayri safi gelirine katkıları arasında önemli benzerlikler bulunur. Nitekim Devlet İstatistik Enstitüsü’nün yayımladığı 1997 yılı Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın iller itibarıyla dağılım tablolarında kişi başına en yüksek gelire sahip Kocaeli ile en düşük Ağrı arasında 10.6 kat fark bulunduğunu, bu illerde kişi başına elektrik enerjisi tüketim düzeyleri arasındaki farkın da aynı düzeyde olduğunu vurgulayalım.

Elektrik enerjisi tüketim istatistiklerinin her yıl düzenli olarak yayımlanması, enflasyona bağlı olmayışı, nihayet alt başlıklara kolay ayrıştırılabilmesi elektrik tüketimine dayalı serilerin önemli avantajlarıdır. Türkiye'nin ulusal ekonomik peyzajında 1983 sonrası gerçekleşen dönüşümlerin sayısal özellikleri 4 niteliksel boyutları da ekteki 4 harita aracılığıyla inceleniyor. Bulgular 67 il itibariyle haritalanmıştır .

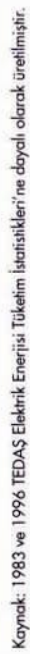
#### **2.4.2. 1983-1996 Döneminde Ulusal Ekonomik Coğrafya'daki Değişmeler: sayısal çözümlemeler.**

1983'ten 1996 yılına kadar 13 yıllık sürede illerin elektrik enerjisi tüketim paylarındaki değişimler Harita 2.2'de gösterilmiştir. İllerin ekonomik performansları “kazananlar”, “durumunu koruyanlar”, ve süreç içerisinde “yitirenler” başlıkları altında derlendi. Daha önce bölgesel çekim merkezleri olarak gelişen Adana, Kayseri, Eskişehir, Samsun, Ankara ve idari sınırları itibariyle ele alındığında İstanbul'un elektrik enerjisi tüketimi içindeki paylarını koruyamadıkları görülüyor. Diğer taraftan iç anadolu illerinin, Zonguldak, Samsun, Giresun, Trabzon, Artvin, Kars ve Erzurum'un yitirenler arasında bulunması 1983-96 döneminde ulusal ekonomik peyzajın geçirdiği önemli bir dönüşümün göstergeleridir. Bu dönemde Bolu, Kastamonu, Sinop, Ordu ve Rize illerinin elektrik enerjisi tüketim paylarını ancak koruyabildikleri görülmektedir. Neredeyse doyumluğa ulaşmış Kocaeli ve Sakarya illeri paylarını yitiren iller arasındadır.

Karadeniz illerinin ekonomik gelişme eğilimlerini olumluya çeviremedikleri, önceki dönemin gelişme odaklarının eski paylarını koruyamadıkları görülüyor. Ne var ki, il sınırlarının işlevsel sınırlarla çakışmayışı nedeniyle İstanbul'u ayrı tartışmak gerekiyor. İstanbul'da il sınırları içinde gözlenen sıkışmanın, Kocaeli ve Sakarya illerini de etkilediği, ve sanayi tesislerinin doğu yönündeki desantralizasyon sürecinin yavaşlattığı, buna karşılık Trakya illerinin hızla sanayileştiği anlaşılıyor. Dolayısıyla İstanbul ilinde görülen gerileme, metropoliten ekonominin işlevsel sınırlarının, idari sınırlarla çakışmayışından kaynaklanan zahiri bir sonuçtur. İstanbul çevresinde daha yaygın bir metropoliten alanın bir kuruluş işareti olarak yorumlanmaktadır. Benzer bir sürecin görülmediği Ankara ve Adana daha önceki iktisadi faaliyet yoğunluğunu koruyamamıştır. Adana'nın güney ve doğusunda enerji tüketim paylarını arttırmayı başaran iller yer almaktadır. Buna karşılık Ankara'ya komşu illerden sadece Bolu ve Niğde gelişirken diğerleri ise yitirenler arasında yer almıştır.



# 1983-1996 Elektrik Enerjisi Tüketim Paylarının Yıllık Artış Oranına Göre İllerin Dağılımı



1983-96 döneminde Adana önceki dönemdeki payını yitirmek Hatay, Gaziantep ve Şanlı Urfa kazananlar arasındadır. Adana'nın kuzey komşuları Kahramanmaraş, Adıyaman, Malatya ve Sivas illeri enerji tüketimindeki paylarını arttırmışlardır. Bu yöre Türkiye'de kazanan illerin doğu sınırını oluşturmaktadır. Harita 2.2'de Sivas'tan başlayan ve Hatay ve Şanlıurfa'ya uzanan gelişme koridorunun doğusunda kalan illerin hiç biri enerji tüketimindeki paylarını arttıramamış, kuzey doğu sınırındaki Erzurum, Kars Artvin ve Ağrı illeri 83-96 döneminde paylarını önemli ölçüde yitirmişlerdir. Antalya'dan Çanakkale'ye uzanan tüm kıyı iller, iç kesimde de Denizli ve Manisa paylarını arttırmışlardır.

İllerin dönüşümleri aşağıdaki 4 kategori içinde özetlenebilir.

1. Nüfus ve enerji tüketimindeki paylarını arttıran iller,
2. Nüfus payları azalırken elektrik enerjisi paylarının arttırmayı başaran iller,
3. Nüfus payları artarken elektrik enerjisi tüketim paylarının koruyamayan iller,
4. Nüfus ve enerji tüketim paylarını yitiren iller bulunuyor.

1983-90 ve 1990-96 dönemlerinde yükselen, durumunu koruyan, son olarak da göreceli olarak gerileyen iller Tablo 2.2'de listelenmiştir.



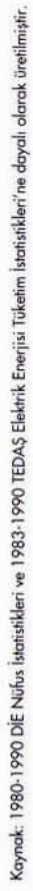
**Tablo 2.2**

**1983-90 ve 1990-1996 dönemlerinde nüfus ve enerji tüketim payları farklı biçimlerde dönüşen iller.**

	<b>1983-90 Dönemi</b>	<b>1990-1996 Dönemi</b>
<b>1. Kategori</b> Nüfus ve enerji tüketimindeki paylarını arttıran iller (Ekonomik açıdan gelişen ve nüfus çeken iller)	<b>Adıyaman, Antalya, Bursa Gaziantep, Diyarbakır, Şanlı Urfa, Van,</b> Aydın, Bilecik, Bitlis, Siirt, Muş, Denizli, Hatay, İzmir, Niğde.	<b>Adıyaman, Antalya, Bursa, Gaziantep, Diyarbakır, Şanlı Urfa, Van,</b> Hakkari, Muğla, Isparta, Kayseri, Tekirdağ.
<b>2. Kategori</b> Nüfus payları azalan elektrik enerjisi payları artan iller (İktisadi faaliyet yoğunluğu artan iller)	<b>Kırklareli, Çanakkale, Bolu, Çankırı, K. Maraş, Malatya, Tunceli , Bingöl, Nevşehir, Sivas,</b> Kastamonu, Sinop, Kırşehir, Yozgat, Nevşehir, Giresun, Ağrı, Hakkari.	<b>Kırklareli, Çanakkale, Bolu, Çankırı, K. Maraş, Malatya, Tunceli , Bingöl, Nevşehir, Sivas,</b> Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Eskişehir, Bilecik, Çorum, Amasya, Niğde, Hatay, Ordu, Trabzon, Gümüşhane, Rize, Elazığ, Muş, Bitlis.
<b>3. Kategori</b> Nüfus payları artan elektrik enerjisi tüketim payları azalan iller, (Nüfus çekiciliği iktisadi faaliyet yoğunluğunun üzerindeki iller)	<b>Ankara, Konya, Adana, İstanbul, Kocaeli, İçel,</b> Tekirdağ, Sakarya, Muğla, Uşak, Isparta, Afyon,	<b>Ankara, İstanbul, Kocaeli, İçel,</b> İzmir, Mardin, Siirt.
<b>4. Kategori</b> Dönem içerisinde nüfus ve enerji tüketim paylarını yitiren iller	<b>Balıkesir, Kütahya, Burdur, Zonguldak, Samsun, Erzincan, Erzurum, Kars, Artvin, Tokat,</b> Eskişehir, Burdur, Edirne, Çorum, Amasya, Ordu, Trabzon, Gümüşhane, Elazığ, Rize, Mardin.	<b>Balıkesir, Kütahya, Burdur, Zonguldak, Samsun, Erzincan, Erzurum, Kars, Artvin, Tokat,</b> Afyon, Sakarya, Kastamonu, Sinop, Giresun, Ağrı, Kırşehir, Yozgat, Adana, Konya.

*Kaynak: Türkiye Elektrik Kurumu ve TEDAŞ 1983-1996 Elektrik Enerjisi Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri ve DİE Genel Nüfus Sayımı verileri ve tahminleri .*

# 1983-1990 Döneminde Toplam Nüfus ve Elektrik Enerjisindeki Paylarının Yıllık Artış Oranına Göre İllerin Dağılımı





# 1990-1996 Döneminde Toplam Nüfus ve Elektrik Enerjisindeki Paylarının Yıllık Artış Oranına Göre İllerin Dağılımı



1983-96 döneminde 67 ilin 30'u konumlarını korumuş, 37'si kategori değiştirmiştir. (Harita 2.3 ve 2.4). Kategori değiştiren 37 ilden 21' gerilerken, 16'sı konumlarını güçlendirmiştir. Bu sonuç, 1983-96 döneminde ulusal ekonomik peyzajdaki değişimi göstermektedir. İller yeni ekonomik kimlikler kazanmış ve Türkiye'nin ekonomik coğrafyasında bu dönemde yeni uzmanlaşma alanları ve yeni bölgesel kalıplar yerleşmeye başlamıştır. Kazanan ve yitiren iller ayrı ayrı ele alındığında, GAP'ın merkez üssü Şanlı Urfa, Gaziantep, Bursa, Antalya illeri istikrarlı bir büyüme süreci içerisinde olmuş, Trakya'da Kırklareli ve Çanakkale illerin, güneydoğuda Maraş ve Malatya 1983-96 döneminde başarılı bir yeniden yapılanma süreci geçirmiştir.

Bu arada, örneğin Antalya ili ticari önemini kaybedip turizm ağırlıklı faaliyetlere yoğunlaşmıştır. Bu dönemde Afyon ili sanayi özelliğini yitirirken İstanbul ili de sanayi üretiminde uzmanlaşmış bir dizi ille çevrilmiş, Trakya illerinin sanayi kimliği ön plâna çıkmıştır.

1990-96 döneminde, önceki dönemde hızlı büyüyen Manisa, Denizli, Aydın ve Bilecik illeri refah düzeyleri yükselen iller arasında görüyoruz. Önceki dönemde başarılı bir performans sergileyemeyen Uşak, Eskişehir, Çorum, Amasya, Rize, Elazığ illerinin 1990-96 döneminde durumlarını düzeltebilmiştir. görülüyor. Nüfus paylarındaki sınırlı artışa rağmen, hızlı kentleşme döneminin çekim merkezlerinden İstanbul, Ankara, Adana ekonomik önemlerini koruyamadıkları görülmektedir. Ancak İstanbul Kocaeli'de il sınırları gelişme olanaklarının sınırlılığını oluşu dikkate alınarak bu yorumda ihtiyatlı davranmak gerekir. Nitekim harita incelendiğinde il sınırları içinde yer bulamayan faaliyetlerin komşu illere taşarak yeni bir yerleşme sisteminin alt yapısının oluştuğu görülmektedir.

1990-96 haritasında Konya ve Adana gibi önemli illerin bile ekonomik önemleri aşan Zonguldak, Samsun, Kütahya Erzurum'u barındıran 4. kategoriye kaydığı görülüyor. Ankara ve Adana'nın 1960-65 döneminde Türkiye 'de iç göç hareketlerinin önemli varış noktaları oldukları hatırlanırsa, son 15 yılda iç kesimlerin çekiciliğinin ne denli azaldığı, kıyılaşma sürecinin ise ne denli önem kazandığı açıkça görülebilir.

Nüfus ve ekonomik açıdan görülen değişim iktisadi faaliyet alanlarının farklılaşmasında da görülmektedir. Ekteki haritalardan da (Harita Ek 2.5-Ek 2.8) anlaşılacağı gibi bu süreçte bazı iller iktisadi yapılanmalarına yeni özellikler katabilmiş, katamayanlar ise gerileme sürecine girmiştir.

### 2.4.3. Türkiye İçin Arazi Kullanma Projeksiyonu ve Eğilimleri

Gözlenen farklılaşma eğilimlerinin ekonomik peyzaj üzerinde yaratabileceği dönüşümleri izleyebilmek amacıyla 16 yıl ötesi için bir projeksiyon gerçekleştirilmiştir. Bu projeksiyonda doğrusal bir model kullanılmış ve her ilin nüfusta ve elektrik üretim paylarındaki trendin projeksiyon döneminde değişmeyeceği varsayılmıştır. Bu koşullu arazi kullanma projeksiyonu Türkiye'nin 2010 yılı ekonomik peyzajının nasıl şekillenebileceğine ilişkin bazı ipuçları sağlamakta ve bazı olası önemli gerilimlere ışık tutmaktadır.

Alıştırma sonuçlarını özetleyen Harita 2.5'te, GAP'ın ivmesiyle, gelişmiş ve gelişmekte olan illeri ayıran hattın Şanlı Urfa'nın doğusuna kaydırılabileceği, iktisaden gelişmiş illerin tümünün bu hattın batısında kalacağı görülmüştür.

Projeksiyon haritasında Türkiye'de nüfusun önemli bir bölümünün ülke topraklarının dar bir kesiminde sıkışacağı açıkça görülmüştür. Büyükşehirler önümüzdeki 15 yılda bir iç göç baskısıyla karşılaşmaya adaydırlar. Ancak gelişmelerin tümü günümüzün büyükşehirlerinin çevresinde gerçekleşmeyecektir. Bolu-İçel hattının güneyinde Nevşehir, Kayseri, Malatya, K. Maraş, Gaziantep ve Hatay illerinin tanımladığı kesimde önemli nüfus yığılmaları gerçekleşeceği anlaşıyor.

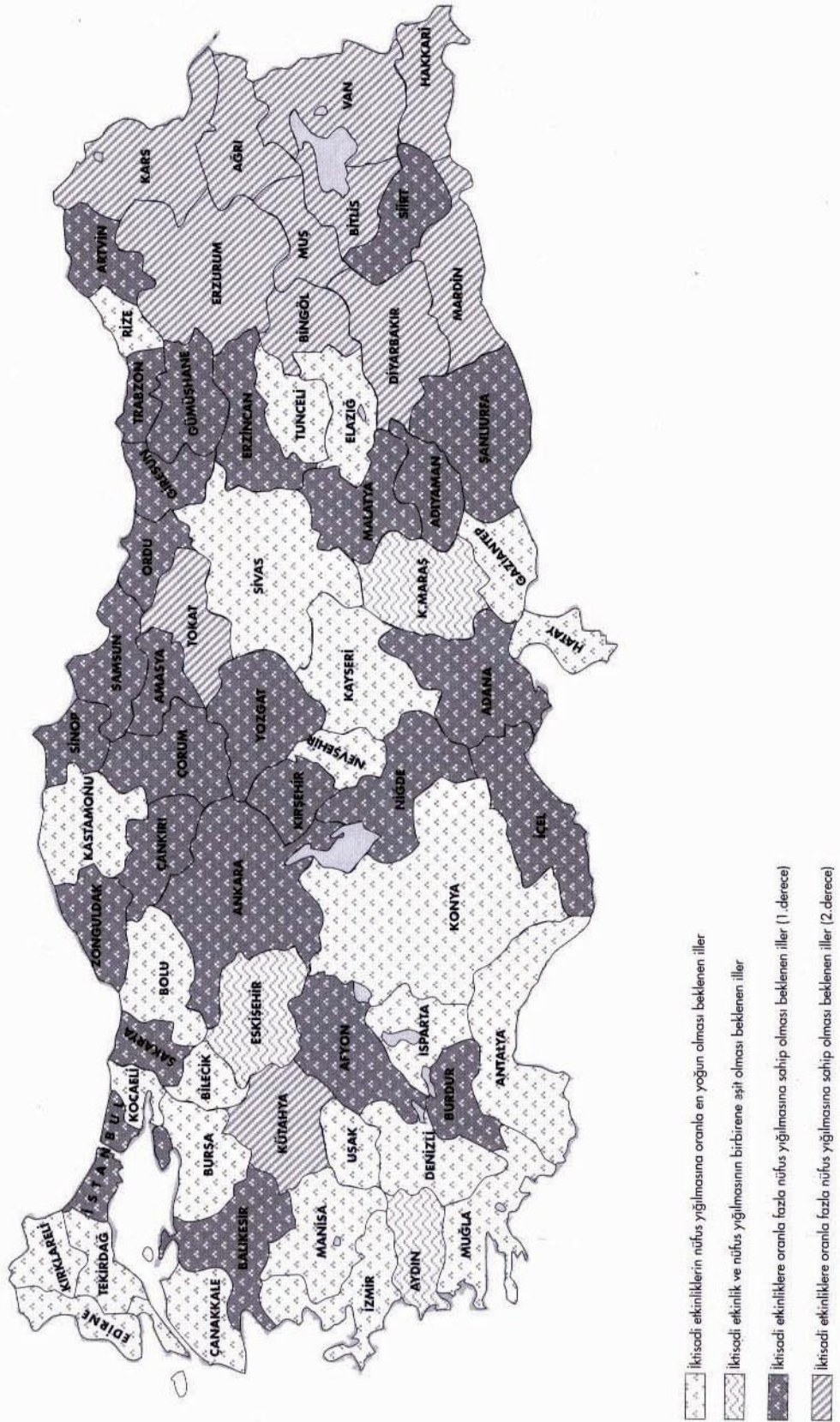
Arazi kullanma projeksiyonu bulgularını ihtiyatla değerlendirmemiz gerekiyor. İllerin nüfus ve ekonomik etkinlik paylarını bağımsız birer ada şeklinde ele alarak uzatmak yanıltıcıdır. 2009 yılı projeksiyon sonuçları haritalandığında bu özellik açıkça görülmektedir. Örneğin, geleceğin Türkiye peyzajında Burdur, Afyon, Kütahya, Zonguldak, Çankırı, Tokat gibi illerin, dört tarafları gelişmiş illerle çevrelenmiş olmalarına rağmen çöküntü alanları oluşturma olasılıkları düşüktür. Gerçekleşme şansı düşük de olsa bu projeksiyon, nüfus ve ekonomik etkinliklerin dağılım kalıbını yeniden şekillendiren süreçlerin sonuçları hakkında ip uçları sağlıyor.

2009 yılında ülke nüfusunun %37.5'inin iktisaden güçlü illerde %62.5'inin ise nüfus fazlası sergileyen gerice yörelerde kalacağı tahmin edilebilir. Bu durum iktisaden güçlü illerin ekonomik önemleri nüfus paylarındaki artıştan çok daha hızlı arttığı takdirde gerçekleşecektir. Nüfus fazlasına sahip yörelerdeki iktisadi büyümenin zaman içerisinde hızlanacaktır. Eğilimler aynen sürerse bu yörelerin 1997 yılında toplam elektrik tüketimi içerisindeki %42'lik payları %31'e inecek, buna karşılık nüfus paylarında ancak 1 puanlık marjinal bir düşme gerçekleşecektir.



## Harita 2.5

### 2009 Yılında İllerin Tahmini Nüfus ve Elektrik Tüketimindeki Paylarının Oranına Göre Dağılım



Kaynak: 1980-1997 DİE Nüfus İstatistikleri ve 1983-1996 TEDAŞ Elektrik Enerjisi Tüketim İstatistikleri baz alınarak tahmini değerler üzerinden üretilmiştir.

**Tablo 2.3 Farklı ekonomik faaliyet gruplarındaki illerin nüfus ve enerji yoğunlukları ve yoğunluk projeksiyonları**

	1985		1990		1997		2009	
	Nüfus	Elektrik	Nüfus	Elektrik	Nüfus	Elektrik	Nüfus	Elektrik
Ekonomik etkinliği yoğun iller	% 34.4	%42.4	%34.5	%47.7	%34.3	%53.8	%33.8	%64.0
Ekonomik etkinlik ve nüfus yoğunlukları kabaca eşit iller	% 4.3	%2.9	%4.2	%3.1	%4.1	%3.4	% 3.8	%3.7
Nüfus Fazlası gösteren iller (1. grup)	%48.6	%48.0	%49.5	%45.1	% 50.2	%39.4	%51.6	%30.0
Nüfus Fazlası gösteren iller (2. grup)	%12.7	%5.4	%11.8	%4.1	% 11.4	%3.5	%10.7	%2.3
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100

*Kaynak: 1985, 1990, ve 1996 TEDAS Elektrik Enerjisi Tüketim İstatistikleri, ve DIE Genel Nüfus Sayım ve Tesbit verileri ve yazarın hesaplamaları*

Ekonomik açıdan aktif nüfusun ülke içi hareketine ve yerleşim özgürlüğüne kısıtlama getirmeden iktisaden güçlü illere bir nüfus akımı önlenemez. Bir başka deyişle, aralarında Türkiye'nin büyük kentlerinin de bulunduğu ekonomik gelişme kutupları 21. yüzyıl başlarında nüfus artış hızındaki belirgin düşüşe rağmen, önemli bir göç baskısı yaşayabilecektir. Göç baskısı, ekonomik gelişme potansiyellerine rağmen, bu illerdeki kent yönetimini zorlaştıran bir faktör olacaktır.

Ekonomik etkinliklerin mekansal dağılma biçimleri, nüfusun stabilizasyon sürecine girdiği bir bağlamda, gelişmiş yöreleri önemli iç göç sorunlarıyla karşı karşıya bırakabilecektir. Hızlı göç kısa ve orta vadede kentlerde önemli nüfus artışları yaratabilir. Örneğin, İstanbul'a göçün 1995 yılında durduğu varsayılsa bile kent nüfusunun, aktif ve doğurgan yaş gruplarındaki şişkinlik nedeniyle 2025 yılına kadar artmaya devam edeceği kesindir. Sonuç olarak, ülkenin kararlı nüfus yapısına geçisi kısa vadede büyük kentlerin göç sorunlarında kayda değer bir iyileşme sağla-



mayabilir. Kararlı nüfus yapısına geçişte kentlerin nüfus artışının daha önemli bir bölümü net göçler yoluyla gerçekleşecektir.

Her hâlükârda demografik geçiş süreci bazı yörelerde hızlı bazı yörelerde de daha yavaş gerçekleşecektir. Bu süreci hızlı göçle birlikte geçiren bir kentin plân-lama sorunları diğerleriyle aynı çerçevede ele alınamaz. Yerel ölçekte, fiziksel, sosyal ve ekonomik stratejiler ve planlama faaliyetleri bu eksen üzerinde farklılaştırılmalıdır. Çünkü genel mekânsal yapı henüz yerleşik bir hal almadığından “kazanan” yörelerle “kaybeden” yörelerin durumlarını değiştirme şansları da vardır. Ne var ki, popülist siyaset biçimlerinin sergilendiği yerel yönetimler bu çok farklılaşmış sorunların çözümü için yeterli örgütsel ve zihinsel hazırlığa sahip değiller.

Türkiye’nin ekonomik coğrafyasında 1980 sonrasında meydana gelen dönüşüm diğer şartlar sabit kaldığı takdirde, önümüzdeki 10-15 yılda da devam edecektir.

#### **2.4.4. Geleceğe Yönelik Sorunlar/Fırsatlar**

Önümüzdeki dönemde Türkiye’nin karşı karşıya kalabileceği sorunların önemli bir bölümü, Türkiye’deki kentsel ve bölgesel yapı ve ilişkilerin küreselleşme sürecinin getirdiği esnekliğe sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Günümüzde yaşanan küreselleşme süreçleri bir dizi çelişkili eğilimi kendi içinde barındırmaktadır. Bir yandan tüm yöreleri birbirine bağlayan yeni ilişki ve süreçler gelişirken ve tüm yerküre tek bir mekana/yere dönüşmüştür. Bunun tek tek yöreler/kentler için anlamı, kentlerin kaderlerinin şimdiden kestirilmesi neredeyse olanaksız, son derece hızla değişebilen ilişki ve süreçlere bağlı olmasıdır. Burada esas olan, bu son derece hızla yön değiştirebilen ilişkilere uyum sağlayabilecek esnek yapıları kurabilmektir.

**Son derece hızlı bir kırdan kente göç sürecinde temel kaygı, kırdan kente göçen kitlelerin kentte karşılaştıkları sorunların halledilmesi olmuş, kentleşmenin yarattığı nitel sorunların üzerine pek gidilmemiştir.** Örneğin konut alanında temel sorun, hep konut gereksinmesinin giderilmesi olmuş, ortaya çıkan kentsel çevre kalitesi önemslenmemiştir. 1990’ların sonlarına geldiğimiz bugünlerde ise Türkiye kentleşmesini belirleyen temel dinamikler yön değiştirmiştir. Nüfus artış hızında belirgin düşüşler vardır. Hızlı bir kentleşme sürecinin yarattığı sorunlarla baş edebilmek için geliştirilen çözümlerin bugünün farklı koşullarında çalışabilmesi olanak dışıdır.

Konut alanından örnek vermek gerekirse, Türkiye’de konut gereksinmesini çok aşan bir ruhsatlı konut üretimi söz konusudur. Oldukça geniş bir kitlenin konut ge-

reksinmesinin karşılanması anlamında konut üretiminin başarılı olduğu öne sürülebilse bile, ortaya çıkan kentsel çevrenin kalitesi gündeme getirildiğinde aynı ölçüde başarılı olunamamıştır. 2000'li yıllarda Türkiye, yaratmış olduğu kentsel çevrenin kalitesini çok da önemsememiş olmanın gündeme getireceği dev sorunlarla baş etmek zorunda kalacak; kentsel çevrenin kalitesi, yerel politikanın temel konularından biri olacaktır.

Öte yandan, Türkiye kentleşmesinin ilk evrelerinden bu yana gecekondular ve küçük mülkiyetin hakim olduğu konut ve arsa piyasaları, orta sınıfların ve düşük gelirli grupların refahında önemli bir rol oynamıştır. Emlak piyasasının canlılığı ve arsa ve konut piyasasındaki küçük mülkiyetin varlığından dolayı geniş toplum kesimlerine kentsel rantların transfer edilebilmesi ve böylelikle de refah düzeylerinin artabilmesi mümkün olmuştur. Ancak bambaşka dengelerin hüküm sürdüğü ve gerginliğe dayalı politika yapma koşullarının hakim olduğu 1990'lar Türkiye'sinde bu iki ögenin geçmişte gördüğü rolleri görebilmeleri olanaksızdır. Artık her iki piyasa da eskiden olduğu gibi bütünleştirici değil, ayrıştırıcı-farklılaştırıcı bir işlev görmektedir.

Aşağıda Türkiye'de önümüzdeki çeyrek yüzyıla ilişkin nitel bir değerlendirmeye ilişkin alanlar tanımlanacak, sorunların/fırsatların belirlenmesine ve buradan giderek de temel politika tercihlerine ilişkin önermelerde bulunulacaktır:

- Kentli nüfusun artış hızının yavaşlamış olmasına rağmen, kentli nüfusun toplam içindeki payı artmaya devam edecektir. Bugün %65 olan bu oranın önümüzdeki 25 yılda %85 düzeyine çıkabileceği söylenebilir.

- Türkiye'de kentleri/yöreleri bir arada tutan ulusal kalkınmacı mantığın özellikle 1980 sonrası dönemde hızla aşındığı gözlenmektedir. İçeride dönük bir sanayileşme stratejisinin izlendiği 1980 öncesi dönemde tek tek bölgelerin ya da yörelerin gelişme hızını ya da ulusal ekonomi içindeki konumlarını belirleyen, esas olarak devlet politikaları idi. 1980 sonrasında bölgesel gelişme dinamikleri kökten bir değişikliğe uğramış ve devlet denetimi dışında gelişen ve küresel ilişkilere bağlanan yöreler ortaya çıkmıştır.

