

## AZ GELİŞMİŞ ÜLKELERDE İŞSİZLİK ARAŞTIRMALARI VE SONUÇLARI

*Doç. Dr. Nusret EKİN*  
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

Biz bu etüdümüzde, az gelişmiş veya gelişme halindeki ülkelerde işsizlik ve eksik istihdam meselelerinin nazari esaslarına girmeden, sadece bu ülkelerde yapılmış işsizlik araştırmaları ile, bu araştırmalar neticesinde ortaya çıkan sonuçlara temas etmek istiyoruz. Bu tahlil çerçevesi içinde, hususiyle, Asya, Afrika ve Lâtin Amerika ile, Avrupa'nın nisbeten daha az gelişmiş Güney Bölgesindeki ülkeler ele alınıp, bu ekonomilerdeki istihdam ve işsizlik meselelerinin mahiyeti ortaya konulmağa çalışılacaktır.

### I — ASYA'DA İŞSİZLİK VE EKSİK İSTİHDAM

Bugün Asya kıt'ası ülkelerinden bir çoğunun en önemli sosyal ve ekonomik problemini, işgücünün büyük bir kısmını teşkil eden işsiz, gizli işsiz ve eksik istihdama tâbi olanlar teşkil etmektedir. Asya'da bu istihdam sorununun mahiyeti, sebepleri ve farklı ülkelerdeki durumu, bir kaç ülkede yapılan başlangıç mahiyetindeki araştırmalar dışında bilinmemektedir. Hususiyle yapılan örnekleme araştırmaları bazı az gelişmiş Asya ülkelerinde istihdam meselelerine yaklaşmamıza yardımcı olmaktadır.

Bu ülkelerdeki işsizlik meselelerinin tedkikinde karşımıza çıkan diğer bir güçlük ise, farklı işsizlik kavramlarına değişik mânalar verilmesinden doğmakta, bu yüzden ülkeler arası mukayeselerin çok dikkatli bir şekilde yapılması icap etmektedir. Meselâ Hindistan'da, muayyen bir gün veya haftada iş arayan veya işi aramıyorsa çalışmaya elverişli olan ve kazanç getirici bir istihdamda olmayan bütün şahıslar işsiz kabul edilirken, Endonezya'da mesele iki yönde ele alınmakta, şehir mntikalarında, muayyen bir hafta iş arayan şahıslarla, kendilerine elverişli iş olmadığını bil-

diklerinden iş aramayan, fakat çalışmaya arzulu şahıslar işsiz farz edilmektedir. Ziraî mntıkalarda ise hafta yerine son yıldaki duruma bakılmaktadır. Pakistan'da ise, muayyen hafta zarfında çalışmayan, fakat iş arayan şahıslar işsiz kabul edilmekte, Filipinler'de muayyen bir hafta zarfında çalışmayı arzu edenlerle, iş arayanlar, yahut, elverişli iş olmadığından veya kötü havalardan, yahut geçici hastalıktan dolayı iş aramayan, fakat çalışmayı arzu eden şahıslar işsiz addolunmaktadır.

Eksik istihdam yönünden ise, meselâ, Hindistan'da muayyen bir hafta zarfında 28 veya daha az saatle çalışan ve daha fazla çalışmaya elverişli şahıslar "Şiddetli Eksik İstihdama Tâbi" olarak farz edilmekte, 29 ilâ 42 saat arasında yukardaki şartlarla çalışanlar ise, "Mutedil Eksik İstihdama Tâbi" olarak mütalâa edilmektedir. Endonezya'da ekonomik sebeplerden dolayı 30 saatten az çalışanlar ve daha fazla çalışmayı arzu eden ve iş arayan şahıslar eksik istihdamda kabul edilmektedir. Pakistan'da vasatî haftalık iş müddetinin yarısından az çalışanlar, Filipin'lerde ise haftada 40 saatten az çalışan ve ilâve iş arzu edenler, "Görülebilir Eksik İstihdamda" kabul edilmekte, 40 saat ve daha fazla çalışan ve ilâve iş isteyenler ise, "Görünmez Eksik İstihdam" da farz edilmektedir. Tariflerden görüleceği gibi iş arama mefhumu her birinde değişmekte, fakat iş bulmayı ümid etmediği için iş aramayan şahıslar genellikle işsiz kabul edilmektedir<sup>1</sup>. Aynı durum eksik istihdam mefhumuna farklı ülkelerde verilen değişik mânalarda da görülmektedir. Tabiatıyla bu durumdan işsizlik ve eksik istihdamı en iyi ifade edebilecek mefhumlar ne olmalıdır suali de çıkmaktadır.

Başlangıçta ifade ettiğimiz bu mukayese güçlükleri bir tarafa bırakılacak olursa, meselâ Hindistan üçüncü beş yıllık plânda yapılan tahminlere göre, ikinci plân devresi sonunda 9 milyon işsive ve tahminen 15-18 milyon eksik istihdama tâbi şahsa sahip bulunmaktadır. İşsizler toplam işgücünün %5'ine varmaktadır. Eksik istihdamdakiler ise, bütün istihdam edilenlerin %10-11'ine ulaşmaktadır. Şüphesiz bütün bu oranlar kaba tahminlere dayanmakta ve kullanılan tarife göre önemli değişmeler göstermektedir<sup>2</sup>.

Hindistan'da işgücünün en önemli özelliğini sadece ziraate dayanan şahısların adedinin devamlı surette artışı teşkil etmektedir<sup>3</sup>. Tabiatıyla

1) Unemployment and Underemployment in India, Indonesia, Pakistan and the Philippines; International Labour Review; Vol. LXXXVI; No. 4; S. 370.

2) İbid; S. 371.

3) Agricultural Labour in India; International Labour Review; Vol. LXXXV; No. 2; S. 149.

an'anevi sektördeki bu devamlı nüfus artışı, önemli ve çözülmesi fevkalâde güç istihdam problemleri doğurmaktadır. Yapılan diğer bir tahmine göre ise, ziraat nüfusun üçte ikisinden fazlası eksik istihdama tâbi bulunmaktadır. Hususiyile ücret karşılığında çalışan ziraat işçileri arasında eksik istihdam çok önemli bir hacme varmaktadır. Ayrıca aile işletmesi şeklindeki endüstriyel ve hizmet teşebbüslerinde eksik istihdam çok vahim bir problem teşkil etmektedir. Dikkati çeken diğer önemli bir husus ise, şehirlerdeki açık işsizler arasında eğitim görmüş olanların çok büyük bir hacme varmasıdır<sup>4</sup>.

Pakistan'da 1955 senesinde örnekleme yoluyla yapılan bir araştırma neticesinde işsizliğin toplam işgücünün sadece %3,2 sini teşkil ettiği görülmüştür. Doğu Pakistan'da işsizlik oranının Batı Pakistan'a nazaran hafifçe yüksek olduğu tesbit edilmiştir. Ayrıca Doğu ve Batı Pakistan'da işsizliğin köylerde en düşük, büyük şehirlerde en yüksek seviyeye çıktığı ve küçük şehirlerde iki uç arasında olduğu hesaplanmıştır. Büyük şehirlerde işsizlik, Batı Pakistan'da %6,4 e, Doğu Pakistan'da ise %10,3 e varmaktadır.

