



Atıfta Bulunmak İçin / Cite This Paper: Özdemir, D. (2019). “İşsizliğin Azaltılmasında Kamusal Bir İstihdam Modeli Olarak Nihai İşveren Programı”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(3): 2539-2558.

Geliş Tarihi / Received Date: 01.10.2018

Kabul Tarihi / Accepted Date: 19.03.2019

Arařtırma Makalesi

İŞSİZLİĞİN AZALTILMASINDA KAMUSAL BİR İSTİHDAM MODELİ OLARAK NİHAİ İŞVEREN PROGRAMI

Dr. Öğr. Üyesi Dicle ÖZDEMİR

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

dicleozdemir@mu.edu.tr

ORCID ID: 0000-0002-7594-1054

Öz

Bu çalışmanın amacı, Hyman Minsky'nin fiyat istikrarı altında tam istihdama nasıl ulaşılabileceğine dair bir heterodoks politika önerisi olan devletin nihai işveren olma politikasını değerlendirmek ve bu yaklaşımın avantajlarını ve dezavantajlarını temel teorik çerçevede tartışmaktır. Program, hükümet tarafından finanse edilen ve iş arayan, ancak iş bulamayan ve kamu sektörü projelerinde çalışmaya hazır olan tüm işsizlerin işe alınarak sıfır işsizlik elde etmeyi amaçlayan bir kamu istihdam politikasıdır. Bu nedenle, bu çalışma, programın etkilerini analiz etmek için kavramsal bakış açısının kısa bir analizi ile başlamaktadır ve bunu yine bu programın sabit fiyat kuralı üzerinde çalışan bir tampon stok mekanizması olarak nasıl çalıştığı üzerine odaklanan bir analiz izleyecektir. Bu tür bir politika özellikle Türkiye gibi işgücünün çoğunluğunun gayri resmi sektörlerde sosyal güvence olmaksızın çalışmak zorunda kaldığı ülkeler için kritik öneme sahiptir zira etkin bir nihai işveren programı altında çalışmanın sosyal yardım ve güvenliğe katkı sağlayacağından ve yoksul kesim açısından işgücü piyasalarının etkinliğini arttıracığından şüphe yoktur.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İstihdam, Post Keynesyen, Nihai İşveren

EMPLOYER OF LAST RESORT AS A PUBLIC EMPLOYMENT PROGRAM TO REDUCE UNEMPLOYMENT

Abstract

This paper objective is to assess Employer of Last Resort (ELR) program, a heterodox policy recommendation by Hyman Minsky on how full employment could be reached under price stability by governments, and discuss basic theoretical frameworks in order to facilitate capturing advantages and disadvantages of this approach. The program is a public-employment policy funded by government that aims to achieve zero unemployment by recruiting all (unemployed) workers who are willing and able to work but cannot find a job and ready to work in public sector projects. For this reason, the article begins with a brief analysis of conceptual perspective to analyze the implications of ELR, followed by an analysis on how this program operates as a buffer-stock mechanism operating on a fixed price/floating quantity rule. This kind of policy is crucial especially for developing countries as Turkey where the majority of labor is in the informal sector with no social protection and there is no doubt that working under an ELR program would contribute to social assistance and security and to making labor markets work more effectively for the poor.

Keywords: Unemployment, Employment, Post Keynesian, Employer of Last Resort

1. GİRİŞ

Ekonominin her zaman tam kapasitede çalıştığı düşüncesinin hâkim olduğu ortodoks yaklaşımda enflasyon problemi de ekonominin arz ve talep güçlerini dengeleme meselesi olarak kabul edilir. 90'lı yıllarda serbest piyasa politikaları ekonomik ve finansal serbestleşme ve küreselleşmenin teorik omurgasıydı. Ancak son yıllarda sık yaşanan finansal krizler ve sonrasında meydana gelen stagflasyon süreçleri dünya ticaret hacmini azaltıp işsizlik maliyetlerini de çok yükselttiğinden istihdam sorunu kronik bir sorun haline gelmiştir. 1970'lerde ABD'deki kriz ortamını tanımlamak için kullanılmış olan stagflasyon kavramı, bir ekonomide enflasyon ile durgunluğun aynı anda gerçekleştiği dönemleri ifade etmek için kullanılır. Buna göre, kâr oranı düştüğünde sermaye birikimi ve büyüme duracak ve böylece ekonomi uzun dönemde bir durgunluk sürecine girecektir.

Temelleri Keynesyen, Kartalist ve Lerner'in fonksiyonel maliye teorisine dayanan Modern Para Teorisi savunucuları, hükümetlerin Lerner tarafından belirlenen fonksiyonel maliye kurallarını izlemesi gerektiğini savunurlar (Wray, 1998: 75-77). Yine teorik altyapı itibarı ile Lerner'in fonksiyonel maliye teorisine dayanan nihai işveren programı savunucuları, hükümetin her zaman program için ödeme yapacak mali kapasiteye sahip olduğunu savunurlar.¹Lerner, sağlam kamu maliyesi prensibini reddederek kamu bütçesinin sadece geleneksel tahsis görevlerini yerine getirmesi değil, aynı zamanda ekonominin döngüsel eğiliminin istikrara kavuşması sorununu da dikkate alması gerektiğine ve kamu maliyesinin sistemin uzun dönemli işleyişine dayanması gerektiğine inanıyordu. Para, devletin harcamalar yaparak yarattığı bir şeydir ve hükümetin kendi parasını halktan “ödünç” alması gerekmez; aksine sistemden para çekmek ve tasarruf sahiplerine alternatif faizli tahviller vermek için “borç alır”. İşsizlik ise sadece “hükümet harcamaları özel tasarruflara göre yetersiz olduğu için” gelişir (Aktaran Kaboub, 2007a: 8-10). Devlet, mal ve hizmet satın almak için, yine tek tedarikçi olarak, para harcadığında özel sektöre vergi yükümlülüklerini karşılamak, tasarruf etmek ve işlem dengelerini korumak için gereken miktarda para sağlamış olur. Mantık ortodoks görüşten oldukça farklıdır; tam kapasite ve tam istihdam hükümet ve merkez bankaları için nihai hedefdir. Hükümetin harcamaları finanse etmek için vergilere de ihtiyacı yoktur; hükümetin ihtiyacı olan sadece değerini koruması için kendi yarattığı paranın toplum tarafından talep görmesine ihtiyacı vardır. Dolayısı ile para ihracı bağlamında tekel konumundaki devlet için bu konuda hiçbir finansal kısıtlama yoktur (Lerner, 1943: 40-43,

¹ Abba Lerner'in fonksiyonel maliye yaklaşımında asıl hedef tam istihdam ve fiyat istikrarının eşanlı olarak sağlanabilmesidir ve bunun devletin sorumluluğu altında olduğu savunulur.

1947: 310-314). Nihai işveren ya da diğer adı ile iş garanti programlarının çıkış noktası da bu yaklaşımdır.

Son yıllarda, çeşitli araştırmacılar nihai işveren, iş garantisi, kamu hizmeti istihdamı veya tampon stok istihdam programı olarak adlandırılan bir iş yaratma programını savunmaktadır.² Altmışlı yılların ortalarında “Nihai İşveren” fikrini canlandıran ve sonraki 30 yıl boyunca bunu desteklemeye devam eden Hyman P. Minsky (1965, 1986) idi. Diğer nihai işveren politikası taraftarları arasında Mathew Forstater (1999, 2002), Wendell Gordon (1997), Philip Harvey (1989), Jan Kregel (1991, 1999), William Mitchell (1998), Edward Nell (1988), Dimitri Papadimitriou (1998), Raymond Majewski (2004) ve L. Randall Wray (1998) yer alır; ancak şimdiye kadar yapılan çalışmaların çoğu teorik düzeyde olmuştur. Onlara göre, tam istihdam devletin aktif bir müdahalesi olmaksızın gerçekleştirilemez. Bu nedenle, Minsky’nin Devlet için öngördüğü üç eylem çizgisine geri dönmek yararlıdır: Nihai Borçlu, Devlet ve Nihai İşveren. Buna göre Minsky, devletin nihai işveren rolünü üstlenmesi ile kısa ya da uzun dönem kar beklentilerine bağlı olamayan ve asgari ya da minimum ücret seviyesinde sonsuz esnek bir işgücü talebi yaratılabileceğini öne sürer (Minsky, 1986: 308). Diğer bir ifade ile isteyen herkes için iş fırsatlarının var olmasını, bu eğitimin sağlanmasını ve işçilerin oldukları gibi alınmasını sağlamak; nihai işveren programının yapısal ve döngüsel işsizliği ortadan kaldırarak veya en aza indirerek “gerçek tam istihdam” sağlayabilecektir. Buna göre devlet, nihai işveren ya da iş garantisi programları adı altında yürütülen istihdam uygulamaları ile çalışmak isteyen herkese bir taban ücret verir. Devlet, tüm işsiz işçileri program ücretinde işe alır ve bu sayede etkili tam istihdam sağlar. Program ücreti geçerli özel sektör ücretlerinden daha düşüktür. Enflasyon ve işsizlik arasında bir ödün verme durumuna da gerek yoktur zira tam istihdam altında fiyat istikrarı mümkündür. Böyle bir istihdam politikası, eğer uygun bir şekilde tasarlanırsa, enflasyonist baskıları ortaya çıkarmaz ve ekonominin tamamında fiyatları dengelemeye yardımcı olur. Bununla birlikte devletin nihai işveren rolünü üstleneceği bir program sadece dalgalı kur rejimlerinde uygulanabileceği öngörülür; sabit kur rejimi ya da parasal birlik gibi durumlar için söz konusu değildir (Tcherneva ve Wray, 2005: 3).

