

İSTİHDAM VE İŞSİZLİK SORUNUNU ÇÖZMEYE YÖNELİK İSTİHDAM/GELİR GARANTİSİ POLİTİKASININ UYGULANABİLİRLİĞİ: ANTALYA ÖRNEĞİ¹

Sayım Işık, Mehmet Mert
Akdeniz Üniversitesi

ÖZET

Bu çalışma, işsizlik ve yoksullukla mücadelede istihdam ve gelir garantisi politikalarını ve bazı ülke deneyimlerini tartışmaktadır. Bu deneyimlerden hareketle bu politikaların Antalya ölçeğinde uygulanabilirliğini göstermektedir. İşsizlik ve yoksulluk problemleri, kapitalist ekonomilerin temel kurumsal özellikleridir. Piyasalar, çalışmak isteyen fakat iş bulamayanlar için yeteri kadar istihdam yaratamadığında hükümetlere sosyal adalet ve eşitliği sağlamak için önemli rol düşmektedir. İstihdam ve gelir garantisi politikalarını savunanlara göre bu politikalar, kapitalist ekonomilerde tam istihdamın sağlanmasına yardım edebilir. Uluslar arası deneyimler bu politikaların finansal açıdan uygulanabileceğini göstermektedir. Bu kapsamda Antalya ölçeğinde istihdam ve gelir garantisi politikaların finansal olarak uygulanabilirliği tartışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: istihdam garantisi, gelir garantisi, işsizlik, yoksulluk, Antalya.

ABSTRACT

This paper discusses employment guarantee and income guarantee policies for alleviating unemployment and poverty and some international experiences of government job creation programs. Unemployment and poverty problems are permanent institutional features of capitalist economies. When markets are unable to generate sufficient numbers of jobs for people who want to work but cannot find employment, governments should play a role in providing jobs or basic income to achieve social justice and equity. Employment and income guarantee supporters suggest that government these policies might assist capitalist economies in attaining and maintaining full employment. International experiences show that for a sovereign nation, there is no question of the financial affordability of these policies. In context of these experiences the paper examines financial feasibility of employment guarantee and income guarantee policies for Antalya..

Keywords: Employment guarantee, income guarantee, unemployment, poverty, Antalya.

GİRİŞ

Son dönemlerde uygulanan neoliberal (ana-akım) iktisat politikaları nedeniyle büyüme, istihdam, yoksulluk, işsizlik, gelir dağılımı gibi temel ekonomik ve sosyal konularda öngörülen sonuçlar, tahmin edilenin çok altında gerçekleşmiştir. Son küresel krizi, bu geleneksel iktisat politikaların başarısızlığını ve piyasa ekonomisinin istihdamı çözmeye yetersiz kaldığı açıkça teyit etmiştir (Mütevellioglu ve Işık, 2009). Özellikle 1990'lerden günümüze gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin emek piyasalarındaki rekabetçi ve esnek yapıya rağmen, doğal işsizlik oranı azalmak bir yana artış göstermiştir (Işık, 2009b). Ana akım iktisat politikalar, büyük ölçüde, sosyal politikaları dikkate almayan bir yaklaşımla uygulanmıştır. Bu politikaların yarattığı yüksek işsizlik yanında artan yoksullaşma, gelir dağılımındaki uçurumlar, politik ve ekonomik gücün dağılımındaki adaletsizlikler, demokrasinin ve sosyal barışın sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir.

¹ “Antalya Kent Merkezi Sosyo-ekonomik-Demografik Yapı, İstihdam ve Yaşam Memnuniyeti” Projesinin anket sonuçlarını bizimle paylaşan Prof.Dr. Ali Koç ve ekibine teşekkür ederiz.

Neoliberal yaklaşım, iktisadi politikası (iyi) ile sosyal politika (kötü) arasında ayırım yapmış, iktisat politikasının minimal devlet ile birlikte yatırım ve büyüme için uygun bir ekonomik çevre yarattığını, sosyal politikanın ise sosyal güvence sağlayarak daha insani ve daha eşitlikçi bir toplum yaratarak yoksulları destekleyecek şekilde tasarlanmış olduğunu ileri sürmektedir. İktisat politikalarını önceleyen ve sosyal politikayı geri plana iten bu yaklaşım ile 1980'lerden günümüze devletin sosyal hakları sağlama ve istihdam garantisi fonksiyonunu büyük ölçüde lağvedildi. Kamu işletmelerinin özelleştirildi, kamu hizmetleri hızla azaltıldı ve geniş anlamda ekonominin tüm sektörleri serbestleştirildi (Antonopoulos, 2009). Devlet kamu mal ve hizmetleri sağlama fonksiyonundan çekilirken, iktisadi politikalar daha adil ve daha eşitlikçi bir toplum meydana getirmede başarısız olmuş ve toplumdaki eşitsizlikler iyice artmaya başlamıştır. Sosyal koruma politikaların çoğu, telafi edici önlemlere dönüştü ve de sosyal hak kavramından uzaklaştı. Gelir dağılımının bozukluğu, sefalet, istihdam olanaklarının azlığı, artan yoksunluk, yaşama standartlarının çok altında düşük ücretler, iş yaratmadaki, bölgesel göçler gibi sorunlar, yoksulluğu azaltıcı programlara havale edilen sosyal hastalıklar olarak tanımlandı.

1980'lerden bugünü ana akım iktisat felsefesinin geri plana attığı sosyal politikalar, hayırseverlik anlayışı içinde uygulanmaya başlandı. Kamunun sosyal hak temeli anlayıştan uzak keyfi olarak dağıttığı yardımlar ve sivil toplum kuruluşların hayırseverlik anlayışı içinde yaptığı yardımlar önem kazanmaya başladı. Bu anlayış devlet-birey arasındaki sosyal/siyasal sözleşmenin getirdiği vatandaş olmaktan kaynaklanan sosyal haklar anlayışı ile çelişmektedir.

Neoliberal politikaların son zamanlarda istihdam yaratmadaki başarısızlıkları ve bunun yarattığı ekonomik, sosyal ve kültürel tahribatlar, toplumda başta çalışma hakkı olmak üzere adil yaşama standardını garanti eden politikaların uygulanmasını gündeme getirdi. Geleneksel istihdam politikaların yetersizlikleri, istihdam politikaların daha geniş bir çerçevede ele alınmasına neden olmuştur (Wray, 2007 ve Mitchell ve Muysken, 2008). Sosyal politikaları yeniden kamu politikalarının bir parçası olarak ele alan devletin istihdam garantisi, gelir garantisi gibi yaklaşımlar gündeme geldi ve bir çok ülkede uygulanmaya başlandı. Arjantin, Hindistan, Güney Afrika gibi ülkeler istihdamı garanti eden daha radikal önlemler almaya başlarken, bazı gelişmiş ülkelerde (Fransa, Avustralya gibi) temel geliri politikasını uygulamaya koydu.

Bu çalışmanın temel amacı, devletin istihdam/gelir garantisi politikasını amaçları, uygulanabilirliği ve uluslararası ülke deneyimlerini incelemektir. Bu bağlamda uluslar arası deneyimlerden hareketle bu politika/politikaların Antalya ölçeğinde uygulanabilirliğini tartışmaktır.

TEORİK TEMELLER

İşsizliğe ve yoksulluğa yönelik politika tercihleri incelendiğinde üç temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki çalışma sürelerinin azaltılması, istihdam yardımları ve doğrudan devletin iş yaratması (istihdam garanti politikası) (Papadimitriou, 2008 ve 2009 ve Levy Institute, 2009). Çalışma sürelerinin azaltılmasına yönelik politikalar geçmişte Almanya (1950'li ve 1960'lı yıllar), Hollanda (1970'li ve 1980'li yıllar), Belçika (1980'li yıllar), Fransa (1990'lı yıllar), Avustralya (1980'li yıllar), Japonya'da (1990'lı yıllar) gibi ülkelerde uygulanmış fakat istihdamı arttıramadığı için başarısız olmuştur. Bugünkü küresel kriz koşullarında Amerika Birleşik Devletlerinde bir çok eyalet, Almanya, Fransa, Hollanda, Finlandiya, Yunanistan gibi bir çok ülke, kısa çalışma programı adı altında bu politikaları yürütmeye çalışmaktadır.

İstihdam yardımı politikası ise, benzer şekilde geçmişte uygulanmış en eski politikalarından birisidir. Bu politikaya göre firmalar istihdam ettikleri her ilave işçi için maliyetlerin bir kısmını hükümet karşılamaktadır. Fakat bu istihdam politikaları istihdamı daha fazla arttırmada başarısız olmuş ve devletin katkı sağladığı işsizler mevcut işçilerin yerini almıştır. İstihdam yardım politikaları içinde ücret yardımlarını kapsayan bir dizi önlemler de uygulanmıştır. Fakat bu uygulamalar iyi niyetli olmasına karşın, bir iş sağlamada başarısız olmuştur. Bu politikaların temel özelliği, işverenin kararlarına müdahale etmesi ve piyasaya mekanizmasını bozmasıdır.

Tam istihdama yönelik politikalarda işsizliğe ve yoksulluğu yönelik sosyal hak temelli politikaları iki gruba ayrılabilir: İstihdam garantisi ve gelir garantisi. Gelir garantisi ya da temel gelir politikasının amacı, genel olarak bireyin gelirinin nedeni ne olursa olsun en temel ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli düzeyin altına düşmesini önlemeyecek bir hükümet garantisi sağlamaktır (Tcherneva ve Wray, 2005 ve Tcherneva, 2003). Temel geliri savunanlara göre iktisadi adalet, özgürlük ve vatandaşlık, çalışmaya bağlı olmaksızın kaynakların ihtiyacı olan bireylere tahsisini savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre emek piyasaları, artık insanların temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde ücret ödememektedir. Küresel gelişmeler, uzun işsizlik dönemleri ve yüksek enflasyon piyasanın atıl bulunduğu insanları marjinalleştirmektedir. Vatandaşlık geliri, devlet yardımı gibi farklı isimlerle anılan temel gelir vatandaşların cinsiyetine, ırkına, çalışma statüsüne medeni haline bakmaksızın her vatandaşın genel bir ödemesini taahhüt etmektedir. Temel gelir garantisinin

varlığı, insanlara sosyal güvence sağlarken, aynı zamanda bireyleri özgürleştirmekte ve onların pazarlık güçlerini arttırmaktadır. Ayrıca temel gelir garantisi, toplumdaki marjinalerin sosyal içermesini sağlamakta ve soysa-ekonomik statüsünü arttırmaktadır.

İstihdam garantisi politikaları ise, özellikle işsiz ve yoksullara çalışma hakkını öngören politiklardır. Çalışmak istediği halde iş bulamayanların istihdamını garanti ederek, tam istihdamı hedeflemektedir. Devletin istihdam güvencesi politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasına yönelik çalışmalar, The Levy Institute', Missouri Üniversitesi'nde "Tam İstihdam ve Fiyat İstikrarı Merkezi" ve Avusturalya'da Newcastle Üniversitesi'nde "Tam İstihdam ve Eşitlik Merkezi" öncülüğünde yürütülmektedir. İstihdam garantisi programlarının temel özellikleri şunlardır²:

1. Özel sektörde iş bulamayan ve hükümetin belirlediği ücretten çalışmak isteyen herkesi istihdam eden, yani sıfır işsizlik oranını garanti eden bir programdır. Hükümet, özel sektörde iş bulamayan ve hükümetin belirlediği asgari ücretten çalışmak isteyen herkesi ("niteliksiz-düz işçi") istihdam etmektedir. Hükümet özel sektörün talep etmediği fakat çalışmak isteyen işsizleri, önceden belirlenen sabit asgari ücretten istihdam etme teklifinde bulunmaktadır. Dolayısıyla hükümet istihdam piyasasında istihdamın fiyatını belirlerken, istihdam miktarını piyasaya bırakmaktadır.

