

## İŞSİZLİK KONUSUNDA YENİ GÖRÜŞLER

Prof. Dr. Nusret EKİN

Endüstrileşmiş ülkelerde ve modern Dünya'da olduğu kadar gelişen ülkelerde de istihdam meseleleri kadar üzerinde dikkat toplanmış bulunan nadir bir konu vardır. Gerçekten meselâ gelişmiş ülkelerde istihdam ve işsizlik istatistikleri, ekonominin adetâ bir barometresi gibi kabul edilmekte, hükümetler bu oran veya rakkamlardan hareketle ekonomi politikalarını düzenlemektedirler. Tabiatıyla bu politikalarda esas gaye, istihdam oran ve rakkamlarını genişletirken, işsizlik oranlarını düşürmek olmaktadır.

Burada açıklamasına girmek istemediğimiz sebeblere bağlı bütün bu önemine rağmen, günümüzde acaba işsizlik ve istihdam kavramları kâfi bir açıklığa kavuşturulabilmiş veya kâfi derecede hassas bir şekilde ölçülebilir hale sokulabilmiş midir? Gerçekten meselâ İngiltere'de 1 milyon işsizlikten bahsedilirken, bazı çevreler bunun resmî rakkamlar olduğunu iddia etmekte, gerçekte bu ülkede işsizliğin hacminin 2 milyona yaklaştığını ileri sürebilmektedirler. Burada aşağı yukarı iki katma yaklaşan fark, aslında resmî ve gayri resmî işsizlik rakkamlarından anlaşılmanâna bağlı olduğu kadar, ayrıca işsizlik kavramına verilen değişik anlamları da aksettirmektedir.

Aslında her ülkede, şu veya bu yönde veya hacimde potansiyel, kullanılabilir insan gücünü türlü şekillerde istihdama sokamamak veya onu tam kapasite ile çalıştıramamak, böylece belirli bir ferdi istihdama soksa dahi, ondan kâfi ölçüde ve onun kapasitesi derecesinde istifade edememek suretiyle, insan gücünün bir kısmı israf edilmektedir.

Şüphesiz burada esas mesele, bu kaybın hacmi kadar, bu kaybın kronik olup olmayışı veya bu kaybın fertlerin arzularına bağlı olarak ortaya çıkıp çıkmayıdır. Aslında yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, bu mânâda insan gücünün bir kısmını israf etmeyen ve kullanmayan ülke

Dünya üzerinde adetâ mevcut değildir. Fakat istihdam problemlerinin önemini arttıran esas önemli unsur hiç şüphesiz, bu kaybın geniş hacimlerde, kronik ve devamlı, bir bakıma bünyevî ve nihayet fertlerin arzularını dışında ortaya çıkışıdır.

Üzerinde durulması gerekli ikinci mesele ise, bu kaybın daima istihdam - dışı şartlar içinde ortaya çıkmasının gerekli olmadığı hususudur. Diğer bir deyişle, fert ve millî ekonomi yönünden kullanılmayan veya israf edilen insangücü kaybı, bildiğimiz istihdam - dışı kalma şartları altında ortaya çıkabileceği gibi, ayrıca bizatihi istihdam - içi şartlar altında da kendini gösterebilir. Tabiatıyla bir insan eğer istihdam - dışı şartlar altında, bildiğimiz ve kullandığımız işsizlik statüsü içinde ise, şüphesiz bu şahsın ekonomik yönden hiç bir üretkenliği yoktur ve bu fert millî ekonomiye hiç bir katkıda bulunmuyor demektir.

Aynı şekilde eğer bir insan istihdam - içi şartlar altında olduğu halde, üretime hiç bir ilâvede bulunmuyorsa, veya olması gerekenin çok altında bir üretkenliği varsa, o halde bu şahsı da tıpkı istihdam - dışı klâsik işsiz gibi düşünmek veya üretime yaptığı ilâve derecesinde dikkate alarak, o derece ve nisbette istihdamda veya işsizmiş gibi kabul etmek gerekir. Tabiatıyla burada en önemli mesele, istihdam - dışı olanın tesbitindeki kolaylığa mukabil, istihdam - içi kullanılmayan âtil kapasitenin ölçülmesi meselesidir. Bilindiği gibi istihdam - dışı olanlar "açık işsiz" veya "işsiz" diye sınıflandırılmaktadır. Buna mukabil gene yaygın olarak kullanılan ifadeyle, istihdam - içi istifade edilmeyen kapasiteyi ifade için, "gizli işsizlik" kavramı kullanılmaktadır.

"Gizli işsizlik" kavramının bu şekilde kullanılışından doğan hatâlara geçmeden önce, burada bilhassa belirtmek istediğimiz husus şudur; işsizlik kavramı hiç bir zaman istihdam kavramının zıttı veya tersi olarak kullanılamaz. Kullanıldığı takdirde, aslında o ülkede ortaya çıkan insangücü kaybından çok daha hudutlu bir grubu, diğer bir deyişle, kendi arzularını dışında istihdam - dışı kalanları ifade etmiş olur. Aslında gelişen veya gelişmiş bir ülkede kendi arzularını ile işgücü ve istihdam - dışı kalanlar üzerinde durmak gerekir. Çünkü bir çok hallerde çalışmak isteyip istememeyi tayin eden faktörler dinamik iktisadî etkenler olmakta, ülkenin, ferdin veya ailenin, aile reisinin gelirindeki değişmeler de ferdin çalışmaya karşı olan davranışlarını etkilemektedir.

İstihdam - içindeki kullanılmayan âtil kapasite ise, bilindiği gibi ya üretim birimleri olan insanların istihdamda süre itibarıyla veya üretkenlikleri derecesinde istihdamda sokulamamalarından ortaya çıkmaktadır.

Tabiatıyla ülkeler geliştirdikleri metodlarla bu istihdam - içi kullanılmayan kapasiteyi ölçebildikleri derece ve nisbette probleme daha iltmâ yollardan, daha ciddi bir şekilde yaklaşmış olacaktırlar.

Şüphesiz bu analizde önemle dikkate alınması gerekli çok mühim bir husus mevcuttur. Geliştirilen modellerle tesbit edilen her fazlalık veya kullanılmayan âtıl kapasite, gizli işsizlik ile isimlendirilmemelidir. Bilindiği gibi, gizli işsizlik kavramında bir "kaldırılabilirlik" anlamı saklıdır. Teoride gizli işsizlik kavramı açıklanırken, hemen daima belirli girdilerin aynı olduğu şartlar içinde üretim sisteminden bir grubun kaldırılabilirdiği şartlar altında, üretimin aynı kalması faraziyesine dayanarak, bu gruba gizli işsiz denmektedir.

Burada önemli olan husus şudur; ya üretim ekibinin tamamı kendi üretim kapasitelerinin belirli bir miktar altında çalışmaktadır, bu şart altında üretim grubundan belirli bir kısmın çekilmesi halinde geriye kalanlar aynı kapasite ile çalışmaya devam edecek olurlarsa, şüphesiz üretim miktar itibarile düşecektir. O takdirde ise bu gruba gizli işsiz denmeyecektir. Gene bilindiği gibi gizli işsizlik kavramında belirli bir grubun çekilmesi halinde üretimin aynı hacmini devam ettirmesi zarureti vardır. Veya belirli bir grup geriye çekildiği zaman, diğer grubun gayretlerini üretimden ayrılanların boşluğunu dolduracak derece ve nisbette arttırmaları gerekir. O halde gizli işsizlik kavramında toplam üretimin aynı kalmasına bağlı olarak ortaya çıkacak esas faktör, fazlanın kaldırılabilirliğine ve geriye kalanların üretimlerini ve gayretlerini çekilenler oranında arttırmaları şartına bağlı olacaktır.

Diğer bir deyişle, bu şartlar olmadığı takdirde, meselâ belirli bir grup fazla olarak tesbit edilse ve bu fazlalık belli bir oranda ortaya çıksa dahi, bu fazlalığı çektiğimiz takdirde eğer toplam üretimde bir düşme oluyorsa, çekilen bu grup fazla olduğu halde "kaldırılabilir" değildir ve bu gruba "gizli işsiz" denilemez.

Tarımda üretim teknolojisi değişmedikçe, böylece mevsimlere bağlı olarak ortaya çıkacak istihdam dalgalanmalarının yaratacağı ve yıllık devreler için yapılan hesaplamalarda kendini ortaya koyacak fazlalığa gizli işsiz demeğe imkân bulunmadığı da aşikârdır. Nitekim gelişen ülkelerde tarım sektöründe, tarım işgücünün % 40-50'ye yaklaşan bir kısmının fazla olduğu tesbit edildiği halde, bir çok hallerde bu fazlalık bir sektörden çekildiği takdirde sektörün toplam üretiminde her zaman dikkati çekecek bir düşme olabilir. Böyle bir durum özellikle bir yıllık dev-

reyi içine alan analizlerde ortaya çıkmakta, senenin belli mevsimlerinde âtıl olan işgücü, gene senenin mevsimlerinde tam kapasite ile, hattâ bazen fazla çalışma yaparak tam istihdam halinde bulunmaktadır. Tarımdaki böyle bir istihdam bünyesini, kışın müşahade ettiğimiz zaman aylaklıkla birleşen geniş bir işsizliğin, yazın müşahade ettiğimiz zaman ise tarıma çalışma halinin hattâ coğrafi dengesizliklerden doğan işgücü açıklarının tesbiti dahi mümkündür.