- Son dönemlerde Anadolu Kaplanları tanımlamasıyla bilinen yöreler bu çerçevede ele alınabilir. Anadolu Kaplanlarının en önemli özelliklerinden biri, özellikle tekstil sektöründeki avantajları sayesinde kent kademelenmesinde kendilerinden üstte bulunan kentleri aşarak, küresel ilişkilere doğrudan bağlanmalarıdır. **Bu yörelerin en önemli özelliği, bol ve ucuz işgücünün sağladığı avantajlarla hızlı bir gelişme sürecini başlatabilmeleridir.** Bu stratejinin Türkiye'nin geride bırak-

makta olduğu, işgücünün bol ve niteliksiz, dolayısıyla da ucuz olduğu bir döneme ait bir strateji olduğunu ve küresel ilişkiler ağı içinde ucuz işgücünün sağladığı avantajlarla yer bulmaya çalışmanın çok tehlikeli bir süreç olduğunu belirtmek gerekir. Ucuz işgücünün sağladığı avantajlarla küresel ilişkilere eklemlenmeye çalışmak, dünya ekonomisi içinde çevre ülke konumunda kalmaya razı olmak demektir. 21. yüzyılda Türkiye'nin çevre ülke konumundan çıkarak merkez ülke konumuna gelmeyi hedeflemesi, sermaye ile işgücü arasında yeni ilişki biçimleri araması, yeni stratejiler geliştirmesi gereklidir. 1998 yılının ikinci yarısında yaşanan ve tüm sonuçlarını henüz göremediğimiz ekonomik krizin Anadolu Kaplanları üzerindeki olumsuz etkilerini şimdiye dek izlenen stratejinin riskleri konusunda oldukça uyarıcıdır.

- Türkiye kentleşmesinin temel öğelerinden biri olan **bölgesel farklılıkların** başka bir dinamikten besleneceğini ve etkin politika araçları geliştirilmediği takdirde **daha da artacağını söylemek yanlış olmaz**. “Yükselen” ve “kaybeden” yöreler arasında örneği görülmedik bir bölgesel rekabetin ve gerginliğin gündeme gelmesi söz konusu olabilir. **Bazı yöreler ciddi önlemler alınmadığı takdirde geri çevrilmesi kolay olmayan bir çöküş içine girmiş görünmektedirler. Bu yöreler için bir anlamda çöküşün/küçülmenin planlanması önem taşımaktadır. Bu ise şimdiye dek hep büyümeyi planlamaya çalışmış Türk planlaması için alışılmadık bir görevdir.**

- Çöküş/küçülme süreci içine girmiş görünen yörelerin geleneksel rollerini yeniden gözden geçirip, farklı bir konum içinde küresel ilişkiler içinde yer alabilmeleri için kendilerine yeni roller/işlevler aramaları gereklidir. Bu ise herşeyden önce kentlerin/kent yönetimlerinin bir “aktör” (agent) olarak sahneye çıkabilmesine bağlıdır. Bu da kentsel politika yapma tarzının tümüyle değişmesi, kendi yandaşlarına çıkar sağlamakla bir tutulan kentsel politika tarzının yerini yeni bir politika yapma tarzının alması demektir.

- Öte yandan **Türkiye’de bölgesel idari yapılanma da hızla değişebilen küresel ilişkilerin gerektirdiği esnekliğe uygun değildir**. Kamuoyunda bir tabu konumuna gelmiş bulunan bu konuda yapıcı bir tartışma yapabilme olanağı neredeyse yok gibidir.

- Kent yönetiminin yeniden yapılandırılması, yeni bir belediyecilik, yeni bir kentsel politika yapma tarzının kurulabilmesi gereklidir. Kentte yer alan farklı aktörler arasında yeni işbirliği mekanizmaları geliştiren yöntemlere gereksinim vardır. En başta kamunun kendi görevlerini yeniden tanımlaması ve kentiçi aktörler arasın-

da yeni işbirliği yöntemleri arayan, uzlaşmaya dayalı mekanizmalar geliştirilmelidir.

- Önümüzdeki dönemde özellikle İstanbul'da Batı'da örneklerini gördüğümüz yeni bir metropolleşme süreci beklenebilir. Metropoliten alanın giderek genişlemesi, bir anlamda kıra yayılması, işyeri-konut ilişkisinin yeniden tanımlanması, merkezin çevreye yayılması gibi eğilimlerin bir bölümü İstanbul'da şu anda bile gözlenebilmektedir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gereği, İstanbul gibi küresel ilişkilerde büyük bir önem taşıyan bir kent için ivedi görünmektedir.

- **Belirgin bir duraklama içine girmiş kentlerden biri de Ankara'dır.** Ekonomide ağırlığı bulunan özel kesim kuruluşlarının uzun bir süre önce başlamış bulunan yönetim merkezlerini Ankara dışına taşıma eğilimine son yıllarda kimi kamu bankaları ve kamu kurumlarının da katıldığı gözlenmektedir. Ankara ile neredeyse özdeşleşmiş bulunan İş Bankası'nın genel merkezini İstanbul'a taşıma kararı, bu eğilimin en belirgin göstergesidir. Ancak Ankara'da gözlenen çöküşü tersine çevirebilecek yeni eğilimlerin nüveleri de gözlenebilmektedir (bir eğitim/sağlık/bilim kenti olarak Ankara). Yeni bir yerel yönetim tarzı ve kentliler ile yeni bir ilişki biçimi benimsenirse kentin bu dönüşümü gerçekleştirebilmesi olanaklı hale gelir.

- Nüfusun yer değiştirme süreci olarak algılanan kentleşme tanımında temel bir rol oynayan **kır-kent karşıtlığının, özellikle Ege ve Marmara bölgelerinde, giderek anlamını yitireceği, karşıtlık olmaktan çıkacağı söylenebilir.** Bu bölgelerde çeşitli gelişmişlik göstergeleri bakımından kır ve kent arasındaki ayrım anlamını yitirecektir. Diğer yörelerde ise bu ayrımın, giderek azalacağı ancak önemini hala koruyacağı söylenebilir.

- Büyük kentlerin önümüzdeki dönemde eskiden devraldıkları çok sayıda sorunun yanı sıra bir dizi yeni sorunla da karşı karşıya kalacakları söylenebilir. Özellikle İstanbul'da Batı'da örneklerini gördüğümüz yeni bir metropolleşme süreci beklenmelidir. Metropoliten alanın giderek genişlemesi, bir anlamda kıra yayılması, işyeri-konut ilişkisinin yeniden tanımlanması, merkezin çevreye yayılması gibi eğilimlerin bir bölümü İstanbul'da şu anda bile gözlenebilmektedir. **Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gereği, İstanbul gibi küresel ilişkilerde büyük bir önem taşıyan bir kent için özellikle ivedi görünmektedir.** İstanbul kentinin yönetimi sorunu sadece yerel politikanın değil, ulusal politikanın bile en önemli gündem maddelerinden biri olarak kalacaktır. **İstanbul'un nasıl yönetileceğine ilişkin farklı görüşlerin kamuoyu gündemine getirilmesi zorunlu görülmektedir. Aksi takdirde İstanbul, bir dünya kenti olabilmek**

**yolunda son 10 yılda yakalamış olduğu son derece önemli fırsatı kaçırmak tehlikesi karşı karşıya kalabilecektir.**

- Özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin olağandışı koşulların da etkisiyle Türkiye'nin geri kalanından bir dizi gösterge itibarıyla farklılaşmakta olduğu gözlenmektedir. Ancak GAP projesinin bölge üzerinde çok olumlu etkileri olabilecektir. Ayrıca tekstil ve turizm de bölge için önemli gelişme potansiyeli taşıyan sektörler arasında sayılabilir. Bölgede güven ortamı kurulduğu ve yerleştiği takdirde bölgenin önemli bir gelişme sürecine içine girebileceğine dair işaretler bulunmaktadır. Dolayısıyla özellikle güney doğu bölgesi ileride çok önemli bir gelişme merkezi olarak ortaya çıkabilir. Ancak Anadolu Kaplanları için söylenenler GAP bölgesi için de geçerlidir. Yöredeki gelişmelerin esas olarak insan kaynaklarının niteliğindeki gelişme ile birlikte gitmesi ve gelişmeyi tabana yayan strateji ve ilişki biçimlerinin aranması gereği öncelikle GAP bölgesi için söz konusudur.

- Türkiye şimdiye dek hep hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlara çözüm arayışı içinde olmuştur. Bu büyük çaplı dönüşümün yarattığı sorunlara daha çok toplumun kendi kendi içinden geliştirdiği enformel yollardan çözüm bulunmuş, bu süreç bir ölçüde hızlı gelişmenin yarattığı kentsel rantlarla finanse edilmiştir. Gecekondulaşma ve son derece hareketli emlak piyasası bu süreçte önemli bir rol oynamış, geniş toplum kesimlerine gelir transferinin temel aracı haline gelmiştir. Ancak her iki piyasanın da artık bu işlevi göremeyeceği, kentsel gelişmenin yavaşladığı bir ortamda bu getirilerin geniş toplum kesimlerine eşitsiz dağılacağı söylenebilir. Başka bir deyişle, emlak piyasasının eskiden olduğu ölçüde yüksek getiri sağlaması ve geniş toplum kesimlerine gelirin yeniden dağıtım rolünü oynaması olanaklı görülmemelidir. Artık bu piyasalar bütünleştirici değil ayrıştırıcı bir işlev görmektedir.

- Öte yandan, kentleşme sürecine damgasını vuran ve aile temelinde yükselen cemaat ilişkilerinin ailenin küçülmesi ve zayıflaması sonucu giderek eski etkinliğini yitireceği söylenebilir. Bu ise geçmiş dönemde yaşanan ve kente göçen kitlelerin hem emlak piyasasının işleyişi hem de cemaat tarzı ilişkiler sayesinde korunmasına dayalı ilişkilerin yıkılacağı anlamına gelir. Daha ileri giderek Türkiye'nin batılı literatürde tanımlanan kent olgusu ile daha yeni tanışmakta olduğu bile söylenebilir. Daha açık bir anlatımla, anonimleşmiş birincil ilişkilerin hakim olduğu kentsel ilişkiler tarzının Türkiye'de ancak bundan sonra söz konusu olabileceği görülmektedir.

- 1990'lı yıllarda oluşan ve kısa dönemde oluşması olası gecekondu alanları açısından bakıldığında bu, formel ve enformel güvence mekanizmalarından dışlanmış, daha yaşlı ve geleceğe ilişkin zenginleşebilme umudunu yitirmiş bir kesimin

ortaya çıkması anlamına gelmektedir. İşte cemaat tarzı ilişkilerin zayıflaması ile ortaya çıkabilecek korunaksız ve giderek yoksullaşacak bu kesim Türkiye kentlerinin karşı karşıya kalacağı temel sosyal sorunlardan biri olmaya adaydır. Bu eğilimi daha da keskinleştirecek bir dizi dinamiğin ipuçlarını bugünden gözlemek mümkün. Büyük kentlerde, özellikle de İstanbul'da 1990'lı yıllarda giderek hızlanan üst gelir gruplarının kent çevresinde bir anlamda yalıtılmış alanlarda yer seçme eğilimi, kent içinde gözlenen ayrışma süreçlerini keskinleştirici bir nitelik taşımaktadır. Aralarında cemaat türü herhangi bir bağ olmaksızın bir araya gelen üst gelir gruplarının oluşturduğu bu yerleşim alanları getto tanımına en uygun yerlerdir. Buralarda yer seçen gruplar, özellikle ulaşım, eğitim, sağlık, tüketim gibi temel kentsel hizmetler açısından bakıldığında kentin diğer kesimlerinde yaşayanlardan çok farklı ilişkiler içine girmekte ve sonuçta kentsel alanlar, neredeyse birbiri ile hiçbir teması olmayan ilişki ağlarının yan yana var olduğu alanlara dönüşmektedir. Son yıllarda bir çok araştırmacının dikkat çektiği etnik, politik ya da kültürel esaslı ayrışmaların değil, özellikle gelire dayalı mekansal ayrışmaların Türkiye kentleri açısından önümüzdeki dönemde belirleyici öneme sahip olacağı söylenebilir.

• **Kentsel büyümenin yavaşlaması ve yeni bir kentleşme sürecine geçiş, ekonominin bir çok sektöründe olduğu gibi inşaat sektöründe de büyük çaplı bir yeniden yapılanmayı gerekli kılacaktır.** Türkiye'de inşaat sektörünün toplam katma değeri içinde bakım-onarım faaliyetleri çok küçük bir yer tutmakta, katma değerın büyük bölümü yeni üretim faaliyetlerinde yaratılmaktadır. **İnşaat sektörünün** artık büyük çaplı yenilenmelerle karşı karşıya kalması beklenebilecek Türkiye kentlerinin yeni gereksinmelerine uyum gösterecek şekilde, **bakım-onarım-yenileme faaliyetlerine yönelmesi gerekecektir.** Bu ise konut üreticileri ile alıcılar arasında şimdiye dek olduğundan farklı türde ilişkiler kurulmasını, yeni finansman mekanizmalarının yaratılmasını gerekli kılacaktır.

• 2000'li yıllarda Türkiye kentlerinin hem eskiden devraldığı hem de yeni dönemde gündeme gelmesi olası bir dizi sorunla karşı karşıya bulunduğu görülmektedir. Bu sorunlara geçmiş dönemin müdahale biçimleri ve politika yapma tarzları ile çözüm aranamayacaktır. Geleceğin yaşanabilir ve sürdürülebilir kentlerini kurabilmenin yolu, sadece yeni kent yönetimi ve işletmesi biçimleri geliştirmekten değil, aynı zamanda yeni kentsel politika yapma tarzlarından geçmektedir. Yani kentlerin karşılaçağı sorunları çözebilmenin temel yolu, yeni bir kentsel demokrasiyi kurabilmektir. Soğuk savaşın sona ermesinin ardından 1990'lı yıllar özellikle Avrupa ülkelerinde yeni bir kentsel demokrasi anlayışının kurulmaya çalışıldığı yıllar olmuştur. Bir bölümüne Türkiye'nin de taraf olduğu, Paris Şartı ile Helsinki Nihai

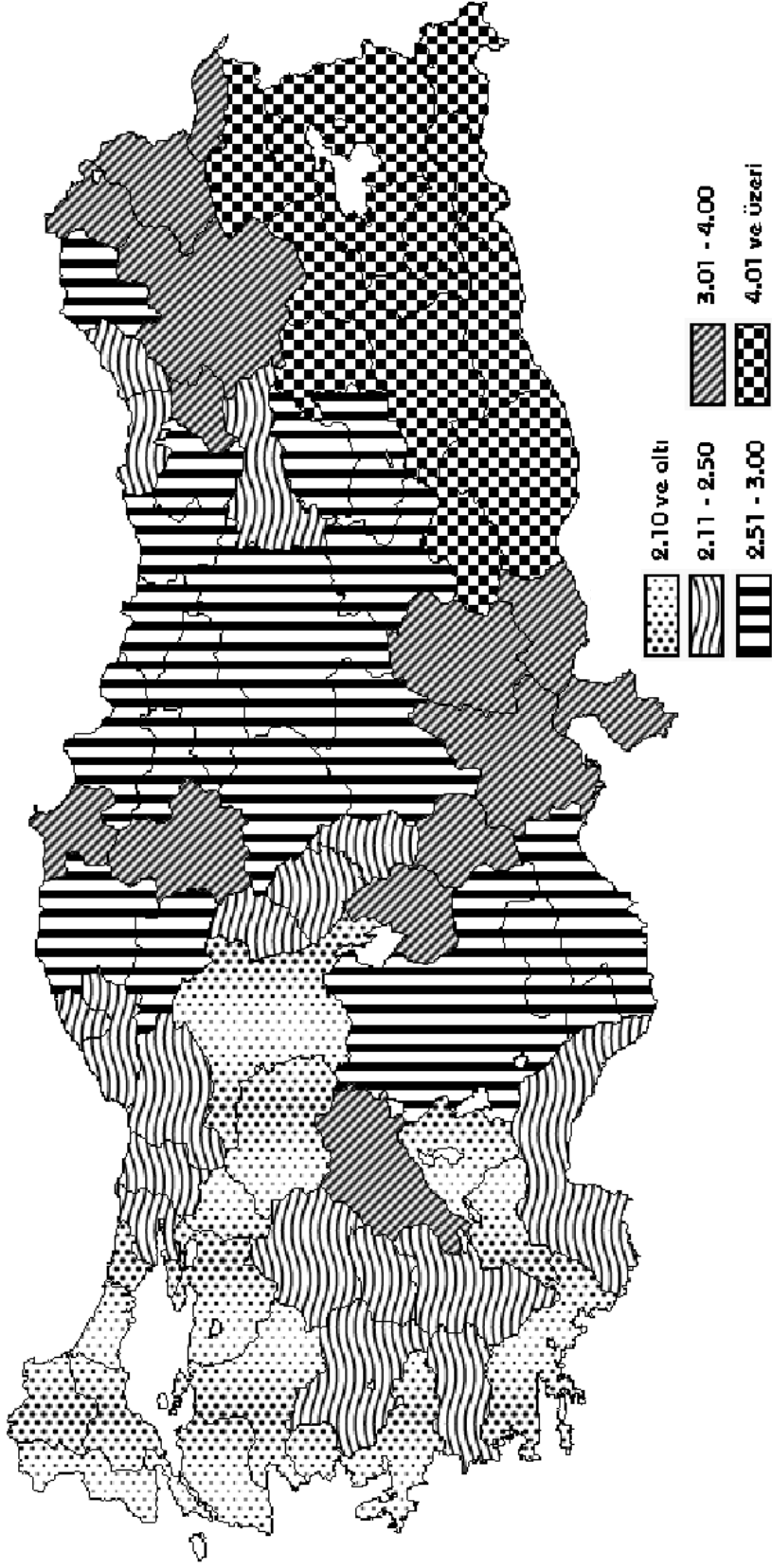


Senedi gibi belgelerde gündeme gelen ve son olarak da Avrupa Kentsel Haklar Bildirgesi'nde en net ifadesini bulan bu arayışlar, Avrupa bütünleşmesi ile yeni bir anlam kazanan yurttaşlık kavramını kentlilik kavramı, insan hakları kavramını da kentli hakları kavramı ile desteklemektedir. İnsan hakları kadar evrensel olan kentli haklarının temelinde de sağlıklı bir doğal çevreye ve konut çevresine sahip olmak, kültürel mirasa ve doğal değerlere sahip çıkmak hakkı ile birlikte çokkültürlülük yatmaktadır. Bu belgelerde vurgulanan bir diğer önemli öge de, kentsel sorunların bir nicelik değil kalite sorunu olduğudur.



## Harita Ek 2.1

### Doğurganlık Oranı, 1990 (Evli Kadın Başına Düşen Çocuk Sayısı)



Kaynak: DiE 1990 Nüfus Sayımı

## Harita Ek 2.2

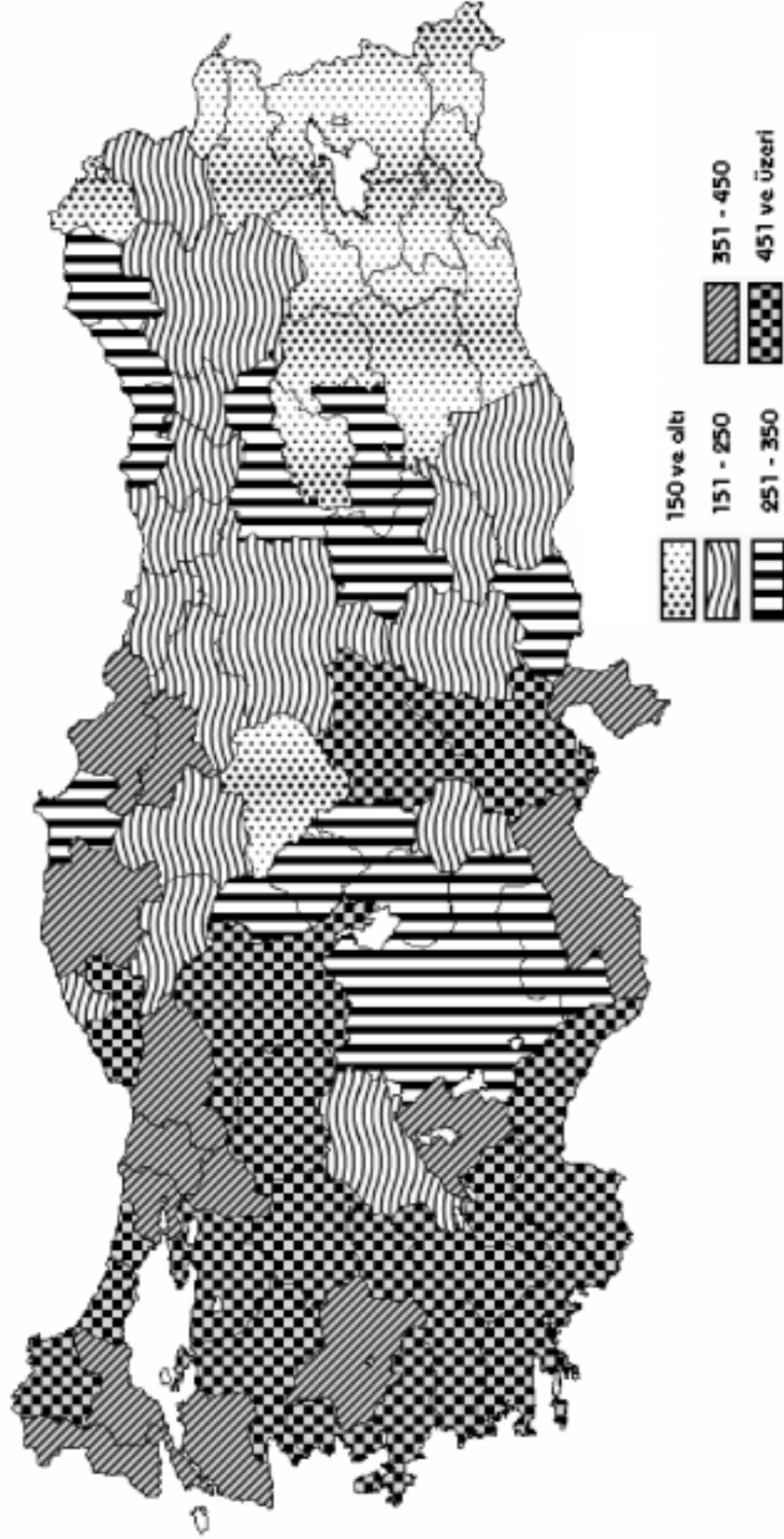
### 10.000 Kişiyeye Düşen Hastane Yatağı Sayısı, 1994



Kaynak: DPT, İller Düzeyinde Gelişmişlik Göstergeleri, 1996

## Harita Ek 2.3

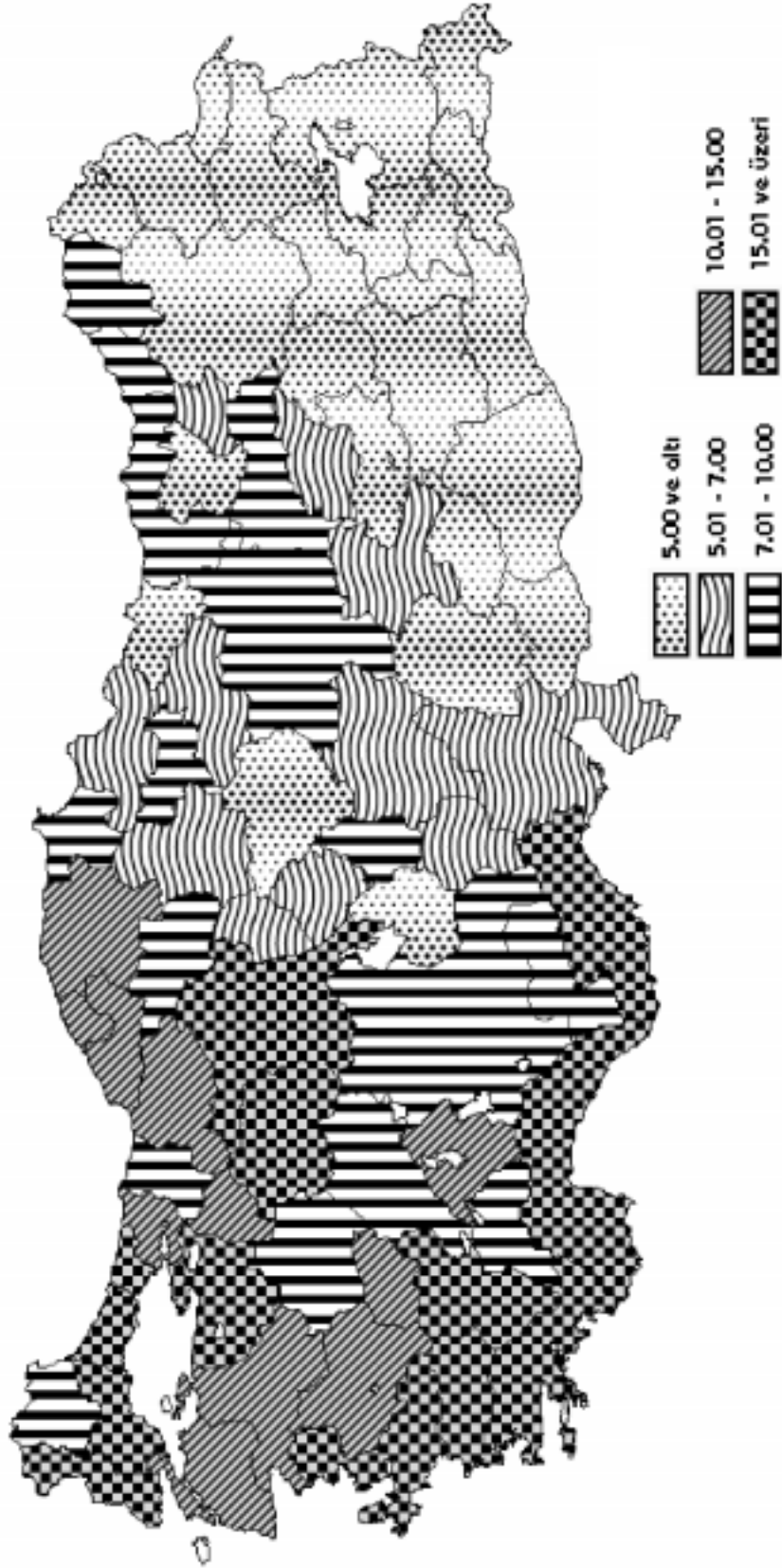
10.000 Kişiyeye Düşen Özel Otomobil Sayısı, 1994



