

KÜRESEL KAMUSAL BİR KÖTÜ OLARAK İŞSİZLİK VE MALİYE POLİTİKASININ ROLÜ

UNEMPLOYMENT AS A GLOBAL PUBLIC BAD AND THE ROLE OF FISCAL POLICY

Doç. Dr. Zeliha GÖKER¹

ÖZET

Günümüzde işsizliği belirleyen faktörler önemli ölçüde devletin kontrolü dışındadır. Üstelik global iş gücünün artmasıyla ülkeler arasında ortaya çıkan ücret farklılıkları üretim sürecinin küreselleşmesini sağlayarak işsizliğin kontrolünün daha da zorlaşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle işsizlik günümüzde ülkelerin tek başına çözüm bulabilecekleri bir sorun olmaktan çıkmış, tüm ülkeleri etkileyen bir küresel kamusal kötü niteliğine dönüşmüştür. Bir küresel kamusal kötü olarak işsizliğe, ücret-verimlilik ilişkisinin kurulduğu yurt içi talebe dayalı büyüme modeli ile çözüm bulunabilmesi ancak ülkeler arasında sağlanacak işbirliği ile mümkün olabilir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, küresel kamusal kötü, maliye politikası, yurt içi talep, üretim sürecinin küreselleşmesi.

Jel Kodları: E24, E62, F66, H87

ABSTRACT

The factors that determine the rate of unemployment are currently outside the control of the government, to a significant extent. Moreover, the wage differentials that result from the expansion of the global labor force lead to the globalization of the production process, which makes it even more difficult to control unemployment. Unemployment is no longer a problem that each country can resolve on its own. It is a global public bad that affects all countries. Curing unemployment as a global public bad by recourse to a growth model based on domestic demand, with the wage rate additionally linked to productivity, necessitates cooperation between countries.

Key Words: Unemployment, global public bad, fiscal policy, domestic demand, globalization of the production process.

Jel Codes: E24, E62, F66, H87

1. GİRİŞ

Ülkeler arasında artan ticaret ve finansal akımların yanı sıra, insanların sınırlar arasında hareketliliği, dünyayı daha bütünleşik bir yapıya dönüştürürken aynı zamanda yeni sorunları da beraberinde getirmektedir. İşsizlik, iklim değişikliği, salgın hastalıklar, finansal krizler gibi sorunlar, küresel istikrarı tehdit ederken, bu konularda ulusal çözümler yetersiz kalmakta; küresel işbirliği gereği artmaktadır. Bu nedenle hızla küreselleşen dünyada insanların refahı sadece özel mallar ile kamusal mallar arasında sağlanacak dengeye değil aynı zamanda ulusal, bölgesel ve küresel kamusal mallar arasında sağlanacak dengeye de bağlı hale gelmektedir.

¹ Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, zgoker@akdeniz.edu.tr

Son 30 yıldır hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan işsizlik, günümüzün en önemli problemlerinden birini oluşturmaktadır çünkü işsizlik bir yandan yoksulluğu artırırken diğer yandan da sosyal barışı ve politik istikrarı tehdit etmektedir. Ancak bu dönemde işsizlik, önemli ölçüde ülkelerin tek başına çözüm bulabilecekleri bir sorun olmaktan çıkmış, tüm ülkeleri etkileyen ve uluslar arası işbirliğini gerektiren “Küresel Kamusal Kötü” niteliğine dönüşmüştür.

İşsizlik kavramı literatürde 1970’li yıllardan sonra yaygın olarak kullanılmaya başlanmış, daha önceki dönemlerde kullanılan “tam istihdam” kavramının yerini almıştır. Makro ekonomi politikalarının değişen rolü, devletin bu konudaki hedefleri ve sınırları bu değişimi gerekli kılmıştır. 1970’li yıllara kadar tam istihdam hedefi, devletin öncelikli görevleri arasında yer almaktadır. İşsizlik bu dönemde kaynak kullanımında israf ve ulusal gelir kaybı olarak görülmekte, yaşam standardının artmasını sınırlandıran bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi makro ekonomi politikalarının öncelikli hedefi olmuştur. Ücret artışları verimlilik artışına bağlanarak, ücretler arttığında toplam talebin de sağlıklı bir şekilde artması sağlanmış, talep artışının yatırımları teşvik ederek, tekrar verimlilik ve ücret artışları yaratmasıyla sağlıklı bir döngü oluşturularak tam istihdam hedefine ulaşılmaya çalışılmıştır (Palley 2007).