Minsky’nin nihai işveren programı ile özel sektörün istihdam yaratamadığı durumlarda devlet asgari veya önceden belirleyeceği minimum ücretten çalışmaya gönüllü herkesi vasıfsız işçi olarak istihdam ederek istihdam oranını piyasaya bırakır ve bunu gerçekleştirirken vasıfsız işçilerin ücretini minimum düzeyde belirleyerek fiyat istikrarının

² Literatürde “Employer of Last Resort” olarak geçmektedir.

sağlanmasına da katkıda bulunur. Zira böyle bir programın uygulanması sırasında karşılaşılabilecek en büyük sorun, aynı zamanda bu programa yapılan eleştirilerin başında gelen, bu politikanın fiyat istikrarsızlığı ve yüksek enflasyona yol açabilecek olmasıdır. Esasen böyle bir politikanın esas gayesi piyasanın kısa ya da uzun dönem beklentilerine bağımlı olmayan sonsuz esnek bir işgücü talep eğrisi yaratabilmektir. Çünkü istihdam yaratılırken kârlılığı gözetmeyecek olan sadece devlet olabileceğinden, söz konusu sonsuz esnek bir talep koşullarını sağlamak da ancak devletin başarabileceği bir iştir (Minsky, 1986: 308).

Ekonomik kalkınmanın öncüsü olacak dengeli bir büyüme sürecinin ilk koşulu eşit ve verimli istihdam olanakları sağlamak olduğundan enflasyonist etkiler yaratmayan istihdam ve sosyal politikalar üretmek özellikle gelişmekte olan ülke ekonomiler için hayati önem arz eder. Kalkınma sürecini motive edecek böyle bir istihdam politikası uygulamalarından biri de devletin nihai işveren rolü ile sisteme dâhil edeceği programlardır. Bu çalışmanın esas amacı, dengeli ve adil bir büyüme sürecinin en temel şartlarından biri olan tam istihdam sürecinde devletin doğrudan rol almasının serbest piyasa ekonomilerindeki olası sonuçlarını literatürdeki tartışmalara istinaden yeniden analiz etmektir. Bu çalışmada öncelikle işsizliğin nedenlerine kısaca değinilerek, hükümetlerin işsizlik sorununa neden kalıcı bir çözüm bulamadıkları tartışılacaktır. Daha sonra heterodoks bir yaklaşım altında Hyman Minsky tarafından ortaya atılan ve işsizlik politikaları tartışmalarında önemli bir yer tutan ve devletin doğrudan istihdamını öngören “Nihai İşveren Programı” kavramsal olarak tartışılacak ve bu tür devlet garantili istihdam programlarına yöneltilen eleştirilere yer verilecektir. Son bölümde ise bu programların tipik birer örneğini temsil eden Arjantin ve Hindistan uygulamalarından kısaca bahsedilecektir.

2. İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ

1970'lerin başına kadar, işsizlik çoğu ülke için bir sorun olarak kabul edilmezken daha sonraları iki petrol kriziyle birlikte işsizlik eğilimi neredeyse tüm AB ülkelerinde, ABD ve Japonya'da da çarpıcı bir artış göstermiştir. İşsizlik, Neoklasik ve Keynesyen (konjonktürel) olmak üzere iki ana teori altında açıklanabilir. Neoklasik teoride işsizliğin nedeni işgücü piyasasının sağlıklı bir şekilde çalışmasını engelleyen kısıtlamalar olarak kabul edilirken, Keynesyen teoride talepteki yetersizlikler eksik istihdama neden olmaktadır. Diğer bir ifade ile neoklasik teori işsizliğin gönüllü olduğunu ve alınacak mikroekonomik tedbirlerle sorunların çözülebileceğini ileri sürerken, Keynesyenler için işsizlik ancak makroekonomik tedbirlerle toplam talebin yeterli seviyeye çıkartılarak çözümlenecek bir sorun olduğu öne sürülür.

Neoklasik istihdam kuramı temel olarak iki “nesnel varsayım” üzerine inşa edilmiştir; sabit sermaye ile çalışan emekçilerin sayısı arttıkça işgücünün marjinal verimliliği azalmaktadır ve her arz kendi talebini yaratır. Aşağı doğru eğimli bir işgücü talebi eğrisi teorisi klasik ve neoklasik iktisatçılar tarafından ileri sürülmüştür. İşgücünün azalan marjinal verimliliği ile rasyonel üreticiler, kâr maksimizasyonunu elde etmek için yalnızca işgücünün marjinal ürününe eşit miktarda ödeme yaparlar, bu nedenle de işgücü sayısı arttıkça üreticinin ödemeyi kabul ettiği ücret miktarı azalır. İşgücü arzını belirleyen tek değişken reel ücretin getirisi. İkinci varsayım ise Say yasası olarak adlandırılır; üretim eylemi eşanlı olarak aynı değerde gelir ve satın alma gücü yaratır. Üretilen miktar her ne olursa olsun, talep tarafından karşılandığı müddetçe üretim yalnızca işgücünün marjinal verimliliğindeki değişikliklerle ve işgücünün çalışma isteğiyle değişecektir. Söz konusu ikinci varsayım bu nedendir ki işsizliğin esas olarak gönüllü bir fenomen olduğu kritik neoklasik anlayışı meşrulaştırmaktadır. Keynesyen istihdam kuramının temelini ise neoklasik istihdam kuramına yöneltilen eleştiriler oluşturur ki bu eleştirilerin başında Neoklasik işgücü arzı teorisi ve Say yasası gelmektedir. Efektif talep prensibine dayanan Keynesyen kuramda işsizliğin temel nedeni efektif talep yetersizliğidir. Zira talep yetersizliği işgücü talebi yetersizliğine sebep olur; işgücünde eksik talep cari ücret seviyesinde çalışmak istedikleri halde iş bulamayan gönülsüz işsizler yaratır. Gerek nominal gerekse reel ücretlerin düşürülmesi işsizliği azaltmaz. Zaten ücretler yapışkan bir özellik gösterirler, özellikle güçlü işçi sendikalarının mevcut olduğu işgücü piyasasında işçiler ücret indirimlerine karşı koyarlar ve ücretler ve fiyatlar hızla ayarlanmaz. Efektif talep yetersizliğinden kaynaklanan eksik istihdam Say yasasının reddedilmesi anlamına da gelmektedir. Keynes esasen kendiliğinden dengeye gelen bir piyasa ekonomisine ve dolayısı ile tam istihdamın otomatik olarak sağlanabileceği düşüncesine tamamen reddeder ve bu sebeple eksik istihdam durumunda devletin toplam talebi arttırıcı politikalar izlemek zorunda olduğunu savunmuştur.

