

# MAKRO İSTİKRAR ARAYIŞINDA İNSANCA BİR ALTERNATİF: TAM İSTİHDAM GARANTİSİ

## Özge İzdeş\*

### 1. Giriş

Serbest piyasa ekonomisi politikalarının hemen tüm ekonomik çevrelerde sorgulanmasına ve devlet müdahalesinin finans dünyasında yüksek kârlar elde eden sermaye çevrelerinin batıklarını kurtarmak adına mı yoksa geniş kesimlerin yararına mı olması gerektiğinin yoğun bir şekilde tartışılmasına neden olan büyük bir dünya krizinin eteğindeyiz. Kapitalizmin finans dünyasının egemenliği altında aldığı 'para-idareciliği'<sup>1</sup> formunun sonunun geldiği netleşti. Piyasaların kendi haline bırakılması tezi yerini özellikle de finans piyasalarının düzenlenmesi ve yeni bir kurumsal yapıya büründürülmesi görüşüne bıraktı. Wall Street devleri, yüksek kârlarla beslenmeye alışmış aktörler işlerini eskisi gibi sürdürebilmek için finans merkezlerini eski günlerine dönmeye zorluyorlar. Güç dengeleri yeni politikaların, çoğunluğun yararına bir makro politika anlayışının bir süre daha ertelenmesine neden olabilir. Ancak saf bir inançla neo-klasik ekole bağlı olan az sayıda iktisatçı dışında hemen herkes daha öncesinde seslerini boğuk işittikleri Keynesyen ekole dönerek ne olduğunu, tekrarlanma olasılığını ve ne yapmak gerektiğini tartışmaya başladı.

Bu yazının amacı sistemin içsel dengesizliklerini gören ve bu dengesizlikleri öngörerek bir teori inşa etme gayretinde olan iktisatçıların istihdam odaklı kalkınma yaklaşımını özellikle de devletin tam istihdam sağlama politikasını tartışmaktır. İlerleyen bölümlerde öncelikle mevcut makro politika anlayışının sorunları ve istihdam odaklı alternatifler tartışılacak, ardından istihdam odaklı politikalar içinde öne çıkan devletin tam istihdam sağlama politikası ve uygulamaları ele alınacak, son olarak ise tartışılan politikanın sonuçları değerlendirilecektir.

---

\* Yrd. Doç. Dr.

1 Minsky ilk basımı 1986'da gerçekleşen 2008'de yeniden basılan *İstikrarsız Bir Ekonomiye İstikrar Getirmek, Stabilizng and Unstable Economy* adlı eserinde modern finans sistemiyle birlikte kapitalizmin yapısının değiştiğini, yeni haliyle artık para idareciliğine dayanan 'Money manager capitalism' içinde olduğumuzu söyler.

## 2. Alternatif Arayışında İstihdam Odaklı Makro Politika

1929 Büyük Bunalım'ına benzetilen 2007 Küresel Finans Krizi, hem ortaya çıkış nedenleri hem de sonuçları nedeniyle Büyük Bunalım'dan çıkışın teorisini kabul edilen Keynes'in ve onun takipçilerinin görüşlerinin yeniden popülerleşmesine neden oldu. Küçük devlet ve laissez-faire anlayışının sonucu olan 1929 bunalımından Büyük Devlet/Büyük Banka (Merkez Bankası) politikalarıyla çıkmıştı. Krizin nedenleri açısından tarih bir kez daha tekerrür ediyor, yalnız finansallaşmanın ve finans piyasasındaki deregülasyonun boyutları ve oynadığı rol çok daha merkezi. Krizden çıkış politikaları ve bundan sonra benimsenecek yaklaşım açısından da benzer tartışmaların yapıldığını ve Büyük Devletin dönüşünün konuşulduğunu görüyoruz. Bu bağlamda aşağıda öncelikle iki yaklaşım ele alınarak, sarkaç 35 yıl sonra Keynesyen teoriye yeniden yaklaştığında önerilen devletin tam istihdam sağlama politikasının teorik temelleri tanıtılacaktır.

IMF tarafından geliştirilen neo-klasik temellere dayanan ortodoks yaklaşım istihdam artışının ve yaşam standartlarındaki iyileşmenin ancak yerli ve yabancı yatırımcıların güvenini kazanmakla mümkün olduğunu savunur, bunun için ise sıkı bir maliye politikası; finansal serbestleşme; enflasyon hedeflemesi; bütçe açığına Merkez Bankasının desteğini engelleyen, para politikasıyla maliye politikasının ilişkisini koparan merkez bankası bağımsızlığı gibi politikaların benimsenmesi gerektiği düşüncesine dayanır. Ekonominin iki zararlısından (işsizlik ve enflasyon) enflasyonun maliyetlerini daha çok önemseyerek, para politikasının kredibilitesini, yabancı yatırımları çekebilmeyi ve yüksek ekonomik performansı düşük enflasyona bağlar. Öte yandan ana-akım iktisat için gerçek anlamıyla tam istihdam ne arzu edilir ne de mümkün bir durumdur. Ekonominin yaşadığı yapısal dönüşümler nedeniyle bir miktar işsizlik kaçınılmaz kabul edilir. Enflasyonist olması nedeniyle ve enflasyonun zararları tam istihdamın getirilerinden daha önemli görüldüğünden enflasyonu arttırmayacak bir miktar işsizlik içeren istihdam seviyesi (non-accelerating inflation rate of unemployment -NAIRU) en iyi istihdam seviyesi olarak görülür.

2007 kriziyle birlikte meşruluğunu eski savunucularının gözünde dahi büyük ölçüde yitiren muhafazakâr makroekonomik çerçeve kriz öncesinde de hem beklentileri karşılamadığı hem de sürdürülemez noktaya varan sosyo-ekonomik sonuçları nedeniyle eleştiriliyor, daha üretken ve arzu edilir alternatifler tartışılıyor. Ülke deneyimleri enflasyon odaklı muhafazakâr politikaların beklentileri karşılamak bir yana yoksulluk, işsizlik ve hatta düşük büyüme performansı pahasına yürütüldüğünü göstermektedir. Merkez bankaları enflasyonu faiz oranlarını arttırarak düşürdüğü için durgunluğa ve yavaş büyümeye dolayısıyla işsizliğe neden

olurlar. Enflasyon hedeflemesi uygulayan ülkelerin daha çok kullanılabilir yabancı yatırım çektiğini ya da merkez bankasının kredibilitesini arttırdığını söylemek de mümkün değil.<sup>2</sup> Kayıp on yıllara neden olan ortodoks politikalar, ülkeleri dış şoklara, finansal dengesizliklere tümüyle açık hale getirirken kendilerine uygun politikaları benimseyecek para ve maliye politika araçlarından yoksun bırakmakta.

Finansal küreselleşme, sermaye birikimi ve yeni işler yaratmak yerine sınırlı sayıda iş olanağını küresel düzlemde yeniden dağıtmaktadır ve asıl sorun enflasyondan ziyade işsizlik ve finansal istikrarsızlıktır. İşsizlik ve eksik istihdamın yapı-sallaştığı ve kitleselleştiği bir dönemde ülkelerin kendilerini mücadele araçlarından yoksun bırakması trajiktir. Post-Keynesyen iktisatçılar istihdam odaklı yaklaşımlara dikkat çekerek, enflasyon hedeflemesine alternatif daha istikrarlı ve daha demokratik politika önerileri geliştirmişlerdir. Parasal değişkenlerin reel değişkenler üzerindeki etkilerinin üzerinde duran, maliye ve para politikasının birbirini beslediği bir tasarımla, enflasyon yerine reel büyüme, yatırım seviyesi ve özellikle de istihdam gibi reel hedefler üzerinden geliştirilen, finansal küreselleşmenin yarattığı istikrarsızlığı da gözetilen ve dizginlemek için öneriler getiren zengin bir yazın mevcuttur.<sup>3</sup>

Örneğin Epstein (2003) enflasyon hedeflemesi yerine, enflasyon kısıtı altında istihdam ve reel büyüme hedeflerini yakalamaya çalışan bir Merkez Bankası politikası geliştirmiştir. Pollin vd. (2006) ise Güney Afrika için işsizliği azaltabilmek için ekonomiyi desteklenecek ve desteklenmeyecek sektörleri ayırarak istihdam yaratma potansiyeli yüksek olan sektörleri hem maliye hem de para politikası ile canlandırmaya çalıştıkları bir yoksullar dostu-istihdam odaklı makro politika önerisi tasarlamışlardır. Bhaduri-Marglin (1990) ise yatırım/kâr odaklı büyüme modeliyle istihdam odaklı büyüme modeli arasındaki tercihin ülkelerin yapıları gözetilerek benimsenmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Kâr odaklı politikalarla dışa açılan gelişmekte olan ülkeler iç talebin önemini göz ardı ederek kendilerini durgunluğa sürüklemektedir. İşgücü maliyetlerini azaltmanın doğal sonucu iç talebin kısılması ve dolayısıyla kârların etkilenmesidir, eğer ekonomi iç talebe dayanan ücret-dinamikli bir modelde, ücretlerin baskılandığı kâr dinamikli politikalar stagnasyona neden olacaktır (Bhaduri, 2005).

