

## GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KENTSEL EMEK PİYASALARI<sup>1</sup>

**Bu piyasaların işlevi sanıldığından çok daha fazla etkindir.**

**Gelişmeye olan katkıları uygun politikalar ile hızlandırılabilir..**

**Çev: Dr.Alkan SOYAK\***

İktisadi büyüme ve faydalarının dağılımı, emek piyasasının insan kaynaklarını en iyi nasıl harekete geçirdiğine ve bu kaynağı, yeni iş konuları, yerleşim bölgeleri ve uzmanlıklar arasında nasıl dağıttığına bağlıdır. 1970'lerin başlarından bu yana gelişmekte olan ülkelere yönelik kentsel ekonomi çalışmalarının çoğu, açık işsizlikle sonuçlanan geçimlik düzeyde informal sektör ve yüksek ücrete dayalı formal sektör şeklinde bölünmüş emek piyasası varsayımı temeline oturtulmuştur. Buna karşılık ampirik çalışmalar, bu durumun kısmi ve yanlış yönlendirilen bir görüntü olduğunu göstermektedir. Açık işsizlik çok büyük ölçülerde değildir. Ayrıca informal sektöre ait ticari kazançların bir kısmı, formal sektördeki düşük düzeyli işler ile rahatlıkla karşılaştırılabilir. Elbetteki kentsel emek piyasasının işlevi ve istihdam üzerine etkisi, toplumsal eşitsizlikleri azaltan ve gelişmeyi hızlandıran politikalar tarafından artırılabilir.

### **Kentleşme**

Gelişmekte olan ülkelerdeki kent nüfusunun 1950-75 arasında 400 milyon arttığı ve 2000'li yıllara doğru 1 milyara yükseleceği tahmin edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki toplam nüfus oransal olarak, 1965'te %24'den 1985'te %31'e yükselmiştir. Bu artış, gelişmiş ülkelerde aynı dönemde %70'den %75'e ulaşmıştır. Kentsel ve kırsal sektörler arasındaki dengenin değişimi, sıkı bir biçimde istihdam kalıplarının değişimine ve ekonomik büyümeye bağlıdır. Ticaret ve sanayideki gelişme ve ulaştırma, haberleşme ve eğitim altyapısındaki büyüme kentleşmenin önemli belirleyicileridir. Böylece kentsel büyüme çeşitli ekonomik fırsatlar sağlar ve buna bağlı olarak emek gereksinimini artırır ve kırdan kente göçü teşvik eder. Bundan dolayı kentsel emek piyasalarının niteliğinin gelişmekte olan

ülkelerde stratejik öneme sahip olduğu varsayılır.

### **İstihdamın Niteliği.**

Kentsel istihdam hakkındaki birçok kuramsal çalışma, onun ikili yapısını vurgular. Baskın olmasına rağmen yavaş büyüyen, yüksek verimlilik ve sermaye-yoğun teknoloji tarafından nitelenen modern sektör ve düşük sermaye ve basit teknoloji ile sınırlandırılmış, çoğunlukla küçük ölçekte olan geleneksel sektör. Modern sektörün varlığı göçü asıl teşvik eden unsurdur. Ancak göçün büyük bir bölümü ikinci sektöre masdedilir. Bunlar formal ve informal sektörler olarak bilinir. Aynı zamanda kentsel alanlarda da büyük ölçüde açık işsizliğin olduğu genel kabul edilmiştir.

Buna karşın iktisat kuramına göre, açık işsizlik giderilmedikçe süregelen kırdan-kente göç azalmaya devam edecektir. Açık işsizlik kentsel ve kırsal kazançları dengeleyecek ve kentsel ücretleri bastırmaya yönlenecek ve böylece göçün şiddeti azalacaktır. Bunun olabilmesi için ücretlerin esnek olması gerekir. Bundan dolayı, ikili bir kentsel emek piyasası, yalnızca kentsel alanlar çok miktarda iş arayanlara rağmen ücretlerdeki üstünlüklerini korusa ortaya çıkabilir.