Tabiatıyla çok kısa devrelerde, üretime etkisi yönünden fazla olduğu halde, kaldırılamaz olan grup kaldırılabılır hale gelebilecektir. Özellikle tarımda yıllık üretim devrelerinin belirli mevsimlerinde, kuvvetli bir seyyaliyete bağlı olarak, fazla olarak kabul edildiği halde, üretime etkisi yönünden kaldırılamaz nitelikteki grubu, başka üretim organizasyon ve sistemleri içinde verimli şekilde kullanma imkânı mevcuttur. O halde, kaldırılabılırlığı, kısa devreler ve kuvvetli bir coğrafi seyyaliyetle bir arada düşünmek gerekir.

Bütün bu şartlar altında gelişen bir ülkede işsizlik oranlarını tesbit etmek bir yandan fevkalâde büyük güçlükler taşırken, diğer yandan klâsik ve gelişmiş ülkelerin kavramlarını kullanmak suretiyle gelişme halindeki bir ülkede işsizlik oranını tesbite çalışmak o derece ilim-dışı ve yanıltıcı olmaktadır. Genellikle uluslararası organizasyonlara bağlı bazı eksperler, gelişen bir ülkeye gittikleri zaman ve bu ülkede işsizlik oranını tesbite çalışırken, büyük ölçüde hayret ile karşılaşmaktadırlar. Nitekim bu ölçüler iyi tesbit ve tayin edilmediği ve kavramlara belli bir açıklık getirilmediği takdirde, meselâ Hindistan'da, İngiltere veya A.B.D.'den daha düşük bir işsizlik oranıyla karşılaşılmaması her zaman mümkündür.

Genellikle plânlamacılar tarafından makro seviyede emek arz ve talep hesapları yapmak suretiyle bulunan veya tesbit edilen rakkam ve oranlar da bir çok yayında ve hattâ istatistik tablolarında işsizlik rakkam ve oranları şeklinde gösterilmektedir. Meselâ Ortak Pazar ülkeleri ile yapılan karşılaştırmalı bir işsizlik tablosunda Türkiye için % 18'lik bir işsizlik oranı, diğer ülkelerin oranları arasında yer almaktadır. Bu mantık içinde iki önemli hatâ ile karşılaşılmaktadır. Birincisi gelişen ülkelerde plânlamacıların bulduğu işsizlik rakkam veya oranları işsizlik rakkamını değil, o ülkede belirli bir modele göre hesaplanan "emek fazlalığını" göstermektedir. İkinci husus ise, bu fazlalığı insan ünitesine çevirirken önemli hatâlar yapılabilmekte, insanın bölünemezliği unsuru düşünülmeden toplam fazla emek-saatleri, belirli gün-saatlere bölünmek suretiyle, adam-saat hesapları ortaya konmaktadır. Nihayet fazlalıkların böl-

gesel dağılışımda coğrafi seyyaliyet faktörü düşünülmemekte, ülke için global bir fazlalık bulunmaktadır.

Su hususun unutulmaması gerekir ki böyle bir mantık veya modelle gelişen bir ülke yerine, çok gelişmiş bir ülke aynı modelle bir hesaplama tabii tutulacak olursa, böyle bir ülkede bulunacak veya hesaplanacak işsizlik oranları, bu ülkenin halihazırda klâsik kavramlara göre tesbit edilmiş işsizlik oranlarından çok daha yüksek olacaktır.

Bu mantık içinde ya klâsik işsizlik kavramlarına yeni muhteva ve nitelik vermek veya klâsik işsizlik kavramlarını terkederek "emek arzı fazlalığı", veya "prodüktif olarak kullanılmayan işgücü", "eksik istihdam" vs. gibi yeni kavramlarla bütün vetireyi açıklamaya çalışmak gerekir. Aslında işsizlik kavramının güçlüğü, sadece gelişen ülkelerin inhisarında değildir. Özellikle uzun devre işsiz kalan ve işsizlik istatistiklerinin kapsamından çıkmış veya iş bulamadığı veya bulamayacağı ümit ettiği için kendi vasıflarına, mesleğine uymayan bir işe giren veya faal olmayan nüfusa katılmak suretiyle işgücüne katılma oranlarını düşüren ve faal olmayan nüfusu sunî olarak büyüten gruplara tatbik edilecek muameleler veya bunları tesbit de önemli güçlükler taşımaktadır. Hele kavram, her türlü kullanılmayan veya eksik kullanılan insangücü gibi çok daha şumüllü bir anlamda ele alınacak olursa, ülkelerdeki işsizlik analizleri daha da belirsiz ve tesbiti güç hale girmektedir.

İktisadî ve sosyal yönden bir ülke ekonomisi içinde bütün bu taşıdığı öneme rağmen gerek teori, gerekse tatbikatta işsizlik kavramının kâfi açıklığa kavuşturulabildiği iddia edilemez. Günümüzde işsizlik kavramı halâ 1929 buhranının yarattığı iş arayan ve bulamayan, istihdam-dışı kalmış, daha önce çalışırken işini kaybetmiş işçi imajından kurtulamamıştır. Aslında bu mânâda klâsik bir kavram bize Türkiye için toplam olarak 55 bin işsiz verirken, kavram fazlalık mânâsında ele alındığı zaman, gene bunun kaldırılabilirliği, veya belirli bir modelle fazlalık olarak hesaplandığı düşünülmeden 2 milyon ile 10 milyon arasında değişen işsizden bahsedilebilmektedir.

Bütün bu tartışmalardan sarfınazar günümüzde istihdam ve işsizlik kavramına önemli tenkitler yöneltilmekte ve yeni boyutlar ilâve edilmeğe çalışılmaktadır. Her şeyden önce problemin daha iyi anlaşılabilmesi yönünden istihdam nedir kavramı üzerinde durmak gerekir. Bu mânâda istihdam, ferdin üretim vetiresine şahsen ve direkt olarak aktif bir şekilde katılması ve karşılığında nakdî veya benzer bir imkâna kavuşması di-

ye üşünülebilir. İstihdamın bu temel özellikleri, bir çok değişik seviyede formüle edilebilir:

1 — Ferdî seviyede, 2 — Aile ünitesinde; daha açık bir ifade ile anne, baba ve çocuktan müteşekkil hudutlu bir aile ünitesinde veya daha geniş aile gruplarında. Böyle bir aile grubu, “genişletilmiş aile” (extended family) sistemine kadar büyütülebilir. 3 — Bir üretim ve tüketim ünitesi teşkil edecek sosyal gruplar. Meselâ bu kategori içinde kendi kendine yeten tarımla meşgul, bir köy sosyal organizasyonu düşünülebilir.

Jean Mouly'nin görüşüne göre, günümüzün ekonomik düşünce sistemi, esas itibariyle Batı Avrupa örneğine uygun düşecek şekilde, ferdî yaklaşımdan hareket etmekte ve en küçük grup olarak ferdi ve onun da ailesini dikkate almaktadır. Bu görüş açısından ve bu ekole bağlı olanlara göre, üretimde esas iktisadî ünite ferdin kendisidir. Bu noktadan hareket edildiği takdirde, istihdam teorii ve politikalarının, istihdam hedeflerinin ve istihdam plânlamalarının aşağı yukarı münhasıran fert ile ilgili olduğu görülecektir. Bu analizlerde sadece arasra ailenin, coğrafi seyyaliyet yönünden bazı güçlükler yarattığına işaret edilmekte iktifa edilecektir.

Yukardâ işaret ettiğimiz bu basit model, Batı dünyasının endüstrileşmiş ekonomilerinde dahi bazı yönlerden tenkit edilebilir. Nitekim aşağıda bu yönde verilmiş iki örneğe işaret edilmiştir. Bazı vak'alarda istihdamın bir grup hâdisesi olarak ortaya çıktığı görülür. Bir çok hallerde yapılacak iş, aile fertlerinin faydalı olabilecekleri kabiliyetlerine uygun düşecek şekilde aile fertlerinin tamamı tarafından bir arada yürütülür. Bu husus özellikle aile mülkiyetinde olan küçük işyerlerinde geçerlidir. Aile üyelerinin her biri, az çok belli konularda ihtisaslaşmaya başlamıştır.

Hattâ bazı hallerde aile işletmesinin olmadığı ve hudutlu aile ünitesinin her birinin değişik mesleklerde çalıştığı düşünülürse, her ferdin istihdamı ile ilgili kararlar, diğerlerinin istihdamının etkisi altında kalacaktır. Özellikle bu durum, meselâ çalışılan işlerden bir tanesinin sadece ilâve bir gelir sağlama niteliği taşıdığı hallerde, daha da aşîkârdır. Böylece yapılan iş, esas yapılan işin tamamen hükümranlığı ve etkisi altına girecektir. Esas yapılan işin diğer ilâve iş üzerindeki etkisi ve hükümranlığı, coğrafi saha, yapılan işin niteliği, işin sosyal statüsü, çalışma saatleri vs. yönünden de kendisini gösterecektir. Muhtemelen esas işin yarattığı hâkimiyet, esas iş ile ilâve iş arasındaki gelir farklarının miktarlarından önemli ölçüde etkilenecek, iki gelir arasındaki fark büyüdükçe, esas işin ilâve işe hükümranlığı artacaktır.