Bu noktada “tam istihdam” kavramının açıklanmasında da yarar vardır. Kavramsal olarak çalışmak isteyen tüm uygun kişilerin geçerli ücret oranlarında iş bulabilmesini ifade eden tam istihdam durumunda söz konusu seviye farklı iktisatçılarca farklı teorik varsayımlara bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Örneğin Wray “gerçek tam istihdam”, yani istemsiz işsizliğin ya da eksik istihdamın tam olarak yokluğuna işaret eder, ona göre tam istihdam “hazır, istekli ve çalışabilen” herkesin iş bulabilmesidir (Wray, 1998: 13-15). Friedman (1968) ve Phelps (1967) tarafından ileri sürülen “Doğal işsizlik oranı” (NAIRU)’yu temel alan tanımda ise enflasyonu hızlandırmayan bir işsizlik oranı ağırlık kazanır. Doğal İşsizlik Oranı, işgücü piyasasının dengede olduğu, yapısal faktörlerden kaynaklanan işsizlik

oranıdır. İstikrarlı bir enflasyon oranı ile uyumlu olan işsizlik oranı olarak da tanımlanmaktadır. Doğal işsizlik oranı, talep yönlü faktörlerden ziyade arz yönlü faktörlerin neden olduğu işsizlik olduğundan doğal oran, döngüsel dalgalanmaların yokluğunda ortaya çıkacak işsizlik oranı olarak düşünülebilir. Başka bir deyişle, doğal oran esasen yapısal ve arızı (friksiyonel) işsizliğin toplamıdır. Zaman içinde yapısal ve kurumsal faktörler değiştiği için, doğal işsizlik oranı da değişecektir. Burada döngüsel işsizlik, çalışmak isteyen herkes için yeterli işin bulunduğu halde yetersiz toplam talep (AD) nedeni ile oluşan ve ismini iş çevirilerinden alınan işsizlik türüdür. Buna göre, ekonomik durgunluklarda olduğu gibi toplam talepteki düşüşler, işgücü talebinde de genel bir düşüşe neden olmaktadır. Reel ücret oranı, bu değişen koşullara nispeten tepkisizdir; işgücü talebi azaldıkça reel ücretler düşmemektedir. Sonuç olarak, işsizlik meydana gelir. Reel ücretler, işgücü piyasasındaki bu değişmiş koşullara uyum sağlayabilirse, olası ekonomik durgunluk durumu işsizlik oranında gözle görülür bir artış yaratmayacaktır. Döngüsel işsizlik geçicidir ve talep koşulları önceki seviyelerine döndüğünde, fazla işgücü arzı da yok olur. Arızı işsizlik ise sağlıklı bir dinamik ekonomide gerçekleşen normal işgücü döngüsünün bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Herhangi bir zamanda çalışan işçiler iş değiştirir, işlerini kaybeder veya iş gücünden ayrılır. Benzer şekilde, işsiz işçiler iş bulabilir ya da iş aramaktan vazgeçmeye karar verebilir, ancak diğerleri işgücüne girebilir ya da yeniden girebilir. En iyi zamanlarda bile ekonomideki bu dinamik sürtünmeden kaynaklanan bir miktar işsizlik mevcuttur (Rissman, 1986: 3).

3. İŞSİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNDE POLİTİKA YETERSİZLİĞİ

Serbest piyasa ekonomisi ile her ne kadar istihdam yaratılabilse de ABD ekonomisi de dâhil olmak üzere hiçbir döneminde isteyen herkes için yeterince iş yaratılamamıştır. Kâr maksimizasyonu amacının güdüldüğü serbest piyasalarda, çalışmaya hazır, istekli ve çalışabilecek bir işçi, ancak, firmaya getireceği marjinal gelirin, onu işe alma maliyetinden daha büyük veya eşitse işe alınır. Teorik olarak, neoklasik iktisat altında, işe alınmaya hazır işçilerin fazlalığı varsa, bu işçiler kendi aralarında rekabet edecek ve ücret oranını düşürecek, bu da firmaların daha fazla işçiyi işe almasının maliyetini düşürecektir. Ancak, bu aslında gerçek hayatta pek de olası bir durum değildir. Neoklasik teoriye göre sorun, firmaların ücretlerini sürekli olarak düşürememeleridir- ücretlerin belirli bir oranda olmasını gerektiren asgari ücret yasaları ve ücret katılıkları durumu vardır ve bu nedenle, bu ücretten daha yüksek bir marjinal ürün üretemeyen işçiler işsiz kalır. Dahası sendikalar, işsizliğin artması pahasına, ücretleri yükseltmek için firmalarla sık sık pazarlıklar kurarlar (Hargreaves-Heap, 1980: 615-20).

Ancak Keynesyen görüş serbest piyasa ekonomisinde istihdam ve işsizlik sorununu daha farklı ve kalıcı bir sorun olarak görür zira onlara göre eksik istihdamın ve dolayısı ile işsizliğin nedeni yetersiz talep koşullarıdır. Bir firmanın yeni işçileri ise alabilmesi için ürettiği ürünlere olan talebin artması gerekir; ancak ekonomik durgunluk söz konusu ise ürün talebi düşmekte çünkü tüketim azalmakta ve tasarruflar artmaktadır. Bu koşullar nihayetinde olumsuz tüketici beklentilerine de yol açabilmektedir. Talep eksikliğinden kaynaklanan bu durum, daha da olumsuz beklentilere yol açarak, ürün talebini daha da azaltıp işten çıkarmaları hızlandırarak negatif bir döngüye sebep olup işletmelerde daha fazla baskıya neden olmaktadır (Kaboub, 2008). Keynes gibi Minsky de merkezi olmayan, plansız, kapitalist ekonomilerde kendi kendini düzeltme mekanizmasının gerçekleşmeyeceğini savunur, zira esnek bir ücret, tam istihdamı garanti etmez; ekonominin normal yolu döngüseldir (Minsky, 1964). Dahası, modern kapitalist ekonominin işleyişi için gerekli olan finansal sistem, kendi içinde bir yatırım balonlaşması ile oluşacak genişleme potansiyeli barındırır. Bu nedenle Minsky, Keynes'in sosyalleştirilmiş yatırım çağrısına atıfta bulunarak bu görüşün devletin yatırımlarının önemli rol oynayacağı bir karma ekonomi çağrısı olarak yorumlar (Wray, 2007: 4).

Mevcut işsizlik sorununun ana akım bir perspektiften çözümü, devletin küresel ekonomik koşulların iyileştirilmesini, ülkenin rekabet gücünü artırmasını, devlet harcamalarını azaltmasını ve piyasaların gelişmesini beklemeyi öngörür. Sürekli kesintiler, ülke ekonomisini daha da durgunluğa sürükler. Bu daha fazla işsizlik demektir, vergilendirme daha da azalır ve harcama açığı genişler. Bankaların borç verme konusundaki isteksizliği göz önüne alındığında, bu döngünün yatırımın esas belirleyicisi olan toplam talebin uyarılmasıyla kırılması gerektiği açıktır (Keynes, 1936). Çözüm sadece hızlandırılmış yatırım ve büyümeye (vergi indirimleri vererek ve faiz oranlarını düşürerek) teşvik sağlamak ve vergi indirimleri, işsizlik sigortası veya başka bir harcama şekli yoluyla yeterli toplam talebi arttırmak değildir; zira Keynes'in de belirttiği üzere, işsizliğin nedeni toplam talepteki yetersizlikler değil, efektif talepteki eksikliklerdir. Bu nedendir ki uygulanacak politikalar, istihdam düzeyini belirleyen marjinal tüketim eğilimi (MPC), paranın marjinal etkinliği (MEM) veya sermayenin marjinal etkinliği (MEC) gibi bağımsız faktörlere yönelik olmalıdır (Tcherneva, 2008: 7). Minsky'nin efektif talebi artırarak istihdam yaratımına yönelik politika önerisinin en somut örneğini de devletin nihai işveren olduğu program önerisinde görebiliriz. Buna göre Minsky, harcamaların öncelikle öncü sektörler yerine direk toplumun çalışmayan kesimini hedeflemesi gerektiğini ileri sürer. Bu nedenle, işçileri olduğu gibi çalıştırabilecek ve becerilerine uygun işler sunan bir nihai işveren programını savunur ve yalnızca devletin

işgücü için sonsuz esnek bir talep yaratabileceğini ve mevcut ücret seviyesinde çalışmak isteyen herkesin iş bulabilmesini sağlayabileceğini iddia eder (Minsky, 1965, 1968, 1986).