Gene aynı araştırmaya göre işsizlerin dörtte birinin bir aydan az, üçte ikisinin 6 aydan az, %6'sının ise bir seneden fazla zamandan beri işsiz olduğu görülmüştür. İşsizliğin dikkati çeken en önemli hususiyeti, ilk defa iş arayanların işsizler arasında çok önemli bir hacme ulaşmasıdır. Eksik istihdam yönünden ise, yani haftada 26 saatten daha az çalışanlar, Doğu Pakistan'da işgücünün %17'sini teşkil etmektedirler. Batı Pakistan'da aynı oran %4,7'ye düşmektedir. Ayrıca eksik istihdamın bilhassa yardımcı aile efradı kategorisinde en yüksek orana ulaştığı, en düşük olarak ücretli işçilerde görüldüğü tesbit edilmiştir<sup>5</sup>.

Endonezya'da 1958 senesinde yapılan bir örnekleme araştırması neticesinde, ziraat mntıklarında işsizliğin %1'den daha düşük olduğu ortaya konmuştur. Buna mukabil şehirlerde işsizliğin %7 gibi oldukça yüksek bir orana çıktığı görülmektedir. Ayrıca erkeklerde işsizliğin kadınlardan yüksek olduğu, işsizlerin %75'inin iş aradığı, %25'inin ise iş bulamayacağını bildiği için iş aramadığı, fakat çalışmayı arzu ettiği, bu araştırma neticesinde ortaya çıkarılmıştır. Şehirli işsizlerin ise yarıdan fazlasını gençler teşkil etmektedir.

4) Employment Objectives in Economic Development; International Labour Office; Geneva; 1961; S. 161.

5) Unemployment and Underemployment in India, Indonesia Pakistan and the Philippines; op. cit.; S 381.

Yapılan hesaplamalar Endonezya'da ziraatte eksik istihdamın %33'e vardığı neticesini vermiştir. Ayrıca ziraat faaliyetlerin gevşek olduğu aylarda, bir günde çalışılan vasatî iş saatleri, aşırı faal olunan devrelere nazaran %53'e kadar düşük bulunmaktadır. Şehir mıntıklarında ise, istihdam edilenlerin aşağı yukarı %12'si bir haftada 30 saatten daha az çalışmaktadır. İşgücünün %2.8'i belli bir tarife göre eksik istihdama tâbi bulunmaktadır.

Filipin'lerde ise, işsizlik oranı toplam işgücünün %7.2'sini teşkil etmektedir. Oran erkeklerde %5.5'a ulaşırken, kadınlarda bir misli fazlasıyla %10.5'a varmaktadır. Ayrıca işsizlerin %42'sinin daha evvel hiç çalışmayanlar, gene işsizlerin %56'sını, 10-24 yaş grubundakiler meydana getirmektedir. İş kolları itibariyle en düşük işsizlik oranları ziraat sektöründe, en yüksek nisbetler ise inşaat kolunda tesbit edilmiştir. İşsizlik bilhassa vasıfsız işçiler arasında daha yaygın bulunmaktadır. Vasıflı işçilerde oranlar nisbî bir düşüklük göstermektedir. Köylere ve ziraat kesimine nazaran şehirlerde işsizliğin çok daha yüksek oranlara yükseldiği görülmektedir. Eksik istihdam yönünden ise, 1958 senesinde "Görülebilir Eksik İstihdamdakiler", diğer bir ifadeyle haftada 40 saatten az çalışan ve ilâve bir iş arzu edenler, bütün istihdam edilenlerin %12.5'ünü teşkil etmekte, haftada 40 saatten fazla çalışan ve ilâve bir işte çalışmayı arzu edenler, yani "Görünmez Eksik İstihdamda" olanlar ise %9 oranına varmaktadır.

"Kısmî Süreli" çalışan işçilerin hepsinin ilâve iş istemesine mukabil, "Tam Süreli" işçilerin önemli bir kısmı ilâve bir iş arzu etmektedir. 1957 yılı Mayıs ayında "Kısmî Süreli" çalışan "Görünür Eksik İstihdamdakiler" in %29.3'ü ilâve bir işte çalışmak istemiştir. "Kısmî Süreli" bütün işçilerin aşağı yukarı %65'ini, talebeler, ev kadınları, genç ve yaşlı işçiler teşkil etmekte, esasen bu grup tam süreli bir işte çalışmayı da arzu etmemektedir. "İhtiyarî Kısmî Süreli" işçiler diyeceğimiz bu grup içinde, kadınlar bilhassa önemli bir hacme varmaktadır. 1958 yılında yapılan diğer bir örnekleme araştırmasında, "Tam Süreli" işçilerin %14'ünün ilâve bir iş arzu ettikleri tesbit edilmiştir. Bu oran "Görünmez Eksik İstihdamın" bu ülkedeki genişliği hakkında bize fikir vermektedir. Gene 1958 araştırmasında, Filipin'lerde ziraat sektöründe istihdam edilenlerin %33'ünün görülebilir, %16'sının görünmez eksik istihdama tâbi olduğu ortaya konmuştur. Ziraat kesimde böylece çalışan bütün insanların %22.4'ünün eksik istihdama tâbi olduğu tesbit edilmiştir. Ziraat dışı sektörde aynı oranlar sırasıyla %41, %11 ve %20'ye varmaktadır. "Aşırı Derecede Ek-

sik İstihdama" tâbi olanlar, yani haftada 20 saatten az çalışanlar ise, toplam işgücünün %3 ünü teşkil etmektedir<sup>6</sup>.

Diğer az gelişmiş ülkelerdeki duruma benzer şekilde, Filipin'lerde de eğitim görmüşler arasında işsizlik oranları nisbî bir yükseklik göstermektedir. 1966 yılında kolej mezunlarından 20 binden fazlasının, 200 bin orta tahsil mezununun işsiz olduğu hesaplanmıştır. Yapılan tahminlere göre, her yıl kolejlerden ve liselerden mezun olanların sayısı, istihdamdaki yıllık artışlardan daha yüksek bir miktara ulaşmaktadır. Hattâ yılların geçişi ile birlikte eğitim görmüşler arasında işsizlik miktarlarının gittikçe artma temayülü gösterdiği de hesaplanmıştır. Bu durumun geniş ölçüde yanlış bir eğitim yatırımı politikasından, hususiyile meslekî ve teknik eğitim yerine hukuk ve diğer sosyal ilim dallarının tercih edilmesinden doğduğu da tesbit edilmiştir<sup>7</sup>.

Diğer bir az gelişmiş Asya kıtası ülkesi olan Seylân'da, 1959 yılı Şubat ayı ile, 1960 yılı Mart ayı arasındaki bir yıllık devrede yapılan bir araştırma ile, bu ülkede işsizlik ve eksik istihdam meseleleri ele alınmıştır. Bu araştırmada 12 yaşından yukarı yaşta ve işsiz olup çalışmaya elverişli ve istekli olanlarla, tam süreli olarak çalışmaya, muktedir oldukları halde devamlı bir iş ve meşguliyetleri olmayan şahıslar işsiz kabul edilmiştir. Bu işsizlik tarifine dayanılmak suretiyle yapılan araştırma neticesinde, ülke nüfusunun %3.4 ünün veya bu ülkenin işgücününün %10.5'ünün işsiz olduğu hesaplanmıştır. 340 bine varan işsizlerin %80'inin ziraî mntıklarda, %20'sinin ise şehirlerde işsiz olduğu tahmin edilmiştir. Erkeklerde işsizlik, kadınlara nazaran üç misli daha fazla bulunmaktadır. Ayrıca yapılan hesaplamalarla ziraî işgücününün %9.8'inin, şehirli işgücününün %14.4 ünün işsiz olduğu ortaya konmuştur. Kadın işgücününün %12.1'inin ve erkek işgücününün %9.8'inin işsiz olduğu, şehirli kadın işgücünde işsizlik oranının %22.7'ye ulaştığı, ziraî kadın işgücünde ise aynı oranın yarı yarıya düşmek suretiyle %11'e indiği görülmektedir.

