T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

SOSYAL YARDIMLARIN İSTİHDAM İLE İLİŞKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Sedanur DEMİR

KOCAELİ 2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

SOSYAL YARDIMLARIN İSTİHDAM İLE İLİŞKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Sedanur DEMİR

Doç. Dr. Ayhan ORHAN

KOCAELİ 2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

SOSYAL YARDIMLARIN İSTİHDAM İLE İLİŞKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Sedanur DEMİR

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 19.06.2019/17

Jüri Başkanı: Prof. Dr. Selçuk KOÇ

Jüri Üyesi: Doç Dr Ayhan Orhan

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Selim İNANÇLI

KOCAELİ 2019

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER...……...i
ÖZET.....iii
ABSTRACT.....iv
KISALTMALAR.....v
ŞEKİLLER LİSTESİ.....vi
TABLOLAR LİSTESİ.....vii
GRAFİKLER LİSTESİ.....ix
GİRİŞ.....1
BİRİNCİ BÖLÜM.....3
1 SOSYAL YARDIMLAR, TRANSFER HARCAMALARI VE İSTİHDAM ARASINDAKİ İLİŞKİ.....3
1.1 KAVRAMSAL OLARAK SOSYAL YARDIMLAR, TRANSFER HARCAMALARI VE İSTİHDAM.....4
1.1.1 Sosyal Yardımlar.....4
1.1.2 Transfer Harcamaları.....8
1.1.3 İstihdam.....11
1.1.4 İşgücü.....13
1.1.5 İşsizlik.....16
1.2 İSTİHDAM TEORİLERİ.....24
1.2.1 Klasik ve Neoklasik İstihdam Teorisi.....25
1.2.2 Keynesyen İstihdam Teorisi.....29
1.2.3 Monetarist İstihdam Teorisi.....33
1.2.4 Yeni Klasik İstihdam Teorisi.....36
1.3 TEORİK AÇIDAN SOSYAL TRANSFERLER İLE İSTİHDAM İLİŞKİSİ.....37
1.3.1 Sabit Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi.....37
1.3.2 Gelirle Ters Orantılı Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi.....39
1.3.3 Tersine Dönen Emek Arz Eğrisi.....40
İKİNCİ BÖLÜM.....41
2 TÜRKİYE'DE UYGULANAN SOSYAL YARDIMLARIN TRANSFER HARCAMALARI VE İSTİHDAM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....41
2.1 TÜRKİYE'DE YAPILAN TRANSFER HARCAMALARI.....41
2.1.1 Türkiye'nin Cari Transfer Harcamaları.....42
2.1.2 Türkiye'nin Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları.....44
2.2 TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI VE ÖZELLİKLERİ.....46

2.2.1 Sosyal Yardımlara Yönelik Yasal Düzenlemeler 48
2.2.2 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) 49
2.2.3 Sosyal Yardımlara Aracılık Eden Diğer Kurum ve Kuruluşlar 61
2.2.4 Türkiye'de Uygulanan Kamusal Sosyal Yardımların Ekonomik Analizi……62
2.3 TÜRKİYE'DE UYGULANAN SOSYAL YARDIM-İSTİHDAM BAĞLANTISI POLİTİKALARI 72
2.3.1 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Gerekliliği 73
2.3.2 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Kurulması Süreci 74
2.3.3 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Yönünde Alınan Kararlar 76
2.3.4 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Yönünde Yapılan Uygulamalar 88
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 91
3 SOSYAL YARDIMLAR VE İSTİHDAM ARASINDAKİ İLİŞKİNİN TÜRKİYE İÇİN AMPİRİK ANALİZİ 91
3.1 LİTERATÜR TARAMASI 92
3.2 VERİLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ 96
3.2.1 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları 96
3.2.2 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus 97
3.2.3 İşsizlik Oranı 98
3.2.4 İşgücüne Katılım Oranı 100
3.3 DEĞİŞKENLERİN DURAĞANLIK ANALİZİ 101
3.3.1 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları için Birim Kök Testleri……...107
3.3.2 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus için Birim Kök Testleri 108
3.3.3 İşsizlik Oranı için Birim Kök Testleri 109
3.3.4 İşgücüne Katılım Oranı için Birim Kök Testleri 110
3.4 VAR (VEKTÖR OTOREGRESİF) MODELİ ANALİZİ 112
3.4.1 Optimal Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi 112
3.4.2 Karakteristik Köklerin Kararlılığı 113
3.5 VARYANS AYRIŞTIRMASI 114
3.6 ETKİ-TEPKİ ANALİZİ 118
3.7 GRANGER NEDENSELLİK TESTİ 122
3.8 TODA-YAMAMOTO NEDENSELLİK TESTİ 124
SONUÇ 126
KAYNAKÇA 130
ÖZGEÇMİŞ 136

ÖZET

Sosyal yardımların, yardım alan muhtaç bireylerde bağımlılık hissi oluşturduğuna ve kişilerin iş aramaktan vazgeçip, yardımlarla geçinmeyi bir alışkanlık haline dönüştürdüğüne yönelik yapılan eleştiriler, sosyal yardımların gerçekten işsizliğe neden olup olmadığını ve istihdam ile arasında ne yönde bir ilişkinin olduğu sorularını akıllara getirmiştir. Bu sorularla yola çıkılarak yapılan bu çalışmada, Türkiye'de sosyal yardımlar ile istihdam bağlantısına yönelik yapılan uygulamalar anlatılmış ve sosyal yardım ile istihdam arasındaki ilişkinin belirlenmesi yönünde Türkiye örneği için ampirik analizler yapılmıştır. 2005 ile 2018 yıllarını kapsayan aylık verilerle VAR, varyans ayrıştırma ve etki-tepki analizleri ile Granger ve Toda-Yamamoto nedensellik testleri yapılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre, işgücüne katılım oranından sosyal yardımlara doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi varken, sosyal yardımlardan istihdama yönelik temel göstergelere doğru bir nedensellik yoktur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Yardımlar, İstihdam, İşsizlik, İşgücü, Sosyal Politika.

ABSTRACT

There are criticisms that social benefits create dependency feeling in needy individuals and cause receiving social benefits as a habit instead of doing regular work. These criticisms bring into question that whether social benefits are indeed causing unemployment and how a relationship between social benefits and employment. In this study, the implementations in Turkey for connection of between the employment and social benefits have been described and an empirical analysis is made for the determining the direction of the relationship between employment and social benefits. VAR analysis, variance decomposition and impulse-response analysis, Granger and Toda-Yamamoto causality tests were conducted with monthly data covering 2005 and 2018. According to the results, while there is a one-way causality relationship from labor force participation rate to social benefits, there is no causality relationship from social benefits to the basic indicators of employment.

Keywords: Social Benefits, Employment, Unemployment, Labor Force, Social Policy.

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AÇSHB: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

ASDD: Aile ve Sosyal Destek Danışmanları

ASPB: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

BÜMKO: Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EKK: Ekonomi Koordinasyon Kurulu

EUROSTAT: Avrupa İstatistik Ofisi (European Statistical Office)

ESSPROS: Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi (European System of Integrated Social Protection Statistics)

GSYH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

İKO: İşgücüne Katılım Oranı

İMD: İş ve Meslek Danışmanları

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

MEB: Milli Eğitim Bakanlığı

NAIRU: Enflasyonu Hızlandırmayan İşsizlik Oranı (Non-Accelarated Inflation Rate of Unemployment)

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

SYDTF: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

SYDV: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

TCMB: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

UNICEF: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (United Nations International Children's Emergency Fund)

VGM: Vakıflar Genel Müdürlüğü

WFP: Dünya Gıda Programı (World Food Programme)

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1-1 Sadece İki Mal Üreten Ekonomiye Ait Üretim İmkânları Eğrisi 12

Şekil 1-2 Kurumsal Olmayan Nüfus İçindeki Devinimler..... 14

Şekil 1-3 Konjonktürel İşsizliğin Oluşumu..... 19

Şekil 1-4 Yapısal İşsizlik 21

Şekil 1-5 Ücret Teorisi..... 28

Şekil 1-6 Faiz Teorisi..... 29

Şekil 1-7 Likidite Tuzağı 31

Şekil 1-8 Nominal Ücretlerin Katılığı..... 32

Şekil 1-9 Doğal İşsizlik Oranı ve Uzun Dönem Phillips Eğrisi..... 36

Şekil 1-10 Sabit Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi..... 38

Şekil 1-11 Gelirle Ters Orantılı Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi 39

Şekil 1-12 Tersine Dönen Emek Arz Eğrisi..... 40

Şekil 2-1 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Kurulu..... 51

Şekil 2-2 Türkiye'de Sosyal Yardım Uygulamalarına Aracılık Eden Kurum ve Kuruluşlar..... 62

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2-1 Sosyal Koruma Kapsamında Yardım ve Maaş Alan Kişi Sayısı (Bin Kişi) 64

Tablo 2-2 Risk/İhtiyaç Gruplarına Göre Net Sosyal Koruma Yardımlarının Dağılımı (Milyon TL) 66

Tablo 2-3 Net Sosyal Koruma Harcamalarının Dağılımı (Milyon TL) 67

Tablo 2-4 Nakdi Sosyal Koruma Yardımlarının Risk/İhtiyaç Gruplarına Göre Dağılımı (Milyon TL) 68

Tablo 2-5 Ayni Sosyal Koruma Yardımlarının Risk/İhtiyaç Gruplarına Göre Dağılımı (Milyon TL) 69

Tablo 2-6 İŞKUR Tarafından İşe Yerleştirilen Sosyal Yardım Faydalanıcılarının Sayısı (Yıllık) 89

Tablo 2-7 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısına Yönelik İŞKUR Faaliyetleri 90

Tablo 3-1 Ele Alınan Değişkenler ve EViews'te Kullanılan İsimleri 101

Tablo 3-2 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri 107

Tablo 3-3 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları için HEGY Testi Sonuçları 108

Tablo 3-4 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri 108

Tablo 3-5 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus için HEGY Testi Sonuçları 109

Tablo 3-6 İşsizlik Oranı için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri 110

Tablo 3-7 İşsizlik Oranı için HEGY Testi Sonuçları 110

Tablo 3-8 İşgücüne Katılım Oranı için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri 111

Tablo 3-9 İşgücüne Katılım Oranı için HEGY Testi Sonuçları 111

Tablo 3-10 Optimal Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi 113

Tablo 3-11 Hane Halkına Yapılan Transferler'in Varyans Ayrıştırması (Cholesky) 115

Tablo 3-12 İşsizlik Oranı'nın Varyans Ayrıştırması (Cholesky) 116

Tablo 3-13 İşgücüne Katılım Oranı'nın Varyans Ayrıştırması (Cholesky)..... 117
Tablo 3-14 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus'un Varyans Ayrıştırması (Cholesky). 117
Tablo 3-15 Granger Nedensellik Testi Sonuçları..... 123
Tablo 3-16 Toda-Yamamoto Nedensellik Testi Sonuçları 125

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2-1 2018 Yılına Ait Genel Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması, (%) 42

Grafik 2-2 Yıllara Göre Cari Transfer Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (%) 43

Grafik 2-3 Cari Transferlerin Sınıflandırılması (Yıllık, Bin TL) 44

Grafik 2-4 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamalarının GSYİH'ye Oranı 45

Grafik 2-5 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması 46

Grafik 2-6 Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%) 70

Grafik 2-7 Sosyal Koruma Yardımlarında İşsizlere Yapılan Yardımların Oranı 70

Grafik 2-8 Sosyal Koruma Yardımlarında İşsizlere Yapılan Yardımların Yardım Türüne Göre Dağılımı 71

Grafik 3-1 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları (Düzey) 96

Grafik 3-2 Logaritması Alınmış, Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış Hane Halkına Yapılan Transferler Serisi 97

Grafik 3-3 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus (Düzey) 97

Grafik 3-4 Logaritması Alınmış, Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus Serisi 98

Grafik 3-5 İşsizlik Oranı (%) 99

Grafik 3-6 Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış İşsizlik Oranı Serisi 99

Grafik 3-7 İşgücüne Katılım Oranı (%) 100

Grafik 3-8 Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış İşgücüne Katılım Oranı Serisi 101

Grafik 3-9 Karakteristik Köklerin Kararlılığı 114

Grafik 3-10 Hane Halkına Yapılan Transferlerin Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi 119

Grafik 3-11 İşsizlik Oranının Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi 120

Grafik 3-12 İşgücüne Katılım Oranının Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi 121

Grafik 3-13 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfusun Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi 122

GİRİŞ

Yoksulluk, her ne kadar ülkeden ülkeye farklı şiddette yaşansa da geçmişten bu yana dünya ekonomilerinin çözülmesi gereken temel bir problemidir. Bir bakımdan işsizliğin bir uzantısı olması nedeniyle de bu problem, yoksul bireyler kendi emekleriyle geçimlerini sağlayamadıkları sürece devam edecektir. Bu sebeplerden dolayı hem iktisatçılar hem politika yapıcılar, yoksulluğun giderilmesine yönelik çeşitli teoriler ve politikalar geliştirmiş ve geliştirmeye de devam etmektedirler. Yoksulluk sorununun giderilmesi amacıyla uygulanan politikaların ilk sıralarında yer alan sosyal yardım politikaları, sosyal devlet anlayışının bir parçası olarak gelişmiştir.

İhtiyaç sahibi kişinin, muhtaçlık durumunun giderilmesi ve temel gereksinimlerini karşılayabilmesi için önemli ve gerekli olan sosyal yardım programları, yoksulluk problemine geçici bir çözüm olarak uygulanmaktadır. Fakat bu programlar, uygun bir şekilde belirlenmediklerinde ve istihdam ile ilişkilendirilmediklerinde geçiciliğini yitirmektedir. Bu durum ise ekonomik ve sosyal açıdan çeşitli maliyetlere sebep olmaktadır. Devlet bütçesi içerisinde sosyal yardımlara ayrılan payların sürekli artması; yardımlarla geçinmeyi alışkanlık edinip çalışmayan bireylerin, potansiyel üretimin altında üretim yapılmasına neden olması ve yardımlarla sadece temel gereksinimlerini karşılayabilen bireylerin, insan onuruna yakışır şekilde yaşayamaması bu maliyetlerin başlıcalarıdır.

Sosyal yardımların, kişilerde bağımlılık hissi ve çalışma isteksizliği oluşturduğu yönünde çeşitli eleştiriler mevcuttur. Sosyal yardımlara olan bağlılık, kişilerin iş aramaktan vazgeçerek ya da herhangi bir işte çalışmak için iş başvurusunda bulunmayarak atıl emek durumunda kalmasına, yardım almaya devam etmesine ve böylelikle hem ekonomik hem de sosyal açıdan sosyal yardım maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Bu sebeplerden dolayı sosyal yardımlara yönelik yapılan eleştiriler, çalışmanın temelini oluşturmuştur. Bu doğrultuda, sosyal yardım alan bireylerde yardımların alışkanlığa ve bağımlılığa dönüşüp, kişilerde bir işte çalışma ya da iş arama konusunda isteksizliğe neden olduğu ve kişileri işsizliğe yönelttiği düşüncesi çalışmanın hipotezi olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın teorik altyapısını oluşturan birinci bölümünde sosyal yardımlar ve transfer harcamaları ile istihdam, işgücü ve işsizlik gibi istihdama ilişkin temel kavramlar açıklanmış, daha sonra Klasik, Neoklasik, Keynesyen, Monetarist ve Yeni Klasik istihdam teorilerinden bahsedilmiştir. Sosyal transfer harcamalarının istihdam ile ilişkisinin teorik boyutu da yine birinci bölümde anlatılmıştır. İkinci bölümde ise transfer harcamaları ve istihdam açısından Türkiye'nin sosyal yardımlara yönelik uygulamaları değerlendirilmiştir. İlk olarak Türkiye'nin transfer harcamaları ve sosyal yardım uygulamaları anlatılmış, daha sonra sosyal yardım ile istihdam bağlantısının kurulması, etkinleştirilmesi ve geliştirilmesi için alınan kararlar ve bu kararlara yönelik yapılan uygulamalar açıklanmıştır. Çalışmanın son bölümü olan üçüncü bölümde ise önce literatür taraması yapılmış, sonrasında da VAR analizi, varyans ayrıştırması, etki-tepki analizi, Granger nedensellik testi ve Toda-Yamamoto nedensellik testi ile Türkiye örneği için istihdam ve sosyal yardım arasındaki ilişki incelenmiştir.

Sosyal yardım ile istihdam ilişkisini ölçmek için yapılan analizlerde, ilişkinin sosyal yardım yönü için hane halkına yapılan transfer harcamaları, istihdam yönü için ise işgücüne dahil olmayan nüfus, işsizlik oranı ve işgücüne katılım oranı verileri kullanılmıştır. Analizde kullanılan veri seti, 2005 ile 2018 yıllarını içeren aylık verilerden oluşmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1 SOSYAL YARDIMLAR, TRANSFER HARCAMALARI VE İSTİHDAM ARASINDAKİ İLİŞKİ

Büyük Buhran krizinden bugüne kadar, gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın bütün ülkeleri etkisi altına alan işsizlik ve buna bağlı olarak yoksulluk, çözülmesi gereken temel sorunlarından ikisidir. Geçmişten bu yana, yıllardır hem ekonomistler hem de ülke yöneticileri, istihdamı artırmak ve yoksulluğu azaltmak için çeşitli fikirler öne sürmüş ve önemli politikalar geliştirmişlerdir. Bu politikalardan biri olan ve muhtaç durumdaki kişinin, temel ihtiyaçlarını karşılaması yönünde yapılan yardımları ifade eden sosyal yardım politikaları, yoksulluğu azaltmaya yönelik uygulanan politikalardandır. Yoksul kimselerin, kendi kendilerine yeter duruma gelene kadar uygulanması planlanan sosyal yardım programları, yardım alan bireyler istihdam edilmedikleri sürece devlete artan maliyet olarak dönmektedir.

Bir işte istihdam edilmek, bireyler için sadece maddi kazanç getirmekle kalmaz aynı zamanda kişinin, bir işe yaradığı ve emeğini değerlendirdiği hissini yaşamasını sağlar. Böylece kişi çalıştığı sürece üretime katkısının yanı sıra kendine güvenini ve saygısını da kazanır. Bu nedenle politika yapıcıların başlıca hedeflerinden bir diğeri de istihdam düzeyini ulaşılabilecek en yüksek seviyeye çıkarmaktır. Ülkelerin gelişmesinde ve hükümetlerin başarısında önemli bir rolü olan istihdam oranın artırılması ve buna bağlı olarak işsizlik oranının da azaltılması için çeşitli politikalar uygulanmaktadır.

Yoksulluğu azaltmaya yönelik uygulanan sosyal yardım politikaları ve beraberinde getirdiği maliyetler, sosyal yardımlar ile istihdam arasındaki ilişkinin kurulmasını gerekli kılmıştır. Bu bölümde ilk olarak sosyal yardım, transfer

harcamaları ve istihdam kavramlarından daha sonra da aralarındaki ilişkinin teorisinden bahsedilecektir.

1.1 KAVRAMSAL OLARAK SOSYAL YARDIMLAR, TRANSFER HARCAMALARI VE İSTİHDAM

Bu başlık altında, çalışmanın konusunu oluşturan sosyal yardımlar, transfer harcamaları ve istihdamın ne ifade ettiği sırasıyla kavramsal olarak incelenecektir.

1.1.1 Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlar, insanca yaşama hakkını ortadan kaldıran ve kaynakların etkin dağılımını sınırlandırarak ülke potansiyelinin altında kalmaya yol açan yoksulluk sorununun (Öztürk N, Öztürk Y, 2010: 1) çözümünde önemli bir politika aracıdır. Sosyal yardım politikaları, gelişmiş refah devletlerinde üç temel amaç üzerine bina edilmiştir. Bu amaçlardan ilki ve en öncelikli olanı yoksulluğun azaltılması iken ikincisi, dezavantajlı durumda olan bireylerin sosyalleşmesinin sağlanması ve üçüncü amaç ise yardım alan bireylerin kendi kendine yeter hale gelmelerinin sağlanmasıdır (Aktaran: Gökbayrak, 2017: 72). Bu amaçlar kapsamında, yoksul bireylerin varlıklarının güvence altına alınması ve insan onuruna yaraşır şekilde yaşamalarının sağlanması için gerek devlet çatısı altındaki kurumlar gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından hiçbir karşılık beklenmeksizin çeşitli sosyal yardım faaliyetleri yapılmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte Neoliberal iktisat politikalarının yaygınlaşması, sosyal devlet anlayışından uzaklaşmayı da beraberinde getirmiştir (Öztürk N, Öztürk Y, 2010: 2). Bilhassa, 1980'li yıllardan itibaren diğer ülke ekonomileri ile beraber Türkiye'de de yaygınlaşmaya başlayan bu yeni iktisat görüşü, özelleştirme politikalarının uygulanmasını, uluslararası sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasını ve sermayeden en üst seviyelerde kâr elde etme isteğini beraberinde getirmiştir. "*Bırakınız yapsınlar*" anlayışının getirdiği serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirmelerle devletin piyasadaki payının küçültülmesi, zamanla daha fazla insanın yoksullaşmasına ve sosyal yardımlara muhtaç duruma düşmesine neden olmuştur. Neoliberal düşüncenin, ekonomiye olan sosyal maliyeti olarak kabul

edilebilecek bu durum ise gelir dağılımı eşitsizliğini artırmış ve böylece yoksulluğun kronik hale gelmesine sebep olmuştur (Taşçı, 2010: 128; Acar, 2017: 252-253).

Küresel ekonominin ve Neoliberal anlayışın dünya genelinde kabul görmeye ve uygulanmaya başlamasıyla artan yoksulluk sorunu, her ne kadar görece farklı anlam ve seviyelerde olsa da ülkelerin çözülmesi gereken temel problemlerinden biri olmuştur. Bu nedenle, muhtaçlığın giderilmesinde hızlı ve geçici bir çözüm yolu olan sosyal yardımların önemi, gün geçtikçe artmaya, sosyal yardım politikaları da politika yapıcılar tarafından uygulanmaya ve geliştirilmeye devam etmektedir.

1.1.1.1 Sosyal Yardım Kavramı

Sosyal yardımlar, belirli bir gelir güvencesi olmayan ya da geliri olduğu halde asgari geçim düzeyinde yaşayamayan bireylere devletin sağladığı ayni ve/veya nakdi yardımlar olup (Yay, 2015: 19), genel olarak piyasa başarısızlıklarına çözüm oluşturmaya yönelik devletin uyguladığı politikalardır (Arslan, 2014: 17). Diğer bir ifade ile bireyin, hayatını idame ettirebilmesi için gerekli olan temel ihtiyaçlarını karşılayamaması halinde devletin bireye uyguladığı sosyal güvenlik yöntemine ve sosyal hizmetlere, sosyal yardımlar denilmektedir (Zengin vd., 2012: 134).

İnsan, toplum ve devlet odaklı olmak üzere üç farklı yaklaşım türü, sosyal yardımların gerekliliğini ve ehemmiyetini ortaya koymaktadır. Konuya insani yönden bakanlar, sosyal yardım alma hakkının doğmasının, bireyin, "insan" olmasının bir gereği olduğunu ve dil, din, ırk, cinsiyet ayırt edilmeksizin sosyal yardımlardan faydalanabilmesini savunurlar. Toplum odaklı yaklaşım türünde ise, hayatlarını asgari düzeyde sürdürebilmek için sosyal yardım almaya ihtiyacı olan bireylerin bu durumda olmalarının müsebbibinin kendileri mi yoksa toplum mu olduğuyla ilgilenilir. Toplum kaynaklı bir muhtaçlık durumunun zamanla toplumda büyük sorunlara yol açabileceği düşünülmektedir. Sosyal yardımlara devlet odaklı bakan yaklaşımda, yardım alan bireylerin ekonomik olarak bağımlı oldukları ve bu nedenle de bu bireylerin tam anlamıyla özgür olmadıkları düşüncesi hakimdir. Bu yaklaşımda, devletten sosyal yardım alanında yasal ve kurumsal uygulamalar beklenmektedir (Karagöl ve Dama, 2015: 9).

Karşılıksız olarak yoksul ve muhtaç kimselere ayni ve nakdi şekilde sunulan sosyal yardımlar, tek taraflı hizmetlerdir. Devlet eliyle gerçekleşen sosyal yardımlar, kamu kaynaklarının muhtaç kimseler lehine yeniden dağılımını ve sosyal kesimler arasında kaynak transferini sağlamaktadır (Bolat, 2016: 7-8). Netice itibarıyla sosyal yardımlar, kendi imkanları nispetinde insan onuruna yaraşır şekilde geçimlerini sağlayamayan yoksul/muhtaç kişilere, devletin ya da vakıfların geri ödemesiz olarak yaptıkları nakdi, ayni ya da hizmet şeklindeki yardımlardır.

1.1.1.2 Sosyal Yardımların Özellikleri

Yoksulluğu gidermek, sosyal adaleti sağlamak, gelir dağılımı eşitsizliğini azaltmak, sosyal sermayeyi büyütmek ve sosyal dışlanma sorununa çözüm getirmek gibi amaçlarla uygulanmaya koyulan sosyal yardım sistemi, sosyal yardım yapan kuruluşlar tarafından ilgili coğrafyaya, duruma ve kültüre uygun şekilde düzenlenmek istenir. Bu nedenle sosyal yardım uygulamaları, ülkelere göre farklılıklar içermekte, klasik ve tekillikten ayrılmaktadır (Aksanyar, 2015: 69). Yoksulluğun kişide oluşturduğu/oluşturacağı yıkıcı etkileri önlemek maksadıyla verilen sosyal yardımların temel nitelikleri şu şekilde sıralanabilir; (Aksanyar, 2015: 69; Aktaran: Yay, 2015: 20)

i. Sosyal yardımlar, aslen sosyal güvenlik hizmetlerinin ifa edilmesine yöneliktir ve sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcı ögesidir.
ii. Sosyal yardımların hedef kitlesi, yoksul bireyler ve gruplardır.
iii. Sosyal yardımlar, nakdi, ayni ve hizmet (rehabilite etme, yetiştirme, bakım, tedavi) şeklinde sunulabilmektedir.
iv. Sosyal yardımlar, kurallarla ve belirli hedeflerle, kurumsal bazlı ve örgütlü olarak uygulanmaktadır.
v. Sosyal yardımlar, prim ödeme usulüne dayanmamakta; bu nedenle, yardım alan ihtiyaç sahiplerinden hiçbir karşılık beklenmeksizin verilmektedir.
vi. Sosyal yardımlar, yardım alan bireylerin ihtiyaç durumlarının araştırılıp ve kontrol edilmesine bağlı olarak sunulmaktadır.
vii. Sosyal yardımlar, yardım alan bireylere en kısa zamanda kendine yeterliliklerini sağlayacak şekilde yapılmaktadır.

Özetle sosyal yardımlar, muhtaç durumda olan kişilere ve/veya hane halklarına karşılıksız olarak, kendilerine yeterliklerini sağlamaları ve sosyal hayattan dışlanmadan yaşamlarını sürdürmeleri amacıyla, muhtaçlıkları giderilene kadar sunulan ayni, nakdi ve hizmet şeklindeki yardımlardır.

Sosyal yardım hizmetlerinin iyi ve kötü yönleri hakkında farklı görüşler bulunmaktadır. Sosyal yardımların verilmesinin iyi olduğu görüşünü savunanlar genel olarak şu gerekçeleri sunmuşlardır (Bolat, 2016: 21-22):

i. Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sisteminde meydana gelen eksikleri ve boşlukları tamamlayıcı özelliktedir.
ii. Sosyal yardımlar, ihtiyaca göre ayarlanabildiği için kaynakların kullanımında tasarruf sağlayıcıdır.
iii. Sosyal yardımlar, kişiyi yoksulluk ve muhtaçlık psikolojisinden kısa süreliğine de olsa uzak tuttuğu için sosyal ve psikolojik fayda sağlayıcıdır.
iv. Sosyal yardımlar, geçimini sağlamak için yasadışı yollara başvurmaktan kişiyi alıkoyduğu için suç önleyici özelliktedir.

Sosyal yardımların verilmesinin kötü olduğunu düşünenler ise genel olarak şu sebepleri arz etmişlerdir (Bolat, 2016: 23-25):

i. Sosyal yardımlardan faydalanmak isteyen kişilerin muhtaçlıklarını kanıtlamak zorunda olması, kişinin yoksulluğunu daha net hissetmesine, bu durumun üzerinde "*damgalanma*"sına ve küçük düşmesine neden olmaktadır.
ii. Sosyal yardımlar, kişide zamanla tembellik mizacı oluşmasına ve kişinin yardımlarla hayatını sürdürmeyi alışkanlık ve bağımlılık haline getirmesine sebep olmaktadır.
iii. Sosyal yardım hizmeti sağlayan kurum/kuruluşların, koordineli bir şekilde faaliyet göstermemesi, sosyal yardımlarda istismara neden olmaktadır. İhtiyacı olmadığı halde yardım alanlar ile farklı yerlerden/türlerden sosyal yardım alıp mükerrerliğe sebep olanlar, sosyal yardımlarda istismarın yaşandığını göstermektedir.
iv. Sosyal yardımlar, diğer bireylerin haklarının ellerinden alınmasına ve bu nedenle de insan haklarına aykırı bir durum oluşmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, sosyal yardımların hem olumlu hem de olumsuz yönleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, sosyal yardım hizmetlerinin sağlanmasında ve sosyal yardım yararlanıcılarının belirlenmesinde kullanılacak yöntemlerin iyileştirilmesi, optimal düzeyin sağlanması ve sosyal yardımların istihdam ile bağlantısının kurulması, olumsuzlukların giderilmesinde önemli katkı sağlayacaktır.

1.1.2 Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, sosyal, ekonomik veya mali amaçlarla hiçbir karşılık beklenmeden devlet tarafından yapılan harcamalardır ve kamu kesimi aracılığıyla kaynakların kişiler arasında yeniden dağılımını sağlamaktadır (Öztürk, 2013: 24). Transfer harcamaları, iktisat literatürüne Pigou tarafından kazandırılan ve yine Pigou'ya göre "*devlet güvenliğinin yeniden kazanımına ilişkin harcamalar*" olarak nitelendirilen bir kamu harcaması türüdür (Aktaran: Özen, 2003: 205). Devlet, bu harcama türü ile doğrudan mal ve hizmet satın almak yerine, yaptığı karşılıksız ödemelerle bireylere satın alma gücü transfer etmektedir. Gelir dağılımında adaletin sağlanmasında oldukça etkin olan transfer harcamaları, kişisel geliri doğrudan artırmaya yönelik, devletin uyguladığı sosyal devlet politikalarıdır (Ulusoy, 2007: 318).