4. DEVLETİN “NİHAİ İŞVEREN ROLÜ” NEDİR?

Devletin nihai işveren olma önerisinin kökleri Keynesyen ve neo-kartalist parasal düşüncenin (vergiye dayalı parasal yaklaşım) bileşimine dayanır. Keynesyen kısım, modern kapitalist ekonomilerin talep eksikliğinden dolayı işsizliği periyodik olarak ürettiğine dair inancı yansıtır, ancak nihai talep artışı sağlayacak önlemler yerine kamusal istihdam yaratılması esastır. Yeni iş olanaklarının yaratılması bütçe açığına neden olacak kamu harcamalarının arttırılması ile sağlanır ve bu durum enflasyona yol açmaz. Söz konusu ikinci iddia, programın neo-kartalist kısmı ile ilgilidir zira paranın devlet tarafından yaratıldığı görüşü nedeni ile vergiler yine devletin kendi bastığı para ile ödeneceğinden vergi yükümlülüklerinin yerine getirilebilmesi için hem işgücü arzı artacak hem de parasal taban azaltacaktır. Burada vergiler, devlet harcamalarını finanse etmekten ziyade devletin bastığı paraya olan talebin sürekliliğini sağlamaktır. Devletin nihai işveren politikasını savunanların niçin böyle bir programın enflasyonist etki yaratmayacağını ileri sürmelerinin nedeni de budur (Wray, 1998: 75). Kısaca devletin nihai işveren rolü ile yaratılan istihdam geliri arttırır, gelir arttıkça harcamalarda da artış olur ve söz konusu harcamalar yeni vergi yükümlülüklerini beraberinde getirir.³

Bu programda, hükümet, hazır, istekli ve çalışabilen, ancak özel veya kamu sektörlerinde başka bir yerde iş bulamayan herkesi istihdam edecek bir “nihai” işveren olarak hareket etmektedir. ELR, çalışanları olduğu gibi almaya çalışır, becerilerine ve yeteneklerine göre uyarlanmış üretken bir çalışma yapma fırsatı verir ve çalışmalarına istikrarlı bir gelir sağlar (Wray, 1998: 124). Nihai işveren programının esas amacı, işçiyi ilerisi için program dışındaki işlere hazırlamak; zira program bu amacı ile söz konusu resmi ve iş tecrübeli eğitim sunmaya çalışmaktadır. Böylelikle söz konusu programdan yararlanan işçiler ileri zamanlarda program dışında kamu veya özel sektörde iş bulabileceklerdir. Nihai işveren programı kapsamında yapılan işler ile özel ve kamu şirketlerinde sunulan işler arasındaki fark, program kapsamında yapılan işin parasal açıdan kârlı olması beklentisinden ziyade yapılan uzun vadede verimli olup olmayacağıdır. Genel olarak amaç işsizlikle bağlantılı sosyal maliyetlerin

³ Bu neo-kartalist bütçe açığı özelliği, otomatik bir dengeleyici mekanizma oluşabilmesi için özel sektörde istihdamı belirleyen Keynesyen talep yaklaşımı ile ortak hareket eder. Buna göre, özel sektör talebi düşük ve işsizlik yüksek olduğunda, nihai işveren programı uygulaması istihdamı arttırır. Bu sayede devlet bütçe harcamaları otomatik olarak artar, bu da üretim ve istihdamı yükselten özel sektör ekonomisinin canlanmasına yol açar.

azaltılması ve insanların istikrarlı bir geçim kaynağına erişimlerinin sağlanmasıdır (Wray, 1998: 124, 126-127).

Sonuç olarak program kapsamındaki işler kalıcı değildir; ancak kamu ve özel sektörün gelecekte ihtiyaç duyacağı kalifiye işler için bir havuz konumundadır. Program, hazır, istekli ve çalışabilecek herkesi işe alarak gönülsüz işsizliği sona erdirecektir zira program dahilinde bir işe sahip olmayan herkes, isteyerek ve bilerek iş gücünün dışında olduğu kabul edilecektir. İş çevrimleri devam ederken döngüsel işsizliğin de önüne geçilmiş olunacak çünkü işten çıkarılanlar hemen program kapsamında iş aramaya başlayabileceklerdir (Wray, 1998: 130-132). Buna göre program çalışanları, hem şehirlerarası hem de şehir içi altyapıyı inşa etme ve korumada aktif görev alabilir, mahalleleri ve diğer alanları temizlemeye yardımcı olabilir, eğitim veya kamu güvenliği gibi kamu hizmetlerine yardımcı olabilir, çöp veya geri dönüşüm gibi diğer kamu hizmetlerini yerine getirebilir, daha da ötesi sanat veya akademik araştırmalarda çalışabilirler. Kamu ve özel sektörde bir işe girme becerisine sahip olmayanlar, kendilerini olduğu gibi alan ve kendi özel becerilerine göre uyarlanmış bir nihai işveren programı kapsamında iş arayabildikleri için, program, yapısal işsizliğin sona erdirilmesine de önemli ölçüde katkı sağlayabilmektedir. Özel sektörde iş bulmalarına yardımcı olabilecek yeni aktarılabılır becerileri öğrenmek için ek bir fırsat (Wray, 1998: 142-143).

Wray bir nihai işveren programının Missouri-Kansas City Üniversitesi tarafından yürütülen deneysel “buckaroo” programına atıf yaparak nasıl çalıştığını göstermiştir. Programda, öğrenciler belirli bir toplumsal hizmet alma karşılığı üniversiteye ödemek zorunda Buckaroos (üniversite parası) kazanmak için yine toplumsal hizmet yapmakla yükümlüdür. Esasen hanehalkı bir nihai işveren programını desteklemek için gerekli olan vergileri ödemeye isteksiz olabilir. Aslında, kamu, bir nihai işveren programını desteklemek için gerekli olan vergileri ödemeye isteksiz olabilir. Ancak Buckaroo programında bu itiraz, öğrencilerin üniversite şartlarına uymak zorunda kalmaları nedeniyle geçerli değildir. Nihai işveren politikaları ile hükümetin neden hazır, istekli ve çalışabilen, ancak özel veya kamu sektörlerinde başka bir yerde iş bulamayan herkesi istihdam edecek bir artık işveren olarak hareket etmesi gerektiği yine “100 köpek 95 kemik” örneği ile açıklanabilir. Buna göre, bir bahçede 95 kemik gömülüdür ve bu kemikler için avlamak, onları kazmak ve onları kendi sahiplerine geri getirmek için 100 köpek eğitilmiştir. Kazma işlemi bittikten sonra köpeklerin 95'i sahiplerine kemik ile birlikte geri gelir, ancak beş tanesi hiçbir şey ile geri dönmez. Bu duruma istinaden sahipleri köpeklerini eğitmeye devam eder, fakat köpeklerin ne kadar iyi eğitildiğinin, ne kadar ödüllendirildiklerinin veya cezalandırıldıklarının bir önemi yoktur, her zaman kemiksiz geri dönen beş köpek vardır. Doğaldır ki köpekler ve yetersiz kemik

sorununa çözüm, avluya çıkıp beş adet kemiği gömmek, böylece her köpeğin bulması için her zaman bir kemik olmasıdır. Nihai işveren politikalarının altında yatan mantık da budur - aynı şekilde, eğer tüm iş arayanlar için yeterli sayıda işgücü olanağı yoksa çözüm daha fazla iş yaratmaktır (CoffEE, 2010). Sonuç olarak, nihai işveren programındaki işler kalıcı olmayacaktır, ancak - kâr güdümlü özel ve kamu sektörü şirketleri, programı işgücünü genişletmeleri gerektiğinde işe alınmaları için eğitilmiş, yetenekli, yedek emek stoku olarak kullanabileceklerdir. Programın büyüklüğü ve kapsamı döngüsel; genişleme dönemlerinde program kapsamındaki istihdam havuzu otomatik olarak azalırken, durgunluk dönemlerinde artacaktır (Wray, 1998, 135).