Mamafih böyle bir analizde diğer bazı faktörleri de dikkate almak zarureti mevcuttur. Meselâ bu arada psikolojik faktörleri sayabiliriz. Nitekim gelirlerin birbirine yakın veya eşit olduğu hallerde, aile reisinin işi, esas iş niteliği kazanacaktır. Ekonomik açıdan ise, ikinci derecede olan iş, eğer istikrarsız bir iş ise, daha iyi ve yüksek bir gelir getirdiği halde dahi böyle bir iş, esas iş niteliği kazanamayacaktır. Ayrıca dikkate alınması gerekli diğer bir psikolojik faktör ise, ilâve bir gelire sahip olmanın esas iş sahibi ve onun psikolojik davranış üzerindeki etkisidir. Bu etki esas iş sahibinin ilâve gelirden memnun olmasına yol açacak ve kendisinin ilâve bir geliri olmadığı bir duruma nazaran, işverenine karşı ekseriya kendisini çok daha bağımsız hissedecektir. Ayrıca eğer kendisi bir işi yürütüyorsa, bu işteki kendine güveni de artacaktır. Şüphesiz aile ünitesi fertlerinden bir çoğunun ücret kazanması vakıası ile, ailenin tüketim ve hayat standardı da değişecek, böylece esas gelir sahibinin hâdiselere bakış tarzında önemli değişimler olacaktır.

Ferdiyetçilik esasına dayanan istihdam teorileri, Batı tipi endüstri ekonomilerinde faydalı ve geçerli analizleri mümkün kılarken, aynı görüşün gelişen lükelerin bir çoğunda kullanılabilir olduğunu ileri sürmek güçtür. Bu güçlüğün bir çok sebepleri mevcuttur. Bu sebepleri şu şekilde sıralamak mümkündür.

Herşeyden önce bu toplumlarda ferdiyetçi olmıyan bir hayat tarzı mevcuttur ve istihdam ile ilgili kararlar da olmak üzere, bütün ekonomik kararlar, genişletilmiş aile içinde veya komün, kibbutz örneklerinde gördüğümüz gibi, hattâ daha büyük gruplar içinde alınmaktadır. Bu şartların yarattığı motivasyon ve reaksiyonlar, emek talebi eğrisinin "homo-economicus" davranışlara nazaran çok daha farklı olmasına yol açmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde ekonomik teşebbüslerin yaygın şekilde aile işletmeleri şeklinde olabileceğini de gözönünde tutmak lâzımdır. İşletmelerin aile fertleri tarafından yürütülmesi, aile fertlerinden her birinin kendi kabiliyetlerine göre istihdamına her zaman yol açmaktadır. Şüphesiz bu şartlar altında çalışma yaşındaki nüfus, işgücü, her ferdin gayretlerine bağlı olarak ortaya çıkacak üretim veya gelir, çalışma saatleri, ev işleri ile esas yürütülecek iş arasındaki fark vs. gibi kavramların arasında gerçek, ilmi ve kat'i ayrımlar yapmak mümkün bulunmamaktadır.

Tabiatıyla yukarda sıraladığımız bütün bu şartlar istihdam, işsizlik, eksik istihdam vs. gibi kavramların gelişen bir ekonomide geçerli oluşunu geniş ölçüde zedelemektedir. Bu şartlar altında daha ilmi bir istihdam analizi yapabilmeyin temel şartı, üretim ünitesinin veya grubunun nite-

liğinin bilinmesine bağlıdır. Bu ünite tek bir ferdi kavrayabileceği gibi, hudutlu aile tijinde gördüğümüz şekilde 2-3 ferdi içine alabilir veya çok daha fazla sayıda ferdi ihtiva edebilir.

İstihdam konusunda alınacak kararların grup tarafından otoriter bir sistemle mi, veya tartışma yoluyla mı alınmış bulunmasının da çok önemli olmadığı iddia edilmektedir. Çünkü kararların her iki şekilde alınmış bulunması halinde de, kararın gerçek durumu aksettirmiş bulunması ihtimali her zaman varit değildir. Bu şartlar altında karar grup üyelerinin ortak arzularını aksettirmekte, anlaşmazlık halinde ise, ortalama bir çözüm yolu aranmaktadır.

Böylece üretim ünitesi bir tek fertten daha fazla olduğu takdirde, emeğini arzeden bir şahsın davranışları, muhtemelen tek başına hareket eden bir şahısta olduğu gibi, ferdi avantajları maksimize eden bir davranış şekli olmayacaktır. Halbuki bu davranış şekli klâsik teorinin temel prensiplerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şartlar altında nihai kararı tayin eden kollektif avantajlar olmaktadır. Grup avantajları ile ferdi tercihler arasındaki ayrılık çok büyüdüğü takdirde, bu zıtlıkların arttığı noktada grubun dağılması ihtimali de her zaman için varittir.

Böyle bir analiz içinde grubu, kollektif avantajları maksimize etmek için emeği çeşitli işlere tahsis eden, yahut emeğin boş kalmasına yol açan böylece emek kaynaklarını kontrol eden, bir faktör olarak dikkate almak gerekir. Tatbikatta grup kavramı aşağıdaki iki şartın analizinde bir vasıta olarak kullanılmaktadır. İlk önce grubun hacmi veya muhtevası tesbit edilmelidir. İkinci olarak maksimize edilmek istenen kollektif avantajların bünyesi de ortaya konmalıdır. Bu avantajlar, gelir şeklinde aynı ve nakdi veya her iki şekilde de olabilir. Ayrıca bu arada toprak mülkiyeti, kapital politik etkenler vs. sayılabilir.

İstihdam politikaları yönünden bu grup kavramının iki avantajının olduğu anlaşılmaktadır. İlk önce grup davranışları grubun avantajlarını maksimize etmek gayesine göre düzenlendiğine göre, kollektif avantajın unsurlarından her biri, tek başına değil, onun kollektif avantajlara yaptığı katkıya göre değerlendirilmelidir. Böylece eğer grubun fert başına geliri maksimize etmeğe çalıştığı düşünülecek olursa ve meselâ grubun ücret getiren iki aktif üyesi mevcutsa, bu üyelerden birinin tam istihdam değerinin geleneksel standartlara göre eksik istihdam halinde olduğu farzedilecek olursa, grubun üyelerinin kollektif olarak yaşadığı dikkate alınmayan ferdiyetçi ekolün böyle bir durumda vasıl olacağı netice, eksik istihdamdaki işçi için bir şey yapmanın çok zarurî ve öncelikle ele alınması



gerekli bir mesele olduğudur. Halbuki gerçekçi analizler bize göstermektedir ki, böyle acele bir zaruret ne beşeri, ne de sosyal açıdan mevcut değildir.

İkinci olarak grubun üyeleri farklı mesleklerde, yahut endüstrilerde istihdam edildiğine göre, istihdama etkisi dikkate alınarak bir endüstrinin geliştirilmesine ağırlık verilmemelidir. Esasnda farklı endüstrilerde dengeli bir gelişmeye ihtiyaç mevcuttur. Böylece endüstriler istihdam yönünden, kadın ve erkek istihdamı ve vasıf açısından bir diğerini tamamlayabilmek imkânını bulacaktır.

Diğer yandan karar verme mekanizmasının merkezi haline gelen grup, ülkenin sosyal ve aile yapısının karakterine göre önemli değişimler göstermektedir. Geleneksel tarım sektöründe esas itibarıyla geniş aile sistemi, şehirlerde yerini hudutlu aile sistemine terketmektedir. Ayrıca ekonomik gelişme vetiresi içinde zamanın geçişi ile aile yapısında ve hacminde de önemli değişimler ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan geleneksel tarım sektöründe fert grup olarak üretim içindeki payı dikkate alınmaksızın tüketime iştirak etmektedir.

Sonuç olarak söylemek gerekirse, beşer unsuru, esas itibarıyla aile olarak, genellikle hemen daima bir grubun üyesidir ve onun bir parçasıdır. Emegini arz ederken ferdin davranışları kendisinin de üyesi bulunduğu grup tarafından büyük ölçüde tayin edilmektedir. Bu şartlar altında şu husus aşikârdır ki, halihazırda kullanılan istihdam, eksik istihdam ve işsizlik kavramları fert açısından ele alındığı takdirde gerçek durumu aksettirmekten uzak kalacaktır. Çünkü fert bir çok şahıstan meydana gelen belirli bir aile grubunun bir üyesidir. Bu takdirde grubun belirli bir üyesinin, belirli bir şart altında ne şekilde çalışacağını veya çalışıp çalışmayacağını bir bütün olarak aile grubunun durumunun etkisi altında ortaya çıkmaktadır.

Böylece istihdam hedefleri ferde göre değil, aile grubunun asgari gelir hedeflerine göre şekillenmektedir. Diğer bir deyişle, grubun bazı üyeleri, hattâ çok düşük produktiviteli işlerde çalışsalar ve hattâ belirli tasniflere göre bu üyeler eksik istihdamda kabul edilseler dahi aile gelirinine yaptıkları ilâve fayda açısından ele alınmalıdırlar.