1.1.2.1 Cari Transfer Harcamaları

Kamu harcamalarının bir sınıflandırması olan ve cari mal ve hizmet alımının finansmanı için karşılıksız olarak yapılan ödemeleri tanımlayan cari transferler; görev zararları, hazine yardımları, kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, yurtdışına yapılan transferler ve gelirlerden ayrılan paylar olmak üzere altı alt başlığa ayrılmaktadır. Bu alt başlıklardan "*hane halkına yapılan transferler*" başlığı, yardıma muhtaç vatandaşlara ve herhangi bir sebeple ülkeye kabul edilmiş yardıma muhtaç kişilere yapılan ayni, nakdi ve hizmet şeklindeki transferleri ifade etmektedir. Burslar ve harçlıklar, eğitim amaçlı diğer transferler, sağlık amaçlı transferler, yiyecek amaçlı transferler, barınma amaçlı transferler, tarımsal amaçlı transferler, sosyal amaçlı transferler, ekonomik/mali amaçlı transferler ve hane halkına yapılan diğer transferlerin hepsi hane halkına yapılan transfer harcamalarını oluşturmaktadır.

1.1.2.2 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları

Hane halkına yapılan transferler, genel bütçe giderleri içinde cari transferlerin alt sınıflandırması olarak yer almakta ve bireylerin eğitim, sağlık, barınma gibi çeşitli ihtiyaçlarına yönelik hane halklarına verilen yardımları diğer bir ifade ile karşılıksız ödemeleri kapsamaktadır. Bu yardımlar amaçlarına göre sınıflandırılmış olup, genel bütçe giderleri içerisinde dokuz alt başlıkta gösterilmektedir (BÜMKO, 2019).

i. Burslar ve Harçlıklar

Yurtiçi burslar ve harçlıklar, yurtdışı burslar, yabancı uyruklu kişilere burslar ve harçlıklar ve diğer transferler olmak üzere bu dört alt kalemi içermektedir. Yurtiçi burslar ve harçlıklar, yurtiçindeki eğitim kurumlarında eğitim gören öğrencilere verilen bursları ve ilgili mevzuata göre ödenen harçlıkları ifade etmektedir. Yurtdışı burslar, yurtdışında eğitim gören öğrencilere verilen bursları ve bu burslara ilişkin komisyon giderlerini göstermektedir. Yabancı uyruklu kişilere burslar ve harçlıklar ise yurtiçinde bulunan eğitim kurumlarında okuyan yabancı uyruklu öğrencilere verilen burs ve harçlıklardır. Bu üç grup dışında kalan fakat eğitim amaçlı verilen burslar ve harçlıklar da diğer transferler başlığı altında toplanmaktadır.

ii. Eğitim Amaçlı Diğer Transferler

Eğitim amaçlı diğer transferler ve yabancı uyruklu kişilere eğitim amaçlı diğer transferler olarak iki alt başlık şeklinde sınıflandırılır. Eğitim amaçlı diğer transferler, yurtiçinde eğitim gören öğrencilerin burs ve harçlıkları haricinde olan kayıt, öğretim, sınav ve diploma harçları, tasdikname ve benzeri giderleri ile ücretsiz yatılı öğrencilerin pansiyon giderlerini kapsamaktadır. Yabancı uyruklu kişilere eğitim amaçlı diğer transferler ise yurtiçinde eğitim gören yabancı uyruklu öğrencilerin bursları ve harçlıkları dışındaki eğitim amaçlı giderlerini içermektedir.

iii. Sağlık Amaçlı Transferler

Sağlık amaçlı transferler ve sosyal güvenliği bulunmayanların prim ödemelerine ilişkin transferler olmak üzere iki başlıkta toplanmaktadır. Sağlık amaçlı transferler, tedavi sırasında kullanılan ilaç ve malzemeler de dahil olmak üzere yurtiçinde kişilerin tedavi giderlerine yönelik verilen geri ödemesiz yardımlardır.

iv. Yiyecek Amaçlı Transferler

Kişilere yapılan yiyecek amaçlı yardımları kapsamaktadır. İhtiyaç sahibi bireylere yapılan temel gıda yardımları, öğle yemeği yardımları, aşevleri aracılığı ile günlük sıcak yemek verilmesi, yiyecek amaçlı transferlerdir.

v. Barınma Amaçlı Transferler

Koruyucu ailelere yardım ödemeleri ve diğer barınma amaçlı transferler olmak üzere iki alt başlığa ayrılmaktadır. Evleri barınamayacak halde olan ihtiyaç sahibi bireylere, evlerinin bakım ve onarım giderleri için yapılan yardımlar, barınma amaçlı transferlerdendir.

vi. Tarımsal Amaçlı Transferler

Doğrudan gelir desteği ödemeleri, (mazot, gübre, buğday, çay, süt, et, zeytinyağı, dane mısır, kültü pamuk, buzağı, arıcılık, bal ve benzeri) ürün destekleme ödemeleri; (süt sığırı, sera, kümes hayvanları, küçükbaş hayvan ve diğer tarım sigortası gibi) sigorta destek ödemeleri, proje destekleri, kira destekleri ve üretim destekleri gibi çeşitli kategorilerde destekleme ödemelerini içeren doksan beş farklı alt başlıkta toplanmaktadır.

vii. Sosyal Amaçlı Transferler

Muhtaç ve amalara yardım, vakıf ilgililerine yapılan ödemeler, vatani hizmet aylıkları, diğer aylık ve tazminatlar, şehit dul ve yetimlere ikramiye ve ek ödeme, muhtaç asker ailelerine yardım ve diğer sosyal amaçlı transferler alt kalemlerinden oluşmaktadır. İlgili mevzuat gereğince korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç olan aile, engelli, yaşlı ve diğer bireyler için yapılan yardımlar ve eğitim amacı haricinde verilen harçlıklar diğer sosyal amaçlı transferleri oluşturmaktadır.

viii. Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler

Yukarıda belirtilen burslar ve harçlıklar, eğitim, sağlık, yiyecek, barınma, tarımsal ve sosyal amaçlar dışında, gerçek veya tüzel kişilere ekonomik ve/veya mali amaçlar doğrultusunda verilen transferler bu kalemde yer alır.

ix. Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler

Hane halkına yapılan diğer transferler, Türk kültür varlığının korunması ve tanıtım giderleri, siyasi tanıtma giderleri ve 5947 sayılı kanun gereği yapılan mali sorumluluk sigortası giderleri olmak üzere dört alt kalemden oluşmaktadır.

1.1.3 İstihdam

Girişimci faktörü açısından istihdam, üretim faktörlerinden biri olan emeğin, diğer üretim faktörleri (sermaye ve doğal kaynaklar) gibi üretim sürecindeki kullanımını ifade eder. Emek faktörü açısından ise istihdam daha ziyade hayati ihtiyaçların karşılanması için kişinin gerekli parasal gücü elde edeceği en önemli araçtır (Işığıçok, 2017: 34). İstihdam düzeyi diğer adıyla iş hacmi, bir ülkede belli bir dönemde -genellikle bir yılda- çalışılan iş saati toplamı ya da bir saatlik iş için ödenen ücretlerin toplamıdır. İş saati birimi, vasıfsız işçiler için bir saat iken vasıflı (kalifiyeli) işçiler için işçilerin verimliliklerine göre hesaplanan katsayı ile çarpılarak bulunur (Aren, 1989: 5).

İstihdamı etkileyen birtakım öğeler şu şekilde sıralanabilir; teknolojik yenilikler, niteliksiz imalat sanayi işlerinin azalması, ekonomide uluslararası ticaretin ve rekabet ortamının artması ve bu unsurların etkileşimini artıran globalleşme ve sanayi sonrası dönüşümdür (Selamoğlu, 2002: 34).

1.1.3.1 Dar Anlamda İstihdam

Dar anlamda istihdam, üretim sürecinde sadece emek biriminin kullanılmasını ifade eder (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 7). Diğer bir ifade ile emek gücünün dışında kalan diğer üretim faktörlerinin sabit olmasıdır ve aksi belirtilmedikçe tam istihdamdan bahsedilirken dar anlamda istihdamın çerçevesi kastedilir (Akalın, 2003: 36).

1.1.3.2 Geniş Anlamda İstihdam

Geniş anlamda istihdam, üretimde hem emek biriminin hem de diğer üretim faktörlerinin kullanılmasını ifade eder (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 7). Emek gücünün yanında, sermaye, toprak ve girişimcinin de üretim sürecine katılmasıdır.

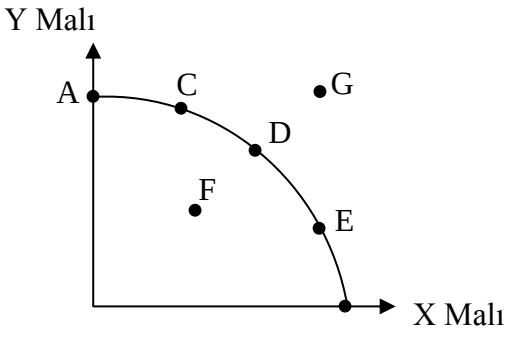
1.1.3.3 Tam İstihdam

Kullanılabilir bütün kaynakların bir işte çalıştırılabilmesini ifade eden tam istihdamda, hiçbir işçi gönülsüzce işsiz kalmamalı; ekonomi, çalışmak isteyen herkese iş sağlamalıdır. Ne sermaye araçları ne de ekilebilir alanlar atıl olmamalıdır (McConnell ve Brue, 1993: 22). Bir ekonomi tam istihdam seviyesinde ise, o ekonominin üretim imkanları eğrisi üzerinde herhangi bir mal veya hizmet bileşimlerinden birine ulaşmış olduğu; tüm üretim faktörlerinin üretime koşulduğu varsayılmaktadır. Bir ülkenin tam istihdam düzeyindeki milli geliri, doğal işsizlik oranının (1.2.3.1'de bahsedilecektir) varlığı kabul edilerek hesaplanır (Dinler, 2016: 497-498).

1.1.3.4 Eksik İstihdam

Bir ekonomide var olan üretim faktörlerinden bazısının çeşitli sebeplerle atıl kaldığı yani kıt kaynakların bir kısmının israf edildiği üretim düzeyine eksik istihdam denilmektedir. Sadece iki malın üretildiği varsayımı altında, üretim imkanları eğrisini gösteren Şekil 1-1 incelendiğinde, üretim imkanları eğrisinin üzerinde bulunan A, B, C, D ve E noktaları tam istihdam üretim düzeyini; F noktası eksik istihdam üretim düzeyini; G noktası ise aşırı istihdam düzeyini göstermektedir (Dinler, 2016: 30).

Şekil 1-1 Sadece İki Mal Üreten Ekonomiye Ait Üretim İmkânları Eğrisi



Kaynak: Dinler, 2016: 30.

F noktası, kullanılabilecek bazı kaynakların üretime sokulmadığı ve bu nedenle daha fazla ürün elde edilebilecek üretim gücüne sahipken ekonominin kapasitesinin altında (eksik istihdam) kaldığı durumu göstermektedir (Dinler, 2016: 30). Eksik

istihdam, tarım ağırlıklı bir ekonomiye sahip, genellikle aile işçilerinin ücretsiz olarak çalıştığı ve işsizlik sigortası uygulamasının bulunmadığı ülkelerde emek biriminin tam olarak değerlendirilememesi nedeniyle de oluşan önemli bir problemdir (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 8).

Gizli işsizlik ile çokça karıştırılan eksik istihdamda, bireyler çalıştıkları işte beşerî sermayelerinin tamamını kullanamadıkları için aslında daha fazla üretim yapabilecekken daha az verimle istihdam edilmiş olurlar. Gizli işsizlikte ise bireylerin marjinal verimlilikleri sıfırdır, üretime katkıları yoktur ve işten çıkarıldıklarında üretilen mal ve hizmet miktarı değişmemektedir.

1.1.3.5 Aşırı İstihdam

Bir ekonomide eksik istihdam koşullarının tam tersi durum mevcutsa yani ekonomideki toplam talep, o ekonominin üretim faktörlerinin kapasitesini aşacak şekilde ise aşırı istihdam oluşur. Şekil 1-1'de gösterilen ve sadece iki mal üreten ekonomiye ait üretim imkanları eğrisindeki G noktası, söz konusu ekonomiye sahip ülkenin mevcut üretim kapasitesinin dışında kalan ve aşırı istihdamın olduğu durumu göstermektedir. Genellikle konjonktürel dönemlere mahsus bir durum olarak kabul edilen aşırı istihdam olgusu, emek talebinin emek arzından fazla olduğu dengesizlik durumunu ifade eder. Ortalamanın üzerinde çalışma ve dışarıdan işgücü alımı aşırı istihdama örnek verilebilir.

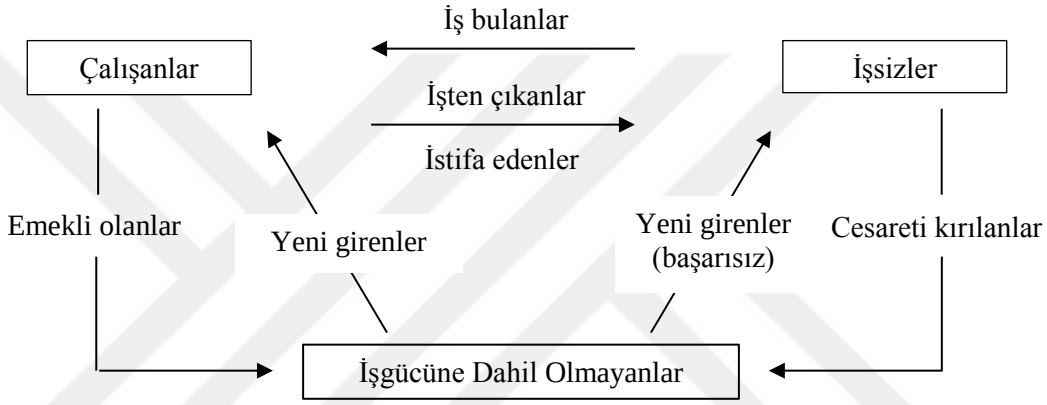
1.1.4 İşgücü

İşgücü, bir ülkenin toplam nüfusunun istihdam edilenler ile bir işte çalışmak isteyenlerin oluşturduğu etkin kesimidir, diğer bir ifade ile emeğini arz edenlerdir. Daha ayrıntılı ifade edilecek olursa; işgücü nüfusu belirlenirken hesaplamaya maaşlı çalışanlar, işverenler, kendi işinde çalışanlar, ücretsiz aile yardımı alanlar ve işsizler dahil edilmekte fakat çocuklar (15 yaş altı nüfus), yaşlılar (64 yaş üstü nüfus), ev hanımları, emekliler, gelir sahipleri, hastalar ve çalışması mümkün olmayan engelli bireyler bu hesaplamaya katılmamaktadır (Aktaran; Işığıçok, 2017: 29).

$$\text{İşgücü} = \text{İstihdam Edilenler} + \text{İşsizler}$$

İşgücü piyasasına dair veriler genellikle kurumsal olmayan nüfus üzerinden hesaplanmaktadır (Şenses, 2017: 216). Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), kurumsal olmayan nüfusu üniversite yurtları, yetimhaneler, huzurevleri, özel nitelikli hastaneler, hapishaneler ve kışla gibi yerlerde ikamet edenler dışında kalan nüfus olarak tanımlamıştır. Diğer bir ifade ile çalışanlar, işsizler ve işgücüne dahil olmayanların toplamından oluşan kurumsal olmayan nüfus, kendi içinde Şekil 1-2'de de gösterildiği gibi sürekli bir hareketlilik barındırır.

Şekil 1-2 Kurumsal Olmayan Nüfus İçindeki Devinimler



TÜİK'te belirtilen tanıma göre işgücü; belirli bir zaman aralığında, iktisadi mal ve hizmet üretimi için emek arzında bulunan, çalışabilecek yaştaki (15 ile 65 yaş arası) kişilerin toplamıdır. TÜİK, yaptığı diğer tanımlamada ise işgücünü istihdamda olanlar ile işsizlerin toplamı olarak belirtmiş ve buna bağlı olarak da işgücüne dahil olmayan nüfusu yedi farklı kategoriye ayırmıştır (TÜİK, 2018);

I. İş aramayıp çalışmaya hazır olanlar:

Farklı sebeplerle herhangi bir iş aramayan, fakat iki hafta içinde işe başlamaya hazır olduğunu belirten bireylerdir. İki alt başlıkta ele alınmaktadır:

a) *İş bulma ümidi olmayanlar:* Önceki dönemlerde iş arayışında bulunduğu halde herhangi bir iş bulamayan veya kendi niteliklerine uygun bir iş bulabileceğine inanmadığı için iş aramayan ancak işe başlamaya hazır olduğunu belirten bireylerdir.

Uzun süren durgunluk döneminde, işsizlerin iş bulma ümidi daha da azalır böylece çoğu işsizin cesareti kırılır ve bu gruba dahil olurlar. İşsizlik histerisi de denilen bu durumda, iş bulma ümidi olmayanlar, işgücü nüfusundan çıktıkları için açıklanan işsizlik oranı gerçekte var olan işsizlik oranından daha düşük olmaktadır. Diğer bir ifade ile işsiz olan birey iş aramaktan vazgeçtiği için işsiz tanımının dışında kalır (Fischer vd, 2016: 157).

b) *Diğer:* Mevsimlik çalışma, ev hanımı olma, öğrencilik, gelir sahibi olma, emeklilik ve çalışamaz halde olma gibi sebeplerle iş aramayıp ancak işe başlamaya hazır olduğunu belirten bireylerdir.

II. Mevsimlik çalışanlar:

Çalışma döneminin mevsime göre değişmesi nedeniyle iş aramayan ve işe başlamaya da hazır olmayan kişilerdir. Mevsimlik çalışanlar, yılın sadece belirli zamanlarında çalışırlar. Tarım işçileri ve turizm sektöründe çalışanlar mevsimlik çalışanlara birer örnektir.

III. Ev işleriyle meşgul olanlar:

Kendi hanesinde ev işleriyle ilgilenmesi sebebiyle iş aramayan ve işe başlamaya da hazır olmayan kişilerdir. Ev hanımları, çocuklarına kendi bakmak isteyen anneler ve evde yaşlı ya da hasta bakmakla yükümlü olan kadınlar bu gruba dahildir.

IV. Öğrenciler:

Öğrenim kurumlarından birine devam ettiği için iş aramayan ve işe başlamaya da hazır olmayan kişilerdir. Lise, üniversite, lisans ve doktora eğitimine devam eden bireyler, 15-65 yaş arasında olsalar da işgücüne dahil olmazlar.

V. Emekliler:

Sosyal güvenlik kuruluşlarının birinden emekli olması sebebiyle iş aramayan ve işe başlamaya da hazır olmayan kişilerdir. Yasalarda belirtilen süre boyunca çalışan kişiler, emekli olmaları nedeniyle işgücüne dahil olmazlar.

VI. Çalışamaz halde olanlar:

Bedensel engelli, hasta veya yaşlı olmaktan kaynaklanan sebeplerden dolayı iş aramayan ve işe başlamaya da hazır olmayan bireylerdir. Engelli raporu alan bireylerin raporlarında *çalışamaz* ibaresi varsa bu kişiler işgücüne dahil olmazlar.

VII. Diğer:

Kendisi ya da ailesi ile ilgili veya bunun dışındaki diğer nedenlerden dolayı iş aramayan ve işe başlamaya da hazır olmayan kişilerdir.

1.1.4.1 İşgücüne Katılım Oranı

İşgücüne katılım oranı (İKO); işgücünün, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfusa oranlanması ile bulunur. Aktif nüfus içerisinde işgücüne katılanların göreceli ağırlığını gösteren işgücüne katılım oranı, politika yapıcıların uygulayacakları ekonomik ve sosyal politikaları belirlemesinde ve hayata geçirmesinde önemli bir araçtır (Işığıçok, 2017: 32).

$$\text{İşgücüne Katılım Oranı (İKO)} = \frac{\text{İşgücü (Çalışanlar + İşsizler)}}{\text{Aktif Nüfus}} \times 100$$

Ülke nüfusunun büyüklüğü ve nüfus artış oranı, bireylerin demografik (yaşı, cinsiyeti, medeni hali, eğitim durumu vb.) özellikleri ve yaşanılan bölge farklılıkları gibi işgücüne katılım oranını etkileyen birçok faktör vardır. Aynı şekilde işgücüne katılma pozisyonunda olan bireylerin hepsi aynı düzeyde çalışma isteği ve zorunluluğuna da sahip değildir. Bu nedenle işgücü, birincil ve ikincil işgücü şeklinde iki gruba ayrılır. Birincil işgücünü, tam ve sürekli çalışanlar (ev reisleri); ikincil işgücünü ise bir işe bağlı olmak zorunda olmayanlar (evli kadınlar, gençler, okul çağındaki çocuklar gibi bağıl nüfus) oluşturmaktadır (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 7).

1.1.5 İşsizlik

TÜİK'in tanımlamasına göre işsizlik nüfusu, belirli bir dönem aralığında herhangi bir işte ücretli (kâr karşılığı, yevmiyeli) ya da ücretsiz bir şekilde istihdam edilmeyen bireylerden üç ay içerisinde iş arama yollarından en az birini denemiş ve

iki hafta içinde de her an işe başlayabilecek durumda olan bireylerin toplamından oluşmaktadır. Başka bir ifade ile işsizlik, iş hacminin çalışmak isteyen herkese iş sağlayamayacak kadar düşük olmasıdır (Aren, 1989: 2). İşsizlik, bir ekonominin üretiminin, üretim olanakları eğrisinin altındaki alanda bulunduğunu gösterir. Diğer bir ifade ile emek faktörü ve bununla birlikte diğer üretim faktörlerinden en az birinin üretime tamamıyla katılmaması, bir kısmının boşta kalmasıdır. Bunun yanında iş bulmaktan ümidini kesmiş bireyler, aktif olarak iş aramadıkları yani geçmiş üç ay içerisinde iş bulmaya çalışmadıkları sürece resmi olarak işsizlik nüfusuna dahil edilmezler.

İşsizlik problemi; ekonominin yapısal koşullarından, toplam talep yetersizliğinden, mevsimsel etkilerden, teknolojik gelişmelerden veya konjonktürel dalgalanmalardan kaynaklanabilmektedir (Görmüş, 2009: 108).

İşsizliğin en önemli maliyeti, üretim kaybına neden olması yani çalışamayan emek faktörünün üretebileceği çıktının üretilememesidir (Fischer vd, 2016: 153). Potansiyel milli gelir seviyesine ulaşılmasına engel olan bu maliyete, işsizliğin iktisadi maliyeti denilmektedir. Bir anlamda üretim kapasitesinin atıl kalması anlamına da gelen işsizlik; fakirlik, göç, ahlaki olmayan iş profilinin (hırsızlık, kaçakçılık, merdiven altı üretim vb.) artması, sosyal dışlanma, yaşam standartlarının düşmesi ve bireylerin uzun süren işsizlikle birlikte kendilerine olan güvenlerin azalması gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. İşsizliğin psikolojik ve sosyolojik etkileri ile oluşan bu maliyete ise işsizliğin sosyal maliyeti denilmektedir.

Yapılan araştırmalarda, boşanma oranları, alkol ve uyuşturucu kullanımı, suç işleme ve intihara yönelme gibi sosyal ve sağlık problemlerinin yaşanmasının işsizlik kavramı ile bir ilişkisi olduğu görülmektedir (Güney, 2009: 153). Bu nedenle politika yapıcıları, ülke refahının artması ve vatandaşların huzurunun temini için işsizliğin azaltılması konusunda çeşitli politikalar uygulamaktadır.

1.1.5.1 Açık İşsizlik

Bireylerin para elde etmek veya geçimlerini sağlamak için çalışacakları bir iş bulamamaları durumuna açık işsizlik denilmektedir (Bozdağlıoğlu, 2008: 47). Açık işsizlik, hesaplanabilir istatistiksel bir kavramdır. Emek birimlerinin bir kısmının iş

aradıkları halde bulamaması ve gözle görülür bir boşluğu ifade eden açık işsizlik; friksiyonel (arızi), mevsimsel, konjonktürel, bölgesel ya da sektörel, teknolojik, yapısal işsizlik ve sürekli durgunluk şeklinde çeşitli türlere ayrılmaktadır (Ülgener, 1970: 110).

1.1.5.1.1 Friksiyonel (Arızi, Geçici) İşsizlik

Friksiyonel işsizlik; ekonomi tam istihdam düzeyinde iken de var olan (Fischer vd, 2016: 159) ve ilk işini arayan genç bireyleri, işler arasında geçiş yapmak isteyenleri ya da işten çıkarılıp geri çağırılmayı bekleyen işsizleri temsil eden işsizlik türüdür (McConnell ve Brue, 1993: 133). Bir ekonomideki emek piyasası denge durumundayken bile istihdam edilen bireylerin farklı işler arasında yer değiştirmesinden dolayı oluşan kısa süreli işsizliğe friksiyonel (geçici, arızi) işsizlik denir (Işığıçok, 2017: 112). Emek biriminin normal yer değiştirmesi, var olan işinden ayrılıp farklı bir iş aramasını ifade eder (Parasız, 2006: 257). Okuldan yeni mezun olmuş, düzenli iş hayatına ilk defa geçecek olan ve çeşitli sebeplerle mevcut işinden ayrılıp başka bir işe geçmek isteyen bireyler, friksiyonel işsizliği oluşturmaktadır. Bu nedenle bu işsizlik türüne "geçiş işsizliği" ya da "arama işsizliği" de denilmektedir (Gündoğan & Biçerli, 2003: 206, Aktaran: Işığıçok).

Geçici işsizlik türünde boşalan iş pozisyonunu iş arama sürecinde olanlar doldurduğu için var olan istihdam düzeyi neredeyse aynı seviyede kalmakta ve geçici işsizlik oranı belirli bir minimum düzeyinin altına düşememektedir (Dirimtekin, 1981: 222, Aktaran: Bozdağlıoğlu). Normal bir dönemde olan her ekonomide işsizliğin diğer türlerine oranla daha az zararlı olduğu bu işsizlik türü, işsizliğin daha fazla azaltılması mümkün olmayan kalıntı kısmını oluşturur (Ülgener, 1970: 111). Friksiyonel işsizlik, sahip olduğu bazı özelliklerden dolayı diğer işsizlik türlerinden ayrılmaktadır. Bu özellikler;

• Bütün demografik grupların, bölge ve sektörlerin içerisinde aynı oranda olmasa bile çok sayıda emek birimini etkilemektedir. İşçi devrinin yüksek olduğu sektörlerde (inşaat, turizm, tarım gibi) ve demografik gruplarda (kadınlar ve gençler gibi) nispeten daha fazla friksiyonel işsizlikle karşılaşılır.

• Friksiyonel işsizliğin diğer özelliği kısa süreli (genellikle bir ay ya da daha kısa) olmasıdır.

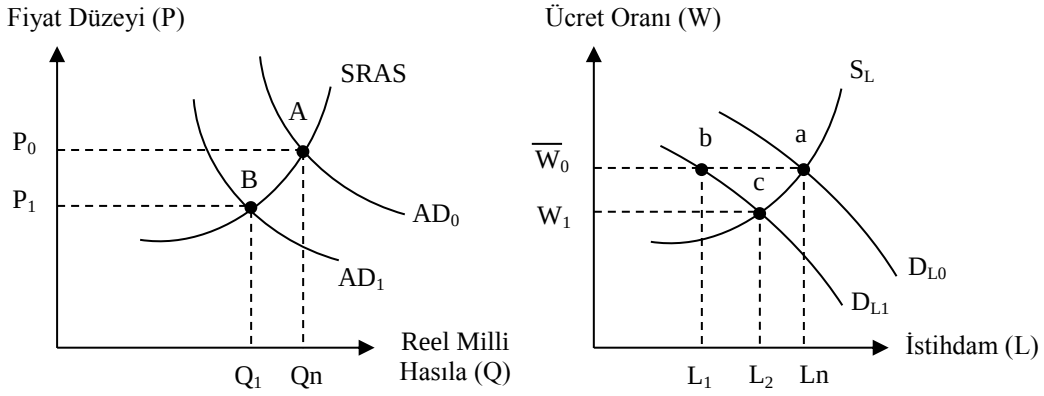
• Emek piyasasının dinamik yapısı sebebiyle friksiyonel işsizlik sıfıra indirilememektedir.

• Emek mobilitesi ile işgücü daha verimli alanlara geçiş yapmışsa, diğer işsizlik türlerinin aksine friksiyonel işsizlik ekonomiye maliyet yüklemek yerine fayda sağlayacaktır (Biçerli, 2007: 440-441).

1.1.5.1.2 Konjonktürel (Devrevi) İşsizlik

Ekonomi tam istihdam düzeyinin altındayken oluşan konjonktürel işsizliğin (devrevi düşük istihdamın) nedeni talep yetersizliğidir ve gelişmiş (ekonomi düzeyi ileri olan) ülkelerde görülmektedir (Aren, 1989: 2). Emek biriminin tam istihdam seviyesindeyken ürettiği mal ve hizmetlere talebin azalması ile çalışanların işlerini kaybetmesi sonucu oluşan işsizliktir (Parasız, 2006: 258). Ekonomide resesyonist dönemlerde toplam talepteki düşüş üretimi, satışları ve buna bağlı olarak istihdamı negatif şekilde etkileyeceğinden işsizlik oranları da artacaktır. Konjonktürel işsizlik, piyasada yeterince açık iş bulunmaması sebebiyle meydana gelen işsizlik türüdür (Biçerli, 2007: 446).

Şekil 1-3 Konjonktürel İşsizliğin Oluşumu



Kaynak: Biçerli, 2007: 446.

Şekil 1-3 incelendiğinde sol tarafta makroekonomik dengenin A noktasında, sağ tarafta ise emek piyasasındaki dengenin a noktasında sağlandığı görülmektedir.

Toplam arz (SRAS) ve toplam talebin (AD_0) oluşturduğu denge fiyat düzeyi P_0 ve reel milli hasıla ise Qn'dir. Emek piyasasında ise emek arzı (S_L) ve emek talebinin (D_{L0}) oluşturduğu istihdam düzeyi Ln ve denge ücret oranı W_0'dır. Piyasalar bu haliyle dengede iken toplam talepte meydana gelen daralma (toplam talep eğrisinin AD_0'dan AD_1'e gerilemesi) fiyat düzeyini P_1'e, reel milli hasılayı da Q_1 düzeyine çekerek denge noktasını (A noktasından B noktasına doğru) değiştirecektir. Mal ve hizmet piyasasındaki üretim daralması emek talebini de olumsuz etkileyeceğinden, emek talebi eğrisi D_{L0}'dan D_{L1}'e gerileyecek fakat ücretlerin azalma yönünde katı (rijit) olmasından dolayı ücret oranı sabit (W_0) kalacaktır. Eğer ücretler rijit olmasaydı ücret oranı W_1'e düşecek ve denge noktası c olacaktı. Sendikalar, işverenler zımni anlaşmalar ve diğer çeşitli sebeplerden dolayı ücretlerin katı olması yeni denge noktasının c yerine b noktasında olmasına neden olmaktadır. Böylece Ln-L_1 kadar işgücü W_0 ücret düzeyinde çalışmayı kabul ettiği halde işsiz kalacaktır. Toplam talep eksikliği ve ücretlerin katılığı nedeniyle oluşan bu işsizliğe konjonktürel işsizlik denilmektedir (Biçerli, 2007: 446-450).