Ancak ekonominin kendiliğinden ve hızlıca doğal işsizlik oranına döneceğini savunan Friedman’ın doğal işsizlik oranı teorisi ve daha sonra NAIRU tartışmalarının 1970’li yılların ortalarından itibaren yaygınlık kazanmasıyla devletin “tam istihdam” hedefi, “tam çalıştırılabilirliğe” dönüşmüş ve esas olarak sermayenin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde emek piyasasına yönelik düzenlemeler ön plana çıkarılmıştır (Mitchell and Muysken 2008). Bu yaklaşıma göre düşük işsizlik oranı, çalışanlara aşırı pazarlık gücü sağlamaktadır. İşsizlik, doğal oranın altında tutulduğu sürece bu güç, çalışanların yüksek ücret talebine yol açmakta ve yüksek ücretler üretilen malların fiyatlarına yansıtılacağı için de enflasyonist sarmal ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle devlet ekonomiye gerek tam istihdamı sağlamak gerekse çalışanlar için daha iyi iş yaratmak üzere müdahale etmemelidir. Çünkü bu tür bir müdahale daha yüksek bir enflasyona neden olan ve istihdamda bir iyileşme sağlayamayan başarısız bir girişimdir (Pollin 2008). Bu yaklaşımın hâkim olduğu neoliberal dönemde işsizlik ve düşük istihdamın sorumluluğu devlete ait değildir ve yetersiz talebin istihdamı sınırlandırdığı ve gönülsüz işsizliğe neden olduğu görüşü terk edilerek, sistemin başarısızlığı yerine bireyin başarısızlığı ön plana çıkarılmaktadır. Kişilerin, uygun vasıflara sahip olmak için yeteri kadar çaba sarf etmediği, kendine uygun iş bulabilmek için uğraşmadığı, tembel ya da çok seçici davranarak işsiz olmayı kendilerinin tercih ettiği görüşü öne çıkmakta, devletin de bu atalet durumunu gelir transferleri, çalışma ve işten çıkarmalarla ilgili düzenlemeleriyle desteklediği savunulmaktadır (Mitchell ve Muysken 2008). Bu çerçevede çevrim karşıtı maliye politikası uygulamalarından vazgeçilirken, mikro ekonomik reformlarla emek piyasasında esneklik sağlanarak işsizlik sorununun çözümü piyasaya bırakılmıştır. Bu amaçla ekonomik ve sosyal politikalarda radikal değişiklikler öngörülmektedir. Emek piyasasına yönelik, işe alma - işten çıkarma ve çalışma saatlerinin belirlenmesinde tüm kısıtların kaldırılması, kıdem tazminatı ve asgari ücret düzenlemelerinden vazgeçilmesi, karar alma süreçlerinde işçilerin temsil hakkının kaldırılması, işsizlik ödemelerinin en az ve en kısa süreli olacak şekilde belirlenmesi, sendikaların güçsüzleştirilmesi gibi düzenlemeler dayatılmaktadır. Çünkü bu düzenlemelerin ücretlerin aşağıya doğru ayarlanmasını zorlaştırarak doğal işsizlik oranının artmasına yol açtığı iddia edilmektedir.

Dolayısıyla 1970’li yıllar hem devletin istihdam sorununa bakış açısında hem de uygulanan makro politikalarda önemli değişikliklerin ortaya çıktığı bir kırılma noktasıdır. Günümüze kadar uzanan yeni süreçte makro ekonomi politikalarının temel hedefi tam istihdam yerine

fiyat istikrarını sağlamak olurken, yeni sistemin zeminini emek piyasası yerine finansal piyasalar oluşturmaktadır. Konjonktür karşıtı maliye politikalarından vazgeçilerek, maliye politikasının hedefi bütçe açığı ve borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması ile sınırlandırılmıştır, tam istihdam ile maliye politikası arasındaki ilişki koparılmıştır. Ancak bu süreçte ekonomilerinin dışa açılmalarıyla birlikte işsizlik sorunu da, önemli ölçüde ülkelerin tek başına çözebilecekleri bir sorun olmaktan çıkmıştır. Çünkü bir yandan global işsizlik artarken, diğer yandan işsizliği etkileyebilecek değişkenler üzerinde devletin kontrol gücü de ciddi ölçüde azalmıştır. Üstelik ülke içinde uygulanan makro politikaların önemli ölçüde sızıntı yaratması da, bu politikaların işsizliğe etkisini sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla işsizlik neoliberal küreselleşme sürecinde küresel kamusal kötü özelliklerini taşıyan bir olgudur ve bu nedenle ancak ülkeler arasında sağlanacak bir işbirliği ile ortadan kaldırılabılır ya da azaltılabilir. Ancak işbirliğinin sağlanması, ülkelerin ihracata dayalı büyüme yerine yurt içi talebe dayalı büyümesini, ücret-verimlilik ilişkisinin kurulmasını gerektirdiği için kolay olmayacaktır.

Bu çalışmanın amacı, günümüzde işsizliğin azaltılmasında devletin azalan rolünü, ihracata dayalı büyüme modeli ile üretim sürecinin küreselleşmesinin soruna katkısını ortaya koymak, bu çerçevede işsizliği küresel bir sorun olarak tanımlayarak Post-Keynesyen bakış açısıyla olası çözüm önerilerini tartışmaktır.

Birinci bölümde işsizlik oranının belirlenmesinde devletin kontrolünün nasıl azaldığı, ikinci bölümde işsizliğin küresel kamusal kötü niteliği ve son bölümde de işsizlik sorununa ilişkin ulusal çözümler ve ülkeler arasında işbirliğinin önemi üzerinde durulmaktadır.

2. İŞSİZLİK ORANININ BELİRLENMESİNDE DEVLETİN AZALAN ROLÜ

Neoliberal küreselleşme sürecinde devletin işsizliğe bakış açısı değişirken aynı zamanda işsizlik, ülkenin kontrolü dışında belirlenen faktörlere bağlı hale gelmiş, üstelik global iş gücünün artmasıyla ortaya çıkan ücret farklılıkları üretim sürecinin küreselleşmesini sağlayarak işsizliğin kontrolünü daha da zorlaştırmıştır.