İstihdam problemlerinin analize yapılacak böyle bir yaklaşım geleneksel metoda nazaran üç avantaja sahip bulunmaktadır. Her şeyden evvel bu metod çok daha gerçekçidir, ikinci olarak aile gelirinine yaptıkları ilâve açısından marjinalin altında kalan işlerin önemine dikkati çekmektedirler ve gelişme stratejisinde bu tip işlerin faydasız olduğu gerekçesiy-

le bertaraf edilmesi tehlikesini ortaya koymaktadır ve nihayet dengeli bir gelişme politikasının gereğine işaret etmektedir. Böylece aile fertlerinden her biri kendi emek potansiyeline göre, coğrafi bölgeler itibarile, kadın ve erkek olarak, tam süreli veya kısmî süreli işçi olarak, yaşlı veya tekaüt edilmiş ve çalışma yaşındaki nüfus olarak değerlendirilebilmiş olacaktır.

Bilindiği gibi işsizliğin gittikçe artışı gelişen ekonomilerin en önemli özelliğini teşkil etmektedir. Bu grup ülkelerde ekonomik gelişmenin istihdam üzerine müsbet şekilde etki yapmasını geciktiren veya problemin ekonomik gelişmeyle birlikte daha da önem kazanmasına yol açan faktörün esas itibarile nüfus artışından gelen tazyikler olduğu aşikârdır. Bu konuda bir örnek vermek gerekirse, C. B. Blitzer meselâ Türkiye'nin 1969-1984 yıllarını kavrayan devre içindeki plânlı kalkınmasıyla ilgili yaptığı tahmin ve hesaplamalarda, işsizliğin şehir mntıklarında gittikçe önem ve nisbet itibarile artacağını tesbit etmiştir.

Sosyal Plânlama Dairesi tarafından yapılan ve yayınlanmamış araştırmalara göre, halihazırda şehir işgücünün % 8'inin işsiz olduğu anlaşılmaktadır. Aynı dairenin yaptığı diğer çalışmalarda, 1970'den sonraki devrede yapılan projeksiyonlarla şehirli işgücü her yıl % 6.7 oranında artacaktır. Slitzer'in yaptığı hesaplara göre, önümüzdeki yıllarda işgücü talebi her yıl % 5.4 oranında artacak ve bu oran diğer oranlarla birlikte dikkate alınacak olursa, işsizlik durumunun şehir bölgelerinde vahametini gittikçe arttıracığı anlaşılmaktadır. Bu oranları kullanmak suretiyle yapılan hesaplara göre, 1984 yılında şehir işsizliği % 25 oranını geçmiş olacaktır. Burada dikkati çeken en önemli unsur, bütün analizin statik veriler üzerine kurulmasıdır. Şüphesiz kalkınma vetiresi içinde yukarıda gösterilen oranların ve diğer faktörlerin miktar ve nisbetlerinde önemli değişimler olabilir. Bu dinamik şartlar içinde yapılacak projeksiyonun faktörlerini de yeni gelişmelere göre düzenlemek gerekir. Araştırmacının da yaptığı gibi, müelliflerin bir çoğu bu vakıadan hareketle şehirleşmenin yavaşlatılması, tarımda çok daha fazla istihdam imkânları bulunması ve bu yolla şehir işsizliğinin tazyiki azaltılırken, ayrıca gelirin daha iyi bir şekilde dağılımının sağlanabilmesi imkânları üzerinde durmaktadırlar.

Kalkınma yarışında mesafeyi kapatmak arzusunda olan gelişen ülkelerin plânlamacıları ve yöneticileri ise, özellikle hızlı şehirleşme ve endüstrileşme modeli üzerinde durmakta ve uzun devrede istihdam problemlerini halletmenin, köklü hal çareleri getirmenin modern teknoloji, hızlı şehirleşme ve endüstrileşme ile gerçekleştirilebileceği hususu üzerinde ısrar etmektedirler. Aslında dikkati çeken husus fazla nüfuslu Asya

ülkeleri yanında, az nüfuslu Afrika ülkelerinde de hızlı sanayileşme gayretlerine rağmen işsizliğin gittikçe önem kazanmasıdır. Durum benzer örneklerle kendini Lâtin Amerika'nın bir kısım ülkelerinde de göstermektedir.

Böylece adeta üretim ve yatırım artışı ile işsizlik artışı beraber yürüyen faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada özellikle Prof. F. H. Harbison dengesiz ekonomik gelişme faktörü üzerinde durmaktadır. Diğer bir deyişle işsizliğin gittikçe büyümesi vakıasını gelişen ülkelerdeki modernleşme hareketine bağlamaktadır. Şüphesiz gelişen ülkelerin işsizliğe mâni olmak için modernleşmeden vazgeçmeleri düşünülemez. O halde problem işsizliğin artışı kontrol altına alacak ve gelişen ülkeleri ekonomik sosyal ve siyasî yönden demoralize etmekten kurtaracak, modernleşme stratejisinin seçilmesine bağlıdır.

Bu noktada özellikle tarımın modernleştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Prof. Harbison'a göre gerçekten gelişen ülkelerin hemen hepsi kendi ekonomilerinin modern sektöründe işsizliğin artışı adetâ teşvik etmektedirler. Bu husus çok hızlı ekonomik gelişme kaydeden ülkeler kadar, nisbeten yavaş kalkınan ülkelerin hemen hepsi için de geçerlidir. Nisbeten gelişmiş ülkelerde dahi, işsizliğin devam edişinin esas sebebi, yüksek orandaki nüfus artışıdır. Ayrıca kamu sektöründe, ticaret ve endüstride emekten tasarruf eden teknolojilerin ve modern cihazların kullanılması, geleneksel ve modern sektörler arasındaki gelir farklılığının genişletmekte ve eğitimin genişlemesi yoluyla sektör değiştirme arzularını arttırmaktadır. Bu şartlar altında, ekonomik gelişme münhasıran modern sektörün inhisarında kaldığı sürece, modernleşme işsizliğe sebep olacaktır.

Modern sektörde yatırımların hızlandırılması ve üretimin artması, ülke işgücünün büyük bir kısmı geleneksel sektörde sabit kaldığı sürece, işsizliği azaltacağı yerde, arttıracaktır. Modern sektörün yeni iş yaratma potansiyeli çok hudutlu bulunmakta, fakat bu sektöre girmek isteyenlerin sayısı, bu sektördeki elverişli iş fırsatlarının sayısından birkaç defa daha fazla olmaktadır. Diğer yandan bu sektörde muhtelif faktörlerin etkisiyle ücretler ve maaşlar artarken ve bu artış yeni iş arayanların modern sektöre kaymasını teşvik eden bir kuvvet olarak ortaya çıkarken, aynı ücret artışları, bu sektörde istihdam imkânlarını daha da daraltmaktadır.

Bu şartlar altında geleneksel sektörün özellikle tarım mntıklarının işgücünün geniş bir kısmını massetmesi gerekmektedir. Fakat bu sektörde yaşayanların büyük bir kısmı, özellikle hudutlu dahi olsa az çok eği-

tim görmüş bir bölümü, bütün ömürlerini durgun ve hayat seviyesi düşük geleneksel tarım sektöründe geçirmeğe hiç de arzulu bulunmamaktadırlar. Bundan dolayı, emeği bu sektörde tutabilmek için geleneksel tarım sektörünün ve kırsal hayatının modernleşmesi gerekmekte, tarım nüfusunun gelirinin yükseltilmesi icap etmekte ve böylece geleneksel ve modern sektör arasındaki farkın kapatılması zarurî hale girmektedir.

Tarımdaki bir bünye değişikliği, bu görüşe göre yeni gelişme halindeki ülkelerin sıhhatli ve dengeli bir şekilde kalkınmaları yönünden, endüstri devrimi kadar büyük bir önem taşımaktadır. Gerçekten bu görüşe göre, başarılı bir endüstrileşme, tarım nüfusunun artan gelirinin yaratacağı gittikçe genişliyen piyasaları gerekli kılmaktadır. Günümüzde gelişen ülkelerin çoğu, kitlelerin kıtlık ve açlık gibi sefalet şartlarından kurtulmalarını ve halkın sağlık ve gıda durumunu düzeltmek istiyorlarsa, çok kuvvetli bir şekilde gıda maddeleri üretimini arttırmak mecburiyetindedirler.

Aslında tarımın modernleştirilmesi, ziraatın geliştirilmesinden çok daha geniş bir anlama gelmektedir. Böyle bir modernleşme köylerin ve tarımdaki yerleşme yerlerinin modernleştirilmesine ilâveten, küçük el sanatları ve ev sanatlarının geliştirilmesini, haberleşme vasıta ve imkânlarının islâhını ve eğitim ve sağlık hizmetlerinin tarım bölgelerine kadar genişletilmesini gerekli kılmaktadır. Ayrıca böyle bir modernleşme büyük yatırımları, beşerî kaynakların kesif bir şekilde eğitimini, ve devletin tarım gelişmesine öncelik vermesini icap ettirmektedir. Tarımın modernleştirilmesi için gerekli malî fonların bir kısmı, tarım sektörünün bizzatî kendisinden elde edilebilmektedir. Fakat böyle bir gaye, şehirlerin gelişmesinin finansmanı için tarım sektörünün tasarruf imkânları kullanıldığı takdirde hiç bir şekilde gerçekleştirilemez. Aksine tarımın modernleştirilmesi, malî kaynakların şehir bölgelerinden, tarım mntıklarına doğru kaymasını ve transferini gerektirmektedir.