5. NİHAİ İŞVEREN PROGRAMININ AVANTAJLARI

Minsky'nin tam istihdam konusuna verdiği önemin nedeni yoksullukla mücadelede hayati bir öneme sahip olduğunu düşünmesidir (Minsky, 1965: 177). ABD Başkanı J. F. Kennedy'nin başlattığı Yoksullukla Mücadele'ye bir cevap olarak önerdiği Nihai İşveren politikaları ile Minsky aslında yoksulluğa karşı savaşı, radikallerin bir tür meydan okuması olarak görür; ona göre kapitalizm doğası gereği zorunlu olarak yoksulluk yaratır (Minsky, 1965: 175). Bu bağlamda yoksullukla mücadele kapsamında hayata geçirilen vergi indirimleri politikalarını şiddetle eleştirmekte ve tam istihdama ulaşabilmek ve yoksullukla mücadele edebilmek için tek yolun devlet eliyle yaratılacak istihdam olanakları olduğunu savunmaktadır. Minsky nihai işveren programının birçok avantajından bahseder (Wray, 2007: 13-15). Minsky'e göre program öncelikle, kırsal alanlar da dâhil olmak üzere, yeteri kadar istihdam yaratacağından istenmeyen kentsel göçü yavaşlatacaktır.

Nihai işveren politikalarının en büyük avantajı daha önce de değinildiği gibi tam istihdamın fiyat istikrarı ile birlikte sağlanabileceğini ileri sürmesidir. Mitchell (1998) bu durumu çok net bir şekilde açıklamaktadır. Buna göre nihai işveren programının uygulanması durumunda piyasada iki çeşit işgücü piyasası varolacaktır ki biri hali hazırda mevcut olan normal piyasa, diğer işi nihai işveren kapsamında oluşacak olan piyasadır. Normal piyasada ücretler piyasa koşulları ve sendikaların pazarlık gücüne tabi iken, nihai işveren sektörü piyasasında ücretler hükümet tarafından sabit bir oranda belirlenir. Buna göre program kapsamında işçi ücretleri asgari ücrete bağlanarak özel sektör ücret yapısının bozmayacak ve enflasyon için bir çapa görevi üstlenecektir. Mitchell'e göre göre, nihai işveren programı kapsamında işgücü piyasasında vasıfsız işçiler işsizlik tehdidiyle değil, her zaman kendileri yerine istihdam edilebilecek işçilerin varlığını bilerek disipline edilebilecektir. Daha vasıflı işçiler için, program, mevcut istihdamlarına göre gelirlerinde bir kaybı temsil edeceğinden

beceri düzeylerinde başka bir iş aradıklarında söz konusu iş arama dönemi bir nevi ücret talepleri disipline etmek için hareket edecektir (Mitchell, 1998: 550-553).

Nihai işveren politikalarının avantajları konusunda en kapsamlı çalışmayı Tchernava ve Wray yapmıştır (Tchernava ve Wray, 2005). Buna göre temel iki kurumsal özellik programın kendi başına enflasyonist etki yaratamayacağını göstergesidir; nihai işveren programının uygulanması bütçe açıklarının çok fazla veya çok küçük olmayacağını garanti etmesi ve program kapsamındaki ücretin hükümet tarafından dışsal olarak belirlenerek işgücü için mükemmel bir etkin minimum ücret ve istikrarlı fiyat göstergesi olmasıdır. Program, ekonominin genişleme ve daralma dönemlerinde güçlü bir döngüsel mali dengeleyici olarak hareket eder. Hükümet, ekonomik yavaşlama sırasında işsiz işçileri ise almak için program yöntemini karşı-döngüsel bir önlem olarak kullanır. Ancak, ekonomi iyileştikçe, nihai işveren program kapsamında ise alınan kişiler özel sektörde çalışmaya başlayabilir ve kamu harcamalarının azalmasına neden olabilir. Programın kapsamında sabit bir orandan belirlenen ücret, tamamen istikrarlı ve iş gücü için bir fiyat belirleyici mekanizma durumundadır. Dolayısıyla, Tchernava'ya göre, enflasyonun böyle bir sistem altında ücretle ilgili faktörlerden kaynaklanması muhtemel değildir. Böylece, önceden belirlenmiş ücret, bu şartlar altında, para biriminin bağlı olduğu bir çapa görevi da görür. Diğer bir ifade ile, işgücü, emtiada doğrudan ve dolaylı olarak kullanılan temel bir meta olduğu için, para biriminin değerini düzenlemek ve böylece fiyat seviyesini kontrol etmek için bir mekanizma sunar; para biriminin stabil duruma gelmesinde tampon görevini üstlenir. Bunların yanı sıra, programın, ekonomideki fiyatları dengelemesine yardımcı olmasının başka nedenleri de vardır. Bunlar arasında programın özel sektör verimliliğine olumlu etkisi, tam istihdam durumlarında dâhi yedek kapasitenin muhafaza edilebilmesi ve özel sektör istihdamının yüksek seviyeleriyle ilişkilendirilen enflasyonist darboğazları ve diğer katılıkları önleyebilmesidir (Tchernava ve Wray, 2005: 8-9).

Sonuç olarak, nihai işveren politikaları ile hükümetler bir fiyat çapası sağlayacak ve daha fazla fiyat istikrarına ortam yaratabilecektir. Nihai işveren programı, ekonominin durgunluk dönemlerinde özel sektör tarafından işlerine son verilmiş işgücü için istihdam olanağı yaratacak; genişleme dönemlerinde ise piyasadaki istihdam olanakları artacağından program dâhilinde çalışan işçi sayısını otomatik olarak azaltacaktır; bu nedenle nihai işveren programı bir tampon görevi görecektir stok istihdam programı olarak çalışır (Kaboub, 2007b: 496). Tam esnek işgücü arzı eksik istihdam sorununun üstesinden gelmeye çalışırken program için belirlenen asgari ücret gerek özel sektörde ödenen ücretlerin gerekse fiyatlar genel seviyesinin istikrarlı olmasına yol açabilecektir (Palley, 2001: 1-2).

6. NİHAİ İŞVEREN PROGRAMINA GETİRİLEN ELEŞTİRİLER

Nihai işveren politikaları savunucularının temel iddiası, nihai işveren programı ile tam istihdam ve fiyat istikrarı sağlanacağı yönünde olmakla birlikte, ortodoks görüş, tam istihdam ve fiyat istikrarı arasında kaçınılmaz bir mübadele söz konusu olduğunu savunur. Ancak söz konusu program tarzındaki istihdam politikasına yönelik eleştirilere de literatürde sıkça rastlanmaktadır. Nihai işveren programı eleştiren yaklaşım genel olarak tam istihdam düşüncesini desteklemekle birlikte programın yapısal işsizlik, enflasyon ve lojistik sorunlarıyla başa çıkabilme yeteneğinden şüphe duymaktadır. Birçoğu, program altında yaratılacak işlerin ekonomik yararı ve program kapsamında öğrenilen becerilerin özel sektöre aktarılabilmesi konusuna temkinli yaklaşmaktadır (Kadmos ve O'Hara, 2000; Sawyer, 2003 ve 2005). Bu eleştirilerin başında yetersiz toplam talebin, işsizliğin sebeplerinden sadece bir tanesi olduğuna vurgu yapan Sawyer gelir. Sawyer'a göre fiyat istikrarı, üretim kapasitesinin eksikliği, enflasyonist baskı gibi yapısal sorunlar bu tip politikalar altında yürütülecek nihai işveren ya da iş garantisi programları ile iyileştirilemeyeceği gibi programların toplam talebi canlandırmaya yönelik bir "pompa hazırlama" girişiminin ötesinde de değildir. Bu nedenle, herhangi bir mali veya parasal genişleme politikası devletin bir işveren programı ile aynı etkiyi yaratacaktır (Sawyer, 2003: 904). Sawyer, program dâhilindeki sektörlere aktarılan işler aracılığıyla kamu sektörünün ücretlerinin azaldığını da ortaya koymuştur Sawyer (2003: 893). Bu noktada Seccareccia (2004) da benzer öngörüdedir; program kapsamında uygulanacak ücretin yüksek olması durumunda bir "ücret-ücret" sarmalına dönüşebileceğini ileri sürer. Program, ekonomik sistemi bozuk gelir dağılımı gibi sonuçlar doğuracak minimum ücretlendirmeye yatkınlaştıracaktır. Alternatif olarak, çok düşük bir program maaşı da zaten sorunlu olan gelir eşitsizliğini daha da arttırabilir ve böylece efektif talebi erozyona uğratar (Seccareccia, 2004: 34).