Kaynak: DPT, İller Düzeyinde Gelişmişlik Göstergeleri, 1996

## Harita Ek 2.4

### 10.000 Kişiyeye Düşen Faks Sayısı, 1994

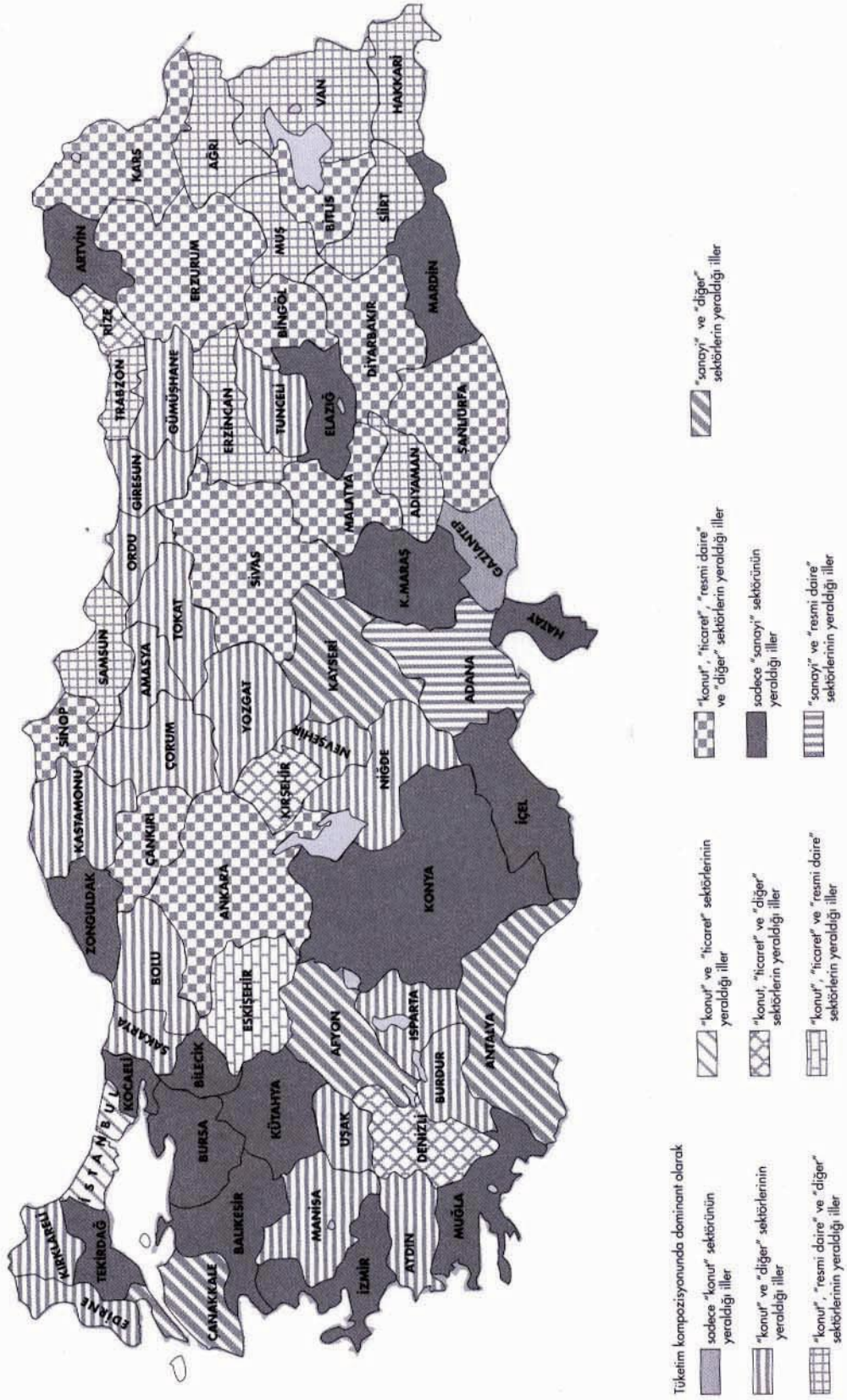


Kaynak: DPT, İller Düzeyinde Gelişmişlik Göstergeleri, 1996



## Harita Ek 2.5

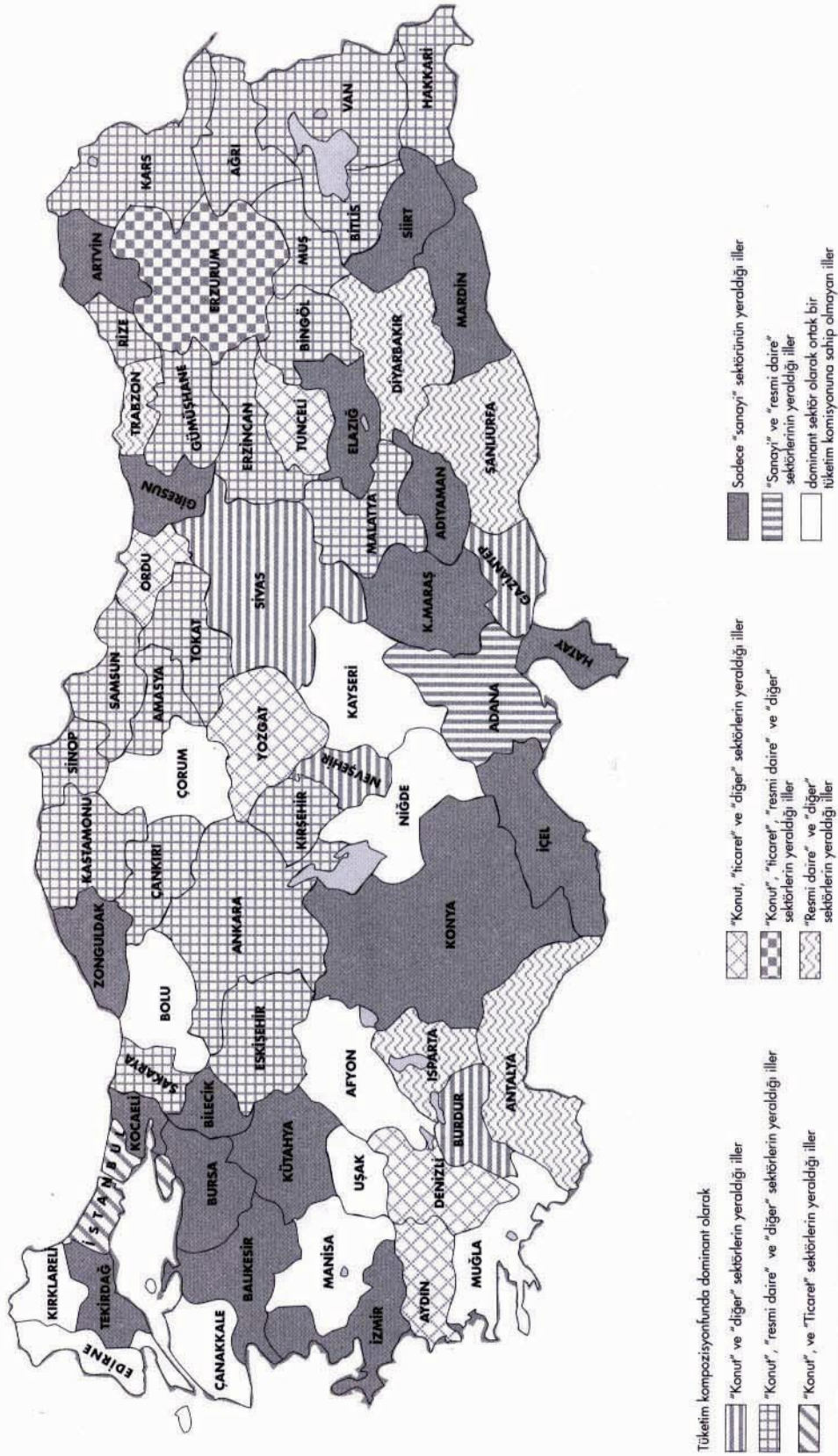
### Elektrik Enerjisi Tüketim Kalıplarına Göre Dominant Sektörlerin İller İtibariyle Dağılımı, 1983



Kaynak: Atakhan, M., 1997, 1983 Sonrası Türkiye Ulusal Peyzajındaki Değişiklikler, ADA 1997, n.17.

## Harita Ek 2.6

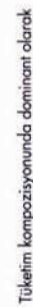
### Elektrik Enerjisi Tüketim Kalıplarına Göre Dominant Sektörlerin İller İtibariyle Dağılımı, 1987



Kaynak: Atakhan, M., 1997, 1983 Sonrası Türkiye Ulusal Peyzajındaki Değişiklikler, ADA 1997, n.17.



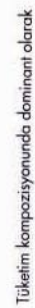
# Elektrik Enerjisi Tüketim Kalıplarına Göre Dominant Sektörlerin İller İtibariyle Dağılımı, 1991



117



**Elektrik Enerjisi Tüketim Kalıplarına Göre Dominant Sektörlerin İller İtibariyle Dağılımı, 1995**



Kaynak: Atakhan, M., 1997, 1983 Sonrası Ulusal Peyzajındaki Değişiklikler. ADA 1997, n. 17.

# B Ö L Ü M

DEĞİŞEN NÜFUS YAPISININ  
VE KENTLEŞMENİN  
TOPLUMSAL SONUÇLARI:  
DÜN, BUGÜN, YARIN



## **DEĞİŞEN NÜFUS YAPISININ VE KENTLEŞMENİN TOPLUMSAL SONUÇLARI: DÜN, BUGÜN, YARIN**

### **3.1. Giriş**

Türkiye'nin nüfus hareketlerindeki değişikliklerin somut toplumsal sonuçları uzun zamandır etkisini göstermektedir. Ancak, bir taraftan devlet-toplum-siyaset ilişkilerinde yaşanan kilitlenme, diğer taraftan bilgi üreten çevrelerle kamuoyunu oluşturan ve politika üreten çevreler arasındaki iletişimsizlik nedeniyle, bu somut değişiklikler, kimi zaman algılanmamakta, kimi zaman da yerleşik ön yargılarla ele alınmaktadır. Bu ise, bu büyük değişimin gerektirdiği yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesini geciktirmektedir.

Türkiye'nin, bu bağlamda, bugüne kadar yaşadığı ve artık eskimiş olan sorunlar “nüfus artışı ve kentleşme sorunları” olarak ifade edilmekteydi. Önümüzdeki dönemde belirginleşecek yeni sorunlar ise, demografik geçiş dönemi sonrası toplumlara has sorunlar olacaktır. Ancak, bugüne kadar biriken ve yeni oluşan sorunlarla nasıl başedileceğinin anahtarı, bugüne kadar değiştiremediğimiz “devlet-toplum ilişkilerinin” değişmesinde yatıyor.

### **3.2. Dünden Bugüne Taşınan Sorun: Değişen Toplum, Değişmeyen Yönetim**

Türkiye geçmiş dönemde, az nüfuslu ve durağan bir tarım toplumundan, nüfusu hem sayısal olarak artan hem de mekansal ve toplumsal bakımdan çok hareketli bir topluma geçiş sürecini kısa bir zamanda yaşamıştır. Bu nedenle, “nüfus artışı ve genç nüfus”, “büyüyen kentler”, “göç” ve “gecekondulaşma” konuları yakın geçmişte toplumun somut gündem maddelerini oluşturmuştur.

Türkiye'nin toplum yapısı değişirken, “devlet-toplum” ilişkilerinin değişmemesi, ortaya çıkardığı sorunlar ve bu sorunların ele alınma biçimiyle ilginç bir deneyim olmuştur.

Hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin yaşandığı bütün toplumlarda olduğu gibi Türkiye’de de, “devingenlik, çeşitlenme ve farklılaşmanın” arttığı bilinmektedir. Ancak, Türkiye’de “tarihsel ve kültürel miras” olarak korunmaya devam eden “geleneksel devlet yapısının”, bazı “geleneksel toplumsal kurumların” ve “değerlerin” direnişinin sürdüğü ve değişimi etkilediği söylenebilir.

Bu durum da, çeşitli politikalarla desteklenen değişme sürecinin ya sorun olarak algılanmasına, ya da bu sonuçların sorun haline dönüşmesine neden olmaktadır. Bu konuda, birkaç örnek göstermek gerekirse, sanayileşme ve ekonomik ge-

lişme desteklendiği halde, göç ve gecekondulaşma beklenmemiş; sağlık politikaları desteklendiği halde nüfus artışı beklenmemiş; aile ve akrabalık ilişkileri desteklendiği halde enformel ilişkilerin yaygınlaşması beklenmemiş; genel oy hakkı desteklendiği halde, kitlesel demokratik taleplerin artacağı beklenmemiştir.

Bu nedenle, bugüne ilişkin sorunların oluşumunda, bir yandan değişen toplum yapısına ayak uyduramayan ve değişmeye direnen geleneksel ve otoriter “devlet-toplum” ilişkilerinin, diğer yandan geleneksel, muhafazakar ve cemaatçi bir topluma has değerlerin ve toplumsal ilişkiler sisteminin etkisi olduğu yadsınamaz.

### **3.3. Dünkü Sorun Alanları**

#### **3.3.1. Nüfus Artışı ve Genç Nüfus**

Gelişen sağlık koşulları, yüksek doğurganlık ve artan yaşam umudunun etkisiyle oluşan nüfus artışının ilk etkileri 1950’lerden sonra algılanmaya başlanmıştır. Bütün toplumlarda, ölümlülüğü azaltan yeni tekniklerin çok kısa sürede yaygınlaştığı buna karşılık, doğum kontrolüyle ilgili yeni tekniklerin direnişle karşılandığı bilinir. Türkiye’de de doğum kontrolüne dönük politikalar, özellikle muhafazakar çevrelerin ideolojik muhalefetiyle karşılaşmıştır. Ancak, bütün bu muhalefete rağmen doğurganlık hızında, oldukça kısa sürede azalma gerçekleşmiştir.

Raporun ilk bölümünde de belirtildiği üzere, bu düşüşte, doğum kontrolünü destekleyen ve yeni doğum kontrol tekniklerinin yaygınlaştırılmasına dönük politika ve kampanyaların etkili olduğu kuşkuludur. Ancak, aynı dönemde gerçekleşen tarımsal dönüşüm ve kentlerdeki yeni yaşam biçimlerinin doğurganlığın azalmasında etkili olduğu açıktır .

Nüfus artışı karşısındaki kamusal kampanya ve politikalara karşın, “Büyük Türkiye” ve “Genç Nüfus” temaları, sadece geleneksel ve muhafazakar çevreler arasında değil, diğer politik çevrelerce de yaygın olarak kullanılmıştır. Bir anlamda, “Yaşlı Avrupa, Genç Türkiye” imajı, toplumsal bir avantaj, dinamik ve umutlu bir toplumun ifadesi olarak genel kabul görmüştür.

Diğer taraftan, kamusal politikalar aracılığıyla, sayı ve oran olarak artan çocukların ve gençlerin eğitimi ve diğer gereksinimleriyle ilgili etkin kurumsal düzenlemelerin yapılmayışı bu avantajı “genç nüfus sorunu” haline dönüştürmüştür.

Bu noktada, geleneksel toplumun eğitim kurumlarının bir devamı olan mevcut eğitim sistemimizin, alt ve orta gelir gruplarının çocuklarına meslek vermekten çok kültür aktarması ve sadece yüksek öğretimle ulaşılabacak elit mesleklere dönük ola-

rak örgütlenmiş olması en önemli sorunlardan biridir. Bu sistemin, toplumda gerçekleşen değişime ayak uyduramadan, sadece niceliksel olarak genişletilmesinin iki önemli sonucu olmuştur.

Bunlardan birincisi, yüksek eğitim gerektiren elit mesleklerdeki değişimle ilişkilidir. Bu bağlamda, yüksek öğrenim kurumlarının öteden beri eğitim verdiği alanlarda, nüfus baskısıyla oluşan sayısal büyümeyle, bu mesleklere duyulan gereksinim arasında dengesizlik oluşmuş ve “nitelikli işsiz gençlik” sorunu doğmuştur. Diğer taraftan, yüksek öğretim kurumlarının çok kısa sürede, çok sayıda gence eğitim verme konumunda kalması öğretim kalitesini de düşürmüştür ve sonuçta, bu kurumlar saygınlıklarını yitirmeye başlamışlardır.

İkincisi ise, elit meslekler dışındaki meslek eğitiminin, eğitim kurumlarının dışında kalarak, piyasaya terkedilmiş olmasına ilişkindir. Geleneksel mesleki eğitim kurumu olan “çıraklık kurumunun” artan çocuk sayısını karşılayacak kapasiteye sahip olmaması ve yeni tür mesleklere ulaştıracak biçimde örgütlenmemesi nedeniyle işlevini yitirdiği açıktır. Bu nedenle, eğitim sistemi dışında kalan, alt ve orta gelir grubuna mensup çocuk ve gençlerin meslek edinme umuduyla girdikleri işlerde meslek edinmeleri olanağı zorlaşmıştır. Bu nedenle, nüfus artışı, çok sayıda çocuk ve genci, meslek eğitimi gören “çıraklıktan” çıkararak emek arzeden “ucuz işçi” konumuna düşürmüştür.

### **3.3.2. Kentleşme**

“Kentleşme” de, tıpkı nüfus artışı gibi, önce olumlu bir toplumsal süreç olarak algılanmış ve bazı politikalarla, özellikle sanayileşme politikalarıyla desteklenmiştir. Kentleşmenin “sorun” olarak kabul edilen diğer toplumsal boyutları, özellikle 1970’lerden sonra, yönetilemeyen, kaotik “büyük kentler sorunu” nun ortaya çıkışından sonra algılanmaya başlanmıştır.

Kentleşmenin toplumsal boyutu ise, uzun bir süre “göç ve gecekondular” sorunları olarak algılanmış, bunlar da sadece “yoksul köylü göçü”ne ve “köylülerin kentle bütünleşememesine” bağlanmıştır. Ancak, bu yaygın yaklaşım Türkiye’deki kentleşme sürecinin çok boyutlu niteliklerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Türkiye’de hızlı nüfus artışıyla birlikte gerçekleşen kentleşme süreci, sadece nüfusun ülke coğrafyası içindeki konumlanışını değiştirmemiş, aynı zamanda çeşitli yerleşmelerde yaşayan nüfusun bileşimini de değiştirmiştir.

İç göç hareketleri sanıldığı gibi köy-kent göçüyle sınırlı değildir, aksine, özellikle son dönemlerde, kentlerarası göçün ve hatta köylerarası göçün bundan daha



ağırlıklı oluşu bir diğer çok önemli noktadır. Örneğin, İstanbul’la ilgili mevcut sayısal veriler ve yapılan araştırmalar, özellikle son dönemlerde, İstanbul’a gelenlerin sadece “köylüler” olmadığını, buna karşılık, ülkenin çeşitli bölgelerinden gelen “kentlilerin” çok daha ağırlıklı olduğunu göstermektedir.<sup>1</sup> Bütün bu göstergeler, öncelikle, nüfus hareketlerinin algılandığı gibi sadece “köylü göçü” olmadığını göstermektedir. **Nüfus kaybeden alanlar sadece “köylülerini” değil, kent ve kasabalarında yaşayan diğer grupları da, daha da önemlisi kültürel, ekonomik ve toplumsal birikimlerini de göndermektedirler. Göçün seçiciliğinin ve yönünün, göç veren alanların hem köylerinde, hem de kentlerinde toplumsal, kültürel ve ekonomik erozyona neden olduğu söylenebilir.**

### 3.3.3. Bölgesel Dengesizlik ve Kaybeden Alanlar

Net iç göç hareketlerinin yönünün Orta Kuzey ve Doğu Anadolu’dan Batı ve Güney Anadolu bölgelerine yönelmiş olması, kentleşmenin bir başka boyutu hakkında bilgi vermektedir. İkinci bölümde de belirtildiği üzere, bunun önemli bir sonucu, ülkede nüfus kaybeden alanlar ve nüfus kazanan alanlar arasında “bölgesel gelişmişlik” farkını arttırıcı etki yapmasıdır. Nüfus kaybeden alanlardaki köyler kadar kentler de bu erozyondan etkilenmişlerdir.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın 1996 yılında yapmış olduğu, “İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması”, bu bölgesel gelişmişlik farklılığı hakkında önemli bilgiler vermektedir. Bu araştırma, kentleşmenin ülke içindeki mekansal kutuplaşmayı arttırdığını; kısaca “büyükşehir” ve “az gelişmiş bölge” olarak tanımlanabilecek iki farklı nitelikte sorun alanı yarattığını açıkça ifade etmektedir.

Dolayısıyla, “kentleşme sorunları”ndan söz ederken sadece göçün yöneldiği alanların değil, aynı zamanda kentleşme sonucu, nüfus, genç işgücü, sermaye, beceri ve girişimcilerin yanı sıra bazı kültür gruplarını da sistematik olarak kaybeden ve sonuçta, nitelik değiştiren alanların da gündeme gelmesi gerekmektedir. Kentleşmenin bir ucu “büyük şehir sorunu”ysa, öteki ucu da “kaybeden alanların sorunu” olmaktadır. Türkiye’de oluşan ve oluşacak olan bazı “çöküntü alanlarından” 2. bölümde söz edilmektedir.

Bu büyük ve sarsıcı değişmeden en çok etkilenen alanların sorunu, özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri bağlamında, “yoksulluk” olarak gündeme gelse de bunun göç ve kentleşmeyle ilişkisi nadiren kurulmaktadır.

---

<sup>1</sup> Örneğin, Ferbunde Özbay’ın 1985-1990 dönemi için yaptığı hesaplamalara göre, bu dönemde İstanbul’a gelen köy kökenlilerin oranı yüzde 20’ye düşmüştür.



Bunun yanısıra nüfus kaybeden alanlardaki köylerin, kadın, çocuk, yaşlı nüfus gibi bağımlı nüfusu barındıran yerler haline dönüşmüş olması söz konusudur.

### **3.3.4. Değişmeyen Yönetim Anlayışının Doğurduğu Sorun : Büyük Şehir**

Türkiye’de kentleşme ve göç kamusal düzenleme ve kentsel kurum ve kuralların denetimi ve yönlendirmesi altında yani, “planlı” olarak gerçekleşmemiştir. Diğer taraftan, bu süreç “piyasa kuralları” içinde de gerçekleşmemiştir. Kentleşme ve göç, geleneksel devlet-toplum ilişkilerinin belirlediği “merkeziyetçi ve otoriter” kurallarla işleyen kurumlar, “gücsüz yerel yönetimler” ve “popülist” politikaların beslediği enformel mekanizmalar ve örgütlenmelerin karşılıklı etkileşimiyle oluşturduğu bir ortamda gerçekleşmektedir.

Bu bağlamda, kentleşme sürecine sadece “köylülerin” katılmamış olması ve ülkede gerçekleşen nüfus hareketlerinin toplumsal konum, katman ve kültür olarak karmaşıklığı özel önem taşımaktadır. Örneğin, 1980’lerde yapılan bir araştırma, İstanbul’daki yerel politikada aktif olanların daha çok kente göçle gelen gruplara mensup olduklarını ve göçeden grupların sorunlarına duyarlı olduklarını ortaya çıkarmıştır. Ancak, aynı araştırma, yerel politikada aktif olan bu grupların, “kitle göçünün seçkinleri” olarak tanımlanan, görece olarak varlıklı, eğitilmiş, kent yaşamına eklenmiş ya da göçle toplumsal konum değiştirmiş gruplara mensup olduğunu göstermiştir.

Bu bağlamda, sorunlu bir büyük şehir olarak algılanan İstanbul, sadece “yoksul köylüleri” değil, aynı zamanda sermayeleri, eğitimleri, becerileri, ya da siyasal güçleri farklı grupları kendine çekmiş ve bu grupların kararlarından etkilenmiştir. Birbirinden çok farklı niteliklere ve beklentilere sahip olan bu gruplar, kendi gelirlerine, eğilimlerine ve güçlerine göre değişen stratejilerle kentlere yerleşmektedirler. Dolayısıyla, “büyük şehirler”, sadece “yoksul köylü”lerden değil, aynı zamanda, bu büyük şehirlere gelen diğer gruplardan da etkilenmiştir.

### **3.3.5. Kent Hukuku Dışı Kentleşme: Gecekondulaşma**

Kentsel örgütlenmeyi düzenleyen yasal ve yönetsel yapı, nüfus hareketlerinin durağan, nüfusun ve özellikle kentsel nüfusun az olduğu bir dönemde düzenlenmiş olan kurumlar olma özelliğini sürdürmüştür. Cumhuriyet’in kuruluş dönemlerinden miras kalan bu yapı, toplumdaki bütün devingenliğe karşın varlığını sürdürmektedir.

Bu çerçeve içinde, nüfus hareketlerinin yöneldiği alanlarda bu nüfusun gerek-

sinmelerini karşılayacak hızda ve miktarda “kentsel arsa ve konut” üretimini sağlayacak kural ve kurumlar oluşturulamamıştır. Bu yapı içinde büyük kentlerin hem eski yerleşik alanları, hem de çevresindeki kırsal alanlar nüfus baskısıyla karşılaşmış ve değişime uğramıştır.

Gecekondu konusu, kamu otoriteleri bakımından öncelikli olarak kamu arsalarının işgali bağlamında ele alınmış olan, ancak zaman içinde anlamı ve niteliği değişen oldukça karmaşık bir konudur. Bunda, ilk dönemlerde “yoksulların barınma amacıyla işgal ettikleri kamuya ait arsa ve arazilere yaptıkları konutlar” olarak tanımlanabilen bu sürecin, zamanla “ticarileşme”sinin önemli etkisi vardır.

Gecekondu sürecinin ticarileşmesi, gecekondu arazisinin işgali ve gecekondu-nun yapım ve kullanım aşamalarında farklı toplumsal katmanların devreye girmesi anlamına gelmektedir. Gecekondu alanlarında yapılan araştırmalar, bu konutlarda oturanların arsaya ya da konuta para ödediklerini ortaya çıkarmıştır. Bugün baktığımızda “yeni gecekonducuların” artık sadece kamu arsalarının işgali biçiminde değil, büyük şehirlerin çevrelerindeki köy arazilerinin satışlarına dayanarak yapılabildikleri de görülmektedir. Bu nedenle, gecekondu kavramı, artık eski anlamını yitirmiş ve bu süreç “kent hukuku dışı kentsel alan üretim süreci” niteliğini kazanmıştır.

Diğer taraftan, büyük şehirlerin içinde kalan eski gecekondu alanlarının, zaman içinde hem fiziksel, hem de toplumsal olarak nitelik değiştirdikleri görülüyor. Bu alanlardaki eski gecekondu binaları, aflar, tapular ve yeni imar planları uygulamalarıyla, yıkılıp çok katlı yapılar haline dönüşürken, bu alanlarda yaşayanlar pasif birer spekülâtör olarak yaratılan bu değerler sayesinde ekonomik ve toplumsal konum değiştirmişlerdir .

Bütün bu süreçler sonucunda, eski gecekondu alanlarında oturanlar arasında toplumsal katmanlaşmanın oluştuğu, yeni kurulan alanlara da artık, sadece “yoksul köylülerin” değil, bu alanlardaki arsalar ya da binalara para ödeme gücüne sahip olanların yerleşebildikleri görülüyor.<sup>2</sup> Kentleşme sürecinin ilk evrelerinden bu yana ortaya çıkan kentsel arsa üretimi ve konutla ilgili taleplerin karşılanmamış olması, kentsel arsa ve konut üretiminin enformel piyasanın alanına terkedilmesine neden olmuştur. Göreli olarak alt orta ve düşük gelir gruplarının yerleşebildiği bu alanların düşük nitelikli ve fiziksel sorunlarla dolu konut alanları olduğu kesindir.

---

2 Örneğin İstanbul Ümraniye’de yapılmış olan bir alan araştırması, bu bölgedeki gecekondulaşma süreci ve bu süreçte oluşan değişme hakkında etraflı bilgi veriyor.

### **3.4. Bugünden Yarına Taşınabilecek Sorun: Örgütsüzlük, ya da Enformel ilişkiler**

“Nüfus artışı, göç ve genç nüfus” konularına dönük duyarlılıkların, ya da bunun yarattığı, öngörülemezlik, sorunlara yetişemez olma, çözümsüzlük ve panik ortamında politika üretme biçiminde anlamlı bir değişmeye gereksinme vardır.

**Türkiye’de devlet-toplum ilişkileri büyüyen, kentleşen, farklılaşan ve karmaşılaşan bir toplumun gereksinmelerini demokratik ve etkin bir biçimde karşılayacak bir biçimde düzenlenmemiştir. Bunun en önemli sonucu kamusal ortak yaşamın örgütlenmesinde görülüyor.**

Mevcut kurumsal düzenlemeler az nüfuslu ve kentleşme oranı düşük bir geleneksel toplum yapısına has devlet toplum ilişkileri için yeterliydi. Bugüne büyük ölçüde aynen taşınmış olan bu yapının, merkeziyetçi, otoriter ögeler taşıdığı, köyler ve kentler için farklı nitelikte ilişkileri öngördüğü bilinmektedir. Kentsel alanlarda, kısıtlı da olsa, bazı kurumsal düzenlemelerin varolmasına karşın, köyler bugüne kadar geleneksel aile ve akrabalık ilişkilerinin yoğunlukla sürdüğü alanlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Örneğin, akılcı bir emek piyasası için gerekli kurumsal düzenlemelerin olmayışı nedeniyle, nüfus hareketlerinin emek piyasasına olan etkilerini tahmin etmek güç olabilmektedir. Bu tür düzenlemelerin eksikliği, gerek emeklerini sunanlar, gerekse emeği talep edenler açısından birçok belirsizliği beraberinde getirmektedir. İş piyasasının taleplerine ve ücret düzeylerine duyarlı, ya da bireylerin “akılcı” seçimlerine dayanan nüfus hareketlerinin yanı sıra, doğrudan tanıdıklık ilişkilerine dayanan “zincirleme” göç süreci de çok etkilidir. Bireysel akılcı göç süreciyle gelenler için iş piyasasının kuralları ya da bireylerin planlanmış tercihleri önemli olabilirken, zincirleme göç süreciyle gelenler için kendilerinden önce göç etmiş olanların deneyimleri ve tesadüfler daha büyük önem taşıyabilmektedir.

Göç sürecine katılanların hemen tümü, yerleşme, iş bulma ve kentte varolmayla ilgili bütün sorunlarını kendi çabalarıyla ve tesadüflerle çözmek durumunda kalmaktadırlar. Bu bağlamda, özellikle düşük gelir gruplarının akrabalık, hemşehrilik, komşuluk ilişkileri gibi tanıdıklık ilişkilerine dayandıkları bilinmektedir.