Diğer yandan Seylân'daki işsizlik probleminin esas itibariyle gençler arasında çok yaygın olduğu anlaşılmaktadır. Yapılan araştırmaların ortaya koyduğuna göre, 15 yaşından daha küçük yaşta bulunan gençler arasında işsizlerin miktarı 60 bine veya bu yaş grubundaki bütün genç işçilerin %44'üne varmaktadır. Her ne kadar işsizlik meselesi genel olarak Seylân'ın şehir mntıklarında daha ciddi bir mahiyet gösteriyorsa da, genç işçiler bakımından ziraî mntıklarda işsizlik çok daha vahim bulunmaktadır.

6) İbid; S. 387.

7) Employment Objectives in Economic Development; op. cit.; S. 193.

Bu hususta rol oynayan en önemli faktör, şüphesiz ziraî mntıkalarda okullara devam edenlerin çok mahdut bir grubu teşkil etmesidir. Böylece ziraî sektördeki gençlerin daha büyük bir oranı çalışmaya elverişli bulunmaktadır. Şüphesiz eğitim sisteminin genişlemesi, bu problemin ciddî bir mahiyet almasını bertaraf edecektir. Ayrıca 15-19 yaş grubundaki gençler arasında yüksek işsizlik oranı daha da ciddî bir mahiyet göstermektedir. Bu yaş grubundakilerin %30'u işsiz olduğu gibi, aynı yaş grubunda şehir mntıklarında işsizlik bu durumdan da vahimdir. Her iki gençten bir tanesi işsiz bulunmaktadır. İşgücünün esasını teşkil eden 20 ve daha yukarı yaş gruplarında şehirlerdeki işsizlik, köylerdeki işsizliğe nazaran daha yüksektir. Netice itibariyle ülkedeki işsizlerin dörtte üçünün 25 yaşından daha genç insanlardan meydana geldiği görülmektedir.

Seylân'da eksik istihdamın tesbiti için muhtelif metodlar kullanılmaktadır. Ziraî mntıkalarda çalışanların %45.4'ünün haftada 40 saatten az, %58.3'ünün ayda 21 günden az, %18.8'inin haftada daha fazla çalışmaya elverişli, %24'ünün ise ayda daha fazla gün çalışmaya hazır olduğu tesbit edilmiştir. Şehir mntıklarında ise, aynı oranlar sırasıyla %29, %35, %11 ve %11.5'a ulaşmaktadır. Eksik istihdama tâbi şahısların miktarı yarım milyona varmakta, ziraî sektörde çalışan bütün şahısların %20'si, şehir mntıklarında çalışanların ise %10'u eksik istihdama tâbi bulunmaktadır<sup>8</sup>.

Asya kıtası ülkeleri içinde en fazla gelişmiş bir ekonomiye sahip bulunmasına rağmen, Japonya'nın dahi işsizlik, gizli işsizlik ve eksik istihdam problemlerinin ağırlığını hissettiği görülmektedir. XIX. asrın son çeyreği gibi oldukça eski bir tarihte sanayileşme hareketlerine başlamasına rağmen bugün Japonya gelişme halindeki ülkelerinkine benzer şekilde çözülmesi güç bir istihdam problemine sahiptir. İlk olarak ziraî sektör teknik gelişmelerden dolayı fazla işgücüne sahip bulunmakta, şehir istihdamı bu fazlalığı massedebilecek kadar sür'atle gelişmemektedir. Yapılan tahminlere göre toplam işsizlerin işgücüne oranı son 10 senearfında %1.2 ile %1.5 arasında değişmektedir. Bu oranlar bize Japonya'nın ciddî bir işsizlik problemine sahip bulunmadığı kanaatini vermektedir. Fakat işsizliğin tesbiti hususunda tatbik edilen tarifler dikkate alındığı zaman bu fevkalâde tahdit edilmiş işsizlik tariflerinin Japonya'da işsizlik oranlarını asgariye indirdiği görülür. Böylece Japon cemiyetinin

8) A Survey of Employment, Unemployment and Underemployment. in Ceylon; International Labour Review; Vol. LXXXVII; No. 3; S. 256.

esas hususiyetlerini gösteren geniş bir gizli işsiz ve eksik istihdama tâbi şahıs gözden kaçmaktadır. Hali hazırda işgücünün %35-40'ını teşkil eden ziraat sektöründe geniş hacimde bir gizli işsiz kütesinin mevcut olduğu bilinmektedir. Hattâ ziraat dışı modern sektörde, bu sektördeki işgücünün %20'sini teşkil eden kendi hesabına çalışanlarla, aile işçileri arasında gizli işsizlik ve eksik istihdam yaygın bulunmaktadır. Diğer yandan toplam işgücündeki ecirlerin yarıya yakın kısmı, kısa devreli ve geçici işçilerden meydana gelmektedir. Bugün Japonya'da eksik istihdama tâbi olanları rakamla tesbit etmek fevkalâde güç bulunmakta, fakat bünyenin sosyal ve ekonomik özellikleri, bize önemli bir hacme varan eksik istihdama tâbi şahıslar bulunduğu fikrini vermektedir<sup>9</sup>.

Esasında gelişme halindeki Asya kıt'ası ekonomilerinin müşterek özelliğini genç işgücü arasında tesbit edilen yüksek işsizlik oranları teşkil etmektedir. Bu ekonomilerinin nüfuslarının yaş grupları itibariyle bünyesi, diğer bir ifadeyle, toplam nüfus içinde çocuk nüfusun çok önemli bir hacme varması, her yıl iş piyasalarına dahil olan gençlerin miktarlarının artmasına yol açmakta, hususiyle eğitim imkânlarının mahdut oluşu, gençlerin daha erken yaşlarda iş piyasalarına girmelerini teşvik etmektedir<sup>10</sup>. Böylece az gelişmiş bir ekonomide artan iş imkânlarının mahdut bir mahiyet taşıması, hızla genişleyen genç işgücünün tam süreli olarak istihdamını imkânsız kılmakta, eğitim seviyeleri ne olursa olsun bir kısım gençler eksik bir şekilde istihdam edilirken, büyük bir kısmı da işsiz kalmaktadır. Meselâ Burma ve Tayland'da gençler arasında eksik istihdam önem kazanırken, ayrıca Seylân'da görüldüğü gibi gençler arasında işsizlik de çok yüksek oranlara varmaktadır. Benzer durum Hindistan için de varid bulunmakta, zira mıntikalarda işsizlerin %31'ini 21 yaşından küçük gençler teşkil ederken, aynı oran şehir bölgelerinde %38'e varmaktadır. 1961 yılında ise bütün işsizler içinde 25 yaşından küçüklerin %66 oranına vardığı görülmüştür. Eğitim görmüş gençler arasında ise işsizliğin daha da ciddi bir problem haline geldiği tesbit edilmiştir<sup>11</sup>.

