

## GELİŞMEKTE OLAN EKONOMİLERDE DÜŞÜK İSTİHDAM\*

Alfredo NAVARETTE Jr./  
Ifigenia M. DE NAVARETTE

Çeviren :  
Ass. S. Rıdvan KARLUK

Bu tebliğ, daha çok gelişmekte olan ekonomilerde görülen düşük istihdamın (underemployment) bazı sorunlarını konu almaktadır. Bu tip ekonomilerde düşük istihdam, efektif talep yetersizliği sonucu değil, fakat üretim araçları arzının eksikliği sonucu meydana gelmektedir.

Biz, bu tebliğimizde ne sanayileşmiş ülkelerin bir karakteristiği olan ve efektif talep yetersizliğinden doğan devrevi (cyclical) işsizliği ve ne de zevk ve teknolojiye bağlı olarak yapısal değişiklikler sonucunda meydana gelen diğer açık işsizlikleri inceleyeceğiz. Aynı zamanda efektif talebin yüksek olduğu zamanlarda nispeten küçük olan geçici (frictional) işsizlikleride bir kenara bırakacağız<sup>1</sup>.

Eğer belirli miktarda bir işgücünü veri olarak alırsak, herhangi bir sektörden bir miktar işgücünün çekilmesi sonucunda işgücünün çekildiği sektörün toplam üretiminde önemli bir düşüş meydana

---

(\*) ALFREDO NAVARETTE JR. ve IFIGENIA M. DE NAVARETTE, «Underemployment in Underdeveloped Economics», A.N. Agarwala ve S.P. Singh (ed.), *The Economics of Underdevelopment*, Oxford University Press, London, 1971, s. 341-347. Bu tebliğ, ilk defa *El Trimestre Economico* Vol. 18, no. 4, 1951'de yayınlanmış ve Elizabeth Henderson tarafından İngilizceye çevrilmiştir. İngilizce olarak yayınlamış: *International Economic Papers*, no. 3, s. 235-239, London, 1953. Tebliğ, Meksika Bilim Kongresi Ekonomi Bölümüne Eylül 1951 yılında sunulmuştur.

(1) Fakat bu demek değildirki, bu tipteki işsizlikler gelişmekte olan olan ülkelerde yoktur. Bu ülkelerde, mevcut insangücü kaynaklarının gelişmiş ülkelerdekini aksine, daha etkili alanlarda kullanılmasına daha az önem verilmektedir. Çeşitli tipteki açık işsizlik tanımları için bkz. W.H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society* (London, 1944), s. 408-10.

gelmiyorsa, o sektörde düşük istihdam var demektir. Bunu çok defa, işgücünün marjinal produktivitesinin ilk çalıştıkları sektörde sıfır veya sıfıra çok yakın olduğu şeklinde de tanımlamak mümkündür. Bu nedenle, gelişmekte olan ekonomilerin kalkınma süreçlerinde en karakteristik noktayı, ekonomik faaliyetleri eğer ekonomide uygun işler varsa, mevcut nominal ücret hadlerinde (reel ücretler azalmasına rağmen) her zaman arttırma imkânının bulunması şeklinde ifade etmek mümkündür<sup>2</sup>.

Tartışmamızın amacı için biz, devrevî (disguised) düşük istihdam, yapısal (hidden) düşük istihdam ve genişleme düşük istihdamı (underemployment of expansion) olarak düşük istihdamı üçe ayıracağız\*.

Akademik çevrelerde devrevî düşük istihdam ile ilgili olarak önde gelen isimlerden biri olan Joan Robinson, bu konuda gizli işsizlik (disguised unemployment) terimini kullanmakta ve onu şu

(2) Örneğin Meksika'da spesifik üretim dallarında reel ücretler düşmesine rağmen, ortalama gelir, reel şartlarda ücret gelirleri, işçilerin daha az üretken işlerden daha çok üretken işlere geçmeleri yüzünden yükselmiş gibi görünmektedir. Cf. D. Lopez Rosado and J. F. No-yola Vazquez, «Los salarios reales en Mexico, 1939-1950», *El Trimestre Economico*, Vol. XVIII, April/June 1951.

