

İşgücü Piyasasında Esneklik ve Kriz

Recep KAPAR*
recepkapar@sosyalkoruma.net

Giriş

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) son yıllarda yaşanan kriz ile birlikte işsizlikte büyük bir artış yaşanmaktadır. 1980'li yıllardan sonra düşük işsizlik oranı ile bilinen bu ülkede, işsizlik Ekim 2009 verilerine göre çift haneli (yüzde 10,2) bir orana ulaşmıştır. Bu, ülkenin 1983 yılından bu yana gördüğü en yüksek işsizlik oranıdır. Aralık 2007-Ekim 2009 arasında işsiz sayısı 8 milyon 200 bin kişi artarak, yaklaşık olarak 17 milyon olmuştur¹.

Bu yazıda, ilk olarak, esneklik tartışmaları çerçevesinde, ABD işsizlik oranının çalışma ekonomisi yazınında taşıdığı "simgesel" anlam açıklanacaktır. Devamında, işgücü piyasasındaki esnekliğin günümüzdeki finansal krizin ortaya çıkışı ve krizden kurtulma sürecini nasıl *olumsuz etkilediği* belirlenecektir.

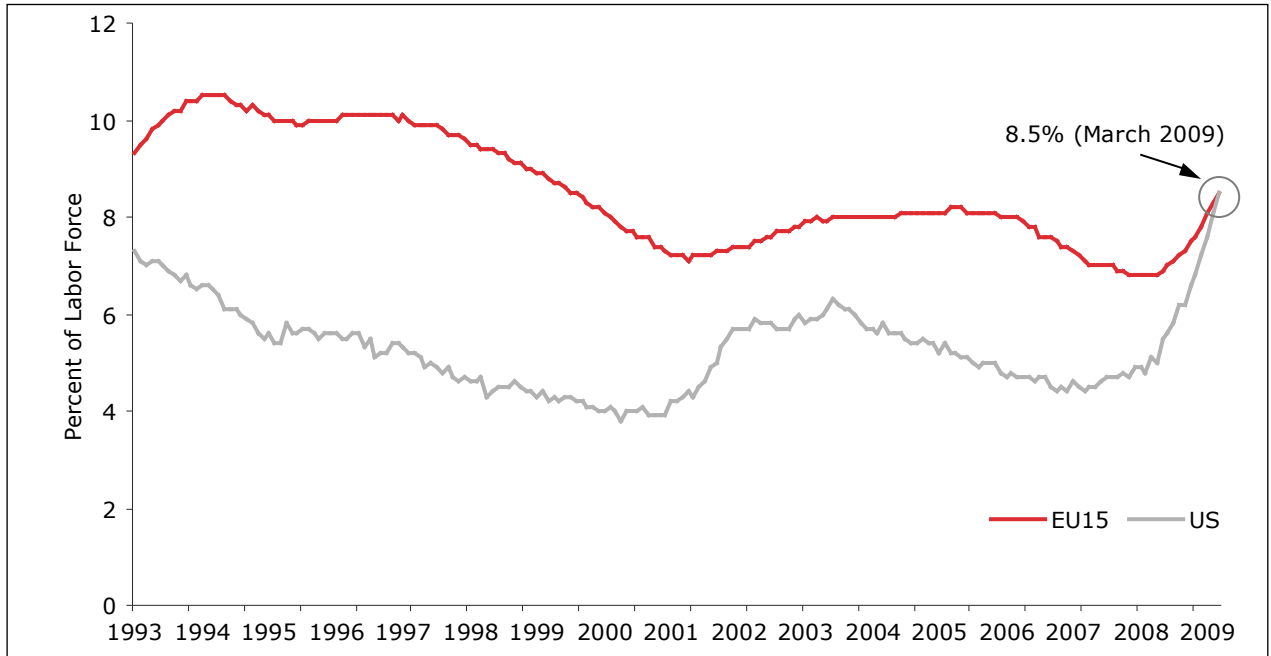
ABD İşsizlik Oranı

Geçen 30 yılda sendikalar, toplu pazarlık ve sözleşme düzenleri, sosyal güvenlik, işsizlik programları ve çalışma ilişkisinde çalışanları korumayı amaçlayan hukuksal düzenlemeler, işgücü piyasasında katılık yaratmakla ve yüksek düzeyde işsizliğe yol açmakla suçlanmıştır. Bu süre içerisinde işsizliğin önlenmesi ve daha yüksek istihdam düzeyinin yakalanması için, işgücü piyasasındaki "katılıkların" azaltılması veya bütünüyle terk edilmesi, sürekli olarak önerilmiştir. Bu tespitin ve çözüm önerisinin gerçekliği, çoğunlukla ABD ile Avrupa ülkeleri arasındaki işsizlik oranının farklılığına dayanılarak kanıtlanmaya çalışılmıştır.