Asya kıt'ası ülkelerinden bazılarında işsiz ve eksik istihdama tâbi bilhassa genç şahısları ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde kullanmak gayesiyle bazı özel programlar hazırlanmıştır. Bu programlar ücretten ziyade, başka teşvik sistemleri içinde yürütülmekte, hususiyle gençler

9) Employment Objectives in Economic Development; op. cit., S. 183.

10) Ekin, Nusret, İşgücü ve Ekonomik Gelişme, İstanbul; 1966; S. 27.

11) Employment Prospects of Children and Young People in Asia; International Labour Review; Vol. LXXXVIII; No. 6; S. 577.

ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesine gönüllü olarak millî hislerle katılmaya teşvik edilmektedir. Bu hususta Pakistan'da tatbik edilen 'Çalışma Programları' enteresan bir misal teşkil etmektedir<sup>12</sup>. Ayrıca Hindistan'da 'Toplum Kalkınması Programları' tatbik edilmekte, Seylân'da "Shramadana" denilen "İhtiyarî Çalışma Programları" bu gayeler ile uygulanmaktadır<sup>13</sup>.

Bazı Asya kıtası ülkelerinde işsizlik konusuyla ilgili olarak verdiğimiz izahları aşağıdaki noktalar etrafında toplayıp genelleştirebiliriz : Kullanılan tesbit metodları ve tarîhler ne olursa olsun, bu ekonomilerin hemen hepsinde işsizlik çok yüksek oranlara varmaktadır. İşsizlik şehirlerde, bînhassa büyük şehirlerde çok daha yüksek oranlara ulaşmaktadır. Eğitim görmüşler arasında işsizlik bariz derecede geniş bir hacme ulaşmakta, işgücünün genç yaş gruplarında işsizlik hususiyetle çok yaygın bir mahiyet göstermektedir. Ayrıca ziraat nüfustan da kati derecede taydalanılmamakta, özellikle ziraat faaliyetlerinin durgun olduğu mevsimlerde ziraat işgücünün çok önemli bir kısmı tamamen atıl bir hale girmektedir. Bu ekonomilerde toplam işgücünün esas kısmı ziraat işgücünden meydana geldiği için, böylece bu ekonomilerde eksik istihdama tâbi işgücü büyük bir hacme ulaşmaktadır.

## II — AFRIKA'DA İŞSİZLİK VE EKSİK İSTİHDAM

Afrika kıtası ülkelerine gelince meselâ Mısır'da 1958 yılında yapılan örnekleme araştırmaları ile işgücünün %4'den daha küçük bir kısmının işsiz olduğu tesbit edilmiştir. Aynı araştırmalar işsizliğin bilhassa ziraat mıntıkalarından şehirlere gelen vasıfsız işçiler arasında yüksek olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca ziraat işgücünün de yarısına yakın bir kısmının gizli işsiz olduğu hesaplanmıştır. Nil deltasında bazı bölgelerde yapılan arazi çalışmaları neticesinde vasatî olarak yılda çalışılan gün sayısının da 180 günü geçmediği tesbit edilmiştir<sup>14</sup>. Diğer yandan bir bölgede ziraat nüfusun %30'unun da "fazla nüfus" olduğu ortaya konmuştur.

1957 senesinde bağımsızlığına kavuşan diğer bir Afrika ülkesi olan Gana'da ise, Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir araştırmada, gerek ziraat sektöründe, gerek modern sektörde, önemli oranda bir açık işsizlik

12) Gilbert, Richard V.; The Works Programme in East Pakistan; International Labour Review; Vol. LXXXIX; No. 3; S. 213 ve devamı.

13) Special Manpower Mobilisation Schemes and Youth Programmes for Development Purposes; International Labour Review; Vol. 93; No. 1; S. 1.

14) Employment Objectives in Economic Development; op. cit.; S. 210.

ğın mevcut olmadığı anlaşılmıştır. Maamafih bu ülkede de önemli istihdam problemleri vardır. Gana'daki istihdam problemleri şu noktalar etrafında özetlenebilir : a) İlk olarak ziraî sektörde eksik istihdam yaygın bulunmaktadır, b) El maharetleri isteyen işlere göre yetiştirilmiş orta dereceli okullardan ayrılmış olanların istihdamında önemli güçlükler ortaya çıkmaktadır, c) Yüksek vasıflı idarî ve teknik personel kifayetsizliği mevcut bulunmaktadır<sup>15</sup>.

Chad'da ise yapılan tedkikler, bu üç milyon nüfuslu küçük ülkede dikkati çekecek bir işsizlik probleminin olmadığını göstermiştir. Şehir muntakalarında açık işsizliğin çok mahdut oluşuna mukabil, an'anevî sektörde yaygın bir eksik istihdam mevcut bulunmaktadır. Bugün nüfusunu dahi kat'î rakamlarla bilmediğimiz bu ülkede, şüphesiz istihdam ve işsizlikle ilgili mutalar çok mahdut bir mahiyet göstermektedir<sup>16</sup>.

1960 yılında bağımsızlığına kavuşan ve 1961 yılında İngiliz idaresi altındaki Batı Kamerun ile birleşmek suretiyle Federal bir devlet haline gelen Kamerun'da halen iki eyâlet bulunmaktadır : Doğu ve Batı Kamerun. Bu genç ülke de diğer Afrika cumhuriyetlerinin bir çoğu gibi, esas itibariyle istihdam yönünden iki problemle karşı karşıyadır; şehirlerde açık işsizlik ve ziraî sektörde eksik istihdam. Ayrıca yüksek vasıflı insan gücü kifayetsizliği, mahdut bir para ekonomisi, bölge'ler arası demografik ve ekonomik muvazenesizlik bu ülkenin diğer özelliklerini teşkil etmektedir.

Doğu Kamerun'da açık işsizlik tamamen şehirlerde ortaya çıkan bir vakia gibi gözükmektedir. Nitekim ziraî sektörde işini kaybeden veya iş bulamayan herhangi bir kimse, otomatik olarak şehirlere dolmakta ve orada iş arayan açık işsiz haline gelmektedir. Son yıllarda şehirlere doğru ortaya çıkan göç hareketi, şehirlerdeki işsizlik oranları sür'atle artırmış bulunmaktadır. 1959 yılında şehir nüfusunun %17'sinin işsiz olduğu tesbit edilmiştir. İşsizlerin %90'ının herhangi bir vasıftan mahrum o'duğu da ortaya çıkmıştır. Şehirlerdeki bu vasıfsız işgücünün yaygın işsizliği halen istihdamda olanları da gerek sosyal ve gerek ekonomik yönden güvensizliğe sevk etmektedir. Hususiyile toplu iş sözleşme'leri ile kıdeme dayanan ücret artışları, işverenlerin bilhassa vasıfsız işçilerini işlerinden çıkarmak suretiyle bu ücret hükümlerinin işlemesine mâni olacak yönde tesir yaratmaktadır. Bilhassa genç işçilerin rekâbeti yüzünden işlerinden

15) İbid; S. 153.

16) Employment Position and Problems in Chad; International Labour Review; Vol. LXXXV; No. 5; S. 507.

olan 40 ve daha yaşlı işçiler arasında işsizliğin daha da fazla olduğu görülmektedir.

Diğer yandan açık işsizlik ziraî mntıkların bir hususiyetini teşkil etmemekte, esasen ziraî sektörde ecir olarak çalışanlar çok mahdut bulunmaktadır. Buna mukabil bu ülkede eksik istihdamın çok yaygın olduğu tesbit edilmiştir. Her ne kadar eksik istihdamın şumulünü ve mahiyetini ortaya koyacak kesin rakamlar ve mutalar mevcut değilse de, bazı kabilelerde yapılan örnekleme araştırmaları eksik istihdamın önemli bir problem olduğunu göstermiştir<sup>17</sup>.