2 Konuyla ilgili ayrıntılı literatür taraması için bakınız Bernanke vd.1999; Epstein 2003 ve Epstein ve Yeldan 2008.

3 Örnekler için bkz. Epstein ve Yeldan 2008, Epstein 2003, Pollin vd. 2006 , Minsky 1986, Papadimitriou vd. 1998 ve Political Economy Research Institute (PERI)-Bilkent Enflasyon Hedeflemesine Alternatif Politikalar Ortak Projesi

## 2.1. Tam İstihdam Garantisi Politikasının Teorik Temelleri

İstihdam odaklı makro politika yaklaşımlarından burada bahsedeceğimiz istihdam garantisi yazını ise Keynes'e ve 1929 Büyük Bunalım günlerine dayanıyor. Büyük Bunalım öncesinde emek piyasasının tam istihdam seviyesinde dengeye gelmesinin nadir bir durum olduğunu, ücretlerin aşağı doğru esnek olmasının ise işsizliği azaltmak bir yana arttıracaklarını ortaya koyan Keynes Büyük Bunalım ile doğrulanmış oldu. Keynes, refah dönemlerinde dahi tam istihdam sağlanması konusunda özel sektöre, özel yatırımlara güvenilemeyeceğini, devletin bu rolü üstlenmesi gerektiğini savunmuştur. Daralma dönemlerinde ise işten çıkarmalarla birlikte müdahale edilmediği takdirde işsizliğin daha çok işsizliği doğuracağı aşağı doğru bir sarmal başlayacaktır. İşsizlik 'kontrol altına almak için bir şeyler yapılmadığı takdirde kendi kendini katlayan, evden eve bulaşan bulaşıcı bir hastalıktır' (Keynes, 1981: 824'ten aktaran Tcherneva 2014), zira kaybolan alımgücü bir başka kişinin işsizliğine neden olacaktır.

1929 Bunalımı'ndan çıkış politikalarından 1970'lerin sonuna dek ekonomi politikalarına 'Keynesyen' yaklaşımının hakim olduğu bilinir. 29 Bunalımı'nda ABD'de %25'e varan işsizlik devletin New Deal kapsamında yürüttüğü istihdam programlarıyla düşürülmüştür. II. Dünya Savaşı'ndan 1970'lerin ikinci yarısına dek ekonomik çevrimlerin daralma dönemlerinde toplam talebi canlı tutmak için devlet harcamalarının artırılması, daralma dönemi atlatıldıktan sonra ise devlet harcamalarının azaltılması politikasının Keynesyen bir ince ayar yaklaşımı olarak tarif edilmesi hatalıdır zira bu yaklaşım ana-akım neo-klasik sentezdir ve harcamalar ile canlanan özel yatırımlar temelli bir büyüme ve tam istihdam dengesi öngören neo-klasik iktisat ile Keynes'in görüşlerinin banalleştirilmiş halinin sentezidir (Minsky, 2008 (1986)). Tcherneva, Keynes'in bu şekilde yorumlanmasının temelinde efektif talep ile toplam talep arasında yaptığı ayırımın gözden kaçması/kaçırılması olduğunu iddia eder. Toplam talep tüm harcamaların toplamıdır, efektif talep ise firmaların gelecekteki maliyet ve kârlarını öngörerek bugün yaratıkları istihdam ile ilgilidir. Yani toplam talebin çok güçlü olduğu dönemlerde eğer geleceğe dönük beklentiler uygun değilse efektif talep yetersiz kalabilir. Bu anlamda Keynes harcamaların nasıl harcamalar olduğunun önemli olduğuna işaret eder. Arttırılan devlet harcamaları pekala borç ödemelerine, tasarruflara veya kapasite kullanımı güçlendirilerek (üretim miktarının yerine) fiyatların artmasına neden olabilir, bu nedenle yapılan harcamaların istihdam esnekliği önemlidir. Keynes önemli olanın efektif talebin tam istihdam seviyesinde tutulması olduğunu savunmuştur. Ancak politika yapımcılarının uzun dönemde gelecekteki maliyet ve getiri beklentilerini tam istihdam sağlayacak seviyede belirleyecek politika araç-

ları yoktur. Zira devlet faiz oranlarını ayarlayıp, kamu harcamalarını çevrimlerle ters yönde değiştirse ve hatta yeniden bölüşümü etkileyerek yatırım ve özel tüketimi etkilese bile beklentileri ve efektif talebi tam istihdam seviyesinde etkilemeleri ancak tesadüfi olacaktır (Tcherneva, 2014, s. 5).

Devletin tam istihdam sağlaması politikasını ileri süren Minsky ve diğer Keynesyen iktisatçılar, Keynes'in sadece kriz dönemlerinde değil, tam istihdam seviyesinin altında olduğu takdirde genişleme dönemlerinde de devletin bizzat bu açığı kapaması gerektiğini savunduğunu hem alıntılarla hem de teorinin bütünlüğünü işaret ederek ortaya koymuşlardır. Keynes'in işsizliğe anında müdahale kavramıyla bahsedilen, ekonomik çevrimlerin neresinde olunursa olunsun, krize cevaben olmanın ötesinde önlem niteliğinde devletin tam istihdamı korumasıdır.<sup>4</sup> Belirlenen temel bir ücret seviyesinde çalışmayı kabul eden herkese iş verilmesi hem uzun vadede tam istihdamın sağlanmasını sağlayacak talep hem de ücretler açısından bir taban oluşturacaktır. Gelir dağılımının en alt tabakasına sabit bir gelir sunarak gelir dağılımının iyileşmesi sağlanacaktır. Ayrıca yaratılacak işlerin de toplumsal refahı yükseltecek üretken işler olmasını, bu anlamda kalkınmayı desteklemesini önemsemiştir.

Büyük Bunalım'ın açtığı sosyo-ekonomik yaralar özellikle işsizlik dönem iktisatçılarından derinden etkiledi. Savaş sürecini desteklemek üzere arttırılan harcamalar sayesinde toparlanan ekonominin II. Dünya Savaşı sonrasında benzer bir krizle karşılaşma ihtimali tartışılıyordu. Yaşananlardan etkilenerek tam istihdamı savunan iktisatçılardan Sir William H. Beveridge *Özgür Bir Toplumda Tam İstihdam-1945 (Full Employment in a Free Society)*'da devletin tam istihdamı garanti-lemesini savunmuş; 1946 İstihdam Yasa taslağını oluşturanlardan biri olan John H. G. Pierson da benzer şekilde, *Tam İstihdam-1941 (Full Employment) ve Tam İstihdamı Garantilemek: İç Refahı Arttırabilmek ve Dünya Kalkınması için Bir Birleşik Devletler Politikası-1964 (Insuring Full Employment: A United States Policy for Domestic Prosperity and World Development)* adlı eserlerinde Ekonomik Performans Garantisi'ni (EPG),<sup>5</sup> devletin ihtiyaç dahilinde istihdam yaratan bir son istihdam mercii olarak çalışmasını ve artan harcamaların tasarrufa dönüşmesini de tüketim seviyesini etkileyecek vergileme politikasıyla sağlaması gerektiğini savunmuştur (Ayrıntılı bir yazın taraması için bakınız Kaboub 2007).

---

4 'asıl sorun temel ve basittir,.. herkese iş sağlamaktır.' (Keynes, 1980: 267) 'insanlara iş sağlama sorunu... sürekliliği olan bir iş olarak görülmelidir.' (Keynes, 1980: 331)'den aktaran Tcherneva 2014.

