

**DOSYA/DERLEME****ÇEVRE ÜLKELERİNDE İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SORUNU**

Cem SOMEL\*

Bu yazı, dünya nüfusunun büyük çoğunluğunu oluşturan az gelişmiş ülkelerde istihdam ve işsizlik sorununu kısaca irdelemektedir. Çevre ülkeleri dediğimiz devasa ve çeşitli coğrafyada istihdamın evrimini bir makalede tasvir etmek mümkün değildir. Yazı konuyu 20. yüzyılda sınıf mücadelesi çerçevesinde ve en çok göze çarpan yönleriyle özetlemek dışında bir amaç gütmemektedir.

**İşsizliğin Açıklaması**

İşsizlik kapitalizmin ürettiği bir toplumsal sorundur. Kapitalizm öncesinde, toprağı ve tabiatı kullanma örfleri ve üretim araçlarının basitliği sayesinde, insanların üretim araçlarından yoksun kalarak geçimini sağlayamaması diye bir toplumsal sorun ortaya çıkmadı. Kapitalizm 16. yüzyılda Avrupa'dan başlayarak kanun zoruyla ya da iktisadi baskıyla köylüyü köyünden göçmeğe mecbur ederek, toprağı ve tabii kaynakları pazarlanabilen birer metaya çevirerek ve zanaatları yıkarak geçimi sermayeye bağımlı işçi sınıfını meydana getirdi ve işsizlik faciasının şartlarını oluşturdu.

Egemen makroiktisat öğretisinde işsizliği izah eden iki kuram mevcuttur. 19. yüzyılda geliştirilen neoklasik işsizlik kuramı, işsizliği işgücü piyasalarında bir arz talep sorunu olarak ele alır. İşgücü piyasalarında ücretler esnek ise, yüksek oranda işsizlik kalıcı olamaz. İşsizlerin rekabeti ücretleri düşürür ve ücretler azalınca işverenler istihdamı artırır. O halde işsizliğin sebebi işsiz insanların varlığına rağmen ücretlerin azalmamasıdır. Asgari ücret uygulaması, işsizlere yapılan devlet yardımları ve sendikaların toplu ücret pazarlığı yaparken işsizleri kaale almaması, ücretin

gerekli hareketini engeleyerek işsizliğin oluşmasına ya da sürmesine yol açar. Neoklasik kuram, işsizlik sorunun sorumluluğunu işçi örgütlerine ve sosyal refah devletine yüklemektedir.

Egemen makroiktisat öğretisinde işsizliği izah eden ikinci kuram 1930'larda Büyük Buhran sırasında Keynes'in geliştirdiği kuramdır. Keynesci kurama göre işverenler üretim ve istihdam kararlarını satış beklentilerine göre verir. Ekonomide istihdam seviyesini toplam harcamalar belirler. Kapitalist ekonomide toplam harcamaları, işgücünün tam istihdamını sağlayacak şekilde kendiliğinden ayarlayan bir mekanizma yoktur. Neoklasik kuramın öngördüğü şekilde ücretin azalması, işçilerin tüketim harcamalarını azalttığı ölçüde işsizliği daha da artırabilir. İşsizlik varsa devlet para politikasıyla faiz haddini düşürüp özel harcamaları teşvik ederek ve kamu harcamalarını artırarak istihdamı artırabilir.

Neoklasik işsizlik kuramı ile Keynesci kuram arasındaki farkın teorik ayrıntılarını ve ampirik değerini bu yazıda tartışmaya gerek yoktur. Burada dikkate değer olan şudur: neoklasik teorinin işsizlik ile ücret arasında saptadığı ters ilişki, *işsizliğin ücretleri kontrol aracı işlevini* göstermektedir. Keynesci kuram ise bu ilişkiyi görmezden gelerek işsizliği önlemenin sorumluluğunu burjuva devlete yüklemektedir. Besbelli bir ülkede egemen sınıfın bu kuramlardan hangisine iltifat edeceği işçi sınıfı ile arasındaki siyasi güç dengesine bağlıdır. Nitekim 1945'ten 1970'lere kadar kapitalist sistemin merkez ülkelerinde Keynesci kuramın hakim olması, devletlerin Keynesci tam istihdam ve sosyal refah politikaları uygulaması ve 1970'lerden itibaren devletlerin neoklasik kuramı ihya ederek işsizliği artırıp ücretleri kontrol etmeye yönelmesi, tamamen sınıflar arası siyasi denge değişikliklerine paralel seyretmiştir.

\*Prof. Dr., ODTÜ İktisat Fakültesi Öğr. Üyesi

### 1945 sonrası çevre ekonomileri

İkinci Dünya Harbinden sonra Asya'da ve Afrika'da çok sayıda sömürge ülke bağımsızlığına kavuştuğunda, kapitalizm ile sosyalizm arasındaki mücadele ortamında, bu ülkelerin sosyal ve iktisadi sorunları gelişmiş kapitalist ülke devletlerinin ve bilim çevrelerinin gündemine yerleşti. Ortaya çıkan kalkınma iktisadının incelediği sadece Asya ve Afrika'daki eski sömürgelerin sorunları değildi. Kapitalist dünya sistemi, 19. yüzyılda bağımsızlığına kavuşmuş Latin Amerika ülkelerini, Balkan ülkelerini ve (şeklen de olsa) egemenliği koruyagelmış Türkiye, İran, Çin gibi ülkeleri de aynen müstemlekeler gibi birer çevre ekonomisi haline getirmişti. Kalkınma iktisadı bütün bu ülkelerin ortak az gelişmişlik sorunlarına el attı.

1950'li ve 1960'lı yıllarda çevre ekonomilerinin tipik özellikleri şunlardı: nüfusun büyük kısmı tarımla geçinmekte idi. Tarımda ilkel teknikli, düşük verimli üretim yaygın idi. Geçimlik tarımda köylü kendi kullanımı için mahsul üretip, ürününün bir kısmını mahalli piyasada (pazarlarda) satmakta idi. Geçimlik tarımda mahsul ülke içinde tüketiliyor; dünya tarımsal ticaret ağlarına girmiyordu.