Heterodox makroekonomide istihdamdaki büyüme ile üretimdeki büyüme arasındaki ilişki Kaldor denkliği ile belirlenmektedir. Kaldor denkliğine (1975) göre, istihdam büyüme oranı, ekonominin büyüme oranı ile emek verimliliğinin büyüme oranı arasındaki farka eşittir. Eğer istihdam büyüme oranı, işgücü büyüme oranından küçük ise bu durumda işsizlik artar. Ancak günümüzde hem ekonominin büyüme oranı hem de emek verimliliği önemli ölçüde devletin kontrolü dışında belirlendiği için istihdam büyüme oranı ve dolayısıyla işsizlik oranı da (işgücü büyüme oranı veriyken) büyük ölçüde devletin kontrolü dışında belirlenmektedir. Çünkü 30 yıldan daha fazla süredir uygulanan ihracata yönelik büyüme politikaları nedeniyle GSYİH büyüme oranı önemli ölçüde ihracat artışına, dış talebe bağlı hale gelmiştir. Dış talep ise ülkenin kontrol edemeyeceği dışsal bir değişkendir. Ülkelerin enflasyonu kontrol altında tutmak amacıyla uyguladıkları daraltıcı para ve maliye politikaları, hem kendi ülkelerindeki hem de ithalat taleplerinin azalması nedeniyle diğer ülkelerdeki üretim ve istihdamı dolaylı olarak olumsuz yönde etkilemektedir.

Diğer yandan emek verimliliğinin büyüme oranı da özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından dışsal bir değişkendir. Çünkü teknolojik ilerleme başlangıçta gelişmiş ülkelerde gerçekleşmektedir. Ancak dış ticaret ve sermaye akımlarında serbestleşmeye giden gelişmekte olan ülkeler, ülke içindeki teknoloji ve yapısal değişiklik hızını gelişmiş ülkelere göre ayarlamak durumundadırlar. Bu nedenle gelişmiş ülkelerin teknolojileri kısa bir gecikme ile de olsa gelişmekte olan ülkeler tarafından kullanılmaya başlanmaktadır. Genellikle emek verimliliğini artırıcı nitelikte olan teknolojik ilerleme önce gelişmekte olan

ülkelerin modern sektörlerinde kullanılır, modern sektörün ekonomideki görece ağırlığının artması ile de tüm ülkede emek verimliliği artar. Dolayısıyla dışa açılma ile birlikte gelişmekte olan ülkelerde emek verimliliği artarken ülkelerin bu artışı kendi sınırları içinde kontrol etmesi zorlaşmaktadır. Bu durumda büyüme oranı ve emek verimliliğinin büyüme oranı arasındaki fark ile belirlenen istihdam büyüme oranı da, gelir dağılımı veri iken önemli ölçüde dış faktörler tarafından belirlenen, devletin kontrolünün azaldığı bir değişken olmaktadır. Bu nedenle istihdam büyüme oranının işgücü büyüme oranının altında kalması halinde ortaya çıkan işsizlik oranı, özellikle dışa açık gelişmekte olan ülkelerde önemli ölçüde devletin kontrolü dışında belirlenmektedir (Patnaik 2007, 2006).

Dışa açılmayla beraber işsizlik oranının belirlenmesinde devletin kontrolü azalırken aynı zamanda 1990'lı yıllardan itibaren Sovyetler Birliği ülkeleri ve Çin'in kapitalizme geçişi, Hindistan'ın dışa açılmasıyla global işgücü iki katına çıkarak 1.46 milyardan, 2.93 milyara ulaşmış, global ekonomiye yeni katılan bu ülkelerin sermaye yoksunluğu nedeniyle, sermaye/emek oranı %61 oranında azalmıştır (Freeman 2007). Emek sermaye arasındaki denge, emek aleyhine değişirken, daha fazla sayıda işgücü, daha az iş ve daha az sermaye için rekabet eder hale gelmiştir. Bu durum ülkeler arasındaki ücret farklılıklarından yararlanmak isteyen sermayeye karını artırmak için önemli bir fırsat yaratarak, üretim sürecinin küreselleşmesini sağlamıştır. Böylece pek çok "iş" in hareketliliği artmış ve uluslar arası ticaret, doğrudan yabancı yatırımlar, dış kaynak kullanımı (outsourcing)² yoluyla bir ülkeden diğerine taşınabilir hale gelmiştir³. Emegün hareketliliğine ilişkin kısıtlar devam etmesine rağmen farklı ülkelerdeki emek piyasalarına ilişkin koşullar giderek daha fazla birbirlerine bağımlı hale gelmiştir (Akyüz 2006, Foster ve diğ..2011). Daha önceleri farklı ülkelerdeki firma ve sektörler arasındaki yaşanan uluslar arası rekabet, günümüzde farklı ülkelerde, aynı işi yapan işçiler arasında yaşanır olmuştur. Ülkeler arasındaki önemli ücret farklılıkları rekabete zemin oluşturmaktadır. Örneğin Çin ve Hindistan'da çalışan bir işçi, Amerika ya da diğer bir gelişmiş ülkede aynı işi yapan işçi ücretinin %10'u ya da %25'i kadar ücret elde etmektedir (Roach 2003).

Ülkeler arasındaki bu ücret farklılıkları sermayeye, gelişmiş ülkelerdeki yüksek ücretli emek yerine, gelişmekte olan ülkelerdeki düşük ücretli emeği ikame etme yani, global emek arbitrajı fırsatı vererek karını artırma olanağı sağlamaktadır (Roach 2004). Üretim sürecinin daha çok emek yoğun aşamaları ve düşük teknoloji içeren, tüketim mallarına yönelik kısımları gelişmekte olan ülkelere kaydırılmaktadır. Böylelikle üretim sürecinin farklı aşamaları farklı ülkelerde gerçekleştirilmekte, toplam uluslar arası ticaret içinde doğrudan yabancı yatırımlar ya da dış kaynak kullanımı yoluyla üretilen ara mallar ticaretinin payı artmaktadır (Milberg 2004b).