2. Hükümet niteliksiz işçinin ücretini asgari düzeyde belirleyerek özel sektör ücretlerinin, maliyetlerinin ve böylece fiyatlarının istikrarlı olmasına katkı sağlamaktadır. Böylece hükümetin sabit asgari ücretten istihdam ettiği kişilerden oluşan istihdam stoku, fiyat istikrarının sağlanmasına da yardımcı olmaktadır.

3. Hükümetin istihdam stokundaki değişimler, otomatik olarak bütçe açıklarını belirlemektedir. Hükümetin bütçe açıkları genelde ekonomik konjonktüre bağlıdır. Ekonominin durgun (planlanan tasarruflar, gerçekleşen tasarruflardan büyük) olduğu dönemlerde özel sektörde işsiz kalanlar, asgari ücretle devlette istihdam edilecekler ve böylece bütçe açıkları artacaktır. Ekonominin canlandığı dönemde ise özel sektörün istihdam talebi artacak, hükümetin istihdam stokundan (önceden belirlemiş olduğu asgari ücretin üzerine koyduğu marjdan) işçi istihdam edecektir. Özel sektörün hükümetin istihdam stokunu azaltacak şekilde hareket etmesi, hükümetin bütçe açıklarını azaltacaktır.

4. Bu programdaki işler, özel sektör tarafından arz edilmeyen işler olması nedeniyle özel sektördeki işlere ikame değildir. Genel olarak yaşlılara refakat, kamu okullarında sınıf asistanlığı, yerel güvenlik hizmetleri, yoksul bölgelerde ev bakım-onarım işleri, çevre güvenliği hizmetleri, bu programda çalışanları için günlük çocuk bakımı ve sağlık hizmetleri asistanlığı, toplum ve kültür tarihçiliği gibi hizmetleri kapsamaktadır. Bu programının özel sektörle tamamlayıcılık ilişkisinin bir diğer önemli unsuru ise, hükümetin temel kamu sektörü istihdamındaki işçileri bu işler dışındaki işlerde (özel veya kamu) istihdam edilmesi için hazırlayacak kapsamlı bir eğitim verilmesidir.

5. Bu program, mevcut kamu sektörü istihdamının ikamesi değildir. Kamu sektöründe istihdamı garanti eden programı dışında çok sayıda işler de bulunmaktadır. Bu işlerde çalışanlar istihdam garanti programda istihdam edilenlerden daha yüksek ücret almaktadırlar.

Sonuçta istihdamı garanti eden politikalar hem çalışmak isteyen herkesi istihdam ederek tam istihdamı garanti etmekte hem de özel sektör için önemli bir maliyet kalemini sabitleyerek ekonomide fiyat istikrarının sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Özellikle yapılan alt yapı yatırımları, özel sektör yatırımlarını daha cazip hale getmekte ve yatırım maliyetlerini düşürmektedir. Bu programla ilgili en önemli eleştiriler parasal ücretin, kayıt-dışı sektördeki işçilerle aynı düzeyde olması, üretilen mal ve hizmetlerin kalitesinin düşük olması ve temel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olması ve mali olarak sürdürülemezliğidir (Işık, 2009a). Bu politikaların özellikle gelişmekte olana ülkelerde uygulanmasıyla ilgili olarak az sayıda mal ve hizmetin üretilmesi, ithalatın yüksek ihracatın düşük olması, hükümetlerin yönetsel kapasitelerinin düşük olması, kayıt-dışı piyasalar ile kayıtlı-resmi piyasalardaki ücretler arasındaki büyük farklılıklar, üretim kapasitesini arttırmak için yurtiçi alt-yapı yatırımlarının yetersiz olması, sabit döviz kuru politikası izlenmesi gibi handikaplar bulunmaktadır (Papadimitriou, 2009).

Temel gelir garantisi, bir çok açıdan istihdamı garanti eden politika ile büyük benzerlik gösterse de bir çok açıdan farklılaşmaktadır³. Temeli gelir garantisi çalışma zorunluluğu olmaksızın uygulanabilirken, istihdam garantisi doğrudan işsizliği odaklanmaktadır. Yani çalışmak isteyen fakat iş bulamayan insanları hedeflemektedir. Gelir hakkından ziyade çalışma hakkını savunmaktadır. Fakat temel gelir politikası hem çok maliyetli hem de çalışma hakkının için yeterli derecede vurgu yapmamaktadır. Diğer yandan İki politika önerisi de esas olarak iki temel konuda uzlaşmaktadır. İlki, piyasa ekonomisi ve refah devleti, insanların

² Ayrıntılı bilgi için bakınız Minsky (1965 ve 1986); Wray (1988), Mosler ve Forsater (1999); Mosler (1997-98); Kregel (1999 ve 2006); Tcherneva (2003 ve2005a); Işık (2009a ve 2009b).

³ Daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Tcherneva ve Wray (2005) ve Tcherneva (2003).

çoğunu insanca yaşamaya yetecek gelirden mahrum etti, sosyal korumayı azalttı ve emek piyasasında riskleri artırdı. Temel olara uzlaşılan konulardan ikincisi ise bu sorunlar varlığı nedeniyle tüm vatandaşları kapsayacak şekilde evrensel garantiler sağlamak için kamu politikalarına görev düşmektedir. İki politika önerisi de dikkatle uygulanması durumunda birbirlerine alternatif değil tamamlayıcı olacaktır. Örneğin yaşlı, hasta, genç gibi durumlarda temel gelir uygulanabilir.

İstihdam garantisi politikası teorik olarak Knapp (1924) ve Lerner (1943)'in geliştirdiği "fonksiyonel maliye"⁴ yaklaşımına dayanmaktadır. Bu yaklaşımda devlet vatandaşlarına vergi koyar, bu verginin kendi ihraç ettiği para ile ödenmesini kabul eder ve vatandaşların bu parayı temin edecekleri koşulları belirler. Para, devlet harcama yaptığında yaratılmakta ve vergi koyduğunda ise piyasadan çekilmektedir. Devlet, piyasada aşırı para arzı olması durumunda bu parayı çekmek için borçlanacaktır. Hükümetin harcamaları, vatandaş üzerine vergi konulması ve/veya kendi yarattığı paranın özel sektör tarafından talep edilmesiyle finanse edilmektedir. Devlet harcama yapmak için vatandaşın parasına ihtiyaç duymazken vatandaşlar, vergi yükümlülüklerini ödemek için devletin parasına ihtiyaç duymakta ve piyasaların yanında devlete de mal satmak veya emeğini arz etmek zorunda kalmaktadır. Özel sektörün hükümete arz ettiği mal ve hizmetlerin miktarı (ki hükümet harcamalarına eşittir), hükümetin özel kesime koyduğu vergi miktarı tarafından belirlenmektedir. Hükümet harcamaları parasal tabanı artırırken, vergi ödemeleri parasal tabanı azaltmaktadır. Dolayısıyla, devletin vergi koymasının temel nedeni, parasal taban için talep yaratmak ve paraya değer vermektir. Devlet para ihraç etme tekeline sahip olduğundan, harcamalarını vergilerle veya borçlanmayla finanse etmesi gerekmez. Bu yaklaşımda devlet önce parasal taban yaratacak şekilde harcama yapar ve daha sonra vergi toplar. Devlet parasal taban yaratmadan önce özel sektör vergi yükümlülüklerini yerine getiremeyeceğinden, sürekli olarak açık vermek zorunda kalacaktır. Bu durumda hükümetin bütçe açığı vermesi normal bir durumdur.

Fonksiyonel maliye yaklaşımında bütçe açığı, özel sektörün planladığı pozitif nominal tasarruf ve işsizlik birbirleriyle ilişkilidir. Dışa açık bir ekonomide özel sektörün planladığı pozitif nominal tasarruflar bütçe açığı ve/veya dış fazlayla, kapalı bir ekonomide ise bütçe açıklarıyla mümkündür. Hükümetin denk bütçe politikası izlemesi durumunda özel sektör tasarruf yapamayacağından ekonomide işsizlik ortaya çıkmaktadır. Oysa hükümetler bütçe açığı verip piyasaya para arz ederse, özel sektörün nominal tasarrufları artar. Dolayısıyla hükümetin daha fazla harcama yapması özel sektörü uyarak, daha fazla gelire, harcamaya, istihdama ve daha az işsizliğe neden olacaktır. Aksi durumda ise, hükümetin açık vermemesi, yani yeni para arz etmemesi işsizliğe neden olmaktadır. Bu yaklaşıma göre hükümetin para monopolü nedeniyle para arzı, işsizliği ortadan kaldırırsa ve böylece tam istihdamı sağlayana kadar artırılabilir. Dolayısıyla, ekonomide işsizliği ortadan kaldıracak ve tam istihdamı sağlayacak şekilde hükümetin açık vermesini önleyecek hiçbir gerçek finansal kısıt yoktur. Hükümet tam istihdamın ötesinde harcamalarını arttırması ve para arz etmesi durumunda ise enflasyona neden olacaktır. Böylece iyi tasarlanmış bir devlet istihdam garantisi politikasında açıklar, planlanan tasarrufları aşmayacaktır. Başka bir ifade ile bütçe açığı tam istihdamı sağlayacak kadar toplam talebi artıracaktır. Sonuçta istihdam garantisi politikaları, tıpkı diğer hükümet harcamalarının finanse edildiği gibi finanse edilmekte ve fonksiyonel maliye yaklaşımına dayanmaktadır.

İSTİHDAM GARANTİSİ POLİTİKALARI: ÜLKE DENEYİMLERİ

İstihdam odaklı yada istihdamı garanti eden programlar bir çok ülke tarafından özellikle sosyal (refah) devleti olarak adlandırılan II.Dünya savaşı sonrasında uygulanmıştır (Tablo 1). Geçmişte istihdam odaklı olarak hükümetlerin uyguladığı politikalara en önemli örnek ABD'de Roosevelt'in 1933-36 yılları arasında uyguladığı New Deal Programı (Yeni Düzen)'dir. ABD'de Büyük Bunalım döneminde ortaya çıkan talep yetersizliği ve artan işsizlik nedeniyle geçici olarak özellikle alt-yapı yatırımlarını kapsayan bayındırlık işlerine programı dayanmaktaydı. Özellikle 1937 yılında enflasyon korkusu nedeniyle bu politikardan vazgeçildi. Buna karşın bu deneyim, devletin nihai iş veren olma rolünü oynayabileceğini, bu rolü yerine getirirken özel sektör ile rekabet içinde olmayan ve sosyal, ekonomik ve çevresel olarak yararlı mütevazı işlerin yaratılabileceğini gösterdi (Kabuab, 2007:4). Doğrudan istihdam yaratan politikalar, ABD dışında birçok ülke tarafından uygulanmıştır. Bu programları/politikaları uygulayan ülke deneyimleri Tablo 1'de verilmektedir. Özellikle 1970'li yıllardan sonra neoliberal politikaların kuşatması altında işsizlik ve yoksullukla ilgili deneyimler ve politikalar çok büyük ölçüde rafa kaldırıldı.

⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız Işık (2009a ve 2009b).

Son yıllarda tam istihdam yönelik politikalar İLO, bağımsız düşünce kuruluşları gibi değişik kaynaklardan gündeme getirilmiş ve neoliberal politikaları uygulayan ülkelerin bir kısmı karşılaştığı krizlerin yol açtığı işsizlik ve yoksullukla mücadele etmek için küçük ya da büyük ölçekli olmak üzere istihdamı güvenceye alan politikalar uygulanmaya başlamıştır. Bu politikalar, hedeflediği iktisadi amaçlarına göre farklılık arz etmektedir (Mitchell ve Muysken, 2008:255). Örneğin Hindistan'daki 2005'te uygulanan "Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Programı" çalışma hakkını temel alırken, Doğu Asya finansal kriz nedeniyle Endonezya ve Kore acil ve geçici bayındırlık işleri programı ve 2002 krizi nedeniyle Arjantin Jefes Planını uygulamıştır (Papadimitriou, 2008:7-8 ve Antonopoulos, 2009). Benzer şekilde Bolivya (1986), Şili (1975-1987), Peru (1991), Güney Afrika (2004-devam ediyor) gibi yapısal ayarlamaların etkilerini ıslah etmek için sosyal fonlar programı geliştirmiştir. Özellikle 2000'lı yılların başından beri uygulanan istihdam garantili politikaların deneyimlerinden ders çıkarmak için bu politikaları küçük ölçekli uygulayan Fransa ile daha büyük ölçekte uygulayan Arjantin, Hindistan, Güney Afrika gibi ülke deneyimleri incelenecektir.

TABLO 1: HÜKÜMETİN İSTİHDAM YARATMASI:ULUSLARARASI DENEYİM (SEÇİLMİŞ PROGRAMLAR)

Ülke	Yıl	Program tanımı
Arjantin	2002-devam ediyor	Hane Halkı Resine (Jefes de Hogar): 18 yaş altındaki çocuklu ailelere her hafta 20 saat çalışma hakkı vermektedir.
Avustralya	1940-1970	Keynesyen Commonwealth İstihdam Servisi: İşsizlik oranı, ortalama %2 düzeyindeydi (1990'larda %9 ve bugün %4'un üzerindeki işsizlik dikkate alındığında).
Bolivya	1986-90	Acil Sosyal Fon. Yararlananlar bayındırlık işleri ve altyapıda kullanılmaktadır
Botsvana	1980-devam ediyor	Emek Temelli Destek Programı ve Emek Yoğun Kırsal Kamu Çalışmaları (Bayındırlık İşleri) Programı
Şili	1975-1987	Asgari istihdam programı: Bir kamu çalışma (bayındırlık işleri) programı olarak %30 işsizlikle mücadele etmek ve işgücünün %13'e kadar istihdamı artırmak için geliştirilmişti.
Fransa	2005'de pilot uygulamaya geçildi	1984'de ilk olarak Jacques Attali tarafından önerildi. 2005'de pilot programlar 6 bölgede başladı ve şu anda ulusal düzeyde resmi olarak kabul edilmeden önce değerlendirilmektedir.
Gana	1988-devam ediyor	Büyük ölçüde emek-yoğun yapıyı kapsayan sosyal ayarlama maliyetlerini azaltmak için hareket planı.
Hindistan	1972, 2005-devam ediyor	Maharashtra İstihdam Garantisi Planı (EGS): Başvuruya İş Garantisi. NREGA, kırsal hane halklarına 100 günlük istihdam olanağı sağlıyor.
Bangladeş	1980'li ve 1990'lı yıllar	Bayındırlık İşleri Programları (1980'lerde çalışanlar için gıda yardımı ve 1990'lı yıllarda kırsal bakım-onarım programları
Endonezya	1998'de yeniden başlatıldı	<i>Padat Kayra Programı</i> , Asya krizi karşısında yoksulluğu azaltmak ve acil iş yaratma önlemleri ve küçük ölçekli altyapı projelerini kapsamaktadır.
Kore	1997-1998	İşsizliği çözmeye yönelik olarak Master planı: Doğu Asya krizini takiben düşük nitelikli işçiler için acil bayındırlık işleri programı.
Meksika	1995-devam ediyor	Programa de Empleo Temporal: Sosyal ve üretken altyapı için niteliksiz emeğin yoğun kullanımı yoluyla toplumsal kalkınmayı sağlamak. 2000 yılı itibariyle programdan yararlananlar 1 milyona yükseldi.
Fas	1961-devam ediyor	The Promotion Nationale, günümüze kadar (46 yıl) başarıyla çalışmaktadır. Kırsal toplumun (Saharan ve South Eyaletleri) kalkınmasına yoğunlaşan bir programdır.
Nepal	1989	Dhaulagiri sulama geliştirme projesi
Peru	1991-95	Temel olarak kadın üzerine yoğunlaşan bir kamu çalışma (bayındırlık işleri) programı

		500 bin kişiyi istihdam etti.
Güney Afrika	2004-devam ediyor	Genişletilmiş kamu çalışma (bayındırlık işleri) programı: Çevre, altyapı ve sosyal sektörlerde iş yaratmayı maksimize edecek şekilde bölümlere ait harcamaların yönünü değiştirmeyi hedeflemektedir.
Sri Lanka	1985-devam ediyor	Ulusal Barınma Kalkınma Kurumu: Kentlerde barınma ve altyapıyı geliştirmek.
İsveç	1938-1970	Program, gelir hakkından ziyade çalışma hakkına dayanmaktadır. Program, “yatırımların sosyalleşmesi” üzerinde yoğunlaşmış ve “gelir hakkı”ndan daha ziyade “çalışma hakkı”na odaklanarak refahçılığa karşı bir alternatif önerdi. Bu program kaldırdığı 1980’lerin sonuna kadar işsizlik oranları, %3’un altına kaldı.
A.B.D	1933-1936	New Deal (Yeni Düzen) bayındırlık işleri programları
Zambia	1991-devam ediyor	Yoksulluğu hedefleyen ve mevcut altyapının sürdürülmesine odaklanan mikro proje birimi.
Kaynak: Papadimitriou, D. (2008) “Promoting Equality Through an Employment of Last Resort Policy”, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No: 545, 3) ve Papadimitriou, D. (2009), “During and After the Crises: Why Is an Employer of Last Resort Policy Needed?”, Levy Institute.		

Fransa

Bugün küçük ölçekli ve dolaylı olarak istihdam garantisi politikası ülkelerden birisi de Fransa’dır. Fransa, gelecek yıllarda istihdam oranını yükseltme (%70) ve işsizlik oranını düşürmek (%5’in altına) için yaşam boyu öğrenme, sosyal diyalogu geliştirme, kamu istihdam hizmeti, mesleki geçiş sözleşmesi (professional transition contract, PTC) gibi önlemlerle istihdam politikasında reformlar yaptı (Chevalier, 2008 ve Artus, 2009). Bu önlemlerin içinde en ilgi çekici olanı mesleki geçiş sözleşmeleridir. Bu planının esası, istihdam piyasası dışında kalan aktif olarak iş arayan yada becerilerini geliştirmeye yönelik eğitim-öğrenme faaliyetlerinde bulunan işi olmayan bireylerin bu girişimlerini, sosyal olarak yararlı bir faaliyeti olarak tanımlamasına dayanmaktadır (Kaboub, 2007). İş arayan işsizler, kendilerinin ciddi iş arama gayretlerine karşın bir iş bulamadıkları için sosyal yardımlardan muaf tutulmak ve cezalandırılmak yerine bu faaliyetlerinden dolayı ödüllendirmeyi amaçlamaktadır. 1000 işçiden daha az işçi çalıştıran şirketlerden ekonomik nedenlerle işten ayrılanların yararlanmasına yönelik olan bu program, o 24 Nisan 2006-31 Aralık 2009 dönemini için 12 aylık bir sözleşmeyi (iş arama, mesleki eğitim ve iş dönemlerini birleştirmektedir) ve 7 bölgeyi kapsamaktadır. Bu süre içinde işsizlere yapılacak ödeme, önceki işinden aldığı brüt maaşının %80’ni kadardır. PTC bünyesinde maaş alanlar, mesleki stajer konumunda olmakta ve özel yada kamu kurumlarında istihdam edilebilecektir. PTC, işsizlik sigortasını hak edip/etmemeden bağımsız olarak iktisadi nedenlerle şirketlerin işten çıkardığı tüm işçileri kapsamaktadır (Chevalier, 2008). PTC, bir yandan gelir ve istihdama geri dönüş açısından işçilere garanti verirken diğer yandan da şirketlerin dışsal esnekliğini arttırmaktadır. PTC, büyük ölçüde işsizlik sigortasından ve bu programdaki işçileri istihdam eden şirketler tarafından finanse edilmektedir. İhtiyaç olması durumunda geri kalan kısım, hükümet tarafından finanse edilmektedir. PTC, tahmin edilen toplam maliyeti Fransa gayri safi yurtiçi hasılanının yaklaşık %4’üne tekabül etmektedir.

Mesleki geçiş sözleşmelerine dayana bu plandan Nisan 2006-Kasım 2008 döneminde 4200 kişiden daha fazla işçi yararlanmış, bunların yaklaşık %31’i en az bir işe yerleştirilmiş, bu programdan yararlananların %47’si 36 saatten daha fazla mesleki eğitim almış ve yararlananların yaklaşık %44’ü daha uzun vadeli olarak iş değiştirmiştir (Chevalier, 2008). Bu programın maliyeti, Fransa’da bugün işsizlik sigortası ve diğer istihdam programlara harcanan GSYİH’nin %4.2’den daha azdır (Kaboub, 2007). Fransa’da 2008 küresel krizi ile birlikte PTC, daha geniş bir programa dönüşmüştür.

Arjantin

2002 yılında Arjantin’de ekonomik krizin yol açtığı sosyal istikrarsızlığı gidermek için acilen Nisan 2002’de yasalaşan Jefes Planı (Jefes de Hogar-Aile Reisleri) uygulanmaya başlanmıştır⁵. Jefes Planı, özellikle 18 yaşın altında çocuğu yada herhangi bir yaşta özürü çocuğa sahip yoksul aile reislerine iş

⁵ Daha detaylı bilgi için bakınız Işık (2009a ve 2009b), Tepepa (2009) ve Levy Insitute (2009)’e dayanmaktadır.

sağlamayı hedeflemektedir (Tepepa, 2009). Jefes Planı kısa bir süre içinde yaklaşık olarak nüfusun %5'ine ve işgücünün %13'üne yani 2 milyon kişiye iş sağlamıştır.