Libya'da Trablus ve Bingazi gibi nisbeten büyük şehirlerde ve kasabalarda, açık işsizliğe rastlanmakta ise de, şehirlerdeki işsizliğin fazla önemli bir hacme vardığı söylenemez. Esasında küçük şehirlerdeki işsizlik, ziraî sektördeki eksik istihdamın bir vechesi olarak ve ona bağlı şekilde ortaya çıkmaktadır. Ziraî sektördeki eksik istihdam ise, önemli bir hacme varmaktadır. Küçük arazi sahipleri, zaman, zaman plântasyonlarda ve büyük çiftliklerde ücretle çalışmaktadır. Bir diğer büyük grup ise, ziraî faaliyetler ile, kısmî şehir istihdamı arasında gidip gelmektedir. Şehirlerde mevsimlik istihdam genişlemeleri meydana çıktıkça, bu istihdam imkânları mevsimlik ziraat işçileri tarafından doldurulmaktadır. Bu duruma bir misal olmak üzere, zeytinyağı, sabun istihsalini, portakal sandıklamasını, domates salça istihsalini ve konservesini, tuna balığı, sardalye konservesini, hintyağı ve yerfıstığının ihraç edilebilir hale getirilebilmesi için lüzumlu faaliyetleri zikredebiliriz. Fakat bütün bu kısmî şehir istihdamı ile ilgili fırsatlar dikkate alınsa dahi, küçük çiftçilerin istihdam itibarıyla durumu hâlâ tatmin edici olmaktan uzaktır. Bu bakımdan istihdam imkânlarının daha geniş olduğu şehirlere doğru hareket gittikçe önem kazanmaktadır. Mamafih bir çok köylüler ziraatte çalışmayı, kuraklık yılları hariç olmak üzere, petrol şirketlerinde veya şehirlerdeki muntazam modern sektör istihdamından daha cazip bulmaktadır<sup>18</sup>.

İşsizliğin ve eksik istihdamın mahiyet ve hacmini ortaya koymak için Fas'ta biri 1958'de, diğeri 1960 yılında olmak üzere iki araştırma yapılmıştır. Bu araştırmaların neticelerine göre, faal nüfusun %18-20'si oranında dikkati çekecek şekilde devamlı şehir işsizliği tesbit edilmiştir. Ayrıca haftada 40 saatten az çalışan, görülebilir eksik istihdamdakiler ile,

17) Economic Development and Employment in Eastern Cameroun; International Labour Review; Vol. LXXXV; No. 6; S. 606, 607.

18) Manpower and Employment Problems in Libya; International Labour Review; Vol. LXXXV; No. 1, S. 37.

hizmet sektöründe çalışan çok düşük ücret alan ve prodüktif olmayan görülmez eksik istihdama tâbi şahısların büyük bir hacme vardığı anlaşılmıştır. Ziraî sektörde ise yapılan tahmin ve hesaplamalara göre, eksik istihdam %50 gibi çok yüksek bir orana ulaşmaktadır. Bu oran ziraate tahsis edilen fiilî iş günleri ile, muhtelif ziraî faaliyetlerin yürütülmesi için lüzumlu iş günlerinin mukayesesinden elde edilmiştir. Meselâ, 1952 senesinde, ziraî faaliyetler için 250 milyon insan-günü kâfi gelirken, ziraat sektörüne 514 milyon insan-günü tahsis edilmiştir. Şüphesiz bu oranın ifade ettiği mâna, ziraî sektörde çalışanların yarısının ziraî istihsalde her hangi bir azalma olmadan bu sektör dışına çıkabileceği demek değildir. Hasat ayları gibi aşırı insana ihtiyaç duyulan mevsimlerde, yıl boyunca eksik şekilde istihdam edilenlerin hemen hemen tamamı, tam süre ile istihdam edilmektedir.

Tunus'da 1961 ve 1962 yıllarında yapılan muhtelif hesaplamalara göre 300 binden fazla, diğer bir ifade ile faal nüfusun %20-25'ine varan işsiz tahmin edilmiştir. Eksik istihdama gelince, bu işsizlik şeklinin Fas'takine benzer şekilde münhasıran ziraî sektöre has bir hususiyet olmadığı görülmektedir. Çok yakın tarihlerde yapılan bazı tetkiklere göre, ecirlerin %65'i üçüncü sektör olan hizmet sektöründe çalışmakta ve bu sektörde istihdam edilenlerin %65'i ise perakende ticaret iş kolunda bulunmaktadır. Bu durum şüphesiz bize, şehirdeki eksik istihdamın ne kadar ciddi ve yaygın bir problem olduğu hususunda ipuçları vermektedir. 1961 yılında yapılan tahminlere göre ise, ziraat sektöründeki faal nüfusun %40'ının eksik istihdama tâbi olduğu hesaplanmıştır<sup>19</sup>.

Asya kıtası ülkelerinde işsizlik meselesi ile ilgili izahlarımızdan da hatırlanacağı gibi, gelişme halindeki ülkelerde en önemli istihdam meselelerinden birinin gençler arasında ortaya çıkan vahim işsizlik sorunu olduğuna şüphe yoktur. Nitekim aynı durum Afrika kıtası ülkeleri için de varit bulunmakta ve bu önemli sorunu ele almak için muhtelif milletlerarası toplantılar tertiplenmektedir<sup>20</sup>.

Her ne kadar şehir ve köy istihdam problemlerinin tesbiti hususunda elverişli mutalar mevcut değilse de, Afrika kıtası ülkelerinin hemen hep-

19) Arles, J. P.; Manpower Mobilisation and Economic Growth: An Assessment of Moroccan and Tunisian Experience; International Labour Review; Vol. 94; No. 1; S. 3.

20) Afrika kıtası ülkelerinde gençler arasındaki yaygın işsizlik sorunu ile ilgili böyle bir symposium için Bk. Unemployed Youth; International Labour Review; Vol. LXXXVII; No. 3; S. 183.

sinde gençler arasında nisbeten daha yüksek işsizlik oranları tesbit edilmiştir. Hususiyle ziraat mntıkalarından şehirlerle göç, bu ülkelerde üzerinde en fazla ilgi toplayan bir konu olmaktadır. Şehirlerle akın hususunda rol oynayan faktörler arasında bilhassa ziraat sektöründeki an'anevî aile hayatının tahditlerine karşı gençlerin mukavemeti gelmektedir. Bu şartlar şüphesiz bir yandan şehirlerde açık işsizlerin miktarını artırırken, bazı ülkelerde ziraatte takip edilecek millî gelişme plânlarının gerçekleşmesini de aksatmaktadır. Böylece esas mesele okulları terkeden gençlere ziraati bir meslek olarak kabul ettirme problemi haline gelmektedir.