Global emek arbitrajı yoluyla sermayenin karını artırması ancak global emek rezervinin varlığı ve ülkeler arasında ücret farklılıklarının mevcudiyeti ile mümkündür. Böylece birim maliyetler aşağıya çekilirken, ücret mallarının fiyatları da düşük tutulmaktadır. Bu süreçte kar artışları ve fiyatların düşmesinden hissedarlar ve tüketiciler yararlanırken⁴, işini kaybedenler zarar görmektedir. Ancak olumsuz etkilenenler sadece işini kaybedenlerle

² Üretim sürecinin yer değiştirmesi ve bununla ilişkili global sermaye/emek ilişkisi iki temel biçimde ortaya çıkmaktadır: doğrudan yabancı yatırımlar ve dış kaynak kullanımı. Doğrudan yabancı yatırımlarda üretim süreci ülke dışına çıkmasına rağmen firma bünyesinde faaliyet devam eder, dış kaynak kullanımında ise üretim süreci bağımsız bir üreticiye devredilmektedir ancak üretim süreci üzerinde firmanın fiili kontrol devam etmektedir, kazancın büyük payı firmaya aittir (Smith 2010:70).

³ 2001 ve 2010 yılları arasında ABD'nin Çin ile arasındaki ticaret açığı 2.8 milyon işin (%69.2'si imalat sanayi ile ilgilidir) yok olmasına ya da yer değiştirmesine neden olmuştur (Scott 2011).

⁴ Her 1 dolarlık hizmet dış kaynak kullanımı sonucu artan kar/düşen fiyatlar yoluyla tüketicilerin ve hissedarların kazancı 62 sent artmaktadır (Whalen 2005:37)

sınırlı değildir. Sermayenin yer değiştirme tehditleri nedeniyle ücretlerin geçimlik düzeyde kalması ve çalışma koşullarının kötüleşmesi ile birlikte çalışanların hayat standardı da düşmektedir. Dış kaynak kullanımı nedeniyle işini kaybedenler, yeniden işe alınırken daha düşük ücreti daha kolay kabullenmektedirler⁵. Bu işçilerin geliri azalırken satın alma gücünün düşmesi ise daha büyük bir kesimi olumsuz etkilemektedir.

Üretim sürecinin küreselleşmesinde firmaların, mal ve hizmeti kendileri üretmek yerine, dışarıdan temin ederek satın alma yolunu daha çok tercih etmeye başladıkları görülmektedir (Gereffi 2005, Milberg 2004a). Çünkü firmaların dış kaynak kullanımı yoluyla mal ya da hizmet satın almaları, karlarını artırırken aynı zamanda bazı risklerden de uzak kalmalarını sağlamaktadır. Zira firmaların bu yöndeki tercihi, fason üreticiler arasında rekabeti artırarak, ücretlerin daha da aşağıya çekilmesini sağlarken aynı zamanda firmaların hem düşük katma değerli üretim sürecinden hem de talep dalgalanmaları ve dünya piyasalarında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle ilgili risk ve maliyetlerden kaçınmalarını sağlamaktadır. Üstelik firmalar, sigorta, emeklilik, hastalık yardımı ve ücretli izin gibi güvenceler olmaksızın işçilerin kötü koşullarda çok uzun süreler çalıştırılması, çevre kirliliği ve sendikaların baskı altında tutulması gibi konularda doğrudan sorumluluk altına da girmemiş olmaktadır. Burada sorumluluk üretimi üstlenen taşeron firmaya yüklenmektedir. Ayrıca doğrudan yabancı yatırımlardan farklı olarak, dış kaynak kullanımı yoluyla mal ve hizmet alımının tercih edilmesi durumunda herhangi bir sermaye devrine de gerek kalmamaktadır (Smith 2010).

Diğer yandan global üretim sürecinde maliyetlerin düşmesi, finansal olmayan şirketlerin finansallaşmasını teşvik etmektedir. Dış kaynak kullanımı yoluyla firmaların aşırı karları artarken, karın yeniden kendi ülkelerinde ya da başka bir ülkede yatırıma yönlendirilmesi ihtiyacının azalmasıyla kar, finansal varlıkların satın alınmasında ve hissedarların payının artırılmasında kullanılmaktadır (Milberg and Winkler 2010). Dolayısıyla global üretim süreci sermaye birikimini artırmak, daha çok iş yaratmak yerine, iş ve yatırımları ülkeler arasında yeniden dağıtmaya hizmet etmektedir.

3. KÜRESEL KAMUSAL KÖTÜ: İŞSİZLİK

Küresel Kamusal Mallar (Global Public Goods) (KKM) ilke olarak dünyadaki tüm insanlara fayda sağlayan mallardır⁶. KKM'ların kusursuz bir tanımını yapmak güç olduğu için işlevsel özelliklerini ortaya koymak daha yararlı olabilir. KKM'ların *küresel* niteliği, malın faydasının birden fazla ülkeye, pek çok insana, ya da gelecek nesillere yayılması ile ilgilidir. Ancak yayılma eşit düzeyde olmayabilir. *Kamusal* niteliği ise, bu malların tüketiminde bireyler arasında bir *rekabetin olmaması* ve bireylerin bu malın tüketiminden *dışlanmasının mümkün olmamasından* kaynaklanmaktadır (Kaul ve diğ.1999).