Tarımdaki modernleşmenin gerçekleşmesinde en önemli güçlükler ve problemler, uygun vasıflarda yetişmiş insangücünün olmayışından doğmakta ayrıca bu sektörde müessir organizasyonlar kurulamamaktadır. Gelişme halindeki ülkelerin bir çoğunda tarımın modernleştirilmesi programlarına öncülük edecek gerekli ilâve yetişmiş insan sayısının, en azından halihazırdaki formel eğitim sistemindeki öğretmen sayısına eşit miktarda olması ihtimali çok kuvvetlidir. Tarımla ilgili eğitim hizmetlerinin genişletilmesi, yetişkinlerin eğitimi, toplum kalkınması ve gençlik organizasyonları, formel eğitimin yanında, hizmet içi ve iş başında eğitim gibi meslekî ve teknik eğitim faaliyetlerine olan ihtiyaç aşikârdır.

Fakat bütün bunlara ve özellikle tarımdaki modernleşme gayretlerine rağmen, yıllık nüfus artış oranı % 2'den fazla olan gelişme halindeki ülkelerde işsizliği bertaraf etmeğe imkân yoktur ve hızlı nüfus artışı bu ülkelerde işsizlik problemini daha da kronik hale sokmaktadır.

Prof. Harbison'un gelişmede, istihdam meselelerinin halli için tarımın modernleşmesine öncelik verilmesini öneren bu görüşlerinin aksine, teori ve tatbikatta endüstrileşme-şehirleşme ve kalkınmada modern sektöre ağırlık verilmesi görüşü, çok daha hâkim bulunmakta ve uzun devrede gelişen ülkenin istihdam problemlerine köklü hal çareleri getirebilmesi için en kısa zamanda endüstrileşmesi gerektiği fikri daha ağır basmaktadır. İlk önce Arthur Lewis tarafından ortaya atılan, daha sonra Ranis-Fei tarafından kuvvetlendirilen "emek fazlalığı" modeli ve daha sonraki devrelerde teoride yapılan yeni gelişmeler, kalkınan bir ülkede insangücü fazlalığının massedilebilmesi için, emeğin geleneksel sektördeki modern sektöre transfer edilmesi gerektiği noktasına ağırlık vermiştir. Günümüzde Türkiye de dahil, gelişme plânlarının çoğunun endüstrileşmeyi ve şehirleşmeyi, modernleşmenin ve gelişmenin tayin edici stratejik faktörü olarak düşünmeleri çok daha realist bir gelişme modeli olarak gözükmektedir.

İşsizliği "büyümenin bir yan ürünü, veya hızlı endüstrileşmeden doğan bir hastalık" olarak görmekten ziyade, bakış açısını değiştirerek gelişme vetiresi ile işsizlik vakıasının daha görülebilir hale geldiği noktasını dikkate almak lâzımdır. Aslında tarımdaki modernleşmenin de tıpkı endüstri sektöründe olduğu gibi, istihdamı genişletmek şöyle dursun, daha da daraltması ihtimali de mevcut bulunmakta ve tarımdaki bünye değişmesinin tarım istihdamı üzerine etkisi, halâ analiz edilmemiş ve açıklığa kavuşturulmamış bir problem olarak ortada durmaktadır.

Aslında modern sektörde istihdamın üretimden çok daha yavaş arttığı, bütün yatırım gayretlerine rağmen mutlak rakkam olarak şöyle dursun, hattâ nisbî olarak dahi işsizlik oranını düşürmek imkânlarının bulunmadığı, tarımda herhangi bir üretim artışı ve gelişme olmadan, endüstrileşmenin ve gelişmenin gerçekleştirilemeyeceği aşikârdır. Fakat bütün bu iddialara rağmen, meselenin asıl önemli noktasının gelişme devresi içinde, şehirleşme ve endüstrileşme vetiresi içinde, ülkenin nüfus artışının yıllık % 2'nin altında olan bir noktaya düşebilmesidir ki, bu şartın gerçekleşmesi de gene bir noktada şehirleşme, gelir artışı, eğitim, endüstrileşme ve ekonomik gelişme vetiresinin hızına bağlıdır. O halde "atı kuyruğundan değil, yularından tutabilmenin" esas şartlarını, endüstrileşmenin hızına bağlamak gerekmektedir.

Mamafih Prof. Harbison'un iddialarında da dikkate alınması gerekli önemli unsurların mevcut olduğu aşikârdır. Özellikle kalkınma plânlarındaki gelişme stratejileri açısından tarımdaki modernleşmenin önemi hiç bir zaman küçümsenemez. Gelir dağılımı, sosyal adalet, sosyal denge açısından, kısa ve uzun devreler için istihdam yaratıcı politikaların önemini de özellikle gelişen ülkelerin sosyal ve siyasi bünyelerini dikkate alarak gözönünde bulundurmak gerekir. Bu noktada gelişen ülkelerde hizmet sektöründeki prodüktif olmayan birikmelerin önlenmesi açısından ikili modern-geleneksel) veya üçlü (tarım, sanayi, hizmetler) sektörlerine, küçük sanayi gibi bir yeni sektörü de ilâve etmek, özellikle bu sektörü ilerdeki daha hızlı endüstrileşme gayretleri için potansiyel bir kuvvet veya hazırlayıcı bir sektör olarak düşünmek gerekir.

Gelişen ülkelerde işsizliği tesbit ve ölçme hususunda aşikâr güçlükler olmakla beraber, şu husus gayet aşikâr olarak gözükmemektedir ki gelişen bir ülkede, modern sektörde iş bulma imkânları çok hudutludur. Bu güçlüklerin başında nüfusun ve işgücünün ücretli istihdama nazaran çok daha hızlı artışı gelmektedir. İkinci olarak ise, mevcut işler için ortaya çıkan kuvvetli rekabet yüzünden iş bulma şansına erişmiş olan onu sınıksı şekilde elde tutmağa çalışmakta, böyle bir davranış iş açıklaının sayısını azaltmaktadır. Bu şartlar altında işsizlik probleminin ağırlığını hissedilen gelişme halindeki bir ülkede, işçi devrinin süratle düşmesi beklenmelidir. Şüphesiz emek piyasasındaki bu şartlar, yeni iş bulanların sayısını da önemli ölçüde azaltacaktır. Burada ele alınması gerekli iki önemli soru vardır: İlk olarak yeni işlerin sayısının neden bu derece az ve yavaş arttığı noktası üzerinde durmak, daha sonra da şehirlerde istihdam fırsatlarının yükselmesi ile, şehirli işsizlerinin sayısının azalması azahlayacağı hususu üzerinde bazı analizler yapmak gerekir.

Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, gelişen ülkelerde istihdam problemleri açısından en önemli vakıyı, G.S.M.H.'daki veya ondan da hızlı olarak tarım-dışı üretimdeki yıllık artışların nisbeten yüksek olmasına rağmen, yıllık istihdam artışının kâfi derecede yüksek bir orana çıkamaması teşkil etmektedir. Ekonomik gelişmede daha önceki devrelerde kaydedilen tecrübeler, ekonomik gelişme ile istihdam fırsatlarının artışı arasında kuvvetli bir ilişkinin olduğunu bize göstermektedir. Özellikle bu durum XIX. asırda İngiltere'nin gelişmesinde görülmüştür. Bu ülkede asrın ilk yarısında istihdam fırsatları, millî gelir artışındaki hızla eşit oranda genişlemiştir. Halbuki daha sonraki yıllarda istihdam genişleme oranı, millî gelir artış oranının yamsıra düşmüştür. Böylece gelişen ülkelerde yeni iş fırsatlarının sayısı, G. S. M. H.'dan, yahut endüstri üreti-

minden çok daha yavaş artmakta, bu vakıa XIX. asır İngiltere'sinin daha düşük nüfus artışı ile kalkınması ile mukayese edildiği zaman, günümüzün gelişen ülkelerinin istihdam problemlerini çözme açısından nisbî olarak ne derece daha güç şartlar altında bulunduğunu bize göstermektedir.

Nitekim meselâ Porto-Riko'da imalât sanayiindeki üretim 1950-62 devresinde üç katma çıktığı halde, endüstriyel istihdam sadece % 65 oranında artmıştır. Bir kısım müelliflerin iddiasına göre, bazı ülkelerde endüstri üretiminin endüstri istihdamının 10 katma kadar çıktığı dahi tesbit edilmiştir. Böylece produktivite artışı, istihdamın aleyhine olmaktadır. Üretimin istihdama olan oranının gelişen ülkelerde asgarî olarak 1.5/1'den, azamî olarak 4/1 kadar değiştiği ileri sürülmektedir. Böylece istihdam hacminde yılda % 1'lik bir artış yapabilmek için, üretimin yılda % 1.5 - 4 arasında yükselmesi gerekmektedir. Son yıllarda Princeton Üniversitesi'nde yapılan bir araştırmada gelişen ve endüstrileşmiş ülkeler bir arada, ortalama olarak bu oranın 3/1 civarında olduğu hesap edilmiştir. A. M. Okun'un A.B.D. için yaptığı hesaplamalara göre, işsizliği sabit bir seviyede muhafaza edebilmek için, istihdamda her yıl gerçekleştirilecek % 1 artış yönünden gerekli G.S.M.G. artışı yılda % 3.5'a varmaktadır. Ayrıca işsizliği her yıl % 1 oranında azaltabilmek için ise, ilâve olarak her yıl % 3 oranında büyüme hızına ihtiyaç bulunmaktadır.