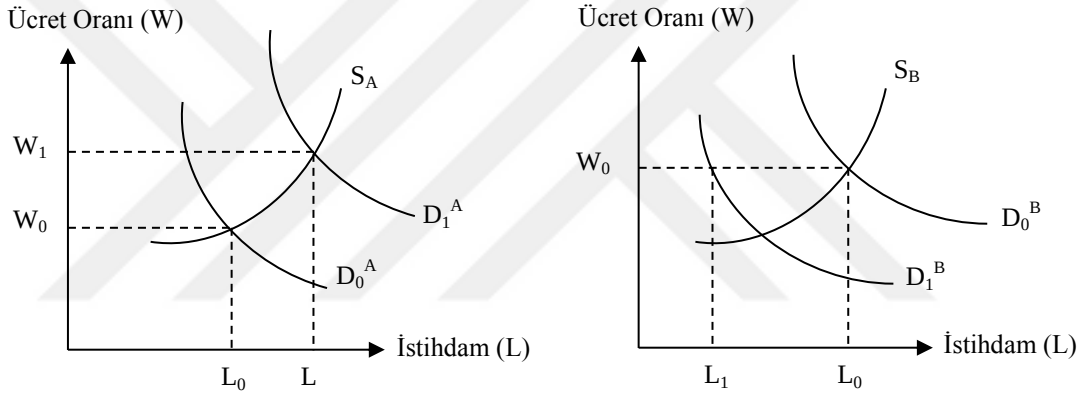
1.1.5.1.3 Yapısal (Kronik) İşsizlik

Yapısal diğer adıyla kronik işsizliğin (devamlı düşük istihdam) nedeni ise fiziki çalışma olanakları, sermaye ve üretim faktörlerinin yetersizliğidir. Yani kronik işsizliğin yaşandığı ülkelerde bireyler çalışmak istese bile sermaye donanımının yetersiz olması nedeniyle iş bulamayacaklardır. Bu işsizlik çeşidi ise az gelişmiş ülkelerde görülmektedir ve giderilmesi için topyekün bir kalkınma sorununun çözülmesi gerekmektedir (Aren, 1989: 3). Diğer taraftan, ekonomik büyüme ile birlikte talebin artması girdi miktarındaki bileşimleri değiştirebilir ve bu değişiklikler doğru bir şekilde yönetilemez ve iktisadi ayarlamalar yapılamazsa bazı bölgelerde, endüstrilerde ve arza göre üretim faktörü talebinin daha hızlı düştüğü işlerde yapısal işsizlik görülebilir (Parasız, 2006: 257-258).

Yapısal işsizlik, üretim faktörlerinin emek faktörü dışında tamamının üretime sokulduğu fakat toplam işgücüne kafi olacak iş kapasitesinin oluşmadığı durumda ortaya çıkmaktadır. Üretim potansiyeli, nüfus sayısına oranla daha dar ve kıt olan ekonomilerde, mevcut araç ve kaynakların azlığı ekonominin bünyesine yerleşmiş bir işsizliğin, yapısal işsizliğin, bulunduğunu gösterir (Ülgener, 1970: 113).

Diğer işsizlik türlerine nazaran daha fazla tehlike arz eden yapısal işsizliğin oluşmasının esas nedeni açık işler ile iş arayanların eş zamanlı mevcut olmaları ve bir araya gelememeleridir. İş arayanlar ile açık iş pozisyonlarının karşılaşamamasının iki nedeni vardır. Birinci nedeni, açık işlerin icap ettirdiği yetenekler ile iş arayanların sahip oldukları özelliklerin uyuşamamasıdır. İkinci nedeni ise açık işlerin bulunduğu bölgeler ile iş arayanların yaşadığı bölgelerin farklı coğrafi yerlerde olmasıdır. Yapısal işsizliğe neden olan diğer bir faktör de teknolojik gelişmelerin birtakım meslekleri ortadan kaldırıp istihdamda daralma meydana getirmesidir (Biçerli, 2007: 441-445).

Şekil 1-4 Yapısal İşsizlik



- A Sektörü İşçileri - *- B Sektörü İşçileri -*

Kaynak: Biçerli, 2007: 442-443.

Farklı beceriler gerektiren A ve B sektörlerinin iş piyasalarını gösteren Şekil 1-4 incelendiğinde D_0^A, A sektörüne ve D_0^B ise B sektörüne ait emek talep eğrilerini ifade etmektedir. Her iki piyasa W_0 ücret düzeyi ve L_0 istihdam düzeyinde denge halinde iken, A sektöründe emek talebinin artıp D_1^A düzeyine, B sektöründe ise emek talebinin azalıp D_1^B düzeyine geldiği varsayılsın. A sektöründe ücretler artma yönünde esnek iken B sektöründe ücretler azalma yönünde esnek değilse A sektöründe emek talebinin artması ile ücret W_1, istihdam ise L_1 düzeyine çıkmakta; B sektöründe emek talebinin azalması ile de ücret aynı W_0 seviyesinde fakat istihdam L_1 düzeyine düşmektedir. B sektöründeki istihdam daralması ile işsiz kalan bireyler ($L_0 - L_1$), çalışmak için mesleki eğitim gerektiren A sektörüne kayamadıkları için yapısal işsizlik meydana gelmektedir (Biçerli, 2007: 442-443).

Globalleşme ve beraberinde getirdiği hızlı teknolojik ilerlemeler, temelinde insan faktörü olan işgücü piyasasının hareketli yapısını daha değişken hale getirmiştir. Bilişim çağı da denilen bu yeni sistemde, işsizlik süreleri yapısal sorunlar nedeniyle daha uzun hale gelmiş, birçok gelişmiş ekonomide işsizlik süreleri 2008 küresel krizinden öncesine nispeten iki kat artış göstermiştir (Çelik, 2013: 10).

1.1.5.1.4 Mevsimsel İşsizlik

Mevsimsel işsizlik, yıl boyunca periyodik olarak tekrarlanan ve önceden beklenen emek talebi dalgalanmalarının oluşturduğu işsizlik çeşididir (Biçerli, 2007: 455-456). Gelişen tarımsal ekonomilerde mevsim işsizliği hissedilirken, gelişmiş ülkelerde de sezonluk (dönemlik) işsizlikle karşılaşılmaktadır. Dönemsel farklılıklar nedeniyle değişen talep yapısı, istihdam hacminde önemli değişiklikler oluşturabilir. Tarım, tekstil ve turizm sektörü gibi sezonluk değişen işgücü talepleri mevsimsel işsizliğin oluşmasına neden olmaktadır (Lordoğlu ve Özkaplan, 2007: 386-387).

1.1.5.1.5 Teknolojik İşsizlik

Uzun süre boyunca emek ile yapılan üretimde emeğin ikamesi olarak makine kullanılmaya başlanması ve bu gibi teknolojik ilerlemelerin ikame oranını işgücü aleyhine döndürmesinden dolayı oluşan işsizlik türüne teknolojik işsizlik denilmektedir (Ülgener, 1970: 111). Tokol'un ifadesine göre teknolojik işsizlik, üretimde emek tasarrufuna yönelik buluşların ve yeni üretim tekniklerinin kullanılması, üretimin yeniden organizasyonu, yeni maddelerin geliştirilmesi ve gelişmiş idari yöntemlerin uygulanması ile oluşmaktadır (Tokol, 2000: 98; Aktaran: Işığıçok, 2017: 103).

Azgelişmiş ülke ekonomilerinde sermaye birikimi çoğaldıkça, yeni eklenen sermayenin getirdiği üretim teknikleri, emeğin yoğunluğunu azaltıp sermayenin yoğunluğunu artırmaktadır (Bozdağlıoğlu, 2008: 48). Emek yoğun üretimden kapital yoğun üretime geçilmesi ile emek biriminin üretim dışına çıkması ve emeğin yerini makinelerin alması ile oluşan teknolojik işsizlik, endüstriyel gelişimle birlikte daha da artmaktadır.

Gelişen teknolojinin oluşturduğu işsizliğin kısa dönemli olacağına, uzun dönemde ise yeni iş ve mesleklerin oluşması ile istihdam hacminin artacağına dair görüşler de bulunmaktadır. Teknolojik gelişmelerin, iş sektörlerini ve bölgelerini dönüştürmek gibi bir işlevi vardır. Böylece bir istihdam sahasını ekonomiden silerken yeni bir istihdam sahası ile de ortaya çıkan işsizliği telafi edebilmektedir (Kökocak vd, 2015: 110).

Teknolojik ilerlemenin herhangi bir alanda oluşturacağı iki muhtemel etkisi vardır (Biçerli, 2007: 444). Bu etkilerden ilki, daha az üretim faktörü kullanılarak aynı miktarda mal ve hizmet üretiminin sağlanması ve böylece temel üretim faktörü olan emek biriminin daha az kullanılmasıdır. Ayrıca teknolojik yeniliklerin bir sonucu olarak bazı mesleklerin silinmeye yüz tutması da işsizliğin artmasına yol açacaktır. Diğer taraftan, teknolojik yeniliklerin ikinci etkisi ise yeni mesleklerin ve sektörlerin oluşmasını icap ettirmesidir. Böylece yeni üretim alanları oluşacak ve istihdam artacaktır. Bununla birlikte yeni üretim teknikleri daha düşük maliyetle üretim yapılmasına olanak sağlayacağı için maliyetlerdeki düşüş fiyatlara yansıyacak ve iktisadi birimlerin reel gelirleri artacaktır. Reel gelirdeki artışlar da talebin ve istihdamın artmasını sağlayacaktır. Teknolojik gelişmelerin ekonomik yapıda oluşturacağı bu iki muhtemel etkiden biri istihdam alanlarını daraltırken diğeri genişletmektedir. Biçerli'ye göre ikincil etkinin, ilk etkinin oluşturduğu işsizliği uzun dönemde ve ekonominin genelinde telafi etmesi mümkün iken, kısa dönemde ve bireysel düşünüldüğünde oluşacak işsizliğin telafi edilmesi güçtür.

1.1.5.2 Gizli İşsizlik

Görünürde açık bir işsizlik oluşmadığı halde, işgücünün düşük bir üretkenlikle ve ona göre de düşük bir ücretle istihdam edilmesi ekonomide gizli işsizliğin var olduğunu belirtir (Ülgener, 1970: 116). Gizli işsizlikte piyasaya bakıldığında iş arayanlar yoktur ancak gizli işsizler işten çıkarıldığında üretimde herhangi bir değişiklik meydana gelmemektedir zira gizli işsizlerin marjinal verimliliği sıfırdır (Parasız, 2006: 258). Teknolojik gelişmenin hiç olmadığı ya da yetersiz olduğu ve üretim kapasitesine nazaran fazla emek biriminin istihdam edildiği durumda ekonomide gizli işsizlik mevcut demektir ve nüfus artış hızının, sermaye artış

hızından daha yüksek olduğu gelişmekte olan ülkelerde gizli işsizlik devamlılık gösterir. (Zaim, 1986; Aktaran: Kökocak vd., 2015: 110).

Tarımsal üretimin yoğun olduğu ekonomilerde, sosyalist devletlerde, küçük aile işletmelerinde, kamu sektöründe ve kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu alanlarda görülme sıklığı daha fazla olan gizli işsizler, üretim faaliyetinde çalışır görünse bile üretime hiçbir katkıları yoktur. Marjinal verimlilikleri sıfır olmalarına rağmen gizli işsizler bir işte çalıştıkları için herhangi bir iş arama yoluna başvurmazlar. Bu da gizli işsizlerin, işsizlik oranına katılmalarına engel olur. Her ne kadar ölçümü zor ve matematiksel olarak işsizlik gibi bir sonuç doğurmasa da gizli işsizlik verimlilik açısından büyük bir kayıptır.

Bazı iktisatçılara göre sadece tarım ve kamu sektöründe çalışan ve üretime katkıları olmayan işçiler değil aynı zamanda gücenmiş (cesareti kırılmış) işçiler de gizli işsiz olarak değerlendirilmelidir (Işığıçok, 2017: 118). Gücenmiş işçiler, ekonominin durgunluk dönemlerinde iş bulma ümidini kaybetmiş ve bu nedenle iş aramaktan vazgeçmiş kişileri ifade etmektedir. TÜİK'in işgücüne dahil etmediği, iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar grubuna dahil olan gücenmiş işsizler, emek arzının azalmasına neden olurken iş aramadıkları için işsiz olarak da sayılmazlar.

Düşük gelir seviyesi, yeteneklerin tam kapasitede kullanılmaması ve düşük verimlilik gibi özellikler gizli işsizliğin temel belirleyicileridir. Bir üretim alanında emek biriminin bir kısmı üretimden ayrıldığında üretim miktarında dikkate değer bir azalma görülmüyorsa söz konusu üretim alanında gizli işsizlik vardır (Biçerli, 2007: 431). Çoğunlukla az gelişmiş ülkelerde görülen gizli işsizlik sorunun başlıca nedeni; sermaye birikiminin nüfus artış oranına yetişememesi dolayısıyla istihdam edilecek alanların sınırlanmasıdır (Dinler, 2016: 502).

1.2 İSTİHDAM TEORİLERİ

Bu başlık altında, sırasıyla Klasik, Neoklasik, Keynesyen, Monetarist ve Yeni Klasik istihdam teorilerinden bahsedilmektedir. Klasik ve Neoklasik istihdam teorileri kapsamında Say kanunu, miktar teorisi, ücret teorisi ve faiz teorisi; Keynesyen istihdam teorileri kapsamında likidite tuzağı ve nominal ücretlerin

katılığı; Monetarist istihdam teorileri kapsamında ise doğal işsizlik oranı ve uzun dönem Phillips Eğrisi'nden söz edilmektedir.

1.2.1 Klasik ve Neoklasik İstihdam Teorisi

Klasik iktisatçılar, ekonomik düzenin tam istihdam seviyesinde olduğu görüşünü savundukları için istihdama yönelik bir politika ya da bir uygulama ortaya koymamışlardır (Aren, 1989: 14). Klasik iktisatçılara göre iktisadi yapıdaki her işgücü için uygun bir iş vardır yani cari fiyat düzeyinde çalışmayı kabul eden her emek birimi, iş bulabilmektedir. Eğer ekonomide işsizlik sorunu var ise Klasiklere göre bu bireylerin gönüllü işsizliğinden oluşmaktadır.

Ekonomide doğal bir düzenin var olduğunu savunan Klasik iktisatçılara göre, birbirinden bağımsız olan piyasalar ve karar vericiler arasında mükemmel bir denge vardır ve isteyen herkes iş bulabilmektedir. Yine Klasiklere göre işsizlik her zaman bir seçimdir yani sadece iradi bir işsizlik söz konusudur.

Klasik doktrinin öne sürdüğü otomatik denge mekanizması, iktisadi faaliyet hacminde hiçbir aksama yaşanmayacağını değil, bu aksaklıkların dışarıdan müdahaleye gerek olmadan kısa süre içerisinde giderileceğini ifade eder (Aren, 1989: 14-15). Sorunsuz işleyen piyasa mekanizması yardımıyla, üretim faktörlerinin tamamının üretime katılacağını böylece tam istihdamın gerçekleşeceğini savunan Klasik iktisatçılara göre iktisadi yapıyı tam istihdamdan uzaklaştıran aksaklıklar kısa sürelidir ve yine ekonomi tam istihdam seviyesine geri dönecektir.

Neoklasik iktisatçılar ise esnek ücret modeli ile ekonominin tam istihdam seviyesine geleceğini savunurlar. İşçilerin fayda maksimizasyonu ile işverenlerin (firmaların) kâr maksimizasyonundan oluşturulan emek arz ve emek talep eğrilerinin kesiştiği noktadaki ücret düzeyinde emek piyasası dengesi oluşur. Neoklasik iktisatçılara göre denge ücret haddinde çalışmak isteyen herkes iş bulabilecektir, gönülsüz işsizlik söz konusu olmayacaktır. Ücretlerin esnek olması, emek arz ve talebindeki fazlalıkları temizler ve bu noktadaki denge ücret düzeyinde tam istihdam sağlanır (Ünsal, 2007: 31).

Piyasa mekanizmasının düzgün işlemesi (piyasaların temizlenmesi, yani ücret ve faizin esnekliği) ile tam istihdamın nasıl gerçekleşeceğini Klasik iktisatçılar dört temel teori ile açıklar (Dinler, 2016: 499);

1.2.1.1 Say Kanunu (Mahreçler Yasası)

Jean Baptiste Say tarafından ortaya atılan Say Kanunu'nda malların mallarla değişimi esastır ve para sadece bir aracıdır (Aren, 1989: 16). Bu nedenle Say Kanunu'na göre, "*her arz kendi talebini yaratır*", diğer bir ifade ile eğer ekonomide bir mal üretilmişse bu malın üretimi (arzı) ile birlikte aynı miktarda talep de oluşturulmuş olur (Erdem ve İslatince, 2017: 71).

Ekonomiye dışarıdan herhangi bir müdahale olmadığı sürece, oluşan piyasa fiyatında alıcısı olmayan mal ve istihdam edilmeyen üretim faktörü olmayacaktır (Dinler, 2016: 330). Bu durumda üretilen her mal ve hizmet satılacak, arz ile talep dengede olacaktır. Böylece talep yetersizliğinden kaynaklı bir işsizlik de oluşmayacaktır.

Say Kanunu, talep yetersizliğinin genel ekonomi düzeyinde oluşmayacağını savunmakla birlikte özel talep yetersizliğinin oluşabileceğini de kabul eder. Zira mallardan bazısının talep miktarından fazla üretilmesi normaldir ancak Say'a göre bu fazlalık fiyatların düşmesi ve buna bağlı olarak üreticilerin arzlarını kısması ile kısa zamanda giderilecektir (Aren, 1989: 17). Emek piyasasında da esnek ücret varsayımı altında işgücü talep fazlası ya da işgücü arz fazlası olduğunda, ücretlerin aşağı ve yukarı doğru hareketi ile bu dengesizlik giderilecektir. Denge ücret düzeyinde çalışmak isteyen işçilerin hepsi istihdam edilebilecektir.

1.2.1.2 Miktar Teorisi

Miktar teorisine göre, para arzındaki artışı ekonomideki fiyatlar genel düzeyi belirler, diğer bir ifade ile paranın değeri, ekonomideki para miktarına bağlıdır. Mübadele Denklemi şeklinde adlandırılan miktar teorisinin formülü, Irving Fisher tarafından açıklandığı için Fisher Denklemi diye de anılmakta ve aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

$$M\,V = P\,T$$

M, ekonomideki para arzını yani dolaşımdaki para miktarını; V, paranın dolanım hızını diğer ifadeyle belirli bir dönemde paranın kaç defa el değiştirdiğini; P, fiyatlar genel düzeyini; T ise işlem hacmini yani mübadeleye konu olan mal ve hizmet miktarını belirtmektedir.

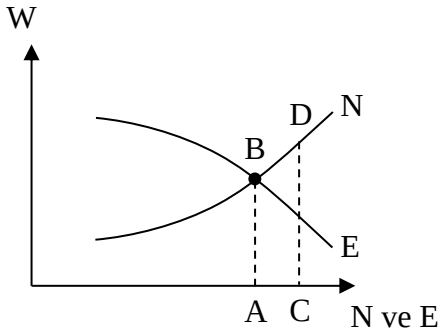
Bireylerin para kullanma biçimi, genel olarak bir alışkanlık veya geleneğin bir parçası olduğundan dolayı kısa dönemde paranın dolanım hızının (V) sabit olduğu kabul edilir. Ekonominin tam istihdam düzeyinde olduğu ve bu nedenle üretim kapasitesinin (üretilen mal ve hizmet miktarının) kısa dönemde değişmediği varsayıldığından işlem hacminin (T) de sabit olduğu kabul edilir. Böylece Mübadele Denkleminin sol tarafında bulunan M'de (para arzı) herhangi bir değişiklik olduğunda denklemin sağ tarafındaki P'de (fiyatlar genel düzeyi) de aynı oranda ve aynı yönde değişiklik olmaktadır (Dinler, 2016: 458-459).

1.2.1.3 Ücret Teorisi

Klasik iktisat okuluna göre ücret, istihdam edilenler için katlandıkları marjinal zahmetin; işverenler için de elde ettikleri marjinal verimin değerine eşittir. İşçinin katlandığı marjinal zahmet, emek arzını; işverenin elde ettiği marjinal verim ise emek talebini belirler. Tam istihdam seviyesine yaklaştıkça emeğin marjinal verimi azalırken, işi yapanların çektiği zahmet ise artmaktadır. Bu nedenle, işçinin katlandığı zahmet diğer bir ifade ile emek arzı ücret ile doğru orantılı iken emeğin marjinal verimi diğer bir ifade ile emek talebi ücret ile ters orantılıdır (Aren, 1989: 21). Klasik iktisatçılara göre emek arzı ve emek talebi, ücret haddini belirler.

Şekil 1-5'e bakıldığında N, emek arzı eğrisini; E, emek talebi eğrisini; W, ücret düzeyini göstermektedir ve görüldüğü üzere N (emek arzı eğrisi) ile W (ücret düzeyi) arasında doğru, E (emek talebi eğrisi) ile W (ücret düzeyi) arasında ise ters yönlü bir ilişki vardır. Böylece ücret düzeyi arttığında emek arzı artmakta, emek talebi azalmakta; ücret düzeyi düştüğünde ise emek arzı azalmakta, emek talebi ise artmaktadır. B noktası, emek arzı ve emek talebinin kesiştiği denge noktasıdır ve B noktasında oluşan ücret düzeyi, denge ücret düzeyidir. D noktasında ise bazı işçilerin verimliliklerinden daha fazla ücret istedikleri için işsiz kaldığı görülmektedir. Ücretlerin esnek olduğunu kabul eden Neoklasiklere göre emek arzı ve emek talebi fazlası zamanla denge ücret düzeyine (B noktasına) doğru temizlenmektedir.

Şekil 1-5 Ücret Teorisi



Kaynak: Aren, 1989: 21

Klasik iktisat teorisine göre, denge ücret düzeyinde çalışmaya razı olan herkes istihdam edilmektedir. Gönülsüz (gayri iradi) işsizliği kabul etmeyen Klasik düşünürlere göre, eğer ekonomide bir işsizlik oluşmuşsa bu işsizlerin kendi tercihidir ve daha düşük ücretle çalışmak istememelerinden kaynaklanmaktadır.

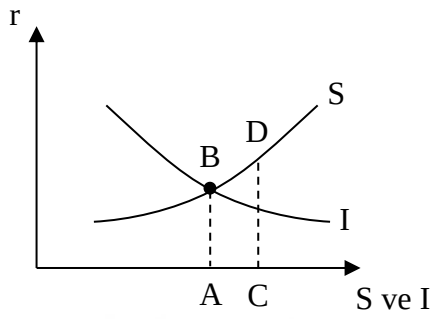
1.2.1.4 Faiz Teorisi

Klasik iktisatçılara göre, tüketimden vazgeçmenin yani tasarruf etmenin karşılığı faizdir ve tasarruf miktarı ile faiz haddi arasında doğru orantılı bir fonksiyonel ilişki vardır. Aren'in ifadesine göre "*Faiz tasarrufun arz fiyatıdır*." ve herhangi bir mal ya da hizmet gibi fiyatı arttığı zaman arzı da artmaktadır. Bununla birlikte, arz edilen tasarrufa olan talebin diğer ifade ile yatırım miktarının faiz oranı ile arasında ters orantılı bir bağlantı vardır. Faiz oranı arttıkça yatırımlar azalacak, faiz oranı azaldıkça da yatırım miktarı artacaktır (Aren, 1989: 18-19). Klasik ekonomi doktrinine göre, tasarruf arzı ve tasarruf talebi (yatırım miktarı) faiz oranını belirler.

Şekil 1-6'ya bakıldığında S, tasarruf eğrisini; I, yatırım eğrisini; r, faiz oranını göstermektedir ve görüldüğü üzere tasarruf eğrisi ile faiz oranı arasında doğru, yatırım eğrisi ile faiz oranı arasında ise ters yönlü bir ilişki vardır. Böylece faiz oranı arttığında tasarruf miktarı artmakta, yatırım miktarı azalmakta; faiz oranı düştüğünde ise tasarruf miktarı azalmakta, yatırım miktarı ise artmaktadır. B noktası, tasarruf arzı ve tasarruf talebinin (yatırım miktarı) kesiştiği denge noktasıdır ve B noktasında oluşan faiz haddi, denge faiz haddidir. D noktası ise daha yüksek faiz düzeyine razı

olan tasarruf sahipleri ile daha düşük faiz düzeyini kabul eden yatırımcıları göstermektedir ve D noktasında tasarruf arzı fazlası vardır.

Şekil 1-6 Faiz Teorisi



Kaynak: Aren, 1989: 19-21.

Klasik iktisatçılara göre, karşılığında faiz almadıkça hiçbir tasarruf sahibi tasarruf arzında bulunmayacaktır ve tasarruf etmek yerine elindeki parayı tüketim amaçlı harcayacaktır. Böylece piyasada oluşan tasarruf arzı fazlası zamanla yatırım miktarı ile dengeye gelene kadar azalacaktır. Aynı şekilde piyasada tasarruf talebi fazlası oluştuğunda denge faiz haddine ulaşana kadar tasarruf talebi azalacaktır (Aren, 1989: 19-21).

1.2.2 Keynesyen İstihdam Teorisi

19. yüzyılın sonlarına doğru artan işsizliğin nedeni, ilk zamanlarda kişiye bağlı bir sorun olarak görülmekteydi. Kişinin tembel olmasından, iş ahlakı ve girişimci ruha sahip olmamasından ya da kötü alışkanlıklarından dolayı işsiz olduğu düşünülürdü. İşsizliğin azaltılması konusunda devlete herhangi bir sorumluluk yüklenmezdi. Ancak 1909 yılında Beatrice Webb tarafından yayımlanan Kraliyet Komisyonu'nun Yoksul Yasaları Üzerine Azınlık Raporu'nda "*İşsizliği önlemek veya en düşük seviyeye çekmek amacıyla ulusal işgücü piyasasını organize etme görevi bir bakan tarafından yapılmalıdır*." düşüncesi ortaya atılmıştır. Böylece işsizliğin, kişilerin kendi problemlerinden değil de içinde bulundukları iktisadi koşullardan dolayı oluştuğu fikri öne sürülmüştür (Kishtainy vd., 2015: 157). Bununla birlikte işsizliğin çözümüne ilişkin bir bakan tayin edilmesinin istenmesi de devlet müdahalesine gerek duyulduğunu göstermektedir.

1929 yılında ABD'de meydana gelen borsa iflası ve beraberinde getirdiği Büyük Buhran, Klasik iktisatçıların savunduğu "düzgün işleyen piyasa mekanizmasının tam istihdamı sağladığı ve işsizliğin iradi (gönüllü) olduğu" düşüncesinin eleştirilmesine neden olmuştur. Bunun üzerine J. Maynard Keynes, yayınladığı Genel Teori adlı kitabında yeni bir düşünce ortaya atmıştır. Keynes'e göre, yüksek oranlı ve kalıcı gönülsüz (gayri iradi) işsizlik piyasanın düzgün işleyişi ile azalmamaktadır. Ayrıca gönülsüz işsizliğin azaltılmasını işçilerin ya da işverenlerin sağlamasının mümkün olmadığını ancak hükümetlerin toplam talebin arttırılmasına yönelik yapacağı yatırımlarla mümkün olabileceğini ileri sürmüştür (Kishtainy vd., 2015: 159).

Keynesyen teoriye göre ekonominin tam istihdam seviyesine gelmesi "özel" bir durum iken eksik istihdamda dengeye gelmesi "genel" bir durumdur (Ünsal, 2007: 33). Diğer bir ifade ile ekonominin asıl işleyişi itibariyle eksik istihdam seviyesinde dengeye gelmesi daha normal bir durumken tam istihdamın sağlanabilmesi için işsizlik odaklı aktif iktisat politikaları aracılığıyla devletin müdahalesine gerek vardır.

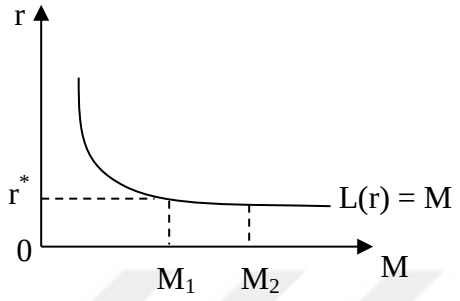
Keynes, 1936 yılında yayımladığı "*İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*" adlı kitabında özel sektör yatırımlarının tasarrufları aştığı ve harcamaların arttığı (talebin canlandığı) dönemlerde işsizlik oranının düşük olduğunu ve ekonominin büyüdüğünü; fakat özel sektör yatırımlarının tasarrufların altında kaldığı ve harcamaların azaldığı (talebin daraldığı) dönemlerde ise yüksek işsizlik oranın ve ekonomide küçülmenin olduğunu belirtmiştir. Keynes'e göre ekonomik daralmanın gözlemlendiği durgunluk dönemlerinde talebi canlandırmak için genişletici para ve maliye politikaları uygulanması gerekmektedir (Şenses, 2017: 100). Diğer bir deyişle Keynes'in önerdiği temel politikalar, talep yönlü makro iktisadi politikalardır (Işığıçok, 2017: 87).

1.2.2.1 Likidite Tuzağı

Ekonominin durgunluk döneminde talebi canlandırmak için uygulanan genişletici para politikası Keynes'e göre belirli bir etkiye sahiptir ve faiz oranları yeterli düşük seviyeye ulaştığında para politikasının genişletici etkisi kalmayacaktır. Keynes, Likidite Tuzağı adını verdiği bu durumda, faiz oranları belirli bir düzeye

düştükten sonra para arzını arttırmanın faiz oranlarını daha fazla düşürmeyeceğini ifade etmiştir. Likidite Tuzağı, şekil yardımı ile gösterilmek istendiğinde Şekil 1-7'deki gibi olmaktadır:

Şekil 1-7 Likidite Tuzağı



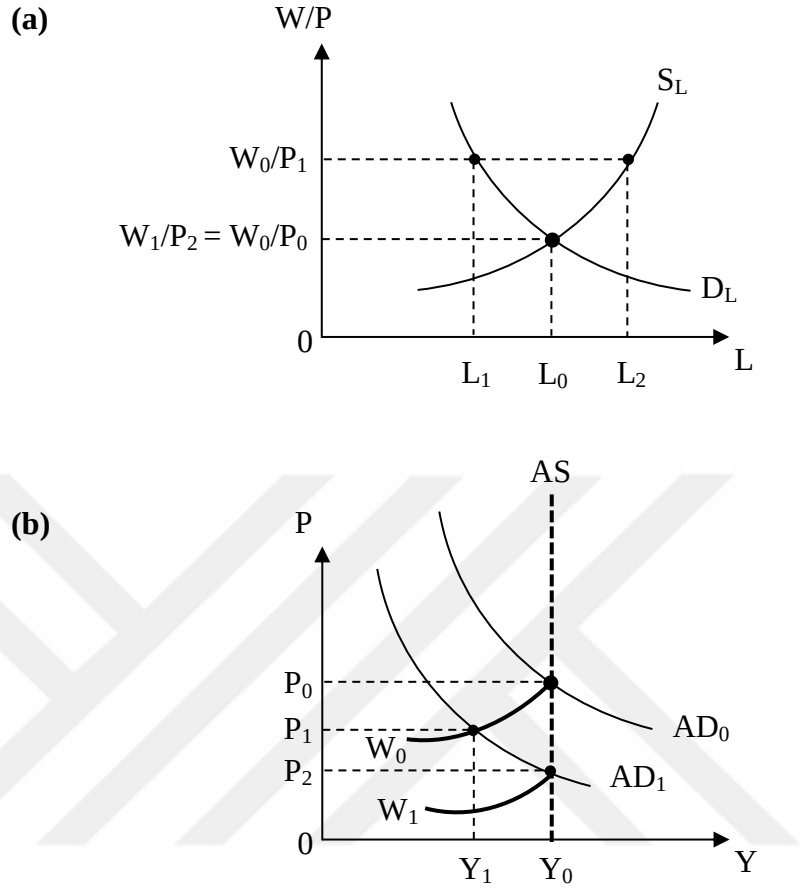
Kaynak: Ünsal, 2007: 487.