Bazı tropikal ülkelerde geçimlik tarımın yanısıra yabancıların kontrolünde ihracata yönelik (çay, kauçuk, şeker vs. üretilen) kapitalist tarım da yapılmakta idi. Maden kaynakları ve orman bulunan ülkelerde bunlar da yine kapitalist yöntemlerle ihracata dönük işletiliyordu. Dünya iş bölümünde merkez ülkeleri sinai metaller ihraç etmekte, çevre ülkeleri tarımsal ve mineral ürünler ihraç etmekte idi. Çevre ülkelerinde sanayi az gelişmiş idi; merkez ülkelerinin ihracatı çevre ülkelerinde sanayileşmeyi kösteklemiş, hatta önceden mevcut olan sanayi üretimini de çöktürmüştü. Çevre ülkelerinde ihracata yönelik kapitalist tarımın ve kapitalist madencilik gelişmesi, merkez devletlerinin kendi ihtiyaçları doğrultusunda çevre ülkelerinde bu sektörlere yatırım yapmasından ileri geliyordu. (Osmanlı ekonomisinin 19. yüzyıldaki çevreleşmesi de bu şekilde oldu.)

Çevre ekonomilerinde bu geri tekniklerle üretim yapılan tarım ve zanaatlar ile, modern tekniklerle üretim yapılan tarım ve sanayinin yan yana bulunması, ikili iktisadi yapı (düal ekonomi) olarak tarif edilmekte idi. Kapitalist sektörler merkez ekonomileriyle daha çok eklemelenmiş, geçimlik sektörlerle bağlantısı zayıftı. O dönemde kalkınma iktisatçılarının görüşünce kapitalist ve kapitalist öncesi sektörlerden oluşmuş düal yapı, çevre toplumlarının yerli kapitalizmi yeterince geliştirememesinin sonucu idi.

Çevre ülkelerinin sosyo-ekonomik kalkınma sorunları arasında işsizlik ön sıralarda değildi. Bunun bir kaç sebebi vardı. Birincisi, bu toplumlarda mevcut sosyal dayanışma ilişkilerinde piyasa dışı bölüşüm mekanizmaları, işsizliğin açığa çıkmasını önlemekteydi. Aile, cemaat, mahalle vs. içi paylaşma, potansiyel bir işsizlik sorununu gizliyordu. Özellikle geçimlik tarımsal üretim, işsizliği gizleyen bir sektördü. Kalkınma iktisatçıları, tarımda çalışmakta

görünen bir kısım işgücünün üretimden çekilmesi halinde tarımsal üretim azalmıyor ise, o çalışanların aslında gizli işsiz olduğunu kabul ediyordu. Çevre ülkelerinde tarımda gizli işsizliğin çok olduğu kanısı yaygın idi. İkincisi, çevre ülkelerinde işsizlik sigortası veya işsizlik yardım kurumları olmadığından, iş bulamayanların ailevi desteği olmaması halinde bunlar kendi başlarına 'iş kurarak' işsizliklerini gizlemekte idiler. Kentlerde sürekli işi olmayan hamallar, çöp toplayanlar, seyyar satıcılar, lostracılar, arzuhalçiler, sokak berberleri, hallaçlar, kalaycılar vs. bunlara örnekti. Köylerde ve kentlerde zenginlerin evinde adam çalıştırması da açık işsizliği önleyen ilişkiler arasında idi. Bu özellikler sebebiyle çevre ülkelerinde ölçülen açık işsizlik oranları buralardaki istihdam sorununun boyutunu merkez ülkelerindeki gibi yansıtmıyordu.

Tarımda gizli işsizlik görüntüsü veren bir husus, geçimlik tarım yapan köylünün tarlada iş olmadığı zamanlarki mevsimlik işsizliği idi. Kapitalizm öncesinde köylü, tarımsal faaliyetin mevsimlik boşluklarını zanaat üretimi ile değerlendirirdi. Kapitalizmin zanaatları tasfiye etmesiyle çevre ülkelerinde tarımda mevsimlik işsizlik ortaya çıktı (Oshima, 1958).

1950'li ve 1960'lı yıllarda sosyalizmin cazibesinin kapitalizm üzerinde baskısı ve milli kurtuluş mücadelelerinde emekçilerin siyasileşmesi çevre ülkelerinde burjuva sınıfları milli kalkınma projesini benimsemeye mecbur etti. Kalkınmanın, ekonomiyi ve toplumu modernleştirmenin yöntemi sanayileşmek olarak görülüyordu. Sanayileşme için gerekli işgücü kırdaki ve kentteki gizli işsizlerden sağlanacaktı. Jamaikalı kalkınma iktisatçısı A. Lewis, kırdan sanayie tarımsal üretimi azaltmadan işgücü kaydırılabileceğini, ve bu işçilere geçimlik tarımdaki hayat standardını çok aşmayan (düşük) bir ücret ödenebileceğini, ve bu ucuz işgücünün hızlı sanayileşme için bir kaynak olduğunu öne sürdü (Lewis, 1954). Çevre ülkelerinde gizli işsizlik sorunu böylece sanayi ve diğer 'modern' (kapitalist) faaliyetlerin gelişip geçimlik tarımdaki ve kentlerdeki gizli işsizleri masetmesi ile çözülecekti. Başka bir deyişle, çevre ülkelerinde istihdam sorunu ekonomide (önce sanayide, sonra tarımda) kapitalist ilişkilerin yayılması ile; düşük verimle çalışan küçük üreticilerin kapitalist işgücü piyasasına doluşmasıyla çözülecekti.