5 Economic Performance Insurance-EPI

29 Bunalımı'nda yaşanan kitlesel işsizliğin savaş sonrası yeniden ortaya çıkmasından endişelenen ve devletin istihdam garantisi sağlamasını savunan iktisatçılardan bir diğeri de John Philip Wernette'dir. Tam İstihdamın Finansmanı-1945 (Financing Full Employment)'da kapitalist sistemin istikrarsız olduğunu ve istikrarı sağlamak üzere kurumsal bir yapı kurularak bu kurulun para basarak kamu harcamalarını finanse etmesini, devletin sağladığı tam istihdam seviyesiyle (Tam İstihdam Standardı -Full Employment Standard-FES) birlikte genişleyen bir ekonominin bu yaratılan yeni parayı absorbe edeceğini savunmuştur. Yeni paranın ekonomiye dahil edilmesi konusunda kapsamlı bir teori geliştiren Wernette, paranın ekonomiye devlet harcamaları yoluyla enjekte edilip; toplanan vergiler ile geri alındığını söylemiştir. Bu anlamda harcama yapmak için paraya ihtiyacı olan devlet değildir, bağımsız ve parasının ardında durabilen her devlet kendi parasını basabilir, paraya ihtiyacı olan devlete olan yükümlülüğünü yerine getirmesi gereken vergi verenlerdir. Böylelikle Wernette, Abba Lerner tarafından Fonksiyonel Finans ve Federal Borç'da<sup>6</sup> ortaya atılan fonksiyonel finans yaklaşımını yeniden keşfetmiştir.

Abba Lerner, sıkı bir maliye politikası ve bütçe dengesi amaçlayan ortadoks akıllıca finansman yaklaşımına karşı çıkararak hükümetlerin politika alanını daraltan bu yaklaşım yerine bütçe dengesinin kendinde bir amaç olamayacağını bir politikanın akıllıca olup olmadığını ne işe yaradığına ve sonuçlarına bakarak değerlendirebileceğimizi söyleyerek fonksiyonel finans yaklaşımını savunmuştur.

'Anafikir şudur; devletin maliye politikası, harcamaları, borçlanması ve bu borçları geri ödemesi, yeni para piyasaya sürmesi ya da çekmesi, hepsi ekonomi üzerindeki etkilerine bakılarak ele alınmalı geleneksel bir doktrinin neyin akıllıca olup neyin akıllıca olmadığını belirlemesine bağlı olarak değil.' (Lerner, 1943).

Yukarıda da belirtildiği gibi bu yaklaşıma göre para devletin yarattığı bir şeydir. Bağımsız bir devlet istediği herhangi bir şeyin para olarak kabul görmesini sağlayabilir. Bu durumda devlet harcamalarını kendi parası cinsinden finanse ettiği, yabancı bir para birimi cinsinden borçlanmadığı sürece, açık uygulanan politikanın getirisiyle, yani tam istihdamın getirisiyle karşılaştırıldığında önemsizdir. Çünkü son istihdam mercii olarak devletin tam istihdam sağlamasının aslında diğer anlamı da son harcama mercii olarak davranmasıdır, ki bu durumda üstlendiği sorumluluk harcamaları üretilmesi mümkün olan tüm mal ve hizmetlerin mevcut fiyat seviyesinden satın alınmasını sağlayacak seviyenin ne üstünde ne de altında' bir seviyede tutmaktır (Lerner, 1943).

---

6 Lerner, Abba (1943) Functional Finance and the Federal Debt Social Research 10 (1), ss. 312-317

## ***2.2. Minsky'nin İstikrarsız Bir Sisteme İstikrar Arayışında Tam İstihdam Politikası***

Keynes'in hem yatırım teorisini hem de tam istihdam önerisini yorumlayan ve genişleten Keynesyen ekolün önemli isimlerinden Hyman Minsky hem finans sektörüne ilişkin öngörülerini hem de fikir babası olduğu tam istihdam politikasıyla son dönem tartışmaların merkezindeydi. Sofistike bir finansal sistemin kaçınılmaz sonucu olan istikrarsızlığı ve hatta menkul kıymetler piyasasındaki gelişmelerin olası sonuçlarını yirmi yıl önceden öngörmüş olması 2007'de ABD'de patlak veren küresel finans krizine çok sıkça Minsky Krizi denmesini beraberinde getirdi.

Minsky, modern finans piyasasının ortaya çıkışıyla birlikte istikrarsızlığın sistemin doğal bir parçası haline geldiğini söyler. Ne tüm dengesizlikleri dışsal etkenlere bağlayan neo-klasik ekolün ne de ince ayar öneren 'banalleştirilmiş' Keynesyen yaklaşımın bu istikrarsızlığın reel değişkenleri nasıl belirlediğini görebilecek araçları geliştirecek bir teoriyi sunmadığı eleştirisini getirmiştir. Fiyat mekanizması ile dengeye gelen değişim teorisine dayanan neo-klasik sentez ekonominin temel dinamiği olarak özel sektörün yatırımını görür ne var ki yatırımın finansmanı değişim piyasasının kurallarına göre çalışmayabilen finans piyasasına bağlıdır. Keynes çevrimlerin kaynağı olarak yatırımların istikrarsızlığını görmüştü, Minsky ise yatırımların finansmanını teorize etmiştir. Mukayeseli fiyatların caydırıcı ve özendirici olma prensibinin işlemeyebilmesi; sermaye ve finans piyasasının doğası gereği kararların dün-bugün ve yarın üzerinden takvime yayılmaları; rasyonel bir bilmeden çok spekülasyon ve monopol piyasa gücünün fiyat üzerinde etkili olması, istikrarın istikrarsızlığı getirecek spekülatif davranışları kârlı kılması gibi nedenlerle modern finans piyasaları yatırımların da istikrarsızlaşmasına neden olur. Dolayısıyla özel sektör yatırımlarına odaklı bir büyüme stratejisinin yerine özel sektör yatırımlarındaki istikrarsızlığı dengeleyecek büyük bir devletin olması gerektiğini ve politikanın merkezinde ise tam istihdamın olmasını savunur.

"Politika amacı olarak istihdam yerine yatırım ve ekonomik büyümeye vurgu yapmak yanlıştır. Tam istihdama sahip bir ekonominin genişlemesi kaçınılmazdır. Öte yandan büyümeyi sermaye yoğun özel yatırımları arttırma araçlarına bağlayan bir ekonomi büyümeyebilir dahası gittikçe gelir dağılımı eşitsizliğinin arttığı, teknik seçiminde verimsizleşen ve genel olarak istikrarsız bir performans gösteren bir ekonomiye dönüşebilir." (Minsky, 2008 (1986), s. 325).

Ekonominin istikrarının ve genişlemesinin merkezine tam istihdamı oturtan Minsky, etik bir politika seçişinden ziyade içinde istikrarsızlığı barındıran kapitalizmin bu yeni halini mümkün olduğunca istikrarlı kılabilmek adına yeni dönemin

yeni kurumlarını ve politikalarını önermektedir.<sup>7</sup> Bu anlamda önerisi özel sektörün istikrarsızlığını kapatabilecek büyüklükte bir devlet, bu anlamda daralma dönemlerinde artan harcamalarla açık veren ve genişleme dönemlerinde fazla veren bir bütçe, özel sektörün kârlarındaki dalgalanmaları sınırlandıracak bir vergileme sistemi ve finans sektörünün kurumlar ve politikalar ile düzenlendiği bütünlük arz eden yeni bir makro çerçevedir.

Minsky'nin özel sektörün yatırım istikrarsızlığını dengeleyecek büyüklükte bir devletin tam istihdamı politikanın merkezine koyması önerisi rasyonel ve büyüme/kalkınma garantili bir alternatiftir. Özel sektör yatırımları kar beklentisine ve finans piyasasının dengesizliklerine bağlı olarak değiştiğinden tam istihdam seviyesine özel sektör yatırımlarının canlandırılması yoluyla ulaşılmasını öngören neo-klasik sentezi gerçekçi bulmamıştır. Efektif talep yoluyla büyüyen ekonominin dinamiği yatırımlar ya da özel tüketim harcamaları olacaktır, Minsky yatırımların istikrarsızlığı nedeniyle özel tüketimin canlandırılmasını önemsemiş ve bunun ancak kar beklentisine bağlı olmadan hareket edebilme yetisine sahip devlet tarafından tam istihdam hedefiyle, gelir yaratmak yoluyla gerçekleştirilebileceğini düşünmüştür.