Şekil 1-7'de de görüldüğü üzere, piyasa faiz haddi çok düşük bir düzeye (r^*) ulaştığında, bireyler faiz oranının gelecekte artacağı beklentisine girerler ve mali servetlerini para olarak saklamak isterler (Ünsal, 2007: 487). Bireylerin para talebinin faize karşı tam esnek olduğu Likidite Tuzağı'nda para arzı arttıkça piyasada oluşan fazla para, spekülasyon güdüsüyle likit olarak tutulacak ve tahvil piyasasına aktarılmayacaktır. Bu durum ise faiz oranının, toplam talebi uyararak ekonominin tam istihdam seviyesine çıkmasını sağlayacak yatırımları oluşturmasını engelleyecektir. Bu nedenle Keynes'e göre faiz oranı likidite tuzağında olduğunda işsizliğin azaltılması için para politikası değil genişletici maliye politikasının uygulanması gerekmektedir.

1.2.2.2 Nominal Ücretlerin Katılığı

Keynes, Klasik iktisatçıların aksine ücretlerin esnek olmadığını, diğer bir ifade ile nominal ücretlerin *yapışkan* (katı, rijit) olabileceğini yani düzenlenemeyeceğini (Kishtainy vd., 2015: 159) ve parasal ücretlerin katı olmasının ise emek piyasasında gayri iradi işsizliğe neden olacağını ileri sürmüştür. Bu durum bir şekil ile ifade edilmek istendiğinde, Şekil 1-8'deki gibi iki farklı grafiğe başvurularak gösterilebilir (Snowdon & Vane, 2012: 58-59)

Şekil 1-8 Nominal Ücretlerin Katılığı



Şekil 1-8'de ***(a)*** panelinde emek piyasası, ***(b)*** panelinde ise toplam talep ve toplam arz eğrileri ile ekonominin denge fiyat ve tam istihdam düzeyi gösterilmiştir. Nominal ücretlerin katı (rijit, yapışkan) olduğu varsayılan bir ekonomi, L_0 ve Y_0 yani tam istihdam denge düzeyinde iken, negatif bir talep şoku oluştuğunda toplam talep eğrisi AD_0'dan AD_1'e kayacaktır. Nominal ücretler yapışkan olduğu için ücret düzeyi değişmeyecek, W_0 düzeyinde kalacaktır ve toplam arz eğrisi W_0AS eğrisi olacaktır. Eğer fiyatlar esnek ise, ***(b)*** panelinde gösterildiği gibi, ekonomi P_1 fiyat ve Y_1 çıktı düzeyinde dengeye gelecektir. ***(a)*** panelinde ise, fiyatların P_1'e düşmesi ve nominal ücretlerin aynı düzeyde (W_0) kalması sebebiyle reel ücretlerde artış olacak ve W_0/P_1 seviyesine yükselecektir. Reel ücretlerin yükselmesi; emek arzının L_2'ye yükselmesine, emek talebinin ise L_1'e düşmesine neden olacak ve böylece L_2-L_1 kadar gayri iradi (gönülsüz) işsizlik meydana gelecektir.

Genel Teori adlı eserinde Keynes, parasal ücret kesintilerinin faiz oranı kanalıyla gönülsüz işsizlik sorununa çözüm oluşturabileceğini belirtmiştir. Eğer nominal ücretlerdeki kesintiler, ileride fiyatları düşürerek reel para arzının artmasına ve faiz oranlarının düşmesine olanak tanırsa yatırım harcamaları uyarılacak ve "*Keynes Etkisi*" olarak adlandırılan bu durum ise işsizliğin azalmasına sebep olacaktır. Nominal ücretlerdeki kesinti ile yeni ücret düzeyi W_1 ve yeni toplam arz eğrisi W_1AS eğrisi olacaktır. Ücretlerdeki düşüş, fiyat düzeyinde de bir düşüşün yaşanmasına sebep olacaktır ve P_2 fiyat, Y_0 çıktı düzeyinde ekonomi tekrar tam istihdam düzeyine dönecektir. Ancak Keynes, faiz kanalı ile toplam talebin arttırılmasının başarısız olabileceğini ve buna faiz oranlarının düşmesini engelleyen Likidite Tuzağı ve/veya fiyatların düşmesini engelleyebilecek, faize karşı esnek olmayan yatırım planlarının neden olacağını belirtmiştir (Snowdon & Vane, 2012: 60).

1.2.3 Monetarist İstihdam Teorisi

1929 Büyük Buhran yıllarından itibaren etkili olan ve toplam talebin arttırılması için devletin ekonomiye müdahalesini savunan Keynesyen iktisat görüşü, 1970'li yıllara kadar büyük oranda etkisini sürdürmüştür. Ancak 1960'lı yılların ikinci yarısına gelindiğinde Keynesyen görüşün çözümüne yetersiz kaldığı, farklı şekilde sonuçlar doğuran ve iktisat tarihinin ikinci büyük krizi olarak nitelendirilen bir kriz meydana gelmiştir. Hem yüksek işsizlik oranı hem de yüksek enflasyon oranının birlikte yaşandığı (*stagflasyon*) bu kriz petrol fiyatlarının artması ile başlamış ve 1980'lere kadar sürmüştür. Stagflasyon problemine Keynesyen görüşün cevap üretememesi yeni yaklaşımlar ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yaklaşımlardan biri Monetarizm diğer adı ile Chicago Okuludur. Monetarizm ile adı özdeşleşmiş olan Nobel ödüllü iktisatçı Milton Friedman, işsizlik ile ilgili iki temel düşünce öne sürmüştür: bunlardan biri doğal işsizlik oranı, diğeri ise uzun dönem Phillips Eğrisidir.

1.2.3.1 Doğal İşsizlik Oranı (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment - NAIRU)

Bir ekonominin friksiyonel işsizlik oranı ile yapısal işsizlik oranının toplamından oluşan ve ortadan kaldırılması mümkün olmayan en düşük işsizlik

oranına doğal işsizlik oranı diğer adıyla enflasyonu hızlandırmayan işsizlik oranı (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment - NAIRU) denilmektedir (Ünsal, 2007: 92). Friedman'a göre bir ekonomide o ekonominin normal çalışma düzeyinde iken var olan işsizlik oranı '*doğal işsizlik oranı*'dır.

Doğal İşsizlik Oranı (NAIRU) = Friksiyonel İşsizlik Oranı + Yapısal İşsizlik Oranı

Emek ve mal piyasalarının diğer bir deyişle fiyat ve ücret enflasyonunu yukarı ya da aşağı çeken faktörlerin dengede olduğu eksik istihdam oranına doğal işsizlik oranı denilmektedir. Doğal oranda, enflasyon hızlanma ya da yavaşlama yönünde herhangi bir eğilim göstermez. Enflasyon oranının yükselmesine engel olmak isteyen bir ekonominin katlanacağı en düşük işsizlik oranı doğal işsizlik oranıdır (Parasız, 2006: 259).

1.2.3.1.1 Doğal İşsizlik Oranının Değişimi ve Nedenleri

İşsizlik oranının, bir zamanlar %3-4 civarında olması doğal kabul edilirken son zamanlarda bu oran yükselme eğilimine girmiş ve %6 seviyesine çıkmıştır. Doğal işsizlik oranındaki bu artışın başlıca nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Parasız, 2006: 259);

- **Demografik değişmeler;** doğal işsizlik oranındaki değişmenin başlıca nedeni emek biriminin demografik yapısının değişmesidir. Gençler, kadınlar ve göçmenlerin emek faktörüne katılımları artmaktadır.

- **İzlenen kamu politikalarının etkileri;** işsizlik sigortası gibi uygulanan bazı politikalar, bireylerin güven duygusunu artırıp düşük ücretli işleri kolayca reddetmelerine veya iş arama konusunda daha rahat hareket etmelerine ve böylece işsizlik oranının artmasına neden olmaktadır.

- **Yapısal işsizliğin artması;** kriz, afet ve savaş gibi çeşitli sebeplerle meydana gelen şokların bazı bölgeleri ya da endüstrileri küçülterek yapısal işsizliği artırması da doğal işsizlik oranını artırmaktadır.

- **Diğer nedenler;** ekonomide tekellerin olması, enflasyonun asimetrik olması, rasyonel bilginin olmaması ve kaos ortamları doğal işsizlik oranını etkilemektedir.

1.2.3.1.2 Doğal İşsizlik Oranının Azalması ve Gerekli Tedbirler

Doğal işsizlik oranı; demografik faktörlerden, ekonomik şoklardan ve emek piyasasına yönelik uygulanan politikalardan etkilendiği için ekonomistler tarafından yanıltıcı bir terim olarak düşünülmektedir. Doğal işsizlik oranının, net ekonomik refahın maksimum olduğu işsizlik oranını ifade eden optimal işsizlik oranına yaklaşması için alabileceği tedbirler şu şekilde sıralanabilir (Parasız, 2006: 260);

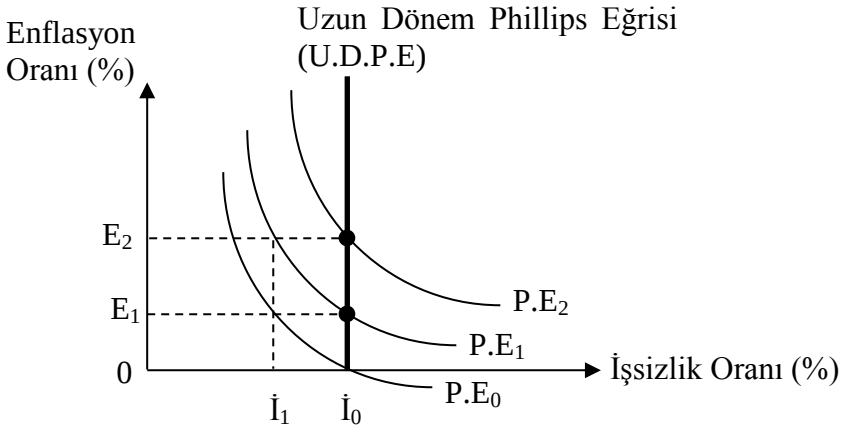
- Emek piyasasına yönelik haberleşme ve bilgilendirmeleri geliştirmek,
- Eğitim programları tertiplemek,
- Çalışanların motive edilmesine yönelik programlar yapmak,
- İş bulmayı kolaylaştıracak düzenlemeler yapmak,
- Devletin, iş arayanların son iş bulma mercii olmasını sağlamak.

1.2.3.2 Uzun Dönem Phillips Eğrisi

Avusturalyalı ekonomist A.W. Phillips tarafından oluşturulan ve enflasyon ile işsizlik arasında ters yönlü bir ilişkinin var olduğunu gösteren Phillips Eğrisi, başta M. Friedman olmak üzere bazı iktisatçılar tarafından eleştirilmiştir (Ünsal, 2007: 323-324). Orijinal Phillips Eğrisi'nde eksik olduğu düşünülen beklenen enflasyon oranının eklenmesi ile Friedman'a göre kısa dönemde Phillips Eğrisi geçerli olsa da uyarlayıcı (adaptif) beklentilerin etkisiyle uzun dönemde geçerli değildir ve yatay eksene diktir. Bir başka iktisatçı Edmund Phelps ise uzun dönemde Phillips Eğrisi'nin yatay ekseni doğal işsizlik oranında (NAIRU) keseceğini ileri sürmüştür. (Dinler, 2016: 514).

Friedman'a göre cari enflasyon beklenen enflasyona eşit olduğunda, ekonomi doğal işsizlik tam istihdam seviyesindedir. Para politikasının başarısı işçilerin para yanılgısına bağlıdır. Fakat kalıcı olmayan bu uygulamanın bedeli, enflasyonun sürekli olarak yükselmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Şekil 1-9 Doğal İşsizlik Oranı ve Uzun Dönem Phillips Eğrisi



$P.E_i$'lerin kısa dönem, U.D.P.E'nin ise uzun dönem Phillips Eğrisi'ni gösterdiği Şekil 1-9'a baktığımızda enflasyonun olmadığı ve işsizliğin $İ_0$ seviyesinde olduğu zamanda, para otoriteleri para arzını artırdığında toplam talep artacak ve buna bağlı olarak kısa dönemde fiyatlar genel düzeyi artacaktır. Enflasyon E_1 seviyesine çıktığında işçiler enflasyon oranının artışını hemen algılayamayacaklar ve ücretlerinde artış talep etmeyecekler, işverenler ise bu durumda daha çok emek talep edecek ve işsizlik $İ_1$ seviyesine (yani doğal işsizlik oranından daha düşük seviyeye) gelecektir. Zamanla işçiler enflasyon oranının arttığını fark edecek ve ücretlerinde artış talep edeceklerdir. Bu da işverenlerin maliyetini artıracak ve istihdamın zamanla azalmasına, işsizliğin $İ_0$ yani doğal işsizlik oranına geri dönmesine neden olacaktır. Artık beklenen enflasyon sıfır değil E_1 seviyesidir. Tekrar para otoritesi para arzını artırdığında kısa dönemde işsizlik oranı azalacak fakat zamanla aynı seviyesine daha yüksek bir enflasyon beklentisi ile geri dönecektir. Dolayısıyla beklenen enflasyonun gerçekleşen enflasyona eşit olduğu durumda ekonomi durağan durum dengesinde olduğu için fiili işsizlik oranı, doğal işsizlik oranına eşittir.

1.2.4 Yeni Klasik İstihdam Teorisi

Yeni Klasik iktisat okulu, piyasaların sürekli temizlendiği varsayımını kabul etmekte ve iktisadi karar birimlerinin rasyonel olduğunu ileri sürmektedir. Yeni Klasik iktisadın kurucularından biri olan Nobel ödüllü Amerikalı ekonomist Robert Lucas'a göre hükümetlerin uygulayacağı politikaları önceden açıklaması diğer ifade

ile sürpriz olmayan politikaların uygulanması hem kısa hem de uzun dönemde işsizlik oranını etkilememektedir (Ünsal, 2007: 36).

Uyarlayıcı beklentiler varsayımını kabul eden Monetaristler, karar vericilerin gelecek dönemdeki fiyatlara ilişkin beklentilerini geçmiş deneyimlerinden ders alarak belirlediklerini savunmuşlardır. Rasyonel beklentiler varsayımını kabul eden Yeni Klasik iktisatçılar ise karar vericilerin geçmiş deneyimlerinin yanı sıra gelecekle ilgili uygulanacak politikalara ilişkin tahminleri sonucu hareket edeceklerini savunmuşlardır (Dinler, 2016: 334). Bu nedenle Yeni Klasik modele göre, işsizlik oranı kısa dönemde hükümetlerin uygulayacağı sürpriz (şok) politikalar ile azaltılabilir fakat uzun dönemde sürpriz politikalar rasyonel beklentilerden dolayı işsizlik üzerinde etkili değildirler.

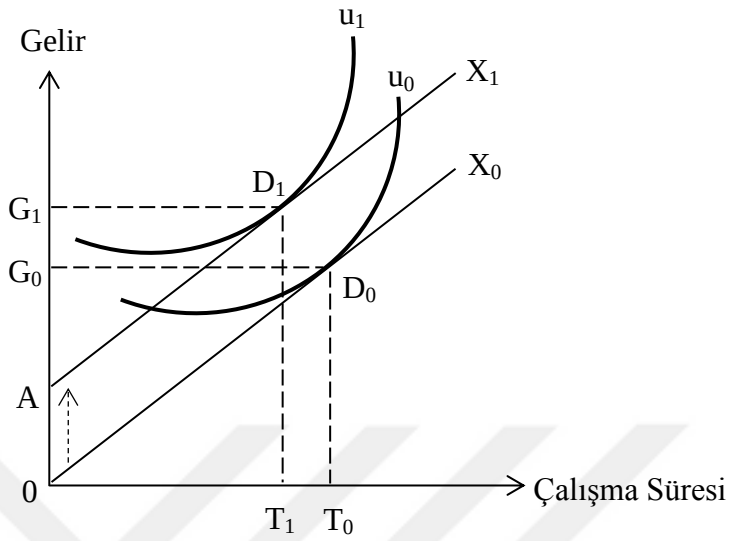
1.3 TEORİK AÇIDAN SOSYAL TRANSFERLER İLE İSTİHDAM İLİŞKİSİ

Transfer harcamalarının, kişilerin çalışma istekleri üzerindeki etkisi incelenmek istendiğinde bu etki, sabit transferler ve gelir ile ters orantılı transferler şeklinde iki farklı transfer harcaması boyutuyla bu başlık altında incelenmektedir. Bununla birlikte, kişilerin geliri ile emek arzı arasındaki ilişkinin zamanla (gelir etkisinin ikame etkisinden fazla olmasıyla) tersine dönmesini ifade eden "*tersine dönen emek arz eğrisi*" de sosyal yardım alan kişilerin gelirleri arttıkça çalışma isteklerinde oluşması beklenen etki de bu başlık altında gösterilmektedir.

1.3.1 Sabit Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi

Kişinin gelir elde etme ve çalışma süresi arasındaki tercihleri, gelir imkânları eğrisi (X_0 ve X_1) ve farksızlık eğrileri (u_0 ve u_1) yardımıyla Şekil 1-10'da gösterilmiştir (Uluatam, 1988: 138-139). Buna göre, belirli bir gelir düzeyine sahip bireylere, devlet tarafından sabit miktarda transfer ödemesi yapıldığında bireyin emek arzındaki değişim aşağıdaki gibi olacaktır:

Şekil 1-10 Sabit Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi



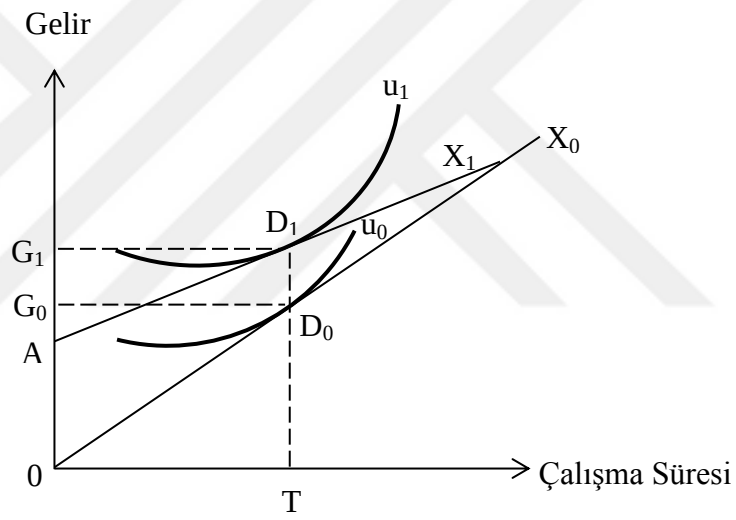
Kaynak: Uluatam, 1988: 138-139.

X_0 eğrisi, devletin bireye transfer vermeden önceki gelir imkânları eğrisini; X_1 eğrisi ise bireyin transfer aldıktan sonraki gelir imkânları eğrisini göstermektedir. X_0 gelir imkânları eğrisi veri iken birey, T_0 saat çalışarak G_0 kadar gelir elde edip, çalışma süresi ile gelir arasında D_0 noktasında dengede olmaktadır. Bu denge durumunda iken kişiye devlet tarafından yapılan sabit transfer ödemeleri (örneğin çocuk başına yapılan sosyal yardımlar) gelir imkânları eğrisini paralel bir şekilde yapılan transfer ödemesi miktarınca (A kadar) X_0'dan X_1'e doğru yukarı kaydıracaktır. Farksızlık eğrilerinin konumuna bağlı olarak, G_1 gelir düzeyi ve T_1 çalışma süresi ile yeni denge konumu X_1 eğrisi üzerindeki D_1 noktası olacaktır. Böylece yeni denge noktasındaki çalışma süresi T_0'dan T_1'e doğru azalmıştır. Diğer bir ifade ile devlet tarafından yapılan transferler, u_1 farksızlık eğrisine göre bireylerin çalışma isteklerini azaltmaktadır. Fakat transferlerin çalışma süresine etkisi, farksızlık eğrilerinin konumu ile değişebilmekte ve buna bağlı olarak bu etki üç farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir. Devletin yaptığı transferler, bireyde ya daha az ya da daha fazla çalışma isteği uyandırabilirken, kayıtsızlık eğrisinin konumundan dolayı hiçbir etkisi de olmayabilir. Uygulamada sabit (götürü) transfer ödemeleri, çocuk sayısına göre çocuklu ailelere yapılan yardımlar ya da belli bir yaş ölçütüne göre yapılan yaşlılık yardımları şeklindedir.

1.3.2 Gelirle Ters Orantılı Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi

Düşük gelirli bireylere daha fazla transfer ödemesi yapmak, bireyin geliri arttıkça yapılan transfer ödemelerini azaltmak ve belirli bir gelir seviyesine ulaşanlardan transfer ödemelerini kaldırmak gibi gelir ile ters orantılı olan transfer ödemeleri de devlet tarafından uygulanan transfer politikalarındandır. Bu gibi, gelirin azalan bir oranı şeklinde yapılan transferlerin, bireyin çalışma isteği üzerinde oluşturacağı etki Şekil 1-11'de gösterilmektedir (Uluatam, 1988: 141).

Şekil 1-11 Gelirle Ters Orantılı Transferlerin Kişilerin Çalışma İstekleri Üzerindeki Etkisi



Kaynak: Uluatam, 1988: 141.

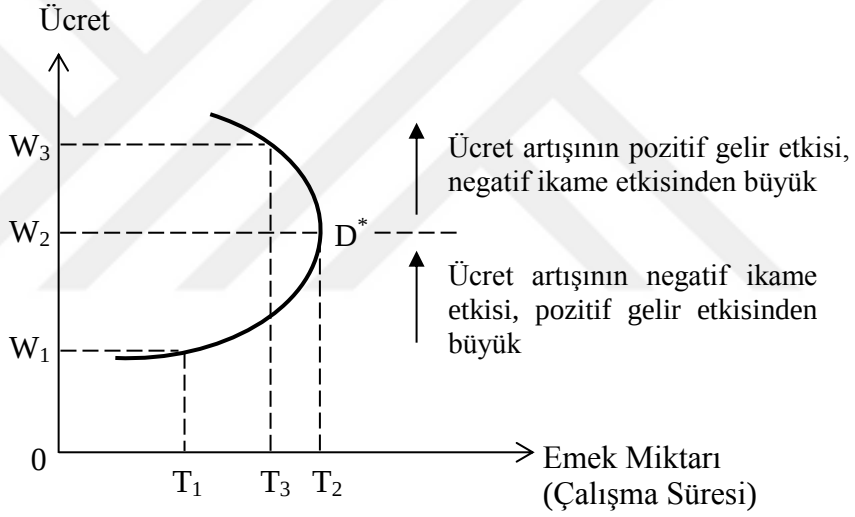
Gelirle ters oranlı olarak yapılan transferlerin, kişilerin çalışma sürelerine etkisini gösteren Şekil 1-11'de X_0, transfer ödemesi yapılmayan gelir imkânları eğrisini; X_1 ise gelirin azalan oranı ile yapılan transferleri de içeren gelir imkânları eğrisini ifade etmektedir. Çalışma süresi sıfır iken A kadar yapılan transfer ödemeleri, çalışma süresinin ve buna bağlı olarak da gelirin artması ile azalmakta ve gelir belli bir seviyeye ulaştığında ise tamamen kaldırılmaktadır (X_0=X_1). X_0 gelir imkânları eğrisi üzerinde, G_0 gelir ve T çalışma süresi düzeyinde (D_0 noktasında) dengede olan bir bireye gelirinin azalan oranıyla bir transfer yardımı yapıldığında T çalışma süresinin değişip değişmeyeceği u_1 kayıtsızlık eğrisinin konumu tarafından belirlenir. Yeni denge konumunda (D_1) kişi, aynı seviyede çalışmak isteyebileceği

gibi daha az ya da daha fazla süreyle de çalışmak isteyebilir. Bu ihtimallerin içinde, transfer ödemesi alan bireylerin daha fazla çalışmak isteyeceği ihtimali diğerlerine nazaran daha düşüktür, denilebilir.

1.3.3 Tersine Dönen Emek Arz Eğrisi

Belirli bir gelir seviyesini hedefleyen işçiler, belirledikleri gelir düzeyine ulaştıklarında, daha fazla çalışarak daha çok ücret elde etmek yerine, artan gelirlerinin sağladığı imkanlarla serbest zaman satın almayı tercih eder ve emek arzlarını kısarlar. Pozitif gelir etkisinin, negatif ikame etkisinden daha güçlü olduğu bu duruma, tersine dönen emek arz eğrisi denilmektedir (Yalçıntaş, 1965: 36).

Şekil 1-12 Tersine Dönen Emek Arz Eğrisi



Kaynak: Dinler, 2016: 279.

Çalışma süresi ile ücretler arasındaki ilişkiyi ifade eden tersine dönen emek arz eğrisi, Şekil 1-12'de gösterilmektedir (Dinler, 2016: 279). Bu teoriye göre D^* noktasına (W_2 ücret düzeyine) kadar ücret artışının negatif ikame etkisi, pozitif gelir etkisinden büyük olduğu için işçiler, ücretleri arttıkça daha fazla çalışmak isteyeceklerdir. Fakat ücret artışının pozitif gelir etkisinin negatif ikame etkisinden büyük olduğu (W_2'den daha yüksek) ücret düzeylerinde ise işçiler, ücretleri arttıkça daha az çalışmak isteyeceklerdir. Sosyal yardımlarla geçinen ve birden fazla sosyal yardım programından faydalanan bireyler, gelirleri arttıkça tersine dönen emek arz eğrisinde görüldüğü gibi emek arzlarını kısmaya ve hatta hiç çalışmamaya yönelebilirler.

İKİNCİ BÖLÜM

2 TÜRKİYE'DE UYGULANAN SOSYAL YARDIMLARIN TRANSFER HARCAMALARI VE İSTİHDAM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak uygulanan sosyal yardım politikaları, yöntem ve nicelik bakımından ülkelere göre çeşitlilik göstermektedir. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'de yapılan transfer harcamalarından, sosyal yardım programlarından ve sosyal yardım ile istihdam bağlantısına yönelik uygulanan politikalardan bahsedilmektedir.

2.1 TÜRKİYE'DE YAPILAN TRANSFER HARCAMALARI

Sosyal, ekonomik ya da mali amaçlarla devletin, bireylere karşılıksız olarak yaptığı harcamaları tanımlayan transfer harcamaları, kişisel geliri doğrudan artırma maksadıyla uygulanan sosyal devlet politikalarıdır. Türkiye'de transfer harcamaları incelendiğinde, iki farklı dönem şeklinde ele alınmaktadır. İlk dönem 1963 ile 1980 yılları arasını, ikinci dönem ise 1980 sonrasından günümüze kadar geçen süreyi kapsamaktadır. 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 21 Kasım 1962 yılında kabul edilmesiyle birlikte 1963'te ilk planlı dönemin başlaması ve 1980 yılında 24 Ocak kararlarının alınıp liberal politikaların uygulanmaya başlaması nedenleriyle transfer harcamaları, 1963-1979 ve 1980-sonrası şeklinde incelenmektedir (Aktaran: Özen, 2003: 207).

1980 yılından sonra yapılan transfer harcamalarında iki önemli gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmeler, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin ve faiz ödemelerinin transfer harcamaları içindeki payının zamanla artmasıdır (Ulusoy, 2007: 381). Bütçe sistemi açısından bakıldığında ise 2004 yılından itibaren Türkiye

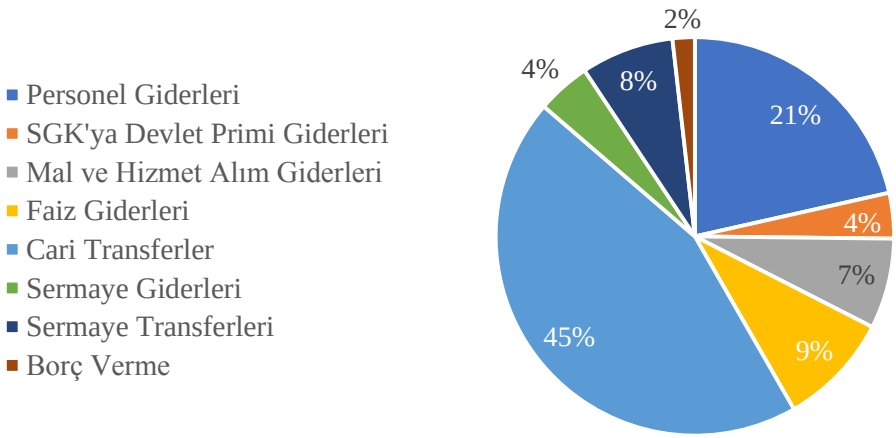
ekonomisinin Analitik Bütçe Sistemi'ne geçmesi, transfer harcamalarının kodlama sisteminde de birtakım değişiklikleri meydana getirmiştir (Kanca, 2012: 52).

Türkiye'de uygulanan transfer harcamaları, bu başlık altında, cari transferler ve hane halkına yapılan transferler olmak üzere iki alt başlık olarak incelenmiştir.

2.1.1 Türkiye'nin Cari Transfer Harcamaları

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nden elde edilen verilere göre 2018 yılına ait 804 milyar 390 milyon 534 bin TL'lik genel bütçe giderlerinin yaklaşık 359 milyarı (358.726.905 bin TL) cari transfer harcamalarına aittir. 2018 yılına ait genel bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılmasını gösteren pasta grafiği (Grafik 2-1) incelendiğinde, cari transfer harcamalarının %45 ile en büyük dilime, personel giderlerinin ise %21 ile ikinci en büyük dilime sahip olduğu görülmektedir.

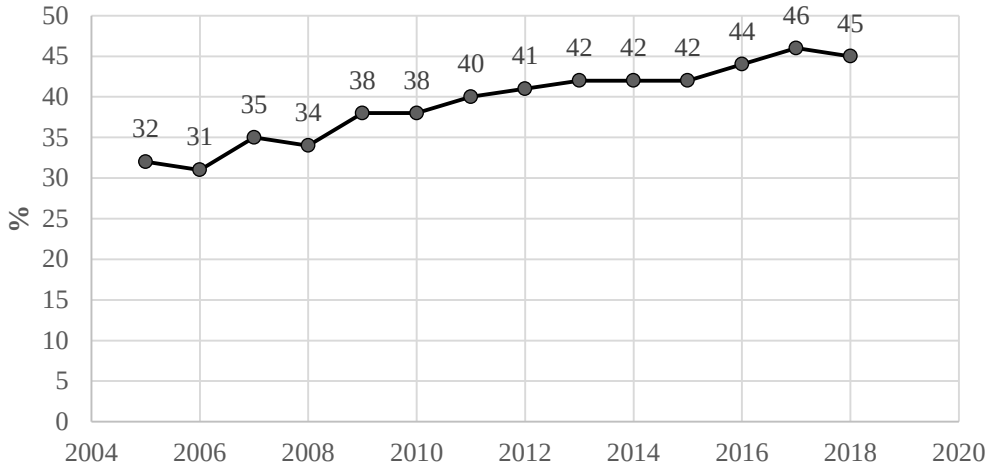
Grafik 2-1 2018 Yılına Ait Genel Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması, (%)



Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019.