Ne var ki çevre ülkelerinde kırdan kente göç kentlerde istihdam genişlemesini aştığından, buralarda gizli ve açık işsizler birikmekte idi. Kentlerde işsizliğe rağmen göç oluyordu. Bunu izah etmek için Todaro (1969), köylü kente göç kararı verirken kentte iş bulma ihtimalini ve iş bulursa gelirin köydekine göre ne kadar artacağını hesapladığını öne süren bir kuramsal model kurdu. Todaro'ya göre köyden kente göç bir yandan sanayileşmeye işgücü sağlamakta, bir yandan da kentlerde gizli ve açık işsizliği beslemekte idi; çünkü kentlerde modern sektörde işgücü fazlasına rağmen köylü kente göçmekte idi.

1950'li yıllardan 1980'lere kadar uygulanan ithal ikameci sanayileşme Güney ve Güneydoğu Asya'da ve

Latin Amerika'da çevre ülkelerinde kısmi bir sanayileşme gerçekleşti. Ancak bu sanayileşme çevre ülkelerinin çoğunda ne geçimlik tarımı ortadan kaldırdı, ne de kentlerde gizli ve açık işsizlik sorununu çözdü.

### Neoliberal Dönüşüm

1970'lerde ve 1980'lerde SSCB'de ve Çin'de ortaya çıkan dönüşümlerle dünyada burjuva sınıflar kamu yönetiminde sosyal adalet ve eşitlik fikrine cepheden karşı çıkmaya başladı. Merkez ülkelerinde burjuva sınıflar neoliberalizm denilen bir siyasi sosyal ve iktisadi program geliştirerek, çalışan sınıfların kazanımlarını ve sosyal refah devletini iptal etmeye girişti.

Tam istihdama yeni bir tanım icat edildi. Keynesci politikaların uygulandığı devirde tam istihdam, ancak 'arzi' sayılabilecek yüzde 2-3 oranında işsizlik olarak anlaşılmakta idi. Neoliberal dönemde tam istihdam, ücret istikrarı ve fiyat istikrarı ile bağdaşır azami istihdam olarak tanımlandı. Bu yeni anlayışla, bir merkez ekonomisinde işsizlik oranı örneğin yüzde 8'den yüzde 7'ye indiğinde işçi ücretleri artmaya başlıyor ise, iktisatçılar o ekonominin tam istihdama ulaştığını, enflasyon tehlikesini önlemek için derhal daraltıcı maliye ve para politikasına başlamak gerektiğini telkin eder oldu. Böylece bu tam istihdam tanımı ile, merkez ülkelerinde işsizlik, tekrar ücretleri kontrol aracı haline getirildi.

1970'lerden itibaren merkez ülkelerinin şirketleri, üretim maliyetlerini azaltmak için sanayi (ve daha sonra hizmet) üretimlerini kısmen veya tamamen çevre ülkelerine kaydırmaya girişti. Üretimi küreselleştirebilmek için ülkeler arası mal, hizmet ve sermaye hareketlerini kısıtlayan engelleri kaldırmak gerektiğinden, şirketler devletleri koruyucu ticaret politikalarından, sermaye hareketlerini ve döviz piyasalarını kontrol etmekten vazgeçirdi.

1970'lerden sonra çevre ülkelerinde egemen zümreler neoliberal projeyi benimseyerek iktisadi bağımsızlığı (veya kendine yeterliği) hedefleyen sanayileşmeden vazgeçti. İthal ikameci sanayileşme yerine ikame edilen neoliberal kalkınma anlayışı, çevre ülkelerinde yatırımı, istihdamı ve geliri artırma yöntemi olarak üreticilerin merkez ülke şirketlerinden üretim siparişi almasını ve merkez ülke şirketlerinin bu ülkelerde doğrudan yatırım yapmasını gösterdi. Çok sayıda çevre ülkesinde devlet, merkez ülke şirketlerinden üretim siparişleri çekmek ve doğrudan yatırımlarını cezbetmek için ücreti düşürme, çalışma şartlarını esnetme, kurumlar vergi oranlarını düşürme, ucuz altyapı hizmeti sunma, piyasa denetimini kaldırma rekabete girdi. Bu rekabet merkez ülke şirketlerine büyük kazançlar sağlamakta<sup>1</sup>; üretiminin küreselleşmesinden çevre ülkelerinin sağladığı yararı asgariye indirmektedir. Bu rekabeti bazı araştırmacılar dünyada bir üretim mahalleri piyasasının oluşmakta olduğu şeklinde yorumlamaktadır (Fröbel, 1988).

Üretimin küreselleşmesi, merkez ülkelerinde işsizliği artırıcı etki yapmaktadır; bu ülkelerde işçi sınıfı işsizliğe

yol açan ticareti serbestleştirme politikalarına direnmeye çalışmaktadır. Merkez ülkelerinde neoliberalizmin sözcüleri, vasıfsız işgücü gerektiren üretimi çevre ülkelere kaydırmakla oluşacak yeni uluslar arası iş bölümünde, merkez ülkelerinin teknoloji ve tasarım üretmekte uzmanlaşacağını (merkez ülkelerinin 'bilgi toplumu' olacağını) öne sürmektedir. Merkez ülkelerinde üretimin çevre ülkelere kaydırılmasının yol açtığı işsizliği, işverenlerin işçilerde aradığı vasıflar ile işçilerin vasıfları (veya vasıfsızlığı) arasındaki uyumsuzlukla izah etmektedirler. Neoliberalizm, merkez ülkelerindeki işsizliği bir teknolojik dönüşüm ve işçilere vasıf kazandırma sorunu olarak görmekte ve göstermektedir.

Üretimin merkez ülkelerinden çevre ülkelere kaydırılması ile, merkez ülkelerinde yiten istihdama karşılık çevre ülkelerinde istihdam yaratıldığı muhakkaktır. Ancak birkaç Güneydoğu Asya ülkesi haricinde, üretimin 'küreselleşmesinin' çevre ülkelerinde genellikle gizli ve açık işsizlik sorununu çözdüğü görülmemektedir.