Kadmos and O'Hara nihai işveren programını daha teorik ve temelden bir yaklaşım ile eleştirirler. Onlara göre Wray'ın nihai işveren politikası yaklaşımı ve Lerner'in fonksiyonel maliye yaklaşımı işsizlik kavramını farklı şekilde ele almaktadır. Buna göre, fonksiyonel maliye sadece arazi işsizlik olarak tanımlanan işsizliği ortadan kaldırmak için ele alınabilirken, Wray'ın hedefinde ise hem döngüsel hem de yapısal işsizliği kapsayan ve çalışmak isteyip de iş bulamayan tüm işgücü vardır. Ancak bu durum sorunludur zira Wray'ın vergiye dayalı devlet parası argümanı Lerner'in fonksiyonel maliye yaklaşımına dayanmaktadır ve bu nedenle bu tip tarz politikalar yerine ziyade daha geniş ve geniş çaplı kamu sektör yatırımlarının hayata geçirilmesi yerinde olacaktır zira uzun vadeli yapısal

işsizlik sorununun ancak bilgi, iletişim, altyapı, sosyal ve kurumsal ağ sermayelerinin inşası ile çözülebileceğini ileri sürmektedirler (Kadmos ve O'Hara, 2000: 16).

Minsky, programın enflasyonist sonuçlar doğurmayacağını savunur. Program hayata geçirildiği süreçte bazı ücret ve istihdam artışları görülecek olsa da enflasyonist bir ortamın oluşmayacağını ileri sürer. Ancak, tam istihdamın devamının sağlanması esnasındaki ile tam istihdama geçiş sırasındaki enflasyonist baskı aynı değildir. Diğer bir ifade ile toplam talebin savunma harcamaları ya da yatırım teşvikleri ile artırılması enflasyonist etki yaratacaktır ancak özellikle tam istihdamı belirli bir taban ücret uygulayarak koruma politikasının enflasyonist bir duruma yol açacağına dair kesin bulgular yoktur. Bu nedendir ki Minsky'ye göre nihai işveren programının bir müddet sonra asgari ücret seviyesini yükseltmesi ve talebi artırarak fiyatlar üzerinde baskı yaratması geçici bir durumdur. Devlet garantili ya da nihai işveren programı benzeri politikalar altında yürütülecek tam istihdam hedefi sürekli enflasyona yol açmayacaktır (Minsky, 1965). Nihai işveren politikası eleştirmenleri ise aksine genellikle programın işgücü pazarlık gücünü artıracığını, çünkü işsizlik tehdidini ortadan kaldırdığını ve böylece ücret enflasyon spirali üzerinde daha fazla baskı yaratacağını iddia etmektedir (Kaboub, 2007a: 12). Buna karşılık, program savunucuları, yetenekli işçilerden oluşacak bir işgücü havuzunun özel sektör çalışanlarına geleneksel işsizler kitlesinden daha büyük bir tehdit oluşturacağı görüşündedir. Bu nedenle, Wray'a göre, program kapsamında gizli enflasyon konusunda da bir endişeye gerek yoktur (Wray, 1998).

Programa yöneltilen eleştirilen bir başka odak noktası da programın getireceği maliyettir. Nihai işveren politikaları, tam istihdam için etkili ve cazip bir seçenektir, ancak tüm hükümet politikası önerileri gibi belirli bir maliyete yol açacaktır. Programa yöneltilen eleştirilerin en çok yoğun olduğu noktalardan biri de söz konusu yüksek maliyet sorunudur; özellikle yüksek bütçe açıkları yaşanan ekonomilerde bu tip bir programın hayata geçirilmesi yerinde olmayacaktır. Program gereği çalışmak isteyen herkese belirlenen sabit ücretten istihdam olanağı sağlanacağından programın maliyeti, ödenecek ücretin ne kadar olacağına ve programın işgücü havuzunda ne kadar işçi çalıştırılacağına bağlı olacaktır (Wray, 1998: 125, 128). Kartalist yaklaşım altında fonksiyonel maliye teorisinin nihai işveren politikalarının temelini oluşturması burada net bir şekilde kendini gösterir çünkü Wray'e göre kendi parasının tek tedarikçisi olan bir devlet açığa harcama yaparak, diğer bir ifade ile bütçe açığı vererek, böyle bir programın maliyetini rahatlıkla karşılayabilir (Wray, 1998: 4, 123). Vergilerin amacı da vatandaşların vergilerini ödeyebilmeleri için gerekli olan paraya için talep yaratmaktır. Hükümet açıkları, vatandaşlar vergiler ödemek zorunda olduklarından daha fazla para almaya karar verdiklerinde net kamu tasarruflarını temsil edecektir. Bu nedendir ki

paranın yaratılmasında piyasalara ihtiyaç yoktur; tüm proje ve programlar para basma yolu ile finanse edilebilir. Böylece, vergi ya da tasarruf ya da ek tüketim için para tutma arzusu yoluyla hükümetin yarattığı paraya talep devam ettiği müddetçe, bütçe açıkların büyüklüğünün fonksiyonel maliye teorisinde bir önemi yoktur (Wray, 1998: 4, 82-83).

7. DÜNYADAN ÖRNEK UYGULAMALAR

Nihai işveren politikaları için teorik argüman, ekonomide mevcut olandan daha fazla fiyat istikrarını korurken, istemsiz işsizliğin tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Teorik analiz önemli olmakla birlikte, programların gerçek hayatta işsizlik ve enflasyon sorununda ne derece etkili olduğunun anlaşılması için daha önce hayata geçirilmiş nihai işveren ve benzeri programlara değinmekte yarar vardır. Bu programların etkileri Arjantin'deki Jefes de Hogar programında, Amerika Birleşik Devletleri Yeni Anlaşması'nda, Hindistan'ın Ulusal Kırsal İstihdam Garantisinde ve Fransa'nın Profesyonel Geçiş Sözleşmelerinde görülebilir (UNCTAD, 2010) . Tüm bu programlar, hükümetin fiyat istikrarsızlığına yol açmadan iş sağlayabileceğini ve işsizliği azaltabileceğini göstermiştir ve genel kanaat diğer herhangi bir politika gibi, bu tür istihdam programların da lojistik sorunları olabileceği, ancak sosyal, politik, ekonomik ve çevresel faydaları maliyetlerine çok daha ağır bastığı yönündedir (Kaboub, 2008).

7.1. Arjantin Programı: Jefes de Hogar

1990'lı yıllarda başlayan ve kamunun küçültülmesi, finansal serbestlik, para kurulunun etkinliği gibi 10 yıl süren katı ortodoks politikaların ardından 2000'li yıllara gelindiğinde Arjantin'in ekonomisi çökmüş ve işsizlik % 20'nin üzerine çıkmıştır. Tüketici enflasyonu % 40'a ulaşırken, üretici fiyatları % 125 artmış, GSYİH önemli ölçüde düşmüş ve Arjantin para birimi Peso % 200'den fazla değer kaybetmiştir. Jefes de Hogar (Jefes on Home) planı da bu şartlar altında Nisan 2002'de yürürlüğe girmiştir. "Aile Reisleri" anlamına da gelen planda hedef kitle öncelikle ailelerine bakmakla yükümlü 18 yaş altı çocuk işçiler, engelliler ve hamile kadınlardır ve Jefes işçilerine, asgari ücretin dörtte üçü olan günde en az dört saat çalışma için ayda 150 peso ödenmiştir. Bu özellikleriyle Jefes tipi bir nihai işveren programı ile birebir örtüşmemektedir. Jefes planından yararlananların büyük bir kısmı tarımsal mikro işletmeler ve tarım sektöründe temizlik ve çevre desteği, kanalizasyon sistemleri ve şu drenajlarının iyileştirilmesi gibi çeşitli sosyal ve toplumsal hizmetleri içeren topluluk projelerinde istihdam edilmiştir (Kaboub, 2008; Tcherneva ve Wray, 2005).

Ancak nihai işveren programı savunucularının Jefes planı konusundaki endişeleri planın Dünya Bankası kredisi ile finanse edilmesi ve bu nedenle yoksulların yaşam koşullarını iyileştirmek için tasarlanan toplum projelerinin geri ödeme için yeterli dolar getirisi elde

edemeyeceği idi (Galasso ve Ravallion, 2004: 367). Ancak Aralık 2005'te Arjantin, IMF'nin borçlarını zamanından önce ödeyeceğini ve uluslararası kuruluşlardan borç almayı durdurduğunu ve aynı zamanda Jefes'i uygulamaya devam edeceğini açıklamıştır. Bununla birlikte, Jefes planı yoksulluk sınırının üstünde çıkarmasa da yoksul kesimin gelirini kısmen arttırmış, işsizlik bir yılda % 22'den % 17'ye ve üç yılda % 12'ye düşmüştür. Yine istihdamın sağlanmasına ek olarak Jefes planı, 750.000'den fazla işçinin Jefes dışındaki işlere geçişini de sağlamıştır. Dolayısıyla, nihai işveren programı savunucuları, Jefes'in sadece doğru yönde atılmış bir adım olduğunu ancak bazı ön koşulların da yerine getirilmesi gerektiğini savunmaktadır ki bunlar arasında hazır, istekli ve çalışabilecek herkesin katılımına izin vermek için genişletilmesi; asgari ücret seviyesinde ödeme ve mevcut ihtiyaçları karşılamak için eğitim ve öğretim bileşeninin artırılması sayılabilir (Tcherneva ve Wray, 2005).