“Politika sorunu dengesizlik, enflasyon ve işsizlik sorunlarına yol açmayacak bir tam istihdam stratejisi geliştirmektir. Bu tür bir politika için temel anlayış, bir taban ya da asgari ücret belirleyerek firmaların uzun ya da kısa dönem kar beklentilerine bağlı olmayan sonsuz elastik bir emek talebi geliştirilmesidir. Yalnızca hükümet (devlet) kar beklentisinden sıyrılarak istihdam sunabileceğine göre, sonsuz elastik emek talebi devlet tarafından yaratılmalıdır.” (Minsky, 2008 (1986): 308).

Minsky, devletin tam istihdam sunması politikasını sürekli bir tampon stok istihdam olanağı olarak tasarlamıştır; tampon stok ekonomik daralma dönemlerinde genişleyecek ekonomik genişleme dönemlerinde ise küçülecektir. Sosyal refahı arttıracak işler yaratılarak özel sektörle yarışmayacak ama insana yaraşır bir ücret verilecek, böylece orta vadede hem ücret hem de fiyat istikrarı sağlanacaktır.

---

7 “Eşitsizlik ve atıllık acı da olsa bir ekonomik sistemin devamı için belli ölçüde eşitliğin ya da adaletin sağlanması gerektiğini söyleyen ne bilimsel bir kural ne de tarihsel bir deneyim mevcuttur. Ancak kapitalist bir sistem varlık değerlerinin ve istihdamın çöküş olasılığı ve enflasyon artışı tehdidi ve muhtemel spekülasyon arasında savrulacak sürdürülemez, özellikle de bu tehditler arada sırada gerçekleşiyorsa. Piyasa mekanizmasının iyi çalışması için ekonomik çevrimlerden kaynaklanan belirsizliği sınırlamamız ve böylece yatırımları yönlendiren beklentilerin sakın bir gelişim algısını yansıtmamasını sağlamamız gerekir.” (Minsky, 2008, s. 6).



### 2.3. Bir Kalkınma Stratejisi Olarak İstihdam Garantisi Politikasının Bugünü

İşsizlik bugün küresel ekonominin en yıkıcı sorunudur. Kriz öncesinde de 'işsiz büyüme' nedeniyle uygulanan politikaların yarattığı hayal kırıklığı ve alternatif arayışları en çok tartışılan başlıklardan biriydi. Yapısal işsizliğin kitleselleşmesi, iş bulma ümidini kaybeden uzun süreli işsizlerin payının hızla artışı çalışanları da güvencesizliğe ya da çalışan yoksullar olarak çalışmaya mahkum etmektedir. Krizle birlikte işsizlik ve yoksulluk dramatik noktalara ulaşmıştır, öyle ki krizin en önemli ve acilen üzerine eğilmesi gereken sonucu olduğu konusunda bir konsensüs oluşmuştur. IMF'nin ve DB'nin dahi krizin etkilerinin onarılması sürecinde devletin sorumluluk alarak istihdam yaratmasını ve aktif istihdam programlarını desteklemesini önerdiğine tanık olduk. Böylece önerileri her geçen gün hükümetlerin gündemi olma yolunda ilerleyen tam istihdamı savunan Post Keynesyen iktisatçıların da sesleri daha çok duyulmaya başlamıştır.<sup>8</sup>

İstihdam odaklı makro politikalar ya da istihdam programları içinde (tam) istihdam garantisi programları (son istihdam mercii (olarak devlet), iş garantisi, kamu hizmeti istihdamı)<sup>9</sup> hem evrensel ve sınırsız olmaları hem de tam istihdamı ve fiyat istikrarını sağlamak üzere tasarlanmaları açısından ayrılır. Devletin son istihdam mercii olarak tam istihdam garantisi vermesi özetle özel sektörde iş bulamayan herkese belirlenen ücret seviyesinden çalışma olanağı sağlayacağını ilan etmesidir.

Bugün Minsky'nin devletin son istihdam mercii olarak tam istihdam sağlama- sı yaklaşımını benimseyen ve geliştiren zengin bir literatür mevcuttur. Ortaklaştıkları noktalar üzerinden bu tür programlar anahatlarıyla şöyle tarif edilebilir (Wray 1998; Papadimitriou vd. 1998, Mitchell 2000, 2001; Tcherneva 2012, Forstater 2004, Harvey 1989).

1. Program çalışmaya hazır ve istekli olan herkese, ırk, cinsiyet, iş deneyimi ayırımı yapmadan iş olanağı sunmaktadır. Bu anlamda devlet tüm va-

---

8 Devletin tam istihdam sağlama için program önerileri için bakınız: The Employer of Last Resort (Wray 1998), Buffer Stock Employment (Mitchell 1998), Full Employment through Social Entrepreneurship (Tcherneva 2012c), Job Guarantee (Ginsburg 1997), Public Service Employment (Harvey 1989), and Green Jobs (Forstater 2004). 1990'ların ortalarından itibaren Levy Economics Institute of Bard College'da başlayan, Center for Full Employment and Price Stability'de ve Center For Full Employment and Equity'de devam eden çalışmalar tam istihdam politikasını geliştirme konusunda büyük katkı sağlamıştır.

9 Sırasıyla Employer of Last Resort (ELR), Job Guarantee (JG) or Public Service Employment (PSE) politikalarının türkçeleştirilmiş halleridir.

tandaşlarına iş sahibi olma hakkı vermektedir. Programa katılmak tercihe bağlıdır.

2. Kabul edilebilir bir asgari ücret belirlenecek, ücret sabit kalırken istihdam miktarı çevrimlerle ve özel sektörün istihdam kapasitesine bağlı olarak değişecektir.
3. Programın sağladığı istihdam miktarı ekonomik çevrimlerle ters yönlü olarak değişeceğinden stabilizör görevi görecektir. Örneğin belirlenen temel ücret-sosyal güvenlik paketi enflasyon için bir çıpa olacaktır. İstihdam artışı yaşanan ekonomik genişleme dönemlerinde programın sunduğu işlere olan talep azalacak devletin-toplam harcamalara olan katkısı düşecek yani deflayonist bir etkisi olacak; (istihdam azalışı yaşanan) daralma dönemlerinde ise deflasyonist ortam devletin istihdam programının genişlemesi nedeniyle artan harcamalar ile dengelenecektir.
4. Program kapsamında sunulan ücret fiili asgari ücret olacaktır. Genişleme dönemlerinde bu kamu istihdam havuzundan işçi istihdam etmek isteyen özel sektörün cazip olması için asgari ücretin üzerine bir miktar pirim eklemesi gerekecektir.
5. Program emek piyasasının en alt kesimini hedefler. Bir istihdam güvenesidir. Bu nedenle özel sektörle ve kamu istihdamının geri kalanıyla rekabet etmemelidir. Ancak kuşkusuz belirlenen asgari ücretin altında kalan kayıtdışı istihdam ile rekabet edecek, bu anlamda kabul edilemez istihdam koşullarının ortadan kalkmasında etkili olacaktır.
6. Bu tür istihdam, işsiz kaldığı için toplumdan dışlanmamış hala çalışan, dolayısıyla körelmeyen ve hatta çalıştığı süre içinde eğitim alan özel sektörün her zaman talepkar olabileceği bir işçi havuzu oluşturur.
7. Verilen ücret ve sosyal güvenlik insanca bir yaşam seviyesi sunmalı ve bunu yaparken aynı zamanda ücret ve fiyat stabilitesini de sağlamalıdır.
8. İstihdam garantisi programı işlerinde çalışan işçiler, daha sonraki işlerine hazırlanırlar ve bu anlamda faydalı aktivitelerde yer alırlar.
9. Önerilen işler kişinin topluma, hatta kendi yaşadığı bölgeye faydası olan üretken işler olmalıdır. Bu anlamda iş yaratmak adına üretken olmayan işlerin de yaptırılabilmesi önerisinden farklı bir yaklaşım benimsenir.
10. Program dahilinde sunulan işler özel sektörün sunmayı kârlı bulmadığı birçok alanda kimi zaman ise kesişen alanlarda kamu refahını arttıracak kamu hizmetleri olabilirler.