Ülkeler arası sermaye, mal ve hizmet hareket artışının çevre ülkelerinde ve merkez ülkelerinde işçileri birbiriyle dolaylı rekabete sokması, sermayenin dünyada bütünleşmiş bir işgücü piyasası oluşturma süreci olarak görülebilir. Ancak merkez ülke devletleri, mal hizmet ve sermaye hareketlerine paralel olarak, işgücünün ülkeler arası hareketine izin vermemektedir. Merkez ülkelerde şirketler, kendi işçilerine, üretimi başka ülkelere kaydırma tehdidi ile baskı yaparken, sermayedar sınıf işçilerini yabancı işçi göçüne maruz bırakmayarak kontrollu bir şekilde kayırmaktadır. Merkez ülkelerde işçiler oy kullanmakta ve askerlik yapmaktadır.

Çevre ülke ekonomilerinin dışa açılması (özellikle ihracatın milli hasılaya oranının artması) bu ekonomilerin milli hasıla artışını ('büyümesini') ithal ikameci dönemine göre daha da merkez ülke ekonomilerinin konjonktürüne bağladı. Çevre ekonomisi ne kadar ihracata bağımlı ise, ekonomide istihdam da o ölçüde ihracat yaptığı merkez ekonomilerinin harcama (tüketim ve yatırım) düzeyine bağlıdır. (1945-1970 döneminde de bu bağımlılık olmakla birlikte, çevre ülkelerinde uygulanan ithal ikameci sanayileşme stratejisi bu bağımlılığı azaltmayı amaçlamakta idi.) Öte yandan Doğu ve Güneydoğu Asya'da giderek bütünleşen Çin merkezli bölgesel ekonominin diğer çevre bölgelerine nispetle bağımsız bir dinamik kazandığı ve merkez ekonomilerindeki konjonktürden daha az etkilendiği gözlenmektedir.

### Tarım ve göç

Neoliberal projenin ve üretimin küreselleşmesinin çevre ekonomilerindeki istihdama bir etki mecrası, neoliberal tarım politikalarıdır. Çevre ülkelerinde nüfusun yarıdan fazlası köylerde yaşadığından ve hala önemli bir kısmı tarımla uğraştığından (Tablo 1 ve 2) tarım politikaları dünya nüfusunun önemli bir kısmını etkilemekte, ve köylülerin çift bozup kente göçme eğiliminde rol oynamaktadır. Tablo 2, Arjantin gibi istisnalar hariç, çoğu

orta gelirli çevre ülkesinde tarımsal istihdamın payının yüzde 10 ile yüzde 50 arasında değiştiğini göstermektedir. Dünya Bankasının tablolarında Hindistan ve çoğu Sahra güneyi Afrika ülkesi için veri yoktur; ancak Afrika'da birçok ülkede tarımın istihdamdaki payının Gana'dakine benzer olduğu tahmin edilebilir.

Dünya Ticaret Örgütü'nün oluşturduğu hukuk çerçevesinde merkez ülke devletleri kendi çiftçilerinin ihraç ürünlerini sübvansiyonlamakta, merkez ülke devletleri kendi tarımsal ürün piyasalarını ithalatın rekabetinden korumakta, çevre ülke devletleri yapısal uyum programları uyarınca tarımsal destek uygulamalarını tasfiye etmekte ve tarımsal ithalatı serbestleştirmektedir.

Bu politikalar, çevre ülkelerinde gıdada kendine yeterliği azaltmakta, tarımla geçinen köylüleri yoksullaştırmakta ve kentlere göç baskısına yol açmaktadır. Son on yıl zarfında Meksika'da ABD'den tahıl ithalatı bu ülkenin mısır üretimini, Haiti ve Honduras'ta ABD'den pirinç ithalatı bu ülkelerde çeltik üretimini,

Dominik Cumhuriyeti'nde ve Jamaika'da AB'den süt tozu ithalatı bu ülkelerde süt üretimini azaltmıştır. Brezilya'da ve Uruguay'da AB'den süt ürünleri ithalatı bu ülkelerde süt üreticilerini, Senegal ve Gana'da AB'den soğan, domates ürünleri ve salça ithalatı bu ülkelerde soğan ve domates üreticilerini, Gana'da ABD'den mısır ve soya ithalatı soya üreticilerini perişan etmiştir. Batı ve orta Afrika ülkelerinde çok sayıda pamuk üreticisi, ABD'nin ve AB'nin pamuk ihracatından etkilenmektedir. Senegal'de AB'den tavuk eti ithalatı bu ülkedeki üretimi, Svaziland'da AB'den şeker ithalatı şeker kamışı üretimini ve şeker sanayiini olumsuz etkilemiştir. Kenya'ya Mısır'dan Avrupa menşeli buğdaydan ürettiği un ithalatı Kenyalı buğday üreticilerini etkilemiştir. (Raman, 2006, Khor, 2006,). Tarımsal ticaretin etkilerine dair bu örneklerin hemen tümünde, merkez ülkelerinden sübvansiyonlu tarımsal ürünlerin kontrolsüz ithalatı, çevre ülkesinde tarımsal girdilere sübvansiyonların kesilmesi ve çevre ülkesinde üreticilerin finansman ve altyapı sorunları rol oynamaktadır. Tarımsal ticaretin 'serbestleştirilmesi' çevre ülkelerinin büyük çoğunluğunda tarımsal ihracattan fazla tarımsal ithalata yol açmıştır

Tablo 1. Kentli nüfusun toplam nüfusa oranı (yüzde)

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004
Avrupa-Orta Asya	48	55	61	63	63
Doğu Asya-Büyük Okyanus	18	20	25	32	39
Güney Asya	18	20	24	26	28
Latin Amerika-Karayipler	53	61	68	73	76
Orta Doğu-Kuzey Afrika	37	44	49	53	56
Sahra güneyi Afrika	17	21	25	31	35
Yüksek gelirli OECD ülkeleri	65	70	73	75	77
Orta gelirli ülkeler	31	35	41	47	52
Düşük gelirli ülkeler	17	21	24	27	30
Dünya	35	37	41	45	48

Kaynak: Dünya Bankası. World Development Indicators. İlk altı satırdaki rakamlar belirtilen bölgelerdeki az gelişmiş ülkelere aittir.