(\*) Bu ayırmada dikkati çekeceği gibi hem devrevî ve hemde yapısal düşük istihdamda, Türkçeye «gizli» olarak çevirebileceğimiz «disguised» ve «hidden» kelimeleri kullanılmıştır. Burada Navarette'lerin tanımladığı anlamda devrevî düşük gizli istihdam (disguised), Joan Robinson'un tanımladığı şekliyle düşük istihdam veya diğer bir deyimle gizli işsizliktir. Sermaye ve teknik veri olarak alırsa, talep yetersizliği işçilerin bir kısmının işlerini kaybedip, daha düşük nitelikteki işleri kabul etmelerine sebep olur. Bu; burada sözü edilen devrevî düşük istihdam (cyclical-disguised-underemployment) veya J. Robinson'un tanımlamasıyla gizli işsizliktir (disguised unemployment). Gerçekte gizli işsizlik İngilizcedeki «disguised unemployment» karşılığında kullanılmaktadır. Karışıklığa sebep olan «hidden» kelimeside Türkçe'de «gizli, saklı» anlamına gelmektedir. Sorun, İngilizcede iki ayrı kelime ile ifade edilen iki ayrı durumun Türkçe'de bir tek kelime ile anlatılmak istenmesinden doğmaktadır. Burada gizli yerine «şekil değiştirmiş» sıfatını kullanmak kanımızca, herhalde konuya açıklık getirmek bakımından daha yerinde olur. Bununla beraber İngilizcede gizli işsizlik yazarlarının büyük bir kısmı, bu arada Joan Robinson, «disguised» kelimesini daha çok «hidden» anlamında kullanmaktadırlar. Aslında İngilizcede bazı yazarlar «gizli işsizlik» (disguised unemployment) ve «düşük istihdam» (underemployment) terimlerini eş anlamlı olarak kullanmakta ve diğer bazılarıda, gizli işsizliği düşük istihdamın özel bir şekli olarak görmektedirler (çevirenin notu).

şekilde tanımlamaktadır: «İşlerine son verilmiş olan işçilerin daha düşük işleri kabul etmeleri gizli işsizliği (disguised unemployment) tanımlamanın en tabii yoludur»<sup>3</sup>.

Böyle bir durumda, prodüktif teçizatın (hem sermaye ve hem de teknik imkânlar anlamında) verilmiş olmasını varsaymamız gerekmektedir. Bu tipteki bir devrevî düşük istihdam, birincil ürünler (primary products) ihraç eden ülkelerde dış talep düştüğü zaman meydana gelir. Bu işsizliğin büyüklüğü, ülkede dış ticaretin nisbî önemine, ülkenin dahili ekonomisi ile dış ticareti arasındaki ilgiye bağlı bulunmaktadır. En düşük geçim sektörünün ekonomi içindeki nisbî büyüklüğü, dış talebin düşmesinden doğan işsizliğin gizli veya açık oluşunu etkiler. Çünkü bu sektör, fazla nüfusu emer ve dış talepteki dalgalanmaların etkisini azaltır. Bu sektörün ekonomi içindeki nisbî önemi küçüldükçe işsizlik, daha çok açık işsizlik (visible unemployment) şeklinde ortaya çıkar.

Gelişmekte olan ekonomilerde daha önemli olan düşük istihdamın diğer iki tipi ise, bu ülkelerde prodüktif teçizatın noksan olması nedeniyle meydana gelmektedir. Yapısal düşük istihdam veya genellikle bilinen şekliyle gizli düşük istihdam (hidden underemployment), bu gibi gelişmekte olan ekonomilerin birincil ürünler üreten sektörlerinde kronik bir özellik taşımaktadır. Paradoksal olarak, gizli düşük istihdam, ekonominin diğer sektörleri durumlarını aynen korurken birincil üretime yeni tekniklerin girmesiyle daha fazla artmakta ve bu nedenle genişleme eşit olmayan bir nitelik kazanmaktadır. Bu tip bir düşük istihdam, yılın normal çalışma zamanlarının büyük bir kısmında muntazam bir işi olmayan fakat cari ücret seviyesinde çalışmaya arzulu binlerce işçi ve evkadınının-daha çok tarım sektöründe-bulunduğu bir durumu yansıtır. Bu şekilde gizli düşük istihdam, insangücünün ciddi bir kaybına yolaçmaktadır.<sup>4</sup>