Buna göre, ABD işgücü piyasası Avrupa ülkelerindeki işgücü piyasalarına göre daha az katılık içermektedir. Dolayısıyla, ABD'de işsizlik oranı düşükken, Avrupa ülkelerinde yüksektir. ABD işgücü piyasasında taraflar, esneklik nedeniyle, değişen ekonomik koşullara kolaylıkla uyum gösterebilmektedir. Esneklikle birlikte, işgücü piyasasında etkinlik artmakta, istihdam başarısı ortaya çıkmaktadır. Avrupa ülkelerinde yaygın olan katılıklar ise, işletmelerin ve çalışanların uyumunu olumsuz etkilemekte, bir yandan işverenleri istihdam yaratmaktan caydırırken, diğer yandan işsizliği özendirilmektedir. Burada kısaca özetlenen yaklaşım, oldukça popülerlik kazanmış ve politika oluşturma sürecinde ABD işsizlik oranı, esneklik lehinde etkili ve yalın bir kanıt olarak kullanılmıştır. OECD ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, ABD işgücü piyasası modelini, sıklıkla, içerdigi esneklik ve düşük işsizlik oranı nedeniyle övmüş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bu modeli örnek almaları yönünde şiddetle önerilerde bulunmuştur².

ABD işgücü piyasasının "katılık" içermemesi nedeniyle, ABD'de işsizliğin daha düşük olduğu savına, çeşitli yönlerden ciddi eleştiriler de yapılmıştır³. Her şeyden önce, ülkeler arasındaki işsizlik oranı farklılıklarının "katılık" ile açıklanamayacağı, çok sayıda farklı değişkene ve yapısal koşula bağlı olduğu belirtilmiştir. Yöneltilen eleştirilerden bir diğeri, ABD modelinin Avrupa geneline göre daha az sosyal adalet ve eşitlik sağlaması yüzünden, ekonomik gelişmeyi sosyal gelişmeye dönüştürmede başarısız olmasıdır. Bir başka

ABD ve AB-15'de İşsizlik Oranı (yüzde) 1993-2009



Kaynak: Schmitt vd., "U.S. Unemployment Now As High as Europe", Center for Economic and Policy Research, Issue Brief, (May 2009), s.3. [EUROSTAT verileri esas alınmıştır]

* Yrd.Doç.Dr., Muğla Üniversitesi

eleştiri ise, sadece işsizlik oranları gözetilse bile ABD'deki modelin başarısının abartıldığıdır. Çünkü 1990'lı yıllarda ABD'nin İtalya, Fransa, İtalya ve İspanya gibi ülkelere göre daha düşük işsizlik oranına sahip olduğu doğrudur. Ancak Avrupa'da güçlü ve yaygın refah devleti düzenlemelerine sahip çok sayıdaki diğer ülke grubunda işsizlik, gerçekte ABD'deki orandan daha düşük olagelmıştır⁴.

Yapılan bu itirazlara ve eleştirilere rağmen, serbest piyasaya inanan tutucu egemen yaklaşım, ABD'nin işsizlik oranının bir efsane haline getirmiş, "katılık" olarak nitelediği sosyal haklar karşısında işgücü piyasasında "esneklik" olarak adlandırdığı güvencesizliğin ve eğretilişmenin yaygınlaştırılmasını talep etmiştir.