Tablo 2. İstihdamın sektörlere göre dağılımı (yüzde)

	Tarımın payı (yılı)	2000-2002 pay ortalaması		
		Tarım	Sanayi	Hizmet
Arjantin	0 (1991)	1	22	77
Bangladeş	65 (1989)	62 <sup>1</sup>	10 <sup>1</sup>	24 <sup>1</sup>
Brezilya	29 (1981)	21 <sup>2</sup>	21 <sup>2</sup>	59 <sup>2</sup>
Çin	69 (1980)	45	17	14
Endonezya	56 (1980)	44	14	42
Gana	61 (1984)	55 <sup>1</sup>	14 <sup>1</sup>	31 <sup>1</sup>
Güney Afrika Birliği	11 (1999)	12	25	62
Malezya	37 (1980)	16	32	52
Meksika	26 (1980)	17	26	56
Mısır	42 (1980)	29	21	50
Özbekistan	39 (1990)	34 <sup>1</sup>	20 <sup>1</sup>	... <sup>3</sup>
Pakistan	53 (1980)	46	19	35
Rusya Federasyonu	14 (1990)	12	30	59
Tayland	71 (1980)	47	19	34
Türkiye	54 (1980)	36	23	41
Venezüela	15 (1980)	10	22	68

Kaynak: Dünya Bankası. World Development Indicators. İlk 'tarımın payı' sütunu, kaynakta mevcut en eski yıla ait rakamlardır. <sup>1</sup> 2000 verileri. <sup>2</sup> 2001-2002 ortalaması. <sup>3</sup> Kaynakta istihdamda 2000 yılı tarım ve sanayi istihdam payları verilmiş, hizmetlerin payı verilmemiştir.

(Khor, 2006). Tarımsal ticaret kitlesel yoksullaşmaya, gıda güvenliğinin ortadan kalkmasına, kitlesel beslenme bozulmasına yol açmaktadır. Latin Amerika'da birçok ülkede köylüler örgütlenecek neoliberal politikalara karşı aktif muhalefete girişmiştir (Petras, 2005). Ve bu politikalar kente göçe yol açmaktadır (Raman, 2006; Potts, 2000). Tablo 1 dünyada kentleşme rakamları ve Tablo 2'de tarımsal istihdam pay rakamlarının kıyaslaması, göç hakkında fikir vermektedir. İç göç, kentlerde işsizliğin yanısıra başta geçekondulaşma olmak üzere çetrefil kentleşme sorunlarına sebebiyet vermektedir.

Merkez ülke devletleri bir yandan çevre ülkeleri mukayeseli üstünlüklerine ('her ülke ucuza ürettiğini üretilip ihraç etsin, ucuza üretmediğini ithal etsin' ilkesine) göre uzmanlaşmaya ve ihracata teşvik etmekte; öte yandan kendi üreticilerini sübvansiyonlamakta ve yurt piyasalarında korumaktadır. Bu durum, kapitalist merkezlerdeki değişik menfaat grupları arasındaki çelişkilere yorulabilir. Ancak merkez ülkeleri (esas itibarıyla AB ve ABD) arasındaki tarımsal ticaret ihtilafında, bu devletlerin çiftçilerini korumanın yanısıra ülke gıda güvenliğini de gözettilerinin belirtileri görülebilmektedir (Wilson, 1990).

Tasvir edilen tarım politikaları ile, çevre ülkelerinde geçimlik tarımdan göçü teşvik ederek kentlerde işgücünü ve ücret rekabetini artırma amacı güdüldüğü düşünülebilir. Fakat kapitalizm, dünya ticaret ağları dışında kalan üretimden (hatta tamamen mahalli piyasa dışı ilişkileri dışında kalan üretimden) de yararlanmaktadır. Kayıtlı ve sürekli işlerde çalışan işçilerin köyde geçimlik tarım yapan akrabaları ile bağları, ve kentlerde kadınların, çocukların evde yaptığı çeşitli geçimlik üretim faaliyetleri, kayıtlı sektörlerde çalıştırılan işçilerin düşük reel ücretle hayatını idame ettirmesine imkan vermektedir.

**Tablo 3 Bölgesel işsizlik oranları (yüzde)**

	1994	1995	2001	2002	2003	2004	2005*
Dünya	5,5	6,0	6,1	6,3	6,3	6,3	6,3
Gelişmiş ülkeler ve AB	8,2	7,8	6,1	6,8	7,4	7,1	6,7
AB-dışı Orta ve Doğu Avrupa ve BDT	6,5	9,4	9,5	9,4	8,4	9,5	9,7
Doğu Asya	2,5	3,7	3,3	3,1	3,3	3,7	3,8
Güneydoğu Asya ve Büyük Okyanus	4,1	3,9	6,1	7,1	6,5	6,2	6,1
Güney Asya	4,0	4,0	4,7	4,8	4,8	4,7	4,7
Latin Amerika ve Karayipler	7,0	7,6	9,0	9,0	9,3	7,4	7,7
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	12,4	14,3	12,0	11,9	11,7	13,1	13,2
Sahra güneyi Afrika	9,8	9,2	10,6	10,8	10,0	9,9	9,7

Kaynak: ILO 2004, 2005 ve 2006. \*Geçici tahmin.