Ancak, bu tür dayanışma ilişkilerinin toplumsal ve bireysel sonuçları formel kurumsal düzenlemelerin olduğu durumda farklı, bu tür örgütlenmelerin olmadığı durumda ise çok farklıdır. Türkiye’deki enformel dayanışma ilişkileri, örgütsüz, geleneksel cemaatçi toplumlara has değerlerin ve yapılanmaların sürdüğü bir ortamda alanını genişleterek yerleşik bir hal almaktadır.

### 3.4.1. En Eski ve En Yorgun Kurum: Aile

Toplumumuzda, kültürel ve tarihsel olarak “aile ve akrabalık ilişkileri”nin özel bir konumu var. Geleneksel toplumlarda “aile ve akrabalık ilişkileri”nin toplumsal örgütlenmeyle ilgili hemen bütün işlevleri üstlendiği ve bu nedenle de çok işlevli bir kurum olarak, en önemli toplumsal yapı olduğu biliniyor.

Ancak, birçok toplumda, nüfus artışı, sanayileşme, ulusal pazarın oluşumu, farklılaşma, çeşitlenme, ihtisaslaşma gibi birçok sürecin sonucunda oluşan yeni iş ve hizmet örgütleri, kurumsal düzenlemeler ve özellikle sosyal hizmet kurumları, aile kurumunun yükünü azaltmıştır. Bütün bu süreç içinde, modern çekirdek aile ve tek kişilik haneler gibi diğer hanehalkı biçimlerinin göreceli önemi artmıştır.

Farklılaşan ve karmaşıklaşan toplumsal ilişkilere bağlı olarak oluşan yeni toplumsal örgütlenmelerin işleyişinde, Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı toplumlar da piyasa kurallarının, Almanya gibi bazı toplumlar da ise piyasayı düzenleyen kamusal kuralların ağırlığı fazla olabilmektedir. Ancak, her iki durumda da, aile ve akrabalık ilişkilerinin yükünün azaldığı ve bu ilişkilerin alanının daraldığı gözlemlenmektedir.

Türkiye’de kentleşme ve göç sürecinin sonucunda yaşanan sürece bağlı olarak toplumsal farklılaşma ve çeşitlenmenin arttığı, buna karşılık toplumsal örgütlenmede aynı tempoda bir değişimin gerçekleşemediği açıktır. Toplumun “örgütsüz toplum” olması, sadece demokratik özgürlükler ya da devlet-toplum ilişkilerinin yeniden düzenlenmesiyle sınırlı kalmıyor. Toplumumuzda, geleneksel ve cemaatçi toplumların en önemli kurumu olan ailenin önemini korumaya devam ettiğini, bu kurumun toplumsal değerler ve devlet politikalarıyla da desteklendiğini söyleyebiliriz. Türkiye’deki araştırmalar her ne kadar, hanehalkı bileşimi bakımından, “çekirdek aile” tipinin başat aile biçimi olduğunu gösterse de, bu ailenin aile içi ilişkiler ve ailelerarası ilişkiler bakımından, örgütlü toplumlardaki çekirdek ailelerden farklı olduğu da biliniyor.

4. bölümde yapılan analize göre, tarımdan çözülmenin hızlanmasıyla, kadınların, ister nitelikli, ister niteliksiz işler olsun, iş yaşamına katılmalarındaki artışın yaratacağı çok boyutlu ve zincirleme etkiler üzerinde durmakta yarar görülmektedir. Genel olarak, kadınların ev içindeki geleneksel işlerden uzaklaşarak, çalışma yaşamına katılmalarının aile kurumunun işleyişine doğrudan etki yapan çok önemli bir değişim olduğu bilinmektedir. Bu değişimin en somut sonucu, çocukların bakımı, yetiştirilmesi ve eğitimi ile ilgili konularda ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda bu özel konuda, eğitimle ilgili kurumların yanı sıra, kadın, aile ve çocukla ilgili diğer kamu

kurumlarının da yeni önlemler ve yeni örgütlenme biçimleri üzerinde hazırlık yapmalarında ve öneri geliştirirken eşgüdüm ve işbirliği içinde davranmalarında yarar görülmektedir.

Bu nedenle kadınların iş piyasasına kitlesel olarak çıkışları için yapılacak hazırlıklar, sadece kadınların eğitimleri ve hüner kazanmalarıyla ilgili düzenlemelerle sınırlı kalmamalıdır. Bu bağlamda, çocukların bakımı, eğitimi ve yetiştirilmeleriyle ilgili kurumların geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi yaşamsal önem taşımaktadır. Bu çerçevede, ailenin ve kadınların ev içi yükümlülüklerini hafifletecek, ticari ve kamusal yeni kurumların geliştirilmesini sağlayacak yeni düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz olarak gündeme gelmektedir.

Bu bağlamda, **kentlerde “aile ve akrabalık ilişkilerinin” toplumsal gündelik yaşamın sürdürülmesinde önemini korumaya devam ettiği ve hatta yeni işlevleri de üstlenmek zorunda kalarak yükünü arttırdığı ve alanını genişlettiği görülmüyor. Özellikle, çok boyutlu bir değişimi gerektiren göç ve kentleşme sürecinde bu kurumun üstlendiği görevlerin boyutlarının geleneksel aile ve akrabalık ilişkilerinden çok daha kapsamlı olduğu ve dolayısıyla etkilerinin çok farklı olacağı açıktır.**

#### **3.4.2. Enformel Dayanışmacı İlişkilerin Yaygınlaşması**

Türkiye’de aile ve akrabalık ilişkilerinin tek biçimli olduğundan, hepsinin aynı işlevleri üstlendiğinden söz etmek mümkün değildir. Bu noktada, ailelerin sınıfsal ve kültürel kökenlerinin önem kazandığını söylemek gerekmektedir. Üst ve orta sınıf mensubu olan kentlilerin toplumda mevcut olan kamusal, ya da ticari kurumlara ulaşmaları görece olarak kolay olmaktadır. Bu nedenle, bazı grupların gündelik yaşamında aile ve akrabalık ilişkilerinin konumu, aile içi dayanışmayla sınırlı kalabilmektedir. Dolayısıyla, bu gruplar için, ailenin ve akrabalık ilişkilerinin anlamını, değişimini ve etkilerini değerlendirmek görece olarak kolaydır.

Buna karşılık, kamusal ya da ticari, kurumsal düzenlemelerin olmadığı durumlarda, özellikle ticarileşmiş kurumlara ulaşamayan gruplar söz konusu olduğunda durum çok karmaşıktır. Düşük gelir grupları, köylüler, ya da daha geleneksel ve cemaatçi çevrelerden gelen kültür grupları için, “aile ve akrabalık” ilişkilerinin kapsamı ve anlamı çok farklıdır. Özellikle, bu grupların göç etmeleri durumunda, yaşadıkları travmatik dönüşüm süreci sırasında ve sonrasında, aile ve akrabalık ilişkilerinin, sadece aile içi dayanışmayla kısıtlı kalmadığı ve bu tür ilişkilerin, gündelik yaşamın birçok konusuna yayıldığı gözlemlenmektedir.

Kısaca, aile ve akrabalık ilişkilerinin ev içinde sürmesiyle, ev dışına kayması arasında niteliksel bir farklılık vardır. Ev içinde süren ilişkiler, daha çok kadın ve çocukların dahil olduğu ve evdeki yaşamla sınırlı olan ilişkilerdir. Buna karşılık, ev dışında süren ilişkilerin konuları, katılımcıları ve nitelikleri farklıdır. Ev dışında süren dayanışma ilişkilerinin erkekler arasında süren bölümü çok sayıda kişiyi kapsayan, hiyerarşik ve kamusal yaşama ilişkin dayanışma ilişkileridir. Daha çok erkekler arasında süren bu türden akrabalık, hemşehrilik ve diğer akrabamsı ilişkilerin, mahalle yaşamının örgütlenmesinden iletişime, iş yaşamına ve hatta politik yaşama kadar yayılan etkisinden söz etmek mümkündür. Bu ilişkiler, karşılıklı güvene dayanan, konuları arasında geçişkenlik olan ve algılanması güç ilişkiler olarak toplumsal yaşamımızda gittikçe önemi artan ilişkilerdir.

Kurumsal olarak düzenlenmiş örgütlü bir kentsel yaşamın yerini alan, bu tür enformel haberleşme ve dayanışma ağlarının, kentlerde yaşayan çeşitli kültür gruplarının “etnik gruplar ve etnik hareketler” olarak belirginleşmesine ve yaygınlaşmasına neden olacağı kolaylıkla öngörülebilir.

### **3.4.3. Kentsel Eşitsizlikler, Popülist Politikalar ve Devletin Küçültülmesi Söylemi**

Türkiye’de refah toplumuna özgü kurumların oluşmadığı, toplumda oluşan yeni gereksinimlerin ise, özellikle düşük gelir grupları için, aile ve akrabalık ilişkilerine terkedildiği ve bu ilişkilerin yükünün gittikçe arttığını belirttik.

Diğer taraftan, kent hukuku dışında gelişen kentleşme süreci, özellikle büyük şehirlerimizde, bir uçta “yeni zengin yerleşme alanları”, diğer uçta, “yeni yoksul yerleşme alanları” biçiminde somutlaştırılabilecek, kent içi “yerleşme kutuplaşması”nı oluşturmaktadır. Çoğu zaman bu birbirinden farklı yaşama alanlarının oluşumunun aynı sürecin parçaları olduğu gözden kaçmaktadır. Bu nedenle de, kent hukuku dışı gelişmenin yarattığı sorunların kaynağı olarak sadece alt ve orta gelir gruplarının yerleşme biçimleri ve yerleşme alanları gündeme gelmektedir.

“Yeni zengin yerleşme alanlarında yaşayanların” formel kentsel sistem ve kurumlarla eklemlenmeleri ya da temel gereksinimlerini ticarileşmiş kurumlar aracılığıyla çözümleyebilmeleri daha kolaydır. Buna karşılık, alt gelir gruplarının yerleştiği alanların, kentsel sistemle bütünleşmeleri çok zor olmakta ve bazen mümkün olamamaktadır. Bu bağlamda, bugüne kadar uygulanan popülist politikaların da kentsel eşitsizliklere katkıda bulunduğu açıktır.

Gecekondu alanlarındaki yaşam kalitesinin düşüklüğü sadece altyapı sorunla-



rıyla kısıtlı değildir. Bu alanlarda yaşayanların günlük yaşamlarını sürdürebilmele-ri için gerekli olan asgari düzeydeki sağlık, eğitim, sosyal hizmet, güvenlik, adalet gibi temel örgütlenme ve vatandaşlık haklarından yararlanmalarının koşulları da çok farklıdır.

Kadınların kentsel eşitsizlikten erkeklere oranla daha fazla etkilendiği söylenebilir. Önümüzdeki çeyrek asırda işgücü piyasasında meydana gelecek olan değişimler, önlem alınmadığı takdirde, bu eşitsizliği daha da artıracaktır.

Ev kadınlığından iş yaşamına geçişin özellikle, alt ve orta gelir grubuna mensup kadınlar için sonuçlarının sarsıcı olması da söz konusudur. Bütün kadınların iş yaşamına, hem erkeklerle, hem de eğitim görme olanağına sahip olan diğer kadınlarla ücret ve çalışma koşulları bakımından eşit koşullarda katılmaları, ancak iş yaşamı hakkında bilgi sahibi olmaları ve yeni teknolojilere uygun hünerlere kavuşmalarıyla mümkün olabilecektir. Bunu sağlamanın ilk ve en önemli koşulu tüm eğitim kurumlarının, ilköğretim kurumlarından başlayarak yeniden düzenlenmesidir.

Ancak bunun yanı sıra, çeşitli nedenlerle eğitim sistemi dışında kalmış kadınlara hüner aktarma olanağı sağlayacak, alternatif eğitim modellerinin geliştirilmesi de önemlidir. Alternatif eğitim modelleri geliştirilmesinde özellikle sivil toplum kuruluşlarına önemli bir rol düşmektedir.

Bütün bunların yapılamaması durumunda, kadınların önemli bir çoğunluğunun “işsizlik”, ya da “niteliksiz işlere mahkum olma” seçenekleriyle karşı karşıya kalacakları açıktır. Bu durumda “eğitimli ve nitelikli iş sahibi” olanlarla, “eğitimsiz ve niteliksiz işlerde” çalışanlar arasında, gelir, toplumsal konum ve yaşam biçimi bakımından mevcut olan kutuplaşmayı önemli ölçüde arttıracaktır.

Diğer taraftan, son dönemlerde kamu kaynaklarında çeşitli nedenlerle oluşan daralmalar nedeniyle, bu alanlarda yaşayanların “devletten” umutlarını kesmeye başladıkları ve kendi içlerine kapanarak, kendi önceliklerine göre, gereksinmelerini karşılamaya çalıştıkları görülüyor. Son dönemlerde kamunun bu alanlara gösterdiği ilgi azalmakta ve bu alanlarla ilgili genel ve kapsamlı düzenleme programları gündemden düşmektedir. Bunda, küresel düzlemdeki yeni eğilimlerin, özellikle, “devletin küçültülmesi” söyleminin etkisi olduğu açıktır. **Bu bağlamda, devletin küçültülmesi söyleminin refah toplumu kurumlarını oluşturmuş toplumlardaki etkisiyle Türkiye gibi refah kurumlarını oluşturamamış toplumlardaki etkisinin farklı olduğuna dikkati çekmek gerekir.** Türkiye’de kamusal harcamalarda oluşan daralmadan ve özellikle eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinin piyasaya terkedilmesinin sonuçlarından en çok etkilenecek olanlar düşük ge-

lir gruplarıyla gecekondu alanlarında yaşayanlardır. Benzeri eğilimler başka ülkelerde de yaşanmaktadır. Dolayısıyla, devlet ekonomik aktiviteden çekilirken toplumsal hizmetlerden tüm kesimlerin asgari düzeyde de olsa yararlanmaları için mekanizmalar oluşturulmalıdır.

**“Gecekondu sorunu” diye algılanan ve kentsel eşitsizliklere neden olan sorunların çözümü sadece yeni gecekonduların yapımının engellenmesinden geçmiyor. Bugün, büyük kentlerin yaklaşık yarıya yakınının yaşamaya devam ettiği bu alanlarda yaşayan ve gittikçe içlerine kapanma eğilimi gösteren grupların yaşam düzeylerinin yükseltilmesi ve kentsel sistemle bütünleşmeleri için gecekondu sorunun sistematik ve kapsamlı bir şekilde ele alınmasına gerek vardır.**

#### **3.4.4 İkinci Nesil Gecekondu Gençliği**

Gecekondu sorunu olarak bugüne kadar yaşadığımız süreçten en çok etkilenen grubun çocuk ve gençler olduğu çoğu zaman dikkatlerden kaçıyor. Bu gençlik grubunun sorunlarının farkedilmesi ve bunlara sistematik ve profesyonel çözümler aranması önümüzdeki dönemi de ilgilendiren çok önemli bir konudur. Bu alanlarda yaşayan iki farklı gençlik grubundan söz edilebilir. Bunlardan ilki, çocukluk ve gençlik dönemlerini köy, kasaba ya da küçük kentlerin geleneksel değerlerinin aktarıldığı ortamda geçiren ve birinci nesil göçedenler olarak tanımlayacağımız gruptur.

**Birinci nesil göçedenler** sosyalizasyon süreçlerini, “geleneksel aile ve akrabalık ilişkileri” içinde yaşadılar ve bu ortamda edindikleri beceri ve değerleri kent ortamına taşıdılar. Bu çocuk ve gençlerin de, göç süreciyle kentlere, özellikle büyük kentlere geldiklerinde, gerek iş piyasası ve gerekse kentin diğer alanlarına uyum sorunuyla karşılaştıkları ve bu sorunların çözümüyle ilgili hiçbir kurumsal düzenlemenin olmadığı bilinmektedir.

Özellikle, göçettikleri sırada, kentsel ortama uygun beceriye ve diğer birikimlere sahip olmayan düşük gelir grubundan ailelere mensup olan çocuk ve gençler, tamamen tesadüflerle ya da tanıdıklık ilişkilerinin sağladığı olanaklarla iş piyasasına dahil olmuşlardır.

İlkokul sonrası eğitim sisteminin dışında kalan bu gençlere mesleki eğitim veren en eski ve tek kurum olan “çıraklık kurumu”nun yeni teknolojiler ve artan nüfus baskısı nedeniyle çökmüş olması bu konuda ortaya çıkan en önemli sorunlardan biridir. Diğer taraftan, son dönemlerde artan “çocuk çalıştırma” sürecinin öz-

gün yapısı çalışan çocuk ve gençlerin mesleki eğitim almalarını engellemektedir. Ancak, bu konunun ne aileler, ne devlet, ne de bu emeği istihdam edenler bakımından önemli bir sorun olarak kabul edilmediği, aksine bunun toplumun çeşitli kesimleri tarafından desteklendiği gözlenmektedir. Bu arada, kentlere yerleşme telaşını çeşitli mücadelelerle yaşayan birinci nesile mensup olanların, kendi birikimlerini, kültürlerini, değerlerini ve deneyimlerini, kendi çocuklarına aktarıp aktarmıyacakları da tartışma konusudur.

Bu nedenle, **gecekondulaşmanın gerilimli ortamında yetişen ikinci nesil çocuk ve gençlerin konumunun anne ve babalarından çok farklı olacağı açıktır.** Daha önceki bölümlerde de açıklandığı üzere gecekondu alanlarındaki gündelik yaşam, ne köy ne de kentsel alanlardaki yaşama benzemektedir. Bu alanlarda hayat sürekli olarak mücadele ve zaman zaman çatışmalarla kurulmakta ve bu ortamda yaşayan çocuk ve gençler anne ve babalarının yaşadığı sorunlarla yüzyüze kalmaktadır. Dolayısıyla bütün bu gerilimlerle içiçe yaşayan çocukların sosyalizasyon süreçleri ebeveynlerinden çok farklıdır.

Bu alanlarda yetişen çocuklara “ilköğretim” dışında hiçbir kurumsal hizmetin götürülüyor olması ve eğitim kurumlarının varolan sorunlara duyarlı ve profesyonel kadrolara sahip olmaması çok önemli bir sorun olarak algılanmalıdır. Devlet, çocuk ve gençlerle ilgili birçok sorunu “topluma” ve “aile ve akrabalık ilişkileri”nin alanına terketmektedir. Ancak, burada yaşayan yetişkinlerin, iş, konut ve gündelik yaşamı idame ettirme gibi yaşamsal sorunlarla uğraşmaktan çocuklarına ayırabilecekleri vakit bulamadıkları da açıktır. Daha da önemlisi, bu ailelerin büyük şehir ortamında çocuk yetiştirmenin kuralları hakkında yeterli bir deneyime sahip olmadıkları da bir gerçektir.

Ailenin yükünün çok olduğu, toplumsal denetimin olmadığı, eğitim ve diğer toplumsal hizmet kurumlarının oluşmadığı bu alanlarda yetişen çocuk ve gençlerin televizyon ekranı, sokak ve bu mahallelerde oluşan enformel dayanışma ilişkilerinin etkilerinden başka seçenekleri yoktur. Dolayısıyla “ailenin” alanına gönül rahatlığıyla terkedilmiş bu çocukların, ebeveynlerinden çok, sokaklarda oluşan gençlik gruplarından, ya da kentlerde oluşan yeni dinsel ya da etnik gruplaşmalardan etkilenmeleri ihtimali çok daha fazladır.

Bu alanlarda zaman zaman ortaya çıkan ve önümüzdeki dönemde artması ihtimali olan bazı “gençlik” sorunların çözümünü, zaten taşıyamayacağı bir yükü üstlenmiş olan “ailelere” yüklemekten vazgeçilmelidir. Diğer taraftan, **ailelerin taşıyamadığı sorunların “polisye” önlemlerle çözümlenemeyeceğinin algılan-**

**ması ve bu alanlarda yaşayan çocuk ve gençler için gerekli etkin ve nitelikli eğitim ve sosyal hizmet kurumlarının acilen oluşturulması gerekmektedir.**

### **3.5. Yarının Gündemi: Toplumsal Yaşam Kalitesinin Yükseltilmesi**

Nüfus artış hızının düştüğünün farkedildiği bugünlerden yarına baktığımızda öncelikli gündem maddesinin hızlı toplumsal dönüşüm sonucu farklılaşmış ve çeşitlenmiş talepleri karşılayabilecek etkin ve demokratik kurumsal düzenlemeler olduğunu söyleyebiliriz. Bu etkin ve demokratik kurumsal düzenlemelerin toplumsal yaşamın siyasal, idari, eğitim, iş yaşamı ve gündelik yaşamıyla ilgili her alanı için gerekli olduğu açıktır. Bu düzenlemelerin gerçekleştirilmesi toplumsal yaşamımızın kalitesinin de yükseltilmesine katkıda bulunacaktır.

Ortak kamusal yaşama yönelik düzenlemelerin yapılmasının çok da kolay olmadığı ve bu düzenlemelerin önünde birçok yapısal ve konjonktürel engelin olduğunu gerçekçi olarak belirtmeliyiz. **Yapısal engellerin arasında, geleneksel devlet anlayışının oluşturduğu siyasal ve yönetsel yapının, cemaatçi toplumsal ilişkiler sisteminin ve bunun yarattığı muhafazakar değerler sisteminin yattığı açıktır.**

Ancak, son dönemlerde, bugüne kadar oluşan sorunların çözümünün bazı radikal ve akılcı adımlara bağlı olduğu konusunda, toplum kesimleri arasında bir tür toplumsal uzlaşma oluşmaktadır. Hemen bütün toplum kesimlerinde gözlemlenebilen bu arayış çabaları ve yeniden düzenleme istekleri, bütün engellere karşın, geleceğe umutla bakılmasında etkili olmaktadır. Bu bağlamda özellikle “devletin küçültülmesi” söyleminin üzerinde durulması gerekmektedir.

“Devletin küçültülmesi” söyleminin toplumumuzda “devletin ekonomik yaşamdan çekilmesi ve kuralları kamusal olarak düzenlenmiş olan bir piyasa ekonomisinin geliştirilmesi” olarak yorumlanarak, genel bir destek ve kabul gördüğü bilinmektedir. Ancak, bu söylem sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, adalet ve sosyal hizmet gibi alanların tamamen kendi haline terkedilmesi olarak yorumlanmamalıdır. Geleneksel devlet hizmetlerini asgari düzeyde bile olsa tüm yurttaşlarına sağlayamamış olan toplumlarda, devlet bu alanları terkederken özel sektörün bu boşluğu doldurmasına elverecek yeterli teşviklerin sağlanamamasının yaratacağı olumsuzlukların tahmin edilmesi güç değildir. Türkiye gibi refah toplumunun kurumlarını

oluşturamamış bir toplumda, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal hizmet kurumları gibi düzenlemelerin geciktirilmesinin toplumsal yaşam kalitesinin geliştirilmesinin önünde oluşan en büyük engel olabileceğinin algılanması gerekmektedir.

Genel olarak, yeni küresel eğilimlerin sonuçlarından birinin hemen bütün toplumlarda kutuplaşmanın artması olduğu biliniyor. Bu kutuplaşmanın izlerini bizim toplumumuzda da somut olarak gözlemlemek mümkün. Kutuplaşmanın iki ucundaki grupların farklı biçimlerde etkileneceği açıktır. Hiçbir kurumsal düzenlemenin yapılmaması, toplumdaki bazı muhafazakar ve cemaatçi dayanışmacı eğilimleri daha da arttıracaktır. Özellikle düşük gelir grupları için, bir taraftan aile ve akrabalık ilişkilerinin yükü katlanarak artacak, diğer taraftan, varolan dinsel, kültürel ve etnik dayanışma grupları daha da güçlenerek, içe kapanma sürecine girebileceklerdir. Aile kurumunun yükünün artmasının yaratacağı sorunların yanı sıra, dayanışma gruplarının etkinliğinin artmasının siyasal etkilerinin boyutlarını tahmin etmek o kadar da güç değildir.

Bu nedenle, toplumsal yaşamımızın kalitesinin artırılması için önümüzdeki dönemde atılacak adımlarda küresel eğilimlerin Türkiye'nin somut koşulları içinde değerlendirilmesinde ve düzenlemelerin evrensel ilkelere uygun fakat yerel eğilimleri ve gereksinimleri de dikkate alınarak yapılmasında yarar vardır.

### **3.5.1. Yetişkin Nüfus Sorunu**

Bu raporun birinci bölümündeki nüfus projeksiyonlarının da gösterdiği gibi önümüzdeki yirmi beş yıl içinde “çocuk ve genç nüfus” gerek oran gerekse sayısal olarak artış göstermeyecektir. Bu nedenle özellikle çocuk ve genç nüfus için ayrılacak kaynakların ve yapılacak düzenlemelerin, yaşam kalitesini artırıcı yönde oluşturulabilmesi için serinkanlılıkla tasarlanması gerekmektedir.

Bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin ailenin yükünü azaltıcı yönde olmasında yarar vardır. Bu bağlamda, çeşitlenmiş ve farklılaşmış bir toplumdaki “aile”nin varlığını sürdürebilmesi için, üstlenebileceği yükümlülüklerin sınırlarının farkına varılmasında yarar var. Bu bağlamda, çocukların, sağlık, eğitim ve sosyalizasyonu için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması önemli bir konudur. Bu kurumların ailelerin gelir ve toplumsal konumlarına göre farklılaşmış kurumlar olabilmesi söz konusu olabilir. Örneğin, bazı gelir grupları için bu kurumların, ticari kurumlar olması da mümkündür. Ancak, konunun özelliği nedeniyle işleyişin ve etkin denetimin kamusal olarak düzenlenmesi gereklidir.

Uzun zamandan beri ülkenin önemli bir gündem maddesini oluşturan “çocuk

ve genç nüfusla” ilişkili olarak yapılacakların toplumda kolaylıkla karşılık bulacağı açıktır. Ancak, Türkiye’nin gündemine yeni girecek olan “yetişkin ve yaşlı nüfus” sorunu için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu rapordaki nüfus projeksiyonlarından anlaşılacağı gibi Türkiye “genç nüfus yapısından yaşlı bir nüfus yapısına” geçiş sürecini yaşayacaktır.

Bu raporun son bölümünde de belirtildiği üzere, önümüzdeki dönemde yetişkin nüfusun iş piyasasıyla uyumu konusu önem kazanacaktır. Türkiye’de uzun zamandan beri işgücü arzı, genç nüfusta yaşanan artışının verdiği olanaklarla yenilenbilmiştir. Ancak, önümüzdeki dönemde işgücü arzındaki artışın, göreceli olarak daha ileri yaşlara kayması söz konusudur.

Bu bağlamda, özellikle çocuk yaşta eğitim dışında kalmış olan kadınların ve çocuk yaşta çalışmaya başlayan ancak, hiçbir hüner kazanamadan yetişkinliğe ulaşan grupların sorunları daha da belirginleşecektir. Bugün, aynı nitelikteki hanelerin, yüksek doğurganlığın verdiği göreceli avantajla özellikle erkek çocuklarını iş piyasasına göndererek hane gelirini yükselttikleri bilinmektedir. Ancak, düşmekte olan doğurganlık nedeniyle, önümüzdeki dönemde yetişkinler aynı olanağa sahip olamayacaklardır.

Bu nedenle, geçmiş dönemde ve şimdi çocuklar için yapamadığımızı, önümüzdeki dönemde yetişkinler için yapmak durumunda kalmamız söz konusudur. Bu bağlamda, hem beceri sahibi olan ancak yeni teknolojilere uyum sağlayamayan yetişkinler için “yeniden eğitim” kurumlarının, hem de hiç beceriye sahip olmadan yetişkinliğe ulaşmış olanlar için “beceri kazandırıcı eğitim” kurumlarının geliştirilmesinde yarar görülmektedir.

### **3.5.2. Yaşlı Nüfus Sorunu**

Bu çerçevede içinde önümüzdeki dönemde belirginleşecek bir başka sorun alanı ise “yaşlı nüfus sorunu” olacaktır. Aslında bu sorun, şu anda da varolan bir sorun olmakla beraber, henüz nüfus grubu olarak küçük bir dilimi kapsamakta ve diğer sorunların gürültüsü içinde sesini pek duyuramamaktadır.

Bugün, çok genç bir toplumda, yaşlı olmanın zorluklarını çok şiddetli bir şekilde yaşayan yaşlılar, neredeyse bir azınlık grubu gibi yaşamaya çabalamaktadırlar. Neredeyse tamamen gençliğe endeksli bir toplumda yaşamaya çalışan yaşlılar için toplumca sağlanan tek kurum “aile ve akrabalık ilişkileri”dir. Bugün, geleneksel değerler sisteminin ve aile yapısının “yaşlıları” koruduğu varsayılmakta ve “yaşlılık” ancak “ailesiz ve kimsesizler” için bir sorun olarak kabul edilmektedir.