Arjantin'de Jefes Planı çerçevesinde ilk önce programa dahil edilecek çalışmayan aile reislerine yönelik bir ulusal veri tabanı hazırlanmış ve bu plandan 18 yaş altında çocuk, özürli kişi veya hamile kadını olan aileleri kapsamı hedeflenmiştir. Ayrıca, plandan yararlanmak için aile reislerine çocuklarını okula kaydettirmesi ve aşılatması şartları getirilmiştir. Bu özellikleri sağlayan aile reisine, günlük asgari 4 saat (haftada 20 saat) çalışması karşılığında aylık olarak 150 peso (50\$) ödeme yapılması öngörülmüştür. Aylık yoksulluk sınırının 300 peso (100\$) olduğu düşünüldüğünde, part-time iş için yoksulluk sınırının yarısı ödenmekteydi. Bu plana katılan aile reisleri ya inşaat, tarım, bakım- onarım gibi işlerde çalışmakta ya da eğitim kurslarına (temel eğitimi bitirmek dahil) yönlendirilmekteydiler. Ayrıca program aile reislerinin, kamuda çalışılan dört saat dışında diğer işlerde de çalışmak amacıyla iş araştırmalarına imkan sağlamaktaydı.

Jefes Planı'nın iki temel özelliği vardır: İlki, programın finansmanının Arjantin'in kendi bütçesi ile karşılanmış olması ve hiçbir dış finansman kullanılmamış olmasıdır. İkincisi, Plan'ın ademi-i merkezietçi bir yaklaşımla yerel yönetimler tarafından uygulanmasıdır. Arjantin federal hükümeti, bu programın uygulanması için gerekli tüm altyapı (ekipman maliyetleri, çalışma projelerinin yürütülmesi için genel yönergelerin hazırlanması, bazı destek hizmetleri gibi) maliyetlerini karşılamıştır. Bu hizmetler büyük ölçüde programdan yararlananların ulusal kayıtlarının tutulmasını ve önerilen tüm projeleri izleyen veri tabanlarını kapsamaktadır. Arjantin Çalışma Bakanlığı, bu programla istihdam edilenlere yapılan ödemeleri şeffaf bir şekilde kamuoyuyla paylaşmaktadır. Hükümetin kılavuzluk yaptığı bu plan, temel olarak belediyeler tarafından yürürlüğe konulmuştur. Bu planla ilgili olarak belediyelerin görevi, kendi vatandaşlarının acil ihtiyaçlarını ve mevcut kaynakları tespit etmek ve kar amacı gütmeyen yerel sivil toplumsal kuruluşların önerdiği projeleri değerlendirmek şeklinde belirlenmiştir. Kabul edilen projeler için belediyeler, programdan yararlananlarla sözleşme imzalayarak; işin mevcudiyeti, zamanı ve yeri hakkında onları bilgilendirmektedir. Programda istihdam edilenlerin yaklaşık %10'u gönüllü toplum kuruluşlarıca organize edilen ve yürütülen projelerde çalışmaktadır. Jefes Planı'na göre, federal hükümet, her bir projenin maliyetinin en fazla %80'ini karşılamaktadır. Projelerin geri kalan kısmı, yerel belediyeler ve kar amacı gütmeyen kurumlar tarafından finanse edilmektedir.

Jefes programındaki çalışanların %87'si toplum projelerinde çalışmaktadır. Bu işler temel olarak, tarımsal mikro girişimler ve çeşitli sosyal-toplumsal hizmetleri kapsamaktadır (Tepepa, 2009). Kırsal programlar ise genel olarak tarım sektöründe temizlik ve kanalizasyon sistemleri gibi çevresel destekleri kapsamaktadır. Toplum projelerinin büyük bir kısmı, yerel toplum merkezlerinde mevcut merkezlerin yenilenmesi veya yeni merkezlerin alt yapı çalışmalarının yapılması şeklinde yerine getirilmektedir. Bu merkezlerdeki toplum hizmetleri genel olarak mutfakları, şiddete maruz kalanlar için geçici barınma merkezlerini, tacize uğrayan kadınlara ve kimsesiz çocuklara yönelik merkezleri kapsamaktadır. Sağlıklı yaşam ve temel sağlık problemlerini gidermeye yönelik, eğitimi kapsayan sağlığı geliştirmeye yönelik projeler ve ayrıca yoksul bölgelerde, kamu kütüphanelerinde çalışmayı öngören projeler de bulunmaktadır. Yine Arjantin İmar Bankası'nın yürüttüğü yol, baraj gibi büyük altyapı çalışmalarında Jefes katılımcılarının çalıştırılması gibi işler de bulunmaktadır. Bazı projeler ise büyük marketlerde Jefes çalışanlarının el emeğiyle ürettiklerini satması için yer tahsis etmeyi öngörmektedir. Diğer bazı projeler ise, ekmek gibi temel ihtiyaç mallarının yoksul komşulara dağıtılmasında görev almayı öngörmektedir. Yine bazı Jefes çalışanları, hükümetle kontrat yaparak okul giysileri gibi hizmetleri üretmek için işbirliği yapmakta, günlük 4 saat için maaş almanın yanı sıra arta kalan zamanlarda isteğe bağlı olarak çalışmalarını durumunda elde edecekleri gelirleri kendi aralarında paylaşmaktadırlar. Ayrıca Jefes, çalışanlarına başka ek faydalar da sağlanmaktadır. Çoğu Jefes projeleri, bu işlerde çalışan özellikle küçük çocuk sahibi annelere yönelik olarak gönüllü çocuk bakımı hizmeti vermektedir. Anneler, evlerine yakın yerlerde çalışabilmekte ve çalıştıkları yerde sağlanan sosyal hizmetlerden de yararlanabilmektedir.

Jefes Planı'nın bir diğer önemli özelliği ise katılımcıların yaklaşık %75'i gibi çok büyük bir kısmının kadınlardan oluşmasıdır. Erkekler kayıt-dışı dahil özel sektörde çalışırken, kadınların büyük bir kısmı bu programlara katılmaktadır. Ekonomi büyümeye geçtiğinde daha fazla erkek nüfus yasal istihdam piyasasına girmekte ve böylece programda kadınların ağırlığı artmaktadır. Jefes programının kadınlar için avantajlı olması ise büyük ölçüde eve yakınlık, topluma etkin katılım, işgücü piyasasının gerektirdiği becerilere sahip olmama gibi faktörlerle ilişkilidir. Jefes Planı ile Arjantin'de hane halklarının ortalama geliri artmış ve yoksulluk sınırındaki hane halkı oranı 2003'de %42.6'dan 2006'da %19.2'e düşmüştür (Levy Institute, 2009). Diğer yandan Bu plan için yapılan maksimum harcama, Arjantin'in gayri safi milli hasılasının yaklaşık olarak %1'i ve Federal bütçenin ise %4.9'una tekabül etmektedir. Jefes Planı çarpan etkisi de dikkat alındığında, toplam talebe yaptığı katkıyla gayri safi milli hasılayı yaklaşık olarak %2.5 arttırmıştır.

Arjantin deneyimiyle ilgili olarak vurgulanması gereken önemli bir nokta da, Jefes'in uygulanmasında henüz ciddi problemlerin yaşanmamış olmasıdır. Jefes Planı ile ilgili genel izlenim, düşük

ücret ödemesine ve programların yürütülmesi ile ilgili bazı sorunlara karşın, hane halkının gelirlerini arttırdığını göstermektedir. Bu programların uygulanması sırasında sınırlı düzeyde de olsa yanlış yönetim, kayırma gibi sorunlarla da karşılaşmıştır. Bu politika deneyimleri, neoliberal kuşatmalardan kaynaklanan zor koşullarda bile iş ve istihdam yaratmada başarılı olunabileceğini göstermektedir. İşsizlere ve yoksullara, sadaka değil, çalışma fırsatı sunulmuş, sosyal güvence sağlamış ve sosyal bir hak olarak çalışma hakkının önemi vurgulanmıştır. Bu bağlamda Arjantin deneyimi sosyal dışlama ve yoksulluğa karşı küresel bir strateji sunmaktadır.

Hindistan⁶

Hindistan'da hükümetler, kırsal kesimdeki yüksek işsizlikle mücadele etmek için 1960'lardan günümüze kadar sürekli olarak yeni-farklı araçlar ve yöntemler geliştirmeye çalışmışlardır. Hindistan, 40 yıllık Maharashtra İstihdam Garantisi Planı (EGS)'nin deneyimlerini dikkate alarak yüksek işsizlik ve kırsal kesimdeki yoksulluğa mücadele etmek için Eylül 2005'te "Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Yasası (NREGA)"nı kabul etmiştir. Yasa kırsal ve yoksul bölgelerde yaşayan her aileye kırsal kamu çalışma projelerinde her yıl 100 iş günü çalışmayı ve minimum bir ücret ödenmesini; kamu işlerinde niteliksiz işgücünün istihdam edilmesini garanti etmektedir. Program, iş başvurularını izleyen 15 gün içinde iş sağlanmasını öngörmektedir. Bu süre içinde iş sağlanamazsa, asgari ücretin en az 1/3'üne tekabül edecek şekilde günlük işsizlik ödemesi yapılması garanti edilmektedir. Bu program kırsal bölgelerde yaşayan her aileden 18 yaş üzerinde bir kişiye bu olanağı sağlamayı hedeflemiştir.

Ulusal koalisyon hükümeti, çıkardığı yasayla başlangıçta en yoksul 200, daha sonra 330 ve nihayetinde tüm diğer yoksul-kırsal eyaletlere (bölgelere) yaygınlaştırmayı öngörmektedir. NREGA'nın öngördüğü program, daha çok çevrenin korunması ve restorasyonu (su gözetimi, toprağın yeniden kullanılabilir hale getirilmesi, toprak erozyonunun önlenmesi, su depolarının restorasyonu) gibi emek yoğun işlere dayanmaktadır. Bu yasa, mevcut ulusal koalisyon hükümeti tarafından, kırsal Hindistan'ın yapısal dönüşümünü sağlayacak ve böylece yoksulluğu azaltacak radikal bir program olarak tanımlanmaktadır. Bu programın kırsal kesimde alt yapının tesis edilmesi ve büyümenin artırılmasıyla, yoksulluk üzerinde büyük bir etki yapacağı öngörülmektedir. Programın en önemli özelliği yasayla çalışmanın bir sosyal hak olarak kabul edilmiş olmasıdır. Bu programla kırsal yoksulluğun önemli ölçüde azaltılması, kırsal bölgelerde sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması, sosyal eşitliğin geliştirilmesi, kırsal emek gücünün güçlendirilmesi, toprağın verimliliğinin artırılması, çevresel koşulların iyileştirilmesi gibi amaçlara hizmet edilmesi hedeflenmektedir. Bu yeni istihdam garantisi programı, ülkenin kırsal bölgelerindeki milyonlarca yoksula zorunlu ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde bir yaşam düzeyi öngörmektedir. Hindistan'da böyle bir sosyal güvence hakkı (çalışma hakkının temel yasal bir hak olarak benimsenmesi) ülke yoksulları için radikal bir yaklaşım ortaya koymaktadır.