Yasal düzenlemeler ve sendikal faaliyetler gibi kurumsal baskıların formal sektör kazançlarını kırsal ücretlerin çok üzerine çıkarttığı, dolayısıyla göçü cazip hale getirdiği yaygın bir düşüncedir. Fakat kurumsal olarak belirlenmiş ücretler, masedilebilen göçmen sayısını ve istihdamın büyümesini sınırlayabilir. Formal sektörde bir iş arayışta bulamayan göçmenler şu üç tercihle karşı karşıya kalır; köylerine geri dönebilirler, informal sektörde çalışmayı kabul eder ve kentsel alanda kalabilirler veya kentsel işsizlik havuzunu genişletirler. Süregelen göç ile formal sektörde

<sup>1</sup> Kannappan, Subbiah., "Urban Labor Market in Developing Countries", **Finance and Development**, Vol.26, No.2, 1989, pp.46-48.

\* M. Ü., İİBF, İktisat Bölümü, Araştırma görevlisi.

Alkan SOYAK

kentsel bir iş bulma şansları, işsizlik zincirine eklenen yüksek sayıda kırsal işçiler olarak azalacaktır. Bu durum bir noktada göç umudunu kırsa bile yüksek işsizlik ve kentsel gelir dağılımının keskin bir biçimde kutuplaşması devam edecektir.

Kentsel emek piyasasının formal ve informal sektörlerle bölündüğü varsayımı şunları vurgulamaktadır:

-Karşılaştırılabilir meslekler açısından formal sektör kazançları, informal sektör kazançlarından daha yüksektir, fakat bu durum iş gücünün kişisel veya hanehalkından kaynaklanan nitelik farklılıklarından dolayı değildir.

-Formal sektör birimleri geniştir, sermaye-yoğundur, kamu girişimleri gibi veya bir şirket gibi organize edilmiş ve istikrarlı istihdam politikalarına sahiptir.

-Ücretler ve istihdamın yasal düzenlemesi ve bunla ilişkili sendikal baskılar, formal sektör ücretlerinin belirlenmesinde önceliklidir ve,

-Formal sektörde anında iş bulma olanağı olmasa bile, kırsal alanlardan gelen göçmenler daha yüksek ücret umuduyla kentsel formel sektöre çekilir.

Bu analizler kentsel işsizliğin ve gelir eşitsizliğinin giderek kötüleşmesine ilişkin kötümser bir tahmin ortaya koymuştur. Kentsel ekonomi ve işgücünün bir bölümü ele alırsa, bir kesimin refah içinde iken diğer kesimin artan bir mahrumiyet içinde olduğu görülür. Bu kesim baskın olmaktadır. İktisat kuramı, geleneksel olarak emeğin düşük verimlilikten yüksek verimliliğe doğru hareketliliği ve büyüme konusundaki uygun sonuçlar üzerinde durur. Bazıları işsizliği ortadan kaldırdığı ya da geçimlik kazanç sağladığı için kırdan kente göçü yöreden teşvik eder.

### **Amprik Çalışmalar**

*İnformal Sektörün Hacmi.* Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından desteklenen çalışmaların çoğu, informal istihdamın gelişmekte olan ülkelerdeki toplam kentsel istihdamın %40'ını aşğını göstermektedir. Bununla birlikte bütün çalışmaların belirli zayıf yanlarının olması ve bir sektörde çalışan işçilerin, diğerinden daha çok geçici olarak ele alınmalarından dolayı herhangi bir genelleme yapmak zordur. Çeşitli çalışmalar işçileri formel sektöre dahil etmiştir, fakat