Küresel üretim zincirlerinden yararlanarak diğer bölgelerden daha hızlı milli hasıla artışları gerçekleştiren Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde düşük açık işsizlik oranları, fason üretim ve yabancı yatırımla gerçekleşen istihdamı yansıtmaktadır. Tayland'da çok uluslu şirketlerin köylerde köylülerin evde boş vakitlerinde yapmak üzere fason imalat verdiği gözlenmiştir (Thongyou, 2003). Malezya'ya da komşu ülkelerden

Öte yandan, çeşitli araştırmalar bazı çevre ülkelerinde göçün köylü ailelerinin gelirlerini çeşitlendirme kararı ile gerçekleştiğini; köylü ailesinin bazı fertlerini kente gönderip onun gelirinden yararlandığını saptamaktadır (Bigsten 1996 Kenya'dan, Hetler 1989 Endonezya'dan örnek vermektedir). Bu örnekler, köyle kent arasında aile bağlarının sürdüğü durumlarda, her zaman kentteki işçiyi geçimlik tarımın sübvansiyonlamadığını, tersinin de olabildiğini göstermektedir. Öte yandan Sahra güneyi bir Afrika ülkesi olan Zimbabve'de yapısal uyum programının sebebiyet verdiği yoksullaşmanın kentten köye göçü harekete geçirdiği; ve köye dönüşün neoliberal programın yol açtığı işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın artmasını önlediği gözlenmiştir (Potts, 2000).

### Neoliberal dönemde istihdam

İkinci Dünya Harbinden sonra çevre ülkelerinde işsizliği gizlediği saptanan davranışlar ve kurumlar (aile dayanışması, küçük sermaye ile kendi hesabına 'iş kurma') sürmektedir. Bazı iktisatçılar, kayıtlı ve kayıtsız ('marjinal') istihdam ikiliğini, çevre ekonomilerin yeni düal yapısı olarak görmektedir (Todaro, 1997).

Bu sebeple Tablo 3'teki ve 4'teki işsizlik oranlarını, büyük bir istihdam sorununun açık işsizlik ucu olarak görmelidir. Doğu Asya işsizlik ortalamaları Çin verilerinin etkisi altındadır. Çin'de hızlı sanayileşmenin, istihdam sağlayan büyük bir kamu sektörünün ve büyük bir geçimlik tarım sektörünün bileşkesi, bu ülke için Tablo 4'teki düşük işsizlik rakamlarını vermektedir. Tablo 3'teki Güneydoğu Asya ve Büyük Okyanus ortalamasında Malezya ve Tayland gibi işsizlik oranı düşük ülkeler vardır. Güney Asya ülkeleri ise açık işsizlerin yaşayamayacağı kadar yoksuldu.

kaçak işçiler gelmektedir. Fakat Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde yüksek istihdamla birlikte işçiler ağır çalışma şartlarına tabidir. Çin'de çalışma şartlarının ve istihdam ilişkilerinin işçilerin çok aleyhine olduğu bilinmektedir. Tayland Avrupalıların akın ettiği bir seks turizm merkezidir.

Uluslararası Çalışma Örgütü, Dünya Bankası gibi kurumlar neoliberal projenin yol açtığı kayıt dışı istihdam

**Tablo 4. Bazı çevre ülkelerinde işsizlik oranları (yıllık oran ortalamaları, yüzde)**

	1980 1989	1990 1999	2000 2003
Arjantin	5	11	17
Bangladeş	1*	3*	3*
Brezilya	4*	7*	9*
Çin	3	3	4*
Endonezya	3*	6*	8
Gana	...	7*	8*
Güney Afrika Birliği	...	22*	29
Hindistan	...	3*	4*
Malezya	7*	3*	4
Meksika	3*	3*	2
Mısır	6*	9*	10
Özbekistan	...	...	...
Pakistan	4	5	8*
Rusya Federasyonu	...	10*	9*
Tayland	3	2	2
Türkiye	11*	8	9
Venezüela	9	11	15

Kaynak: Dünya Bankası. World Development Indicators'dan hesaplanmıştır.

\*Dönem verilerinde eksikler olduğundan, mevcut verilerin ortalaması alınmıştır. Bir tek yılın verisi varsa o konmuştur.

ve eksik istihdam gibi sorunları 'yoksulluk' ve 'çalışan yoksullar' gibi kavramlar çerçevesinde ele almaktadır. İşsizlik oranları ortalamasının üzerinde olan kadınların ve gençlerin istihdamı ve yoksullaşması üzerinde ayrıca durulmaktadır. İthalatı serbestleştirmenin ve ihracata dayanan büyüme stratejisinin istihdam ve yoksulluk üzerinde etkileri çok araştırılmaktadır. Zıt görüşlerin ve çıkarların güdülediği bu ampirik araştırmalar, yöntemsel ve kavramsal tartışmalar içinde kalmaktadır (Winters, 2004). Örneğin ithalatın ve ihracatın milli hasılaya oranı çoğu zaman ekonominin dışı açılmasının ölçüsü olarak alınmakla beraber, bazıları bunun mutlaka ithalat rejiminin serbestleştirdiği anlamına gelmeyebileceğini (artan ithalata rağmen sektörel ayırıcı korumanın devam edebileceğini) öne sürerek bu ölçüyü eleştirmektedir. Yahut bir ülkede bir sektörde ithalat serbestisinin işsizliğe yol açtığını ortaya koyan araştırmalara karşı, ihracatın arttığı başka sektörlerde istihdam artışının bunu telafi edeceği yolundaki neoliberal itirazlar hazırda beklemektedir. Yoksulluk araştırmalarında da, üzerinde anlaşılmalı bir yoksulluk tanımı mevcut değildir.

Kuramsal ihtilaflara rağmen genel olarak ticarete açılmanın ücretleri ilk elde bariz ölçüde azalttığı, daha uzun vadede vasıflı ile vasıfsız işgücünün ücretleri arasındaki farkı artırdığı, kayıt dışı çalışmaya eğilimi artırdığı ve iş güvenliğini azalttığı kabul edilmektedir (Rama, 2003, UNCTAD, 1997, Hoekman ve Winters, 2005). İş güvenliğini azaltan ikinci bir etken, çevre ülkelerinin finansal dışı açılmasıyla maruz kaldığı makroiktisadi istikrarsızlıktır. 1994 Meksika, 1994 Türkiye, 1997 Doğu Asya, 1998 Rusya, 1998 Brezilya, 2001 Türkiye

ve 2002 Arjantin bunalımlarının işsizliği artırdığı, ve bunalımların sebebinin kısa vadeli sermaye hareket serbestisi olduğu malumdur.