7. 2. Hindistan Programı: Ulusal Kırsal İstihdam Garanti Yasası

Hindistan Parlamentosu, 2005 yılında yoksulluğu azaltma stratejisi olarak kamusal projelerini hızlandırdı ve kırsal kesimde yaşayan ve en az hanehalkı başına bir kişi olmak üzere kırsal kamu projelerinde yüz iş günü için çalışma vaat eden "Ulusal Kırsal İstihdam Garanti Yasası"nı (NREGA) uygulamaya koydu. Hindistan'ın en yoksul 200 ilçesinde 200'de başlamış ve 2007-2008 mali yılında bir 130 kırsal bölge daha eklenmiş ve 1 Nisan 2008 itibariyle geriye kalan 285 kırsal bölgeyi de kapsamıştır. Dünyadaki en büyük istihdam programı olarak da kabul edilen NREGA'da çalışanlar tarafından yapılan çalışmalar genellikle havza geliştirme, arazi üretimi, bina yolları, taşkın önleme, taşkın koruma ve çevre koruma gibi daha fazla yoksulluğun azaltılması ile ilgili kamu çalışma projelerinin inşasını ve geliştirilmesini kapsamaktadır (Chakraborty 2007; Ghuman and Dua 2008). Programın toplam maliyetinin 40.000 kron (7.24 milyar ABD Doları) veya Hindistan'ın GSYİH'nin % 1.3 olduğu tahmin edilmektedir ve 2008-2012 yılları arasında yılda yaklaşık 50 milyon haneye istihdam sağlamıştır (Kaboub, 2008).

NREGA'nın temel amacı kırsal alanlarda istihdam sağlayarak yoksulluğu azaltmak olsa da kırsal kesimde kazanç olanaklarının artırılması, sürdürülebilir bir büyümenin sağlanması amacı ile doğal kaynakların etkin kullanımı ve kadınların istihdam olanaklarının artırılması gibi başka hedefleri de vardı (Bhatia vd., 2016). NREGA, özellikle Hindistan'ın en az gelişmiş bölgelerinde, yolsuzluğun ve bürokrasinin önüne geçilmesinin neden olduğu engeller nedeni ile pek etkili olmadı. Bununla birlikte, program, birçok işçiye ek istihdam ve gelir sağlarken finansal olarak sürdürülebilir olduğunu kanıtladı ve uygulandığı bölgelerde büyümeye de katkıda bulunmuştur (Papadimitriou, 2008).

8. SONUÇ

Minsky tarafından öne sürülen ve daha sonraları Mitchell (1998), Wray (1998) ve Forstater (1998) tarafından yapılan ve temeli Modern Para Teorisine dayanan çalışmalarla birlikte kavramsal olarak literatürde sıkça tartışılan “Nihai işveren programı” eş zamanlı olarak tam istihdam ve fiyat istikrarı sağlayan, işgücü için sonsuz esnek bir talebi güvence altına alan ve merkezi olmayan bir istihdam yaratımını esas alan bir kalkınmayı kapsar. Buna göre, para birimleri üzerinde egemen kontrolü olan ulusal hükümetler, hazır, istekli ve çalışabilen herkese asgari ücretli bir iş garanti eden bir programlara dayalı son işveren olma rolü ile eksik istihdam ve işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlayabilir. Devletin nihai işveren olma politikasının altında yatan temel görüş, hükümetin özel sektörde iş bulamayan kişilere kamu sektörü işlerini sunarak işsizlik ve yapısal işsizlikle mücadele edebileceğidir. Program kapsamında ödenen ücret seviyesi tam istihdamın sürdürülebilmesi için bir nevi enflasyon kontrol mekanizması sağlar. Program çalışanları, mevcut özel sektör çalışanları için esasen tehdit oluşturabilmektedir zira programda yer alan işgücü ise alınabilecek sabit ücrete tabii hâlihazır bir işgücü stokunu temsil etmektedir. Böylelikle işverenlerin mevcut işgücünden gelen enflasyonist ücret taleplerine direnme olasılıkları daha yüksek olacaktır. Benzer şekilde enflasyonun hükümetin ilan edilen hedefini aşması halinde, uygulanacak sıkı makroekonomik politikalar ile birlikte işgücü yüksek ücretli özel sektör kesiminden program dâhilinde önerilen düşük ücretten program kapsamındaki alanlarda çalışmaya başlayacaklardır. Program daha çok düşük niteliklere veya becerilere sahip olan vasıfsız işgücünü istihdam edebilmek için tasarlanmıştır ve gerek ekonominin normal zamanlarında gerekse durgunluk dönemlerinde bir defa uygulanmaya başladıktan sonra kalıcı olabilmektedir. Bunun yanı sıra, program ücretine eşit ücret ödeyen özel sektör işverenleri, işlerini yeniden yapılandırmayı ve üretimde daha yüksek verimliliği sağlayabilecek işgücü için artan rekabetle karşı karşıya kalabilir.

Nihai işveren politikası, ekonominin otomatik dengeleyicisi olmayı hedeflemektedir; diğer bir ifade ile basit bir etkili talep teorisi (aktif maliye politikası) ile bu politika, istihdam düzeyini, üretim düzeyini, tüketim düzeyini ve ekonominin sosyal refahını korumak ve hatta yükseltmeyi önermektedir. Bu anlamda, bu politikası, iki şekilde otomatik bir dengeleyici olacaktır: istihdam düzeyini neredeyse tam istihdam düzeyinde tutabilecek ve aynı zamanda parasal ücretlerini ve tüketim düzeyini dengeleyebilecektir. Sonuç olarak, düzgün yapılandırılan ve yönetilen böyle bir program, kamu yararı için gereken, ancak özel sektör tarafından kâr kaygısı nedeni ile talep görmeyen işleri de kapsayabileceğinden toplum refahının arttırılmasına yönelik avantajları da göz ardı edilemez. Bununla birlikte, nihai

işveren politikalarının amacı sadece kamu işleri yaratmak ve tüketimi ve etkin talebi dengelemek değildir; özel sektörün toplam kârının ve verimliliğinin de artmasına yol açarak bir çarpan etkisi yaratabilmektedir. Burada gözardı edilmemesi gereken nokta nihai işveren tarzı istihdam politikalarının sosyal ihtiyaçlara öncelik verecek ve katma değer yaratacak alanlara yöneltilerek özellikle yerel yönetimlere odaklanmasıdır.