Türkiye'nin 2005 ile 2018 yılları arasında yaptığı cari transfer harcamalarının genel bütçe içindeki yüzdelik payını gösteren grafiğe (Grafik 2-2) bakıldığında ise cari transferlere yapılan harcamaların ortalamasının yaklaşık %39 düzeyinde olduğu görülmektedir. 2006, 2008 ve 2018 yıllarında bir düşüş yaşansa da incelenen yıllara ait seri, genel olarak artan bir trende sahiptir.

Grafik 2-2 Yıllara Göre Cari Transfer Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (%)

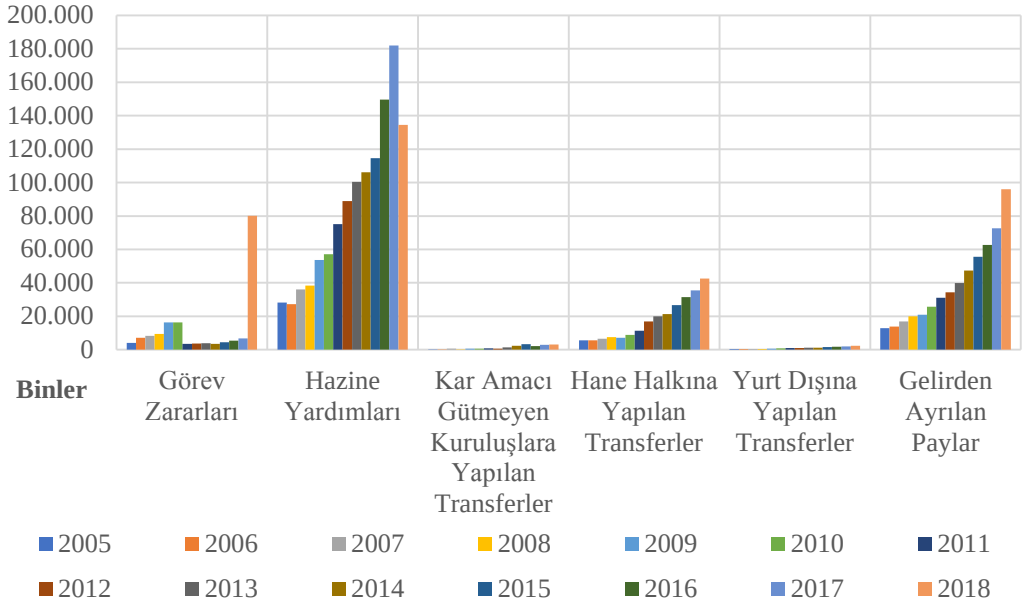


Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019.

Cari transferler içerisinde yer alan alt sınıflandırmaların yıllık görünümü incelendiğinde (Grafik 2-3), yapılan harcamalarda ilk sırada hazine yardımlarının, ikinci sırada gelirden ayrılan payların ve üçüncü sırada ise hane halkına yapılan transfer harcamalarının geldiği görülmektedir. İncelenen yıllar içerisinde hazine yardımlarına yapılan harcama ortalama 85 milyar değerinde iken, gelirden ayrılan paylar ortalama 39 milyar civarındadır. Hane halkına yapılan transfer harcamaları, giderek artan bir seyir izlemekte ve ortalama 18 milyar (17.649.647 bin TL) değerindedir. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler ile yurt dışına yapılan transferler ise yaklaşık 1 milyar TL ortalama ile cari transfer harcamalarının en düşük harcama kalemleridir.

Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden elde edilen verilere göre; 2005 ile 2018 yılları arasında hazine yardımları, %54'lük bir oran ve toplam 1 trilyon 200 milyar TL'lik bir değer ile cari transfer harcamalarının en büyük payına sahiptir. Yine bu yıllar arasında, gelirden ayrılan paylar %25'lik bir oran ve toplam 550 milyar TL civarında bir değer ile ikinci en büyük paya; hane halkına yapılan transfer harcamaları ise %11'lik bir oran ve toplam 250 milyar TL'ye yakın bir değer ile üçüncü en büyük paya sahiptir.

Grafik 2-3 Cari Transferlerin Sınıflandırılması (Yıllık, Bin TL)



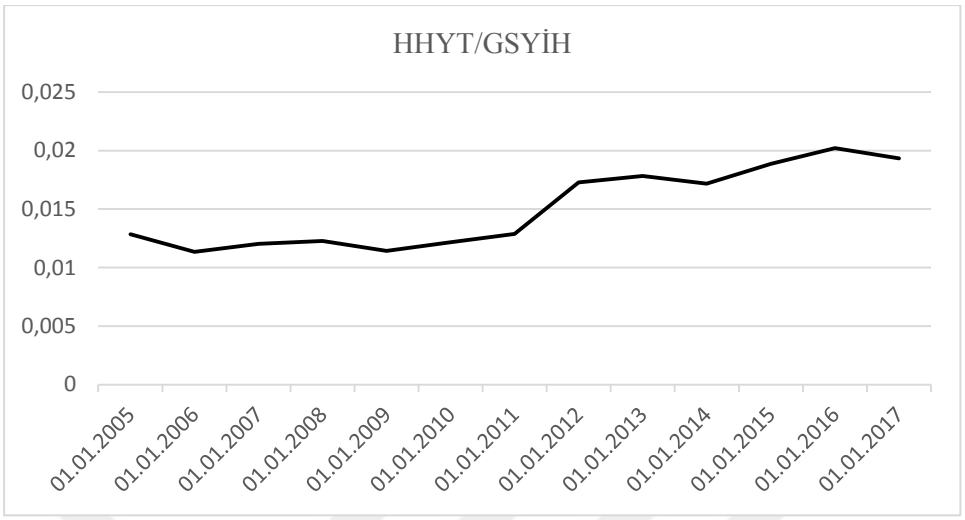
Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019.

Sonuç olarak, Türkiye'nin genel bütçe giderlerinin yıllık gerçekleşmeleri dikkate alındığında görülmektedir ki, 2005 ile 2018 yılları arasında, bütçe içerisindeki en büyük pay yaklaşık %39'luk bir oranla cari transfer harcamalarına; cari transfer harcamalarındaki en büyük pay ise %54'lük bir oran ile hazine yardımlarına aittir. 2018 yılında yapılan 359 milyar TL'ye yakın cari transfer harcamasının 43 milyar TL'ye yakın kısmı hane halkına yapılan transfer harcamalarına aittir.

2.1.2 Türkiye'nin Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları

Türkiye'ye ait hane halkına yapılan transfer harcamalarının GSYİH'ye oranını gösteren grafik (Grafik 2-4) incelendiğinde, ele alınan dönem içinde hane halkına yapılan transfer harcamalarının GSYİH içindeki payının en düşük olduğu yılın yaklaşık 0,011'lik bir oran ile 2006 olduğu görülmektedir. 2016 yılında bu oranın, ele alınan dönemin en yüksek oranı olan 0,02 seviyesine çıktığı, 2017 yılında ise hane halkına yapılan transfer harcamalarının GSYİH içindeki payında küçük çaplı bir düşüş yaşandığını görülmektedir. 2009 yılından beri (2017 yılı hariç) artan bir trende sahip olan seri, hane halkına yapılan transfer harcamalarının milli gelir içindeki payının artmakta olduğunu göstermektedir.

Grafik 2-4 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamalarının GSYİH'ye Oranı

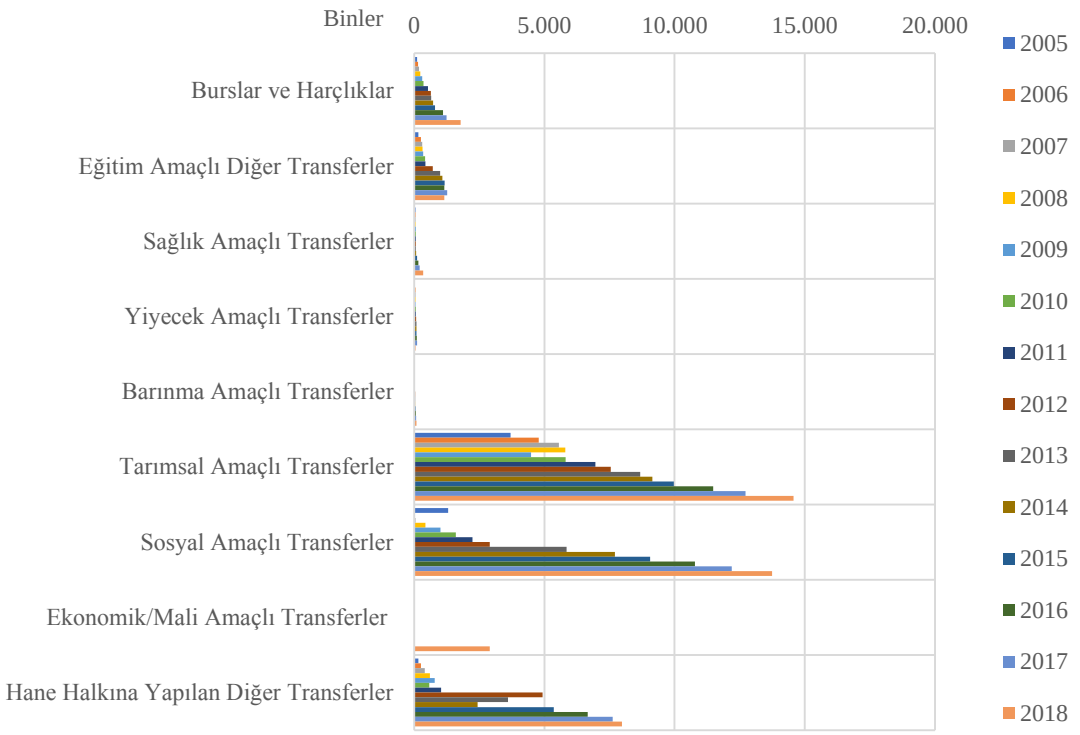


Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019.

Hane halkına yapılan transfer harcamalarının 2005-2018 yılları arasındaki yıllık gerçekleşmeleri, alt kalemleri bazında gösterildiğinde (Grafik 2-5); hane halkına en çok *tarımsal amaçlı,* ikinci olarak da *sosyal amaçlı* transferlerin yapıldığı; ekonomik/mali, sağlık, yiyecek ve barınma amaçlı transferlerin ise diğer alt kalemlere oranla daha az gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Türkiye'de son 14 yıl içerisinde hanelere toplam 111.274.192 bin TL değerinde tarımsal amaçlı transfer, 68.935.529 bin TL değerinde de sosyal amaçlı transfer yapılmıştır. Sağlık, yiyecek, barınma ve ekonomik/mali amaçlı transferlerin ele alınan dönem içerisindeki toplam maliyeti 5.775.738 bin TL değerindedir.

2005 ile 2018 yıllarını kapsayan hane halkına yapılan transfer harcaması verilerine göre, bu yıllar içerisinde yapılan hane halkı transfer harcamalarının %45'i tarımsal amaçlı, yaklaşık %28'i sosyal amaçlı ve %17'si ise hane halkına yapılan diğer transferlerden oluşmaktadır. Kalan %10'luk dilim ise hane halkına yapılan transfer harcamalarının diğer altı alt kaleminden oluşmaktadır. 2018 yılında hane halklarına 14 milyar 580 milyon TL'ye yakın tarımsal amaçlı, 13 milyar 750 milyon TL civarında sosyal amaçlı transfer yapılmıştır (Grafik 2-5).

Grafik 2-5 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamalarının Sınıflandırılması (Yıllık, Bin TL)



Kaynak: Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019.

Türkiye'de hane halklarına yapılan transfer harcamalarının seyri özetlenecek olduğunda; son on yıl içerisinde milli gelir içindeki payı dalgalı bir şekilde artmakta olan hane halkı transferleri, daha çok tarımsal amaç üzerinde yoğunlaşmıştır. Hanelere, diğer amaçlara nazaran tarımsal amaçlı ve sosyal amaçlı destekler daha fazla verilmiştir. Hane halkına yapılan transfer harcamalarının milli gelir içindeki payı, 2018 yılında bir önceki yıla göre düşüş gösterse de cari değeri %20 oranında artmıştır (2018 yılı enflasyon oranı %20.3'tür).

2.2 TÜRKİYE'DE SOSYAL YARDIM UYGULAMALARI VE ÖZELLİKLERİ

Tarihten bu yana vakıf geleneğinin yaygın olduğu bir kültüre sahip olunması, dini inanışların yardımlaşmaya teşvik etmesi ve aile, akraba ve komşuluk gibi ananevi dayanışma bağlarının güçlü olması Türkiye'deki yardımlaşma faaliyetlerinin

çokluğunun temel nedenleri olarak gösterilebilir. Ancak bununla birlikte Türkiye Devleti yasal bir zorunluluk olarak da vatandaşlarına ve ülke sınırları içinde yaşayan farklı uyruklu bireylere ihtiyaç olması halinde çeşitli sosyal yardımlarda bulunmaktadır.

Cumhuriyet öncesi döneme bakıldığında, Osmanlı Devleti'nde benimsenen "*İnsanı yaşat ki devlet yaşasın.*" anlayışının getirmiş olduğu bilinçle, sosyal yardımlaşma ve dayanışma kültürünün hem toplum hem de devlet içinde yaygın olduğu görülmektedir. Sosyal yardım çalışmaları, Osmanlı Devleti'nde üç farklı boyutta ve tek temel düşünce etrafında şekillenmiş olarak uygulanmıştır. Sosyal yardımların, aile içi yardımlaşma, vakıf yardımları ve dini esaslı (zekat, fitre gibi) yardımlar şeklinde üç boyutu olsa da hepsinin temelini İslami çerçeve oluşturmaktaydı (Aktaran: Bolat, 2016: 12).

Yardımlaşma ve dayanışma kültürünün yaygın olduğu bir tarihi altyapı ile beraber Türkiye, cumhuriyetin kurulmasından sonra da sosyal yardım faaliyetlerini çeşitli yasal düzenlemeler ile devam ettirmiştir. 1961 Anayasası ile birlikte sosyal devlet ilkesini benimsemiş ve *"Herkes; sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir."* kanununu da 48. Madde olarak anayasaya eklemiştir. Refah devleti olarak da tanımlanan sosyal devlet anlayışı, sosyal güvenlik politikalarının uygulanmasını ve yaşanan savaşlar, krizler veya çeşitli sebepler dolayısıyla muhtaç durumda olan vatandaşlara sosyal yardım yapılmasını gerekli kılmıştır. Her ne kadar 1982 Anayasası'nda "*sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir"* ibaresi kaldırılsa da 2. Maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin bir sosyal hukuk devleti olduğu belirtilmekte, devletin temel amaç ve görevlerini belirten 5. Maddesinde ise şu ifade yer almaktadır:

"Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

Anayasal bir zorunluluk olarak, refah seviyesi düşük olan ve/veya düzenli bir gelir güvencesi olmayan kişiler için devlet gerekli tedbirleri almalıdır. Bu nedenle Türkiye de bu görevini yerine getirmek için çeşitli sosyal politikalar uygulamakta ve bu politikaların bir aracı olan sosyal yardımları ihtiyaç sahiplerine sunmaktadır.

2.2.1 Sosyal Yardımlara Yönelik Yasal Düzenlemeler

Yardıma muhtaç bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması ve yoksulluğun iktisadi ve sosyal yönlü maliyetlerinin giderilmesi amacıyla uygulanan sosyal yardım politikaları, birtakım kanunların gerekliliği olarak çeşitli kurumlar aracılığı ile sürdürülmektedir. Gerek Türkiye Cumhuriyeti Anayasası gerek konu ile ilgili çeşitli kanun ve yönetmelikler, sosyal yardımların ne olduğu ve nasıl uygulanması gerektiğine dair yasal bilgilendirmeler vermektedir.

Anayasa'nın "*Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevler"* başlıklı üçüncü bölümünün "*Sosyal Güvenlik Hakları*" alt başlığında yer alan Madde 60, her bireyin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğunu ve bu güvenliği sağlama konusunda devletin gerekli önlemleri alması ve teşkilatları kurması gerektiğini belirtmektedir. Madde 61 ise, savaş ve görev şehitlerinin dul ve yetimlerinin, malul ve gazilerin, yaşlıların, sakatların ve korunmaya muhtaç çocukların toplum içerisinde kendilerine yaraşır biçimde yaşamalarının sağlanmasını ve bu konuda gerekli tesislerin ve teşkilatların kurulmasını devlete bir görev olarak yüklemiştir. Sosyal yardımlar ve sosyal yardım uygulamalarına yönelik kanunlar ilgi düzeyine göre aşağıdaki gibi sıralanabilir (AÇSHB, 2019):

i. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu
ii. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu
iii. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
iv. 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun
v. 5737 sayılı Vakıflar Kanunu
vi. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
vii. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

Kanunlara ek olarak yine bu konu ile ilgili, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının yapısı ve görevleri hakkında bir kanun hükmünde kararname (633 sayılı KHK) ve Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkında da bir tüzük bulunmaktadır. Sosyal yardım programlarının uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirtildiği yönetmelikler ve bu yönetmeliklerin amaçları ise şu şekilde sıralanabilir (AÇSHB, 2019):

i. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
ii. 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Özürlü ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik
iii. Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Gelir Tespiti, Tescil ve İzleme Sürecine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
iv. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına Yapılan Şartlı Bağışlardan Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs Verilmesi Hakkında Yönetmelik
v. Sosyal Yardım Uzman Yardımcılığı ve Sosyal Yardım Uzmanlığı Sınav, Atama, Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
vi. Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlığı Yönetmeliği
vii. Sosyal Yardım Verilerinin Kaydedilmesine ve Paylaşılmasına İlişkin Yönetmelik
viii. Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik
ix. Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik

Sosyal yardımlara yönelik yasal düzenlemelere ek olarak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı olan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün görevlerine ve teşkilat yapısına ilişkin yönerge ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın il müdürlüklerinin çalışma ve görev esaslarının belirtildiği yönerge olmak üzere sosyal yardım programları hakkında iki yönerge mevcuttur.

2.2.2 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV)

Türkiye'de sosyal yardım uygulamalarını yerine getiren birçok kurum ve kuruluş vardır ve bunların içinde önde gelen ve devlet çatısında olan kurum, Sosyal

Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfıdır. Sosyal hukuk devleti olmanın verdiği sorumlulukla birlikte, 29 Mayıs 1986 tarihinde 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Kanunu kabul edilmiştir. SYDT Kanunu'nun amacı aşağıdaki gibidir:

"*Bu Kanunun amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir*."

Kanunda belirtilen amaca uygun hizmet veren ve Türkiye genelinde (il ve ilçelerde) toplam 1002 adet olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı bulunmaktadır. SYDV, kanunda belirtilen amaçlarına yönelik yaptığı çalışma ve etkinliklerinin finansmanını, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonundan aktarılan kaynaklar, işletme ve iştiraklerden elde edilen gelirler ve diğer gelirlerden karşılamaktadır (AÇSHB, 2019).

2.2.2.1 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonu

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na (AÇSHB) bağlı olan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nce belirtilen tanıma göre,

"*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonu, fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek amacıyla 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile 1986 yılında kurulmuştur*."

Bu tanıma göre SYDT fonu, ihtiyaç sahibi olan vatandaşlara ve her ne şekilde olursa olsun ülkemize gelmiş bireylere yardım etmek ve gelir dağılımının adaletli bir biçimde paylaşımını sağlamak için kurulmuştur. Sosyal güvencesi olmayan yoksul vatandaşlar, şehit yakınları, gaziler, maddi yardım ve/veya eğitim-öğretim desteği ile üretken ve topluma faydalı olabilecek kişiler, bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olan veya bu kuruluşlardan aylık ya da gelir alan ve Fon Kurulu tarafından belirlenecek kriterlere göre hane içinde kişi başına düşen gelir, aylık net asgari

ücretin 1/3'ünden az olan yardıma muhtaç kişiler ve afetzedeler SYDT fonundan yararlanabilecektir.

SYDT Fonunda kararlar "*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik (SYDT) Fonu Kurulu"* tarafından alınmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı'nın başkanlığında idare edilen Fon Kurulu'nun yedi üyesi bulunmakta ve bu üyeler Başbakanlık, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı müsteşarları ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. Ayda bir defa olağan toplantıları olan Fon Kurulu, Bakanın isteği üzerine her zaman olağanüstü toplanabilir. Fon Kurulunun aldığı kararlar, Türkiye genelinde toplam 1002 tane bulunan, il ve ilçelerdeki tüm Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları vasıtasıyla uygulanmaktadır.

Şekil 2-1 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu Kurulu



Kaynak: AÇSHB, 2018.

SYDT Fonu'nun görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (AÇSHB, 2019):

i. SYDT Fonu'nda toplanan kaynakların dağıtım önceliğinin ve dağıtımının, Bakanlığın ve SYDV'lerin yürüteceği sosyal yardım programları ve projeleri ile yatırım programları çerçevesinde belirlenmesi,
ii. SYDV'lerde çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer hususlarla ilgili kıstasların görüşülmesi ve karara bağlanması,
iii. Sosyal yardım hususunda SYDV'lerden, diğer kurum ve kuruluşlardan gelen tekliflerin ve isteklerin değerlendirilmesi,
iv. Dayanışma ve paylaşma şuurunun toplumda gelişmesi amacıyla çeşitli projelerin ve programların yapılmasının önerilmesi, hazırlanması ve desteklenmesidir.

SYDT Fonu'nun görevlerini yerine getirmede kullanacağı kaynakların finansmanı, Bakanlar Kurulu kararıyla fonlardan (kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan) 10'da 1'i kadar aktarılacak miktarlardan, bütçeye konulacak ödeneklerden, gelir ve kurumlar vergisinden toplanan tahsilatın %2,8'inden, trafik para cezalarının yarısından, RTÜK gelirlerinin %15'inden, her çeşit bağış ve yardımlardan ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

2.2.2.2 SYDV Tarafından Uygulanan Sosyal Yardım Programları

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda belirtilen amaçlara binaen, il ve ilçelerde bulunan tüm SYDV'ler tarafından, muhtaç durumda olan bireylere çeşitli sosyal yardım programları uygulanmaktadır. Bu yardım programları; aile yardımları, eğitim yardımları, yaşlı ve engellilere yönelik yardımlar, özel amaçlı yardımlar, sağlık yardımları ve yabancılara yönelik yardımlar olmak üzere altı ana başlıkta toplanmaktadır (AÇSHB, 2019).

2.2.2.2.1 Aile Yardımları

Aile yardımları kapsamında; gıda, barınma, sosyal konut, yakacak, dul, muhtaç asker aileleri, öksüz, yetim ve doğum yardımları yapılmaktadır.

i. Gıda Yardımları

SYDV'ler tarafından, gıda ve giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik muhtaç durumda olan ailelere verilen yardımlardır. Muhtaçlık durumunun belirlenmesi için hane içinde kişi başına düşen gelire bakılır. Eğer hane içinde kişi başına düşen gelir, net asgari ücretin 1/3'ünden az ise bu haneler gıda yardımlarından faydalanabilir. Tutarı mütevelli heyeti tarafından belirlenen gıda yardımı, Ramazan ayında ve Kurban Bayramı öncesinde olmak üzere yılda iki defa verilir.

ii. Barınma Yardımları

İçerisinde yaşanılamayacak derecede bakımsız, sağlıksız ve eski olan evlerde ikamet eden bireylere, evlerinin bakım ve onarımı; ev eşyası alımı; betonarme ev yapımı ve prefabrik ev yapımı amaçlarından dolayı ayni veya nakdi olarak yapılan yardımlardır. Net asgari ücretin 1/3'ünden daha düşük kişi başı gelire sahip olan hanelere, ihtiyaçlarına göre 15, 20 ve 25 bin TL'ye kadar yardım yapılır ve ödeme dönemini Mütevelli Heyeti belirler.

iii. Sosyal Konut Projesi

Sosyal Konut Projesi, sosyal güvencesi bulunmayan, fakir ve muhtaç halde olan vatandaşlara konut yapımının sağlanmasıdır. Bu konutlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı olan Toplu Konut İdaresi aracılığıyla 1+1 ve 2+1 şeklinde iki farklı tipte yapılmaktadır. Eğer hane içinde kişi başına düşen gelir, net asgari ücretin 1/3'ünden az ise bu haneler sosyal konut projesinden geri ödemeli olarak yararlanabilir. Geri ödemeleri, toplam 270 ayda tamamlanmak üzere 1+1 ve 2+1 evler için farklı fiyatlandırmalara tabi tutulmaktadır.

iv. Yakacak Yardımları

Net asgari ücretin 1/3'ünden daha düşük kişi başı gelire sahip olan hanelere, kış mevsimi öncesi yılda bir kez, 500 kg'dan az olmamak üzere ihtiyaca göre Mütevelli Heyetinin belirlediği miktarda yakacak yardımı yapılır. 2003 yılından bu yana Türkiye Kömür İşletmeleri tarafından sağlanan kömür, yakacak yardımları kapsamında, muhtaç kimselere ücretsiz (bedelsiz) olarak verilir.

v. Eşi Vefat Etmiş (Dul) Kadınlara Yönelik Yardım Programları

İhtiyaç sahibi ve fakir durumda olup, sosyal güvencesi bulunmayan ve resmi nikahlı eşini kaybetmiş olan kadınlara iki ayda bir yapılan nakdi yardımlardır. Nakdi yardımlar, Mütevelli Heyetinin belirlediği eşi vefat etmiş kadınların PTT hesaplarına Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üzerinden direkt yapılmaktadır. Yardım almayı hak eden kadınlar, yapılan ödemeleri Sosyal Yardım Kartlarını kullanarak ATM'lerden çekebilir ya da PTT şubelerinden alabilirler.

vi. Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardım Programı

Zorunlu askerlik görevini yerine getirmekte olan vatandaşların, askerde oldukları dönem boyunca, sosyal güvencesi olmayan ve muhtaç durumda olan ailelerine (evli ise eşine) verilen düzenli nakdi yardımlardır. Yardımlar, iki ayda bir PTT vasıtasıyla ödenir. Muhtaç asker ailelerine yönelik bu sosyal yardım programı, 2013 yılında AÇSHB tarafından başlatılmış ve halihazırda devam etmektedir.

vii. Öksüz ve Yetim Yardımı

Annesi ve/veya babası hayatta olmayan ve 18 yaşından küçük olan muhtaç durumdaki çocuklara iki ayda bir yapılan düzenli, nakdi ödemelerdir. Öksüz ve yetim yardımı programına başvuruyu, anne hayatta değil ise babası; baba hayatta değil ise annesi; her ikisi de hayatta değil ise çocuğa bakan kişi yapmalıdır.

viii. Doğum Yardımı

633 sayılı KHK'ya Ek 4'üncü madde doğrultusunda, Türk vatandaşlarına ve Mavi kart sahiplerine, 15.05.2015 tarihinde ve sonrasında canlı doğan ilk çocuk için 300 TL, ikinci çocuk için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocuklar için 600 TL tutarında doğum yardımı yapılmaktadır. Yurt içinde veya yurt dışında bulunan Türk vatandaşları ve Mavi kart sahipleri doğum yardımından faydalanabilir. Doğum yardımları, her ne kadar 15.05.2015 tarihli ve sonrası doğumlu çocuklar için verilse de ödemeye esas teşkil eden çocuk sırası, bu tarihten öncesi de dahil edilerek hesaplanır.

2.2.2.2.2 Eğitim Yardımları

Eğitim materyali, şartlı eğitim, öğle yemeği, ücretsiz kitap, öğrenci barınma, öğrenci taşıma, iaşe, engelli öğrencilerin okula ücretsiz taşınması ve yurt yapımı yardımları, eğitim yardımları kapsamında yapılmaktadır.

i. Eğitim Materyali Yardımı

Hane içinde kişi başına düşen gelir, net asgari ücretin 1/3'ünden az olan muhtaç durumdaki ailelere, ilköğretim ve ortaöğretim çağındaki çocuklarının kırtasiye malzemeleri, önlük, çanta, kıyafet ve ayakkabı gibi temel eğitim materyalleri yardımı yapılır. Yapılacak yardımın miktarı Mütevelli Heyetince belirlenmekte ve eğitim-öğretim dönemlerinde SYDV'ler aracılığıyla ailelere ulaştırılmaktadır.

ii. Şartlı Eğitim Yardımı

Nüfusun en yoksul %6'lık diliminde yer alan, sosyal güvencesi olmayan ve maddi imkansızlıklardan dolayı çocuklarını okula gönderemeyen muhtaç durumdaki ailelere, çocuklarının okula devam etmesi şartıyla verilen nakdi yardımlardır. Muhtaç durumdaki ailelerin *Şartlı Eğitim Yardımı* programından yararlanabilmeleri için ilköğretim ve/veya ortaöğrenim çağında çocuklarının olması gerekmektedir. Kız çocuklarına verilen yardım tutarı, erkek çocuklarına verilen yardım tutarından; ortaöğretim öğrencilerine yapılan yardım tutarı ise ilköğretim öğrencilerine yapılan yardım tutarından daha fazladır. Ödemeler, doğrudan annelerin adına açılan PTT veya Ziraat Bankası hesaplarına toplam 9 aylık olmak üzere iki ayda bir (toplu şekilde) yapılmaktadır.

iii. Öğle Yemeği Yardımı

Taşımalı eğitim sistemi ile yaşadıkları bölgeden okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul çocuklara, her eğitim-öğretim döneminde günlük olarak verilen öğle yemeği yardımlarıdır. Kaynağı SYDT Fonundan karşılanan bu program, 2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren il ve ilçe Milli Eğitim Müdürlüklerince yürütülmektedir.

iv. Ücretsiz Kitap Yardımı

Kaynağı SYDT Fonundan karşılanan *Ücretsiz Kitap Yardımı* programı, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından, 2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren uygulanmaktadır. Ders kitapları, devlet okullarında okuyan tüm ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine, eğitim-öğretim dönemlerinin başında ücretsiz olarak verilmektedir.

v. Öğrenci Barınma, Taşıma, İaşe Yardımı

Taşımalı eğitim sisteminden yararlanmayan ve devlet okullarında okuyan tüm ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerine, barınma, taşıma ve iaşe ihtiyaçlarının karşılanması için verilen yardımlardır. Vakıf tarafından ihale ile belirlenen yardım tutarı, ailelere yıllık olarak ödenir.

vi. Engelli Öğrencilerin Okullarına Ücretsiz Taşınması

2004-2005 eğitim-öğretim döneminden itibaren, özel eğitime gereksinim duyan engelli öğrencilerin okullarına erişiminin sağlanması amacıyla uygulanan bu program, Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği içinde yürütülmektedir. İl veya ilçe Milli Eğitim Müdürlüğünce belirlenen yardım tutarı, ailelere yıllık olarak ödenir.

vii. Yurt Yapımı

Muhtaç durumda bulunan ortaöğretim öğrencilerinin barınması amacıyla, yurt ihtiyacı bulunan bölgelerde 100, 200 ve 300 kişilik kapasitesi olan yurtların yapımının sağlanmasıdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından talep edilen yurtların yapımının finansmanı, SYDT Fonundan karşılanmaktadır.