Gençler arasındaki işsizliğin yüksek oluşunun bir diğer sebebi ise, nüfus içinde genç ve çocuk yaş grubunun önemli bir yer işgal etmesidir. Ayrıca eğitim programlarının, gerek ziraat, gerek endüstriyel gelişme plânlarının gayelerine uygun düşmediği, bu yüzden okullardan ayrılan gençlerin işsiz kaldığı, diğer bir işsizlik sebebi olarak dikkate alınmaktadır. Bu gaye ile meselâ Nijerya'nın Batı bölgesinde bir "Çiftlik İskân Plânı" hazırlanmış, hususiyle ilk ve orta okullardan ayrılmış genç işçilere istihdam imkânları bulmak ve geliştirilmiş ziraat metodların yayılmasını sağlamak gayeleri güdülmüştür. Tabiatıyla bu arada gençlere istihdam imkânları temin etmek için meslekî eğitim, toplum kalkınması v.s. gibi daha bir çok tedbirler bahis konusu edilmektedir<sup>21</sup>.

Bu arada meselâ Tunus'ta ekonomik gelişme için insangücü kaynaklarının seyyal bir hale getirilmesi gayesiyle programlar yapılmıştır. 1954 yılında başlıyan üç safhalı bir gelişme programı ile işsizliğin ve eksik istihdamın bertaraf edilmesi ve millî kalkınmanın gerçekleştirilmesi istenmiştir<sup>22</sup>.

Orta Afrika Cumhuriyeti, ziraat istihsali artırmak için "Genç Öncüler Hareketi" ile şehirlerde birikmiş işsiz gençleri ziraat sektöründe istihdam etmeyi plânlamıştır. 1962 yılında kabul edilen bir kanunla gençlerin kendi vatanlarını sevmelerine ve ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınmasında rol almalarına imkân verecek bir program hazırlanmıştır<sup>23</sup>.

Nüfusu 1964 yılında 2.5 milyona varan Dahomey'de, ziraat mntıkalarından şehirlerle akın neticesinde şehirlerde işsizliğin keskin bir şekilde arttığı görülmektedir. Halbuki ülkenin modern sektördeki gelişmesi bir

21) İbid; S. 204 ve devamı.

22) Manpower Mobilisation for Economic Development in Tunisia; International Labour Review; Vol. 93; No. 1; S. 5.

23) The Young Pioneers Movement in the Central African Republic; International Labour Review; Vol. 93; No. 1; S. 19.

çok iktisadî sebeplerden dolayı fevkalâde sınırlı bulunmaktadır. Şehirlerdeki işsizliğin bertaraf edilmesi için "Toprağa Geri Dön" politikasının tatbikine başlanmıştır. İşgücünün ziraatte daha iyi istihdamı, gençlerin ziraat sektöründe yeniden iskânı, ziraat sektörünün geliştirilmesi gayesiyle özel organizasyonlar, çalışma bakanlığı ve silâhlı kuvvetler tarafından bir çok program yapılmıştır<sup>24</sup>.

Mali'de ise, ülke işgücününün esas kaynağı ziraat sektörü olduğu ve hiç olmazsa görünebilir bir gelecekte de ülkenin ekonomik bünyesi itibarıyla ziraate dayanacağı düşünülerek, bir yandan an'anevî ziraat sektörünü modernleştirmek, diğer yandan ziraatteki eksik istihdamla mücadele etmek için iki program hazırlanmıştır. Böylece küçük köy topluluklarını geliştirmek gayesiyle ziraatte genç liderler eğitilirken, ayrıca "Şeref İçin Çalışma" programları ile ziraatin gelişmesi ve kırık mıntikalarda yaşama seviyesinin yükseltilmesi için mahallî topluluklar basit bazı işlere yöneltilmek istenmiştir. Genç ziraat öncülere tatbik edilen eğitim daha ziyade mesleki ve vatandaşlık hakları ve vazifeleri ile ilgili bulunmakta, ikinci eğitim ise mahallî problemler ve millî gelişme meseleleri ile alakalı bulunmaktadır<sup>25</sup>.

Bir Asya kıt'ası ülkesi olmakla beraber, Afrika ülkeleri üzerinde çok geniş tesiri olması itibarıyla burada mevzubahis etmek istediğimiz İsrail ise çok daha enteresan başka bir formülü denemektedir. Gerek ülkenin ekonomik ve sosyal gelişme ihtiyaçları, gerekse millî savunma hizmetlerinin bir arada görülebilmesi için İsrail "Nahal" isimli bir organizasyon kurmuştur. "Nahal" İsrail devletinin en güç şartlar altında geçen ve bağımsızlığın kazanılma yılları olan 1948.de kurulmuştur. Bu teşkilâtın doğuşunda esas amil, gençlerin bir yandan millî savunma eğitimi görürken, diğer yandan ülkenin ziraat ve toplumsal yapısının değişmesinde öncülük yapabilecek toplum kalkınmasını başaracak tecrübeli yeni nesiller yetiştirmek olmuştur.

1949 yılında kabul edilen Savunma Hizmetleri Kanunu ile 18 yaşına gelen bütün kız ve erkek çocuklar askerlik hizmetine dahil olmakta, bu silâh altına alınan gençlere ayrıca bu devre zarfında ziraati modernleştirme hususunda eğitim verilmekte, bu gençler ilâveten kollektif ve kooperatif çiftliklerde çalıştırılmaktadır. "Nahal" bütün bu faaliyetlerine ek olarak gençlerin eğitim ve sosyal çalışmalarla ilgilenmelerini de sağlamaktadır.

24) Back to the Land: the Campaign Against Unemployment in Dahomey; International Labour Review; Vol. 93; No. 1; S. 29.

25) Civic Service and Community Works in Mali; International Labour Review; Vol. 93; No. 1; S. 50 ve devamı.

Yakın tarihlerde bu teşkilât endüstri ve el sanatları ile ilgili kooperatiflerin kurulmasını da gerçekleştirmiş bulunmaktadır. Şüphesiz gençlerin millî savunma hizmetleri yanında, ekonomik ve sosyal gelişme programlarının gerçekleştirilmesinde istihdamı, İsrail'in bu fevkalâde orjinal ve modern formülünü, bir çok gelişmiş ekonominin kalkınmasında model olarak kullanabilme niteliği vermektedir<sup>26</sup>.

Çalışma yaşındaki gençler arasında işsizliğin yaygın olduğu diğer bir ülke ise Kenya'dır. Kenya'da dikkati çeken başka bir problem ise, çok erken yaşta eğitimden ayrılan ve iş piyasasına girmek için daha yaşları küçük olan gençleri ülkenin gelişmesinde faydalı şekilde kullanmaktır. Bu problem bilhassa mahallî toplulukların maddî yardımları ve kontrolleri ile "Gençlik Merkezlerinin" kurulması yoluyla bertaraf edilmeğe çalışılmaktadır.

1957 senesinde ilk defa kurulan "Gençlik Merkezleri" ile, resmî eğitim sistemine girememiş veya eğitim muayyen sebeplerle erken terketmiş gençlerin, işsizlikten mütevellit suçluluk ve serserilik gibi arzu edilmeyen durumlara kaymalarını önlemek için, onlara meslekî eğitim verecek bir müessesenin organize edilmesi düşünülmüştür<sup>27</sup>.

### III — LÂTİN AMERİKA'DA İŞSİZLİK VE EKSİK İSTİHDAM

Az gelişmiş ülkelerin toplandığı Asya ve Afrika kıtalarına ilâveten, Lâtin Amerika ülkelerinin de, daha evvel izahını yaptığımız ülkelere benzer şekilde istihdam problemlerine sahip olduğu görülmektedir<sup>28</sup>. Nitekim Lâtin Amerika'nın en büyük ülkesi olan Brezilya'da da aynı bünyevî hususiyetler tesbit edilmektedir. Herşeyden evvel bu ülkenin en önemli özelliğini, bölgeler arası dengesiz gelişme teşkil etmektedir. Hususiyile Güneyde istihdam ve gelir yönünden dinamik bir gelişme kaydedilirken, Kuzeydoğu bölgesinde bariz bir durgunluk göze çarpmakta ve bölgeler arasında ekonomik ve sosyal yönden mevcut farklar genişlemektedir.