Tam istihdam garantisi programına mevcut neo-konservatif anlayış içinden bakıldığında en çok sorgulanan finansman sorununu ve programın olası enflasyonist sonuçlarıdır. Finansman sorunu böyle bir programın özellikle de hükümetlerin bütçe dengesini bu kadar önemseydiği bir dönemde nasıl finanse edileceğidir. Bu noktada iki farklı yaklaşım mümkündür. Teorinin ruhuna daha uygun olan ve daha radikal olan yaklaşım, yukarıda bahsedilen Lerner'ın fonksiyonel finans yaklaşımıdır. Yaşanan krizle birlikte konvansiyonel politikaların yaşadığı sarsıntı fonksiyonel finans yaklaşımını eskiye nazaran daha kabul edilebilir kılmıştır. İkinci finansman yaklaşımı ise bu politikanın bir ülke için maliyetinin ortaya konması ve bu politika ile birlikte artık ihtiyaç duyulmayacak çeşitli sosyal harcamaların maliyeti düşüldükten sonra bunun toplam GSMH'nın ne kadarına denk geldiğinin gösterilmesidir (Wray 2000). Program maliyetinin toplam harcamalar içindeki oranının veya GSMH'ya oranının yeterince küçük olduğu iddia edilebilir, ancak yeterince küçük bir miktar çıkmıyorsa o zaman ne kadar bütçe açığı yaratacağının, bunun göze alınıp alınamayacağıının cevaplanması gerekir.

Programların enflasyonist olup olamayacağı sorusuna ise yukarıda da açıklandığı gibi aksine enflasyonu stabilize edeceği iddiasıyla cevap verilmektedir. Ayrıca bu yaklaşımı savunanlar talep temelli enflasyondan, Keynesyen argümanlar çevresinde çekinmemekte, maliyet temelli enflasyon için ise devletin egzojen olarak belirlediği ücret seviyesinin tüm ücretler ve fiyatlar seviyesini yalnızca bir kereye mahsus olarak arttıracığını savunmaktadırlar. Bu durumda artan ücret maliyetleri sonucunda fiyatların bir kereye mahsus artması, sürekli bir fiyat artışı olmayışı nedeniyle enflasyon olarak tanımlanamaz, ki bu artış üretimin artmasıyla karşılanacaktır.

Bir başka eleştiri ise bu politikanın refah devleti politikalarını erittiği için hayatta kalabilmek için herkesi çalışmaya zorlayacağıyla ilgilidir. Program, insanca bir ücret seviyesinde iş önermektedir, çalışmak istemeyenler gönüllü olarak işsiz kalabilirler, isterlerse iş aramayı bu şekilde sürdürebilirler. Ayrıca tam istihdam programı çalışmaya engeli olanlar için yapılan düzenlemelere bir alternatif olarak tasarlanmamaktadır.

### **3. İstihdam Garantisi Programları Deneyimleri**

İstihdam garantisi programlarının tarihçesi oldukça eskiye dayanmakla birlikte "istihdam garantisi programları", "aş için iş", "devlet çalışma programları" gibi isimlerle anılan politikalar sıklıkla devletin kriz ve afet mağdurlarına yarımsal destek mahiyetinde sunduğu kurtarma projeleri olmuştur. Bunlar geçici acil müdahale kapsamında kullanılan, koşullar iyileşince ise kaldırılan program-

lardır. Ancak istihdam programlarının kalıcı bir makro politika olarak benimsenmesi tartışması da bu girişimlerin yanı sıra süregelmiştir.

Devletin istihdam yaratması politikası ABD, Hindistan, Güney Afrika, Arjantin, Etiyopya, Kore, Peru, Bangladeş, Gana, Kamboçya, Fransa gibi çok sayıda ülkede uygulanmıştır. Farklı koşullar ve amaçlar için uygulanan programlar; programa biçilen ömür, finansman yolları, alınan projelerin özellikleri, katılma koşulları, ademi merkezîyetçilik boyutu, ödemeleri, kurumsal düzenlemeleri, şeffaflık ve devletin sağladığı işlerin süresi gibi konularda çeşitlilik gösterir. Örneğin Kore’de ve Arjantin’de sırasıyla 1997 ve 2001 krizlerinin etkilerini hafifletmek için, Bangladeş ve Etiyopya’da yiyecek garantisi için, Güney Afrika’da apartheid sonrası dönemde en zor dönemde olan kesimlere istihdam sağlayarak yoksullukla mücadele etmek için, Hindistan-Maharashtra’da ise 1970’lerden bu yana mevsimsel ve diğer nedenlerle yaşanan işsizliği gidermek için sürekli olarak devletin istihdam sağlaması programları uygulanmıştır (Antonopoulos, 2007, ss. 8-9). Devletin istihdam yaratması programlarının en kapsamlı örneklerinden bazılarını tartışarak uygulamalar üzerinden yaklaşımın olumlu ve olumsuz yanlarını değerlendirmek anlamlı olacaktır.

### **3.1. A.B.D. New Deal Kamu İstihdamı Politikaları**

Belki de en çok bilinen ve teorik açıdan yol açıcı ilk örnekler Keynes’in önerisiyle ABD’de Büyük Bunalım’dan çıkış için uygulanan istihdam programlarıydı. Büyük Bunalım öncesinde eksik istihdam ve atıl kapasiteler durumunun piyasaların işleyişinin genel hali olduğunu tam istihdamda dengenin oluşmasının ise bir istisna olduğunu söyleyen Keynes, Büyük Bunalım ile doğrulanmış oldu. ABD Bunalımdan çıkış politikası olarak 1933’te Roosevelt tarafından uygulanan New Deal programında %25’lere varan işsizlikle devletin doğrudan istihdam yaratması yoluyla mücadele edilmiştir. Program kapsamında çevre düzenlemesi ve altyapı projelerinde istihdam sağlanmış ve işsizliğin belirgin oranda azalması sağlanmıştır. Keynesyen iktisadın Büyük Bunalım’dan çıkış politikalarını üretmesinin ardından 1970’lere dek süren itibarlı döneminde devletin istihdam sağlaması programları politik nedenlerle sürdürülemediği olsa da çalışan kesimlerin gelir elde etmesi dolayısıyla istihdamın ve ücretlerin artışı bir maliyet unsuru olarak görülmemiş aksine ekonomiyi canlandıracak efektif talebin temel dinamiği olarak görülmüştür.

İstihdam Geliştirme İdaresi (The Works Progress Administration-WPA, 1935-1943) New Deal kapsamında uygulanan istihdam programlarının (Federal Acil Yardım Yönetimi-The Federal Emergency Relief Administration-FERA 1933-

1935;<sup>10</sup> İnşaat İşleri İdaresi-The Civil Works Administration-CWA, 1933-1934<sup>11</sup>) içinde en kapsamlısıydı. Bunalım yıllarında 50 milyona yaklaşan işgücünün 1.4 ila 4.4 milyonu her ay bu programlarda çalışmak üzere işe yerleştiriliyordu. Etkin olmama, uydurma işlere kaynak aktarma, yolsuzluk gibi suçlamalara maruz kalan programlar kaldırıldıktan sonra istihdam programları 1970'lerde daha sınırlı projeler olarak yeniden gündeme gelmiştir. Ancak Keynesyen düşüncenin gerilediği 1970'lerin sonunda kaynakların devlet istihdamından çekilip özel sektöre aktarılmasıyla zayıflayan programlar son olarak 1981'de R. Reagan'ın Başkan'lığıyla birlikte bir yıl içinde sonlandırılmıştır (Rose, 2009, ss. 1-2).

ABD 2007 krizi sonrasında bir kez daha kriz sonrası toparlanma politikalarıyla birlikte devletin istihdam yaratma sürecinde aktif rol oynamasını tartıştı. 1930'larda 'kitlelerin alım gücünü arttırmayı' hedefleyen politikaların, yatırımları arttırmak umuduyla sermaye kesimine yapılan vergi indirimleri sonucunda yaratılan refahın toplumun diğer kesimlerine de sızacağı beklentisinden çok daha istikrarlı bir seçenektir (Rose, 2009, s. 5). Devletin son kredi mercii (lender of last resort) rolünü üstlenerek finans piyasasını kurtarmaya harcadığı meblağı kat be kat altında bir maliyetle krizle birlikte ortaya çıkan istihdam krizini son istihdam mercii olarak (employer of last resort) çözebileceğini söyleyen tam istihdam savunucusu iktisatçılar, Obama yönetimine açık mektup yazarak yeşil, eşitlikçi ve istikrarlı bir kalkınma için politika danışmanlığı yapma önerisi sundular. Bildiri 214 Amerikalı, 259 uluslararası iktisatçı tarafından imzalandı ve iktisat dünyasında oldukça geniş ilgi gördü. İnisiyatifin böyle bir programın ABD için günümüz şartlarında nasıl tasarlanması gerektiğine dair çalışmaları ve bu yolda ilerleyebilmek için kurumsal ağlarla ile iletişimleri sürüyor.<sup>12</sup>

### **3.2. Arjantin-Plan Jefes y Jefas de Hogares**

Neoliberal politikaların başarılı örneklerinden biri olarak görülen Arjantin, 2001'de tarihinin en sert krizini yaşadı. Kriz öncesinde de pek parlak olmayan işsizlik %21'e yükseldi. Kriz sonrasında sokağa taşan protestolar sonucu ekono-

---

10 İhtiyacı olanlara acil destek vermek üzere tasarlanmış olan program 'iş yardımı' ağırlıklıydı. Yerel yapı işlerinin yanında kullanım amaçlı üretim alanları olan behçeler, dikiş atölyeleri, boş fabrikaların üretime geçirilmesi gibi alanları içeriyordu. İş yerine direkt para transferi çalışma gücünü olanlara veriliyordu.