Gelişen ülkelerde oranın biraz daha düşük bulunacağı aşikârdır. Bu konuda güvenilir istatistiklerin mevcut olmayışı, bu grup ülkeler için yapılacak mukayeseleri büyük ölçüde güçleştirmektedir. Tanzania, Uganda, Zambia, Kenya, Malavî gibi bir çok Afrika ülkesinde yapılan hesaplamalar, modern sektördeki orta ve büyük cesametteki işletmelerde belirli dönemlerde üretimde önemli artışlar kaydedildiği halde, istihdamın aynı kalmak şöyle dursun, azaldığını ortaya koymuştur. Gana'da oran 1.5/1'e yakın bulunmuş ve Uphoff tarafından daha sonraları Nijerya için yapılan hesaplama, 1956-1965 devresi için 1.7/1 oranını vermiştir. Princetone Üniversitesi'nden D. Zschock'un yaptığı hesaplamalar ise, 1963-1980 devresi için Kolombiya'nın yüksek produktiviteli modern sektöründe 2/1 nisbetini göstermiştir. Zambia'da 1966-67 yeni gelişme plânında modern sektör için 1.6/1 oranı kabul edilmiş, Kenya'nın 1966-70 devresini kapsayan gelişme plânında, optimistik bir görüşle istihdamın yıllık büyüme oranı % 6.3 olarak tesbit edilmiş, G.S.M.H.'nin de yılda aynı oranda artacağı düşünülerek, 1/1 oram hesaplanmıştır.

Böylece gerek gelişmiş olsun, gerekse gelişmekte bulunsun, hemen bütün ülkelerde produktivite veya diğer bir deyişle üretim artarken, iş-

tihdamın daralması vakıası üzerinde büyük bir önemle durulan bir konu haline gelmiştir. Aslında istihdam politikalarının tesbiti açısından en önemli husus, üretim artışı, istihdam ilişkilerinin iktisadî faaliyet dalları itibarile hesaplanmasıdır. Gelişen ülkelerde bu yönde çok az bir imkânın mevcut olduğu görülmektedir. Özellikle, imalât, yapı, ticaret, ulaşım, hizmet vs. gibi sektörlerde halihazırda elverişli istatistiklerin mevcut olmayışı, üretim-istihdam ilişkilerinin büyük bir açıklıkla ortaya konmasına mani olmaktadır. Fakat bütün bu güçlüklerle rağmen, bazı örnekleme araştırmalarına ve gözlemlere, mikro seviyede yapılan bazı hesaplamalara dayanmak suretiyle, bir takım genellemeler yapmak imkânı da mevcuttur. Mantıklı olarak üretim-istihdam oranının orta ve büyük hacimli işletmelerde daha fazla olması gerekir. Nitekim yapılan araştırmalar, bize bu oranın bu nitelikteki işletmelerde 3/1 veya muhtemelen 4/1'e yakın olduğunu göstermiştir. Bu oran özellikle petrol üretiminde yüksek bulunmakta, kamu hizmetleri, eğitim vs. dallarda üretim-istihdam oranı daha düşük bulunmakta, 1/1 civarında hesaplanmaktadır. Şüphesiz burada üretimin tesbitinde ücret ve maaş için ödenen masraflar dikkate alınmaktadır.

Yapı sanayiinin karışık bir bünyeye sahip olduğu görülmekte, ülkelerin bir çoğunda üretimin artmasıyla produktivite hızla yükselmekte, diğer bazı ülkelerde ise, vasıfsız ve çok az eğitim görmüş işçilerin istihdamından dolayı düşük bir produktivite ile karşılaşılmaktadır. Kamu hizmetleri ve ulaşımda, imalât sanayiindeki duruma benzer eğilimler tesbit edilmektedir. Diğer yandan küçük teşebbüslerde veya aile işletmelerinde çok daha düşük üretim-istihdam oranlarıyla karşılaşılmaktadır. Böylece halihazır bilgilerin ışığı altında, gelişen ülkelerin bir çoğunda modern sektörde üretim, istihdamdaki genişlemenin hemen hemen iki misli artmakta veya diğer bir deyişle, üretim artışının yarısı oranında istihdam genişlemektedir. Böylece istihdam-üretim artışlarının gelişen ülkelerde asgari olarak 1.5/1 olduğunu, hızlı bir teknoloji ile modern metodları kullanarak endüstrileşen ülkelerin çoğunda ise, oranın en azından 2/1 veya bunun çok daha üstüne çıkacağını gözden uzak tutmamak lâzımdır.

Şüphesiz gelişmenin, modern sektörde istihdam ilişkileri açısından değerlendirilmesini yaparken gözden uzak tutulmaması gerekli bir diğer husus ise, modern sektörün bu grup ülkelerde işgücünün sadece 1/3 - 1/4 oranında bir çok küçük bir kısmını teşkil etmesidir. Bu ülkelerde genellikle işgücü, ülkenin toplam işgücünün % 35'ini teşkil etmekte, Afrika kıtası ülkelerinin çoğunda gördüğümüz gibi bu grup ülkelerde işgücünün % 25'den azı veya toplam nüfusun % 8'den daha küçük bir kıs-



mı modern sektörde istihdam edilmektedir. Bazı çok geri kalmış ülkelerde ise bu yukarıda gösterilen her iki oran % 12 ve % 4'e kadar aşağı düşmektedir. Oranların büyük ölçüde Asya, Orta-Doğu, Lâtin Amerika ülkeleri için de geçerli olduğuna hiç şüphe yoktur. Bu grup ülkelerde toplam işgücünün 3/4'ünün geleneksel tarım sektöründe bulunduğu aşikârdır.

Modern sektörde ise, çalışanların toplamının sadece % 20'sinin imalât, madencilik, ulaşım gibi endüstrileşme vetiresine daha sıkı bağlı sektörlerde çalıştığı, statü itibarile ücretle çalışanların sadece 1/4'ünün bu iktisadî faaliyet dallarında bulunduğunu kabul etmek gerekir. Yapı sanayii, yukarıdaki orana nazaran nisbeten daha küçük bir grubu istihdam etmekte, bu ülkelerde en önemli istihdam imkânları devlet hizmetlerinden sağlanmaktadır. Toplam modern sektör istihdamının 1/3 ilâ 2/5'i kamu hizmetlerine ait bulunmaktadır. Devlet hizmetleri içinde en önemli grubu da eğitim teşkil etmekte, devlet hizmetlerindeki istihdam hacminin hemen hemen yarısından fazlası, eğitim sektöründeki istihdam imkânları ile ilgili bulunmaktadır.

Ashında yukarıda da işaret ettiğimiz gibi gelişen bir ülkede imalât sektöründeki istihdam toplam istihdamın çok küçük bir parçasını teşkil ettiğinden bu işkolunda emek-yoğun teknikler kullanılsa bile, bu tekniklerin toplam istihdam artışına etkisi çok zayıf olacaktır. Gelişen ülkelerin çoğunda eğitim kolu imalât işkolundan daha fazla insanı istihdam etmektedir. Böylece bazı müelliflere göre, bütün iktisadi faaliyetlere nazaran en fazla emek-yoğun bir niteliğe sahip olan eğitim dalında istihdamı genişletmek, yeni bir fabrika açmağa nazaran daha fazla işçiyi istihdam etme kabiliyetine sahiptir. Fakat bu görüşte unutulmuş nokta, eğitim devresinin uzunluğuna bağlı olarak, eğer gerçekten modern sektörde prodüktif istihdam imkânları yaratılmayacak olursa, bu eğitim devresi sonunda eskiden vasıfsız işsiz olacak olanların, bu sefer vasıflı, yarı vasıflı veya meslek sahibi nüfus olarak işsiz hale geleceği ve bu noktada ise "beyin göçü" hareketinin hızlanacağı, politik gerginliklerin artacağı hususudur. Günümüzde iktisatçılar, bütün eğitim sistemini bir maarifei gözü ile değil, bir iktisatçı gözü ile görmek ve bütün eğitim sistemini kalkınmanın talep ve arzularına, ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlemek istemektedirler. Bu şekliyle eğitim, bir kültür ve medeniyet, modernleşme problemi vasfından çok, ekonominin konuları arasına giren ve insan eğer bu eğitim görmüş şahsa vasıflarına uygun bir istihdam imkânı sağlanabilirse, üretkenliğini artıran, öğrendiği bilgileri üretim vetiresinde kullanmak suretiyle toplam üretimin artmasını sağlayan bir ekonomik un-

sur niteliği kazanmaktadır. Gerçekten kalkınma meselesinde eğitimin bu açıdan düşünülmesi, insangücü, beşerî kaynakların geliştirilmesi, ekonomik gelişme, ekonominin gelişme yönü ve ilerdeki emek talebinin niteliği, emek piyasası ve işgücü fazla ve açıkları plânlamacıların, ekonomistlerin en önemli konuları olmuşa başlamış ve en başta gelen meseleler istihdam fırsatları ile eğitim arasında bir dengenin kurulması endişesi olarak kendini ortaya koymuştur. Bütün bu görüşlere rağmen Prof. Harbison gelişen bir ülkede istihdamın genişletilmesi ile ilgili ilmî tartışmalardan çoğunun fabrika üretiminde daha fazla emek-yoğun teknolojiler kullanılması konusu etrafında toplandığını, hem şaşırtıcı ve hem de yanlış yola sevk edici bulmaktadır. Halbuki eğitimin yaratacağı istihdam artışının üreteceği ve eğiteceği genç nesiller için orta ve uzun devrede eğer prodüktif iş imkânları düşünülüp yaratılmayacak olursa, eğitimin emek fazlalığı massetme kabiliyeti yanıltıcı, kısa devreli ve sun'î bir nitelik taşıyacak ve eğitim artışı, işsizlik ile beraber gittiği sürece, hem ekonomik gelişmeye, hem de istihdam artışına ciddi hiç bir ilâvede bulunmayacaktır.