Brezilya'nın diğer bir hususiyetini ise çok hızla gelişen bir şehirleşme hareketi teşkil etmektedir. Bir yandan sanayî sektörünün ziraate nazaran

26) Economic and Social Work for Young People During Defence Service: The Israeli Formula; International Labour Review; Vol. 93; No. 1; S. 66.

27) Griffin, G. W.; The Development of Youth Centres in Kenya; International Labour Review; Vol. LXXXVIII; No. 1; S. 52 ve devamı.

28) Elizaga, Juan C.; The Demographic Aspects of Unemployment and Under-Employment in Latin America! United Nations, World Population Conference; 1965; Belgrade, Yugoslavia.

Hızla gelişmesi, diğer yandan şehirlerde çalışan sanayi işçisine tatbik edilen sosyal güvenlik, ücret ve istihdam şartlarının cazibesi, şehirleşmede esas faktör rolü oynamaktadır. Şehirlere kayan bu ziraî işgücü, bilhassa verimi düşük hizmet sektörlerine girmektedir. Bundan dolayı, bir bakıma Brezilya'da şehirleşme hareketini, ziraî eksik istihdamdan, şehir eksik istihdamına bir geçiş olarak niteleyebiliriz.

Brezilya ve Lâtin Amerika ülkelerinin bir çoğunda bölgesel dengesizlikler, istihdamın bünyesini şekil vermek bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Ayrıca bu bünye, Lâtin Amerika ülkelerini, aşırı nüfuslu Asya ülkelerinden de ayırmaktadır. Herşeyden evvel Brezilyada toprak-insan oranı çok müsait bir durum göstermekte ve ziraat sektöründe daha fazla işgücü istihdamı her zaman varit bulunmaktadır. Ayrıca bütün ülkede ve bilhassa güney mntikasında vasıflı işgücü kifayetsizliği görülmektedir. Hattâ şehirlere işgücü hareketinden dolayı ziraat sektörü dahi işgücü kifayetsizliği çekmektedir. İmalât sanayiinde, şehirlere dolan işgücünü massedebilecek kafi bir genişleme olmadığı için, bir yandan ziraatte işgücü kifayetsizliği çekilirken, diğer yandan şehirlerde hizmet sektöründe yaygın bir eksik istihdam mevcut bulunmaktadır. Bir özet olarak söylemek icap ederse, kuzeydoğu bölgesinde halâ büyük ölçüde ziraî eksik istihdam göze çarpmakta, şehirlerde ise eksik istihdam ve işsizlik mevcut bulunmaktadır. 1959 senesinde yapılan bir tahmine göre, şehirlerdeki işsizlerin ve aşırı derecede düşük produktiviteli mesleklerde çalışan şehir işçilerinin yarım milyona vardığı tesbit edilmiştir. Brezilya'da şehirleşme kuzeydoğu bölgesinden, günel eyaletlerine doğru olmaktadır. Bu hareketler bilhassa kuraklık yıllarında çok büyük bir önem kazanmaktadır<sup>29</sup>. Böylece meselâ 1950 ile 1960 arasındaki devrede şehir nüfusu yılda %5.4 oranında artarken, köy bölgelerinde nüfus artışı %1.6 nisbetinde olmuştur.

Brezilya'da eksik istihdam ve işsizliği tesbit hususunda bugüne kadar yapılmış istatistikî bir araştırma yoktur. 1950 nüfus sayımına göre 2 milyon 290 bin şahıs mesleksiz ve işsiz olarak tesbit edilmiştir. Mamafih bu rakamın ne kadarının iş aradığı ve işsizlik tarifine uyduğu bilinmemektedir<sup>30</sup>. Fakat daha öncede işaret ettiğimiz gibi eksik istihdamın gerek şehirlerde gerek ziraî bölgelerde yaygın olduğu bilinmektedir.

Diğer yandan on ayrı adadan meydana gelen Batı Hint Adaları Federasyonu'da bugün istihdam yönünden benzer problemlerin tazyiği al-

29) Employment Objectives in Economic Development; op. cit.; S. 146.

30) Araoz, A. B.; Manpower and Employment in Brazil; International Labour Review; Vol. 93; Uo. 4; S. 368.

ında bulunmaktadır. Bu on ayrı ada içinde gerek nüfus, gerek yüzölçümü bakımından esas önemli olanları Jamaika, Trinidad, Tobago ve Barbados'dur. Bu 4 adada işgücünün nisbeten mahdut bir kısmı tamamen işsiz bulunmaktadır. Trinidad ve Tabago'da işgücünün %7'si, Jamaika'da %8'i ve Barbados'ta ise %10 iş aramaktadır. İşsizlik oranlarının bu adaların hemen hepsinde, kadınlarda erkeklere nazaran nisbeten daha yüksek olduğu dikkati çekmektedir. Ayrıca gene işsizliğin ziraî mntıkalara nisbeten şehirlerde daha fazla olduğu görülmektedir. Meselâ Trinidad'da iki büyük şehir olan "Port of Spain" ile "San Fernando" da, işsizlik oranları sırası ile %9 ve %7'ye ulaşırken, ziraî bölgelerde aynı oran %5'e varmaktadır. Barbados'ta ise aynı oran, kırık mntıklar için %4 iken, şehirlerde %18'e çıkmaktadır. Başka işsizlik tariflerini kullanmak suretiyle yapılan diğer araştırmalarda ise, meselâ Barbados'ta 1957 senesinde %23, Jamaika'da 1953'te %19, Trinidad ve Tobago'da 1959 senesinde %18 oranında işsizlik olduğunu ortaya koymuştur.

Eksik istikdamı tesbit için de bazı araştırmalar yapılmıştır. Trinidad ve Tobago'da gelir yönünden yapılan bir eksik istihdam araştırmasında çalışanların %44'nün eksik istihdama tabi olduğu görülmüştür. Hatta Jamaika'da aynı oran biraz daha yüksek bir nisbete varmaktadır<sup>31</sup>.

#### IV — AVRUPA'DA İŞSİZLİK VE EKSİK İSTİHDAM

Avrupa kıtasının az gelişmiş bazı bölge ve ülkelerinde de yaygın eksik istihdam ve işsizlik görülmektedir. Güney Avrupa'nın nisbeten daha az gelişmiş bölgelerinde, meselâ, İtalya, İspanya, Yunanistan'da ve ziraî bünyeli Doğu Avrupa ülkelerinde, Asya, Afrika ve Lâtin Amerika ülkelerine nazaran daha az vahim olmak üzere istihdam ve işsizlik problemleri ile karşılaşılmaktadır. Bilhassa eksik istihdamın tarif ve ölçülmesindeki güçlükler dikkate alınırca, bu konuda tam ve mukayeseye elverişli mutaların Avrupa kıtası ülkeleri için dahi mevcut olamayacağı kendiliğinden anlaşılır. Hatta daha dikkati çeken bir durum olarak, istihdam problemleri yönünden, bilhassa eksik istihdam bakımından, az gelişmiş Asya ve Afrika ülkelerinin çok daha elverişli bir durumda olduğunu söyleyebiliriz. Buna rağmen gene de bilhassa Güney Avrupa ülkeleri için direkt ve endirekt mutalara dayanan bazı hesaplamalar mevcuttur. Meselâ İtalya için yapılan bir eksik istihdam tahminine göre, ziraî sektörde ücret mukabili ça-

31) Harewood, Jack; Overpopulation and Underemployment in the West Indies; International Labour Review; Vol. LXXXII; No. 2; S. 132.

lığan ve teorik olarak tam istihdam edildikleri farzedilenlerin, %55'ni eksik istihdamdakiler teşkil etmektedir. Ayrıca müstakil çiftçilerin, kiracıların ve yarıcılarının ise % 33 eksik istihdama tabi bulunmaktadır.