kazançlar ve ücretler hakkında tamamlayıcı bilgi vermemiştir. Toplumsal yapıdan dolayı formal sektördeki istihdam ordusuna katılmak kolay olmadığından, formal sektörde yerleşen diğer işçilerin çoğuna ilişkin yanlış bilgiler mevcuttur. Hindistan'da yapılan bir çalışma, bazı formal sektör birimlerinin küçük, ve sendikalar ile kanunlar tarafından etkin bir biçimde korunmadığına işaret etmektedir. Brezilya'daki diğer bir çalışma minimum ücret ve kuruluş hacmi kriterinin her ikisini de içerir, buna karşın formal sektörde ücretlerin yüksek olup olmadığı hakkında bilgi bulunmamaktadır. Hindistan'da daha sonra yapılan bir çalışmada kurumsal ilişkilerine dikkat edilmeksizin başlangıçta belirlenmiş bir gelir eşliğinin altında olan tüm çalışanlar otomatik olarak informal sektörde yer almışlardır.

*İşsizlik.* İşsizlikle ilgili araştırmalar kentsel işsizliğin geniş olduğu ve göçmenlerin özellikle dezavantajlı olduğu konusunda hem fikirdir. Bu araştırmadan doğan bazı iddialar, gelişmekte olan bazı ülkelerdeki açık işsizlik oranının temel kentsel alanlarda %15' den, %20' lere kadar yükseldiği ve bu işsizlik oranlarının 1960' lardan 1980' lere gözlenebilir bir şekilde arttığını vurgulamaktadır.

Bunlar, tahminler veya rapor edilen rakamların analizi ile desteklenmemiştir. İstatistikler önemli bir bölümü için yetersiz, oldukça fazla derlenmiş ve genellikle güvensizdir. İşsizlik verilerinin yararlılığı özellikle işsizlik dönemlerinde temel tamamlayıcı bilgilerin yokluğu tarafından da sınırlandırılmaktadır.

Derlenmemiş istatistikleri baz alan birkaç çalışma şaşırtıcı gözükmektedir. Genç- eğitimli insanlar ve daha yaşlı niteliksiz işçilerin, daha yüksek işsizlik oranlarına sahip olduğu görülmektedir. Olgun çalışma çağındaki el işçileri daha düşük oranlara sahip olma eğilimindedirler. El işçileri ve eğitimli işçiler arasındaki zıtlık, daha iyi ödeme yapan işleri bekleme motivasyonu ve gerekli araçların her ikisine de sahip olan eğitimli insanlar temelinde açıklanmıştır. Eğitimsiz ve yalnızca ilkökul eğitimi görmüş olanlar endüstri işsizlik oranına sahiptir. Bununla birlikte, fakir halkın bir kısmı fakir olmanın getirdiği handikaplar nedeniyle yüksek işsizlikten dolayı acı çekmektedir.

Kanunlar, şehire yeni gelenlerin çoğunun, gelmelerinden hemen sonra bir iş bulduğunu gösterir. Bunların önemli bir miktarı informal sektörde çalışılmaksızın, doğrudan formal

sektörde işe başlarlar. İnfomal sektörün bazı bölümlerine giriş - küçük ölçekli işletmeler, aile işletmeleri ve geleneksel ticaret ve el sanatları-uzun zamandır bir şehirde olmalarına rağmen, ayrıcalığı daha az olduğu için zordur.

### **Karşılaştırmalı Kazançlar**

Geleneksel varsayımların aksine, yapılan çalışmalar şunu göstermektedir,

(1) Kırsal kazançlar kentsel kazançlardan standart olarak daha az değildir,

(2) Bu kazançlar tutarlı bir kentsel infomal/formal sektör hiyerarşisi içinde sıralanmış olmayabilir,

(3) Serbest çalışma kazançlarının kentsel infomal ve formal sektörlerde ücret kazananlarınkinden daha düşük olduğu kesin değildir.