11 Programda çalışan 4 milyon işçi iki yıldan az bir sürede 12 milyon fit kanalizasyon borusu döşemiş, 255 bin mil yol; 40 bin okul, 3700 oyun alanı ve bine yakın havaalanı inşaatına büyük katkıda bulunmuşlardır.

12 Daha fazla bilgi için bkz [www.economistsforfullemployment.org](http://www.economistsforfullemployment.org).

mi bakanı ve Başkan De la Rúa istifasını verdi ve geçici Başkan talep edilen istihdam programını kabul etti. Son istihdam mercii olarak devletin iş garantisi vermesi modeli ABD'den örnek olarak tasarlanan 2002 Nisan'ından itibaren yürürlüğe giren bu program, işsiz hane reisine 4 saatlik emeği karşılığında ayda 150 pezo ödüyordu. Bu programdan faydalanabilmek için hane içinde 18 yaşın altında fertler, bakıma muhtaç yaşlılar, engelliler ya da hamile bir kadın bulunması şartı aranmaktaydı. Her aileden bir kişinin programa katılmasına izin verilmekteydi (Tcherneva 2012).

Uygulamaya girmesinden itibaren 2 milyon iş yaratmış olan bu program nüfusun %5'ine, işgücünün ise %13'üne istihdam sağlamıştır. GSMH'nın %1'ine denk gelen program bütçesi, Arjantin para biriminin bağımsızlığını sağlayıp, borçları hakkında moratoryum ilan ettikten sonra finanse edilebilmiştir. Programın uygulanışına yukarıda bahsedilen istihdam garantisi programı özelliklerini ne ölçüde karşıladığı açısından baktığımızda ideal formundan uzak olmakla birlikte önemli bir örnek olduğunu görüyoruz. Jefes, her ihtiyacı olana iş sağlayamamış olsa da tüm çalışanlar mevcut özellikleri ve kimlikleriyle programa kabul edilmiştir. Emek piyasasının ve gelir dağılımının en alt kesimini hedeflemiş ve bu kesime istihdam sağlamıştır. Hane reislerini istihdam edilmesi şartına karşın programa hane reisi erkek olsa dahi hane içindeki karar doğrultusunda daha çok kadınlar başvurmuş, katılanların 3:4'ünü kadınlar oluşturmuştur.

Program çevrimlerle birlikte hacmi değişen bir işgücü havuzu olarak çalışmamıştır, çünkü ekonomi genişleme dönemine girer girmez program kesintiye uğratılmış, program dahilindeki ağırlıkla niteliksiz kadın işgücü yeniden evine dönmek zorunda kalmıştır. Jefes bir ücret tabanı oluşturmuş, programdan ayrılarak özel sektörde işe alınanların %93'ü Jefes ücretinin üstünde bir ücret almıştır (Tcherneva, 2012, s. 11). Oldukça önemli olan bir başka etkisi ise enformel istihdamı formelleştirmesi olmuştur. Yaratılan işler daha çok sosyal hizmetler niteliği taşıyan, ve kendi komünitelerine dönük işler olmuştur; yoksul bölgelerde açılan hayır mutfaklarında, aile yardım merkezlerinde, kütüphanelerde, çocuk ve yaşlı bakım merkezlerinde, özellikle yoksul bölgelerin ihtiyaçlarına cevap veren işler yaratılmıştır. Programın sonuçları yoksulluğu azaltması, işsizlerin ve yoksulların kendilerini faydalı hissetmelerine, toplumdaki dışlanmak yerine aktif üyeler olarak çalışmalarına yol açması itibarıyla olumlu olmuştur. Özellikle programa katılan kadınların bakım yüklerinin sosyalize olmasına, kadınların gelir ve mülk sahibi olmasına neden olarak özgüvenlerinin artmasına yardımcı olması olumlu sonuçlarındandır. Ancak program, emek piyasasının geri kalanı ile alışveriş içerisinde olamamış, uzun vadeli olamadığı ve yeterli kaynak yaratılmadığı için etkileri sı-

nırlı kalmış, yaratılan bu işler 'düşük/kalitesiz işler' olarak görülmüştür. Dolayısıyla program, yoksulluğu hafifletici ve yöntem olarak insanların becerilerini geliştiren, sosyal fayda yaratan işlerde kendilerini işe yarar hissetmelerini sağlayan bir program olmasına karşın daha yapısal çözümler üretememiş emek piyasasının geri kalanından kopuk kalmış, sürekli ve normal bir işe geçiş için bir basamak oluşturamamıştır (Tcherneva ve Wray, 2005; Tcherneva, 2005).

### ***3.3. Hindistan: Ulusal İstihdam Garantisi Sözleşmesi (2005 National Rural Employment Guarantee Act-NREGA)***

Hindistanda 1972-1973'te uygulanmaya başlanan Maharashtra NREGA'nın ilk halidir ve 20 yılı aşkın bir süredir yürürlüktedir. İstihdam garantisi sağlayan programlar içinde dünyadaki en büyük programdır ve teknik olarak sürekli olan tek programdır. 'iş hakkı' ve 'yiyecek hakkı' üzerinden yürütülen kampanyalar devletin istihdam yaratması politikası ile birleşmiş, program genişletilerek, 2005 Ulusal İstihdam Garantisi Sözleşmesi ile ülke genelinde yeniden kurgulanmıştır. Böylece Hindistan, vatandaşlarına iş hakkını yasal olarak tanıyan ilk ülke olmuştur (Antonopoulos, 2007: s. 34). Program, yoksul kırsal kesim işçilerine her yıl 100'er gün el emeğine dayanan işlerde çalışmalarını karşılığında asgari ücret ödeme taahhütünde bulunmaktadır. Devlet, kendisine yazılı iş talebi yapıldıktan sonra 15 gün içinde en fazla 5 km mesafe içinde bir iş önerisi yapılması yükümlülüğü altına girmekte bunu gerçekleştirmediği durumda asgari ücretin üçte birini ödeyeceğini söylemektedir. Yaratılan işler genelde tarım, altyapı, ağaçlandırma, yol yapımı gibi alanlardadır.

Programın hiç azımsanamayacak olumlu sonuçları olmuştur:

- i) Asgari ücret seviyesinde geniş ölçüde istihdam yaratarak tarım sektöründeki ücret seviyesini yükseltmiştir.
- ii) Cinsiyet, ırk ayırımı yapmaksızın herkese eşit ücret ödemesinin sonucu olarak emek piyasasının katmanlılığını azaltmıştır.
- iii) Mevsimsel ücret dalgalanmalarını azaltmıştır.
- iv) Tarım işçilerinin pazarlık pozisyonlarını güçlendirmiştir,
- v) Yoksulların iş talebini bir hak olarak isteyebilmelerini sağlamış ve devlet bu taahhülle yoksulları siyasal olarak tanıdığını ilan etmiştir (Hirway ve Terhal, 1994; Gaiha, 2003).