Küresel kamusal kötü kavramı, küresel kamusal mal kavramı ile yakından ilişkilidir. Küresel kamusal kötü nedeniyle ortaya çıkan zararın tüketiminde rekabet yoktur ve zararın etkisinden bazılarını dışlamak mümkün değildir. Üstelik zararın pek çok ülkeye, insana ve gelecek nesillere yayılması söz konusudur. Küresel kamusal kötüler bireylerin faydasını azalttıkları için, diğer şeyler sabitken, daha azı daha çoğuna tercih edilmektedir. Küresel

⁵ Hizmet sektöründe çalışanların %60'ı işten çıkarıldıklarında, yeniden çalışabilmek için ücret kesintilerine razı olmaktadır (Whalen 2005:37).

⁶ KKM her zaman doğrudan fayda sağlayan somut mal biçiminde olmayabilir hatta çoğu zaman hizmet niteliğinde oldukları söylenebilir. Kamusal kötülerin (işsizlik, finansal krizler, savaşlar gibi) ortadan kaldırılmasına yönelik kurallar ve kanunlar da KKM olarak değerlendirilmektedir.

kamusal kötülere ancak küresel kamusal mallar yaratacak şekilde bir müdahale ile çözüm bulunabilir.

İşsizlik, küresel kamusal bir kötü olarak gerekli işlevsel özelliklere sahiptir. Daha önce kamusal bir kötü olarak, her bir ülkenin kendi sorunu olmakta iken günümüzde herhangi bir ülkedeki işsizlik, diğer ülkeleri de etkiler hale gelmiş, global bir boyut kazanmıştır. Üretim sürecinin küreselleşmesi ve ihracata dayalı büyüme modellerinin pek çok ülkede uygulanmakta olması, işsizliğin küresel bir sorun haline gelmesinde belirleyici olmuştur. Doğrudan yabancı yatırımlar ve dış kaynak kullanımı yoluyla “iş” hareketliliğinin artması gelişmiş ülkelerdeki insanların işlerini kaybetmelerine dolayısıyla bu ülkelerde işsizliğin artmasına neden olurken bu, gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin azalması anlamına gelmemektedir. Çünkü uluslararası rekabette geri kalmamak için gelişmekte olan ülkelerin artan ölçüde gelişmiş ülkelerin sermaye yoğun teknolojilerini kullanma eğilimleri, söz konusu ülkelerde emek verimliliğini artırarak işsizliğin artmasına sebep olmaktadır. Üstelik global emek gücü artarken, farklı ülkelerin çalışanları arasındaki rekabet, reel ücret artışlarını engelleyerek çalışma koşullarının kötüleşmesine, güvencesiz istihdama da neden olmaktadır. Diğer yandan ülkelerin iç talep yerine dış talebe dayalı büyüme stratejileri de işsizliğin küresel bir sorun olmasında önemli bir role sahiptir. Çünkü iç talebi daraltmak için ülkelerin uyguladıkları daraltıcı para ve maliye politikaları, diğer ülke mallarına olan talebin düşmesi anlamına geldiği için, hem bu daraltıcı politikaları uygulayan ülkelerde hem de bu ülkelere mal ve hizmet satan ülkelerde işsizliğe neden olmaktadır.

Herkesi olumsuz etkilemesi, global dünyada hiçbir ülkenin bunun dışında kalamaması sebebiyle günümüzde ülkelerin tek başına işsizliğe çözüm bulmaları mümkün değildir. Daha önce sözü edildiği gibi ülkelerin ihracata dayalı büyüme modelini tercih etmeleri sonucu işsizlik büyük ölçüde devletler tarafından kontrol edilemeyen bir değişken haline gelmiştir. Ancak ülkelerin, *tek başına* dış talep yerine iç talebe dayalı büyüme modeli uygulaması da Keynesyen dönemde sağladığı başarıyı sağlayamaz. Çünkü ithalat yoluyla ortaya çıkan harcama sızıntıları, finansal sızıntılar, doğrudan yabancı yatırımlar yoluyla ortaya çıkan yatırım sızıntıları, dış kaynak kullanımı ile ortaya çıkan iş sızıntıları ülkelerin tek başına başarılı olabilmesini engellemektedir (Palley 2011). Bu nedenle sorun ancak ülkeler arasında sağlanacak işbirliği ile *birlikte* çözülebilir.

4. YURT İÇİ TALEBE DAYALI BÜYÜME VE ULUSLAR ARASI İŞBİRLİĞİNİN ÖNEMİ

Neoliberal küreselleşme sürecinde pek çok ülkede uygulanan ihracata dayalı büyüme modeli, ücretlerin ve yurt içi tüketimin baskı altında tutulmasına dayanmaktadır. Yurt dışı talebe dayalı bu büyüme stratejisinde başarı, ücretlerin düşürülmesi yoluyla maliyetlerin aşağıya çekilerek uluslar arası pazar payının artırılmasına dayanmaktadır. Komşuyu fakirleştiren (*beggar-thy-neighbour*) bu uygulama, ülkede üretim ve istihdamı ancak geçici olarak artırabilmektedir çünkü diğer ülkeler aleyhine elde edilen bu üstünlük, bu ülkelerin de ücretleri aşağıya çekmesiyle ortadan kalkmaktadır. Ücretlerde dibe doğru bir yarışa neden olan bu süreç nedeniyle ücretlilerin satın alma gücünün azalmasıyla birlikte toplam talep azaldığı için global düzeyde işsizlik artmaktadır. Üstelik OECD ve AB ülkelerinde ihracat talebi görece birim emek maliyetine çok duyarlı değildir⁷, bu nedenle ücretleri düşürmek suretiyle maliyet rekabetini iyileştirmeye çalışmak yurt içi talebin daralmasına

⁷ Literatürde birim emek maliyetlerindeki artış ile ihracat artışı arasında ampirik ilişki bulunamaması Kaldor paradoksu olarak bilinmektedir.

neden olurken, ihracata etkisi sınırlı kalmaktadır (Carlin et al.2001, Felipe and Kumar 2011).