Ancak gelinen noktada, *değişen koşullara* uyum sağlama konusunda işgücü piyasasındaki esnekliğin kuramda öngörüldüğü gibi istihdamı arttırmada ve işsizliği azaltmada bir üstünlük sağlamadığı sınınanarak anlaşılmıştır. Avrupa ülkelerindeki işgücü piyasalarıyla kıyaslandığında, esnekliğin daha yaygın ve yapısal olduğu ABD'de işsizlik hızla artarak, sınırlı sayıda istisna ülke dışında, Avrupa ve OECD ülkelerini geride bırakmıştır. (Ülkelerin uyumlaştırılmış işsizlik oranları için bkz.: *Tablo ve Grafik*)

Esneklik ve Kriz

Yaşanan krizin, temelde finansal piyasalardaki kural-sızlaştırma olarak adlandırılan devlet düzenleme ve denetimlerinin sınırlılığından kaynaklandığı bilinmektedir. Ancak *krizin bir başka beslendiği kaynak, işgücü piyasasındaki esnekliktir*. Örneğin, ABD'de 2000–2006 yılları arasında ortama yıllık reel ücret artış oranı, sadece yüzde 0,3'tür. Aynı dönemde, işgücü üretkenliğindeki yıllık ortalama artış ise, yüzde 2,5 düzeyindedir. Kısacası, çalışanlar üretim ve zenginlikteki büyümeden ücret artışları üzerindeki baskı ve esneklik nedeniyle pay alamamıştır. Aynı süreçte, genel olarak tüm dünyada üst gelir grupları üzerindeki doğrudan vergi yükü azaltılmış, düşük ve orta gelirli olumsuz etkileyen dolaylı vergi yüklerinde artışlar meydana gelmiştir. Aynı zamanda, sosyal koruma uygulamalarının sosyal adaleti ve eşitliği sağlayıcı niteliği izlenen politikalara bağlı olarak zayıflamıştır⁵.

Ücret artışlarını ve kamu sosyal transferlerini kontrol altına almayı amaçlayan politikalar ve işgücü piyasasındaki esneklik, ekonomik gelişmeye rağmen, çok sayıda hanehalkının tüketim, borçlanma ve borç ödeme davranışını ve kapasitesini sınırlamış veya geriletmiştir. Gerçekten de, birçok ülkede nüfusun büyük bir kısmını oluşturan çalışanların ücretlerinin artmaması, hanehalkının finansal kurlara olan borçlarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Dikkat çekici bir biçimde, gelir eşitsizliğinin arttığı tüm ülkelerde hanehalklarının üzerinde artan aşırı borç yükü gözlenmektedir⁶.

Gelinen noktada, dünyadaki ülkelerin çok büyük bir çoğunluğunda, geçen 20–30 yıl süresince fonksiyonel gelir dağılımına bakıldığında, ulusal gelir içinde ücretlerin payının düzenli bir biçimde azaldığı bilinmektedir⁷. Birçok ülkede olduğu gibi, ABD'de son 30 yılda izlenen politikalar ile düşük gelirli yüksek gelirli toplumsal gruplara gelir aktarılmıştır. Bu aynı zamanda, gelirinin tamamını veya büyük bir kısmını harcıyarak tüketimi arttıran ücretli ve geliri sınırlı çok sayıdaki haneden, gelirinin çok küçük bir kısmını tüketime ayıran "zengin" az sayıdaki haneye gelir aktarmak anlamına gelmektedir. Tüm bu süreç gelir eşitsizliğini arttırmakla kalmamış, bir yandan da toplam talebin zayıflamasına yol açmıştır⁸.

OECD Ülkelerinde Uyumlaştırılmış İşsizlik Oranı (yüzde)

	2006	2007	2008	2009/Q3	2009 Eylül (Ekim)
İspanya	8,5	8,3	11,4	18,9	19,3
Türkiye	8,4	8,6	9,8	13,2*	--
İrlanda	4,5	4,6	6,0	12,6	13,0
Slovak Cum.	13,4	11,2	9,6	11,7	12,0
ABD	4,6	4,6	5,8	9,6	9,8 (10,2)
Fransa	9,3	8,3	7,9	9,8	10,0
Macaristan	7,4	7,4	7,8	9,6	9,7
Portekiz	7,8	8,1	7,8	9,2	9,2
Yunanistan	8,9	8,3	7,7	9,2*	--
İsveç	7,0	6,1	6,2	8,6	8,7
Finlandiya	7,7	6,9	6,4	8,5	8,6
Kanada	6,3	6,0	6,1	8,6	8,4 (8,6)
Polonya	13,8	9,6	7,2	8,1	8,2
Belçika	8,3	7,5	7,0	7,9	7,9
Bir. Krallık	5,4	5,3	5,6	7,7	--
Almanya	9,8	8,4	7,3	7,6	7,6
İtalya	6,8	6,1	6,8	7,4*	--
İzlanda	2,9	2,3	3,0	7,1	--
Çek Cumh.	7,1	5,3	4,4	6,9	7,0
Lüksemburg	4,6	4,2	4,9	6,5	6,6
Danimarka	3,9	3,8	3,4	6,1	6,4
Yeni Zelanda	3,8	3,7	4,2	6,0*	--
Meksika	3,6	3,7	4,0	5,9	6,1
Avustralya	4,8	4,4	4,2	5,8	5,7
Japonya	4,1	3,9	4,0	5,5	5,3
Avusturya	4,8	4,4	3,9	4,7	4,8
İsviçre	4,0	3,6	3,5	4,1*	--
G.Kore	3,5	3,2	3,2	3,7	3,6
Hollanda	3,9	3,2	2,8	3,5	3,6
Norveç	3,4	2,6	2,5	3,1*	--
OECD toplam	6,2	5,7	6,1	8,5	8,6
G7	5,8	5,4	5,9	8,3	8,4
AB	8,2	7,1	7,0	9,1	9,2
Euro Böl.	8,3	7,5	7,6	9,6	9,7