NREGA'ya yönelik eleştirilerden ilki, programın finansmanı ile ilgilidir. Bu eleştiri büyük ölçüde şimdiye kadar hükümetlerin iyi bir vergi yönetimi sergileyemediği ve bundan sonra da sergilemesinin zor olacağı ana fikrine dayanmaktadır. Programın yol açtığı bütçe yüklerinin, muhtemelen mali krizlere neden olabileceği bile ileri sürülmektedir. İkinci eleştiri, programın işgücünün eğitimini kapsamadığı, yaratılan faaliyetlerin aşağı yukarı standart olduğu ve bunun yoksul hanehalkının geçim düzeyini iyileştirmeyeceği konusudur. Üçüncü eleştiri, yaratılan faaliyet ve varlıklardan (su muhafazası, toprak geliştirme, sulama sistemlerinin geliştirilmesi, yol yapım çalışmaları, selleri önlemeye yönelik çalışmalar gibi) zenginlerin daha fazla yararlanmasının yarattığı sorunlarla ilgilidir. Dördüncüsü, yaratılan varlıkların yoksullara yönlendirilmesine ve dağıtımına daha fazla özen gösterilmesiyle ilgilidir. Beşinci olarak, EGS'nin uzun dönem kalkınma rolü dikkate alındığında bu programda yaratılan varlıkların kalitesi ve sürdürülebilirliğinin ihmal edilmemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Altıncı eleştiri, programın yarattığı kamu varlıklarının özel yatırımlar ile ikame olmamasına özen gösterilmesidir. Yedincisi, programın yarattığı varlıkların korunması ve muhafaza edilmesi için bir çaba gösterilmemesi durumunda, kendisinden beklenen potansiyel yararların tam olarak gerçekleşmeyeceğiyle ilgilidir. Diğer yandan konuda hazırlanan bazı tarafsız raporlar, programla ilgili olası şeffaflık, ahbap-çavuş ilişkileri gibi sorunlara vurgu yapmasına karşın bu sorunların çok iyi tasarlanmış yönetsel ve teknik kapasitenin geliştirilmesiyle ve istihdama yönelik meslek edindirme ve eğitim çalışmalarıyla aşılabileceğini belirtmektedir.

Bu gün NREGA ilk beş yıllık aşamasını tamamlamış diğer tüm yoksul-kırsal bölgelere uygulanmaktadır. Bu programın uygulama sonuçlarını şöyle özetleyebilir (Chakraborty, 2009): 45 milyon hane halkına iş yaratıldı. Hane halklarının yaklaşık yarısı bayan. Programın mali yüküne gelince Ulusal koalisyon hükümeti NREGA programı için 2006-2007 mali yılında ulusal bütçeden 2.5 milyar \$ ayırdı. Bu

⁶ Bu alt bölüm büyük ölçüde Işık (2009a ve 2009b)'e dayanmaktadır.

bütçenin toplam hükümet harcamalarına oranı %1.2, GSYİH'ya oranı %0.2'dir. 2007-2008 döneminde ise NREGA bütçenin hükümet harcamasına oranı %1,5 ve GSYİH'ya oranı ise %0.27 düzeyindedir. Bu dönemde, 2006-2007 dönemine göre NREGA'ya ayrılan kaynaklardaki artış yaklaşık %47'dir. 2008-09 dönemi için tahsis edilen bütçe ise hükümet harcamalarının %2.7 düzeyindedir ve GSYİH'ya oranı ise yaklaşık olarak %0.5 düzeyindedir. Bu dönemde bir önceki döneme göre NREGA'ya ayrılan kaynaklardaki artış ise %137 düzeyindedir. Sonuçta NREGA programı kırsal bölgelerde işsizlik ve yoksullukla mücadelede büyük başarı kazanılmıştır. Özellikle bu programın mali yükünün sürdürülebilir olması nedeniyle kırsal bölgeler yanında kentsel bölgelerde de uygulanabilirliği yaygın olarak kabul edilmektedir.

Güney Afrika

Güney Afrika, 2000'li yılların ilk yarısında yaklaşık olarak %25-30 düzeyindeki kronik işsizlik nedeniyle 2004 yılında diğer önlemlerle birlikte "Genişletilmiş Bayındırlık İşleri Programı" (GBİP) nı yürürlüğe koymuştur. Bu programın temel amacı kısa-orta dönemde mesleki eğitim gibi yeteneklerin geliştirilmesiyle birlikte ek istihdam fırsatları yaratmaktır. Program, büyük bir kısmının hiçbir yeteneğinin olmadığı kişilere devletin daha fazla istihdam fırsatı yaratmasını hedeflemektedir. Bu program, beş yıl içinde bir milyon iş yaratma (yararlananların en az %40'ı kadın, %30'u genç ve %2'i özürli olacak) hedefiyle, işsizlere maaş karşılığı iş yaratmayı öngörmektedir. Bu programın temel amacı, iş (istihdam) yaratma yoluyla işsizleri ekonomik olarak güçlendirmedir (Antonopoulos, 2009:2). Bu programdaki projelerin büyük bir kısmı inşaat ve bakım-onarım gibi emek-yoğun alt yapı yatırımlarına dayanmaktadır. Bu program, genel olarak kısa dönemde zor olmakla birlikte ve küçük bütçe tahsisi ile daha derinden dönüştürme/değiştirme hedefleri belirlemektedir⁷. Bu projelerde çalışanların diğer işlere hareket ettirecek şekilde gelir ve mesleki edindirmenin sağlanması bu programın öncelikli amaçları arasındadır.

Bu programda iş fırsatları, temel olarak 4 bölüme ayrılmaktadır: Alt yapı sektörü, çevre sektörü, sosyal sektör ve ekonomik sektör. Alt-yapı ve bakım onarım sektörü, öncelikle işsizlerin bu alanda eğitimden geçirilmesi ve yetenek kazandırılmasını kapsamaktadır. Alt-yapı ve bakım onarım sektörü yollar, su tedariki, temizlik işleri, okul, park gibi kamusal alanları kapsamaktadır. Bu sektörde çalışan işsizlerin bu alanda eğitimden geçirilmesi ve yetenek kazandırılmasını kapsamaktadır. Çevre sektörü ise su çalışmaları, itfaiye çalışmaları, çevreyi yeşillendirme, orman bakımı, kıyı-turizm bölgelerinin temizliği, toprak geliştirme gibi her türlü çevreyle ilgili işleri kapsamaktadır. Sosyal sektör, özellikle sağlık ve bakım konularını (erken çocuk bakımı, yaşlı bakımı, ev bakımı gibi işleri) kapsamaktadır. Ekonomik sektör, küçük işletmeleri ve kooperatifleri geliştirecek şekilde girişimciliği artıracak her türlü programı kapsar. Bu program, bu dört sektörün her birindeki sektörel koordinasyon bölümü tarafından yönetilmektedir. Bayındırlık İşler Bölümü, hem genel bir GBİP koordinasyon bölümü hem de alt-yapı bölümü için sektörel koordinasyon bölümüdür. İşgücü Bölümü ise, bu programda çalışanların mesleki/egitim giderlerini karşılamakta ve sektörlerin koordinasyon bölümlerinin temsilcilerinden oluşan bu GBİP mesleki eğitim komisyonunu koordine etmektedir. Sektör temsilcileri her ay toplanır. Tüm iller, kendi GBİP yönetim kurullarını da oluştururlar. Diğer yandan Bayındırlık İşler Bölümündeki genel GBİP koordinasyon bölümü ise denetleme ve değerlendirmeden, hükümete rapor hazırlamadan, sektörler arasında ilişkileri geliştirmeden sorumludur. GBİP, finansal olarak sadece işsizlik ve yoksullukla mücadele etmek için tasarlanmış bu programı, ulusal bütçeden yaptığı tahsisle finanse etmektedir.

Güney Afrika'da bu programın 2004 yılında bir milyon iş fırsatı yaratma hedefi, 2008 yılında öngörülenden daha önce aşılmıştır. 2004-2008 döneminde GBİP programındaki tüm harcamalar (alt yapı bağış bütçeleri olan 2.8 milyar dolar hariç) 1.68 milyar dolardır (Kie-Song, 2009). GBİP programı üzerindeki bu harcamaların gayri safi yurtiçi hasılaya oranı %0.7 düzeyindedir. Bu harcamaların hükümet bütçesine oranı ise %2.4 düzeyindedir. Dolayısıyla program bütçesi önemli fakat yeterli değildir. GBİP bu dönemde 440,246 iş yaratmıştır. Bu programın yarattığı iş fırsatlarının resmi işsizliğe oranı ise %11'dir. Programdan yararlananların profiline bakıldığında ise yararlananların %54'ü erkek, %46'sı kadın. Bu program öncesinde hane halkı geliri 50 \$-90\$ arasında iken bu programdan sonra hane halkı geliri 90 \$- 120 \$ arasında gerçekleşmiştir. Yararlananların yaklaşık yarısı, hane halkı reisi (diğer yarısı ise hane halkı reisinin gelirini ilavedir). Diğer yandan bu program ilgili olarak bir çok eleştiri bulunmaktadır (Kie-Song, 2009). Eldeki bütçe tahsisatı ile mevcut kronik işsizlik/yoksulluk problemini çözenin zorluğu, istihdam fırsatlarının kısıllığı, mesleki eğitimin hedefleri ve amaçları gerçekleştirme zorluğu, farklı ücret yapıları ve istihdam koşullarının yarattığı uygulama zorlukları (ücret farklılığı sorunu, kamu sektörü/resmi/gayri resmi/sürekli/geçici istihdam gibi sosyal sektörün kurumsal problemleri gibi) bu eleştirilerden bir kaçıdır. Programın gerçekleştiren kurumların kapasitesinin sınırlı olması, teknik desteğin yetersizliği ve kapasite

⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız : <http://www.epwp.gov.za/index.asp?c=Welcome>

yaratma yeteneğinin yeterince önemsenmemesi diğer sorunlardır. Yine programla ilgili bir diğer ihtiyatlı eleştiri ise kısa dönemde önemli başarılar elde etmek zor görünmektedir. Dolayısıyla yeni kamu/bayındırlık çalışmalarının çalışıp/çalışmayacağı üzerinde şüpheler mevcuttur. Programın ilk safhasındaki deneyimler özellikle kurumsal zorluklara işaret etmektedir.

GBİP'in birinci safhası, bu programın yaygınlaştırılması için potansiyel yarattı. Hükümet, bu programın birinci safhasının (2004-2008 dönemi) başarısından sonra ikinci safhasına (2009-2014) geçmeyi planlamaktadır. Hükümet bu amaçla iller, belediyeler ve hükümetin desteklediği sivil toplum kurumlarında daha uzun süreli ve daha istikrarlı istihdam yaratmak için program bütçesini büyük ölçüde artırdı. Bu ikinci safhada amaç bu dönemde 4,5 milyon iş fırsatı yaratmaktır (Kie-Song, 2009). Programın ikinci safhasının bir çok yeni özelliklere sahiptir⁸. İlki, eyalet (yada il) ve belediyeler, hedeflere (kadın, genç ve özürülüler için minimum katılımcı hedefine) ulaşması ve hatta aşar durumunda ödüllendirilecektir. İkincisi, iş yaratmada, sivil toplum daha fazla rol üstlenecek. Üçüncüsü, çalışma için gerekli mesleki eğitimler üzerinde yoğunlaşmak. Dördüncüsü, her iş fırsatında ortalama süreyi 100 güne çıkarmaktır. Beşincisi, mümkün olduğu kadar faaliyetlerin büyük bir kısmının ulusal asgari ücretin uygulanması. Tam zamanlı çalışanlara yoksulluk sınırı üzerinde ödeme yapılması, mevcut yasal asgari ücretin aşılmaması. GBİP'inde her gün çalışma karşılığında önerilen ücret her gün için 6 dolardır. Altıncısı, programı geliştirmek ve çalışma süresini arttırmak için devlette uygulama birimleri arasında ücret teşviki yapılması. Hükümet sivil toplum kuruluşlarının yöneteceği projeleri birlikte yada kendisi tarafından fonlanacaktır. GBİP, yoksulluğa karşı savaşın bir entegre bir parçası olarak iş yaratma ve yeteneklerin geliştirilmesini arttırmak için kamu fonlarını kullanan bir devlet inisiyatifidir. Nihayetinde bu programın öngördüğü iş fırsatları, mevcut sürekli işlerin yerini almaktan ziyade farklı ve gerçek hizmet talebini karşılamayı işlerdir.