2.2.2.2.3 Yaşlı ve Engellilere Yönelik Yardımlar

Yaşlı ve engelli bireylere yönelik yapılan yardımlar kapsamında; yaşlılık, engelli, 18 yaş altı engelli yakını, evde bakım ve Silikozis hastaları için yapılan yardımlar yer almaktadır.

i. Yaşlılık Yardımı

2022 sayılı Kanun gereğince; muhtaçlık durumu tespit edilen ve 65 yaşını doldurmuş olan Türk vatandaşlarına aylık olarak ödenen yardımlardır. Yaşlılık yardımından faydalanabilmek için kişinin, nafaka bağlanmamış olması ve bağlanmasının mümkün olmaması; sosyal güvenlik kurumlarından aylık veya gelir almaması; 2828 sayılı Kanun çerçevesinde harçlık almaması; uzun vadede sigorta olunması gereken bir işte çalışmaması ve eşi ile kendisinin tüm gelirleri esas alındığında kişi başına düşen ortalama aylık gelirinin, asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olmaması gerekmektedir.

ii. 2022 sayılı Kanun Kapsamında Uygulanan Engelli Yardımları

2022 sayılı Kanun gereğince; muhtaçlık durumu tespit edilen, %40 ve üzeri oranında engelli olan Türk vatandaşlarına aylık olarak ödenen yardımlardır. Ödeme tutarı ölçütü, engel oranı bazında %40-69 ile %70 ve üstü şeklinde ayrıma tabi tutulur. %70 ve üzeri oranında engelli olan vatandaşların aldıkları engelli yardımı tutarı, %40-69 oranında engelli olan vatandaşların aldıkları tutardan daha fazladır. 2022 sayılı Kanun'da belirtilen şartları sağlayan engelli vatandaşların yardım almaya hak kazanmasında, %40-69 oranında engelli olan vatandaşlar için 18 yaşından büyük ve 65 yaşından küçük olması şartı aranırken; %70 ve üstü engelli vatandaşların 18 yaşından büyük olması yeterlidir.

iii. 18 Yaş Altı Engelli Yakını Yardımı

Aynı hane içinde ikamet eden ve fiilen bakımını gerçekleştirdiği 18 yaşından küçük, %40 ve üstü engelli yakını bulunan muhtaç durumdaki ailelere, 2022 sayılı Kanun gereğince ve aynı Kanun'da belirtilen şartların sağlanması halinde *18 Yaş Altı Engelli Yakını Yardımı* verilmektedir. Engelli yakını yardımları, ihtiyaç sahibi olan ve yardım alma şartlarını sağlayan ailelere aylık olarak ödenmektedir.

iv. Silikozis Hastalarına Yapılan Yardımlar

Silikozis hastalığı nedeniyle meslekte kazanma gücünü kaybeden muhtaç durumdaki bireylere 2022 sayılı Kanun gereğince yapılan aylık ödemelerdir. Ödeme tutarının belirlenmesinde baz alınan ölçüt, iş kaybı oranıdır. %15-34 iş kaybı, %35-

54 iş kaybı ve %55 ve üzeri iş kaybı için farklı tutarlarda ve iş kaybı oranının çokluğu ile bağlantılı olarak daha fazla ödeme yapılmaktadır. Sözü edilen yardım programından, 2011 yılının Mayıs ayına kadar 3 aylık süre içinde başvurular yararlanmaktadır ve bu yardım programı için yeni başvuru alınmamaktadır.

v. Evde Bakım Yardımı

2828 sayılı Kanunun Ek 7'nci maddesi ve ilgili yönetmelik kapsamında, en az %50 ve ağır engelli olan ve İl Müdürlüklerine bağlı Bakım Hizmetleri Değerlendirme Heyeti tarafından bakıma ihtiyacı olduğu tespit edilen engelli vatandaşlara aylık periyotlarla yapılan ödemelerdir. Evde bakım yardımına hak kazanmak için hane içinde kişi başına düşen aylık ortalama gelirin, net asgari ücretin 2/3'ünden az olması gerekmektedir.

2.2.2.2.4 Özel Amaçlı Yardımlar

Aşevleri, afet yardımları, acil durum yardımları, terör zararları ve şehit yakınları ile gazilere yönelik yapılan yardımlar, özel amaçlı yardımlar içinde yer almaktadır.

i. Afet Yardımları

Normal yaşam standartlarının dışında gelişen, hayatın ve insan yaşamının olağan akışını kesintiye uğratan, doğa, insan ya da teknolojik kaynaklı oluşan afetlerin etkisini azaltmak ve temel ihtiyaçların giderilmesini sağlamak amacıyla SYDV'ler tarafından verilen yardımlardır.

ii. Aşevleri

Yoksulluğun ve işsizliğin yoğun olarak yaşandığı bölgelerde yaşlı, kimsesiz, engelli ve muhtaç durumda olan kimselere günlük sıcak yemek verilmesi amacıyla sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından aşevleri işletilmektedir.

iii. Acil Durum Yardımları

Afet yardımlarına benzer bir şekilde; deprem, sel, yangın vb. gibi toplumun tamamını, bir kısmını ya da bir aileyi etkileyen olayların zararlarının ve bu olaylar

nedeniyle oluşan temel ihtiyaçların giderilmesine yönelik yapılan yardımlardır. Yaşanan afetin/acil durumun ilk bir ayı için muhtaçlık şartı aranmaksızın, afetten/ acil durumdan zarar gören tüm vatandaşların temel ihtiyaçları karşılanır.

iv. Terör Zararı Yardımı

İkamet ettiği bölgede yaşanan terör olaylarından etkilenen veya terör nedeniyle başka bölgelere göç etmek zorunda kalan muhtaç durumdaki vatandaşların giyim, barınma, gıda, yol ve eğitim gibi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla verilen desteklerdir. SYDV'ler tarafından ihtiyaç döneminde ödenecek olan yardım tutarı, Mütevelli Heyetince ihtiyaca göre belirlenir.

v. Şehit Yakınları ve Gazilere Yönelik Yardımlar

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından şehit yakınlarına ve gazilere, ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla verilen yardımlardır.

2.2.2.2.5 Sağlık Yardımları

Sağlık yardımları; engelli ihtiyaç yardımları, genel sağlık sigortası prim ödemeleri ve katılım payı ödemeleri ile şartlı sağlık yardımlarından oluşmaktadır.

i. Engelli İhtiyaç Yardımları

Yoksul ve muhtaç durumda olan ve sosyal güvencesi olmayan engelli vatandaşların, sosyal hayata uyumunu kolaylaştıracak araç ve gereçlerin temini için verilen desteklerdir.

ii. Genel Sağlık Sigortası (GSS) Prim Ödemeleri

5510 sayılı Kanunun Genel Sağlık Sigortası hükümlerinin 01.01.2012 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesi ile sosyal güvencesi bulunmayan ve belirtilen gelir kriterine uygun olan vatandaşların sağlık sigortası primleri, aylık olarak Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK'ye) devlet tarafından ödenmektedir. Hane içinde kişi başına gelir seviyesi, asgari ücretin 1/3'ünden az olan vatandaşlar genel sağlık sigortası yardımlarından yararlanabilir.

iii. Genel Sağlık Sigortası Katılım Payı Ödemesi

5510 sayılı Kanunun 60/c-1 ve 60/c-3 kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılanlar ve bu kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişilerin hastane, reçete, ilaç ve optik katılım payı muhteviyatında ödemiş oldukları miktarın Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında geri ödenmesidir.

iv. Şartlı Sağlık Yardımı

Şartlı sağlık yardımları; sosyal güvencesi bulunmayan, muhtaç ve fakir durumda olan ailelere, 0-6 yaş arasındaki çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrolüne götürmeleri ve hamilelik sürecinde olan kadınların da düzenli olarak sağlık kontrolüne gitmeleri ve doğumu hastanede yapmaları şartı ile bir yıl boyunca iki ayda bir verilen nakdi yardımlardır. Şartlı sağlık yardımı ödemeleri, doğrudan annelerin adına açılan Ziraat Bankası veya PTT hesaplarına yapılmaktadır.

2.2.2.2.6 Yabancılara Yönelik Yardımlar

Yabancılara yönelik yardımlar kapsamında; sosyal uyum yardımı ve yabancılara yönelik şartlı eğitim yardımları yapılmaktadır.

i. Sosyal Uyum Yardımı

Yabancılara yönelik uygulanan Sosyal Uyum Yardımı programı, Avrupa Birliğinin (AB) finanse ettiği; BM Dünya Gıda Programı (WFP), Türk Kızılayı ve AÇSHB ortaklığı ile yürütülen bir sosyal yardım programıdır. Söz konusu yardım programından; muhtaç durumda olan, sosyal güvencesi olmayan, geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden ve demografik ölçütlerden en az birine uyan, kimlik numarası 99 ile başlayan Suriyeliler ve diğer tüm yabancılar faydalanabilmektedir. Sosyal uyum yardımı almak isteyen ve istenen kriterlere uygun olan yabancılar, başvuruları SYDV'lere ya da belirli il/ilçelerde kurulmuş olan Kızılay Hizmet Merkezlerine yapmalıdırlar. Hanedeki kişi sayısına göre belirlenen yardım tutarı, aylık olarak ödenmektedir.

ii. Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı

Avrupa Birliğinin (AB) finanse ettiği Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı, Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), Türk Kızılayı ve AÇSHB ortaklığı ile sürdürülen yardım programıdır. 2017 yılının Mayıs ayından itibaren, mülteci çocuklar *Şartlı Eğitim Yardımından* faydalanabilmektedir.

Sosyal güvencesi olmayan, geçici barınma merkezleri dışında ikamet eden, MEB'de ve geçici eğitim merkezlerinde okuyan ve eğitim-öğretim dönemlerinde %80 okula devam eden (en fazla 4 gün devamsızlık yapan) muhtaç durumdaki yabancı çocuklar, 99 ile başlayan kimlik numarası ile bu programa başvurabilirler.

Kız öğrencilere verilen yardım miktarı, erkek öğrencilere verilen yardım miktarından; 9. ile 12. sınıf öğrencilerine yapılan yardım miktarı ise 1. ile 8. sınıf öğrencilerine yapılan yardım miktarından daha fazladır. Toplamda 9 ay boyunca ve iki aylık periyotlarla yapılan yardım ödemelerine sömestr başlarında birer defa olmak üzere, çocuk başına ekstra bir yardım ödemesi eklenmesi planlanmıştır.

2.2.3 Sosyal Yardımlara Aracılık Eden Diğer Kurum ve Kuruluşlar

Sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak uygulanan sosyal yardım programları, merkezi ve yerel yönetimler başta olmak üzere gönüllü dernekler, vakıflar ve özel kuruluşlar tarafından geçmişten günümüze uygulanmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de sosyal yardım uygulamalarına aracılık eden kurum ve kuruluşlar sıralanacak olduğunda kamusal, yerel, özel ve sivil toplum kuruluşları şeklinde kategorilere ayrılarak aşağıdaki gibi listelenebilir (Gökyay, 2014: 146-159):

Şekil 2-2 Türkiye'de Sosyal Yardım Uygulamalarına Aracılık Eden Kurum ve Kuruluşlar

Merkezi Yönetimlere Bağlı Sosyal Yardım Kuruluşları	Yerel Yönetimlere Bağlı Sosyal Yardım Kuruluşları	Özel ve Sivil Yardım Kuruluşları
□Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı □Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu □Vakıflar Genel Müdürlüğü □MEB □İçişleri Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı	□Belediyeler □İl Özel İdareleri	•Özel sektör işletmeleri • SKT'lar

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.2.4 Türkiye'de Uygulanan Kamusal Sosyal Yardımların Ekonomik Analizi

Yoksulluğun ekonomik ve sosyal etkilerini gidermeye ve muhtaç kimselerin insan onuruna yakışır biçimde yaşamasını sağlamaya yönelik yapılan sosyal yardım programları hem kamusal kurumlar hem sivil toplum kuruluşları hem de gönüllü dernekler aracılığı ile sürdürülmektedir. Uygulanan sosyal yardım programlarından, bir yıl için düşünüldüğünde bile milyonlarca muhtaç ve yoksul faydalanmakta ve uygulanan bu programların önemli büyüklükte maliyetleri olmaktadır.

Türkiye'nin yaklaşık yirmi yıl öncesine bakıldığında (2000 yılı öncesi); kentleşme ve göçün artması, yüksek enflasyon, aile yapısında oluşan değişim, gelir dağılımının bozulması ve bununla birlikte gelen yoksulluktan dolayı sosyal yardım ve hizmetlere duyulan ihtiyaç artmaktaydı. Ancak yardım kuruluşlarının finansal ve kurumsal anlamda dağınık bir yapıya sahip olmaları, aralarındaki koordinasyon eksikliği ve birlikte ortak bir kriter ve hizmet standardı oluşturamamalarından dolayı sosyal yardımlara yönelik yapılan çalışmalar, önemli eksiklikler içermekteydi (DPT, 2000: 110).

Son yirmi yıl içerisinde (2000 yılı sonrası), sosyal yardım uygulamalarında yaşanan sorunlar üzerine çeşitli iyileştirmeler yapılmış ancak bu sorunlar tam olarak giderilememiştir. Sosyal yardım uygulamalarında eşitlik, etkinlik, sosyal adalet ve

etkililik ilkelerini temel alan bir sistem oluşturulması ve sosyal yardımlardan yararlanacak kişilerin, objektif bir biçimde tespit edilmesini sağlayacak ortak bir veri tabanına geçilmesi hedeflenmiştir (DPT, 2006: 90). Buna ek olarak, yapılan sosyal hizmet harcamalarının denetimini artırmak ve muhtaç kişilere verilen desteklerin, kişiyi üretim sürecine dahil edecek şekilde çeşitli iyileştirmeler yapmak da belirlenen hedefler arasındadır. Bu hedefler çerçevesinde, sosyal yardım alanında yapılan çalışmalar özetle sıralanacak olduğunda (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24-43);

i. Yapılan sosyal yardım hizmetlerinin daha bütüncül bir yapıda olması için sosyal yardıma yönelik faaliyet gösteren kurumların Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı altında tekrar yapılandırılması ve söz konusu kurumlar arasında işbirliğinin ve iletişimin artırılması,
ii. Sosyal yardımlardan faydalanacak bireylerin ve grupların belirlenmesinde nesnel ölçütlerin oluşturulması,
iii. Yoksulluğu bir kısır döngüye dönüştüren nesiller arası aktarımı önlemek için eğitim alanında alt gelir gruplarına önem verilmesi,
iv. Sosyal koruma yardımları kapsamında, düşük gelir gruplarına verilen maaşlarda ve emekli aylıklarında iyileştirmelerin yapılması,
v. Sosyal yardım ve istihdam bağlantısının artırılmasına dayalı çalışmaların yapılması ve istihdam teşviklerinin verilmesi,
vi. Korunmaya muhtaç çocuklar için çocuk evleri ve sevgi evleri uygulamasına geçilmesi,
vii. Engelli bireylere sağlanan evde bakım hizmeti ve eğitim desteğinin içeriğinin genişletilmesi gibi çalışmalar sayılabilir.

Muhtaç durumdaki kişilerin veya hane halklarının ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yapılan tüm müdahaleler, sosyal koruma kapsamındadır ve bu amaçla yapılan harcamalar da sosyal koruma harcamalarını belirtmektedir. Türkiye sınırları içinde yapılan sosyal koruma harcamaları, EUROSTAT tarafından, tüm AB ülkelerinin verileri ile mukayese edilebilmesi maksadıyla ESSPROS (Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri Sistemi) standartlarında derlenmektedir. Sosyal koruma yardımları, transfer giderleri, idari harcamalar ve diğer harcamalar toplamından elde edilen sosyal koruma harcamaları, 2000 yılı ve sonrası için TÜİK tarafından yayınlanmaktadır (TÜİK, 2019).

Sosyal koruma harcamaları içerisinde yer alan sosyal koruma yardımları, yedi başlık altında sınıflandırılmaktadır. Bu yedi kategori; hastalık/sağlık bakımı, engelli/malul aylıkları, emekli/yaşlı maaşları, dul/yetim aylıkları, aile/çocuk yardımları, işsizlik ödemeleri ve sosyal dışlanma b.y.s. şeklindedir. Sosyal koruma yardımlarından faydalanan bireylerin sayısı, söz konusu yedi kategorinin bir ya da birkaçından periyodik olarak nakit sağlayan kişilerin sayısını ifade etmekte olup, 2008 yılı ve sonrası için TÜİK tarafından veri olarak yayınlanmaktadır (TÜİK, 2019).

Tablo 2-1 Sosyal Koruma Kapsamında Yardım ve Maaş Alan Kişi Sayısı (Bin Kişi)

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016[r]**	**2017**
Toplam Maaş Alan Kişi Sayısı*	9.693	10.150	10.510	10.952	11.573	11.782	12.009	12.536	12.898	13.260
Engelli/Malul										
Toplam	511	576	631	658	710	819	806	831	840	847
Şartsız	110	112	115	117	120	120	128	131	134	137
Şartlı	401	463	516	542	590	699	678	700	706	710
Emekli/Yaşlı										
Toplam	6.853	7.157	7.392	7.684	7.944	8.043	8.205	8.534	8.811	9.094
Şartsız	5.985	6.297	6.543	6.887	7.137	7.355	7.576	7.928	8.195	8.476
Şartlı	867	860	849	797	808	688	628	606	616	618
Dul/Yetim										
Toplam	2.493	2.593	2.675	2.810	3.135	3.149	3.244	3.407	3.569	3.660
Şartsız	2.491	2.591	2.673	2.807	2.893	2.866	2.940	3.070	3.222	3.314
Şartlı	2	2	2	3	242	283	304	337	347	346
Toplam Yardım Sayısı	**10.041**	**10.524**	**10.911**	**11.383**	**12.047**	**12.292**	**12.557**	**13.051**	**13.444**	**13.847**

***** İlgili değerlerin toplamı vermeme sebebi, mükerrer maaş alanların arındırılmış olmasıdır.

[r] İdari kayıtların güncellenmesi sebebiyle 2016 yılı verileri revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2019.

Sosyal koruma yardımlarından faydalanan ve düzenli maaş alan kişilerin sayısını yardım kategorisi bazında gösteren tablo (Tablo 2-1) incelendiğinde; 2017 yılında toplam 13 milyon 260 bin kişinin maaş aldığı ve maaş alanların sayısının bir önceki yıla göre %2,8 arttığı gözlenmektedir. 2008 ile 2017 yılları arasında, sosyal koruma kapsamında maaş alan kişilerin toplam sayısı, 115 milyon 364 bin kişiye

ulaşmış; bir önceki yıla göre yaşanan artış en çok %5,7 ile 2012 yılında gerçekleşmiştir. 2008 yılı itibarıyla toplam 15 milyon 209 bin kişiye şartlı yardım, 102 milyon 470 bin kişiye ise şartsız yardım yapılmıştır. Böylece 2008-2017 yılları arasında sosyal koruma maaşı alan kişilerin yaklaşık %13'ünün şartlı yardım (maaş) alan kişilerden oluştuğu anlaşılmaktadır. TÜİK'ten elde edilen verilere göre; 2017 yılında sosyal yardım alan erkek sayısı 7 milyon 682 bin kişi iken, sosyal yardım alan kadın sayısı 6 milyon 165 bin kişi olmuştur. Yardım alan erkeklerin %90'ı emekli/yaşlı maaşı, yardım alan kadınların %55'i dul/yetim maaşı almıştır. Tablonun geneline bakıldığında, sosyal koruma kapsamında en çok emekli/yaşlı maaşı, en az ise engelli/malul maaşı verilmiştir.

Yardım alan bireylerin ödedikleri vergi ve sosyal katkılar dışında kalan tüm sosyal koruma yardımları ve mali yardımların toplamı, net sosyal koruma yardımları olarak tanımlanmaktadır. Mali yardımlardan kasıt, sosyal koruma kapsamında olan vergi indirimleridir. Sosyal korumayı teşvik için yapılan vergi indirimleri ve özel sigorta planları ise bunun dışındadır (TÜİK, 2019).

2000 ile 2017 yılları arasındaki net sosyal koruma yardımlarının risk/ihtiyaç gruplarına göre dağılımını gösteren Tablo 2-2'ye bakıldığında; 2017 yılında 185 milyar 36 milyon TL emekli/yaşlı maaşlarına, 103 milyar 77 milyon TL hastalık/sağlık bakımı yardımlarına, 44 milyar 684 milyon TL ise dul/yetim aylıklarına harcama yapıldığı görülmektedir. En az harcama yapılan kategori ise, 5 milyar 853 milyon TL ile sosyal dışlanma b.y.s yardımları olmuştur. Bir önceki yıla göre artış oranları göz önüne alındığında, yaklaşık %21'lik bir oranla, 2017 yılında en fazla aile/çocuk yardımları artış göstermiştir. 2000 ile 2017 yılları arasında en fazla sosyal koruma yardımı, toplam 1.253.096 milyon TL ile emekli/yaşlı kategorisinde, onun takibinde ise 823.021 milyon TL ile hastalık/sağlık bakımı kategorisinde yapılmıştır. Bu yıllar arasında verilen sosyal koruma yardımları, yaklaşık %48 emekli/yaşlı, %32 hastalık/sağlık bakımı, %11 dul/yetim, %3'er aile/çocuk ve engelli/malul, %1'er ise işsizlik ve sosyal dışlanma b.y.s aylıkları şeklinde dağılmaktadır.

Tablo 2-2 Risk/İhtiyaç Gruplarına Göre Net Sosyal Koruma Yardımlarının Dağılımı (Milyon TL)

Yıllar	Hastalık/ Sağlık Bakımı	Engelli/ Malul	Emekli/ Yaşlı	Dul/ Yetim	Aile/ Çocuk	İşsizlik	Sosyal Dışlanma b.y.s
2000	5.120	360	5.307	1.392	352	14	585
2001	8.909	522	8.421	2.270	537	20	295
2002	13.994	782	13.241	3.460	842	84	390
2003	18.660	1.011	20.531	5.482	1.056	165	566
2004	22.248	1.225	26.781	7.096	1.343	307	727
2005	24.412	1.442	32.228	8.205	1.790	467	795
2006	30.080	1.733	38.222	9.721	1.956	552	831
2007	32.620	2.280	45.498	11.470	2.769	602	982
2008	39.571	2.506	52.891	11.735	2.946	721	1.220
2009	47.384	3.538	63.236	11.649	3.418	1.835	1.408
2010	49.429	4.280	71.725	14.148	3.681	1.602	1.359
2011	56.046	5.654	80.243	19.200	4.603	1.703	1.596
2012	60.518	7.035	92.137	22.424	5.597	2.262	2.545
2013	65.839	8.088	104.554	25.568	6.899	2.413	2.927
2014	73.322	9.251	117.390	28.931	7.580	2.935	3.271
2015	80.463	10.124	133.515	32.719	8.901	4.707	3.927
2016[r]	91.330	11.982	162.139	39.615	12.319	7.435	5.218
2017	103.077	13.317	185.036	44.684	14.891	7.923	5.853

Not: Tablodaki değerler, yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

[r] İdari kayıtların güncellenmesi sebebiyle 2016 yılı verileri revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2019.

Sosyal koruma yardımları (net) ile idari masraflar ve diğer harcamaların (net) toplamından oluşan net sosyal koruma harcamaları, Tablo 2-3'te gösterilmiştir. 2000 ile 2017 yıllarının verilerini kapsayan bu tabloda görüldüğü üzere, 2017 yılında toplam 381 milyar 890 milyon TL değerinde net sosyal koruma harcaması yapılmıştır. Bu harcamaların %2'sini idari ve diğer masraflar, %98'ini ise sosyal koruma yardımları oluşturmaktadır. 2016 yılına göre 2017 yılında idari ve diğer masraflar yaklaşık %24, sosyal koruma yardımları ise %14 artış göstermiştir. 2000 yılı itibarıyla 2017 yılının sonuna kadar toplam 2 trilyon 660 milyar 52 milyon TL değerinde net sosyal koruma harcaması yapılmıştır.

Tablo 2-3 Net Sosyal Koruma Harcamalarının Dağılımı (Milyon TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
İdari Masraflar ve Diğer Harcamalar	375	609	744	966	1.213	1.792	1.795	1.769	1.922
Toplam SKY	13.129	20.974	32.793	47.472	59.727	69.339	83.096	96.221	111.591
Toplam SKH	13.504	21.583	33.537	48.438	60.940	71.131	84.891	97.990	113.512

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016[r]	2017
İdari Masraflar ve Diğer Harcamalar	2.032	2.205	2.586	2.976	3.982	4.332	5.163	5.744	7.108
Toplam SKY	132.469	146.223	169.045	192.518	216.287	242.680	274.356	330.038	374.782
Toplam SKH	134.501	148.428	171.632	195.494	220.269	247.012	279.519	335.783	381.890

Not: SKY, sosyal koruma yardımlarını; SKH, sosyal koruma harcamalarını ifade etmektedir.

[r] İdari kayıtların güncellenmesi sebebiyle 2016 yılı verileri revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2019.

Sosyal yardımlar, verilen yardımın türü açısından ele alındığında Tablo 2-4'te nakdi sosyal koruma yardımları; Tablo 2-5'te ise ayni sosyal koruma yardımları yıllara göre gösterilmiştir. TÜİK'ten elde edilen verilere göre (Tablo 2-4); nakdi sosyal koruma yardımları, yıllar itibarıyla artan bir seyir izlemiş; 2017 yılında ise bir önceki yıla göre %13'lük bir artış yaşamıştır. 2017 yılında 253 milyar TL civarında gerçekleşen nakdi yardımların en fazla yoğunlaştığı yardım türü, %73'lük bir oranla emekli/yaşlı aylıkları olmuştur. 2000 ile 2017 yılları arasında yapılan toplam nakdi yardım harcamaları ise 1 trilyon 691 milyar 262 milyon TL değerindedir.

Tablo 2-4 Nakdi Sosyal Koruma Yardımlarının Risk/İhtiyaç Gruplarına Göre Dağılımı (Milyon TL)

Yıllar	Hastalık/ Sağlık Bakımı	Engelli/ Malul	Emekli/ Yaşlı	Dul/ Yetim	Aile/ Çocuk	İşsizlik	Sosyal Dışlanma b.y.s	Sosyal Koruma Yardımları Toplamı
2000	74	347	5.292	1.378	202	10	255	**7.558**
2001	115	502	8.397	2.247	321	11	170	**11.763**
2002	169	753	13.204	3.427	540	68	190	**18.351**
2003	233	971	20.466	5.435	664	144	206	**28.119**
2004	304	1.176	26.697	7.042	852	278	266	**36.613**
2005	340	1.378	32.137	8.145	1.051	427	290	**43.768**
2006	323	1.647	38.103	9.665	1.268	509	296	**51.811**
2007	512	2.124	45.360	11.397	1.539	550	314	**61.797**
2008	484	1.933	52.698	11.689	1.356	657	366	**69.184**
2009	543	2.344	63.007	11.599	1.614	1.690	381	**81.179**
2010	524	2.524	71.475	14.016	1.738	1.334	455	**92.065**
2011	727	2.898	79.822	19.059	2.364	1.461	497	**106.828**
2012	888	3.423	91.648	22.270	2.954	2.023	584	**123.790**
2013	1.154	3.991	103.986	25.403	3.475	2.157	709	**140.876**
2014	1.373	4.531	116.675	28.752	3.864	2.789	885	**158.868**
2015	1.661	4.994	132.945	32.526	4.578	4.732	978	**182.413**
2016[r]	1.942	5.964	161.190	39.406	5.769	7.702	1.220	**223.192**
2017	2.163	6.404	183.931	44.452	6.732	8.174	1.231	**253.087**

Not: Tablodaki değerler, yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

[r] İdari kayıtların güncellenmesi sebebiyle 2016 yılı verileri revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2019.

Ayni olarak verilen sosyal koruma yardımlarının 2000-2017 yılları arasındaki değerlerini gösteren Tablo 2-5'e bakıldığında, 2017 yılında toplam 122 milyar 444 milyon TL değerinde ayni yardım yapıldığı ve bir önceki yıla göre %14'lük bir artış yaşandığı görülmektedir. Bununla birlikte, ayni yardımların en büyük payı %82'lik bir oranla hastalık/sağlık bakımı harcamalarına; en düşük payı ise %0,2'lik oranla dul/yetim harcamalarına aittir. 2000 ile 2017 yılları arasında yapılan toplam ayni yardım harcamaları ise 924 milyar 160 milyon TL değerindedir. Her iki tablodan (Tablo 2-4 ve Tablo 2-5) elde edilen değerlere göre, sosyal koruma yardımları içerisinde nakdi sosyal yardım harcamaları, ayni sosyal yardım harcamalarının hem toplamda hem de 2017 yılı bazında yaklaşık iki katı şeklinde gerçekleşmiştir.

Tablo 2-5 Ayni Sosyal Koruma Yardımlarının Risk/İhtiyaç Gruplarına Göre Dağılımı (Milyon TL)

Yıllar	Hastalık/ Sağlık Bakımı	Engelli/ Malul	Emekli/ Yaşlı	Dul/ Yetim	Aile/ Çocuk	İşsizlik	Sosyal Dışlanma b.y.s	Sosyal Koruma Yardımları Toplamı
2000	5.045	13	15	14	149	4	329	**5.571**
2001	8.794	20	24	22	216	9	125	**9.211**
2002	13.825	29	37	32	302	16	200	**14.442**
2003	18.427	40	66	47	392	21	360	**19.353**
2004	21.945	49	84	53	492	29	461	**23.114**
2005	24.072	64	92	61	739	39	505	**25.571**
2006	29.757	87	120	57	687	43	535	**31.286**
2007	32.107	156	138	73	1.230	52	668	**34.424**
2008	39.087	573	193	46	1.590	65	854	**42.406**
2009	46.841	1.194	229	50	1.805	166	1.027	**51.311**
2010	48.905	1.756	251	132	1.942	290	904	**54.180**
2011	55.319	2.756	422	141	2.239	278	1.099	**62.254**
2012	59.631	3.611	489	153	2.643	408	1.962	**68.897**
2013	64.684	4.097	568	165	3.424	415	2.218	**75.570**
2014	71.949	4.720	716	180	3.716	378	2.386	**84.044**
2015	78.801	5.130	570	193	4.324	530	2.950	**92.498**
2016[r]	89.388	6.019	949	209	6.551	470	3.998	**107.584**
2017	100.914	6.913	1.105	232	8.159	498	4.623	**122.444**

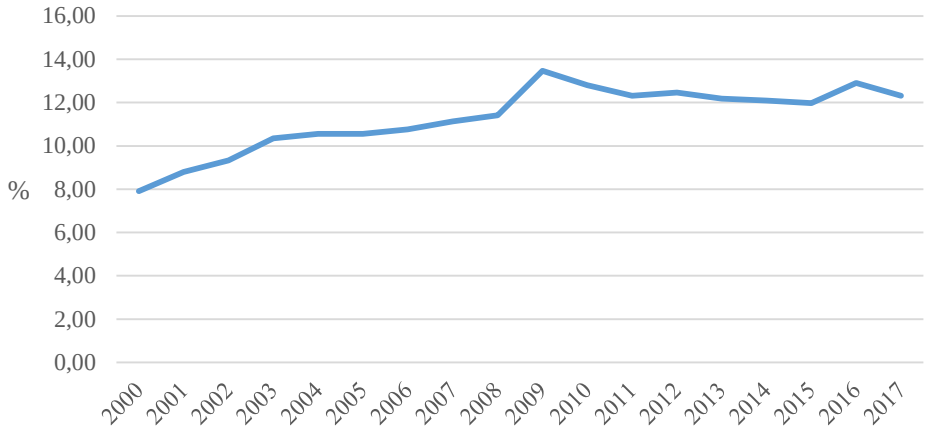
Not: Tablodaki değerler, yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

[r] İdari kayıtların güncellenmesi sebebiyle 2016 yılı verileri revize edilmiştir.