KAYNAKÇA

- Bhatia, R, Chinoy, SL, Kaushish, B, Puri, J, Chahar ve Waddington, H. (2016). *Examining the evidence on the effectiveness of India's rural employment guarantee act*, 3ie Working Paper 27. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation (3ie)
- Chakraborty, P. (2007). *Implementation of the National Rural Employment Guarantee Act in India: Special Dimensions and Fiscal Implications*. Levy Institute of Bard College Working Paper no.505.
- CofFEE (2010). *Center of Full Employment and Equity*.
http://e1.newcastle.edu.au/coffee/job_guarantee/JobGuarantee.cfm
- CofFEE. (2018). *The Centre of Full Employment and Equity*, The University of Newcastle, Callaghan NSW 2308 Australia. http://e1.newcastle.edu.au/coffee/pubs/briefs/dogs/dogs_and_bones.cfm
- Forstater, M. (1999). Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today. *Journal of Economic Issues* 32(2): 475–482.
- Forstater, M. (2002). Full Employment Policies Must Consider Effective Demand and Structural and Technological Change: A Prime Point of Pasinetti's Political Economy. In *A Post Keynesian Perspective on 21st Century Economic Problems*, edited by Paul Davidson. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, 58(1): 1-17.
- Ghuman, R. S. ve Dua, K. (2008). *NREGA and Rural Employment in Punjab: An Evaluative Study of Hoshiarpur District*. Presentation at Employment Opportunities and Public Employment Policy in Globalizing India.
- Gordon, W. (1997). Job Assurance – the Job Guarantee Revisited. *Journal of Economic Issues*. 31:826-34.
- Hargreaves Heap, S. (1980). Choosing the Wrong Natural Rate: Accelerating Inflation or Decelerating Employment and Growth? *Economic Journal*, 90 (359):611–620.
- Harvey, P. (1989). *Securing the Right to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kaboub, F. (2007a). *Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences*, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper no: 498:1-23.
- Kaboub, F. (2007b). Institutional Adjustment Planning for Full Employment. *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI, No. 2:495-502.
- Kaboub, F. (2008). Price vs. Quantity Adjustment. In William A. Darity, Jr. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2nd edition, Vol. 6, Detroit, MI: Macmillan Reference, USA.
- Kadmos, G. ve O'Hara, P. (2000). The Taxes-Drive-Money and Employer of Last Resort Approach to Government Policy. *Journal of Economic and Social Policy*, 5(1): 1-23.
- Keynes, John M., 1883-1946. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. London :Macmillan.
- Kregel, J. A. (1991). The Theory of Economic Breakdown, *Journal of Economic Issues, Taylor & Francis Journals*, 25(4):1177-1179.
- Kregel, J. (1999). Price Stability and Full Employment as Complements in a New Europe: A Market-Based Price Stabilization Policy for the New ECB. In *Full Employment and Price Stability in a Global Economy*, P. Davidson and J.Kregel, Edward Elgar.
- Lerner, A. (1943). Financial Finance and the Federal Debt. *Social Research*, 10 (February):38-57.
- Lerner, A. (1947). Money as a Creature of the State. *American Economic Review*. 37, 312-317.
- Majewski, R. (2004). Simulating an Employer of Last Resort Program. In *Growth, Distribution, and Effective Demand: Alternatives to Economic Orthodoxy*, Essays in Honor of Edward J. Nell, edited by George Argyrous, Mathew Forstater, and Gary Mongiovi. Armonk, NY: M.E. Sharpe Inc., 2004
- Minsky, H. P. (1965). *The Role of Employment Policy*. In M. S. Gordon, ed., *Poverty in America*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Minsky, H. (1986). *Stabilizing and Unstable Economy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mitchell, W.F. (1998). The buffer stock employment model: full employment without a NAIRU. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 547–55.

- Nell, E. J. (1988). *Prosperity and Public Spending: Transformational Growth and the Role of Government*. Boston, MA: Unwin Hyman
- Phelps, E. S. (1967). Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time. *Economica*, 34(135): 254-81.
- Rissman, E.R. (1986). What is the natural rate of unemployment? *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, September: 3-17.
- Sawyer, M. (2003). Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability? *Journal of Economic Issues*, 39, 881–907.
- Sawyer, M. (2005). Employer of Last Resort: A Response to My Critics. *Journal of Economic Issues*, 39 (1): 256–64.
- Palley, T. I. (2001). Government as Employer of Last Resort: Can It Work? *Industrial Relations Research Association. 53rd Annual Proceedings*, 269-274.
- Papadimitriou, D. B. (2008). Promoting Equality Through an Employment of Last Resort Policy, Working Paper no. 545, The Jerome Levy Economics Institute.
- Ravallion, M., Galasso, E. (2004). Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes Y Jefas (November 5). *World Bank Economic Review*, 18(3) 367-399.
- Rissman, E. (1986). What is the Natural Rate of Unemployment? *Economic Perspectives*, 10, September/October.
- Seccareccia, M. (2004). What Type of Full Employment? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort Policy Proposal. *Investigación Económica*, 63, (247): 15-43.
- Wray, R. L. (1998). *Understanding Modern Money*. Books, Edward Elgar Publishing, number 1668.
- Wray, R. L. (2007). The Employer of Last Resort Programme: Could It Work for Developing Countries? *Economic and Labour Market Papers*, International Labour Office, Geneva.
- Tcherneva, P. R. Ve Wray, L. R. (2005). *Is Jefes De Hogar an Employer of Last Resort Program? An Assessment of Argentina's Ability to Deliver the Promise of Full Employment and Price Stability* (August 1, 2005). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1009618> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1009618>
- Tcherneva, P. R. (2008). Keynes's Approach to Full Employment: Aggregate or Targeted Demand? (August 8). *Levy Economics Institute Working Paper No. 542*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1212982> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1212982>
- Tcherneva, P. R. (2012). Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change (September 27, 2012). *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 732*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2153220> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2153220>
- UNCTAD (2010). *Trade and Development Report. Employment, Globalization and Development*. Technical report. United Nations Conference on Trade And Development, Geneva.

EXTENDED ABSTRACT

This paper objective is to assess Employer of Last Resort (ELR) program, a heterodox policy recommendation by Hyman Minsky on how full employment could be reached under price stability by governments, and discuss basic theoretical frameworks in order to facilitate capturing advantages and disadvantages of this approach. The chiefly idea behind the Employer of Last Resort (ELR) policy is that the government can fight against unemployment and the structural unemployment by offering public sector jobs to the people who hasn't found a job in the private sector and at the same time this ELR policy seeks to be an automatic stabilizer of the economy. That is, with a simple theory of effective demand (active fiscal policy) this policy proposes to maintain and even to increase the level of employment, the level of production, the level of consumption and the social welfare of the economy. The proposal of this ELR policy is that the government can provide the opportunity to work to anyone unable to find a job in the private sector. That is, as long as they are willing and able

to work, they will be offered a job. May be that will not be the job they want but that job will provide them a living wage. In this sense, this ELR policy will be an automatic stabilizer in two ways: this policy can maintain the level of employment almost at the level of full employment and at the same time this policy can stabilize the money wages and the level of consumption (and welfare).

Nonetheless, the purpose of this ELR policy is not only to create public jobs and stabilize the consumption and the effective demand (demand for good and services). This ELR policy can also increase the multiplier effect on demand which at the same time can increase employment, output and profits in the private sector. That is, besides the other tools that the government has to stimulate economic growth, this ELR policy can maintain ongoing capacity utilization, a greater production and what is important as well, it can reduce the costs associated to the changing of employments. Another important aspect of the ELR program is that workers can not only maintain their skills as workers (they can maintain their work habits) but also they can upgrade their skills by receiving training and establishing work record. That is, when aggregate demand falls the young people with basic studies (for instance high school studies) and even the oldest one can receive training in the ELR program (computer languages, new machines, new procedures or regulations and so on), so in this way they can find much easily a good job when aggregate demand increases. This important aspect of the ELR program can help to update the population as a whole, especially among the older people who has a long experience.

Once the ELR program is working, it can ensure a greater level of employment for several channels, that is, the greater level of employment generated by the government and by the ELR program is likely to stimulate a greater private investment and employment; moreover, the ELR program creates a new spectrum of demands and economic activities that can demand more products and services from the private sector (material, blackboards, places, special kind of furniture, computers and so on). For the latter reason the private sector should not be afraid of a greater public spending, this sector should be afraid of a less spending and deflations just like the 30's.

In short, the level of employment, demand and consumption will be greater with a ELR program than without it. Furthermore, the government will buy additional goods from the private sector in the form of ELR investment. So the ELR boosts private output and employment compared to unemployment insurance as well as directly providing services and employment. Of course higher output and employment could also be achieved through conventional monetary or fiscal policy. The advantages of an ELR program lie in the fact that

the addition to effective demand is both automatic and stabilizing. It is stabilizing because the government budget moves in the opposite direction to private spending; it is automatic because workers laid off from their private sector jobs will be driven by self-interest to apply for ELR jobs. That is, ELR employment will rise automatically as private sector employment falls and will fall should private employment rise. Government spending will rise automatically and tax revenues decline as private spending falls off; vice versa if private spending rises.

Finally, we can conclude that this kind of policy is crucial especially for developing countries as Turkey where the majority of labor is in the informal sector with no social protection and there is no doubt that working under an ELR program would contribute to social assistance and security and to making labor markets work more effectively for the poor. A program like the ELR is necessary not only for the well-being of the capitalisms but it is also necessary as an important aspect of social justice and for the well-being of the true workers and their families.