Neoliberal yaklaşımda ücretler sadece bir maliyet unsuru olarak değerlendirildiği için emek piyasası esneklikleştirilerek ücretler, çalışma saatleri, iş ve işçi güvenliği ile ilgili düzenlemelerin ortadan kaldırılmasıyla emek talebinin artması, işsizliğin azalması beklenmektedir. Dolayısıyla emek talebinin diğer mallara ilişkin talepten farklı olmadığı, ücretler düşünce emek talebinin artacağı varsayılmaktadır. Ancak ücretler bir maliyet unsuru olmasının yanı sıra aynı zamanda yurt içi talep düzeyinin de önemli bir belirleyicisidir. Ücret geliri elde edenlerin satın alma gücü düştükçe toplam talep de düştüğü için üretim azalmakta, işsizlik artmaktadır. Bu nedenle işsizlik sorununu çözebilmek için emek piyasasına değil, öncelikle mal piyasasına, özellikle yatırım harcamalarına bakmak gerekir. Yatırımların artması, işsizliğin azalmasında önemli bir faktördür (Rowthorn 1995, Arestis et al. 2007, Akyüz 2006). Çünkü yatırımlar efektif talebin bir unsuru olarak gelir yaratırken, aynı zamanda üretim kapasitesinin artmasını da sağlar. Bu noktada yatırım harcamalarının belirleyicisi önemli olmaktadır. Toplam talep yatırımların en önemli belirleyicisidir. Bu nedenle ekonomi politikası toplam talep yönetimine odaklanmalıdır (Stockhammer and Klär 2011).

1980'lerden sonra talep yönetimi, emek piyasası yerine varlık fiyatlarındaki enflasyona ve borçlanmaya dayanmaktadır. Bu dönemde para politikası maliye politikasının önüne geçerken, otomatik istikrarlandırıcılar ön plana çıkarılmış, özellikle gelişmekte olan ülkelerde konjonktür yanlısı (procyclical) maliye politikası izlenmiştir. Ancak talep yönetiminde yeniden maliye politikasının öne çıkarılması gerekmektedir çünkü refahın en önemli belirleyicisi olan istihdam sorunu piyasaların işleyişine bırakılamayacak kadar önemlidir. Bu amaçla konjonktür karşıtı maliye politikası uygulamaları ile birlikte devletin yatırımcı rolü yeniden öne çıkarılarak, fiziksel ve beşeri alt yapı yatırımlarının yanı sıra istihdam yaratan, emek verimliliğini ve refahı artıran kamu yatırımları artırılmalıdır.

Konjonktür karşıtı maliye politikaları ile ekonomik durgunluk dönemlerinde kamu yatırımlarının artırılarak borçla finanse edilmesi ekonomiyi canlandırarak istihdam düzeyinin korunmasına yardımcı olurken, talep genişlemesi durumunda kamu yatırımlarının azaltılması veya vergilerin artırılması toplam talebin istikrarını sağlamaktadır. Devletin konjonktür karşıtı maliye politikaları ile talep ve istihdamda denge sağlamak için gerekiyorsa bütçe açığı vermesi, belirsizliğin daha az olduğu makro ekonomik ortam oluşturarak özel yatırım ve tüketim harcamalarını da teşvik etmekte ve böylece istihdam yaratan büyüme sürecini güçlendirmektedir.

Ancak ücret-verimlilik ilişkisi kurulmadan tam istihdam sağlamak üzere uygulanan genişletici makro politikalar sürdürülebilir bir iyileşme sağlayamaz ve bir mali krizle sonuçlanabilir. Bu nedenle ihracata dayalı büyüme modeli yerine, ücret artışının emek verimliliğindeki artışa bağlı olduğu, yurt içi talebe dayalı bir büyüme stratejisi izlenmelidir. Böyle bir strateji, verimlilik artışının emek ve sermaye arasında ücretlerin toplam gelir içindeki payını düşürmeyecek şekilde paylaşılmasıyla sağlanır ve yurt içi talep, verimlilik artışı kadar artarak ilave istihdam ve daha fazla yatırım teşvik edilmiş olur (UNCTAD 2010, Palley 2007,2011, Ghosh 2011).

Ücret artışları, talep artışı yaratarak kapasite kullanımının artmasını, dolayısıyla da kar oranlarının artmasını sağlayarak firmaların daha fazla yatırım yapmasını teşvik eder. Yeni yatırımlar istihdam yaratırken aynı zamanda emek verimliliğini de artırır. Yüksek ücretler nedeniyle emek verimliliğinin üretim artışından daha fazla artması durumunda, istihdamdaki büyümenin azalması söz konusu olabilir. Bu durum, çalışma saatlerinin düşürülmesi ve/ veya sağlık, eğitim ve çevrenin korunması gibi alanlarda kamu

istihdamının artırılması ile engellenebilir (Storm and Naastepad 2011). Bu konuda ekonomide en büyük işveren olarak devletin istihdam politikası özel sektöre öncülük etmelidir. Kamu işletmelerinde ikili veya üçlü vardiya sistemi uygulanarak çalışma saatlerinin düşürülmesi özel sektöre örnek olacaktır.