*Kentsel/Kırsal* : Kazançlarla ilgili elde edilebilir bilgiler, değişen ve farklı piyasa koşullarını yansıtmaktadır. Derlenmiş istatistikler kentsel kazançların, kırsal kazançları aştığını göstermektedir. Bununla birlikte işçiler arasında karşılaştırmalar yapmak, işçilerin geldikleri köyler ile bunlara karşı gelen kentsel emek piyasaları bölümleri arasındaki gelir benzerliklerini gösterir. Ortalama kentsel kazançların yüksek ve ortalama kırsal kazançların düşük olmasına rağmen, gelir farklılıkları, özellikle farklılıkları gidermek için yapılan düzenlemelerden sonra karşılaştırılabilir işçi ve işler açısından daha küçüktür. Bu farklılıklar yaşam maliyeti ve her hane halkındaki kazanç sağlayanların sayısını kapsamaktadır.

*Formal/İnfomal*. Daha önce savunulan görüşün aksine, kentsel faaliyet ve işlerden elde edilen kazançların, formal sektördeki kazançlar ve kentsel geçimlik menfaatlerin üstünde olduğu görülmektedir. Benzer durum geleneksel beceriler içinde geçerlidir. Örneğin Kalkuta'da yapılan bir araştırmada, aile işletmelerinde çalışan 100.000 müslüman terzinin gelirlerinin, formal sektörde bulunan diğer yerleşmiş faaliyetlerden önemli bir biçimde daha yüksek olduğu tesbit edilmiştir. Aynı şekilde Lima'da eve -dayalı işletmelerden sağlanan gelirler, formal sektöre uygun bir alternatif olarak gözükmektedir. Hindistan'da geleneksel öğrenme ve çıraklık kurumuna dayalı olarak gelişmiş uzmanlıkların da daha iyi durumda olduğu belirtilmektedir. Bu liste, müzik ve dans öğretmenleri, geleneksel tıp uzmanları ve

astrologları da içermektedir. Her ne kadar gelirle ilgili veriler sınırlıysa da, bazı bulgular, adı geçen mesleklere yönelik kazançların, düzenli ödeme yapan işlerde daire işi yapan veya lisede öğretmenlik yapanların ücretlerine eşit veya daha yüksek olduğunu göstermektedir.

*Serbest Çalışma Ücreti Kazananlar*. Serbest çalışmadan dolayı düşük kazanç düzeyi ile ilişkili genelleştirmeler oldukça yanıltıcıdır. Tayland'da son dönemlerde yapılan bir çalışma bu konuda yol gösterici niteliktedir. 79 örnek birey seçilerek bu kişilerle görüşülmüştür. Bunların 49'u gıda ve meyve satıcıları, 19'u tuğla taşıyıcıları ve çekicileri, ve 15'i de kuaför, terzi, berber ve restuarant gibi dükkan sahipleridir. Çalışma, bu kişilerin ortalama günlük ücretlerinin, imalat, inşaat ve devlet işlerinde çalışan niteliksiz işçilerin aldıklarından yüksek olduğunu vurgulamakta, asgari ücretten üç kat daha fazla olduğunu ve sosyal hakları temsil eden %80'lik kısım eklendikten sonra bile imalat sektöründeki ücretten %50 daha fazla olduğunu gözler önüne sermektedir. Bu durum erkek ve kadınların her ikisi için de geçerlidir. Küçük ölçekli ve eve-dayalı işletmelere yönelik çalışmalar, değişken ekonomik getirilerin olduğu kentsel ekonomide büyük genişim yelpazesini göstermekte ve infomal kentsel ekonomiyi kötümser bakışı gidermeye çalışmaktadır.