* 2009 Q2

Kaynak: OECD, "OECD Unemployment Rate Stable at 8.6% in September 2009", News Release-9 November 2009, s.2.

Finansal kurumlar büyümelerini ve karlılıklarını sürdürebilmek için finansal piyasalardaki kural ve denetim eksikliklerinden de yararlanarak, *eğreti işlerde ve güvencesiz çalışanları* müşteriler olarak görmüş ve çeşitli ürünler oluşturup satmıştır. Bu durum, finansal kurumların önemli düzeyde risk üstlenmesine ve paylaşmasına neden olmuştur. Uzun yıllar içerisinde ekonomik büyümeden ve üretkenlik artışlarından sınırlı pay alan ücretli hanehalkı, bekledikleri gelir artışlarını da elde edemeyince, tüketimlerini azaltmak zorunda kalmışlar ve/veya borçlarını ödemede büyük güçlük içine girmişlerdir. Sonuçta, finansal kurumların üstlendikleri ve paylaştıkları risk birden bire gerçek olmuştur. Bir başka deyişle, finansal krizin ortaya çıkmasındaki başlıca nedenlerden biri, işgücü piyasasında uzunca bir süredir yaşanmakta olan, ancak çoğu kesim tarafından varlığı kabul edilmeyen eğretilişme ve güvencesizlik krizidir.



Daha Fazla Sosyal Koruma ve Ücret Artışı

Krizden çıkış için ülkeler çeşitli önlemler almaktadır. Krizin sonuna yaklaşıldığına ve çok kısa bir sürede iyileşmenin sağlanacağı yönünde tahminler yapılmaktadır. Bu iyimser tahminler doğrulansa bile, işgücü piyasaları ve sosyal gelişme bakımından gelecek oldukça endişe vericidir.

Gerçekten de, geçmiş kriz deneyimleri işgücü piyasalarında tam bir iyileşmenin, ancak ekonominin krizden çıkıldıktan sonraki 4-5 yılda gerçekleştiğini göstermektedir⁹. Kısa dönemde makro ekonomik ve finansal göstergeler anlamında kriz bitse dahi, işgücü piyasasında sürecektir. İşini kaybetmiş ve işgücü piyasasına yeni katılanlar için işsizliğin önemli ve artan bir sorun olarak varlığını koruma olasılığı vurgulanmaktadır. Yeni istihdam yaratılmaksızın, yüksek veya artan işsizliğin önü alınmaksızın sağlanacak krizden çıkış ekonomik, sosyal ve siyasi olarak sürdürülemezdir¹⁰.