Ne var ki kırsal istihdamın, ekonominin genel kalkınmasına entegrasyonu için üç konu önemlidir: i) ademi merkezietçi planlama, ii) bölgesel ademi merkezietçi planlamanın diğer ülke genelinde uygulanan politikalarla bütünlük için-

de olması, iii) makroekonomik sonuçlarının diğer makro programlarla desteklenerek dengelenmesi. Ademi merkezîyetçi planlama hem mevsimsel tarım işsizliğinin her bölgede farklılık göstermesinden hem de yaratılan projelerin o bölge halkının ihtiyaçlarını karşılaması açısından önemlidir. Bhaduri (2005), Onurlu Kalkınma olarak tarif ettiği Hindistan için önerdiği makro programda tam istihdam politikalarının tasarlanmasından denetimine ademi merkezîyetçi bir sistem ile hem makroekonomik göstergelerin iyileşeceğini hem de yoksullukla, yoksulları siyasi ve ekonomik olarak içeren bir yaklaşımla mücadele edileceğini ileri sürmüştür. Kuşkusuz bölgesel politikalar tasarlanırken ülke genelindeki istihdam programlarını gözetmeli, alanların çakışmasına, amaçların çelişmesine ve kaynakların israfına neden olacak planlama hatalarından kaçınılmalıdır. Programın büyüklüğüyle paralel olarak makro ekonomik sonuçları da değişecektir, genel ücret seviyesini belirleme, fiyat seviyesi üzerinde etkileri ya da programın finansmanı açısından uygulanan istihdam politikasının bütünlüklü bir makro ekonomik yaklaşımla desteklenmesi gerekir.

Ancak programın hem planlamasında hem de uygulanmasında bu kaygıların ve bütünlüklü bakış açısının hayata geçtiğini söylemek güç. Programların planlanma sürecinde bölge halkının isteklerinin ve ihtiyaçlarının pek dikkate alınmadığı, programların aşağıdan yukarı değil, tepeden inme bir yaklaşımla tasarlandığı görülmüştür. Yoksulların planlama ve haklarına sahip çıkmaları bir yana çoğunlukla yoksullara ulaşmakta zorluklar yaşanmaktadır. Kasabalardaki sosyo-ekonomik yapı son derece hiyerarşiktir ve bu hiyerarşiden kaynaklanan güç ilişkileri yoksulların bu programlara katılabilmesini büyük ölçüde kısıtlamaktadır. Kırsal elit, yoksulların güç kazanmasında bir çıkar görmedikleri için, devlet yoksullara ulaşmak için özel stratejiler geliştirmedikleri sürece program işlevsiz kalmaktadır. Hirway (2006), sadece nüfusun %25'inin program koşulları hakkında gerekli bilgiye sahip olduğunu, en yoksul kesimlerde yaşayanların sadece %20'sinin programa kayıt olduğunu ve %5'inden azının program dahilinde çalıştığını göstermektedir.

Programlardan haberdar olan ve haklarını bilen yoksul kesim ise haklarının gasp edilmesi karşısında seslerini çıkarmakta zorlanmaktadır. Yaşanan sorunlar yoksulların sadece gelir açısından yoksul değil haklarını talep etmek açısından da son derece güçsüz olduklarını ve yasal hak olarak verildiği durumda dahi siyasi katılımın sağlanmasının zorlu bir süreç olduğunu ortaya koymaktadır. Hirway (2006) çalışanların %60'ının söz verilen asgari ücreti alamadıklarını, ayrıca iş taleplerini yerel görevlilerin yazılı olarak almaktan imtina ederek taahhüt edilen 15 gün içerisinde iş önerilmemesi durumundaki ödemedeki kaçındıklarını saptamış-



tır. Bunlar, iyi bir denetleme mekanizmasının geliştirilmemiş olmasının ve yolsuzluğun yerel hiyerarşik yapılar içerisinde işleyişini sürdürmesinin sonuçlarıdır.

Bhaduri (2005) yolsuzluk ve bu tür hak gasplarının önüne geçmek için denetleme mekanizmasının da ademi merkezîyetçi ve bizzat program katılımcılarının güç sahibi olduğu bir şekilde tasarlanmasını savunur. Bunun için ekonomik anlamda projelere bölgesel özerklik ve sorumluluk vererek, yerel yöneticileri merkezin isteklerini yerine getiren memurlar olmaktan çıkarıp faaliyetlerinin sorumluluğunu ve hesap verebilirliğini üstlenen aktif sorumlulara dönüştürmek gerektiğini savunur. Bilgi alma hakkı ile önemli bir adım atıldığını söyleyerek tüm bütçenin her zaman denetlemek isteyenlere açık olmasının yasayla garanti altına alınmasını sağlayarak yolsuzluğun geriletilmesini önerir. Bu programlara getirilen etkin olmama ve projelerin başarısının denetimi eleştirilerini ise projeleri çalışan kişilerin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde onların belirlemesi sağlanırsa, projeden faydalanıcılar olarak bir öz denetim mekanizması yaratılabileceğini ileri sürmüştür (Bhaduri, 2005, s.100-104).

#### **4. Değerlendirme ve Sonuç**

Geniş kitlelerin yaşamını idame ettirmek için emeğini satmaktan başka bir seçeneğinin olmadığı bir ekonomik sistemde işsizlik yaşamsal bir sorundur. Bu anlamda devletin tam istihdam sağlaması politikası sistem içinde önerilebilecek en iyi seçenektir. İstihdam yaratmayan büyüme ve finansallaşmanın yarattığı sistemik istikrarsızlık emek kesiminin güvencesiz bir işgücü piyasasında gittikçe şiddeti artan krizleri ilk elden ve en yakıcı şekilde yaşamasına neden olmaktadır. Emek piyasasındaki bu acımasız aşağı doğru yarış; çalışan yoksullar, uzun dönem işsizliğin artan payı ve iş bulma ümidini kaybedenlerin artması liberalizmin vaatlerinin çöküşüne işaret etmekte, bu gidişatın yönünü değiştirecek alternatiflerin aciliyetini ortaya koymaktadır.

Devletin bir hak olarak herkese kabul edilebilir bir ücret seviyesinden iş sağlaması bugün ülkelerin seçeneklerini sıkıştırdığı konvansiyonel yaklaşımın dışında kaldığı için, küreselleşme sürecinde ortalamanın dışına çıkmamanın maliyetli olacağı korkusuyla bakanlar için fazla radikal bir öneridir. Ne var ki 2007 Küresel Finans Krizi ile birlikte dışa açık büyüme modelinin yarattığı aşırı bağımlılıktan, finans piyasalarının dereğülasyonuna dek konvansiyonel politikanın temel taşları en yetkili ağızlardan eleştirilmiş, yeni arayışlara girilmiştir. İşsizlik ve artan eşitsizlik, Küresel Krizin en önemli sonucu olarak kabul edilmiş ve uluslararası raporların hemen hepsinde aktif istihdam politikaları özellikle de devletin bizzat istihdam yaratması vurgulanmıştır (örn. DB 2011; UÇÖ 2011, 2013).

İşsiz olan herkesi, özellikleri ne olursa olsun program dahiline alıp, uygun bir işe yerleştirme ve de/ ya da eğitim vererek meslek sahibi olmasını sağlama sorumluluğunu devletin alması sosyal sonuçları açısından düşünüldüğünde büyük fark yaratacaktır. İşsizlik sadece gelir kaybı değildir, işsizliğin maddi sonuçlarının yanında psikolojik, geleceğe dönük ve sosyal sonuçları vardır. Güvencesizliğin ve hem nitel hem nicel esnekleşmenin vardığı nokta nedeniyle işi üzerinden kişinin kendini tarif etmesi hızla güçleşse de, modern dünyada kişinin ne iş yaptığı kimliğidir, sosyal statüsünü ve sosyal-siyasal yaşama katılımını, haklarına sahip çıkma pratiğini belirler. Ayrıca 'İşsiz olmak' kendi başına yeni bir iş bulma sürecinin önünü tıkamaktadır, zira işsiz kalınan süre iş deneyimini eskiten, silen bir dönemdir ve bu işverenin bakış açısından da böyledir. Eriksson ve Rooth (2014) işverenlerin işsiz kalınan 9 ay süreyi 4 yıllık iş deneyiminin kaybına eşit gördüğünü ortaya koymuştur. Bu anlamda aslında istihdam garantisi kişilerin sosyal, ekonomik ve siyasal katılımının sürekliliğini sağlamakta, daha üretken ve demokratik bir toplum için temel oluşturmaktadır.