Böyle bir dengesizliği meselâ günümüzde Nijerya'da, Tanzania'da görmek mümkündür. Basit bir şekilde söylemek gerekirse, gelişen ülkelerin bir çoğunda tipik durum şudur: modern sektörde yeni istihdam fırsat ve imkânı bulan her şahsa nazaran, üç veya dört şahıs bu sektörde kalabilmek veya bu sektöre girebilmek için bu sektörde iş aramaktadır. Nitekim Nijerya'da modern sektörde iş bulmağa ve çalışmaya hazır iş gücünün, sadece 1/3'üne modern sektör istihdam imkânı sağhyabilmektedir.

Ekonomik gelişmenin neden işsizliği azaltacak derecede istihdam imkânları yaratmağa muktedir olamadığının sebeplerine gelecek olursak, burada ortaya daima şu şekilde bir görüş sürülmektedir. Gelişen ülkelerde ekonomik gelişme ile istihdam imkânlarındaki artışın sınırlı kalışı, kapital-yoğun teknolojilerin gittikçe daha fazla kullanılmasının kaçınılmaz bir sonucudur. Gelişen ülkelerin bu teknolojileri kullanmaktan başka hiç bir alternatiflerinin olmadığı çok kereler ileri sürülmüş bir husustur. Mevcut rekabet şartları, yedek parça bulmadaki güçlüklerin bu ülkeleri modern teknolojiler kullanmağa zorladığı gerçek bir vakiadır. Batı Dünyası'nda gerçekten kapital-yoğun teknolojiler ücretle çalışanların daha yüksek reel gelirlere kavuşmasının hem sebebi, hem de sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Aslında yüksek ücretler işverenleri pahalı emek yerine daha ucuza gelen teknoloji kullanmaya zorlamış olabilir, bu şartlar altında gelişen teknoloji emeğin artan üretimini ve prodüktivitesini imkân

dahiline sokacaktır. Böylece endüstrileşmenin faktör oranları, işçi başına üretimi azamileştirirken, aynı üretim metodu gelişen ülkelerde de tatbik edilmelidir.

Böyle bir gelişme modelinin sonucu olarak imalât sanayiindeki büyüme, daha küçük bir ilâve istihdam fırsatı yaratacak olursa, bu gelişme stratejisinin bir parçası olarak dikkate alınmalı, hızlı endüstrileşmenin talihsiz fakat kaçınılmaz bir sosyal sonucu olarak düşünülmelidir. Prof. W. Elkan'a göre, meselâ Uganda'da endüstriyel istihdamın toplam istihdamın sadece % 5'inden azını, Kenya'da sadece % 11'ini teşkil ettiği düşünülecek olursa, bu teknolojik gelişme toplam istihdamdaki artış hızının biraz daha düşük oluşundaki hatâdan çok daha önemli bir manâya gelecektir. Aslında gelişen ülkelerin bir kısmında kapital-yoğun tekniklerin seçilmesinin önemli bir sebebi de, bu tekniklerin firma tarafından eğitilmesi ve yetiştirilmesi geerklı vasıflı işçiye ve yönetici kadrolara olan ihtiyacı azalmasıdır. Eğitim maliyetlerinin daha pahalı makinalar satın alınmasıyla mukayesesi yapıldığı zaman, firma tarafından yetiştirilmiş ve eğitilmiş şahsın bu firmada kalışının da fonksiyonel ilişkisi düşünüldüğünde, bir çok hallerde daha pahalı teknolojiler daha ucuza gelmektedir. Bu şartlar altında firmalar arasında yüksek vasıflı işgücü transferi ve devri artarken, modern teknolojilere olan eğilim kuvvetlenmektedir.

Fakat kamu kesimi bu eğitim faaliyetlerini daha başka açıdan değerlendirmekte, adetâ gelişen bir ülkede kalkınmanın hızlandırılmasında kendisinin beşerî kaynaklara yaptığı yatırımın itici bir faktör rolü oynayacağını düşünerek, eğitim faaliyetlerine yaptığı yatırımları kendi firması açısından değil, ekonominin hızlanmasına yaptığı yardım açısından değerlendirmektedir.

Bu vetirenin en önemli vechesinin ücret-istihdam ilişkileri olduğuna şüphe yoktur. Bazı müelliflerin iddiasına göre, istihdam ücretlerin mutlak seviyesinin bir fonksiyonu olmamakla beraber, ücretlerdeki nisbî değişmeler istihdam üzerine dikkati çekecek etkiler yapmaktadır. Burada üzerinde asıl durulması gerekli nokta gelişen ülkelerde ekonomik gelişmenin neden kâfi derecede istihdam fırsatı yaratmadığı sorusunun bu ülkelerin kalkınmasında modern teknolojiler kullandığı vakıasına münhasıran bağlanmasındaki yanlışlıktır. Aslında üretim-istihdam ilişkilerinin daha dengeli bir hale sokulamamasının ana sebepleri, esas itibarile gelişen ülkelerin hatalı kalkınma politika ve stratejilerine daha sıkı sıkıya bağlıdır. Endüstrileşmenin kendi mantık ve teknolojisi yanında istihdamı arttırmak için özel plânların kullanılması gereği aşîkârdır.

Aslında bu ülkelerde modern ve geleneksel sektörlerdeki ücret seviyesindeki farklar, şehirleşmeyi sürekli olarak hızlandırırken, bu hızlı şehirleşmenin ve modern sektöre emek arzının sektörler aracı ücret farklarının azaltılması gerekeceği yerde arttırması vakıası da dinamik gelişme içindeki dengenin sağlanması açısından ters bir sonuç gibi gözükmektedir. Fakat modern sektörde ücretlerin yükselişi hususunda rol oynayan faktörler arasında, bu sektördeki, hükümet politikalarını, sendikaların toplu iş sözleşmesi düzeni yoluyla yaptığı baskıyı gözden uzak tutmamak, şehirleşen nüfusun vasıf seviyesini dikkate alarak bu fazla işgücünün bir çok hallerde endüstri istihdamındaki istihdam fırsatları açısından ciddi bir rekabet faktörü olamayacaklarını gözden uzak tutmamak gerekir. İlâve olarak bu ülkelerde üretim ünitesi başına emek talebi, geliştirilmiş personel politikaları ve daha verimli yönetim yoluyla daha da azaltılabilmektedir.

Belli bir seviyeye kadar eğitim görmüş şahısların devlet ve kamu hizmetlerinde istihdam fırsatları araması ve modern sektörde devlet hizmetlerindeki istihdamın önemli bir parçayı temsil etmesi vakıası da, bir yandan bu ülkelerde devletin bütçesinin büyük bir kısmının ücret ve maaş ödemeleri yoluyla cari harcamalara gitmesi ve yatırım harcamalarının hudutlu kalmasına yol açarken, diğer yandan devlet bürokrasisindeki modernleşme eğilimleri de, bu vetireyi süratlendirmektedir. Böylece modern sektörde yüksek prodüktivite ve yüksek ücretli işler nadir bir hale gelmektedir.

Nisbî olarak yüksek ücretler, modern teknoloji, daha geliştirilmiş işletme yönetimi metodlarının kullanılması, yüksek prodüktivite, modern sektörün emek fazlalığını masnetme kabiliyetini hudutlandırmakta, böylece hızlı şehirleşmeye bağlı olarak geleneksel sektörden modern sektöre geçen kitlelere bu sektörde istihdam fırsatlarını sağlanamamaktadır. Bu noktada gelişen ülkeler gerek oran olarak, bilhassa miktar olarak işsizlerin sayısının azalmağa başladığı kritik dönemeci dönememektedirler. Ayrıca geleneksel sektördeki durgun üretim, büyüyen şehirli kitlelerin tüketim ihtiyaçlarını karşılayamamakta, bu şartlar altında şüphesiz modern sektörün yaşaması ve büyümesi dış ticarete, dış yardımlara daha bağımlı ve muhtaç duruma girmekte, tabiatıyla bütün bu şartlardan neticede ekonominin bütünü zarar görmektedir.

Emek arzı fazlalığının modern sektörde bertaraf edilmesi ve tazyikin azaltılabilmesi yönünden teoride ve tatbikatta çeşitli metodlar tavsiye edilmiştir. Bazı iktisatçılar modern sektöre işgücü akımını azaltmak için ücretlerin bu sektörde düşürülmesi noktası üzerinde dururken ve

böylece modern sektörde istihdam imkânlarını daha az cazip hale sokmağa çalışırken ayrıca emek maliyetlerinden doğan tazyikin ileri teknolojilere olan eğilimi zayıflatması hedefini de gütmektedirler. Fakat böyle bir metodun gelişen lükede siyasî tazyik grupları, meselâ devlet memurları, fabrika işçileri ve sendikacılar yönünden tatbik imkânları oldukça sınırlı bulunmaktadır. Ayrıca ücret tavanlarının tesbiti, vergi politikası yoluyla ücret ve maaşlardan bir kısmını toplama, önemli ölçüde mukavemetle karşılaşmaktadır. Yaygın diğer bir görüşe göre ise, modern sektörde işletmelerin emek-yoğun teknikler kullanmak suretiyle daha fazla işçi istihdam etmeleri hususudur. Bu durum şüphesiz iki vasıta ile gerçekleştirilebilir. İlk olarak teşebbüsler ihtiyaçları olandan daha fazla işçi istihdamına zorlanabilir veya prodüktivite artışı yüzünden işçi taksimatı tamamen önlenmiş olabilir. Bu şartlar altında, bu metod kullanıldığı takdirde, fabrika kapısı önünde birikmiş fazla işgücünü fabrika içine almaktan başka bir ekonomik sonuç hâsıl olmayacaktır.