Talep yönetiminde maliye politikalarının etkin şekilde kullanılabilmesi için vergi sisteminde de değişiklikler gereklidir. Vergi sistemi yeniden düzenlenerek, özellikle gelir vergisinin artan oranlı yapısı iyileştirilmeli, dilim sayısı ve marjinal vergi oranları artırılmalı, sermaye geliri lehine avantaj yaratan, gelir vergisini regresif yapıya dönüştüren vergi harcamalarından vazgeçilmelidir. Kurumlar vergisinde, yatırımların ve “iş”lerin yurt dışına kaymasını teşvik eden yabancı karlar için vergi ertelemeleri kaldırılmalı, kurumları vergilendirmek yerine, kar geliri elde eden hissedarlar vergilendirilmelidir. Böylelikle kurumların vergi avantajı sağlamak için başka ülkelere gitmesi engellenmiş olacaktır (Palley 2011).

Bu düzenlemelerin yanı sıra finansal akımların vergilendirilmesinde de konjonktür karşıtı vergi politikası uygulanmalıdır. Çünkü toplam talebin en istikrarsız unsuru olarak yatırımlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde dış şoklara, finansal akımlara karşı oldukça duyarlıdır. Finansal akımlar nedeniyle yatırımlarda istikrarsızlığın artması sermaye birikimi ve istihdamı olumsuz etkilemektedir zira finansal genişleme döneminde yatırımlardaki artış, finansal daralma döneminde yatırımlardaki azalışın altında kaldığı için çevrim boyunca ortalama yatırım oranı düşme eğilimindedir. Üstelik finansal genişleme döneminde yatırım kompozisyonu da bozulmakta, spekülasyon yatırımlar artarken bazı sektörlerde üretim kapasitesi aşırı genişlemektedir. Finansal istikrarsızlığın sermaye birikimine ve ekonomik büyümeye olumsuz etkisinin emek piyasasına yansmasıyla, işsizlik ve yoksulluk artarken, ücretler düşmekte ve gelir dağılımı bozulmaktadır (Akyüz 2006). Bu amaçla finansal piyasalarda aşırı spekülasyon işlemleri, dolayısıyla oynaklığı azaltmak, finansal istikrarı sağlamak üzere, hisse senedi, tahvil ve opsiyonlar ile vadeli işlemler ve finansal türevlere çok düşük oranlı, değer esaslı menkul kıymet işlem vergisi konmalıdır. Vergi tabanının geniş ve vergi oranının düşük olması, verginin kaynak dağılımını bozucu etkilerini minimize ederken, aynı zamanda ülkeler için önemli bir gelir kaynağı da oluşturmaktadır (Göker and Balseven 2008).

Ülke içinde uygulanacak ücret artışının emek verimliliğindeki artışa bağlı olduğu, yurt içi talebe dayalı böyle bir büyüme stratejisi işsizlik için bir çözüm olabilir. Ancak daha önce de söz edildiği gibi günümüz ekonomilerinin tek başına işsizlik sorununa bu yolla çözüm bulmaları mümkün değildir. Çünkü ücret artışları ile birlikte artan gelir, yurt içi mallar yerine ithal mal talebini artırabilir. Bu durumda ülke içinde üretim ve istihdam artmazken diğer ülkeler lehine bir sızıntı yaratılmış olur. Diğer yandan ülke içinde artan ücretler, sermayenin dolaşımına herhangi bir sınır getirilmediği ortamda emek arbitrajına yol açarak, daha düşük ücretli ülkelerde yatırım yapılmasını ya da bu ülkelerde dış kaynak kullanımı yoluyla üretim yapılmasını teşvik edeceği için yine istihdamda beklenen iyileşme sağlanamaz.

Bu nedenle işsizlik sorununun çözümü için ülkeler arasında mutlaka işbirliği yapılmalı, ücret rekabetini azaltacak ve sürdürülebilir ticaret dengesi sağlayacak şekilde döviz kurları belirlenmeli, emek piyasası ilgili belirli standartlar ve vergilendirme konularında ülkeler arasında çok taraflı kurallar getirilmelidir. Ülkeler arasında sağlanacak böyle bir işbirliği ile ekonomiler yurt içi talebe dayalı olarak büyürken, işsizlik kendi sınırları içinde çözüm bulabilecekleri bir sorun olacak, ücret-verimlilik ilişkisinin kurulması sonucu da ülkeler arasındaki ücret farklılıkları ortadan kalkarak, yatırım ve iş sızıntıları büyük ölçüde engellenmiş olacaktır.