GBİP, bütçelerin çoklu amaçlara sahip olduğu, uygulama sorumluluğunu ulusal birimlere, illere ve belediyelere atfeden büyük ölçüde adem-i merkezci bir programdır. Bu programı, yapısal işsizlik problemini çözmeyi hedeflemeyen, işsizliğin azaltılması yoluyla yoksullukla mücadele etmeyi amaçlayan daha geniş kapsamlı hükümet stratejisinin sadece bir parçası olarak tanımlamak mümkündür.

Genel olarak değerlendirdiğinde yoksulluk ve işsizlikle mücadeleye yönelik büyük ölçekli ve doğrudan istihdam yaratan programları uygulayan Arjantin, Hindistan ve Güney Afrika gibi ülke deneyimlerinin temel özelliği, neoliberal politikalara karşı alternatif bir yaklaşım geliştirmiş olmasıdır. Bu yaklaşımda istihdamın yaratılması ve geliştirilmesinde devlete önemli rol düşmektedir. Bu deneyimlerin ortak özelliği, işsizlik ve yoksullukla mücadelede sistemin kurbanları yerine istihdam fırsatları yaratmak üzerine yoğunlaşmasıdır. Ülke deneyimleri, istihdam garantisi politikalarının mali olarak uygulanabilir olduğunu göstermektedir. Ayrıca istihdamı garanti eden politikaların maliyeti üzerine yapılan bilimsel çalışmalar⁹ da bu yaklaşımı destekler mahiyettedir. Bu çalışmalarda GSYİH'nın bir oranı olarak ABD için %1, Avusturalya için %3.5, Güney Afrika için %1.1, Tunus için %2.72 (6 yıl için), Arjantin için %1, Hindistan için %0.2, Fransa %4.2 ve Brezilya için %1,5'lik bir maliyet öngörülmektedir. Ülke deneyimleri ve bilimsel çalışmalar, istihdam garantisi sağlayan politikaların mali yükünü GSYİH'nın yaklaşık olarak %1-3,5 arasında tahmin etmektedir. Programın maliyetinin hesaplanmasında uygulanan politikaların yeni işe alınanların gelirleri ve artan talepten kaynaklanan çarpan etkileri de dikkate alındığında bu politikaların potansiyel yararları, programın bütçesi ve ödenen ücretlerin çok ötesine geçmektedir (Papadimitriou, 2008:5). Diğer yandan bu politikaların uygulanmasıyla çalışanların sağlık koşulları iyileşecek, eğitim düzeyleri yükselecek, suç ve güvenlik harcamaları gibi sosyal maliyetler de azalacaktır. Sonuç olarak, özellikle gelişmiş ülkelerde bu politikalar ile ilgili temel sorun, iktisadi maliyetinden daha ziyade politik iradedir.

ANTALYA ÖRNEĞİ

Türkiye'de Haziran 2009 itibariyle dar anlamda işsiz sayısı yaklaşık 3,3 milyon ve işsizlik oranı ise %13 düzeyindedir. Yoksulluk (gıda ve gıda dışı harcamaları içeren) sınırı altında kalan fert oranı %20 ve hane halkı sayısı ise %15 düzeyindedir. Bugün Türkiye'de yüksek işsizlik ve yoksulluğa karşı henüz geliştirilmiş kapsamlı bir politika önemi/önemleri bulunmamaktadır. Türkiye'de işsizliğe yönelik olarak işsizlik sigortası, İŞKUR tarafından yürütülen meslek eğitim faaliyetleri, aktif işgücü programları gibi önlemler uygulanmaktadır. Bunların dışında bugünkü küresel kriz nedeniyle alınan istihdam piyasasına (işsizliğe) yönelik olarak iki geçici yasa çıkarmıştır. İlki, 5763 sayılı "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la işveren priminin 5 yıl boyunca belirli oranlarda Hazine ve 18-29 yaş arasında hiçbir şart aranmaksızın işe alınan gençler ile tüm kadınların işveren primlerinin İşsizlik

⁸ Ayrıntı bilgi için bakınız: <http://www.info.gov.za/speeches/2009/09040614451002.htm>

⁹ Mitchell and Watts, 1997; Gordon, 1997; Wray, 2007; Kaboub, 2007a ve 2007b; Antonopouls, 2009; Assis 2009).

Sigortası Fonu tarafından ödenmesi hükme bağlanmıştır. İkincisi, hükümetin kamuya yararlı işlerde çalışmak üzere 100-150 bin kişiye geçici olarak 6 ay için 300-600 TL aralığında maaş karşılığı iş olanağı sağlayacak şekilde yapılan düzenlemedir. Geçici de olsa küresel kriz nedeniyle yurtdışı ve yurtiçi talebin ve dolayısıyla büyüme oranının düştüğü günümüz koşullarında bu önemlerin etkili olması şüpheli olmasına karşın olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir.

Nüfusun yaklaşık olarak beşte birinin yoksul olduğu Türkiye’de yoksullukla ilgili olarak sınırlı da olsa iki politika önemi bulunmaktadır. İlki, 1976 yılından bu yana uygulanan 65 yaş üzerinde bakıma muhtaç olanlara ve özürllülere aylık bağlanması. İkincisi ise 1986 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) tarafından yoksullara yönelik sosyal yardım fonlarıdır. SYDTF, ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşlarımızın gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. acil ve güncel zaruri ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kaynak aktarmaktadır. SYDTF’nun sosyal yardım amacıyla 2008 yılında aktardığı kaynak, 1,25 milyar TL’dir. Sosyal yardımların GSYİH’ya oranı ise %0,13’dür. Yoksulluk sınırı altında kalan fert ve hane halkı sayısı dikkate alındığında bu oran oldukça düşüktür. Sosyal yardımlara ayrılan kaynakların ve kurumların yetersiz olması yanında yardımların oldukça keyfi ve düzensiz olarak dağıtılması da bir diğer önemli sorundur. Yapılması gereken yardımı, sosyal hak olarak kabul ederek iyi tanımlanmış kriterlere göre dağıtmak ve daha kapsamlı ve daha sistematik bir sosyal yardım politikası uygulamaktır (Buğra ve Sınmazdenir, 2007:99). Üstelik, sosyal yardımların nakit gelir desteği gibi daha sistematik bir politika ile uygulanması durumunda maliyetler beklenenden daha düşüktür. Buğra ve Sınmazdenir (2007)’in Türkiye’de yoksullukla mücadelede nakit gelir desteği uygulanması durumunda maliyetlerin GSMH’ya oranının %0,56 ve bütçe giderlerine oranının ise %0.89 olduğunu ileri sürmektedir¹⁰.

Bu çalışmamızda sosyal hak temelli yardım politikalarından istihdam garantisi ya da gelir garantisi stratejilerin Antalya özelinde yerel düzeyde uygulanması durumunda olası maliyetlerin ne olacağı araştırılmaktadır. Antalya’da yoksulluk ve işsizlikle mücadelede bu politikaların olası maliyet senaryolarına geçmeden önce SYDTF, belediyeler (merkez ilçe belediyelerin) ve sivil toplum kurumları vasıtasıyla Antalya’ya yapılan sosyal yardımların boyutu tespit etmek önemlidir. Sosyal yardım miktarlarının derlenmesinde büyük ölçüde ilgili birimlerin raporlarından yararlanılmıştır. Sosyal yardımların miktarı konusunda kısmen de olsa bilgilere ulaşılmamasına karşın, bu sosyal yardımların yararlananları hakkındaki bilgilere ulaşılamamıştır. Antalya’ya yoksulluk (ve işsizlikle) mücadele kapsamında yapılan yardımlar incelendiğinde SYDTF tarafından 2008 yılında aktarılan kaynak miktarı yaklaşık olarak 19,4 milyon TL’dir (Tablo 2). Merkez belediyelerin (Büyükşehir, Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı) sosyal yardımlar için aktardığı kaynakların toplamı 6,8 milyon TL. Hayır kurumları ve sivil toplum örgütlerinin (gelirleri 10000 TL’nin üzerinde olan yaklaşık 30 dernek ve vakıfların) sosyal yardımlar için kaynak transferleri ise 2,8 milyon TL’dir. Dolayısıyla Antalya’da toplam sosyal yardım miktarı 29 milyon TL’dir. Antalya’da toplam sosyal yardımların Antalya GSMH’ya oranı %0,12 düzeyindedir. Merkez belediyelerin sosyal yardımlarının bütçelerine oranı ise yaklaşık olarak %1-1.5 aralığındadır. Sosyal yardımlarla ilgili oranlar, bu yardımların nasıl kullanıldıklarından bağımsız olarak, oldukça yetersiz düzeydedir.

TABLO 2: ANTALYA SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONUDAN SYD VAKIFLARINA SOSYAL YARDIM PROGRAMLARI KAPSAMINDA AKTARILAN KAYNAKLAR (2008), TL	
1-SYD Vakıflarına Yapılan Transferler	
Periyodik Transfer*	5.309.100,00
Sermaye Transferi (bina bakımı)	250.000,00
Sağlık Transferi	111.254,00
Özürllü Destek Transferi	10.240,00
Mesleki Eğitim ve İstihdama Yönelik Projelere Transferler	52.620,00
Eğitim Transferi	2.990.782,00

¹⁰ Buğra ve Sınmazdenir (2007)’in yaptığı çalışmada bu hesaplamalar, %14 yoksulluk oranı kapsamında 1.720.208 haneye aylık yaklaşık 100 TL ödeme yapılmasına dayanmaktadır.

Aile Destek Transferi (gıda, barınma ve yakacak)	4.023.260,00
Sosyal ve Özel Amaçlı Transferler	540.025,00
Vakıflara Diğer Transferler	45.000,00
Dönüşümlü (Kasdep ve Gelir Getirici) Projeler	6.047535,84
Toplam (1+2)	19.379.816,84

Antalya’da sosyal hak temelli istihdam garantisi ya da gelir garantisi stratejilerin olası maliyet senaryolarının hesaplanması “Antalya Kent Merkezi Sosyo-ekonomik-Demografik Yapı, İstihdam ve Yaşam Memnuniyeti” Projesi anket verilerine dayanmaktadır¹¹. Anketlerden elde edilen betimsel istatistiklere göre, Antalya nüfusunun %80’inin sağlık güvencesi (SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı) varken, %14’u herhangi bir sağlık güvencesine sahip değildir. Diğer %5,8’i ise yeşil karttan yararlanmaktadır. İşsizlik oranı %7,3 ve iş arayanların sayısı ise %9,4 düzeyindedir. Antalya kent merkezinde ortalama gelir birey için 1056 TL ve hane halkı için ise 1635 TL’dir (Tablo 3). Merkez ilçelere göre gelir ortalamasını en yüksek olan ilçe Konyaaltı iken en düşük ilçe Kepez’dir (Tablo 4). İlçeler arasında ortalama gelir farklılıkları, ilçeler arasındaki gelirin dağılımının ne kadar eşitsiz olduğunu göstermektedir.