Yunanistan için yapılan çok basit bir tahmine göre, bu ülkede ziraat sektöründe eksik istihdam % 40 oranına varmaktadır. Aynı oran İspanya'da % 35, Yugoslavya'da % 20'dir<sup>32</sup>. Daha eski tarihlere ait Doğu Avrupa ülkeleri ile ilgili mutalarda az çok benzer neticeler vermektedir<sup>33</sup>. Şüphesiz yukardaki oranlar Avrupa ülkelerinin bugünkü durumunu aksettirmekten uzaktır. Bir defa bu ülkelerde işgücü içinde ziraat sektörünün payı nisbeten çok daha mahdut olduğundan, toplam işgücü içinde eksik istihdama tabi insanların hacmi küçüktür. İkinci olarak elde mevcut mutalar eski tarihli ve basit tahminlere dayanmaktadır. Buna mukabil modern sektördeki açık işsizlikle ilgili rakkamların, çok teferruatlı, güvenilir ve milletlerarası mukayeselere elverişli olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer yandan Güney Avrupa ülkesi olan İtalya'yı, bugün eriştiği fert başına millî gelir seviyesi itibarile hernekadar az gelişmiş ülkeler içine sokmak zorsa da, bu ülkenin bilhassa güney bölgelerinde dikkati çekecek işsizlik ve bilhassa eksik istihdam tesbit edilmektedir<sup>34</sup>. İkinci dünya harbinden bu yana kayıtlı işsizlerle ilgili resmî rakkamlarda, bu devrede gerçekleşen oldukça hızlı ekonomik gelişmeye rağmen, zayıf bir azalma temayülü olmuştur. Tabiatıyla bu işsizlik rakkamları ekonominin istihdam durumunu aksettirmekten uzaktır. Hususiyle işsizliğin bilhassa eksik istihdam şeklinde kendini gösterdiği bu ülkede, bünyeyi daha iyi aksettirebilecek tahliller yapmak icap etmektedir.

1952 yılında yapılan ziraat bünye ile ilgili bir araştırma'da, ziraat işgücünün %29'nun eksik istihdama tabi olduğu tesbit edilmiştir. Güney İtalya'da bu oran % 49'a çıkarken, kuzey'de %17'ye inmektedir. Eksik istihdamın üçte ikisinin mevsimlik eksik istihdamdan, üçte birinin ise gizli iş-

32) Non-Agricultural Employment Opportunities for Agricultural Populations in Europe; International Labour Review; Vol. LXXXI; No. 2; S. 141.

33) Frenkel, İzaslav; Employment Problems in Polish Agriculture; International Labour Review; Vol. LXXXIII; No. 2; S. 156 ve devamı. Ayrıca Bk. Pohorille, M.; Development and Rural Overpopulation: Some Lessons from Polish Experience; International Labour Review; Vol. LXXXIX; No. 3; S. 227 ve devamı. Hoffman, Pavel; Employment Problems of Regional Development: the Case of Slovakia; International Labour Review; Vol. LXXXIX; No. 3; S. 257 ve devamı.

34) Labini, Paolo Sylos; Precarious Employment in Sicily; International Labour Review; Vol. LXXXIX; Uo. 3; S. 271 ve devamı.

sizlikten ortaya çıktığı hesaplanmıştır. Eksik istihdamın ayrıca endüstri ve hizmet sektörlerinde de yaygın olduğu görülmüştür. Bu istihdam sorununun halli için 1955-64 devresini kavrayan Vanoni plânı hazırlanmış, bu plân 10 yıllık devrede; a) devre zarfında teknik gelişmeden dolayı açıkta kalacak 800 bin, b) eksik istihdam edilen 900 bin, c) mevcut işsizlerden ve işgücü artışından 2.3 milyon olmak üzere, 4 milyon kişiye iş yaratmayı hedef almıştır. Gene aynı devrede ziraat istihdamının % 12 oranında azalacağı ve endüstri ve hizmet sektörlerindeki istihdamın %31 oranında artacağı hesaplanmıştır<sup>35</sup>. İstihdam hedeflerine dayanan bütün gelişme plânlarına rağmen, bugün İtalya'nın istikrarlı bir tam istihdam seviyesine ulaştığı söylenemez. Yurt dışında küçümsenemeyecek hacimde İtalyan işçisinin çalışmasına rağmen, 1966 yılının Nisan ayında işgücünün % 3.4'nü teşkil eden 665 bin insan işsiz bulunmaktadı<sup>36</sup>.

1960-69 yılları arasındaki devreyi kavrayan Yunanistan'ın ekonomik gelişme plânında da, benzer istihdam hedefleri güdülmektedir. 10 yıllık devre zarfında işsizliği bertaraf etmek için, endüstri ve hizmet sektörlerinde yeni istihdam fırsatları yaratmak, böylece işsizleri ve yeni işgücü artışlarını ziraat dışı sektörlerde üretken şekilde istihdam etmek, ziraat sektöründeki eksik istihdamın ise, bir yandan üretkenliği arttırmak, diğer yandan ağaçlandırma, sulama, alt yapı yatırımları, ev ve el sanatlarının gelişmesi yoluyla tam süreli istihdam birimleri haline getirilmesi düşünülmektedir. İlk beş yıllık plân devresinde nüfus artışından dolayı işgücünde 235 bin fazlalaşmaya mukabil, aynı devrede 330 yeni iş imkânının yaratılabileceği hesaplanmıştır.

Bilindiği gibi bugün bütün Avrupa kıtası ülkeleri, bilhassa ikinci dünya harbinden sonraki devrede hızlı bir ekonomik gelişme kaydetmiş, millî gayretlere ilâveten milletlerarası ekonomik ve sosyal organizasyonların da yardımıyla yüksek bir gelir ve istihdam seviyesine ulaşmıştır. Bu ekonomik gelişme vetiresi içinde istihdam meseleleri yönünden büyük değişimler meydana gelmiş, işgücünün çok önemli bir kısmı ziraat sektöründen, ziraat dışı sektörlerle kaymış<sup>37</sup>, ziraatte ki gizli işsizlik ve eksik istihdam problemleri ile, milletlerarası işgücü hareketleri, emek arzı kıfayetsizliği v.s. problemler birinci plâna geçmiştir.

35) Employment Objectives in Economic Development; op. cit.; S. 171.

36) Year Book of Labour Statistics, 1966; International Labour Office; Geneva; 1966; S. 372.

37) Non-Agricultural Employment Opportunities for Agricultural Populations in Europe; op. cit.; S. 140.

Ayrıca Bk. Warriner, Doreen; Changes in European Peasant Farming; International Labour Review; Vol. LXXVI; No. 5; S. 446 ve devamı.