İstihdam garantisinin kuşkusuz emek piyasasının üzerinde son derece önemli etkileri olacaktır. İstihdam garantisi programında olanların ücret seviyesi efektif ve legal asgari ücret seviyesi olacaktır; hem enformel sektördeki ücret haddinin hem de mevcut asgari ücretin ne denli düşük ve kişileri çalışmalarına rağmen yoksulluktan kurtarmayan ücret seviyeleri olduğu düşünüldüğünde asgari yaşam koşullarını sağlayacak bir istihdam garantisi ücreti genel ücretler seviyesini arttıracaktır. İkinci olarak ise, böyle bir uygulama en azından kendi uygulama alanında tam anlamıyla, ama emek piyasasının geri kalanında da etkilerinin yansımaları nedeniyle, ücret farklılıklarını azaltarak daha entegre olmuş bir emek piyasası ve daha dengeli bir gelir dağılımı yaratacaktır. Tam istihdam garantisi altındaki işçiler; cinsiyetlerinden, etnik kökenlerinden vs. bağımsız olarak programa kabul edileceğinden emek piyasasındaki katmanlı yapının çözülmesinde ve ayırımcılığın azalmasında büyük rol oynayacaktır. Herkes aynı ücret karşılığında çalışacağından, ayırımcılıktan kaynaklanan ücret farklılıklarının erimesi yönünde bir süreç başlayacaktır. İstihdam garantisi, mevsimsel dalgalanmaların ivmesini de sınırlandıracaktır. Ayrıca bu tür bir uygulama göç olgusunu da sınırlandıracak, asgari ücret seviyesinde iş bulma olanağı göç veren yerde de olduğu için iş aramak amacıyla göç etme motivasyonu zayıflayacaktır.

Uygulanan kamu istihdamı garantisi programlarına baktığımızda, Post-Keynesyen ekolden gelen bazı iktisatçıların önerdiği haliyle makroekonomik yapının yeniden tasarlanmasına, istikrarın ve büyümenin merkezine istihdamın konmasına dayanan bir tam istihdam garantisi politikası uygulaması olmadığını görüyo-

ruz. Teorik olarak önerilen haliyle uygulanmamakla birlikte daha sınırlı uygulamaları açısından ise çeşitlilik gösteren zengin bir deneyim birikimi var. Uygulanan istihdam garantisi programları hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkelerde emek piyasasının alt katmanlarında yer alan işsizlere iş olanağı sunmakla birlikte amaçları itibariyle farklılaşmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, programlar daha çok durgunluk dönemlerinde bir emniyet simidi işlevi görürken; az gelişmiş ülkelerde, bu ekonomilerin kalkınmışlık seviyesi ve yapısal sorunlarından dolayı işsizlik veya gizli işsizlik yaşayan yoksullara istihdam garantisi sunma ve topluma dahil etme amacı taşıyan uzun dönemli bir yoksullar-yanlısı (pro-poor) büyüme stratejisinin başlangıcı olarak görülmektedir. Ülke deneyimleri programların sınırlı ve geçici yapısı nedeniyle bir yoksullukla mücadele programının ötesine gidilemediğini ortaya koymakla birlikte yoksullukla mücadele seçenekleri arasında istihdam programları katılanlara beceri, özgüven, sosyal yaşama katılma ve hak ettikleri parayı almış olma tatminini vermesi açısından nakit transferi programlarına göre daha tercih edilir sonuçlar doğurmaktadır.

Hem insan odaklı yaklaşım hem de finansal kapitalizm içinde mümkün olduğunca istikrarlı bir makro kalkınma stratejisi; istihdamı merkeze koyan, devletin sadece küçük bir finans kesiminin kollayıcısı olma rolünden sıyrılıp geniş kitleler adına piyasaya müdahil olduğu, serbest piyasa ekonomisinin sınırlarının yeniden tarif edildiği büyük bir paradigma değişikliğini gerektirmektedir. 2007 Küresel Finans Krizi sonrasında ortaya çıkan bu yöndeki eğilimler bir kez daha ertelenmiş görünüyor. Bu tartışmalar bir süre için daha ötelense dahi yakında yeniden gündeme gelecektir zira işsizlik, yoksulluk ve eşitsizlik daha da büyük bir yıkımla kendini ortaya koyacaktır.

## Kaynakça

- Antonopoulos, Rania (2007): The Right to A Job, The Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies From A Gender Perspective, Working Papers// Levy Economics Insitute, No: 516
- Bernanke, Ben S., Thomas Laubach, Adam S. Posen and Frederic S. Mishkin. (1999): Inflation Targeting: Lessons from the International Experience. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beveridge, William H. (1945): Full Employment in a Free Society. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc.
- Bhaduri, Amit ve Stephen Marglin (1990): Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis for Contesting Political Ideologies. Cambridge Journal of Economics 14, ss. 375-393.
- Bhaduri, Amit (2005): Development with Dignity: A Case for Full Employment, National

- Book Trust, Hindistan.
- Bhaduri, Amit (2008): Growth and Employment In the Era of Globalization: Some Lessons From The Indian Experience. ILO Asia-Pacific Working Paper Series
- Dünya Bankası (DB) (2011): The Jobs Crisis, Washington D.C.
- Economists for Full Employment (2009): US. Based Petition In Support of The Obama Administration's Job Creation Initiative, [http://www.economistsforfullemployment.org/public/us\\_petition/petition.htm#text](http://www.economistsforfullemployment.org/public/us_petition/petition.htm#text)
- Eriksson, S., and D.-O. Rooth (2014): "Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment." *American Economic Review*, 104(3), ss. 1014-1039.
- Epstein, Gerald (2003): Alternatives to Inflation Targeting Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth: A Brief Research Summary, PERI, Working Paper 62.
- Epstein, Gerald (2008) An employment targeting framework for central bank policy in South Africa, *International Review of Applied Economics*, 22: 2, 243-258,
- Epstein, G. and Erinc Yeldan (2008): Inflation targeting, employment creation and economic development: assessing the impacts and policy alternatives, *International Review of Applied Economics* Vol. 22, ss. 131-144.
- Forstater, Mathew (2004): Green Jobs: Addressing Critical Issues Surrounding Environment, Workplace and Employment, *International Journal Environment, Workplace and Employment*, Vol. 1 No1, ss. 53-61.
- Harvey, Philip. (1989): *Securing the Right to Employment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hirway, Indira, (2006): "Enhancing Livelihood Security Through The National Employment Guarantee Act-Toward An Effective Implementation of the Act", Levy Working Paper No 437.
- Hirway, Indira ve Piet Terhal, (1994): *Towards Employment Guarantee in India*, Sage Publications, Yeni Delhi.
- Kaboub, Fadhel (2007): Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 498.
- Keynes, J. M. (1980): Activities 1940-46. *Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*. Volume XXVII of *Collected Works*, D. Moggridge (ed.), London, UK: Macmillan.
- Keynes, J. M. (1981): Activities 1922-29. *The Return to Gold and Industrial Policy: Part II*. Volume XIX of *Collected Works*, D. Moggridge (ed.), London, UK: Macmillan
- Lerner, Abba (1943): 'Functional Finance and the Federal Debt' *Social Research* 10 (1), ss. 312-317
- Mitchell, Willam F. (1998): "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment." *Journal of Economic Issues* 32(2): 547-556.
- Minsky, H. P. (2008): *Stabilizing an unstable economy*. New York, McGraw-Hill.
- Papadimitriou, Dimitri B., Mathew Forstater, and L. Randall Wray (1998): "Toward Full Employment Without Inflation: The Job Opportunity Program." *The Levy Econo-*

- emics Institute of Bard College, Report 8(3): 5–8.
- Pierson, John H. G.(1941):Full Employment. New Haven, CT: Yale University Press.
- Pierson, John H. G (1964):Insuring Full Employment: A United States Policy for Domestic Prosperity and World Development. New York: The Viking Press.
- Pollin, R., G. Epstein, J. Heintz, and L. Ndikumana. (2006):An employment-targeted economic program for South Africa. Northampton, MA, Edward Elgar.
- Rose, Nancy (2009): ‘Lessons from the New Deal Public Employment Programs’, Monthly Review, Vol. 61, Issue 05. <http://monthlyreview.org/2009/10/01/lessons-from-the-new-deal-public-employment-programs/>
- Tcherneva, Pavlina and L. Randall Wray (2005): “Is Argentina’s Jefes de Hogaran Employer of Last Resort Program?” Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper 43
- Tcherneva, Pavlina (2005): “Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina’s Jefes-Program.” Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper 41
- Tcherneva, Pavlina (2012): Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort As An Institution For Change, Working Papers// Levy Economics Insitute, No: 732.
- Tcherneva, Pavlina (2014): Full Employment: The Road Not Taken, Working Papers// Levy Economics Insitute, No: 789.
- Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) (2011): The Global Crisis; Causes, Responses and Challenges, Geneva.
- Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) (2013): Global Employment Trends 2013: Recovering from A Second Dip, Geneva.
- Wernette, John Philip. (1945): Financing Full Employment. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wray, Randall (1998). Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability.Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Wray, Randall (2000): The Employer of Last Resort Approach to Full Employment, Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper, No: 9