Çıplak gözle algılanan tek yaşlı grubu olan “emeklilerin” durumu bile sadece “maaş kuyruğu dramları” ile gündeme gelmektedir. Erken emeklilik olanakları ve genç nüfusun rekabetçi baskısıyla erken yaşta çalışma yaşamından çekilen bu nüfus grubunun durumunun, geçmişteki birikimlerine, “ailelerine” ve “sosyal güvenlik kurumlarının” geleceğine bağlı olduğu açıktır. Ancak, bu olanaklara da sahip olmayan ve tamamen “aile ve akrabalık ilişkilerinin” alanına terkedilmiş olan yaşlılar da vardır. Bu yaşlı grubunun bugünkü zorlu yaşam koşullarıyla aile içindeki konumları hakkında çok fazla bilgi sahibi değiliz.

Bu noktada, İstanbul’da yapılmış olan bir alan araştırmasının sonuçları ilginçtir. Bu alan araştırması sırasında kente yeni yerleşen grupların konut, iş ve yerleşme telaşı içinde çocuklarına ayıracak vakit ve kaynak bulamadıklarından söz edilmişti. Aynı grubun, “yaşlılarına” ne ölçüde kaynak ve vakit ayırabileceklerini tahmin etmek güç değildir. Bu bağlamda, köyle ilişkisi süren bazı haneler için çoğu zaman, işgöremez durumda olan yaşlıları “köye göndermek” çözüm yollarından biri olmaktadır. Söz konusu araştırma sırasında, gidecek yeri olmayan “yaşlı çiftlerin, ya da dulların” kendilerini dayanışma ilişkilerinin dışında kalmış, yalnız ve terkedilmiş hissettikleri de görülmüştür.

Önümüzdeki dönemde sayıları sürekli artacak olan “yaşlı nüfus”un sorunlarının hızla büyümesi ve algılanabilir hale gelmesi söz konusudur. Bu bağlamda, “emeklilik” kurumunun islah edilmesi önemlidir. Ancak, bu düzenleme tek başına bu sorunun çözülmesinde yeterli olmayacaktır. Özel bir yaş grubu olan “yaşlı nüfus”la ilgili, özel ve profesyonel kurumların geliştirilmesinin gerekli olduğu açıktır. Bunun yanı sıra toplumda varolan bazı önyargıların da değişmesine katkıda bulunmak gerekir. Bu bağlamda, yaşlı nüfus sorunun sadece “ailesiz, kimsesiz ya da terkedilmiş yaşlılarla” sınırlı olmadığı ve bu sorunun daha genel bir sorun olduğunun algılanmasında yarar vardır.

### 3.5.3 Kültür Grupları ve Etnik İlişkiler

“Medeniyetler beşiği” olarak adlandırılan Anadolu’nun kültürel açıdan zenginliğini oluşturan kültür gruplarının varlığı bilinmekle beraber bu konu üzerinde yapılmış çok az çalışma mevcuttur. Ancak, işaretlerini toplumumuzda da gözlemlediğimiz **küresel eğilimler, farklı kültürler arasındaki ilişkileri arttırarak, yerel kültür gruplarını belirginleştirmekte ve “kültürel kimlik” konusunu günümüzün önemli temalarından biri haline getirmektedir.** Bu nedenle, bu konunun Türkiye için de önümüzdeki dönemin kaçınılmaz temalarından biri olacağının vurgulanmasında yarar var.

Kültür grupları, aynı coğrafyada yaşadığı halde, farklı dinlere, farklı inançlara, farklı dillere, farklı geçmişlere, ya da farklı yaşam biçimlerine sahip olduklarına inanan gruplardır. Kültür gruplarının varlığı çok eskiye dayanmasına rağmen bunun farkedilmesi için farklı grupların birbiriyle ilişkiye geçmeleri gereklidir. Bu bağlamda, özellikle göç olgusu farklı kültür gruplarının birbirlerini algılamaları yönünde oldukça önemli etkileri olan bir süreçtir.

Türkiye'nin yaşadığı yoğun kitlesel iç ve dış göç, çeşitli kültür gruplarını yaşadıkları yerlerinden uzaklaştırmış ve farklı kültür gruplarının birbiriyle ilişkiye geçmesine neden olmuştur. **Yoğun göç sürecini yaşamış olan bazı toplumlarda yapılan araştırmalar kültürel kimliğin varlığının kendi başına sürtüşme nedeni olmadığını, sürtüşmenin ancak ayrımcılığın olduğu durumlarda ortaya çıktığını gösterir. Yani, kültürel kimlikleri nedeniyle sistematik olarak ayrımcılıkla karşılaşan grupların “etnik grup” haline dönüşmeleri söz konusu olabilmektedir.**

Türkiye'nin çeşitli bölgelerinden farklı yaşam biçimlerine sahip grupların kentlere göç ettiği ve kentlerde birlikte yaşadığı bilinmektedir. Diğer taraftan, bu farklı kültür grupları kendi aralarında akrabalık ve hemşehrilik gibi dayanışma ilişkileri kurup, bu gruplaşmalar aracılığıyla kendi kültürlerini yaşatmaya çalışmaktadırlar.

Bugüne kadar yaşanan deneyim, bu birbirinden farklı kökene sahip grupların kente yerleşirlerken aralarında fazla sürtüşme olmadan çoğu kez birbirleriyle dayanışma içinde yaşadıklarını göstermektedir. Bu bağlamda, gecekondü hareketlerinin kente göç eden bu farklı grupları, kent içinde “ortak sorun” etrafında birleştiren toplumsal hareketler olduğu da ifade edilmektedir.

Son dönemlerde, bazı kültürel kimliklerin kentlerde yeni ilişkiler kurarak ve yeni biçimler alarak belirginleşmeye başladığı görülüyor. Ancak, bu konular siyasal açıdan uzun süreden beri tabu olarak kabul edildiğinden çoğu zaman açık bir gerçeklik olarak tartışılması önlenmektedir. Ancak, bir taraftan bazı kültürel kimliklerin siyasal, ideolojik nedenlerle “yok” kabul edilmesi, diğer taraftan bazı kültür gruplarının kendilerini sistematik olarak dışlanmış hissetmeleri bu gerçekliği ortadan kaldırmadığı gibi bu grupların daha da belirginleşmelerine neden olmaktadır.

Diğer yandan, kentlerde ortak gündelik yaşamın kurulmasında sistematik ve düzenli bir kurumsal düzenlemenin yapılmamış olmasının hemşehri gruplaşmalarını aşip inanç gruplarını kapsayan “cemaat türü” örgütlenmelerin artmasında ve “cemaat türü” örgütlenmelere bırakılan alanın genişlemesinde önemli etkisi olduğu açıktır. Bu çerçevede içinde, son dönemlerde belirgin olarak gözlemlenen ve kendi-

lerini ayrımcılıkla karşı karşıya kalmış hisseden, “sünni cemaat” örgütlenmelerinden, “Alevi” örgütlenmelerinden ve “Kürt” kimliklerinden söz etmek mümkündür. Kentsel alanlarda yapılan gözlemler, herbiri heterojen gruplardan oluşan bu farklı inanç ve kültür gruplarının, zaman zaman, çok kimlikliliğin verdiği olanaklarla, birbirleriyle içiçe girebildiklerini de göstermektedir. Örneğin, Aleviler için Türk ya da Kürt kimlikleri, Kürtler için Alevi ya da Sünni kimlikleri, Sünniler için heterojen olan kültürel kimlikleri, tek ve sınırları kesin çizilmiş bir kimlik etrafında toplanmayı önleyici etkiler yapabilmektedir. Ancak, toplumda bugün varolan gerilimler bunun bir dereceye kadar etkili olabildiğini ve konunun siyasal gündemimize yerleştiğini göstermektedir.

Yıllarca tabu kabul edilmiş “kültürel kimlikler” konusunda tartışmadığımız için politika üretmekte de oldukça acemi olduğumuz açıktır. Diğer yandan, bu konularda toplumda varolan gerilimlerin azaltılmasının bir yolunun geç kalmadan bulunması gerekmektedir. Bu konu tıpkı dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de önümüzdeki dönemin kaçınılmaz gündem maddelerinden biri olacak ve zorunlu olarak çözümlenme yoluna girecektir.

**Bunun için, “ulusal kimlikle ulusçuluğu”, “kültürel kimlikle etnikçiliği” ayırdeden, “ulusal kimliği”, yurttaşlık, siyasal haklar ve görevler olarak tanımlayan ve “kültürel kimliği” ise kültürel kimlik ve çoğulculuk olarak algılayan bir toplum olma yönünde somut politikalar üretilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, “cemaatleşmeyi” azaltıcı, seküler ve formel kurumların, örgütlenme ve dayanışma olanaklarının hızla geliştirilmesinde yarar vardır.**

### **3.5.4 Yabancı Nüfus ve Göç Sorunu**

Türkiye tarihsel ve coğrafi konumu nedeniyle çeşitli dönemlerde nüfus mübadelesi yoluyla farklı kültür gruplarının giriş ve çıkışlarına sahne olmuştur. Son otuz kırk yıldır ise daha çok dışarıya işçi göçü vererek kendini “dışa göç veren ülke” olarak tanımlamıştır.

Ancak, son dönemlerdeki gelişmeler Türkiye’nin uluslararası göç hareketleri içindeki konumunu değiştirmeye başlamıştır. Bugün artık yurtdışındaki “işçiler” yerleşikleşmiş, buna karşılık Türkiye “göç alan ülke” konumuna geçmeye başlamıştır.

Son dönemlerde Türkiye’ye yönelen yabancı nüfus hareketleri, nitelik ve hukuksal konum olarak, geleneksel olarak alışık olduğumuz “muhacir” sorunundan

oldukça farklı bir nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda uluslararası ilişkilerimizi de etkileyen üç farklı nüfus hareketinden söz etmek mümkündür. Bunlardan birincisi son dönemlerde çeşitli bölge ülkelerinden gelen “mülteci” gruplarıdır. Bu zorunlu göç grupları alışık olduğumuz “muhacir” gruplarından, köken, göç nedeni, hukuksal konum ve göçle ilgili beklentiler bakımından farklıdırlar.

Türkiye’ye yönelen ikinci grup yabancı nüfus hareketi ise yine bölge ülkelerinden ve hatta Asya ve Afrika ülkelerinden gelen ve Türkiye’yi geçici olarak yaşanacak bir “transit ülke” olarak gören ve Batı Avrupa ülkelerine göç etmek isteyen zorunlu ya da kaçak nüfus hareketidir. Son dönemlerde sıkça rastlanan kaçak yabancı nüfusun ülkede bir süre kaldıkları, zaman zaman kaçak işçi olarak çalıştıkları ve çeşitli yollardan başka ülkelere gitmenin yollarını aradıkları bilinmektedir.

Üçüncü yabancı nüfus hareketi ise daha çok ekonomik nedenlerle ülkeye gelen yabancı nüfustur. Bu nüfus gruplarının çoğu zaman ülkeye turist olarak geldikleri tarım, inşaat, turizm ve eğlence gibi bazı alanlarda “yabancı kaçak işçi” olarak çalıştıkları ya da “bavul ticareti” yoluyla hayatlarını kazanmaya çalıştıkları bilinmektedir.

Bu bağlamda Türkiye’nin henüz algılamadığı “dış göç alan ülke” konumuna dönüşme sürecinin hızlanarak artacağını tahmin etmek güç değildir. Önümüzdeki dönemde gerçekleşeceğini bildiğimiz demografik dönüşüm sürecinin etkisiyle ülkeye “yabancı işçi akımının” artarak devam etmesi de mümkündür.

**Türkiye’de önümüzdeki dönemde önemli gündem maddelerinden birini oluşturacak “yabancı nüfus” sorununun ülke içi toplumsal, ekonomik ve siyasal dengeler ve uluslararası ilişkiler bağlamında dikkate alınmasında, tutarlı bir “dış göç politikasının” oluşturulması ve buna uygun yasal düzenlemelerin yapılmasında yarar vardır.**

## KAYNAKÇA

- Andrews, P.A. 1992. Türkiye’de Etnik Gruplar (çev. M.Küpüşoğlu) ANT Tüzm zamanlaryayıncılık. İstanbul.
- Asiama, S.O. 1985 “The Rich Slum Dweller. A problem of Unequal Access” International Labour Review. Vol. 124. No:3. Pp: 353-362.
- Ayata,S. ve A.G. Ayata: 1996. Konut, Komşuluk ve Kent Kültürü. T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. Ankara.
- B.K.S.H.M. 1993. Gecekondularda Ailelerarası Geleneksel Dayanışmanın Çağdaş Organizasyonlara Dönüşümü. Başbakanlık Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı Yayını. No: 75. Ankara.
- BMKP: 1998. İnsani Gelişme Türkiye Raporu 1997. Ankara.
- D.P.T: 1991. Gecekondu Araştırması. DPT. Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı Yayını. Ankara.
- DİE: 1996: Türkiye Nüfusu (1923-1994) Demografi Yapısı ve Gelişimi. Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını No: 1839. Ankara.
- DPT 1996: İllerin Sosyo-Ekonomi Gelişmişlik Sıralaması Araştırması. Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü. Yayın No: 2466. Ankara.
- Eckstein, S. 1990: “Urbanization Revisited:Inner City Slum of Hope and Squatter Settlement of Despair” World Development. Vol.18.No.2 . pp. 165-181.
- Erder, S. ve K.Lordoğlu: 1993. Geleneksel Çıracılıktan Çocuk Emegine: Bir Alan Araştırması. Friedrich Ebert Vakfı Yayını. İstanbul.
- Erder, S: 1996. İstanbul’a Bir Kent Kondu:Ümraniye. İletişim Yayınları. İstanbul.
- Erder, S: 1997. Kentsel Gerilim. Um:ag Vakfı Yayını. Ankara.
- Erder, S: 1997; “Kentleşme ve Eğitim” Temel Eğitim: Bilim, Eğitim ve Toplumsal Gelişme. Türkiye Bilimler Akademisi TÜBA Bilimsel Toplantı Serileri No:8. Ankara. S: 49-56.
- Gedik, A. 1994: “Türkiye’de İç Göçler 1965-85. Bazı Varsayımların Sorgulanması”. Kent, Planlama, Politika ve Sanat. Tarık Okyay Anısına Yazılar. ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını. Ankara. Birinci Kitap.
- Gedik, A.: 1996. “internal Migration in Turkey, 1965-1985: Test of Some Conflicting Findings in the Literature”. The Australian National University Working Papers in Demography No:66. Canberra.
- Güvenç, M. ve Işık, O. 1996: “İstanbul’u Okumak” Toplum ve Bilim. N.71. Kış 1996. 6-58.
- HÜNEE: 1994; Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması 1993. Hacettepe Nüfus Etüdleri Enstitüsü, Sağlık Bakanlığı ve Demographic Health Surveys Macro International Inc. ortak yayını. Ankara.
- Kıray, M.B. 1982. “Sosyal Yapı ve Nüfus Etkileşimi” Toplumbilim Yazıları. Gazi Üniversitesi Yayını. Ankara. S. 21-30.
- Köksal, S ve F. Özbay.: 1987. Marmara Bölgesinde Nüfus, Kentsel Gelişme ve Yerleşme Örüntüsü. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği için hazırlanan yayınlanmamış Rapor. İstanbul.
- Köksal, S. ve N. Kara:1990. “1980 Sonrasında Yerel Siyasetin Örgütlenmesi” Toplum ve Bilim. No:48-49. Kış ve Bahar 1990.
- Köksal, S.: 1990. “Ticarileşen Gecekondu ve Kent Yöneticileri” Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Kıray’a Armağan Sayısı. Cilt:VII Sayı 1-2. S: 260-276.
- Öncü, A: 1988: “The Politics of the Urban Land Market in Turkey” International Journal of Urban and Regional Research. V.12 n: 1. P: 38-64.
- Özbay, F.: 1997. “Migration and Intra-Provincial Movements in İstanbul Between 1985-1990”. Boğaziçi Journal . Vol: 11. Number: 1-2. P:115-150.
- Shorter, F.C. :1997. “Türkiye’de Nüfus Bilgisi Konusunda Kriz Var.” Birikim Dergisi . Eylül 1997. Sayı: 101. S: 74-86. İstanbul.
- Shorter, F.C. and M. Macura: 1982. Trends in Fertility and Mortality in Turkey, 1935-1975. National Academy Press. Washington.
- TETTV.: 1998. Türkiye’de İçgöç. Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını. İstanbul
- UNDP. 1996. Human Development Report 1996.Turkey. Ankara.

# B Ö L Ü M

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ :  
1998-2023





# TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ: 1998-2023

## 4.1. Giriş

Benimsenen yirmibeş yıllık perspektif, bu çalışmada işgücüne katılımın ve istihdamın sektörel dağılımının ana hatlarıyla belirlenmesi ile yetinilmesini zorunlu kılmaktadır. Bunun için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerinden yararlanmak gerekmektedir.

İzleyen alt bölümlerde, sırasıyla, beşeri sermaye ve işgücüne katılım incelenecek ve işsizliğin önemli bir bileşkesi olan kadınların işgücüne katılımı üzerinde durulacaktır. Kadınların ayrıca incelenmesinin nedeni, erkekler ve kadınlar arasındaki, ortalamada kadınlar aleyhine olan nitelik (eğitim ve iş deneyimi) düzeyleri ile cinsiyetler arasındaki mesleksi seçimlerdeki farksalardan dolayı, kadınların işgücüne katılımının erkeklerle göre değişik özellikler arz etmesidir. İlk iki alt bölümde, tüm ülkelerde yaşanan ve yaşanmakta olan genel eğilimler açıklandıktan sonra, izleyen iki alt bölümde, yirminci yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran değişimler özetlenecektir. Bunlar da, teknolojik değişim ve küreselleşme olguları ile, nitelik dağılımındaki farklılaşmadan kaynaklanan, işgücü piyasalarında katmanlaşma eğilimi olgusudur. Bu konular incelenmeden, giderek dünya piyasalarına eklenmekte olan ve küresel gelişmelerden etkilenen Türkiye'nin istihdam açısından geleceği hakkında yorum yapılamaz.

### 4.1.1. Beşeri Sermaye ve İşgücüne Katılım

Böyle bir çalışmada ilk olarak işgücüne katılım sorusunun yanıtı aranmalıdır. Kim çalışıyor ya da çalışacak? Esasen çalışan sayısını ve çalıştıkları saatleri, yani arzı verilen ücret belirler. Mikroekonometrik olarak ücretin incelenmediği böyle bir çalışmada arz ve talep tahminlerinin uzun vade için nasıl yapılabileceği yeri geldikçe açıklanacaktır. Arzla talebin bakiyesi olarak işsizler bulunmuş olacaktır. İşsizler ağırlıklı olarak vasıfsız kişilerdir, pazara sunabilecekleri niteliklerin alıcısı yoktur (geçici ya da mevsimsel işsizlik kastedilmemektedir). Ekim-1994 DİE Hanehalkı İşgücü Anketi'ne (HİA) göre de %43'ü ilk kez iş arayanlardan (yani beşeri sermaye de eğitimle birlikte iki önemli faktörden biri olan 'deneyim'den yoksun olanlardan) oluşmaktadır.

Bu noktada, çok kısaca beşeri sermaye üzerinde durmak gerekiyor. İlgili literatürdeki temel bulgular, artan eğitim düzeyinin alınan ücreti olumlu yönde etkilediği ve işgücüne katılım oranlarını da arttırdığıdır. Bu bulgular hem sanayileşmiş

hem de gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir.<sup>1</sup> İkinci önemli beşeri sermaye bileşeni olan iş deneyimi için de aynı bulgular geçerlidir. Artan beşeri sermaye işgücüne katılımı arttırır, ücret dışı gelirlerin varlığı katılımı azaltır.

Hem kadınlar hem erkekler için yapılabilecek ortak saptamalardan sonra, kadınların işgücüne katılımının değişik özellikleri vurgulanmalıdır. Bu farklılıklar, ikinci bölümde yapılacak olan işgücüne katılım tahminlerinin neden erkekler ve kadınlar için ayrı ayrı yapılması gerektiğini gösterir. Öncelikle, ortalama olarak kadınların, işgücü pazarına sunulan nitelikler (eğitim ve iş deneyimi) açısından erkeklerden geride olduğu belirtilmelidir. Bunun yanısıra kadının işgücüne katılımında eşinin geliri rol oynamaktadır. Her iki cinsiyet için de evli veya bekar olmak katılımı etkilemektedir. Kırsal kesimde veya kentte yaşamak ise kadınlar için baskın olan bir farkı ortaya koymaktadır. Kırsal ve kentsel ücret ve iş statüsü farklılığı katılım oranlarını etkileyen önemli faktördür. Ancak, tekrar ve önemle vurgulanacak nokta, her iki cinsiyet için creti ve katılımı belirleyen temel faktörün beşeri sermaye olmasıdır.

#### **4.1.2. Kadınların İşgücü Piyasası Seçimleri**

1980'lerde ortalama olarak ABD'nde yaşayan genç ve orta yaşlı kadınların %37'si çalışmadı, %18'i yarı zamanlı, %45'i de tam zamanlı çalıştı. Türkiye'de ise, gelişmiş ülkeler için tipik oran olan %60-65'lik aktif kadın nüfusu oranına önümüzdeki yüzyılın ilk çeyreğinde ulaşılmayacak olsa da %40-45'lik oran tutturulacaktır. Bu kesimin dörtte bir ila üçte birinin de yarı zamanlı işlerde olması beklenebilir ki, bu da hem istihdamın artacak olduğu hizmetler sektörünün yapısına uygundur hem de ileri ülkelerde, küçük çocuğu olan kadınların bu tür istihdamı seçmelerinin yansımasıdır. Türkiye'de de durumun farklı olması beklenmez.

Gelişme sürecinde gözlenen, kadınların işgücüne katılım oranlarının "U" şeklinde olmasıdır. Başlangıçta bu oran tarım ve ücretsiz aile işçiliği nedeniyle çok yük-sektir, yani %80-85 civarındadır. Kırsal kesim zlp kente gelindiğinde işgücüne katılım oranları aşağı yukarı yarı-yarıya düşer. Daha sonra kentte (ve kırdaki) kadınların eğitim düzeyi arttıka kadınların evde oturmasının fırsat maliyeti artar ve işgücüne katılım oranları yeniden yukarı çıkar. Bu duruma yardım eden bir başka olgu erkeklerin eğitim düzeylerinin de artıyor olmasının geleneksel kadın-erkek rollerindeki değişime olumlu katkıda bulunmasıdır. İşgücüne katılım oranlarının yeni-

---

<sup>1</sup> *Nikaragua için bakınız. Behrman ve Wolfe (1984).*

den yükselmesi gelişmişliğin nisbeten ileri bir aşamasında görülür.

Kişi başına gelir arttıkça doğru orantılı olarak artan bir başka işgücü piyasası göstergesi de “beyaz yakalı” işlerin (profesyonel, idari, sekreteryası, vb.) istihdamdaki payıdır (sanayileşmiş ülkelerde %45-50 civarında). Beyaz yakalı işlerdeki bu artış da kadınların işgücüne katılım oranlarını olumlu etkiler.

Ekonomik aktivitenin (işgücüne katılım oranlarının) ülkeler arasında karşılaştırılması zor olmasına rağmen, kişi başına gelirin artması ile gözlenen kimi baskın örüntüler kabaca ayırt edilebilmektedir. Yukarıda kısaca bahsedilen işgücüne katılım oranları ve istihdamın dağılımı örüntülerini ortaya çıkaran çağdaş ekonomik neden ise, gelişmişlik düzeyi arttıkça, aile birimi temelli bir üretim paradigmasından, teknolojik ölçek ekonomileri nedeni ile, firma düzeyinde üretime kayılmasıdır<sup>2</sup>. Böylece, basit ve temel bir ölçüt olan kişi başına milli gelir kullanılarak, Türkiye’de, üstelik de erkek ve kadınlar için ayrı ayrı, işgücüne katılım oranları konusunda tutarlı tahminlerde bulunmak olasıdır. Gelişmişlerin deneyimleri bu konuda yol gösterici olmakla birlikte, tabiidir ki onların geçtikleri aşamalar aynen tekrarlanmayacaktır. Örneğin, Türkiye’de beyaz yakalı iş oranı ABD’nin 1920’leri seviyesindedir. Bu, seksen yıl sonra ABD’nin şimdiki durumunu yakalayacağız anlamına gelmez. Bu nedenle, hem gelişmiş ülkelerdeki hem de Asya’nın yeni sanayileşmekte olan ülkelerindeki gelişmeleri birlikte değerlendirerek tahminlerde bulunulmaktadır.

#### **4.1.3. Yirminci Yüzyılın Sonunda Ücretli Emek: Genel Dinamikler**

Yüzyılımızın sonunda, gelişme dinamikleri artık farklıdır. Teknolojik değişim nedeniyle sınai yapı değişmektedir. İşyerlerinin mevkileri, sahipliği ve yönetimi etkilenmekte; üretim ve dağıtımın organizasyonu artık bilginin, kaynakların, malzemenin ve insanların günlük ticaret için bile ulusal sınırları kolaylıkla geçebiliyor olmasına göre yapılmaktadır. Teknolojik gelişme sanayide son ürün içinde emeğin payını azaltmaktadır. İstihdam, sanayiye oranla daha az ücret alınan hizmetler kesimine kaymış, sendikalar küçülmüştür. Sanayi istihdamının azalması hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde gözlenmektedir. Yarı zamanlı istihdam artmış, bu istihdam biçiminin en yoğun kullanıldığı ABD işgücü piyasaları değişimlere en çabuk uyum sağlayabilen ekonomi olarak öne çıkmıştır. ABD’de işsizlik bir sorun değildir ancak işlerin kalitesi düşmüş, gelir dağılımı bozulmuştur. Bu konuların kimi boyutları Tablo 4.1’de belgelenmektedir:

---

<sup>2</sup> Williamson (1985).

**Tablo 4.1. İşkolu ve mesleğe göre ortalama aylık gelir: Türkiye 1988.**

		İdari (1)	Hizmet işleri (2)	Toplam (1+2)	İlmi-teknik (3)	İlmi-teknik* dahil toplam (1)+(2)+(3)
<b>KADIN</b>						
Tarım	Gelir (1000 TL)					106.3
	kişi sayısı (bin kişi)					363
İmalat	Gelir (1000 TL)	193.7	127.1	175.8	277.8	140.2
	kişi sayısı (bin kişi)	90	33		35	699
Ticaret	Gelir (1000 TL)					142.3
	kişi sayısı (bin kişi)					172
Finans	Gelir (1000 TL)	211.7	220.5	212.7	278.8	233.6
	kişi sayısı (bin kişi)	146	18		25	204
Hizmet	Gelir (1000 TL)	163.2	106.1	138.6	222.8	185.2
	kişi sayısı	232	176		500	944
<b>Toplam</b>	<b>Gelir (1000 TL)</b>	<b>181.6</b>	<b>126.0</b>	<b>163.7</b>	<b>226.3</b>	<b>162.1</b>
	<b>kişi sayısı (bin kişi)</b>	<b>576</b>	<b>273</b>		<b>590</b>	<b>2508</b>
<b>ERKEK</b>						
Tarım	Gelir (1000 TL)					144.3
	kişi sayısı (bin kişi)					561
Maden	Gelir (1000 TL)					176.6
	kişi sayısı (bin kişi)					354
İmalat	Gelir (1000 TL)	251.1	174.6	207.0	390.4	177.7
	kişi sayısı (bin kişi)	130	177		136	3353
İnşaat	Gelir (1000 TL)	224.6	135.2	165.9	428.1	215.1
	kişi sayısı (bin kişi)	23	44		40	1765
Ticaret	Gelir (1000 TL)					179.6
	kişi sayısı (bin kişi)					1320
Finans	Gelir (1000 TL)	222.0	205.5	217.2	401.0	283.5
	kişi sayısı (bin kişi)	208	85		80	474
Hizmet	Gelir (1000 TL)	176.9	157.4	163.8	264.2	202.0
	kişi sayısı (bin kişi)	471	957		954	3486
<b>Toplam</b>	<b>Gelir (1000 TL)</b>	<b>202.2</b>	<b>162.9</b>	<b>177.2</b>	<b>291.9</b>	<b>195.4</b>
	<b>kişi sayısı (bin kişi)</b>	<b>1074</b>	<b>1880</b>		<b>1329</b>	<b>12132</b>

\* Diğer meslekler tabloda yer almadığından, toplam sütunundaki sayı sütunlar toplamından fazladır. Her işkolu gösterilmemiştir. Sadece ücretli-maaşlı kesim için yapıldığından tarımdaki istihdam rakamları düşüktür.