Dünya Bankası ve ILO gibi çok uluslu şirketlerin ihtiyaçları doğrultusunda dünyada iktisat politikalarını eşgütmeye çalışan kurumlar, eksik istihdam, işsizlik ve yoksulluk sorunlarını da şirketlerin ihtiyaçları çerçevesinde çözmeyi telkin etmektedir. İşçiler rekabet etmeli, esnek çalışmaya rıza göstermeli, asgari ücret gibi piyasa dışı uygulamalar tasfiye edilmeli, ve devletler bürokratik denetim, vergi, altyapı alanlarında ülkelerini üretim ve yatırım için cazip hale getirmelidir.

Kapitalizmde işçinin istihdam edilmesi için başka birisine kar sağlayacak bir durumda ve konumda olması gerekir. Bunun şartları (1) işçinin belli vasıfları ('üretken') olması, (2) yaşadığı yerde sermaye birikiminin onu istihdam edecek düzeyde olması (üretim araçları olmalı), ve (3) üretimi örgütleyenlerin belirli mahreçlere sahip yapabilecek bağlantılar içinde olmasıdır. İstihdamın artması bunlara bağlıdır. Neoliberal proje çevre ülke halklarına, ihracat için fason üretiminin ve yabancı yatırımların işçilere vasıf kazandırdığını, ülkeye yatırım sağlayarak sermaye birikimini hızlandırdığını ve zengin ülke piyasalarıyla gerekli bağlantıları sağladığını telkin etmektedir.

Çevre ülkelerinde istihdamın seviyesi kısmen fason siparişler ve yabancı yatırımlar tarafından belirlenmektedir. Ancak (çok küçük ekonomiler haricinde) genellikle milli hasılanın büyük kısmı yurt içinde kullanılmaktadır. Çevre ülkesinde devletin (Türkiye'deki gibi) kamu ekonomisinin küçültme, vergi gelirlerinin önemli bir kısmını bir azınlığa transfer etme ve kamu tesislerini özelleştirme gibi uygulamaları, yurt içi talebi kısarak istihdam genişlemesinde ihracatın önemini artırmaktadır.

Ne var ki, ABD ekonomisinin şimdiki dış ticaret açığına (ürettiğinden fazla tüketmesine) rağmen, dünyada zengin ülkelerin tüketiminin ve ithalatının tüm çevre ülkelerinde istihdam sorununu hafifletecek bir ihracat imkanı yaratması beklenemez. Bunun manası, birçok ülkenin ihracat yarışında işsizlik sorununu çözemeyeceğidir.

Dünyada doğrudan yabancı yatırım potansiyeli de örneğin Çin ve Güneydoğu Asya ülkelerinde fert başına ya da milli hasılaya oranla gelen doğrudan yabancı yatırımı bütün çevre ülkelerinde gerçekleştirecek hacimde değildir (UNCTAD, 1997) Bu sebeple çevre ülkelerinin yatırım cazetme yarışı sadece devletlerin şirketlere taviz vermesi ve az sayıda ülkenin dış yatırım alması ile neticelenmektedir.

Neoliberal projeyi yürüten uluslar arası ve ulusal kurumlar, yoksulluğa karşı mücadele kapsamında mikrofinansman projeleri uygulamaktadır. Mikrofinansman gizli işsizlerin açık işsize dönüşmesini önlemekte ya da işsizlere geçimlik üretim yapma imkanı vermektedir.

**Değerlendirme**

Neoliberal projeyi savunan egemen iktisat kuramı, kaynak tahsisini piyasaların yaptığı şartlarda ekonomilerin etkin işleyeceğini öne sürer. Etkinlik, kaynakların yerinde ve israfsız kullanılması anlamına gelir. İşgücünün etkin kullanımı da işgücü piyasasının müdahalesiz işleyerek ücretleri ve istihdamın seviyesini belirlemesi ile gerçekleşir.

Tablo 5'teki 190 milyon açık işsiz dünyada etkinlik artışı şeklinde izah etmek zor görünmektedir. Tablo 6'da gösterilen, bazı çevre ülkelerinde orta ve yüksek öğrenimli insanların işsizler içindeki yüksek paylarını da işgücü kullanımında herhangi bir etkinlik tasavvuru ile bağdaştırmak zordur.

Kapitalizm mantığı çerçevesinde insanların istihdam edilmesi için üretken olması (ücretinin üzerine bir artık üretmesi) gerekir. Öyle ise, istihdam sorununun çözümü devletin ekonomiye müdahalesini gerektirir. Çalışanın üretkenliğini eline verilen üretim araçları ve eğitimi belirler. Eğitim kamu hizmetidir ve devletin görevidir. Üretim araçları stoku ise yatırımla artar ve yenilenir. Kapitalizmde artan nüfusun istihdamı için gerekli sabit sermaye yatırımlarının yapılıp yapılmaması, karları kontrol eden bir azınlığın keyfine tabidir. İşsizliği ortadan kaldırmak için devletin (vergi, para politikası, kredi politikası gibi) çeşitli araçlarla karların yatırıma dönüşmesini temin etmesi, ve devletin bizzat yatırım yapması gerekir.

Kapitalizm şartlarında Türkiye gibi orta büyüklükte çevre ülkelerinde ücretleri dünya ticaretinin rekabet baskısından kurtarmanın çaresi, ihracata dayalı büyüme siyasetinden, yurt için tüketim ve (bilhassa) yatırımın sürüklediği iç harcama dinamiğine dayalı büyümeye geçmektir. Bu strateji, milli hasıladan emekçilerin ve mülk sahiplerinin aldığı payların ülke içi siyasi süreçlerde belirlenmesine imkan verir.

İç talebe dayanan büyüme tarımın da korunmasını; ve tarım, sanayi ve hizmetler arasında birbirlerinin ürünlerine dengeli bir talep artışı gerektirir. Tarımı tamamen uluslar arası iş bölümüne tabi kılmayıp, ülkede tüketilen ürünlerin üretimini korumak, gıda güvenliği açısından da gereklidir. Kapitalizm çerçevesinde neoliberalizme alması bu gibi yapılabilir politikalar mevcut ise de, her ülkede devletin fiilen uyguladığı politikaları sınıf mücadelesi belirlemektedir.