5. SONUÇ

Neoliberal küreselleşme sürecinde işsizlik küresel kamusal bir kötü niteliği kazanmıştır. Bu nedenle sorunu ülkeler tek başlarına değil işbirliği yaparak çözebilirler. İşbirliğinin nasıl sağlanacağı, lider kapitalist ülkeler arasında mı yoksa devletler üstü bir kurum aracılığı ile mi yapılması gerektiği tartışmaları bir tarafa bırakıldığında, ülkelerin emek lehine işbirliği yapmalarına, ücret-verimlilik ilişkisini kurarak, yurt içi talebe dayalı stratejiler geliştirmelerine, durum aleyhine sonuç yaratmamakla birlikte, sermaye direnç gösterecektir. Çünkü sürekli artan global emek rezervi sermayeye, emeğe daha düşük ücret ve daha kötü çalışma koşulları dayatma olanağı verirken, aynı zamanda yatırım yeri seçme özgürlüğü de sunarak karını daha da çok artırma olanağı tanımaktadır.

KAYNAKÇA

- AKYÜZ, Y. (2006). "From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation", Turkish Economic Association Discussion Paper, No.3.
- ARESTIS, P., BADDELEY, M. ve SAWYER, M. (2007). "The Relationship Between Capital Stock, Unemployment and Wages in Nine EMU Countries", Bulletin of Economic Research 59(2): 125-148.
- CARLIN, W., GLYN, A. ve VAN REENEN, J. (2001). "Export Market Performance of OECD Countries: An Empirical Examination of the Role of Cost Competitiveness", The Economic Journal, 111:128-162.
- FELİPE, J. ve KUMAR, U. (2011). "Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again", Working Paper No. 651. Levy Economics Institute, Bard College.
- FOSTER, B., MCCHESENEY, R.C. ve JONNA, J. (2011). "The Global Reserve Army of Labor and the New Imperialism", Monthly Review, 63(06): 1-24.
- FREEMAN, B.R. (2007). "The Great Doubling: The Challenge of the New Global Labor Market", Ending Poverty in America: How to Restore the American Dream içinde, edit. EDWARDS, J., CRAÏN, M. ve KALLEBERG, A.L., New York: The New Press.
- GEREFFI, G. (2005). The New Offshoring of Jobs and Global Development. ILO Social Policy Lectures. Geneva: ILO Publications.
- GHOSH, J. (2011). "The Challenge of Ensuring Full Employment in the Twenty-First Century", The Indian Journal of Labour Economics 54(1): 51-68.
- GÖKER, Z. ve BALSEVEN, H. (2008). "Menkul Kıymet İşlem Vergileri ve Ekonomik Etkileri", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, 264:40-58.
- KALDOR, N. (1975). "Economic Growth and the Verdoorn Law-A Comment on Mr Rowthorn's Article" The Economic Journal 85, No.340: 891-896.
- KAUL, I., GRUNBER I. ve STERN, M. (1999). "Defining Global Public Goods" Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century içinde, edit. KAUL, I. GRUNBERG, I. ve STERN, M., Oxford University Press., 2-20.
- MILBERG, W. (2004a). "Globalised Production: Structural Challenges for Developing Country Workers", Labour and the Globalisation of Production - Causes and

- Consequences of Industrial Upgrading içinde.edit. MILBERG, W., New York: Palgrave Macmillan, 1-19.
- MILBERG, W. (2004b). "The Changing Structure of International Trade Linked to Global Production Systems: What are the Policy Implications?" Working Paper No. 33, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office: Geneva.
- MILBERG, W. ve WINKLER D. (2010). "Financialization and the Dynamics of Offshoring in the USA", Cambridge Journal of Economics 34:275-293.
- MITCHELL, W. ve MUYSKEN, J. (2008). Full Employment Abandoned: Shifting Sands and Policy Failures. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- OECD (2011). Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth. OECD Publishing.
- PALLEY, T. (2011). "The Economics of Wage-Led Recovery: Analysis and Policy Recommendations. International Journal of Labour Research 3(2): 219-243.
- PALLEY, T. (2007). "Seeking Full Employment Again: Challenging the Wall Street Paradigm", Challenge 50(6): 1-37.
- PATNAIK, P. (2007). "Contemporary Imperialism and the World's Labour Reserves". Social Scientist 35(5/6): 3-18.
- PATNAIK, P. (2006). "Technology and Employment in an Open Underdeveloped Economy". The IDEA's Working Paper Series, Paper no.01.
- POLLIN, R. (2008). "Is Full Employment Possible Under Globalization?"
www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_101-150/WP141.pdf
- ROACH, S.S. (2004). "How Global Labor Arbitrage will Shape the World Economy".
<http://www.globalendmagazine.com/2004/stephenroach.asp>
- ROACH, S.S. (2003). "Outsourcing, Protectionism, and the Global Labor Arbitrage", Morgan Stanley Special Economic Study. November 11.
- ROWTHORN, R.E. (1995). "Capital Formation and Unemployment", Oxford Review of Economic Policy, 11(1): 26-39.
- SCOTT, R. (2011). "Growing U.S. Trade Deficit with China Cost 2.8 Million Jobs Between 2001 and 2010". EPI Briefing Paper, no.323:3-19.
- SMITH, J. (2010). Imperialism and the Globalization of Production (Ph.D. Thesis, University of Sheffield, July)
- STOCKHAMMER, E. ve KLÄR, E. (2011). "Capital Accumulation, Labour Market Institutions and Unemployment in the Medium Run" Cambridge Journal of Economics 35: 437-457.
- STORM, S. ve NAASTEPAD, C.W.N. (2011). "The Productivity and Investment Effects of Wage-Led Growth" International Journal of Labour Research 3(2): 197-217.
- UNCTAD (2010). Trade and Development Report .Geneva.
- WHALEN, C. (2005). "Sending Jobs Offshore from the United States: What are the Consequences?" Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 2(2): 33-40.