TABLO 3:ANTALYA KENT MERKEZİNDE ORTALAMA AYLIK GELİR İSTATİSTİKLERİ		
	Hane Aylık Geliri	Birey Aylık Geliri
Ortalama	1635,66	1056,04
Medyan	1360,00	800,00
Tepe Değeri	1000,00	1000,00
St. Sapma	1215,31	841,75
Çarpıklık	2,67	4,20
Minimum	250,00	50,00
Maximum	10000,00	10000,00

¹¹ Anket toplam 482 haneyi ve Muratpaşa, Konyaaltı, Kepez ve Aksu merkez ilçelerini kapsamaktadır.

TABLO 4: MERKEZ İLÇELERE GÖRE HANE ORTALAMA AYLIK GELİR İSTATİSTİKLERİ

İlçe	Ortalama	Medyan	Minimum	Maximum	St. Sapma	Çarpıklık
Konyaaltı	2074,23	1725,00	500,00	5500,00	1280,94	0,81
Muratpaşa	1985,60	1800,00	250,00	10000,00	1287,39	2,04
Döşemealtı	1657,89	1200,00	500,00	9000,00	1886,15	3,59
Aksu	1411,56	1205,00	500,00	4000,00	765,14	1,49
Kepez	1269,04	1000,00	400,00	9800,00	985,01	4,23

Anket verilerinden hareketle TÜİK 2008 yoksulluk verileri kullanılarak açlık sınırı, yoksulluk sınırı ve görece yoksulluk sınırı aşağıdaki gibi hesaplanmıştır.

1. Açlık (gıda yoksulluğu) sınırı altında yaşayan fert ve haneler (eşdeğer yetişkin ölçeği kullanılarak)¹². Açlık sınırı altında aylık geliri olan kişilerin yaşadığı hane oranı %0,8316, tahmini hane sayısı 1434 ($172.399 \times 0,008316$) ve hanelerde ortalama birey sayısı ise 4,75'dir. Açlık sınırının altında yaşayan tahmini kişi sayısı 6811 ($1434 \times 4,75$)'dir. Açlık sınırının altında yaşayan hanelerin yarısı (717 hane ve 3226,5 kişi) Muratpaşa Belediyesi ve diğer yarısı ise Kepez Belediyesi'nde (717 hane ve 3585 kişi) yaşamaktadır. Açlık açığı (açlık sınırı-hane aylık geliri) ortalaması ise 7.3 TL'dir.

2. Yoksulluk sınırı (gıda ve gıda-dışı mal ve hizmetleri kapsayan)

Yoksulluk sınırı altında aylık geliri olan hane oranı %13,3, tahmini hane sayısı 22.939 ($172.399 \times 0,133056$)

Yoksulluk açığı (yoksulluk sınırı-hane aylık geliri) ise ortalama olarak 156 TL'dir. Yoksulluk sınırı altındaki hanelerin büyük bir kısmı Kepez (%62,5) ve Muratpaşa Belediyelerinde yaşamaktadır (Tablo 5). Yoksulluk açığı açısından değerlendirildiğinde ise yoksulluk açığının en fazla (201 TL) olduğu ilçe Muratpaşa ve en düşük olduğu (122 TL) ilçe ise Döşemealtı'dır.

TABLO 5: YOKSUL HANELERİN İLÇELERE GÖRE DAĞILIMI

İlçe	Yüzde (%)	Yoksulluk Oranı (%)	Yoksul Hane Sayısı Tahmini
Kepez	62,5	8,3	14.337
Muratpaşa	23,4	3,1	5.376
Aksu	7,8	1,0	1.792
Döşemealtı	4,7	0,6	1.075
Konyaaltı	1,6	0,2	358
Toplam	100,0	13,3	22.939

¹² Her hane halkı büyüklüğüne göre hane toplam gelirin, hanede bulunan eşdeğer yetişkin fert sayısına bölünerek bulunmaktadır. Eşdeğerlik ölçeği hesaplamaları için bakınız TÜİK, Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı: Sorularla Resmî İstatistik Dizisi-6, Eylül 2008.

3. Yoksulluk sınırı (eşdeğer yetişkin ölçeği kullanılarak fert ve hane için)

Yoksulluk sınırının altında geliri olan kişilerin yaşadığı hane oranı %24,9, tahmini hane sayısı 43,010 (172.399 x 0,24948), hanelerdeki ortalama birey sayısı, 3,28 ve tahmini kişi sayısı ise 141,073 (43,010x3,28). Yoksulluk açığı ise ortalama olarak 88,3 TL'dir. Yoksulluk açığının en fazla olduğu ilçeler sırasıyla Aksu ve Muratpaşa iken, en düşük olduğu ilçeler ise sırasıyla Kepez, Döşemealtı ve Konyaaltı'dır.

TABLO 5: YOKSULLUK SINIRI ALTINDA YAŞAYAN KİŞİLERİN BULUNDUĞU HANELERİN İLÇELERE GÖRE DAĞILIMI				
İlçe	Yüzde (%)	Yoksulluk Oranı	Tahmini Hane Sayısı	Yoksulluk sınırı altında yaşayan tahmini kişi sayısı
Kepez	63,3	0,158004	27240	89618,5
Muratpaşa	23,3	0,058212	10036	33920,6
Aksu	5,8	0,014553	2509	8505,2
Döşemealtı	5,8	0,014553	2509	7501,7
Konyaaltı	1,7	0,004158	717	1526,9
Toplam	100,0	0,24948	43,010	141,073

4. Yoksulluk sınırı (fert başına günlük 4,3 \$ altında yaşayan yoksullar)

Fert için aylık 193,5 (4,3 \$*1.5*30) TL altında geliri olan kişilerin yaşadığı hane oranı 0,07, tahmini hane sayısı 12,186 (172.399 x 0,070686), hanelerdeki ortalama birey sayısı 3,46 ve tahmini kişi sayısı ise 44,357 (12186x3,64)'dir. Yoksulluk açığı ise ortalama olarak yaklaşık 36 TL'dir. Yoksulluk açığının en fazla olduğu ilçeler sırasıyla Kepez ve Muratpaşa'dır.

5. Görelî Yoksulluk (medyan gelirin yarısının altında geliri olan haneler)

Görelî yoksulluk oranı (medyan gelirin yarısı=1360/2), %19 ve görelî yoksulluk sınırı altında olan tahmini hane sayısı ise 32,980 (172.399 x 0,1913). Görelî yoksulluk açığı ise ortalama olarak 117 TL'dir. Görelî yoksulluk açığının en yüksek olduğu ilçe Muratpaşa, düşük olan ilçeler ise sırasıyla Konyaaltı, Kepez, Döşemealtı ve Aksu'dur (Tablo 6).

TABLO 6: GÖRELİ YOKSUL HANELERİN İLÇELERE GÖRE DAĞILIMI			
İlçe	Yüzde (%)	Yoksulluk Oranı	Tahmini Hane Sayısı
Kepez	62,0	0,1185	20433
Muratpaşa	23,9	0,0457	7887
Döşemealtı	5,4	0,0104	1792
Aksu	4,3	0,0083	1434
Konyaaltı	4,3	0,0083	1434
Toplam	100,0	0,1913	32980

Yukarıdaki anket sonuçları Antalya’da yoksulluk ve işsizlikte mücadele önemli bulgular sağlamaktadır. Öncelikle nüfusun yaklaşık olarak %14’ün sağlık şemsiye altında olmaması, %6’sının yeşil karttan yararlanması ve işsizlik oranının %7,3 düzeyinde olması, sosyal hastalıkların ulaştığı boyutları göstermesi açısından önemlidir. Antalya kent merkezinde 6811 kişinin açlık sınırı, 22,939 hanenin yoksulluk sınırı, eşdeğer yetişkin fert hesaplamada 43,010 hane ve 141,073 kişinin yoksul sınırı, 32,980 haneni görelî yoksulluk sınır altında kaldığı ve günlük 4.5 dolar altında geliri olan hane sayısının 12,186 olduğu dikkate alındığında Antalya’da yoksulluk ve işsizlikle mücadelenin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Anket sonuçlarının ortaya çıkardığı tablo, Antalya’ya yapılan sosyal harcamalarının yetersizliğini açıkta ortaya koymaktadır.

Anket sonuçlarına dayanarak Antalya’da sosyal hak temeli bir gelir garantisi yada istihdam garantisini uygulanması durumunda hesapladığımız olası maliyet senaryolar Tablo 7 ve Tablo 8’de özetlenmiştir. Değişik yoksulluk ölçütleri kullanılarak (fert ve haneler için) yoksulluk açığına dayanan maliyet senaryoları, nakit gelir yada istihdam karşılığı ödeme yapılması durumunda toplam maliyetlerin Antalya GSMH’nin yüzde 0,18 ile 0,62 arasında değişebileceğini göstermektedir. Devletin, merkez belediyelerin ve sivil toplum kurumlarının tüm Antalya’yı kapsayan toplam sosyal yardımların Antalya GSMH’nin yüzde 0,12 olduğu düşünüldüğünde, yapılan sosyal yardımların oldukça yetersiz olduğu görülmektedir. Diğer yandan önerilen politikaların maliyet senaryoları dikkate alındığında nakit gelir ödemesi/istihdam sağlanması politikalarının yol açacağı harcamaların bir kısmının SYDTF ve belediyelerden tarafından karşılanan harcamaların yerini alacağından mali kaynak yetersizliği itirazları geçersiz kalacaktır. Dolayısıyla yoksulluk ve işsizliğe yönelik sosyal hak temeli politikaların maliyetleri makul görünmektedir. Bu politikaların arz kapasitesini artırması yanında talep-yanlı olarak çarpan yoluyla ekonomik büyümeye katkı yapacağını ve böylece söz konusu politika maliyetlerini düşüreceği ileri sürmek mümkündür.

Yoksulluk açığını kapatmaya yönelik politika önlemleri nakit gelir ödeme şeklinde olabileceği gibi istihdam karşılığında tıpkı Arjantin, Hindistan ve Güney Afrika örneklerinde olduğu gibi kamu işlerinde istihdam karşılığında da çalışılabilir. Belki periyodik olarak yapılan yoksulluk çalışmalarında elde edilen veriler yada daha hızlı ve daha şeffaf bir bilgi edinme sistemi kullanılarak düşük yoksulluk açığı olanlara nakit para ödenebileceği gibi isteğe bağlı olarak kamu kesiminde istihdam da edilebilirler. Yoksulluk açığı yüksek olanlar ise belli bir maaş karşılığı hem meslek edindirme kurslarına gidecek hem de kamu kesiminde çalışacaktır. Bu politika önlemleri bir yandan işsiz ve yoksul insanları çalışma yaşamına kazandıracak, diğer yandan ise daha adil ve eşitlikçi bir toplumun yaratılması yönünde ciddi bir adım atılmış olacaktır.