Kaynak: TÜİK, 2019.

Sosyal koruma harcamalarının GSYİH'ye oranını gösteren Grafik 2-6 incelendiğinde, 2017 yılında bu oranın %12 seviyelerinde gerçekleştiği ve bir önceki yıla göre yaklaşık %0,6 düşüş yaşadığı görülmektedir. 2008 Global Krizinden sonra sosyal koruma harcamalarının milli gelir içindeki payının arttığı ve 2009 yılında ise 2000-2017 yılları arasında oluşan en yüksek seviyede (%13,5) gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Genel görünüm, GSYİH içerisinde sosyal koruma harcamalarının payının artan bir eğilime sahip olduğunu fakat 2009 ile 2015 yılları arasında bu payın %1,5 civarında bir düşüş yaşadığını göstermektedir.

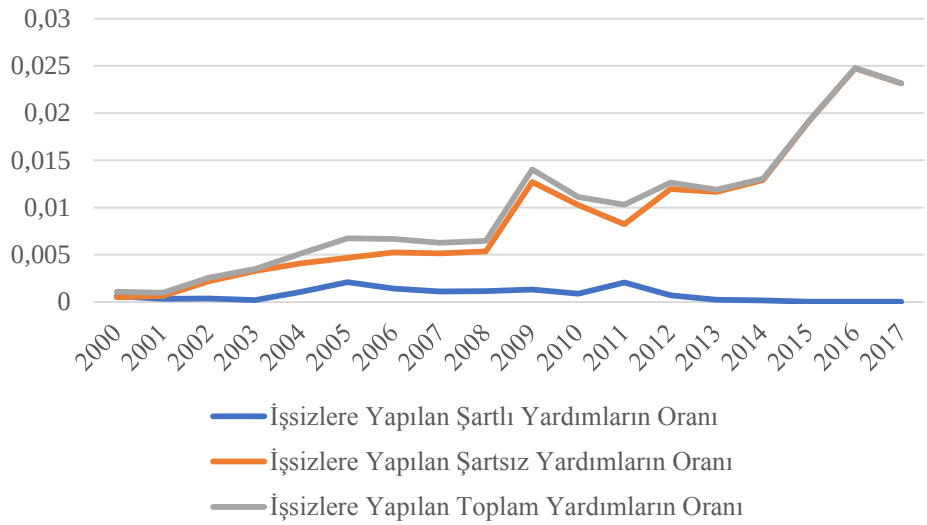
Grafik 2-6 Sosyal Koruma Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)



Kaynak: TÜİK, 2019.

Sosyal koruma yardımlarında işsizlere yapılan şartlı, şartsız ve toplam yardımların oranını gösteren Grafik 2-7'den anlaşıldığı üzere; 2000 ile 2017 yılları arasında işsizlere yapılan sosyal yardımlar daha çok şartsız yardımlardan meydana gelmiştir, şartlı yardımlar ise toplamın içinde çok az bir paya sahiptir.

Grafik 2-7 Sosyal Koruma Yardımlarında İşsizlere Yapılan Yardımların Oranı

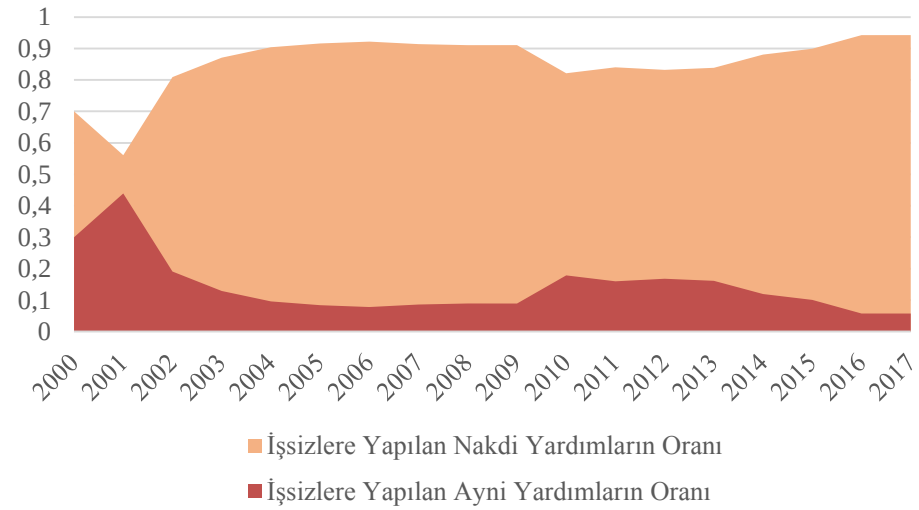


Kaynak: TÜİK, 2019.

2000-2003 yılları arası ve 2013 yılı sonrasında işsizlere yapılan şartlı yardımların, toplam sosyal koruma yardımları içindeki payının neredeyse yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. İşsizlere yapılan yardımların toplam sosyal koruma yardımlarındaki payı, 2017 yılında bir önceki yıla göre düşüş yaşayarak %2

seviyesinde gerçekleşmiştir. Genel olarak artan trende sahip olan bu oran, 2008 Global Krizinden ve 2014 yılından sonra keskin bir artış yaşamıştır. 2000 ile 2017 yılları arasında (2016 yılında) gerçekleşen en yüksek seviye, %2,5 olmuştur ve bu oran, sosyal yardımlar içinde işsizlere yapılan ödemelerin payının çok düşük olduğunu ifade etmektedir (Grafik 2-7).

Grafik 2-8 Sosyal Koruma Yardımlarında İşsizlere Yapılan Yardımların Yardım Türüne Göre Dağılımı



Kaynak: TÜİK, 2019.

İşsizlere yapılan sosyal yardımların, yardım türüne göre dağılımını gösteren grafiğe (Grafik 2-8) bakıldığında ise; işsizlere yapılan nakdi yardımların, işsizlere yapılan ayni yardımlardan çok daha fazla olduğu ve 2017 yılında işsizlere yapılan sosyal yardımların %94'ünün nakdi yardımlardan oluştuğu anlaşılmaktadır. 2001 yılında %44, 2010 yılında ise %18 seviyesinde gerçekleşen ayni yardımların oranı, 2000-2017 yılları arasında meydana gelen en yüksek birinci ve ikinci düzey olmuştur.

Yoksulluk ve sosyal dışlanma tehlikesi içinde bulunan muhtaç bireylere ve hane halklarına yapılan sosyal koruma harcamalarının TÜİK'ten elde edilen, 2000 ile 2017 yıllarını kapsayan verilerine dayanarak, çeşitli çıkarımlarda bulunulmuştur. Sosyal koruma harcamaları, bu 18 yıl içerisinde daima artış eğilimi göstermiş; 2000 yılında 13,5 milyar TL'ye yakın bir değere sahipken, 2017 yılında 382 milyar TL'ye yakın bir değerde ve toplamda 2,5 trilyonun üzerinde gerçekleşmiştir. Sosyal koruma

harcamaları, sosyal yardımlar ile idari masraflar ve diğer harcamalar şeklinde iki temel harcama türünü içermektedir. Sosyal koruma harcamalarının büyük bölümünü oluşturan sosyal koruma yardımları için toplamda 2.612.741 milyon TL harcama yapılmışken, sosyal koruma harcamalarının küçük bir parçası olan idari masraflar ve diğer harcamalara ise toplamda 47.310 milyon TL harcama yapılmıştır. Sosyal koruma harcamalarının milli gelir içindeki payına bakıldığında ise 2000-2017 yılları içerisinde bu payın genel bir artış eğilimine sahip olduğu gözlenmektedir.

Çeşitli kategorilerde verilen sosyal koruma yardımları, 2000 ile 2017 yılları arasında en çok emeklilere veya yaşlılara verilmiş ve yine bununla bağlantılı olarak en çok emekli/yaşlı aylıkları için harcama yapılmıştır. Emekli/yaşlı aylıklarından sonra en çok yapılan sosyal koruma harcaması, hastalık/sağlık bakımı yardımları olmuştur. İşsizlik nedeniyle verilen yardımlar ise, sosyal koruma harcamaları içinde en düşük paya sahip olan yardım kategorilerinden biri olmuştur.

Engellilere ve malullere şartlı olarak verilen sosyal koruma yardımları, şartsız olarak verilen sosyal koruma yardımlarından daha fazla; emeklilere, yaşlılara, dullara ve yetimlere verilen şartlı sosyal koruma yardımları ise şartsız olarak verilen sosyal koruma yardımlarından daha az olarak gerçekleşmiştir. Genel olarak bakıldığında, nakdi olarak yapılan sosyal yardımlar, ayni olarak yapılan sosyal yardımlara göre yaklaşık iki katı değerinde gerçekleşmiş olup; 2000 ile 2017 yılları arasında en çok nakdi yardım, emeklilere ve yaşlılara yapılmıştır. Yine bu yıllar arasında en çok ayni yardım hastalık ve sağlık bakımı amacıyla verilmiştir.

2.3 TÜRKİYE'DE UYGULANAN SOSYAL YARDIM-İSTİHDAM BAĞLANTISI POLİTİKALARI

1980'li yıllarda yapılan araştırmalar, çoğu ülkede uygulanan sosyal yardım ve işsizlik sigortası programlarının oluşumuna ve uygulanmasına yönelik hataların ve eksikliklerin, sosyal yardımlara olan bağlılığın artmasına; istihdam teşviklerinin de azalmasına yol açtığını göstermiştir. Bu nedenle, birçok ülkede işsizlerin ve pasif konumdaki çalışabilir sosyal yardım yararlanıcılarının işgücü piyasasında etkinleştirilmesi amacıyla çeşitli reformlar yapılmıştır. Sosyal yardım programları ile

istihdam bağlantısının kurulmasına yönelik yapılan bu reformlar çoğu ülkede farklı uygulamalarla karşımıza çıkmaktadır (Yener, 2013: 78).

Çalışabilir durumda olan fakat eğitim ve beceri seviyeleri düşük olduğu için çoğunlukla düzensiz işlerde, kayıtdışı çalışma imkânı bulan sosyal yardım faydalanıcılarının, eğitim alarak nitelikli bir hale getirilmesi ve işgücüne kazandırılması için Türkiye'de de çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Sosyal yardım-istihdam bağlantısının kurulmasının gerekliliği ve bu bağlantıya yönelik geliştirilen politikaların karar alma süreci, bu süreçte alınan kararlar ve yapılan uygulamalar sırasıyla bu bölümde gösterilmektedir.

2.3.1 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Gerekliliği

Temel makroekonomik sorunlardan ikisi olan işsizlik ve yoksulluk problemleri her ne kadar kavramsal olarak birbirlerinden farklı olsa da birbirlerini besleyen ilişkili olgulardır. İçinde bulunduğu topluma nispeten gelir düzeyinin daha düşük olduğu hanede yaşayan bir çocuğun, geçimlerini sağlamak ve aile fertlerine yardım etmek için, eğitimine ayırması gereken zamandan feragat ederek niteliksiz bir işte kayıtdışı olarak çalışması ve bu durumun sürmesiyle de yeterli eğitimi alamayan çocuğun kalifiye bir eleman olarak yetişememesi beklenir. Düzenli ve sürekli bir gelir elde etmek ve kayıtlı olarak istihdam edilmek için, gerekli ve yeterli eğitimi alamayan bireyin, düzenli bir iş bulamaması ve bu nedenle de hayatını geçici ve kayıtdışı işlerde çalışarak idame ettirmeye çalışması kaçınılmazdır. Bu durumun ise, bireyin yoksulluğunun yine bireye işsizlik ve yoksulluk olarak dönmesi ve aynı hanede yaşayan üst-alt soylara da yoksulluğun ve işsizliğin bir döngü halinde aktarılması şeklinde sonuçlanması göz ardı edilemez bir gerçektir. Bu döngünün kırılması adına, politika yapıcılar tarafından çeşitli sosyal yardım programları geliştirilmiş ve geliştirilmeye de devam edilmektedir.

Yoksulluğun giderilmesine yönelik hem ülkeler hem de global organizasyonlar, çeşitli çalışmalar yapmaktadır ve bu çalışmalar arasında en önemli payı, sosyal yardımlar olarak adlandırılan, yoksul bireylerin geçimlerini asgari düzeyde sağlamalarına yardımcı olmak amacıyla verilen ayni ve/veya nakdi yardımlar almaktadır. Uygulanan sosyal yardım politikaları hem muhtaç bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasında hem de gelirin bireyler arasında daha adilane

dağılmasında mühim katkılar sağlamaktadır. Ancak sosyal yardımlar, tek başına yoksulluğun giderilmesinde yeterli olamamaktadır (Taşaltın, 2013: 58).

Düzenli gelir elde etme imkânı bulamayan yoksul bireyler, sosyal yardımlar ile yaşamlarını sürdürmek zorunda kalmaktadır. Yoksul bireyler, düzenli bir şekilde uzun süreli istihdam edilmedikçe düzenli gelir elde edemeyip sosyal yardımlara bağımlılıkları devam etmektedir. Bu bağımlılığın azaltılması maksadıyla, gelişmiş ekonomilerde aktif sosyal yardım politikaları uygulamaya konulmaktadır (Taşaltın, 2013: 58).

Yoksulluğu giderme konusunda sosyal yardım politikalarının tek başına yeterli olmaması ve bununla birlikte yoksulluk ile işsizliğin birbirleriyle ilişkili kavramlar olması, yoksullukla mücadelede, yoksul kimselerin istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik politikaların uygulanmasını gerekli kılmıştır. Sosyal dışlanma ve yoksulluk riski içinde bulunan bireylerin, daha kolay bir şekilde fırsatlara erişimlerini sağlayarak, iktisadi ve sosyal hayata katılımlarını artırmak; hayat standartlarını yükseltmek; gelir dağılımını iyileştirmek ve yoksulluklarını azaltmak için sosyal yardım sisteminin istihdam bağlantılı ve arz odaklı olması gerekmektedir (Keskin, 2013: 55).

Sosyal yardım uygulamalarının ekonomiye olan maliyetleri göz önüne alındığında; sosyal yardım faaliyetlerinin artması, ekonomide oluşan olumsuz etkilerinin de artmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Sosyal yardım maliyetlerinin azaltılması, üretebilir/çalışabilir durumda bulunan yoksul ve işsiz bireylerin istihdama ve aktif işgücü piyasasına kazandırılması ile olacaktır. Bu nedenle, sosyal yardım hizmetlerinin, istihdam hizmetleriyle ilişkilendirilmesi ve böylece işsiz ve yoksul bireylerin aktif işgücü piyasası ile bağlantılı duruma getirilmesi (ve bu bağlantının sürdürülmesi) gerekmektedir (Taşaltın, 2013: 59).

2.3.2 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Kurulması Süreci

Türkiye'de sosyal yardım programları, 2009 yılına kadar, sosyal yardım alan bireylerin çalışabilir ve çalışamaz nitelikte olup olmadıklarına bakılmaksızın tüm muhtaç bireylere sunulmaya devam etmiş ve bu süreç içerisinde sosyal yardım programlarında istihdamdan uzak pasif bir politika izlenmiştir. Fakat 2010 yılının

başlarında, sosyal yardımlar ile aktif işgücü arasında bir bağlantının kurulmasına dair önemli adımlar atılmıştır. (Akkaya & Kaya, 2013: 61).

Sosyal yardım alan bireylerin işgücüne kazandırılmasına yönelik ilk karar, 01 Nisan 2010 tarihinde Ekonomi Koordinasyon Kurulu tarafından alınmıştır. Bu kararı takiben, Ulusal İstihdam Stratejisi'nde, 10. Kalkınma Planında, Orta Vadeli Programlarda, 64. ve 65. Hükümet Programlarında ve Yıllık Programlarda da sosyal yardım yararlanıcılarının istihdama kazandırılması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır (Bolat & Kayataş, 2017: 91). Ulusal İstihdam Stratejisi kapsamında, "İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi" adı ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca (AÇSHB) hazırlanan eylem planları da sosyal yardım ile istihdam bağlantısını kuvvetlendirecek çalışmalar olarak gündemini korumaya devam etmektedir.

2.3.2.1 Ekonomi Koordinasyon Kurulu Toplantısı

Sosyal yardım-istihdam bağlantısı, ilk defa, 2010 yılının Mart ayında yapılan Ekonomi Koordinasyon Kurulu Toplantısında konu edilmiş ve toplantı neticesinde aynı yılın Nisan ayında "Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı" adıyla bir karar alınmıştır (Keskin, 2013: 54). Bu kararla birlikte çalışabilir durumda bulunan sosyal yardım yararlanıcılarının İŞKUR aracılığı ile işgücüne kazandırılması amacıyla, Vakıflar Genel Müdürlüğü ile İŞKUR arasında bir protokol imzalanmıştır. Söz konusu iş birliği, sosyal yardım yapılan hanelerde bulunan ve herhangi bir işte çalışmayan, çalışabilir konumdaki bireylerin aynı zamanda İŞKUR'a işsiz olarak kaydedilmesine ve İŞKUR'un sağladığı hizmetlerden faydalanabilmesine imkân tanımaktadır (İŞKUR, 2011: 36).

2.3.2.2 Onuncu Kalkınma Planı

Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) yer alan ve kalkınma planının hedeflerine yönelik hazırlanan "Öncelikli Dönüşüm Programları", 25 tane özel uygulama programı içermektedir. Bu uygulama programlarından biri de temel makroekonomik problemlerden işsizliğin azaltılmasına yönelik hazırlanan "İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı"dır (ÇSGB, 1-2).

Dört temel hedef üzerine bina edilen İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programının bu hedeflerinden bir tanesi, sosyal yardım ile istihdam bağlantısının güçlendirilmesidir. Sosyal yardım alıp da çalışabilecek durumda olanların istihdama katılımını sağlayacak adımların atılması doğrultusundaki çalışmalarda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (yeni adı ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) koordinatör kurum, İŞKUR ise sorumlu kuruluş olmuştur. Böylece AÇSHB ve İŞKUR'un iş birliği ile, sosyal yardım alan ve çalışabilir durumda olan bireylerin işgücü piyasasına dahil edilmesi planlanmıştır (ÇSGB, 1-2).

2.3.2.3 Ulusal İstihdam Stratejisi

2008 yılında yaşanan Global Krizin etkisiyle oluşan konjonktürel işsizliğe karşı, işsizlik problemine kalıcı çözümlerin bulunması amacıyla, ilgili bakanlıkların, kurum ve kuruluşların, konfederasyonların ve akademisyenlerin katıldığı çeşitli istişareler ve çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların neticesinde 30 Mayıs 2014 tarihinde Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planları yürürlüğe girmiştir.

Ulusal İstihdam Stratejisinde belirlenen dört politika ekseninden biri olan "İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi" programı ile bireylerde sosyal yardımlara karşı oluşacak bağımlığın önüne geçecek ve bireyleri çalışmaya teşvik edecek şekilde; ekonomik, mali ve sosyal politikalarla da uyumlu; toplumun tamamına yönelik bütüncül bir politika izlenmesi amaçlanmaktadır (Kaya, 2014: 58).

2.3.3 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Yönünde Alınan Kararlar

Sosyal yardım-istihdam bağlantısının kurulması, etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla yönetmelikler, genelgeler, protokoller ve eylem planları aracılığı ile çeşitli kararlar alınmış ve uygulamaya geçilmiştir. Bu başlıkta, sosyal yardım-istihdam bağlantısına yönelik alınan kararlar tarihsel sıra ile anlatılmaktadır.

2.3.3.1 İŞKUR ve Vakıflar Genel Müdürlüğü Arasında Sosyal Yardımlar - İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü

EKK tarafından 1 Nisan 2010 tarihinde kabul edilen "Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı"

çerçevesinde, İŞKUR ile Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) arasında aynı yıl içerisinde bir protokol imzalanmıştır. İmzalanan bu protokol, sosyal yardım için başvuru yapan ya da sosyal yardım alan hanelerde bulunan çalışabilir durumdaki bireylerin İŞKUR'a kaydının yapılması, İŞKUR hizmetlerinden faydalanması ve bu vesileyle istihdama kazandırılması amacıyla hazırlanmış ve bu amaca ulaşmada İŞKUR ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün görev, yetki ve sorumlulukları bu protokolde belirtilmiştir.

İŞKUR ve VGM arasında yapılan "*Sosyal Yardımlar-İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü*"nde belirtilen hükümlerin yürütülmesi hususunda İŞKUR ve VGM'ye verilen görev ve yükümlülükler şu şekilde sıralanabilir:

2.3.3.1.1 İŞKUR'un Görev ve Yükümlülükleri

i. Aynı protokolde VGM'ye verilen görev ve yükümlülüklerin VGM personeli tarafından yerine getirilebilmesi için, VGM personeline, e-İŞKUR yazılım programının kullanım yetkisini, eğitimini, teknik desteğini ve danışmanlık hizmetini vermek.
ii. VGM'ye sosyal yardım başvurusunda bulunan ya da hâlihazırda yardım alan hanelerdeki çalışabilir nitelikteki bireylere istihdam hizmetleri (mesleki eğitim, rehberlik-danışmanlık, işe yerleştirme ve toplum yararına çalışma gibi) vermek.
iii. Yardım başvurusu yapan ya da hâlihazırda yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilir nitelikteki bireylerin e-İŞKUR üzerinden kayıtlarını alma ve gerektiğinde kayıtlarını güncelleme hususunda VGM personeline görev tanımı oluşturmak.
iv. e-İŞKUR üzerine kaydedilen çalışabilir durumdaki sosyal yardım yararlanıcılarına yönelik yapılan istihdam hizmetlerini VGM tarafından görülebilir duruma getirmek.

2.3.3.1.2 VGM'nin Görev ve Yükümlülükleri

VGM'ye sosyal yardım başvurusunda bulunan ya da yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilir durumdaki bireylerle ilgili VGM'nin e-İŞKUR yazılım programından yapacağı işlemler şu şekildedir:

i. Yardım başvurusunda bulunan ya da yardım alan hanelerdeki çalışabilir durumdaki bireylerin kaydını yapmak ve talep edildiğinde kayıt bilgilerini güncellemek.
ii. İşlemlerin yapılabilmesi için yeterli sayıda, en az ortaöğretim mezunu kadrolu personel, uygun çalışma ortamı ve internet bağlantısı bulunan bilgisayar tedarik etmek.
iii. Görevlendirilen VGM personelinden, adı geçen protokolün EK'inde belirtilen kurallara uyacağına ilişkin taahhütname alıp, İl/Şube Müdürlüklerine vermek.
iv. Hâlihazırda VGM'den sosyal yardım alan hanelerde bulunan çalışabilecek durumdaki bireylerin e-İŞKUR programına kaydını 2011 yılının Haziran ayı sonuna kadar tamamlamak.
v. Adı geçen protokolde belirtilen işbirliğinin ve hizmetlerin sağlanması amacıyla VGM'ye genelge göndermek.

Söz konusu protokol ve bu protokolün İŞKUR ve VGM'ye verdiği yukarıdaki görev ve yükümlülükler ile sosyal yardımların istihdam hizmetleriyle bağlantısının kurulması ve etkinleştirilmesi hedeflenmiştir.

2.3.3.2 ASPB ve ÇSGB Arasında İşbirliği Protokolü

ASPB ve ÇSGB arasında sosyal yardım-istihdam bağlantısına yönelik 17 Şubat 2012 tarihinde bir işbirliği protokolü imzalanmıştır. Yapılan bu protokol ile birlikte taraflara, belirtilen beş temel amacın sağlanması konusunda çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Söz konusu bu beş ana hedef şu şekilde sıralanabilir:

i. İş ve Meslek Danışmanları (İMD) ile Aile ve Sosyal Destek Danışmanlarının (ASDD) eş güdümlü hareket etmesinin sağlanması,
ii. Sosyal yardım sistemi ile istihdam hizmetleri arasındaki bağlantının etkinleştirilmesi,
iii. Kadınların istihdamının artırılması ve sosyo-ekonomik konumlarının kuvvetlendirilmesi,
iv. Özürlü bireylerin istihdamının artırılması ve sosyo-ekonomik konumlarının kuvvetlendirilmesi,
v. Çocuk yaşta çalışmanın önlenmesidir.

Protokolde belirtilen beş hedef içerisinden "*sosyal yardımlar ile istihdam bağlantının etkinleştirilmesi*" hedefine yönelik ASPB ve ÇSPB'ye verilen görev ve yükümlülükler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

2.3.3.2.1 ASPB'nin Görev ve Yükümlülükleri

i. Sosyal yardım başvurusunda bulunan, sosyal yardım alan ve ASDD'lerin yaptığı saha incelemeleri neticesinde belirlenen kişiler içerisinde İŞKUR'un belirlediği *çalışabilirlik* kıstaslarına uyan kişileri İŞKUR'a yönlendirilmek.
ii. İŞKUR'a yönlendirilen bu kişiler arasından sosyal yardım alanların ve ASDD'lerin saha çalışmalarında tespit ettiği, acilen işe yerleştirilmesi gereken kişilerin durumlarıyla ilgili bilgileri İŞKUR'un görebilmesini sağlamak.
iii. Sosyal yardımlardan yararlanan bireylerin en kısa zamanda bir işe yerleştirilmelerini sağlayacak şekilde sosyal yardım sistemini düzenlemek.
iv. Aile odaklı bir sosyal koruma sistemi geliştirilerek kayıtlı istihdam konusunda farkındalık oluşturmak.
v. Çalışabilir nitelikteki yoksul bireylere ödenen nakdi yardımları, çalışmayı özendirecek biçimde yeniden düzenlemek.
vi. İlgili STK'ler ile işbirliği içerisinde, çalışabilir nitelikteki sosyal yardım yararlanıcılarını çalışmaya yönlendirecek programları geliştirmek.
vii. Halihazırda çalışmakta olan yoksul bireyleri ve yoksulluk riski altında olan haneleri de kapsayacak şekilde sosyal yardım sistemini yapılandırmak.
viii. Hanede çalışabilir durumdaki bireylere, İŞKUR hizmetlerinden yararlanmasına yönelik bilinçlendirmede bulunmak.

2.3.3.2.2 ÇSGB'nin Görev ve Yükümlülükleri

i. SYDV'lere yardım başvurusunda bulunan ve yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilecek bireyler ile ASDD'lerce yapılan saha çalışmaları sonucunda tespit edilen çalışabilecek bireylere danışmanlık ve rehberlik hizmeti vermek.
ii. SYDV'lerce İŞKUR'a yönlendirilen kişiler arasından sosyal yardım alanları ve ASDD'lerin saha çalışmaları neticesinde acil olarak İMD'lere yönlendirilen kişileri, kendilerine uygun açık işler ile iş ve meslek

eğitimlerine ve toplum yararına programlarına öncelikli olarak yönlendirmek ve bu kişilere danışmanlık hizmeti sağlamak.

iii. Sosyal yardım faydalanıcılarını, kayıtlı istihdam edilme konusunda bilinçlendirmek.

iv. SYDV'lerin ve ASDD'lerin İŞKUR'a yönlendirecekleri sosyal yardım yararlanıcılarının çalışabilir nitelikte olup olmadıklarını belirlemede kullanılacak kriterleri geliştirmek.

v. SYDV'ler tarafından İŞKUR'a yönlendirilen, çalışabilir nitelikteki sosyal yardım yararlanıcılarına yapılan hizmetlere ait istatistiksel verilerin ASPB tarafından görülebilmesini sağlamak.

vi. İŞKUR hizmetlerine ilişkin, ASDD'lere ve ASPB uzmanlarına danışmanlık ve temel eğitim hususunda destek vermek.

vii. Genelde alt gelir grubundaki bireylerin çalıştığı ve kayıtdışılığın daha fazla olduğu küçük ölçekli işletmelere dair kayıtlı istihdamı teşvik edecek önlemleri almak.

Yapılan işbirliği protokolünde taraflara ayrı ayrı verilen görev ve yükümlülüklerin dışında ortak görev ve yükümlülükler de verilmiştir, bunlardan sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesine ilişkin olanları ise şu şekilde sıralanabilir:

i. Söz konusu protokole taraf olan iki bakanlık arasında veri paylaşımını ve düzenli veri akışını sağlamak.

ii. İMD'ler ve ASDD'lere verilecek eğitimlerde işbirliği yapmak ve bunların birbirleri ile koordineli şekilde çalışmalarını sağlamak.

iii. İMD'ler ve ASDD'lerin aileler ile ilgili görüşlerini paylaşabilecekleri sistem hazırlamak.

iv. ASDD'ler tarafından saha çalışmalarında kullanılacak olan sosyal inceleme formlarını e-İŞKUR sistemine entegre edilebilecek şekilde düzenlemek.

v. Sosyal Hizmet Merkezlerinin "*İŞKUR Hizmet Noktası*" olarak yetkilendirilmesini sağlamak.

ASPB ve ÇSGB arasında imzalanan işbirliği protokolü, taraflara verdiği görev ve sorumluluklar ile diğer hedeflerinin yanı sıra sosyal yardım sistemi ile istihdam

hizmetleri arasındaki bağlantının kuvvetlendirilmesi hedefine de ulaşmayı amaçlamaktadır.