Dengeli ve sürdürülebilir bir küresel ekonomik büyümenin ancak ulusal gelir içinde ücretlerin payının artmasıyla olanaklı olduğu anlaşılmaktadır. Mevcut ücret payındaki gerilemenin sürmesi durumunda, başta ticari korumacılık olmak üzere, uluslararası bütünleşmeyi zayıflatıcı birçok talebin ve uygulamanın gündeme gelmesi şaşırtıcı olmayacaktır. İstihdamı arttırmak amacıyla esneklik arayışına devam etmek ve ücret artışlarının sınırlanmasına dayalı bir politikayı sürdürmek, sorunların çözümüne katkı sağlamayacaktır. Bu politikanın öngördüğünün aksine, *işletme ve çalışanların uyumunu ve güvenliğini destekleyen, zamanın sinamasından geçmiş kurum ve kurallar tarafından kuşatılmış ve düzenlenmiş daha içermeci işgücü piyasalarına gereksinim vardır*¹¹. Bu anlamda sendikalar, toplu pazarlık ve sözleşme düzenleri ve sosyal güvenlik kurumları, özellikle işsizlik programları ile birlikte, çalışma ilişkilerinde çalışanları korumalıdır. Bunlarla birlikte, çalışanların pazarlık gücünü arttırmayı amaçlayan iş hukuku düzenlemelerine ağırlık verilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Diğer yandan yaşanan sorunlar, ekonomiye istikrar kazandırmak için kendiliğinden devreye giren sosyal koruma sisteminin ve özellikle işsizlik programlarının önemini ortaya çıkarmaktadır. Aralarında ABD ve Türkiye'nin de bulunduğu bir grup ülkede, sosyal korumanın, otomatik istikrar kazandırma işlevinden yararlanılamamaktadır. Kriz ortamında bu ülkelerdeki sosyal koruma sistemlerinin zayıflığı, doğrudan istikrarsızlığa katkı yapmaktadır. Sosyal koruma sistemlerinin kapsadıkları nüfusun artırılması ve riskler bakımından yaygınlaştırılması ve sağladıkları koru-



ma düzeyinin geliştirilmesi, daha dengeli ve istikrarlı sürdürülebilir bir ekonomik büyümeye geçişte olmazsa olmaz bir unsurdur¹².

Sonuç

Olağanüstü durumlar, yarattıkları sorunların yanında, özel olanaklar da sağlarlar. Öncelikle, her koşul altında değişmez sanılan güçlü inançların sinandığı ve sorgulandığı ortamlar yaratılır. Bu anlamda, işgücü piyasasında esnekliğin savunusunda kullanılan ABD'nin "efsane" işsizlik oranı, yaşam karşısında özelliğini ve açıklıyıcılığını yitirmiştir.

Öte yandan, esneklik anlamına gelen güvencesiz ve eğreti işler, çalışanlara insan onuruna yaraşır bir yaşam sunamadıkları gibi, makro çerçevede işletmelerin, ulusal ve küresel ekonomik yapıların ekonomik, sosyal ve siyasal olarak sürdürülebilirliğini de tehdit etmektedir.

Son olarak, uluslararası bütünleşme ve bağımlılıklara rağmen, işletmeler ve ekonomik döngüler bakımından ulusal ekonomilerin ve yerel piyasalardaki talebin, önemini koruduğu, açığa çıkmıştır. Bu anlamda dikkatler, yeniden toplam talebi etkileyen ücretlilerin alım gücüne ve otomatik bir istikrar sağlayıcı olarak kabul edilen sosyal koruma önlemlerine yönelmektedir.

Dipnotlar

(1) U.S. Bureau of Labor Statistics, "Employment Situation Summary-October 2009", Economic News Release. [<http://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>]

(2) Bu konuda bkz.: David R. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, 2005; Schmitt vd., "U.S. Unemployment Now As High as Europe", Center for Economic and Policy Research, Issue Brief _ May 2009.

(3) Bu konuda bkz.: Dean Baker vd., "Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation", Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis, Working Paper (2004). [<http://www.newschool.edu/cepa/papers/archive/cepa200404.pdf>].

(4) Schmitt vd., s. 1.

(5) ILO-IILS, "A global policy package to address the global crisis", Policy Brief, International Labour Organization-International Institute for Labour Studies, Geneva, 2008, s. 4.

(6) ILO-IILS, s. 3.

(7) ILO, *World of Work Report 2008, Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Geneva, 2008.

(8) Joseph Stiglitz, "The global crisis, social protection and jobs", *International Labour Review*, Vol. 148 (2009), No. 1-2, s.7-8.

(9) Raymond Torres, "Executive Summary", *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response?*, International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Geneva, 2009, s. vi.

(10) Juan Somavia, "From crisis response to recovery, jobs and sustainable growth", *International Monetary and Finance Committee and Development Committee*, (Istanbul, 4-5 October 2009).

(11) Somavia, s. 4.

(12) Ayrıntı için bkz.: Stiglitz, s1-14; Somavia, s.1-6.