TABLO 7: AÇLIK, YOKSULLUK ve GÖRELİ YOKSULLUK AÇIĞINI KAPATACAK MALİYET SENARYOLARI (NAKİT GELİR ÖDEMESİ YADA İSTİHDAM KARŞILIĞI)

Fertler*	Sayılar	Toplam Maliyet (TL) (sayı*yoksulluk açığı*12ay)	Antalya GSMH’ya Oranı (2008)
Açlık Sınırı	Fert 6811	596,643	0,0
Yoksulluk Sınırı	Fert 141073	149,480,950	0,62
Günlük 4,5\$ Altında Geliri Olanlar	Fert 44357	62,277,228	0,25

*Eşdeğer yetişkin

TABLO 8: AÇLIK, YOKSULLUK ve GÖRELİ YOKSULLUK AÇIĞINI KAPATAÇAK MALİYET SENARYOLARI (NAKİT GELİR ÖDEMESİ YADA İSTİHDAM KARŞILIĞI)

Haneler*	Yoksulluluk Oranı (%)	Sayılar	Toplam Maliyet (sayı*yoksulluk açığı*12ay) TL	Antalya GSMH'ya Oranı (2008)
Açlık Sınırı	0,83	Hane 1434	125,618	-
		Hane 43010	45,573,396	0,62
Yoksulluk Sınırı	13,3	Hane** 22939	42,941,808	0,17
Görelî Yoksulluk Sınırı	19,0	Hane** 32980	45,908,160	0,19
Günlük 4,5\$ Altında Geliri Olanlar (aylık 193 TL)	0,07	Hane 12186	17,109,144	0,03

* Eşdeğer yetişkinlerin yaşadığı haneler

** Fertlerin yaşadığı haneler

SONUÇ

İşsizliğin ve yoksulluğun bugün ulaştığı boyutu dikkate alındığında, ekonomik büyümenin eşitsiz gelişimi hem mali hem de sosyal olarak kabul edilemez. Piyasa ekonomisinin işsizliği ve yoksulluğu çözmeye yetersiz kaldığı dikkate alındığında, toplum bu temel problemlere hayırseverlik anlayışından uzak, sosyal hak temelli bir yaklaşım geliştirmelidir. Bu bağlamda bugün Arjantin, Hindistan, Güney Afrika gibi “istihdam güvencesi” ve Fransa gibi temel gelir (vatandaşlık geliri) gibi sosyal hak temelli sosyal politika önlemleri dikkatlice analiz edilmelidir. Bu politikalar hakkında, geçen kısa süre dikkate alındığında, henüz tam kesin yargıda bulunmak güç olmakla birlikte uygulamalar başarıyla devam etmektedir. Kamunun istihdam garantisi politikasını uygulayan bu ülke deneyimleri ve bu politikaların uygulanması durumunda olası maliyetleri hesaplayan bilimsel çalışmalar, bu politikaların uygulanabilir olduğunu göstermektedir. Yerel ölçekte Antalya örneği de bu yaklaşımı destekler mahiyettedir.

Sonuç olarak piyasa ekonomilerinin tam istihdamı sağlamada yetersiz olması durumunda hükümetlerin, işsiz ve yoksulları toplum için sosyal ve ekonomik olarak yararlı faaliyetlerde kullanacak şekilde yurtiçi politikalarını yeniden tasarlanması gerekmektedir. Bu tür politikalar istihdam edilmeyen işgücünün verimli istihdam alanlarında kullanılmasını sağlayacak, özel sektörün ihtiyaç duyması durumunda her zaman çalışmaya hazır işgücün arz edecek ve böylece istihdam piyasasında esnekliği artıracaktır. Diğer yandan sosyal hak temelinde dikkatli şekilde uygulanabilecek politikalar sosyal barışın, sivilleşmenin ve demokratikleşmenin zeminini de hazırlayacaktır. Yeter ki bu politikaları uygulayacak toplumsal irade olsun.

KAYNAKÇA

- Antalya Büyük Şehir Belediyesi, *2008 yıllık Raporu*.
- Antonopoulos R., (2007), “The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective”, The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No.516.
- Antonopoulos R., (2009), “Promoting Gender Equality, Job Creation in Home Based Care and Early
- ATSO, (2007), *Rakamlarla Antalya Ekonomisi*.
- Buğra ve Sınmazdenir, (2007:99), “Yoksullukla Mücadelede İnsani ve Etkin Bir Yöntem: Nakit Gelir Desteği”, *Bir Temel Hak Olarak Vatandaşlık Gelirine Doğru*, (Der. A.Buğra ve Ç.Keyder), Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Formu, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Childhood Development: The Case of South Africa” Employment Guarantee Policies Responding to the Current Economic Crisis and Contributing to Long Term Development Conference June 22-23, 2009, The Levy Economics Institute.
- Artus, Patrick, (2009), “Special Report”, *NATIXIS*, 09 June 2009-No:173.
- CFEPS, <http://www.cfeps.org>
- Chakraborty P., (2009), “Policy Space, Fiscal Space, and Financing for NREGA”, *Employment Guarantee Policies Responding to the Current Economic Crisis and Contributing to Long Term Development Conference June 22-23, 2009, The Levy Economics Institute*.
- Chevalier, E. Isabelle (2008), “Promoting Contractual Obligation with Job Seekers: How to Boost Return to Employment”, MISEP MEETING, *Achieving Activation of Jobseekers: Successful Strategies of Case Management, Centre Pierre Mendes-France*.
- CoFEE, <http://e1.newcastle.edu.au/coffee>
- Gordon, Wendell (1997), “Job Assurance: The Job Guarantee Revisited”, *Journal of Economic Issues* 32 (3), s. 826–834.
- Işık, Sayım (2009a), “İstihdam Bağlamında Neo Liberal Yaklaşım Post Keynesyen Karşı Duruş: Devletin Nihai İşveren Olma Rolü”, *İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi* (Nisan sayısı).
- Işık, Sayım (2009b) “Tam İstihdam ve Fiyat İstikrarı Kapsamında Neo-Liberal Yaklaşımlara Post-Keynesyen Karşı Duruşlar: Devletin Nihai İşveren Olma Rolü”, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi* (Gazi Üniversitesi İktisat Bölümü), Kış sayısı.
- Jaffer PC, (2007), “India’s National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGA)-Localised Implementation in Gulbarga District of Karnataka”, <http://www.solutionexchange-un.net.in/NREGA/documents/NREGA-Gulbarga.pdf>
- Kaboub, Fadhel (2007a), “Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences”, *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper no:498, s.1-23.
- Kaboub, Fadhel (2007b), “ELR-led Economic Development: A Plan for Tunisia”, *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper no:499, s. 1-30.
- Kepez Belediyesi, *2008 yıllık Raporu*.
- Konyaaltı Belediyesi, *2008 yıllık Raporu*.
- Kostzer D., (2009), “Some Lessons from the Argentinean Plan Jefes de Hogar Employment as a Strategy for Human Development”, *Employment Guarantee Policies Responding to the Current Economic Crisis and Contributing to Long Term Development Conference June 22-23, 2009, The Levy Economics Institute*.
- Kregel, Jan (1999),”Price Stability and Full Employment as Complements in a New Europe: A Market-Based Price Stabilization Policy for the New ECB”, *Full Employment and Price Stability in a Global Economy* içinde P. Davidson and J.Kregel (derl.), Edward Elgar.
- Kregel, Jan (2006), “ELR as an Alternative Development Strategy”, *Employment Guarantee Policies: Theory and Practice*, *A Conference of The Levy Institute of Bard College*.
- Lieuw-Kie-Song M.R., (2009), “The South African Expanded Public Works Programme (EPWP)”, *Employment Guarantee Policies Responding to the Current Economic Crisis and Contributing to Long Term Development Conference June 22-23, 2009, The Levy Economics Institute*.

- Minsky, Hyman (1965), "The Role of Employment Policy", *Poverty in America* içinde S. Gordon (derl.), CA: Chandler.
- Minsky, Hyman (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, London: Yale University Press.
- Mitchell, William F. ve Martin J. Watts. 1997. "The Path to Full Employment", *Australian Economic Review* 30(4), s. 433-435.
- Mitchell, W. Ve J.Muysken (2008), *Full Employment Abandoned*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Mosler, Warren (1997-98), "Full Employment and Price Stability", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 20. no. 2. 167-182.
- Mosler, Warren ve Forstater M. (1999), "A General Framework for the Analysis of Currencies and Commodities", *Full Employment and Price Stability in a Global Economy* içinde P. Davidson and J.Kregel (derl.), Edward Elgar.
- Muratpaşa Belediyesi, *2008 yıllık Raporu*.
- Mütevellioglu, N. ve Işık, S. (2009), "Türkiye'de Neo Liberal Politikaların Emek Piyasası Üzerindeki Etkileri", *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, (Ed. N.Mütevellioglu ve S.Sönmez) Kitap içinde, Bilgi Üniversitesi Yayınları, Şubat 2009.
- Papadimitriou D.B., (2008), "Promoting Equality Through an Employment of Last Resort Policy", *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper No. 545.
- Papadimitriou D.B., (2009a), "During and After the Crisis: Why Is an Employer of Last Resort Policy Needed?", *Employment Guarantee Policies Responding to the Current Economic Crisis and Contributing to Long Term Development Conference June 22-23, 2009*, *The Levy Economics Institute*.
- Papadimitriou, Dimitri (2009c), 12th Regional Seminar for Labour-intensive Construction, 8 - 12 October 2007, International Convention Centre (ICC) KwaZulu Natal, South Africa, Prioritising Employment Creation in Government Policies, Programmes and Investments, *Conference Proceedings: Panel on Employment Guarantee Policies*, http://www.economistsforfullemployment.org/news/Durban_panel.doc
- T.C. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, *2008 yıllık Raporu*.
- Tcherneva, Pavlina (2005), "The Economic Viability of Universal Guarantees in Sovereign Currency Nations", *CFEPS Working Paper* No:49.
- Tcherneva P.R., (2003), "Job or Income Guarantee?", *CFEPS*, Working Paper No.29.
- Tcherneva P., ve Wray L.R., (2005a), "Can Basic Income and Job Guarantees Deliver on Their Promises", *CFEPS*, Working Paper No.42.
- Tcherneva, P. ve Wray (2005b), Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program?: An Assesment of Argentina's ability to Deliver the Promise of Full Employment and Price Stability, *CFEPS Working Paper* No:43.
- Tcherneva, P. ve Wray (2005c), "Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program", *CFEPS Working Paper* No:41.
- Tcherneva, P. ve Wray (2005d), "Gender and the Job Guarantee: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Householder", *CFEPS Working Paper* No:41
- Tepepa M., (2009), "Community Development and ELR: A Gender Perspective on the Jefes y Jefas de Hogar", *Employment Guarantee Policies Responding to the Current Economic Crisis and Contributing to Long Term Development Conference June 22-23, 2009*, *The Levy Economics Institute*.
- TÜİK, (2008), *İşgücü İstatistikleri*
- TÜİK, (2008), *Tüketim Harcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı: Sorularla Resmi İstatistik Dizisi-6*, Eylül 2008.
- Wray, Randall L. (2007), "The Employer of Last Resort Programme: Could It Work for Developing Countries?", *Economic and Labour Market Papers*, *International Labour Office*, Geneva.