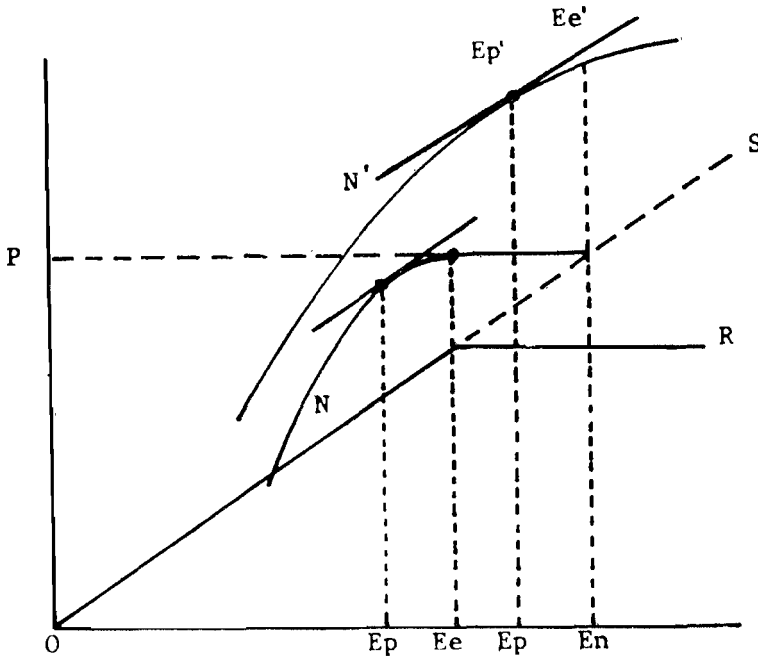
Kalıcı tipteki düşük istihdam, gelişmekte olan ekonomilerin kalkınma süreci esnasında meydana gelir ki, biz buna genişleme düşük istihdamı (underemployment of expansion) diyoruz. Çünkü

(3) *Essays in the Theory of Employment*, 2 nd edition, London, 1947, s. 62.

(4) Profesör Moises T. de la Pena, bu tipteki düşük istihdam nedeniyle kaynakların kaybına yol açıldığına dikkati çeken ilk iktisatçılardanır. O, buna kırsal işsizlik (rural leisure) demiştir. Şimdiki yazarlardan biri bu sorunu «Una hipotesis sobre el sistema economico de Mexico», *El Trimestre Economico*, March 1951, ve daha geniş olarak *Estabilidad de Combios, el Cilco y el Desarrollo Economico* 1951, Mexico, da incelemiştir.

bu çeşit düşük istihdam, ekonominin depresyon zamanlarında değil fakat ekonominin genişleme dönemlerinde ortaya çıkar. Bu tip düşük istihdamın nedeni, sermaye ve tamamlayıcı üretim imkânlarının ikincil ve üçüncü sektörlerdeki işgücü arzı kadar hızlı artmasıdır. Bu ülkelerde, kalkınma programlarının açık finansman yoluyla karşılanması sonucunda doğan enflasyon dönemlerinde yoğunlaşan köyden şehire akın, işgücü arzını aşırı derecede şişirir. Tamamlayıcı üretim imkânları ve sermaye arzının sınırlı olması nedeniyle köyden şehire göç eden işçiler ekonominin çok düşük produktivitesi olan alanlarında çalışmak zorunda kalırlar. Örneğin çok az veya hiç sermaye teçhizatı gerektirmeyen her çeşit mal ve hizmet seyyar satıcılığı, meyve, puro, piyango bileti, gazete satıcılığı, otomobil yıkamacılığı, kundura boyacılığı, hammallık, garson ve dükkan çıraklığı gibi işler yaparlar. Bu nitelikteki düşük istihdamın en önemli özelliği, devamlı olarak kırsal alanlardaki gizli işsizler (hidden underemployment) tarafından beslenmesidir. Genişleme düşük istihdamı, sanayileşmiş büyük ülkelerin geçmiş dönemde hızlı bir büyüme süreci içinde buldukları sırada, onların bugünkü modern şehirlerinde çokça görülen bir durumdur.