Kapitalizm istihdamı fertler için liyakat karşılığı olarak gösterir. İş arayan kendini işverene beğendirir ise iş bulabilir. Kendini beğendirmek düşük ücrete ve kötü çalışma şartlarına rıza göstermeyi gerektiriyorsa, bu eşyanın tabiatındandır. Rıza göstermeyen işsiz kalır. Neticede işsizlik çalışanları sermayenin disiplinine tabi kılan bir araçtır.

Alması bir anlayış, çalışmayı insanlar için doğal bir hak olarak görmektedir. Çalışmak bir hak ise, bu durumda

**Tablo 5. Dünyada işsizler (milyon)**

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
170	170	177	174	191	191	190	192

Kaynak: ILO 2004, 2005 ve 2006. \* Geçici tahmin.

**Tablo 6. İşsizlerin öğrenim seviyesine göre dağılımı (yüzde)**

	İlköğrenimli	Orta öğrenimli	Yüksek öğrenimli
Arjantin (2000-2003)	48	35	17
Bangladeş (2000)	54	23	8
Brezilya (1995-1999)	24	16	2
Çin			
Endonezya (2000-2004)	28	51	5
Gana	...	...	...
Güney Afrika (2000-2003)	52	39	5
Hindistan (2000-2003)	28	41	31
Malezya (2000-2003)	35	48	13
Meksika (2000-2003)	15	30	46
Mısır	...	...	...
Özbekistan	...	...	...
Pakistan (2000-2002)	15	13	22
Rusya (1995-1999)	18	42	40
Tayland (2003-2004)	40	47	0
Türkiye (2000-2004)	57	27	11
Venezüela (1995-1999)	59	24	14

Kaynak: Dünya Bankası. World Development Indicators. Kaynaktaki en son kesintisiz yıllık verilerden ortalamalar hesaplanmıştır.

çalışmak isteyen herkese iş vermek; ve çalışanların disiplinli ve verimli çalışmasını sağlamayı ve ücretleri belirlemeyi ayrı birer mesele olarak ele alıp çözmek mümkündür. Bu anlayışta istihdam ile kar arasında bağ kalmaz. 1917-1991 yıllarında bazı toplumlar böyle bir istihdam politikası uyguladı ve hiç işsizlik görmedi.

#### DİPNOTLAR

1 Çok uluslu şirketlerin ülke dışında fason üretim ve hizmet alımı sayesinde üretim maliyetlerini yüzde 50-70 kadar azaltabildiği hesaplanmıştır (**The Economist**, 2004). McKinsey Global Institute'a göre, ABD şirketlerinin dışarıya verdiği bir dolarlık üretim siparişi ABD ekonomisine 1.12 dolar ile 1.14 dolar arasında bir meblağ kazandırmakta, siparişi alan ülke de 0.33 dolar kazanmaktadır. (McKinsey Global Institute, Offshoring: Is It A Win-Win Game?, Ağustos 2003. Aktaran ILO 2005b)

#### KAYNAKLAR

**Bigsten, A.** (1996) The Circular migration of Smallholders in Kenya. *Journal of African Economies*. 5(1), 1-20.

**Fröbel, F.** (1988) The Current Development of the World-Economy: Reproduction of Labour and Accumulation of Capital on a World Scale. *Transforming the World Economy?: Nine Critical Essays on the New International Economic Order* içinde. Drl H. Addo. Tokyo. The United Nations University.

**Hetler, CB.** (1989) The Impact of Circular Migration on a Village Economy. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. 25(11), 53-75.

**Hoekman, B., Winters L.A.** (2005) Trade and Employment: Stylized Facts and Research Findings. DEAS Working Paper No. 7, ST/ESA/2005/DWP/7.

**ILO** (2004). Global Employment Trends, Brief, 2004. International Labour Office. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

**ILO** (2005). Global Employment Trends, Brief, February 2005. International Labour Office. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

**ILO** (2005b). World Employment Report 2004-2005. International Labour Office. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

**ILO** (2006). Global Employment Trends, Brief, January 2006. International Labour Office. [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

**Khor, M.** (2006) Globalization, Liberalization, and Protectionism: The Global Framework Affecting Rural Producers in Developing Countries. Third World Network. April 2006. [www.twinside.org.sg](http://www.twinside.org.sg)

**Lewis, A.** (1954) Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. Manchester School of Economic and Social Studies, May 1954.

**Oshima, H.T.** (1958) Underemployment in Backward Economies: An Empirical Comment. *The Journal of Political Economy*. 66(3). June 1958, 259-264.

**Petras, J.** (2005) The Centrality of Peasant Movements in Latin America. *Counterpunch*, Weekend Edition. June 4/5, 2005.

<http://www.counterpunch.org/petras/06042005.html>

**Potts, D.** (2000) Urban Unemployment and Migrants in Africa: Evidence from Harare 1985-1994. *Development and Change*. 31. 879-910.

**Rama, M.** (2003) Globalization and the Labor Market. *The World Bank Research Observer*. 18(2). Fall.159-186.

**Raman, M.** (2006) Liberalization and Interactions With the Market: A Survey of Some Experiences of Rural Producers in Developing Countries. Third World Network. April 2006. [www.twinside.org.sg](http://www.twinside.org.sg)

**Thongyou, M** (2003) Sub-contracting in Rural Thailand. *Journal of Contemporary Asia*. 33 (1). 3-17.

**Todaro, M.P.** (1969) A model of labor migration and urban employment in less developed countries. *American Economic Review*. 59. 138-148.

**Todaro, M.P.** (1997) Urbanization, Unemployment, and Migration in Africa: Theory and Policy. <http://www.popcouncil.org/>

**UNCTAD** (1997). Trade and Development Report 1997. United Nations Conference on Trade and Development. New York.