İkinci metod ise M.Ç.T. tarafından tavsiye edilmiştir. Millî hükümetler vergi veya diğer yardım şekilleriyle özel teşebbüsün daha fazla işçi istihdamını teşvik etmeli ve kamu kuruluşları da aynı yola gitmelidir. Bu istihdam politikasında, ücret ile prodüktivite arasında yapılacak mukayese temeline dayanılarak istihdam edilecek hacimdeki işgücünden daha fazla bir emek arzının istihdamı öngörülmektedir. Böyle bir politikanın temel dayanağı şudur; yeni istihdam edilecek işçinin net prodüktivitesi sıfır seviyesinin üstünde bulunduğu sürece, bu tip işçilerin istihdamı toplam üretime bir ilâvede bulunacaktır. Bu metodun da, pratik, ekonomik ve gerçekçi, uzun devrede tazyikleri bertaraf edici nitelikte olmadığı aşikârdır.

Diğer yandan emek-yoğun tekniklerin kullanılmasının da işsizlik probleminde ciddi bir hal çaresi getirmeyeceği açıktır. Bu yolla yaratılacak yeni iş imkânları, iş bulma ümidi taşıyan yeni dalgaların ortaya çıkışına yol açacak, neticede şehirlerdeki açık ve görülebilir işsizlik azalacağı yerde artacaktır. Ayrıca kamu ve özel kesim işverenlerince daha düşük ücretler ödenmediği sürece, maliyetler artacak ve prodüktivite düşecektir. Tabiatıyla emek-yoğun tekniklerin kullanılması halihazır duruma nazaran daha düşük bir ücret politikasını gerektirmektedir. Bu yolla yaratılacak yeni istihdam imkânlarının gerçekleştirilmesindeki muhtemel güçlükler bir yana, bu metodun dikkate alınmayacak derecede cüz'î ilâve istihdam imkânları yaratacağı aşikârdır.

Ayrıca işsizlik sigortasının, düşük-maliyetli meslek politikasının veya diğer bazı tedbirlerin işsizliği azaltacağı yerde arttırması mümkündür.

Şehirlerdeki çalışma ve yaşama şartlarında meydana gelecek düzelmeler ve onların birarada yaratacağı etkiler, arkadaşların ve akrabaların desteklenmesinde adetâ "özel bir sosyal güvenlik sistemi" rolü oynayacak ve böylece iş arayan işsizlerin sayısının daha da artması imkânı doğacaktır.

Bu noktada ortaya ikinci önemli problem çıkmaktadır; o da daha önce işaret ettiğimiz ve yukarda kısmen açıkladığımız gibi şudur; eğer istihdam imkânları daha hızlı olarak artacak olursa, şehir işsizliği azalacak mıdır? Özellikle M. Todaro bu konuda yayınladığı bir seri makale ile, bu sorunun aydınlatılmasına geniş ölçüde yardımcı olmuştur. Şüphesiz daha önce başka bazı müelliflerinde işaret ettiği gibi, iki sektör arasındaki ücret ve gelir farkları iş aramak için şehre gitme hususunda önemli bir faktör olmaktadır. Fakat müellifin görüşüne göre, bu gelir farkları şehre göçün tek başına bir fonksiyonu değildir. Şehirleşme kısmen de şehirde iş bulma ihtimalinin bir fonksiyonudur. Şehirlere gidecek olanların bir çoğu derhal iş bulamayacaklarını bilecek kadar realisttirler. Onlar iş bulmak için bir müddet bekleyeceklerini bilmektedirler. Ayrıca onlardan kaçının şehirde iş aramağa gideceği, kısmen de ilk işi bulmak için ne kadar zaman beklemek icap edeceğine bağlı bulunmaktadır.

Bu şahısların iş bulma şanslarını ölçmeleri hususu ayrıca C. Hutton tarafından yapılan araştırmalarla da teyit edilmiştir. Kendisinin Kampala'da mülâkat yaptığı, daha evvel hiç bir zaman modern sektörde istihdam tecrübesi bulunmayan işsizlerin, "şehir istihdam durumunun gerçekleri hakkında, köy mantıklarında gerçekten dikkati çekecek derecede bilgi sahibi olduklarını" tesbit etmiştir. Diğer bir deyişle, şehirlere göç hareketi, şehirlerde iş bulma ihtimalinin bir fonksiyonu olarak gözükmektedir, yahut bu işi belirli bir zamanda bulabilmelerinin bir fonksiyonu niteliği taşımaktadır. Tabiatıyla bu müddet ise, halihazırdaki işsizliğin seviyesi ile, iş yaratma oranlarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Böyle bir fonksiyonel ilişkinin tabii bir sonucu olarak kalkınma politikalarındaki değişmeler neticesinde şehir mantıklarında iş yaratma imkânları artacak olursa, bu gelişme şehir işsizliğini azaltmayacaktır. Çünkü şehir bölgelerinde iş bulmanın daha kolay olduğu bilindiği ve öğrenildiği sürece, şehirlere olan işgücü akımı artacak, böylece şehirli işsizlerin miktarı tekrar fazlalaşacaktır. Vetirenin asıl dikkati çeken tarafı bu hâdisenin şehir ile köy arasındaki gelir farklarında hiç bir değişme olmadan ortaya çıkmasıdır. Bu husustaki bazı tecrübeler de bu vakiayı teyit etmektedir. Nitekim 1964 yılında Nairobi'de işçi, işveren ve devlet üçlüsü tarafından yapılan bir anlaşma ile sendikaların ücretleri dondur-

mayı kabul etmeleri şartları altında, özel teşebbüs ve hükümet, çalıştırdıkları işçi sayısını derhal % 15 oranında arttırmak suretiyle istihdamı sun'î olarak genişletmişlerdir. Fakat böyle bir anlaşmanın, "yeni işçilerin şehir emek piyasalarına girmelerinde adetâ bir kuvvet rolü oynamasına yol açtığı" anlaşılmıştır.

Böylece, M. P. Todaro'nun vardığı sonuçlara göre, eğer şehir işsizliği azaltılmak isteniyorsa, bu vakiayı gerçekleştirmek için şehirlerde üretim metodlarında daha fazla emek-yoğun teknikler kullanmak suretiyle böyle bir hedefi gerçekleştirmeye imkân yoktur. Bu şartlar altında köy-şehir ödeme farkları köy mntıklarındaki insanları şehire gitmek hususunda cezbettığı sürece, ilâve yeni işler yaratılmak suretiyle şehir işsizliği azaltılamaz. Diğer bir çok müellifin, özellikle Prof. Harbison'un ısrarla işaret ettiği gibi, şehirlerin çekici etkisini azaltmak için, tarım hayatı, köy ve kırlık mntıklar çok daha cazp bir hale sokulmalıdır. Prof. Elkan ise, tarımın canlandırılması ile ilgili arzular hususunda kendisinin de mutabık olup olmadığı konusunda herhangi bir fikir ileri sürmeden yukardaki görüşe ilâve olarak, şehir istihdamının genişletilmesine taraftar olduğunu söylemektedir. Böyle bir istihdam genişlemesinin muhakkak şehir işsizliğini azaltacağı gerekmiyebilir, fakat böyle bir gelişme emek arzedenlere açık olan iş seçme şartlarını genişletecektir. Daha uygun ekonomi politikaları takip edilmek suretiyle, eğer daha fazla şehir istihdam imkânları yaratılacak olursa, bu şüphesiz istihdam açısından diğer bütün gelişme stratejilerine tercih edilecektir.

Diğer bir deyişle, eğer kalkınma ve modernleşme kâfi ölçüde yayılmıyor ve istihdam imkânları yaratmıyorsa, bu gelişmede endüstrileşme stratjisine daha fazla önem verilmesinden doğan hatâh bir sonuç değil, ülkenin uygun politikalar takip etmek suretiyle daha hızlı endüstrileşmemesine bağlı bir neticedir. Endüstrileşmenin ve teknolojik gelişmenin belirli bir seviyeye kadar gelişmesi, daha sonraki devrede ortaya çıkacak gelişme hızlarını tayin eden stratejik bir öneme sahiptir. Endüstrileşmenin sürükleyici bir sektör olarak, sadece ve münhasıran endüstri sektöründe direkt yollardan yarattığı istihdam fırsatları dikkate alınarak istihdam politikaları açısından değerlendirilmesi ve kifayetsizliği üzerinde durulması da diğer bir yanıtıcı noktayı teşkil etmektedir. Ashnda endüstrileşme tarım da dahil olmak üzere türlü sektör ve işkollarında direkt ve endirekt yollardan yeniden yaratacağı istihdam fırsatları ve uzun devreli kalkınma stratejileri ile birlikte ele alınıp değerlendirilmelidir.