Aşağıda, kalkınmakta olan ekonomilerin düşük istihdam sorunu bir şekil ile gösterilmeye çalışılmıştır.



$N =$  Milli Hasıla  $E =$  İstihdam Seviyesi  $N = f(E)$

Çalışan işgücünün OEn de bulunduğunu varsayalım. Üretim eğrisi N, milli hasılayı ifade etmekte ve değişik istihdam seviyelerinde sabit olan prodüktif teçhizat kapasitesinden elde edilmektedir. OP nin ötesinde işgücü ne kadar artarsa artsın toplam hasılda bir artış olmaz. Sabit olan prodüktif kaynaklar bu arada işgücü, zaten maksimum prodüktivitelere ulaşmışlardır. Çünkü bu noktadan sonra işgücünü arttırmanın üretime hiçbir katkısı olamaz. Üretimi arttırmanın yolu, prodüktif teçhizatı arttırmaktır. Böyle bir durumda ise, üretim eğrisi yer değiştirecek yani (N) den (N') ne kayacaktır.

İtibari (nominal) istihdam seviyesi olan En'de yapısal düşük istihdam (gizli işsizlik) vardır. Prodüktif teçhizatı arttırmadan önce Ee istihdam seviyesinin ötesinde işgücü faktörünün marjinal verimi sıfırdır. Gerçekten efektif istihdam seviyesi olan Ee'nin ötesinde herhangi bir yerde işgücü faktörünün marjinal verimi sıfıra eşittir ve bu noktadan sonra milli hasılda bir artış meydana gelmez. Şimdi OS doğrusunun ortalama ücret seviyesini gösterdiğini kabul edelim. Bu durumda işgücünün marjinal veriminin ücrete eşit olduğu istihdam seviyesi Ep dir. Çünkü bu noktada N eğrisine çizilen teğetin eğimi OS'nin eğimine eşittir. Ee efektif istihdam seviyesinden sonra işgücünün marjinal verimi sıfır olduğu için daha çok işgücü kullanımı toplam hasılda bir artış sağlamaz, ücret eğrisi bu noktadan sonra yatay eksene paralel olur, R, yani toplam ücretde istihdam artışının etkisi olmaz. Verimli istihdam seviyesi, ücretin işin marjinal verimine eşit olduğu Ep istihdam seviyesi olduğuna göre düşük istihdamın büyüklüğü OEn ile OEep arasındaki fark kadardır.

Prodüktif teçhizatı arttırıp üretim eğrisini N' durumuna getirdiğimizde yapısal gizli işsizlik (hidden underemployment) kaybolur ve itibari istihdam (nominal employment) En, efektif istihdam Ee' ile çakışır. Prodüktif istihdam Ep'ne yükselirse, sabit ortalama ücret hadleri varsayımı altında<sup>5</sup>, ekonomide hâlâ OEn-OEep' farkı kadar bir düşük istihdam vardır. Bu farkda, prodüktif istihdam içinde mevcut bulunan yardımcı kaynakların (sabit ve döner sermaye, organizasyon, teknik bilgi) miktarı arttıkça ortadan kaybolacaktır.

Şimdi En itibari istihdam hacmini, Ep prodüktif istihdamı (ki

---

(5) Eğer ortalama ücret oranları artarsa, yeni prodüktif istihdam seviyesi biraz alçalmasına rağmen tartışma aslında yine aynı olmaktadır.

burada emeğin marjinal verimi reel ücret oranına eşittir), ve  $E_c'$ 'de «tam istihdam» seviyesini temsil etsin. Tam istihdam, ne düşük istihdamın ve nede işsizliğin (prodüktif teçhizat ve efektif talep uygun, yardımcı kaynaklar etkin, emeğin verimi maksimum ve optimum seviyede) bulunmadığı bir durumdur. Böylece aşağıdaki tanımları yapmak mümkün hâle gelir:  $E_n > E_p < E_c =$  düşük istihdam;  $E_n = E_p = E_c =$  tam istihdam;  $E_n = E_p < E_c =$  işsizlik; ve  $E_n < E_p > E_c =$  aşırı istihdam.<sup>6</sup>