Kaynak: DİE Hanehalkı İşgücü Anketi (1988), panel verilerden yazarın besaplaması (12-65 yaş arası, öğrenci olmayan nüfus). Bu anket, Türkiye’de kişilere ücret sorusunun sorulduğu tek anket olma özelliğini korumaktadır.

Tablo 4.1. her işkolu ve meslekte (finansla hizmet işleri hariç) kadınların erkeklerden az ücret aldığını göstermektedir. Bu durumun beşeri sermaye boyutundan daha önce bahsedilmişti (meslek seçimindeki farklılıklar ve ayrımcılık üzerinde durulmamıştı). Mesleki ve sektörel dağılım farklılığı ise, finans ve hizmetlerde toplam ücretli-maaşlı kadın istihdamının toplamın %40'ını aşması, erkeklerde aynı oranın üçte birde kalmasıdır.

Tablo 4.1.'in vurguladığı iki önemli konu vardır. Birincisi sektörel ücretlerdir. Ortalama ücretin hizmet kesiminde imalat sanayii kesiminden yüksek olması ilk başta şimdiye kadar anlatılanlarla çelişmektedir (toplam sütunu). Ancak, nitelikli kesimi (ilmi-teknik meslekleri) çıkarıp ortalama ücretler hesaplandığında, en düşük tarım, sonra hizmetler gelmektedir. İmalat ve finansla ücretler genel ortalama ücretin üzerindedir.

İkinci önemli bulgu ise **hangi sektörde olursa olsun** nitelikli kesimin (ilmi-teknik mesleklerin) ücretlerinin en yüksek olduğudur. **Görünen odur ki, dünyadaki ücret ve istihdam dağılımı eğilimleri (daha 1988'de bile) Türkiye'de de geçerlidir.**

Teknolojik değişime koşut, kısmen de ondan kaynaklanan diğer önemli gelişme ise 1980'lerde artan bir hızla kapitalizmin dünya ölçeğinde yeniden yapılanmasıdır. Bu yeniden yapılanmanın uluslararası boyutu küreselleşme (mal, teknoloji, işgücü ve sermayenin uluslararası entegrasyonu), ulusal boyutu ise özelleştirme ve deregülasyondur. Mal piyasalarındaki entegrasyonun göstergesi artan dış ticaret hacimleridir. İşgücü piyasalarındaki entegrasyonun göstergesi, ileri ülkelerde az nitelikliden çok nitelikliye kayan taleptir. Diğer sanayileşmiş ülkelerin işgücü piyasalarında ücretler daha az esnek olduğundan yeni duruma uyum (örneğin İskandinav ülkelerinde) neredeyse birdenbire patlayan işsizlik oranları ile olmuştur. ABD ücreti azaltarak istihdam sorununu çözmüş (ancak gelir dağılımını bozmuş) diğer ülkeler işsizliği tırmandırmıştır (onlar da böylece gelir dağılımını bozmuştur).

Teknolojik entegrasyon ise 'bilgi çağı' üretim hattı çalışanı ile çağdaş ofis çalışanı arasındaki ayrımları azaltmaktadır. Yani, bilgisayar başında çalışanların ortalama nitelikli bölümünde, kariyer ilerlemesi söz konusu değildir ve yönetimde söz hakları yoktur. Yüzyıl ortasından farklı olarak bu yeni beyaz yakalı 'işçi' kesimini çoğunlukla kadınlar oluşturmaktadır: ABD büro çalışanlarının %80'i kadındır. Çalışanların örgütlenme koşullarını da ister istemez yaratan eski kapitalist üretim tarzı



değişmiştir. Bu değişim küreselleşme nedeni ile etkilerini geliştirmekte olan ülkelere de yansıtmaktadır.

Artık batıda düşük nitelikli kabul edilen ekran başındaki rutin işler için bile gereken beşeri sermaye sadece ilkokul değildir. Erkek çalışanlarının yarısının eğitim düzeyinin ilkokul olduğu bir Türkiye şu anki durumuyla batı ülkelerinin düşük nitelik seviyesini yakalayamamaktadır. **Tarımdan çıkışın yaşanacağı, sanayinin yaratacağı net yeni istihdamın sınırlı olacağı bir ülkede istihdamdaki artışı sağlayacak olan beyaz yakalı işler için gereken beşeri sermayemiz henüz yoktur.** Çünkü 1990 nüfus sayımında toplam nüfusun %46'sı ilkokul mezunu, %20'si ise okur yazar değildir. Aradan geçen sekiz yılda bu oranlarda olumlu gelişmeler olmuştur elbette, ancak bu yapı hala (ve doğallıkla) kendisini çalışan kesime de yansıtmakta, çalışan nüfusun medyan eğitim seviyesi de ilkokul olmaktadır (ABD'nde lisedir). Doğal olarak bu kesim, bu değişen dünyada nitelikli (yani yüksek ücretli ve verimli) istihdam için gereken bilgi ve beceri donanımından yoksundur. Tablo 4.1'deki ilmi-teknik elemanlar bölümünü oluşturmamaktadırlar.

Sermayedeki küreselleşmeye gelince, 1994 Meksika, 1997-98 Asya ve Rusya krizlerinin de gösterdiği gibi, finans kapitalin ülkeler arasında hızlı akabilme niteliği finansal altyapısı zayıf ülkelerin felaketi ile sonuçlanabilmektedir. Finans kapital kadar olmasa da, üretim sermayesi de hızlı dolaşabilmektedir. Yani, tezgahdaki üretimin sayısal denetim programını yazdıktan sonra, üretimi çalışan herhangi bir birime aktarabilirsiniz. Bu gelişmeler Kuzey Amerika'da sendikal hareketin neredeyse ölüm fermanı olmuştur. Sonuç, ücretler üzerinde aşağıya doğru bir baskıdır. Bu da doğallıkla istihdam üzerinde olumlu etki yapar.

Teknolojinin ve küreselleşmenin yanı sıra ücretler üzerindeki bir başka etki de, kadınların artan işgücüne katılım oranlarıdır. Sanayileşmekte olan ülkelerde tarımdan çözülen işgücü, ilk aşamada kentsel kayıtsız kesimde veya (özellikle Asya için) serbest bölgelerde istihdam edilmektedir. Tarımdaki ücretsiz aile işçisi kadının, kentte daha esnek (süreksiz) bir işgücü arzına razı olabilmesi, geçici işleri ve esnek saatleri kabul edebilmesi ücretler üzerindeki ikinci baskıyı oluşturmaktadır.

Teknolojik değişim nedeniyle imalat sanayii istihdamı erozyona uğramaktadır. Kimileri buna 'sanayisizleşme' (deindustrialization) adını vermektedir. İngiltere'de etkisi güçlüdür. Sanayi üretiminin yapısı değişmiştir. Kütle üretiminin yerini giderek uzmanlaşmış esnek üretim almaktadır. Bu tür bir istihdamda çalışanların beşeri ser-

mayesinin yüksek olması beklenir. Kesin olan gözlem ise pek çok ürün için fabrikasyon, montaj, dağıtım ve bakım faaliyetlerinin yeni örgütlenmesinde enformasyon, sermaye, hammadde ve çalışanların ulusal sınırları rutin bir biçimde geçiyor olmasıdır. Artık gümrük duvarlarının arkasına sığınarak rekabet edilemez.<sup>3</sup> İmalat sanayii üretimine katkı artık çalışan sayısını veya çalışılan saatleri arttırmaktan çok, otomasyon ve çalışma yoğunluğunu arttırarak verimlilikte gözlenen ilerlemeden oluşmaktadır.

#### **4.1.4. Yirminci Yüzyılın Sonunda Ücretli Emek: İki Katmanlı İstihdam**

Artık çalışanlar iki katmandan oluşmaktadır. Beyaz yakalı işlerde alt katman sekreteryaya, veri girişi ve katiplik işleridir. Bu katmanın ortalama eğitimi daha düşük (yine de çoğu lise, bir bölümü üniversite mezunu), çoğu da kadındır. Terfi basamakları yoktur. Üstelik bilgisayarlararası bağlantı ağları sayesinde kimi mesleklerin iş garantisi de kalmamıştır. Örneğin, 1983'te Amerikan Hava Yolları bilet işlemlerini Oklahoma'dan Barbados'a almıştır. Burada aynı iş sendikası kadınlar tarafından Amerikan maaşlarının üçte birine yapılmaktadır.

Üst katmanda, bilgisayarlarını karar destek, programlama ve tasarımda kullanan idareciler, teknik ve profesyonel elemanlar bulunmaktadır. Böylece iki katmanlı bir işgücü ortaya çıkmıştır.<sup>4</sup> Bu durumun gelir dağılımı üzerindeki etkisi doğallıkla olumsuzdur. Gelişmelerin en keskin yaşandığı ABD örneğini kullanarak konuyu açabiliriz.

1979'dan 1993'e kadar olan süre içinde ABD'nde çalışanların önemli bir bölümünün ücretleri erozyona uğramıştır (örneğin üretimde çalışanların 1993 USD bazlı saat ücretleri 1978'deki 12.1 USD seviyesinden 1993'te 10.75 USD seviyesine inmiştir).<sup>5</sup> En şiddetli ücret düşüşleri ise giriş seviyesinde, yani genç lise mezunlarında yaşanmıştır. Ülkemizde bu grubun demografik dengi ilkokul mezunlarıdır. Önümüzdeki bir kaç yıllık perspektifte ise ortaokul mezunları olacaktır. Son yıllara kadar bu ücret düşüşlerinden etkilenmeyen kesim ise beyaz yakalı üniversite mezunlarıdır.

---

<sup>3</sup> Bu gelişmeleri konu alan incelemeler Guile ve Brooks (1987) ve Reich'ta (1992) bulunabilir.

<sup>4</sup> Katmanlaşma, emek piyasaları için yeni bir olgu değildir. Burada yalnızca teknolojik değişime atıfta bulunmaktadır.

<sup>5</sup> Ayda ortalama 176 saat çalışıldığını varsayarsak (22 işgünü) aylık gelir kaybı 238 USD'dir.

Yukarıdaki saptamalar kimi rakamlarla desteklenebilir.<sup>6</sup> 1979-1993 arasında, ABD’nde beyaz yakalı erkek çalışanlarda ücretleri reel olarak ilerleme kaydedenler yalnızca profesyonel diploma sahipleri ile yöneticilerdir (%2.5). Satış ve idari destek personeli maaşları %9 düşmüştür. Bu bulgu yukarıda açıklanan iki katmanlı işgücü olgusunun göstergesidir. Hizmetler sektöründe maaşlar aynı dönemde %10 gerilemiştir. İmalat sanayiinden çözülenlerin ve artan kadın işgücüne katılım oranlarının sonucunda bu sektöre artan işgücü arzı ücretleri aşağı çekmiştir. Değişen teknoloji yüzünden en dikkat çekici gerileme %15 ile mavi yakalı ücretlerde görülmektedir.

Sanayi ötesi toplumlarda istihdam yaratılmakta, ancak bu istihdam düşük ücretli işlerde ve sektörlerde (hizmet) olmaktadır.<sup>7</sup> Azalan imalat sanayii işleri sendikaları da zayıflatmakta, bu durum da ücretlerin aşağı gitmesine katkıda bulunmaktadır. **Her durumda belirleyici farkı eğitim ortaya koymaktadır.**

Bu giriş bize Türkiye’nin orta ve uzun vadeli geleceği için ipuçları vermiştir. Bu ipuçları işgücüne katılım oranları ve istihdamın dağılımı tahmin edilirken kullanılacak olan varsayımların temelini oluşturmaktadır. Kısaca, bazı eklemeler de yaparak vurgulayacak olursak,

- Türkiye beşeri sermaye birikimini arttırmak zorundadır. İleri sanayi ülkelerinde vasıfsız addedilen kesim lise mezunlarıdır. Tahminlerimizde önümüzdeki 5-10 yıl içinde eğitilecek olan kuşağın günümüzde gereken asgari vasıfları taşıyacağı varsayılmaktadır. Bu olmadığı takdirde hiç bir sektörde verimlilik artışı istenen oranlarda sağlanamayacağından, gelişme sekteye uğrayacaktır. Yeni işler, özellikle de dış ticarete açık olan sektörler, giderek artan bilgi ve beceri seviyesi gerektirmektedir;<sup>8</sup>

- Tarımdan çözüme devam edip kentli kadınların eğitim düzeyleri arttıkça, giderek düşmekte olan kadın işgücüne katılım oranları yeniden tırmanacaktır. 2025’te bu katılım 25-54 yaş arası kadınlar için büyük olasılıkla %47 civarında gerçekleşecektir. Bu istihdamı, düşük ücretli hizmetler sektörü karşılayacaktır. Yine de 2010 yılı civarında kadın işsizliği büyük boyutlara ulaşacaktır.

- Türkiye tekstil ve giyimdeki görece avantajını (azalarak da olsa) önümüzdeki yüzyıl başında sürdürecektir. Ancak dokumadaki istihdam katma değeri daha yük-

---

<sup>6</sup> Mishel ve Bernstein, 1994, s. 119

<sup>7</sup> OECD, 1994

<sup>8</sup> OECD, 1994

sek sanayi kollarında değeriendirilemezse ihracat uzun vadede tıkanacaktır. Katma değeri yüksek sanayiler üretimde yüksek teknoloji kullanan sanayilerdir.

• **En fazla net istihdam yaratacak olan sektörün düşük ücret veren hizmetler sektörü olacağı düşünöldüğünde, Türkiye'nin önündeki açmaz, düşük ücret çok istihdam, veya yüksek ücret çok işsizlik olarak belirlenebilir** ('düşük' ve 'yüksek' görelidir, yoksa reel olarak kişi başına GSMH artmaya devam edecektir). ABD ilk yolu izlemiştir, Avrupa ikinci yolu. Bu açmazla Türkiye önümüzdeki yirmi beş yıl içinde karşılaşacaktır. Önce tarımdaki işgücü potansiyelinin çözölməsi ve sanayi istihdamının az oranda da olsa artmaya devam etmesi beklenmektedir.

## 4.2. İşgücü Arzı ve Dağılımı

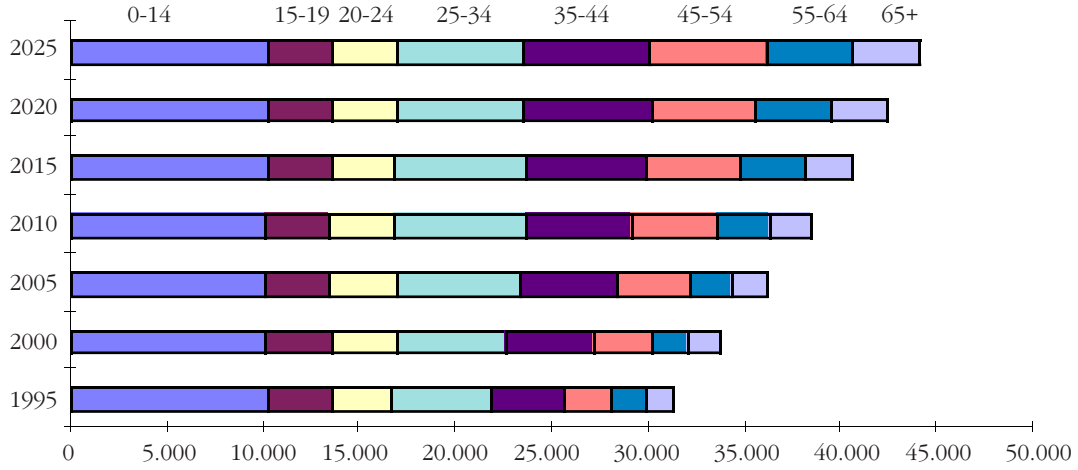
Genellikle kişinin reel geliri yaşı ilerledikçe azalan oranlarda artmaktadır. Belirli bir yaştan sonra da azalmaya başlamaktadır. Bu azalmanın nedeni sahip olunan niteliklerin zamanla geçerliliğini kaybetmesidir. Çeşitli çalışma ekonomisi kaynaklarında ters dönmüş "U" harfine benzeyen yaş-kazanç grafikleri denilen çizimlerde, bu durumu görmek mümkündür. Dolayısıyla, işgücüne katılma oranının (işgücüne katılım oranları) ve kazançların en yüksek olduğu 25-54 yaş arasına (asal yaş grubuna) özel bir önem atfedilmektedir. Bu dönem hem kişi için, hem de ülkelerin demografik yapısı ve bunun doğuracağı sosyo-ekonomik sonuçlar açısından önemlidir.

Raporun ilk bölümünde de vurgulandığı gibi, Türkiye'de 0-14 yaş grubu sabitlenmiştir. 15-19 yaş grubu da öyledir. Önemli olgu ise 2025'e kadar 25-54 yaş grubunun giderek azalan oranda artmakta oluşudur. Bu durum kimi yazarların 'demografik fırsat penceresi' dediği olgudur. Bu olgunun hem Türkiye'nin üretimi, hem de sosyal güvenlik sisteminin sorunları açısından anlamı olumlu ve açıktır.<sup>9</sup> Bu kesimin nitelikleri gelişmezse bu fırsat penceresi bir işsizlik cehennemine dönüşebilmektedir. Bir ülke tarihinde sadece bir kez görölecek bu olgu değeriendirilemezse Grafik 4.1'de alarmı verilen bağımlılar oranı (65 yaş ve üstü) toplumsal dengeleri bozacaktır.

Yeri geldiği için, Türkiye'deki sosyal güvenlik kurumlarına kısaca değinmekte

<sup>9</sup> Dourick (1996) Japonya ve Kore'de 1960-64 ve 1984-88 yıllardaki yüksek büyüme dönemlerinin aktif nüfusun toplam nüfusa oranının dikkate değeri ölçüde arttığı dönemlerle çakiştığını bulgulamaktadır.

**Grafik 4.1 Türkiye’de Erkek Nüfusu: 1990-2025 (Yaş Gruplarına Göre)**



Kaynak: DİE, yayınlanmamış veriler.

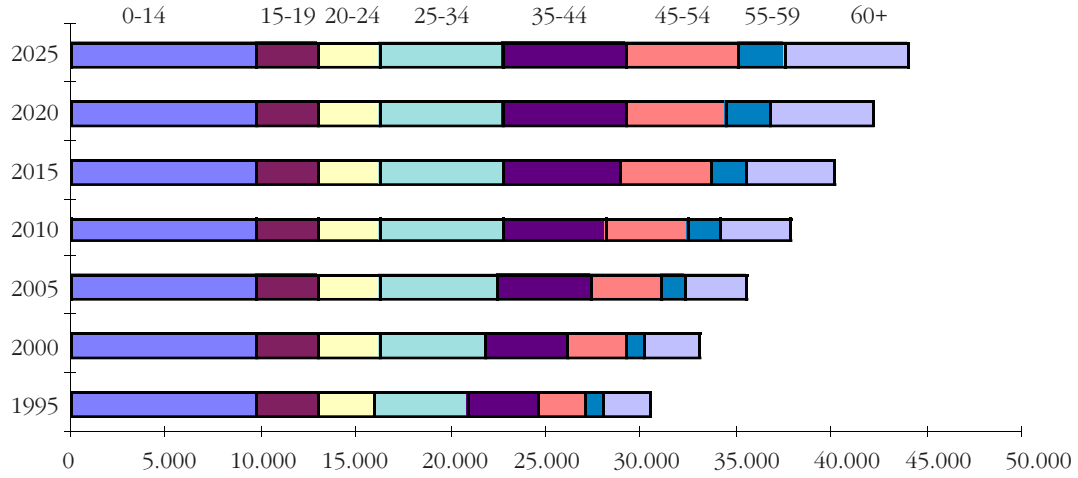
fayda vardır. 1996’da Türkiye’de toplam aktif katılımcıların (SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur) sayısı 9.1 milyon, aylık alanların sayısı ise 4.4 milyondur (2.07 prim ödeyene karşı 1 kişi maaş almaktadır).<sup>10</sup> SSK için bu oran 1975’te 6.3 çalışana bir emekli idi.<sup>11</sup> Türkiye’de toplam aktif katılımcı sayısı yılda ortalama %2 civarında büyürken, aylık alanların sayısı %6-7 büyümektedir. 2025’e kadar, sosyal güvenlik sistemlerine aktif katılımı sağlayan (prim ödeyen) asal yaş grubunun toplam nüfusa olan oranında görülecek olan artış, prim ödeyen ve maaş alan dengesine olumlu katkıda bulunacaktır. Doğal olarak, şimdiki kadınlarda 38, erkeklerde 43 yaş olabilen emeklilik yaşının artacağını varsayılmaktadır.

Toplumsal dengeler konusunda şu anda da kimi alarm işaretleri vardır. DİE’nin 1988 yılından bu yana yaptığı Hanehalkı İşgücü Anketleri’nden (HİA) izlendiği kadarıyla Türkiye’de istihdam yılda ortalama %1.8 oranında artmaktadır. Bu oran çalışabilir yaştaki nüfusun artış hızından (2.5%) düşüktür. İşsizlik artmadığına göre insanlar işgücüne katılmamaktadırlar. Bu olayın önemli bir nedeni kırdan kente göçte kırdan ücretsiz aile işçisi yani işi var sayılan kişinin kentte evinde oturmasıdır. Ancak, kentleşme ve eğitim düzeyleri arttıkça bu kişiler iş aramayı seçecekler, bulamazlarsa da işsiz sayılacaklardır. Bu birinci alarmdır.

<sup>10</sup> Petrol İş, 1996 s. 499.

<sup>11</sup> TİSK, 1997, s.40

**Grafik 4.2 Türkiye’de Kadın Nüfusu: 1990-2025 (Yaş Gruplarına Göre)**



Kaynak: DİE, yayınlanmamış veriler.

İkinci alarm ise istihdam yönünden olumlu ücretler yönünden olumsuzdur. Hizmet sektöründeki istihdam artışı, çalışabilir yaştaki nüfusun artış oranı olan %2.5'in üzerindedir. İleride hizmet sektörünün toplam ekonomideki payı artacağından (2020'ler için %60 varsayalım) bu sektör, işgücü arzındaki %2.5'luk artışın %1.5'luk (0.6x2.5) bölümü ile önemli bir kısmını emecektir. Kalan %1 ise Türkiye'yi bıçak sırtında yürütmektedir. Tarımdan çıkış artı sınıai istihdam artışının neti %1'i geçmediği müddetçe işsizlik artar veya işgücüne katılım oranları (işgücüne katılma oranı) azalır.

#### 4.2.1. İstihdam Dağılımının Yönü: Genel Saptamalar

İşgücüne katılım oranı ve istihdam konusu çok karmaşık bir olaydır. Her işgücüne katılan aşağı yukarı aynı süre mi çalışmaktadır? Tabii ki hayır. Genç ve kadın istihdamının önemli bir bölümü gelişmiş ülkelerde artık yarı-zamanlı veya geçici statülerdedir.<sup>12</sup> Vergi politikalarının katılım oranları üzerindeki etkisi nedir? İşsizlik oranı hesaplanırken cesaretinin kırılmış olması nedeniyle katılımdan vazgeçen (yani iş aramayan) ve dolayısıyla işsiz sayılmayanlar dahil edilmeli midir? İşgücü arzının geçici ve kalıcı pazar şoklarına tepkisi nasıl olmaktadır? Kişi mi sayılacaktır, kişi-saat mi? Eşin geliri ve işinin yan faydaları, diğer eşin işgücü arz kararını nasıl etkiler? Öncelikle, bir sonraki alt bölümde yer alan işgücüne katılım oranları tahmin-

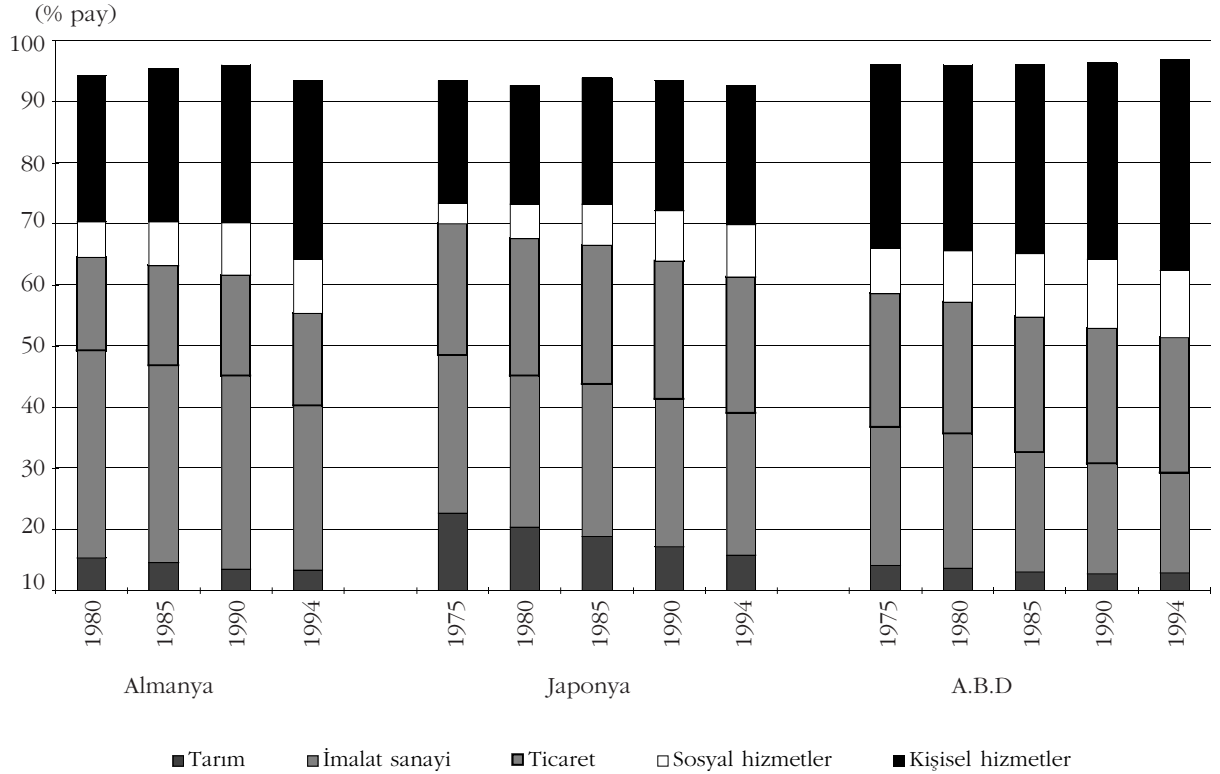
<sup>12</sup> 1992'de toplam istihdamda yarı-zamanlıların oranı: Hollanda %33, Norveç %27, Japonya %21, ABD %18, Avusturya %9, İtalya %4 (OECD, 1992).



lerinin arka planını oluşturacak olan, beklenen istihdam dağılımı grafiklerini sunalım: İşgücüne katılanlar hangi sektörlerde çalışacaklar?

Grafik 4.3'te üç büyük gelişmiş ülkenin (Almanya, Japonya ve ABD) zaman içindeki (1975-1994) sektörel istihdam gelişmeleri sunulmuştur.<sup>13</sup> İstihdamda tarımın zaten düşük olan payı daha da düşerek %3 ila %6 arasına oturmuştur. İmalat sanayiinin payı Almanya'da %34'ten (1980) %27'ye düşmüş, Japonya'da %26'dan %23'e inmiş, ABD'nde ise %23'ten %16'ya inmiştir. Ticaret kesiminin payı her üç ülkede de sabit kalmıştır (Almanya %15, Japonya ve ABD %22). Gelişen kesim ise hizmetlerdir. Mali hizmetlerin (banka ve sigortacılık) ile toplum hizmetlerinin (sosyal ve kişisel) istihdamdaki toplam payları Almanya'da %30'dan %38'e, Japonya'da %23'ten %31'e, ABD'nde ise %38'den %46'ya çıkmıştır. Bu toplamalardan kalan bakiye (%15 civarında) ise madencilik, elektrik-gaz-su, inşaat ve ulaştırma sektörleri arasında paylaşılmaktadır.