### **Gelişen Kentsel Emek Piyasaları**

Amprik kanıtlar, gelişmekte olan ülkelerin kentsel ekonomilerine fonksiyonel etkinliği olmayan bölünmüş emek piyasalarının hakim olduğu önsel fikrine meydan okur. 1970 ve 80'lerde yapılan çalışmalar göre gelişmekte olan ülkelerdeki kentsel emek piyasaları, karşılaştırılabilir işler ve mesleklerdeki kazançları eşitlemede, ücret ve kazançlardaki farklılık kanalından emek arz ve talebini karşılaştırmada ve emek hareketliliğini artırmada oldukça etkilidir. Geçimlik kazanç ile cari ücret düzeyinin belirlediği alt ve üst limitler açısından istisnalar sözkonusudur. Bu belirgin etkinliğe rağmen, bir endişe sözkonusudur; hala toplumsal yapının katmanlaşmasından doğan haksızlıkları azaltabilecek uygun politikalara gereksinim vardır.

*Hızlandırılan Ekonomik Büyüme*. Üretken ve yaratıcı istihdam eninde sonunda yine ekonomik büyümeye bağlıdır. Uygun ekonomi politikaları ile bu biçimdeki bir istihdam işgücünden daha fazla artırılabilir. İnfomal sektörde yerleşmiş farklı faaliyetlerin bir çoğunun istihdam potansiyeli oldukça yüksek

Alkan SOYAK

olduğundan dolayı kaynak hareketliliğini artırmayı amaçlayan politikalar ile büyümelerinin teşvik edilmesi arzu edilebilir

Brezilya deneyimi, hızlı ekonomik büyümenin emek piyasaları üzerindeki olumlu etkilerini göstermektedir. 1966-74 döneminde ortaya çıkan ekonomik ve tarımsal büyüme, önemli bir kırdan kente göç olgusu ile eş anlı olarak ortaya çıkmıştır. Şehirlerde, diğer sektör hizmetlerine talepte ortaya çıkan artışların yansıttığı gibi, formal sektörde çalışanların ortalama ücretlerinin diğerlerine göre azdığı görülmüştür. Bu sonuçları destekleyen faktörler arasında, eğitimin yayılması, 1960' larda %51 olan eğitim çağı nüfusu oranının, 1980' lerde %35' e düşmesi sayılabilir. Bu da bize, iş olanaklarının artırılması ve büyümenin sağlanması açısından toplumsal politikaların desteklenmesi gerektiği sonucunu vermektedir.

*Azalan Ekonomik Eşitsizlikler.* Gelişmekte olan ülkelerdeki kentsel emek piyasalarının işleyişi, gelirdeki büyük eşitsizlik ve işlere girişi yönlendiren şartlardan dolayı, halen tatminkar olmaktan uzaktır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bu durum toplumsal olarak ayrıcalık kazandırılmış sınıflar ve grupları destekleyen bir ekonomik ve toplumsal yapıyı yansıtmaktadır. Bu yapının büyümeye zarar vermesi nedeniyle, ekonomik ve toplumsal adaletsizlikleri azaltan politikaların kritik bir önemi olduğu varsayılır.

Ekonomik büyüme ve dağılımına yönelik sonuçları, birbirinden ayrı süreçler değildir; herikisi de ortaya çıkan fırsatları karşılamada hanehalkı ve bireylerin davranışları ile yakından ilişkilidir. Kamu politikası, eşitliği olduğu kadar, hızlı büyümeyi ve emek piyasasına girişi yaygınlaştırmayı da hedeflemelidir. Emek piyasası araştırmaları, genellikle kurumsal veya yayınlanmış verilere dayanır, ve nadir olarak da beşeri sermayenin niteliğinin önemini belirten okullaşma ve eğitim gibi kriterleri kullanır. Dolayısıyla hanehalkının davranışlarını etkileyen toplumsal kurallar için de daha fazla bilgi gereklidir. Fakat henüz, kırsal emek piyasalarında yapılmış olan çalışmaları kapsamak yoluyla toplumsal yapının rolünü hesaba katan kentsel emek piyasalarının iktisadi analizi yoktur. Güçlü kent-kır paralellikleri ve bağlantılar, kentsel ve kırsal piyasaların her ikisinin de geliştirilmesi düşünülüyorsa, bu açığın kapatılması gerektiğini vurgulamaktadır.