Yukarıdaki analizden çıkaracağımız sonuç şudur: Gelişmekte olan ülkelerde düşük istihdama (disguised, hidden, due to expansion) karşı izlenecek pozitif politika, yatırım harcamalarındaki artışın, net yıllık düşük istihdamı-ki bu düşük istihdam her zaman işgücünün ortalama verimindeki artışların sermaye malı, hammadde ve yardımcı kaynaklar (eğitim ve teknik öğretim dahil) arzından daha büyük olmasından doğmaktadır-emebilmesi için uygun bir oran ve kompozisyonda olmasını gerektirir. Bu nedenle istihdam politikasının güçlü silahları arasında yer alan yatırım programlarına ağırlık vermek, bu konuda izlenecek en iyi yol olmaktadır.

Yatırım harcamalarının düşük istihdamı önlemek için gerekli olan hacmi, sadece toplam talep ve onun tüketim ve diğer harcamalar arasındaki dağılımı tarafından tayin edilmemektedir. Bütün bunların ötesinde yatırımların, net prodüktif istihdam yaratmaları ve yararlanılamayan mevcut insan gücü kaynaklarının tam kullanımını sağlama konusundaki fonksiyonunu da göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Yatırımların, milli hasılaya yeniden yaratılan istihdam imkânları dolayısıyla yapmış oldukları yardım da, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

İşgücünün, düşük istihdamdan daha prodüktif faaliyetlere kayması esnasında onlara daha yüksek teşvik edici ödüller sağlanmalıdır. Fiyatlar sabit ve hatta düşerken böyle bir teşvik edici ödüllmeye ulaşmak hayli zordur. Fakat fiyatların ılımlı bir artışı halinde marjinal kârlar, marjinal üretim maliyetlerini aştığı için bu teşvik mümkün olabilir. Eğer biz, altın rezervlerini ve kambiyo hadlerini, dış kredilerin seviyelerini ve dahili stokları değişmez kabul

---

(6) Tam istihdam dengesinde işgücünün verimi ve miktarı sabit iken yatırım malları talebinde bir artış meydana gelirse bu durumda aşırı istihdamdan (overfull employment) söz etmek gerekecektir. Cf. B. Ohlin, *The Problem of Employment Stabilization* (New York, 1949).

edersek ve daha ötede baskı altına alınmış enflasyonun yokluğunu varsayarsak, bu durumda ticari mallara karşı olan talep, muhtemelen cari üretimden daha fazla olacaktır. Buna bağlı olarak emeğe olan talepte artacaktır. Zamanla piyasaya arzedilmiş olan işgücü tamamen kullanılacağı için kıtlaşacak ve giderek bu durum üretim metodlarında yapılması gereken rasyolizasyon için bir uyarı olacaktır. Böylece, işgücü daha az prodüktif alanlardan daha çok prodüktif işlere doğru kayacak ve dolayısıyla milli hasılda yükselecektir.

Bu tebliğ, gelişmekte olan ekonomilerde işsizliğe karşı savaşta zaruri olan, zora dayanmıyan fakat bütün tehlikelerini içinde taşıyan büyük prodüktif yatırımlar politikası konusunda söylenmiş son söz değildir. Büyük prodüktif yatırımların tehlikeleri arasında, yükselen fiyatlar üzerinden kararlaştırılmış kârların dağıtımı, ödemeler bilançosunda meydana gelebilecek dengesizlik sonucu ortaya çıkabilecek muhtemel altın ve döviz rezervleri kaybı ve son olarak milli yatırımların kompozisyonunda meydana gelebilecek değişiklikler sayılabilir. Yukarıda taslağı verilen bu çeşit bir yatırım politikası, ancak çeşitli bağlayıcı ve selektif para, kredi ve maliye politikası, kambiyo ve dış ticaret kontrol tedbirleri ile birlikte uygulandığı zaman başarıya ulaşır.

Özetle, düşük istihdama karşı en etkili çare olarak, iyi düzenlenmiş dengeli bir yatırım hacmi ile prodüktif tam istihdam seviyesinde ılımlı bir fiyat artışı, büyüyen milli hasıla ve fert başına yükselen reel gelirler arasında uygun bir birleşme sağlayacak bir politika izlemek olacaktır.