**Grafik 4.3 Üç Büyük Ülkede İstihdamın Sektörel Dağılımı**

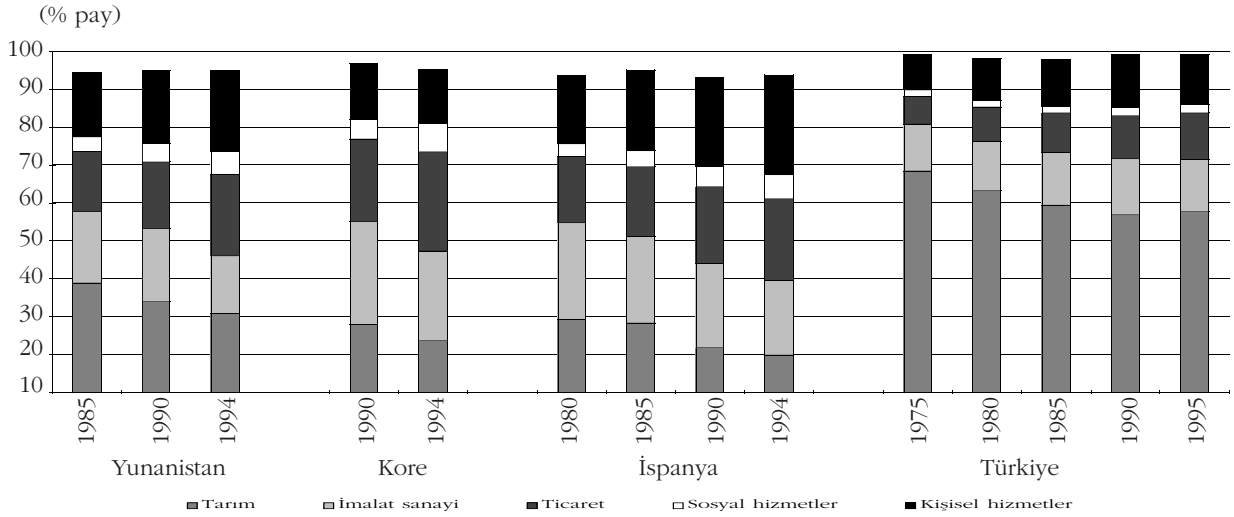


Kaynak: OECD, 1996.

<sup>13</sup> OECD, 1996 verilerinden hazırlanmıştır.

Grafik 4.4'te ise daha küçük olan kimi ülkelerdeki ve Türkiye'deki istihdam dağılımı verilmektedir (Yunanistan, Kore ve İspanya). Bu üç ülkede de, başlangıç seviyeleri daha yüksek olmakla birlikte, tarım istihdamında azalma eğilimi gözlenmektedir. 1994'te tarımın payı Yunanistan'da %21, Kore'de %14, İspanya'da ise %10'dur. İmalat sanayii istihdamı da azalmaktadır (Yunanistan, 1985-1994, %19'dan %15'e; Kore, 1990-1994, %27'den %24'e; İspanya, 1980-1994, %26'dan %20'ye). Üç büyüklerden farklı olarak bu ülkelerde ticaret kesimindeki istihdam artmıştır. Ancak, çarpıcı artış yine hizmetler sektöründe görülmektedir. Önceki cümlede zikredilen dönemlerde, toplam hizmetlerdeki istihdam payları, Yunanistan'da %21'den %27'ye, Kore'de %20'den %22'ye, İspanya'da ise %21'den %33'e çıkmıştır.

**Grafik 4.4 Üç Büyük Ülkede İstihdamın Sektörel Dağılımı**



Kaynak: OECD, 1996; DİE Hanehalkı İşgücü Anketi.

Türkiye'deki gelişim de bu üç ülkenin (imalat sanayii hariç) eğilim olarak paralelindedir. 1975-1997 arasında Türkiye'de tarım istihdamının payı %58'den %45'e inmiş, imalat sanayii istihdamı %12'den %15'e çıkmış, ticaretin payı %7'den %13'e yükselmiş, toplam hizmetler ise %11'den %16'ya gelmiştir.<sup>14</sup>

Sonuç olarak dünyada gelişmişlik düzeyi arttıkça imalat sanayii istihdamının payının azaldığı gözlenmektedir. Bu oranı OECD ülkelerinin tamamı için ortalama %28 civarındadır. **Türkiye'nin önünde iki seçenek vardır; gelişmiş ülkelerin yolunu izleyip önce %35-40'lara çıkıp oradan mı inecek, yoksa dünyanın oturmuş görüldüğü yeni dengeye ulaşıp orada mı kalacak? Bizce ikinci se-**

<sup>14</sup> Türkiye verileri DİE-Hane Halkı İşgücü Anketleri'nden alınmıştır.

**çenek daha gerçekçidir.** Neden böyle düşünüyoruz? İmalat sanayiinde İstihdam artışı %3 civarında iken, katma değer 1981-1995 arasında yılda ortalama %10 artmıştır. Yani imalatı işgücü verimliliğinin hızlı artması istihdamı olumsuz etkilemektedir.

Grafik 4.3 ve 4.4, tarım istihdamının gideceği yeri hiç bir kuşkuyla yer bırakmayacak şekilde göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde (Almanya ve OECD geneli) gelecekte tarım istihdamının % 4-8 arasında olacağı tahmin edilmektedir. Tarım istihdamı Türkiye’de de azalmaktadır. Ancak bu konuya biraz daha ayrıntılı olarak eğilmek gerekmektedir.

Süreğen makro-ekonomik dengesizliklerine ve yüksek enflasyona karşın 1990’larda Türkiye yılda ortalama %4.5-5 civarında büyümüştür. Enflasyon gelir dağılımını ve kaynak kullanımını bozmuştur. Bu büyüme işgücünü verimliliğini (yani reel ücretleri) arttırıcı bir büyüme mi idi? Yeni teknolojileri kullanabilecek yeni nesil işgücünü yetiştirecek eğitim yatırımları yapılabildi mi? Ekonomik veriler bu sorulara olumsuz yanıt vermektedir. Şu geçici sonuçların altı çizilmelidir:

- İşgücü verimliliği artışı ve istihdamın düşük verimli sektörlerden yüksek verimli sektörlerle kayması, geniş tabanlı bir ücret artışı ve yaşam standartlarının yükselmesi için olmazsa olmaz bir koşuldur.<sup>15</sup> **Türkiye’de gözlenen yüksek büyüme oranları genel olarak yüksek katma değerli sektörlerde ücretli-maaşlı istihdamda kayda değer bir gelişmeye yol açmamıştır.**
- Filiztekin ve Tunalı Türkiye’de emek verimliliğinin ortalama yıllık büyüme hızını 1981-1995 dönemi için %7 olarak hesaplamışlardır. Bu konuda en tepedeki sektörler elektrikli makina ve mesleki ve ilmi aletler sanayileridir. Dokuma, giyim ve gıdada verimlilik artışı Türkiye istihdamı ortalamasının altındadır. **Umarız, Türkiye demografik fırsat penceresini ortalamasının altındaki grupta değil üzerindeki grupta arttırarak gerçekleştirir.**

---

<sup>15</sup> Örneğin Denizli mucizesinde istihdam “yanlış” yerde, verimliliği düşük olan dokuma sektöründedir. Türkiye’de yakın dönemde hızlı büyüyen mesleki aletler sanayii Denizli’de 1995 verilerine göre yoktu (Filiztekin ve Tunalı, 1998). Diğer hızlı büyüyen sektör olan giyim de Denizli’ye 1985’te girdi. Amaç Denizli deneyimini olumsuzlamak değildir tabii ki. Çünkü bu ilimizde üretimde ve istihdamda Türkiye ortalamasının üzerinde büyüme gözlenmiş, ibracatta ve kadınların beşeri sermaye birikiminde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Ancak, bunların yanında en az bunlar kadar önemli bir başarı kıstası arıyorsak bu da kesinlikle verimlilik (özellikle işgücü verimliliği) artışıdır. Bu konuda Denizli Türkiye genelinin altındadır.

- Tarımdaki düşük verimlilik artışı nedeniyle tarım-dışı sektörde istihdamın gelişmesi yavaştır. Bir yandan bakıldığında, tarımda verimlilik artmalı ki hem buradan çıkacak kaynak daha yüksek katma değerli sanayilerde kullanılabilirsin, hem de işgücü talebi tarımdan gelen işgücü arzı ile karşılanabilirsin. Öte yandan da (bakınız: Bölüm 4.2.4) tarımdaki çözülmenin hızlı olması durumunda kentlerde yaşanacak olan altyapı vb. harcamaların ve (istihdamın göçü özümseyecek hızda artmaması durumunda) hızlı tırmanacak olan işsizliğin toplumsal maliyetleri düşünüldüğünde verimsiz işgücünü kırdan tutmak, tarım sübvansiyonlarını (bu amaçla yapılmıyor olsalar bile) haklı çıkaran faktördür. Türkiye bu dengede bahsedilen bu ikinci şıkkı tercih etmiş görünmektedir. Sonuç olarak çalışan nüfusun %40'ı, büyük ölçüde, destekleme alımları sayesinde tarımdadır.
- İstihdamın ağırlıklı tarımda olması ve tarım istihdamının çoğunlukla küçük aile mülkiyeti temelinde ücretsiz ve maaşsız olarak yapılması nedeniyle ücretli-maaşlı kesimin (asal vergi kaynağının) toplam istihdamdaki payı çok düşüktür (1998'de %49). Bu oran orta gelirli Latin Amerika ülkelerinde %65, Güney Akdeniz ülkelerinde (Yunanistan, İtalya, Portekiz, İspanya) %68'dir.
- Reel ücretlerin artışının (refah artışının) önündeki en önemli engel tarım dışı istihdamdaki yavaş artıştır.

**Kısaca, ekonomik gelişme yalnızca istihdamın büyümesi değildir. Bundan da çok, hangi istihdamın büyümekte olduğudur.** Yapılabiliriyorsa, istihdam 'çağdaş' sektörlerde büyümelidir, bunun yanında her sektörün kendi içinde (özellikle de tarımda) verimlilik artışları kaydedilmelidir. 1960 ve 1970'lerde Malezya ve Kore'de sağlanan ulusal verimlilik artışının %60'lık bölümü sektörlerin içindeki verimlilik artışlarından gelmiştir.

İstihdamın erkek-kadın bileşiminde hiç şüphesiz ideal oran %50'dir. Kuzey ülkeleri ile eski Doğu bloğu ülkeleri bu orana çok yakındır. İstihdamda erkeklerin payı Batı Avrupa'da %60'a oturmuş görünmektedir. Akdeniz ülkelerinde %70'lere yakındır. Meksika ve Türkiye gibi ülkelerde ise erkeklerin istihdamdaki payı %70'i geçmektedir.

Kısaca belirtecek olursak, evli kadınlar kentleşmenin, değişen kültürel değerlerin ve daha az çocuk sahibi olmanın (doğum kontrol yöntemlerinin) sonucunda bu

yüzyılda işgücüne katıldılar. Gelişme sürecinde tarım nedeniyle yüksek olan işgücüne katılım oranları, kentleşme ile birlikte bir süre yavaşladı, sonra eğitim düzeylerinin artması ile yeniden tırmandı. Erkekler ise her dönemde ücret esnekliği fazla olmayan bir şekilde yüksek oranlarda işgücüne katıldılar.

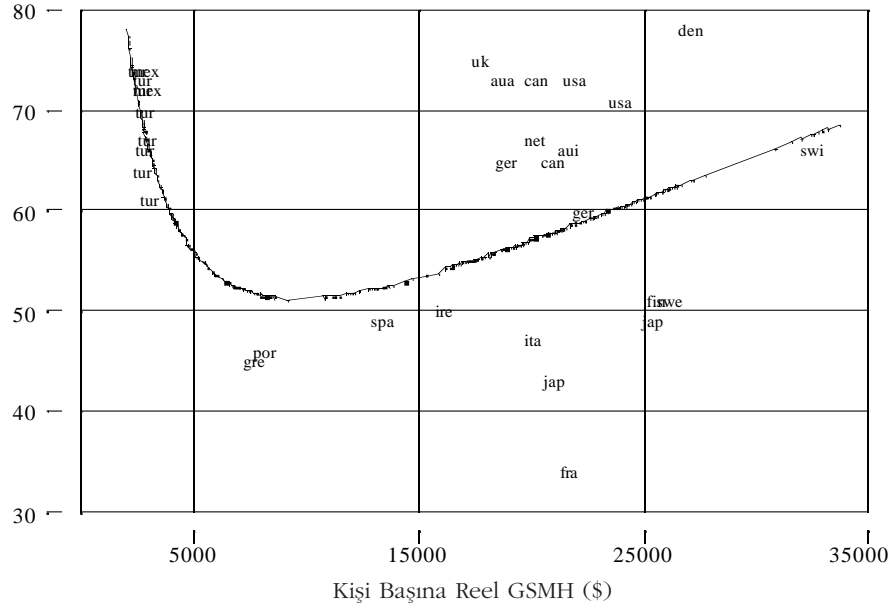
#### 4.2.2. İşgücüne Katılım Oranları: Türkiye Tahminleri

Bu bölümde Türkiye ile ilgili yöntem ve bulgular sunulacaktır.

Grafik 4.5, 15-24 yaş grubunda erkekler için, kişi başına GSMH'yı yatay eksen- de, işgücüne katılım oranları'nı dikey eksen- de göstermektedir. Bir de trend eğrisi gösterilmektedir. Daha önce kadınlar için açıklanana benzer olarak gençlerin katılımı “U” biçimindedir. Meksika ve Türkiye’de düşük okullaşma ve tarım nedeniyle yüksek, Portekiz ve İspanya gibi daha gelişmiş ülkelerde gerilemiş, İtalya, Fransa, Japonya gibi sanayileşmiş ülkelerde yerinde kalmakla birlikte, diğer sanayileşmiş ülkelerde artarak “U” biçimini tamamlamıştır. Grafik 4.6’da ise 25-54 yaş grubu erkekler gösterilmektedir. Grafik ilk bakışta benzer görünmekle birlikte dikey eksen- deki hareketliliğin %91 ila %97 aralığında sıkıştığına, yani bu yaş grubu erkeklerin hemen tamamının işgücüne katıldığına dikkat etmek gerekmektedir.<sup>16</sup>

#### Grafik 4.5. 15-24 yaş grubu erkeklerin işgücüne katılımı (% , çeşitli ülkeler)

İşgücüne Katılım %

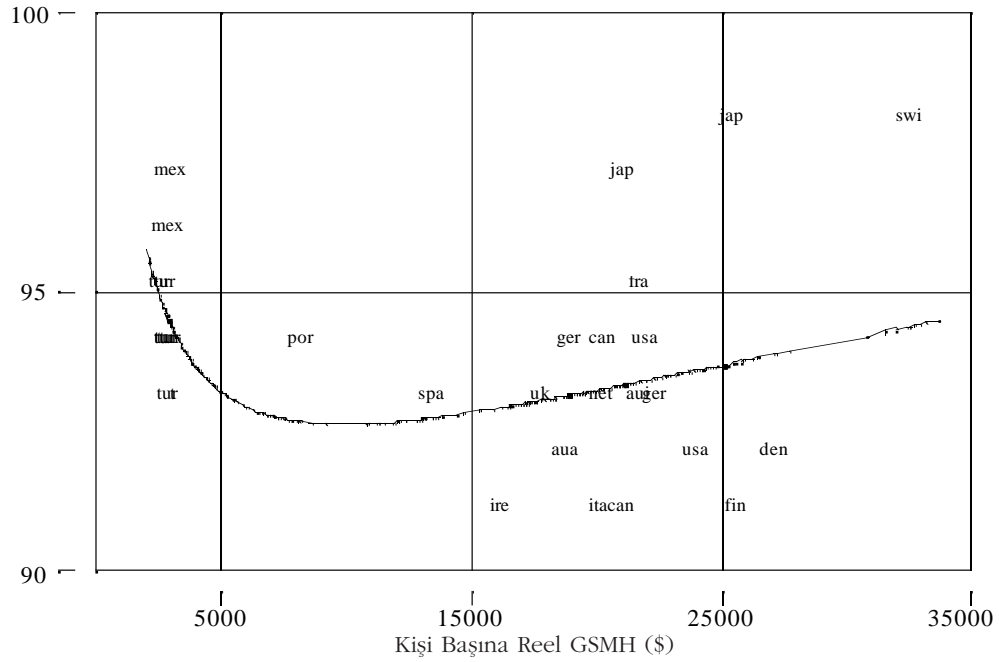


Kaynak: World Bank, OECD

16 Grafiklerde görsel anlaşılabilirlik açısından tahminlerde kullanılan bütün ülkeler gösterilmemiştir.

**Grafik 4.6 25-54 yaş grubu erkeklerin işgücüne katılımı (% , çeşitli ülkeler)**

İşgücüne Katılım %



Kaynak: World Bank, OECD

**Tablo 4.2 İşgücüne katılım oranları (%).**

	Erkek					Kadın					TOPLAM
	15-24	25-54	55-64	65+	Toplam	15-24	25-54	55-64	65+	Toplam	
<b>Gerçekleşme</b>											
1990	72	94	61	31	74	39	36	27	9	33	54
1995	60	93	61	33	71	35	34	27	12	31	51
<b>Tahmin</b>											
1990	69	95	66	36	84	38	36	27	11	33	58
1995	67	94	65	35	83	38	37	26	10	33	58
2000	62	94	62	29	78	38	39	21	8	34	56
2005	60	94	61	26	77	38	40	19	7	35	56
2010	57	94	60	24	77	39	42	18	6	35	56
2015	56	94	58	21	75	39	43	17	6	35	55
2020	54	93	58	19	74	40	45	16	5	35	55
2025	53	93	57	17	72	41	47	16	4	36	54

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketleri, ve yazarın hesaplamaları.

Not: Toplam sütunlarındaki DİE gerçekleşme değerleri 12 yaş ve üstünü, tahminler ise 15 yaş ve üstünü göstermektedir.



İşgücüne katılım oranlarının tahmininde, öncelikle Türkiye'nin kişi başına reel GSMH'sı son on yılın trendi uzatılarak tahmin edilmiş ve bu tahmin kullanılarak Türkiye için gelecekteki işgücü katılım oranları hesaplanmıştır.<sup>17</sup> Tablo 4.2'de yer alan rakkamlar 1990-2025 dönemi için kişi başına reel GSMH büyümesinin % 2.5 olduğu varsayımı ile bulunmuştur. Büyüme hızı artırıldığında Türkiye'nin çok daha ciddi bir işsizlik sorunu ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Benzer biçimde, daha düşük bir büyüme senaryosu altında işsizlik sorunu hafiflemektedir.

Tablo 4.2'de erkekler için 15-24 ve 55-64 yaş grubunda katılımın düşeceğini, 25-54 yaş grubunda katılımın beklendiği gibi sabit kalacağını, 65 ve üzeri için katılımın yine beklendiği gibi (tarımdan çıkış nedeniyle) hızlı düşeceğini görmekteyiz. Toplamda erkek katılımı, asal yaş grubu dışında gözlenen trendlerin etkisiyle inme-ye devam etmektedir. Burada 25-54 yaş dışı gruplarda beklenen hata oranı bir iki puan olabilir. Bu da Türkiye'nin kişi başına GSMH oranının varsaydığımız %2.5'ten farklı seyretmesinden kaynaklanacaktır.<sup>18</sup>

Kadınlar için ise durum farklıdır. Toplam katılımın önce sabitlendiği sonra hafifçe arttığı görülmektedir. Bu yakın geçmişteki gözlemlerden farklıdır (kadınlarda işgücüne katılım oranları düşmektedir). Bu noktada kısa vadeli tahmin ile uzun vadeli tahminin temel farkı ortaya çıkmaktadır. Kısa vadeli bir ülke içi tahmininde baskın unsur, işgücüne katılım oranları'nın bir önceki değeridir.<sup>19</sup> Bu anlamda yukarıda verilen tahminler muhtemelen kısa vadedeki geleceği fazla tahmin etmekte, ancak dünyadaki genel eğilimi doğru olarak yansıtmaktadır. Türkiye, daha önce bahsi geçen "U" eğrisinin en altındadır. Buradan da yukarıya gitmesi beklenmektedir.

17 Türkiye'nin kişi başına reel GSMH'sını tahmin etmek için, 1980-97 döneminin logaritmik trendi uzatıldı (yıllık % 2.5). Böylece 2025'de şu ana kadar sunageldiğimiz grafiklerde 6400 USD (1990 USD cinsinden) seviyesine gelindi. Nominal rakam tabii ki bunun çok üzerinde olacaktır. ABD enflasyonunu %1 kabul edersek, 2025'te kişi başına 8000 doları, % 2 kabul edersek, kişi başına 10.000 doları geçeceğiz (tahminen 11,899 USD). Türkiye'nin toplam milli geliri bu tahminlere göre, 2025 yılında cari fiyatlarla 1,047 milyar USD olacaktır. Bağımlı değişken olarak ilgili yaş ve cinsiyet grubunun işgücünü katılım oranını, bağımsız değişken olarak da log (kişi başına GSMH) ve onun karesi kullanılarak elde edildi. Dünyadaki durumun gösterdiği bu tahmin edilmiş katsayıları kullanarak Türkiye'nin geleceği besaplandı. Bulunan bu oranlar DİE'nin yansıttığı nüfus gruplarına uygulandı.

18 "Kötümser" senaryo olarak denediğimiz (1988-1997 arası ortalama artış oranı olan) % 1.7 ile yaptığımız besaplarda, erkekler 55-64 yaş grubu dışında hemen hemen aynı kaldı (her grup daha düşük katılım oranı ile başlayıp, 2025'te aynı ere indi). Kadınlarda ise 25-54 yaş grubunda katılım oranları, Tablo 2'deki, senaryoya göre düştü. (3 ila 7 puan arasında). Yani daha yüksek bir büyüme hızında sosyal değişimi hızlandırmış olmakla, kısa vadede yaşanacak olan işsizlik sorunu ağırlaşmış oldu.

19 Dolayısıyla, açıklayıcı değişken olan, log (kişi başına GSMH) değişkenin katsayısı istatistiksel olarak anlamlı değildir. Bu durum normaldir; çünkü kullanılan geçmiş değerler çok kısadır. Ancak son 7-8 yılın trendini uzatarak 2025 için bir tahminde bulunulamaz.

Ancak, İspanya haricindeki Akdeniz ülkeleri bu yolu izlememişlerdir (Portekiz, Yunanistan, İtalya ve Fransa’da bu yaş grubu kadınlarda işgücüne katılım oranları düşmeye devam etmiştir). Ancak bu halde bile Türkiye, ulaşması beklenen işgücüne katılım oranları’nına (diyelim ki Fransa’nın) şu anda zaten ulaşmıştır. Dolayısıyla, buradaki tahminlerde 15-54 yaş arası kadınlarda işgücüne katılım oranında, Türkiye’ye özel bir uyarılama yapmadan şimdiki trendi tersine çeviren Tablo 4.2’deki artışı koruyoruz. Kentsel kesimde kadınlarda işgücüne katılım oranları’nun düşük olmasının bir nedeni de Türkiye’de dünyanın hiç bir yerinde görülmemiş 38 yaşında (erkeklerde 43) bile emekli olma hakkıdır. Sürdürülemez olduğu aşıkâr olan bu düzenleme değişmelidir.

### **4.2.3. İstihdam ve İşsizlik Tahminleri**

Bir önceki bölümde kaç kişinin işgücüne katılacağı bulunmuştur. Şimdi talepten bahsederek makas kapatılacaktır. Arz edilenlerden talep edilmeyenler çıkınca işsizler ortaya çıkacaktır.

#### **4.2.3.1. İmalat sanayiinde istihdam hakkında**

İmalat sanayiinde (ve diğer sektörlerde) istihdamı etkileyen işgücü maliyetinin dışındaki temel faktörler iç talep genişlemesi (olumlu), verimlilik artışı (olumsuz), ihracat artışı (olumlu), ithalat artışı (olumsuz) olarak belirlenebilir. Son iki madde-nin (dış ticaretin) net etkisi, gelişmiş ülkelere ithalat yapılan sektörlerdeki olumsuz etkinin mi, yoksa ihracata yönelik sanayileşme çerçevesinde emek yoğun sektörlerdeki potansiyelimizin kullanımının getireceği olumlu etkinin mi daha büyük olduğuna bağlıdır. Bu anlamda, Türkiye’de istihdamın yapısı incelenirken doğal bir ayırım noktası, 1980 sonrası izlenen ihracatı teşvik politikalarıdır. 1980 sonrası dönemde, 1970’lerde de olduğu gibi, imalat sanayii istihdamındaki net etkinin asal kaynakları iç tüketim artışı (olumlu) ve verimlilik artışları (olumsuz) olmuştur. Net etki pozitifdir. Ekonominin dışa açılması net ihracatçı sektörlerde istihdama olumlu etki etmişse de, imalat sanayii genelinde istihdam artışına önemli bir katkıda bulunmamıştır çünkü ithalatla rekabet eden sektörlerde istihdamda düşme kaydedilmiştir.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> (Erlat, 1998).

#### 4.2.3.2. İstihdam ve işsizlik: 2000-2025

Grafik 4.7 GSMH içinde sektörel payların beklenen gelişimini 2025'e kadar vermektedir. 2025'te tarımın payı %16-17'den %12'ye inmekte, sanayinin payı ise %26-27'den %30'a çıkmaktadır. Hizmetlere de bu durumda %58'lik bir pay biçilmektedir.

**Tablo 4.3. İstihdam ve İşsizlik: 1990-2025.**

Yıl	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	% dağılım	% dağılım
<b>Erkek</b>										
Tarım	4644	5074	4975	5126	5260	5366	5464	5519	35	23
Sanayi	3298	3782	4453	4989	5589	6250	6935	7694	26	33
Hizmet	5096	5597	6409	7097	7797	8567	9412	10341	39	44
<b>Toplam</b>	<b>13038</b>	<b>14453</b>	<b>15836</b>	<b>17211</b>	<b>18647</b>	<b>20183</b>	<b>21810</b>	<b>23553</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Kadın</b>										
Tarım	4466	4805	4102	4021	3933	3836	3729	3619	75	41
Sanayi	447	577	675	768	877	1007	1157	1335	9	15
Hizmet	749	1000	1283	1599	1993	2483	3095	3856	16	44
<b>Toplam</b>	<b>5662</b>	<b>6382</b>	<b>6060</b>	<b>6388</b>	<b>6803</b>	<b>7326</b>	<b>7981</b>	<b>8811</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>İşsizlik Oranı</b>	%8	%7								
Kestirilen										
Erkek İşgücü	14774	16843	18447	20036	21788	22847	23741	24455	69	67
Kadın İşgücü	5957	6826	7960	9055	9859	10610	11303	12299	31	33
<b>Toplam</b>	<b>20731</b>	<b>23669</b>	<b>26407</b>	<b>29091</b>	<b>31647</b>	<b>33456</b>	<b>35043</b>	<b>36754</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
İşsiz Erkek	1345	1957	2136	2309	2582	2058	1276	195		
İşsiz Kadın	465	635	2082	2859	3260	3503	3561	3753		
İşsizlik (%)										
Erkek	9.1	11,6	11,6	11,5	11,8	9.0	5,4	0,8		
Kadın	7,8	9,3	26,2	31,6	33,1	33,0	31,5	30,5		
<b>Toplam</b>	<b>8.7</b>	<b>11.0</b>	<b>16.0</b>	<b>17.8</b>	<b>18.5</b>	<b>16.6</b>	<b>13.8</b>	<b>10.7</b>		

Kaynak: 1990-95 istihdam (tablodaki italikler), DİE, HİA; diğerleri yazarın hesaplaması (italik olmayanlar kestirimdir, 1990-95 dabil, modelin sonuçlarını gösterir).

Not: DİE, HİA'nda tarım, sanayi, hizmet toplamı, ayrıntılandırılmamış toplam istihdamı vermemektedir.

Tablo 4.3'ten sonra sunulan Tablo 4.4 ise talep yönünden tahminde varsayılan sektörel istihdamın yıllık değişim oranlarını vermektedir. İlk satırdaki gerçekleşme değerleri, Grafik 4.7'deki eğilimlerle uzatılarak sonraki yıllar için tahmin edilmiştir. Erkekler için sonuç beklendiği gibidir. Tarım istihdamındaki büyümeyi %1 gerçek-

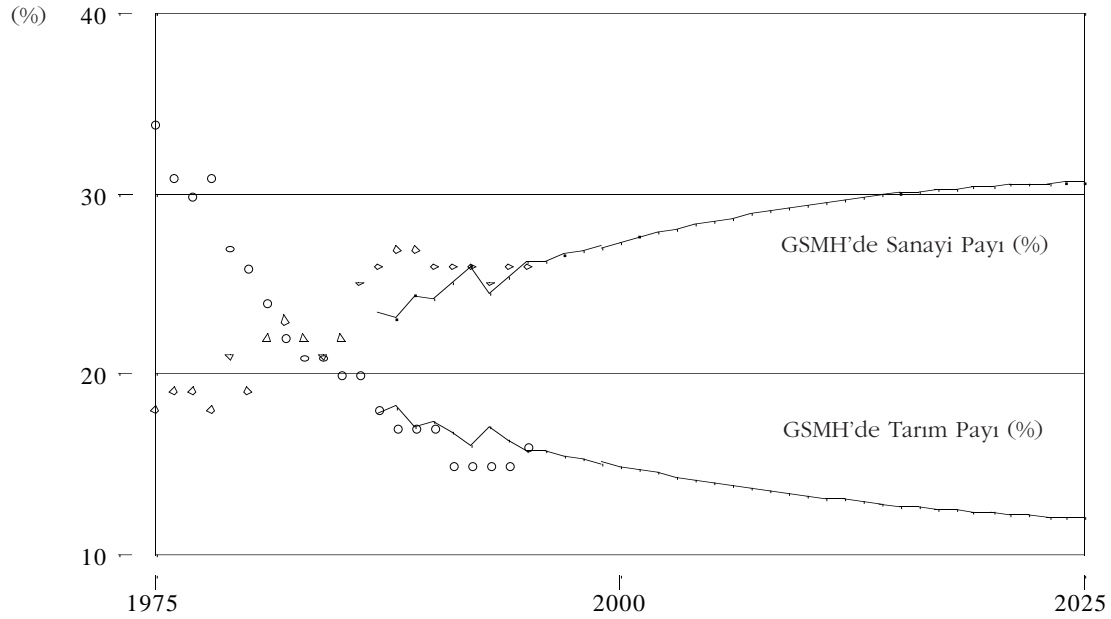
leşmeden sonra Grafik 4.7'deki eğime paralel olarak yumuşak bir şekilde %0.6, %0.4, %0.2 olarak azaltılmıştır. Bu tedrici değişme varsayımı Türkiye'nin tarım konusundaki daha önce bahsedilen direncini yansıtmaktadır. Sanayi istihdam artışı ise yine tedricen %2.5'ten %2.3 ve %2.1'e düşürülmüştür. Teknolojinin bugünkü durumu ve dünyadaki gelişmeler ışığında bu oran iyimser sayılabilecek bir artıştır. Hizmetler %1.9'da sabitlenmiştir. Bu sektördeki istihdam artışının ağırlıklı olarak kadınlardan geleceği varsayılmıştır. Bu da yirminci yüzyılda dünyada gözlenen teamülle-re uygundur.

**Tablo 4.4 Tablo 4.3'ün elde edilmesinde varsayılan sektörel istihdam yıllık değişim oranları.**

	Erkek			Kadın		
	Tarım	Sanayi	Hizmet	Tarım	Sanayi	Hizmet
1995	1.0%	2.5%	2.1%	-0.4%	2.5%	4.2%
2000	1.0%	2.5%	2.1%	-0.4%	2.6%	4.5%
2005	0.6%	2.3%	1.9%	-0.4%	2.7%	4.5%
2010	0.4%	2.3%	1.9%	-0.5%	2.7%	4.5%
2015	0.4%	2.1%	1.9%	-0.5%	2.8%	4.5%
2020	0.2%	2.1%	1.9%	-0.6%	2.9%	4.5%
2025	0.2%	2.1%	1.9%	-0.6%	2.9%	4.5%

Kaynak: 1995 gerçekleşme DİE, HİA'ndan besaplanmıştır (1989-1998 logaritmik trend ).

**Grafik 4.7 GSMH içinde beklenen sektörel paylar: 1975-2025.**



Kaynak: DİE, yazarın besaplamaları

Bu oranlar sadece deneme yanılma yöntemiyle elde edilmemiştir. Model kalibrasyonunu yaparken, arzdan bulduğumuz katılımcı sayısı ile (Tablo 4.2 ) talepten gelen istihdam, tarihi oranlarla kesiştirilmiştir. Kalibrasyon için, aradaki fark olan işsizliğe bakarak, Türkiye’de gözlenen bugünkü işsizlik durumunu yaklaşık olarak yerine oturtana kadar, metin içinde anlattığımız teamüllere uygun yönlerde oranları sabitlenmiştir. 1990 ve 1995 işsizlik tahminlerimiz gerçekleşmenin 1-2 puan üzerindedir.

Kadınlara gelince, onların tarımdan çıkış hızlarını tedricen arttırdık: %0.4’ten-%0.2’ye. Sanayideki istihdam artış oranlarını tedricen %2.5’ten %2.9’a çıkardık. Bu da iyimser bir tahmin sayılır. Hizmetlerde gözlenen ve zaten yüksek olan istihdam artış oranının %4.2’den %4.5’e yükseleceğini varsaydık. Bütün bu iyimser oranlara rağmen, yakın gelecekte Türkiye’de yüksek bir kadın işsizlik oranı ile karşılaşacağımız anlaşılmaktadır.

Tablo 4.3’te ayrıntı rakamlara değil eğilimlere bakmak gerekmektedir. Erkekler ve kadınlar için işsizlik 2010’a (artı eksi iki yıl) kadar artacaktır. Erkekler için artış 2-3 puan civarındadır. Bu konuda AB ülkelerinde gözlenen oranlara çıkılacaktır. Ancak, kadınların tarımdan çözülüşü ve kentleşme ile yükselen eğitim düzeyleri sonucunda artan 25-54 yaş arası katılma oranları, kadın işsizliğini 2010’da en iyimser hesaplarla bile %30-35’ler seviyesinde tutacaktır.

#### **4.2.4. Türkiye İçin İstihdam Politikası**

Kimi saptamalar görünürde birbiri ile çelişmektedir. Bunlar sırası ile, artacak olan işsizlik olgusu, verimlilik artışı ihtiyacı, ve ilintili olarak düşük verimlilikteki tarım sektöründen yavaş çözülme ve bunun istihdama olan etkileridir. Bu alt bölümde bu konular daha etraflıca incelenecektir.

Öncelikle, ayrıntılı olarak tartışıldığı üzere, işsizliğin, özellikle de genç işsizliğin artacak olması kaçınılmazdır. Diğer iki olguyu bu temelde incelemek gerekmektedir. İlk olarak verimlilik üzerinde duralım. Dış ticarete açık olan sektörlerde orta ve uzun vadede rekabet edebilmenin koşulu işgücü verimliliği artışıdır. Atıl kapasiteyi devreye sokarak veya ucuz istihdamın seviyesini yükselterek rekabet edebilmenin önünün tıkanacağı doğaldır. Üretiminin önemli bir bölümünü ihraç eden sektörlerde verimlilik artışı net istihdamı düşürür mü? Ürüne olan talep (dış pazar) yeterince genişlediği müddetçe hayır. Nitekim gıda sektöründe 1988-1993 arasında toplam

verimlilik artışı %75 olarak gerçekleşmiş, istihdam kaybı ise yalnızca %2 olmuştur.<sup>21</sup> Giyim sektöründe ise aynı dönemde verimlilik artışı %61, istihdam artışı ise %35 olarak gerçekleşmiştir. Yani sektörel hacimdeki büyüme, verimlilik artışına rağmen, net toplam istihdama olumlu katkıda bulunabilmektedir. Dış pazar yerine iç pazar kelimelerinin yerleştirilmesi ile benzer çıkarımlar ticarete konu olmayan sektörler için de geçerli olur (1988-1993'te ağaç ve mantarda toplam verimlilik artışı %115, istihdam kaybı %1, ağaç mobilyada verimlilik artışı %52, istihdam artışı ise %36'dır).<sup>22</sup>

Burada karşılaştığımız sorun, sektörel bazda verimliliği (teknolojik yatırımı) artırıp arttırmamak değildir. Artması gerektiğini küresel rekabet koşulları göstermektedir. **Sorun, büyüyen pazar nedeniyle net istihdamın artacağını varsaydığımızda, bu artış hızının, özellikle kadınlar ve gençlerde daha hızlı artacak olan işgücü arzını karşılayamayacak olmasıdır. Bu bedeli ödemededen kalkınmış bir ülke örneği de yoktur.**

Türkiye'de sübvansiyonlar nedeni ile, benzeri gelişmişlik düzeyindeki ülkelere göre yüksek kalmış olan tarım istihdamının olumlu yönü, kente hızlı bir göçte yaşanacak olan sorunların, yani işsizlik ve kentsel altyapı harcamalarının, baş edilemez hale gelmemesidir. Gelişme literatüründe, kişiyi kırdan tutmanın maliyetinin kentte istihdam yaratmak ve yaşatma maliyetinden daha düşük olduğu kabul edilmektedir. Bu durumun olumsuz yönü ise, katma değeri daha yüksek işkollarında olabilecek bir istihdamın ülke ekonomisine olan katkısından vazgeçilmiş olmasıdır. Net etkinin ne olduğunu, ya da Türkiye'deki (ve dünyadaki) kırdan kente göç hızını ise doğal olarak 'kentteki daha yüksek ücret çarpı daha düşük iş bulma olasılığı' ile 'kırdaki daha düşük ücret çarpı daha yüksek istihdam olasılığı' karşılaştırması belirler.

**Bu durumda, Türkiye için uygun bir yaklaşım, tarım sübvansiyonlarını tedrici olarak azaltırken, bunların niteliğini değiştirmek olabilir.** Sübvansiyon ya miktara ya da fiyata verilir. Yani, daha sonra yakılacak olan çay ve tütün her şartta desteklemek yerine, koşullu sübvansiyon, başka bir değişle, üretim teknolojisini (daha kaliteli ve verimli üretim tekniklerini) çiftçiyi eğiterek ve kaynak sağlayarak desteklemek seçilebilir. Amaç tarım ve hayvancılıktaki verimliliği artır-

---

<sup>21</sup> Yentürk, 1997, s. 12.

<sup>22</sup> Yentürk, 1997, s. 12.



maktır. Dolayısıyla, teşvik işlenmiş gıdaya verilebilir. AB'ye ihracatta gümrük engellerinin, işlenmiş gıda ürününün imalatıta yaratılan katma değerin haricinde kalan kısmında olduğunu hatırlatalım. Özetle, sübvansiyon verimliliğe verilmelidir.

#### **4.2.4.1. İstihdam politikası: genel hatlar**

Bu alt bölümde, genel hatları ile, yaygın olarak çeşitli forumlarda dile getirilmiş, bilinen kimi önlemleri kısaca belirteceğiz. Enflasyonun düşeceğini ve makroekonomik istikrarın sağlanacağını umarak:

- Girişimciliğin desteklenmesi: ABD ekonomisinin bahsedilen bir üstünlüğü esnek işgücü piyasaları idi. Özellikle yüksek teknoloji konusunda başarılı bir başka kurumu ise risk sermayesi piyasalarıdır. Yatırımcılar, her beş teşebbüsten ancak ikisinin varlığını sürdüreceğini bilerek, örneğin biyoteknoloji ve yazılım alanlarında, müteşebbislere sermaye sağlarlar. Az sayıda çok başarılı olacak firmalardaki ortaklığın getirisinin diğer zararları telafi edeceği varsayımı (ve olgusu) vardır. ABD'nde ki bu piyasanın ekonomiye olan katkısını gören diğer ülkeler (Japonya ve Batı Avrupa) risk sermayesi olgusunu çeşitli yöntemlerle ülkelerinde gerçekleştirmeye çalışmıştır. Hiç bir ülkede başarı ABD'ndeki kadar olmamıştır. Türkiye'deki enflasyonist ortamda devlete borç vererek yüksek reel getiri elde eden bankalar ve sermaye sahiplerinin yakın dönemde risk sermayesi olgusuna sıcak bakmayacaklarını kabul ediyor, ve bu ortamda yapılabilecekleri, zaten bilinen öneriler olarak kısaca sıralıyoruz.

Enflasyon tek haneli, yani kararlı bir düzeye çekilmeden, genelde reel ekonomi, özelde de istihdam hakkında çıkarımlarda bulunmak güçtür. Kamu açıkları devam ettiği müddetçe, fonlar yatırımda değil, devlet kağıtlarında değerlendirilecektir. **Girişimciliği desteklemek için kalan araçlar ise, istihdam yaratma maliyetini düşürücü düzenlemelerle sınırlanmaktadır. Bu maliyetlerin azalması, işgücü piyasalarını daha esnek yapar, kayıtsız ekonomiyi küçültür, özellikle de KOBİ'ler üzerinde üretim ve istihdam yönünden olumlu etkide bulunur.**

Başarılı girişimciliği tamamlayan faktörler ise yüksek nitelikli ve esnek bir işgücü, iyi altyapı, çağdaş telekomünikasyon altyapısı, gelişmiş finansal hizmet sektörü ve teknolojik uzmanlığını geliştirebilmiş üniversitelere kolay erişebilen bir sanayi kesimi olarak belirlenir.

- Genç işsizler ve mesleki eğitim: Birinci bölümde çağdaş istihdam için ön koşulun vasıf olduğunu belirtmiştik. AB ülkelerinde özellikle genç işsizlere ve uzun

sürekli işsizlere yönelik mesleki beceri kazandırma programlarının da katkısı ile, krize rağmen, 1997'den 1998'e genç ve toplam işsizlik oranlarında azalmalar kaydedilmiştir. Devletin bu konuda sınırlı bir faaliyeti vardır. Bu faaliyetin sivil toplum örgütlerine ve belediyelere yaygınlaştırılabilmesi ve İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bir kayıt bürosu olmaktan çıkıp, mesleki beceri kazandırma etkinliğine yönelmesi, niteliği artan işgücüne katkıda bulunacaktır. **İşsiz kesim, (konjonktürel dalgalanmalar haricinde) daha çok nitelsiz kesim olduğundan, bu programlar ve meslek liselerinin nitelik ve sayısının arttırılabilmesi istihdamı olumlu etkileyecektir.** Net istihdamın azaldığı dönemlerde bile vasıflı çalışanlara olan talebin sürdüğünü daha önce belirtmiştik.

- Eğitim: Kalkınmada en önemli unsurun beşeri sermaye olduğu olgusundan hareketle, bütçeden eğitime ayrılan kaynağın artması gerekliliği de bilinen bir olgudur. Bu konuda şu anda gözlenen kararlılığın sürmesi beklenmektedir. Türkiye'deki işsizlerin yaklaşık yarısı ilkokul mezunudur. Demek ki, ekonomi artık bu kadar çok vasıfsız iş üretmemektedir.

- Esnek çalışma saatleri: Bu konu daha spesifik, ancak uygulanabilirliği düşüktür. Talebin daraldığı dönemlerde, bir süre sonra toplu işten çıkarmaları kısmen önleyebilecek olan bir yöntem esnek saat-esnek ücret uygulamasıdır. Bu konudaki sendikal direncin yüksekliği ve Türkiye'deki ücretlerin yapısı bu öneriyi kısa vadede uygulanamaz kılmaktadır. Türkiye'deki net ücretin ancak %40'ı çalışılan saatle doğrudan ilintilidir.

- Çalışma mevzuatının esnekleştirilmesi: Burada çalışma mevzuatının katı hükümlerden arındırılması öngörülmektedir. **Giriş bölümünde, artık işgücü piyasalarına hakim olan paradigmanın, katı bir işgücü pazarı ve yüksek işsizlik ile esnek bir işgücü pazarı ile daha az işsizlik (ve daha çok düşük ücretli iş, yarı zamanlı ve geçici işler dahil olmak üzere) arasındaki bir seçimden geçtiğini, ve bu olgunun kaçınılmazlığını belirtmiştik.** Esnek pazarın başarılı ('başarı' terimi işsizlik oranları açısından) uygulayıcısı ABD, katı pazarın örnekleri ise Batı Avrupa, özellikle de İskandinav ülkeleridir. Yakın dönemde patlayan İskandinav işsizliği, örneğin Finlandiya'da, çalışma hayatını düzenleyen kuralların esnetilmesi sonucunu doğurmuştur. İşten çıkarmalar kolaylaştırılmış, çıkarma tazminatları azaltılmıştır. Yani firmalara kapanıp işsizliğe toplu bir katkı yapmak yerine, daha az sayıda işten çıkarma ile varlıklarını sürdürebilme imkanı tanınmıştır.

- Çalışanlara teşvikler: Yukarıdaki önlemler, fedakarlığın çalışanlardan bekleneceği yönündedir. Bu yaklaşımı dengelemek gerekiyor. Esnek işgücü ile laissez-faire

uygulamalar arasında bir yerde denge bulunmalıdır. İş güvenliğinin hiç olmadığı bir sistem ne toplumsal dengeler, ne de işgücü verimi açısından istenen bir durum değildir. İşsiz kalacak olanlar için işsizlik sigortası artık Türkiye'ye getirilmelidir. Bir önceki bölümde kestirilen yüksek işsizlik oranları ve bu raporun 3. bölümünde yer alan saptamalar dikkate alındığında, önümüzdeki yıllarda başta işsizlik sigortası olmak üzere, **çalışanların haklarını, meşru ve iyi çalışan mekanizmalar içinde aramalarına olanak sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerektiği görülmektedir.**

İşsizlik için yapılan harcamaların esaslı bir bölümü mesleki beceriye ayrılmalıdır. Burada, talebi olmayan genel kültür becerisinden söz etmiyoruz. İzleyen bölümde ayrıntılandırılacak olan sektörler temelinde oluşturulacak dar hedefli, uzmanlaşmış teknik beceriden, çağdaş çıraklık eğitiminden söz ediyoruz. Bu program oluşturulup yaygınlaştırılmalıdır: isteyen üniversitelere ve belediyelere bu eğitimi verme olanağı tanınmalı, kursiyerlerin masraflarını (iş bulunca uygun koşullarda geri ödemek üzere) devlet üstlenmelidir.

İşsizliğin toplumsal maliyetinin görece olarak daha yüksek olduğu düşünülen bölge ve demografik kesitlerde işverene istihdam sübvansiyonu verilebilir. Bu çerçevede akla gelen ilk örnek ücretler üzerindeki vergi yükünün azaltılmasıdır.

Bu genel çerçeveden sonra, uluslararası deneyimden yine yararlanarak sektörel politikalar üzerinde durulacaktır.

#### **4.2.4.2. İstihdamın yönelmesi arzu edilen sektörler**

Türkiye'nin yaşayageldiği sorunlarına (SSK açmazı, genç işsizlik, yatırımların azlığı gibi) çağdaş yeni sorunlar ithal edilerek eklenmektedir: nitelik farklarından kaynaklanan gelir eşitsizliği ve esnek işgücü-düşük ücret ile yüksek işsizlik açmazı gibi. Bu sorunları yaşayan toplumların yakın dönem dinamiklerinde gelişen sektörler hangileri olmuştur? Saptamalarımızı ABD ve Kanada İstatistik Kurumlarının web sayfalarındaki verilere dayandırıyoruz.

Bu iki ülkede azalan toplam sanayi istihdamında alt sektörel istihdamın büyüdüğü sektörler vardır. Bunlardan biri gıda sektörüdür (ABD'nde yıllık ortalama istihdamın büyüme oranı %1'in üzerinde). GAP olgusu ile bu konu bağdaştırılabilir. Beklenenler gerçekleşirse, GAP bölgesinde dışa göç verme duracak (ya da tersine dönecek), sermaye bölgede artan bir varlık gösterecektir. Bu sermaye ağırlıkla gıda sektöründe olacaktır. GAP tarımı mekanize ve ileri sulama teknikleri kullanan yük-

sek katma değer yaratan bir tarım olmalıdır. Devlet Üretim Çiftlikleri eğitim ve yön gösterme görevini bölgede artan yoğunlukla sürdürmelidir. İstihdam ve gelir yönünden projenin önemi Türkiye için büyüktür ve gıda sektörü gelişmiş ülkelerde de büyümekte olan bir sektördür.

ABD ve Kanada'da diğer büyüyen sektörler de petro-kimya, plastik ve lastik sektörleridir (son yıllarda gerçekleşen istihdam büyüme oranları %5-%9 arasında). Türkiye zaten son dönemde giderek artan enerji ve boru hatları tartışmaları çerçevesinde bu sektörlerde varlık göstermeye aday hale gelmiştir. Aynı zamanda, İstanbul Sanayi Odası'nın 500 Büyük Firma (1998) değerlendirmelerinde de işgücü verimliliği en yüksek sektör petro-kimya sektörüdür. Türkiye'de de bu sektörlerin potansiyelleri şimdiden araştırılmalı, bir önceki alt bölümde belirtilen spesifik mesleki eğitim hedefleri bu sonuçlara göre belirlenmelidir.

- Türkiye'de orta vadede tekstilden çıkacak ve tarımdan gelecek istihdamı imalat sanayiinde, gıda, petro-kimya ve makina sektörlerinin özümseme potansiyeli olduğunu düşünüyoruz. Ağırlıklı olarak ise nitelikli kesimi finansal hizmetlerde, nitelsiz kesimini de toplumsal hizmetlerde göreceğimiz işgücü dağılımının sektörel geleceğini böylece verdikten sonra izleyen bölümde sonuçları özetlemekteyiz.

- Türkiye beşeri sermaye birikimini arttırmak zorundadır. Bu olmadığı takdirde hiç bir sektörde verimlilik artışı istenen oranda sağlanamayacak, gelişme sekteye uğrayacaktır.

- Tarımdan çözülme devam edip kentli kadınların eğitim düzeyleri arttıkça, düşen işgücüne katılma oranı yeniden tırmanacaktır. 2025'te bu katılım 25-54 yaş arası kadınlar için büyük olasılıkla %47 civarında gerçekleşecektir. Bu istihdamı, daha çok, düşük ücretli hizmetler sektörü emecektir. Yine de 2010 civarında toplam kadın işsizliği büyük boyutlara ulaşacaktır. Dolayısıyla kadınların istihdamına öncelik tanıyabilecek iş sahalarının teşvik edilmesi gerekmektedir (gıda gibi).

- İşgücü verimliliği artışı ve istihdamın düşük verimli sektörlerden yüksek verimli sektörlerle kayması geniş tabanlı bir ücret artışı ve yaşam standartlarının yükselmesi için olmazsa olmaz bir koşuldur. Türkiye'de bugüne kadar gözlenen büyüme yüksek katma değerli sektörlerde ücretli-maaşlı istihdamda kayda değer bir gelişmeye yol açmamıştır. Bu tür istihdamı teşvik etmek için vergisel teşvikler düşünülebilir.

- İlerki yıllarda en fazla net istihdam yaratacak olan sektörün az ücret veren hizmetler sektörü olacağı düşünüldüğünde Türkiye'nin önündeki açmaz, (görelî olarak) düşük ücret/çok istihdam, veya yüksek ücret /çok işsizlik olarak belirlenebilir.

- Tarımdaki düşük verimlilik artışı nedeniyle tarım-dışı sektörde istihdamın gelişmesi yavaştır. Tarımdaki verimlilik artmalı ki hem buradan çıkacak kaynak daha yüksek katma değerli sanayilerde kullanılabilsin, hem de işgücü talebi kırdan gelen işgücü arzı ile karşılanabilsin. Buradaki engel hükümetlerin tarım politikalarıdır. Yeni tarım politikalarının tarımdan işgücü transferini optimum düzeyde tutacak, (yani tarımdan çözülmeyi ne çok hızlandırıp işsizliği tırmandıracak ne de onu tamamen durduracak) politikalar olmaları gerekmektedir.

- Türkiye'de ücretli-maaşlı kesimin toplam istihdamdaki payı düşüktür (1998'de %49, yevmiyeliler dahil). Oysa bu oran orta gelirli Latin Amerika ülkelerinde %65, Güney Akdeniz ülkelerinde (Yunanistan, İtalya, Portekiz, İspanya) %68'dir.

- Reel ücretlerin artışının (refah artışının) önündeki en önemli engel tarım dışı istihdamdaki yavaş artıştır. Birinci bölümde belirtildiği gibi, hanehalkı sayısındaki artış, tüketim talebini artırarak üretim artışını uyarlayacaktır. Dolayısıyla tarım dışı istihdam artışı için, talep yönünden gerekli koşulların oluşacağı düşünülebilir. Bu durumda Türkiye demografik fırsat penceresinden yararlanabilecektir.

- Tarımda hızlı bir çözülme gerçekleşirse imalat ile hizmetlerin artan işgücü arzını emmesi zorlaşacaktır. Bu durum, daha sonra yavaş yavaş iyileşecek olsa da, Türkiye'de erkek işsizliğini %50 oranında büyütecek (yani %9-10'a çıkartacak), kadın işsizliğini ise 2010 civarında patlatacaktır (%30). Ancak, yukarıda bahsedilen politikalar altında işsizlik bu boyutlara çıkmayacak ve bu tahminler gerçekleşmeyecektir.

- **Yapılmış olan sektör bazındaki araştırmalara göre, önümüzdeki yıllarda istihdam ve ihracat açısından gıda (artarak) ile dokuma ve giyim (azalan oranda artarak, orta vadede de azalarak) geleneksel önemini sürdürecektir. Yükselen sektörler olarak da petro-kimya ve elektrikli-elektriksiz makineleri göreceğiz.** Bu sektörlerde katma değer oranları yüksektir. Doğaldır ki kısa vadede fazlaca istihdam yaratılmayacaktır, ancak sektörel büyüme nedeniyle net istihdamda artış gözlenecektir. Ortaya çıkan değer elbette ülke içine başka alanlarda yatırıma, yani dolaylı bir istihdam kapasitesine dönüşecektir.

## KAYNAKÇA

- Alidedeoğlu, E. Turkish Trade Volume Estimation and Revealed Comparative Advantage in Textiles. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü yayınlanmamış yüksek lisans tezi.
- Behrman, J.R. ve B.L. Wolfe (1984). "Labor Force Participation and Earnings Determinants for Women in the Special Conditions of Developing Countries." *Journal of Development Economics*, 15, s. 259-88.
- Birch, D.L. (1981). "Who Creates Jobs?" *The Public Interest*, 9 (Kış).
- Dowrick, S. (1996). "Technological Catch Up and Diverging Incomes: Patterns of Economic Growth 1960-88." *Economic Journal*, 102 (Mayıs), s. 600-610.
- Ercan, H. (yayınlanacak). "Türkiye İmalat Sanayiinde Ücret Dışı Yüklerin Uluslararası Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi." T. Bulutay (editör). Ankara: DİE ve ILO tarafından yayınlanacak çağrılı bildiriler kitabında.
- Erhat, G. (1998). "Measuring the Impact of Trade Flows on Employment in the Turkish Manufacturing Industry." METU Economic Research Center working paper 98/3.
- Filiztekin, A. ve İ. Tunalı (1998). "Denizli'nin İktisadi Yapısı ve Yakın Dönem Gelişme Dinamikleri." DPT'nin düzenlediği 'Yeni Yerel Sanayi Odakları Konferansı' nda sunulan bildiri.
- Guile, B.R. ve H. Brooks (1987). *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- İstanbul Sanayi Odası Dergisi (1998). Eylül.
- Krueger, A., H.B. Lary, T. Manson ve N. Akrasanee (editörler) (1981). *Trade and Employment in Developing Countries: Individual Studies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mishel, L. ve J. Bernstein (1994). *The State of Working America, 1994-95*. New York: Economic Policy Institute.
- OECD (1992). *Labour Force Statistics*. Paris.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris.
- OECD (1996). *Labour Force Statistics*. Paris.
- Petrol-İş Yıllığı, 1996. İstanbul.
- Polachek, S. ve S. Siebert (1993). *The Economics of Earnings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, R. (1992). *Work of Nations*. New York: Vintage Press.
- Revenga, A. (1998). "Turkey: Economic Reforms, Living Standards and Social Welfare Study." önerilen bir Dünya Bankası projesi için yayınlanmamış kavram makalesi.
- Tunalı, İ. (1996). "Labor Market Implications of the Demographic Window of Opportunity." *Forum* (Aralık).
- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) (1994). *Ücret Sistemimiz, Sorunları ve Çözüm Önerileri Semineri*. İstanbul.
- TİSK (1997a). *Küresel Eğilimler ve Türk Çalışma Hayatı*.
- TİSK (1997b). *1997 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti*.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- World Bank (yıllık). *World Development Report*. Washington, D.C., 1980-1995 arası çeşitli sayılar.
- Yentürk, N. (1997). *Türk İmalat Sanayiinde Ücretler, İstihdam ve Birikim*. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı Araştırma Raporu.