2.3.3.3 Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünün 14.04.2014 Tarihli Genelgesi

Sosyal yardım faydalanıcılarının üretken duruma geçirilip işgücü piyasasına kazandırılması, çeşitli sosyal yardım uygulamalarıyla istihdama özendirilmesi ve SYDV'den bir personelin "*Geçici İstihdam Görevlisi*" olarak çalıştırılması hususunda SYDT Fonu Kurulunca 13.02.2014 tarihli ve 2014/1 sayılı bir karar alınmıştır. Bu karar doğrultusunda ASPB'ye bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 14 Nisan 2019 tarihinde 973 SYDV'ye "*Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar*" konulu bir genelgeye göndermiştir. Söz konusu genelgede yer alan ve yedi başlıkta belirtilen usul ve esaslar özetle aşağıdaki gibi listelenebilir:

i. Geçici İstihdam Görevlisi

Geçici istihdam görevlisi olarak, SYDV personeli içerisinden Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünce verilen eğitime katılmış olan bir Sosyal Yardım ve İnceleme Görevlisi ya da Büro Görevlisi belirlenecektir.

ii. Geçici İstihdam Görevlisinin Görevleri

Çalışabilir durumda olduğuna karar verilen bireylerin İŞKUR portalına; kayıtlarını yapmak, özgeçmişlerini oluşturmak, uygun açık işleri sorgulayıp bu açık işlere yönlendirmek, iş başvuruları yapmalarını sağlayıp bu başvuruları takip etmek, İşsizlik Sigortası başvuru dilekçesini sisteme kaydetmek, iş ve meslek danışmanlığı randevularını yapmak, mesleki eğitim kurslarına ve toplum yararına programlara yönlendirmek, geçici istihdam görevlilerinin başlıca görevleridir. Ayrıca, 2022 sayılı Kanun'a dayanarak %40-69 arası Engelli Aylığı başvurusunda bulunan bireylerin İŞKUR'a kaydını yapmak ve bu kişileri uygun açık işlere yönlendirmek de geçici istihdam görevlilerinin görevlerindendir.

iii. İstihdamı Teşvik Yardımları

İş görüşmesine yönlendirilen bireyin, görüşmeye gitmesi ve işe kabul edilmesi halinde gerekli olan sağlık raporu, fotoğraf, yol parası gibi masraflar için, bir yıl içinde en fazla 3 defa olmak üzere "*İşe Yönlendirme Yardımı*" yapılır. İşe yönlendirilen bireylerin işe başlaması durumunda, aynı yıl içinde bir kere olmak üzere, aylık brüt asgari ücretin 1/3'lük miktarı, "*İşe Başlama Yardımı*" olarak ödenir. Düzenli olarak işe devam edenlere; gıda, eğitim ve kömür yardımları konusunda öncelik sağlanır.

Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımlarından yararlanan bireyler, gerek kendi gayretleri ile gerek Geçici İstihdam Görevlisi aracılığı ile işe yerleşmeleri durumunda, 3 yıl içinde ve toplamda 12 ay olacak şekilde Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları almaya devam ederler. Hanedeki kişi başına düşen gelirin, aylık net asgari ücretin 1/3'ünün üzerine çıktığı tespit edilen bireylerin Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları kesilir.

iv. Müeyyide

Sosyal yardımlardan yararlanan bireylerin, haklı bir sebep olmaksızın önerilen istihdam hizmetlerine katılmaması durumunda, ayni yardımlar ve düzenli merkezi yardımlar dışında, bu bireylere Mütevelli Heyeti tarafından herhangi bir nakit yardımı yapılmaz.

v. İş Akışı

Bütünleşik Sistemde yer alan "*İstihdam Görevleri*" isimli listeye, gelir testi sonucu G0 (aylık brüt asgari ücretin üçte birinden az gelire sahip olmak) kararı verilen ve çalışan bireyin olmadığı hanelerde bulunan 18-45 yaş arası engelli maaşı almayan bireyler eklenir. Bu listede yer alan bireyler, en dezavantajlı hanelere öncelik tanınarak SYDV'lere görüşme için davet edilir. Yapılan görüşmeler neticesinde, *çalışabilir* olduğuna karar kılınan bireyler, her hane içerisinden 18-45 yaş arası sadece bir kişi olmak üzere, İŞKUR sistemine kaydedilir, kaydı olanların ise gerekli güncellemeleri yapılır ve kişinin özgeçmişi oluşturulur. Kaydı yapılan bireye uygun açık işler sorgulanıp, birey bulunan uygun işlere yönlendirilir ve

İŞKUR portalından Bütünleşik Sisteme bireyin işe yönlendirildiği bilgisi otomatik olarak gönderilir. İşe yönlendirilme bilgisi Bütünleşik Sisteme iletilen bireye "*İşe Yönlendirme Yardımı*" yapılır. Birey işe başladığında, SGK kayıtlarının kontrolü ile işe başladığı tespit edilir ve bireye "*İşe Başlama Yardımı*" verilir. Bütünleşik Sistem'de işe başladığı bilgisi tespit edilmeyen bireyler için açık iş sorgulama süreci devam eder. İŞKUR sistemindeki açık işler için yeterli donanımı bulunmayan bireyler, sistemde yer alan uygun mesleki kurslara yönlendirilir. İŞKUR sistemine kaydı yapılan bireye, otomatik olarak bir İMD atanır ve bu İMD, Geçici İstihdam Görevlisi ile işbirliği içerisinde çalışır.

vi. Çalışabilirlik Kriterleri

Bir bireyin çalışabilir nitelikte olduğuna karar verilebilmesi için aşağıdaki özellikleri taşımaması gerekmektedir:

- Bedenen çalışmaya uygun olmama (çalışamayacak şekilde engellilik, kronik hastalık vb. durumlar),
- Hanesinde bulunan bakıma muhtaç bireyler için kendisinden başka bakım hizmeti verecek birinin olmaması,
- İkamet ettiği yerin, işyerlerine günlük ulaşım konusunda uygun uzaklıkta olmaması,
- Geçici İstihdam Görevlisi ile yapılan görüşme sonucunda çalışmaya engel olacak başka bir durumun olmaması.

vii. Diğer Hususlar

Geçici İstihdam Görevlileri, yalnızca "*İstihdam Görevleri*" listesinde bulunan bireylere hizmet verir. Söz konusu protokolde belirtilen usul ve esaslar dışındaki işlemler, Mütevelli Heyeti tarafından oluşturulacak "*İlke Kararı*" çerçevesinde yürütülür. Bir Vali yardımcısı başkanlığında, üç ayda bir olmak üzere, ilde bulunan tüm SYDV Müdürleri ile Çalışma ve İş Kurumu İl ve Hizmet Merkezi Müdürlerinin katıldığı toplantılar yapılıp, tutanak tutulur.

Netice itibarıyla, sosyal yardımların istihdam ile bağlantısının etkinleştirilmesine yönelik usul ve esasları belirtmek amacıyla, Sosyal Yardımlar

Genel Müdürlüğünün, ülke genelinde tüm il ve ilçe SYDV'lere dağıttığı genelgede geçici istihdam görevlilerinin görevleri, yaptıkları işin süreci ve uygulanacak belirli kıstaslar yer almaktadır.

2.3.3.4 İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı Eylem Planı

Öncelikli Dönüşüm Programları kapsamında Ekonomi Koordinasyon Kurulunda görüşülen "*İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı*", 16.02.2015 tarihli ve 2015/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla yayınlanmıştır. İşsizlerin, kayıtdışı çalışanların, işgücüne dahil olmayan kadınların ve işverenlerin hedef kitlesi olarak belirlendiği bu program, bir tanesi de sosyal yardım ile istihdam bağlantısının güçlendirilmesi olan dört temel amaç üzerine hazırlanmıştır. ÇSGB koordinatörlüğünde hazırlanan söz konusu programda, sosyal yardım ile istihdam bağlantısının güçlendirilmesi kapsamındaki sorumlu kuruluş İŞKUR olarak belirlenmiştir.

İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı eylem planında yer alan ve sosyal yardım ile istihdam bağlantısının güçlendirilmesi amacıyla oluşturulan üç ana politika ve bu politikaların içerdikleri ara eylem planları aşağıdaki gibidir:

i. Sosyal Yardım Sistemi-İŞKUR İşbirliğinin Güçlendirilmesi

İŞKUR Bilgi Sistemi ve SYDV'lerin kullandığı Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sisteminin entegrasyonu ile Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı Bilgi Sistemi geliştirilecektir. Bütün SYDV'lerde "*İŞKUR Hizmet Noktası*" oluşturulacak ve sosyal yardım alan ya da sosyal yardım başvurusu yapan her haneden bir birey, buradan İŞKUR sistemine kaydedilecektir. İŞKUR Hizmet Noktasının işlerliği için, SYDV'lerde İŞKUR hizmetleri ve portalı hakkında teknik ve uygulamaya yönelik eğitimler verilecektir.

ii. Çalışabilir Nitelikteki Sosyal Yardım Faydalanıcılarının Uygun Eğitime ve Uygun İşe Yönlendirilmesi

İŞKUR sistemine kaydedilen çalışabilir durumdaki sosyal yardım yararlanıcılarına; sağlık güvencesi, aktif işgücü programları ve uygun açık işler hakkında bilgi ve danışmanlık hizmeti verilecektir. Bu bireyler, öncelikli olarak özel

ya da (varsa) kamu sektöründe bulunan açık işlere; işgücünde tercih edilmelerini artırmak için aktif işgücü programlarına ve eğer uygun iş bulunamaz ya da aktif işgücü programlarından birine yerleştirilemezse de toplum yararına programlarına yönlendirilecektir.

iii. Çalışabilir Nitelikte Olanların Sosyal Yardım Sahipliğinin İŞKUR Aracılığı ile Belirlenmesi

İŞKUR sistemine kaydedilen çalışabilir durumdaki sosyal yardım yararlanıcılarına; iş görüşmesine gitmesi, işe yerleşmesi veya işe devam etmesi durumlarında ve belli koşullar içerisinde aldıkları sosyal yardımların bir kısmı verilemeye devam edecek ve ilave yardımlar yapılacaktır. İşsizlik Ödeneği yardımı sona eren ve iş aramaya devam eden bireylere işsizlik yardımı hizmeti sağlanacaktır. Geçerli bir sebebi olmadığı halde önerilen işleri kabul etmeyen ve aktif işgücü programlarına katılmayanlara yapılan sosyal yardımlar kademeli olarak azaltılacaktır. Çalışabilir durumdaki sosyal yardım yararlanıcılarını istihdam eden özel sektör işverenlerine, belirli koşullar çerçevesinde, istihdam ettikleri sosyal yardım yararlanıcılarının SGK işveren payının tamamının ödenmesi yönünde yasal düzenlemeler yapılacaktır.

Özetlenecek olursa, belirlenen politikalar göz önüne alındığında, "*İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı*" ile İŞKUR ve sosyal yardım sistemi arasındaki işbirliği artırılarak, sosyal yardımların istihdam ile bağlantısının güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

2.3.3.5 Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik

22 Haziran 2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan ve 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe giren "*Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik*", 3294 sayılı SYDT Kanununun Ek 5 inci maddesinin 9 uncu fıkrasına istinaden ASPB tarafından hazırlanmıştır. Söz konusu yönetmelik, SYDV'lerden nakdi düzenli yardım alan bireylerin istihdam edilmesi durumunda verilecek sigorta prim desteği ve sosyal yardım yararlanıcılarından çalışabilir olanların uygun işe veya uygun mesleki eğitime yönlendirilmesi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur. Bu kapsamda, yönetmelik, sigorta prim desteğinden yararlanma

şartlarını ve bu desteğin uygulanmasına ilişkin usulleri; sosyal yardım yararlanıcılarının yönlendirilmesi ve müeyyide usullerini; desteğin uygulanmayacağı halleri ve diğer hükümleri içermektedir.

2.3.3.5.1 Sigorta Desteğinden Yararlanmanın Şartları

Sosyal yardımlardan yararlanan ve sigorta desteği kapsamında sigortalı olarak bildirilecek kişi için aranan şartlar şu şekildedir:

i. İşe başlanan tarihin son bir yıl öncesinde düzenli nakdi yardımlardan en az bir kere faydalananların ikamet ettiği hanede yaşamak,
ii. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Madde 60'ın birinci fıkrasının (c/1) alt bendi kapsamında bulunmak,
iii. İşsiz olarak İŞKUR'a kayıtlı olmak,
iv. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Madde 4'ün birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında, 26.04.2016 tarihi ve sonrasında özel sektörde işe alınmış olmak.

Sosyal yardım yararlanıcılarını istihdam eden ve sigorta desteğinden faydalanacak iş yeri için aranan şartlar ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

i. Özel sektör iş verenine ait bir iş yeri olması,
ii. Sigortalı bireyin işe alınma yılından bir önceki takvim yılında çalıştığı işyerinden SGK'ye bildirilmiş olan prim ve hizmet belgelerinde ya da SGK tarafından belirlenmiş olan diğer bildirim yöntemlerinde kayıtlı olan sigortalı sayısının ortalamasına ek olarak istihdam edilmesi,
iii. Aylık prim ve hizmet belgelerinin SGK'ye yasal süresi içinde verilmesi,
iv. Yasal süresi içinde, tahakkuk eden primlerin ödenmesi,
v. Yasal süresi içinde ödenmemiş işsizlik sigorta primi, sigorta primi, gecikme zammı ve idari para cezası ile bu cezalara ilişkin gecikme cezası borçlarının bulunmaması,
vi. İstihdam ettiği bireyleri sigortalı olarak bildirmediğine dair tespitin olmaması.

Sigorta primi desteğinin uygulanma süresi, sigortalının işe başlama tarihinden itibaren bir yıl olup; sigorta priminin işveren hissesine ait tutarın tümü Bakanlık

tarafından ödenir. Bir senelik destek süresi tamamlanmadan çalıştığı işyerinden ayrılan sigortalının, aynı işyerinde ya da aynı işverenin başka bir işyerinde veyahut başka bir işverenin işyerinde tekrar işe başlaması halinde, söz konusu yönetmeliğin belirlediği şartların sağlanması şartı ile, kalan teşvik süresi kadar, sonradan işe başladığı yerlerde desteğe devam edilir.

İşverenin, istihdam ettiği bireyleri sigortalı olarak bildirmediği tespit edilirse, bu işverene bir yıl süre ile prim desteği sağlanmaz. Yersiz bir şekilde destekten faydalanan işverenden, durumun tespit edilmesi halinde, yararlandığı destek tutarı, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 89 uncu maddesi gereğince gecikme zammı ve gecikme cezası ile birlikte SGK tarafından tahsil edilir.

2.3.3.5.2 İŞKUR'a Kaydı Yapılacak Kişiler, Yönlendirme ve Müeyyide Koşulları

Düzenli nakdi sosyal yardımlardan son bir yıl içerisinde en az bir kere faydalananların ikamet ettiği hanede olan, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Madde 60'ın birinci fıkrasının (c/1) alt bendi kapsamında bulunan, 01.07.1976 tarihli 2022 sayılı Kanun kapsamında aylık almayan, 24.05.1983 tarihli 2828 sayılı Kanunun ek 7 inci maddesi kapsamında engellilerin evde bakımı için ödenen sosyal yardımlardan almayan ve 18-55 yaş arasında olan bireyler *çalışabilir* olarak kabul edilir. Çalışabilir olarak nitelendirilen bireyler, Bütünleşik Sistem üzerinden Vakıflarca İŞKUR'a kaydedilir.

Çalışabilir durumda olan ve İŞKUR'a kaydedilen sosyal yardım yararlanıcıları, İŞKUR tarafından kendilerine uygun işlere, mesleki eğitimlere ya da diğer aktif işgücü programlarına yönlendirilir. Kişiye önerilecek iş, mesleki eğitim ya da diğer aktif işgücü programları, büyükşehir belediyeleri için en çok iki şehir içi toplu taşıma aracı ya da işyeri servisi ile ulaşım sağlanabilen il sınırı; ilçe belediyesi için ilçe sınırı dahilinde bulunur. Kişinin arzusuna göre farklı ilçe ya da illerde istihdam edilebilir.

Çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcısı kadınların, bakmakla yükümlü olduğu ilkokul çağındaki ya da daha küçük yaştaki çocuğunun/çocuklarının olması veyahut çalışabilir nitelikteki sosyal yardım yararlanıcısının, sürekli hastalık hali ya da çalışmasına mâni olacak mazeretlerinin Vakıflarca tespit edilmesi

durumunda, bu tespit Vakıf tarafından kayıt edilip, söz konusu birey çalışamaz olarak kabul edilir ve İŞKUR sistemine kaydedilmez. İŞKUR tarafından önerilen işi, mesleki eğitimi ya da diğer aktif işgücü programlarını haklı bir neden olmaksızın üçüncü defa kabul etmeyen bireylerin yararlandıkları düzenli nakdi yardımlar, durumun Bütünleşik Sistem'e İŞKUR sistemi üzerinden bildirilmesini takip eden aybaşından itibaren bir yıl süre ile kesilir.

Sosyal yardım sistemi ile istihdam hizmetleri arasındaki bağlantının kurulması, etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik alınan kararlar şu şekilde özetlenebilir; çalışabilir nitelikte olduğu kabul edilen sosyal yardım yararlanıcıları, Vakıflar tarafından İŞKUR sistemine işsiz olarak kaydedilir; İŞKUR, bu kişiyi uygun iş, mesleki eğitim ve diğer aktif işgücü programlarına yönlendirir; işe başlayan ya da aktif işgücü programlarına katılım sağlayan kişilere sosyal yardım desteği belli bir süre devam eder; bu kişilerin özel sektörlerde işe başlaması halinde işverene sigorta primi desteği verilir.

2.3.4 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Yönünde Yapılan Uygulamalar

Ekonomi Koordinasyon Kurulu'nun, sosyal koruma ve istihdam bağlantısını güçlendirmek amacıyla 2010 yılında aldığı kararla, İŞKUR ile sosyal yardım kuruluşları arasında çeşitli protokoller gerçekleşmiştir. Yapılan bu protokollerin getirisi olarak 31 Aralık 2011 itibarıyla 1125 sosyal yardım vakfında İŞKUR kayıt büroları oluşturulmuştur (İŞKUR, 2012: 24). Yardım alan ya da yardım talebinde bulunan bireylerin istihdamı ile ilgilenmesi amacıyla, sosyal yardım vakıflarının görevlendirdiği geçici istihdam görevlilerine, İŞKUR portalının kullanımı ve iş arayan kaydının yapılması hususunda İŞKUR tarafından yetki ve eğitim verilmiştir (İŞKUR, 2017: 41).

Sosyal yardım alan bireylerin, hayatlarını yardım almadan da idame ettirebilecekleri bir pozisyona ulaşabilmeleri için yardım alan kişilerin, meslek edindirme faaliyetleri kapsamında kurslara/programlara katılması İŞKUR tarafından sağlanmaktadır. İŞKUR'un belirlediği çalışabilirlik kriterlerine uygun olan sosyal yardım yararlanıcıları, SYDV'lerce İŞKUR'a bildirilmekte ve nitelikleri belirlenen

bu bireyler, niteliklerine uygun meslek ve iş eğitimlerine ve aktif işgücü programlarına İŞKUR tarafından yönlendirilmektedir.

İş Kulüpleri projesi ile İŞKUR, istihdam edilme konusunda nispeten dezavantajlı gruplara (kadınlar, gençler, sosyal yardım alanlar, madde bağımlıları, göçmenler vb.) iş bulmaları konusunda motivasyon sağlayacak ve yöntem gösterecek faaliyetlerde bulunmaktadır. İstanbul'da 5 ilçede, Ankara, İzmir, Bursa, Trabzon, Samsun, Sakarya, Hatay, Denizli, Çanakkale, Antalya, Kayseri, Mersin, Aydın, Yalova, Adana, Konya, Eskişehir, Burdur, Isparta, Kırıkkale, Diyarbakır, Elazığ, Zonguldak, Sivas, Adıyaman, Van, Erzurum, Edirne, Mardin, Yozgat ve Manisa'da olmak üzere Türkiye genelinde toplam 37 birimde İş Kulübü çalışmaları sürmektedir. Bu kulüplerde İş ve Meslek danışmanları, çalışmak isteyen herkes için uygun bir işin olduğunu ve o işe girmek için bireyin ne yapması gerektiğini, tecrübeli olmayanların da iş sahibi olabileceğini, nasıl etkili bir özgeçmiş hazırlanabileceğini ve iş görüşmelerinde yapılması mühim olan detayları kendilerine yönlendirilen işsizlere aktarmaktadır.

Sosyal yardım ve istihdam bağlantısı kapsamında İŞKUR'un uyguladığı faaliyetler sonucu işe yerleştirilen sosyal yardım yararlanıcılarının sayısı yıllara göre Tablo 2-6'da gösterilmiştir.

Tablo 2-6 İŞKUR Tarafından İşe Yerleştirilen Sosyal Yardım Faydalanıcılarının Sayısı (Yıllık)

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
İşe Başlayan Kişi Sayısı	3.876	9.253	10.652	29.925	11.554	3.725	5.932	**74.917**

Kaynak: İŞKUR, 2017.

Tablo 2-6'da görüldüğü üzere, 2011-2017 yılları arasında işe yerleştirilen kişi sayısı yıllık yaklaşık 30 bin ile en çok 2014 yılında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte; İŞKUR tarafından yayınlanan yıllık faaliyet raporlarından elde edilen verilere göre, sosyal yardım alıp çalışabilir durumda olan ve İŞKUR sistemine kaydedilen bireylerin işe yerleştirilme oranı 2013 yılında %10, 2014 yılında %11, 2015, 2016 ve 2017 yıllarında ise %12 civarındadır. Sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki

bireylerin istihdama kazandırılması yönünde yapılan çalışmaların sonucunda, 2010 yılından itibaren 2017 yılı sonuna kadar, yaklaşık 75 bin kişinin istihdamı sağlanmıştır.

İŞKUR'un yayınladığı faaliyet raporuna göre, sosyal yardım-istihdam bağlantısı kapsamında ilk adımın atıldığı 2010 yılında 8430 kişi sosyal yardım kurumları tarafından İŞKUR sistemine kaydedilmiş ve bunlardan 1240'ı sosyal yardım kurumları bünyesinde bulunan İŞKUR kayıt bürolarından İŞKUR'a iş, kurs veya işsizlik ödeneği başvurusunda bulunmuştur (İŞKUR, 2010, 25).

Tablo 2-7 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısına Yönelik İŞKUR Faaliyetleri

İŞKUR İstihdam Faaliyetleri	Kişi Sayısı
İŞKUR'a Kaydedilen / Güncellenen	618.967
İşe Yönlendirilen	287.030
İşe Yerleştirilen	74.917
Mesleki Eğitime Yönlendirilen	106.960
Mesleki Eğitime Katılan	32.179

Kaynak: İŞKUR, 2017.

2011 yılından 2017 yılının sonuna kadar geçen süre içerisinde, sosyal yardım-istihdam bağlantısının güçlendirilmesi yönünde atılan adımların sonuçları, faaliyet bazında Tablo 2-7'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, bu yıllar içerisinde İŞKUR'a kaydedilen ya da kaydı güncellenen toplam 620 bine yakın sosyal yardım alıcısının %46'sı işe yönlendirilmiş ve işe yönlendirilenlerin %26'sı bir işte istihdam edilmeye başlamıştır. Yine bu süreler içerisinde İŞKUR tarafından mesleki eğitime yönlendirilen 107 bine yakın sosyal yardım yararlanıcısından 32.179'u bu eğitimlere katılmıştır. Ulusal İstihdam Stratejisi tarafından yayınlanan "6. İzleme ve Değerlendirme Kurulu Toplantısı Raporu"na göre, şiddet önleme ve izleme merkezleri ve kadın konukevi hizmetlerinden faydalanan yaklaşık 2000 kadın "İş'te Anne Projesi" çerçevesinde aktif işgücü programlarına yönlendirilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3 SOSYAL YARDIMLAR VE İSTİHDAM ARASINDAKİ İLİŞKİNİN TÜRKİYE İÇİN AMPİRİK ANALİZİ

Sosyal yardım alan kişilerin, yardımlarla geçinmeyi bir alışkanlık haline getirerek, iş aramaktan veya bir işte çalışmaktan vazgeçtiği yönünde yapılan eleştirilerden yola çıkılarak; sosyal yardımların, yardım alan kişilerin emek arzı üzerinde bir etkisinin olup olmadığı ve istihdam ile arasında ne yönde bir ilişkinin bulunduğunu tespit etmek amacıyla bu bölümde Türkiye için bir ampirik analiz yapılmıştır.

Konu ile ilgili yapılan literatür taraması, çalışmaların birçoğunun saha araştırması ve anket tekniği kullanılarak yapıldığını göstermektedir. Bu çalışmada ise konuya farklı ve makroekonomik açıdan bakılmak istendiği için saha araştırması ve anket tekniğinden elde edilecek veriler yerine makroekonomik veriler tercih edilmiştir. Ele alınan dört farklı değişken ile VAR analizi, Granger ve Toda-Yamamoto nedensellik testleri yapılmıştır.

Genel bütçe içinde sosyal yardımları yansıtan harcama kalemi olması nedeniyle *hane halkına yapılan transfer harcamaları*; istihdam boyutu açısından ise işgücündeki değişimleri görmek için *işgücüne dahil olmayan nüfus*, *işgücüne katılım oranı* ve *işsizlik oranı* değişken olarak kullanılmıştır. Hane halkına yapılan transfer harcamalarına ait veriler Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün resmî web sitesinden; işgücüne katılım oranı, işsizlik oranı ve işgücüne dahil olmayan nüfus verileri ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) resmî web sitesinden alınmıştır.

Çalışmada kullanılacak veri seti 2005 yılı ocak ayı ile 2018 yılı aralık ayı dönemlerini içermekte ve her bir değişken 168 gözlemden (aylık veri) oluşmaktadır.

Verilerin incelendiği dönem, Türkiye'de yaşanan 2001 krizinin etkilerinin azaldığı ve tek partinin iktidar olduğu hükümetin istikrarlı politikalar uygulamaya başladığı bir dönem ile günümüze kadar olan dönemi kapsamaktadır. Çalışmada yapılan analizler ve testler, "*EViews 9*" paket programı ile uygulanmıştır.

3.1 LİTERATÜR TARAMASI

Sosyal yardımların istihdam, işgücü, emek arzı ve işsizlik ile ilişkisine yönelik yapılan çalışmaların çoğunda anket verilerinin kullanıldığı görülmektedir. Konu ile ilgili literatür taraması yapıldığında bulunan temel bazı çalışmalar aşağıda sıralanmıştır:

Hilary W. Hoynes (1993), "*Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation Under AFDC-UP*" isimli çalışmasında, eşlerin emek arzı kararlarının herhangi bir işte çalışmama, yarı zamanlı (part-time) çalışma veya tam zamanlı çalışma tercihlerinden biri olduğunu varsayarak, vergiler ile transfer programlarını bütçe kısıtları ile modellemiştir. En çok benzerlik (maximum likelihood) yöntemi kullanarak parametre tahmini yapmış ve kendilerine bağımlı yaşayan çocukları olan işsiz ebeveynlere verilen yardımların (AFDC-UP), iki ebeveynli ailelerin emek arzını ve refah katılımını yüksek oranda etkilediği sonucuna ulaşmıştır. AFDC-UP programının tahmini caydırıcı etkileri, erkekler için ayda yaklaşık 47 saat ve eşleri için ayda 32 saattir.

Ersin Biçer (2009), "*Yoksullukla Mücadelede Proje Destekleri ve Proje Desteklerinin Zaman Serisi Olarak Modellenmesi*" adlı çalışmasında, yoksullukla mücadele kapsamında uygulanan proje desteklerinin zamanla nasıl bir gidişata sahip olacağını, etkin bir kaynak dağılımı ve uygulanacak politikaların planlanması açısından büyük önem taşıması nedeniyle ARIMA(1,0,1) modeli kullanarak zaman serileri yöntemiyle tahmin etmiştir. Analiz, Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) ile başlayan ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) ile devam ettirilen Proje Desteklerinden 2003-2008 yılları arasında kabul edilen ve başvuru tarihi sistemde kayıtlı olan 13.724 proje ile yapılmıştır. Proje desteklerinden yararlananlar alt başlıklara ayrıldığında birinci sırayı %84,9 oranı ile *gelir getirici projelerin*, ikinci sırayı ise %10,12 oranı ile *sosyal hizmet projelerinin* aldığı

gözlemlenmiştir. Gelir getirici projelerin yoğunluğunun daha çok olması, istihdama olan katkılar, ödenen vergiler ve yapılan üretim ile bu projelerin ekonomiye katkısının çok olduğu ve verilen desteklerin fon olarak geri döneceği sonucunu göstermektedir.

V. Amarante, M. Manacorda, A. Vigorito ve M. Zerpa (2011), "*Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*" adlı çalışmalarında, Uruguay'ın Nisan 2005 ve Aralık 2007 tarihleri arasında geçici olarak uyguladığı sosyal yardım programı PANES'in işgücü piyasasına etkilerini incelemişlerdir. Veriler, PANES döneminin sonuna doğru erkeklerin kazancında önemli bir düşüş yaşandığını; kadınlarda ise etkinin daha küçük olduğunu göstermiştir. Erkeklerde etkinin kalıcılığından ve muhtemel nedeninin ise PANES yararlanıcılarının işgücüne teşvikini sağlayacak reformların olmamasından bahsedilmiştir. Ayrıca PANES programının olumsuz etkilerinin, programın bitiminden iki yıl sonra bile devam ettiği belirtilmiştir.

Yiğit Aydın (2012), "*Türkiye'de Sosyal Yardımların Emek Arzı Üzerindeki Etkileri*" isimli çalışmasında anket tekniği kullanarak "*Hane Halkı Bütçe Anketi*" yapmış ve sosyal yardımların, kentte yaşayan kadınların emek arzı üzerinde olumsuz yönde, kırda yaşayan kadınların emek arzı üzerinde ise olumlu yönde etki oluşturduğunu tespit etmiştir. Bu bulgulara ek olarak, sosyal yardımların kentte ve kırda yaşayan erkekler üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığını gözlemlemiştir.

Mariano Bosch ve Marco Manacorda (2012), "*Social Policies and Labor Market Outcomes in Latin America and the Caribbean: A Review of the Existing Evidence*" adlı çalışmalarında, mevcut ampirik sonuçları incelemişler ve sonuçları analiz etmişlerdir. Sonuçlara göre, sosyal yardımın programlarına katılımın çalışma saatleri üzerindeki tahmini etkileri genellikle küçük ve istatistiksel olarak önemsizdir. Ayrıca bazı koşullu nakit transfer programlarının, nüfus içindeki kayıtlı işçilerin oranını azalttığı ve yaşlılarda sosyal emekli maaşlarının işgücü arzına olumsuz etki ettiği tespit edilmiştir.

Neslihan Arslan (2014), Sivas iline ait yaptığı alan çalışmasında sosyal yardım alanların %37,1'inin herhangi bir işte çalışmadığını, %48,6'sının düzensiz/mevsimlik

bir işte çalıştığını ve %14,3'ünün ise düzenli bir işte çalıştığını tespit etmiştir. Yüz yüze görüşme tekniği ile yapılan bu çalışmada, bir sosyal yardım alıcısının, yaz dönemlerinde düzensiz bir işte çalışarak gelir elde ettiğini ve 8 yıldır da farklı iki kurumdan yardım aldığını belirtmesi, sosyal yardımlara olan bağımlılık eğilimini göstermiştir. Ayrıca görüşmelerin yapıldığı çoğu bireyin çalışmasına engel olacak herhangi bir sağlık sorununun bulunmadığı gözlenmiştir. Çalışmanın sonucu göstermiştir ki, sosyal yardım alan bireylerin çoğunluğu düzenli bir çalışmaya sahip değildir ve yapılan yardımlara olan bağımlılık eğilimleri de artmıştır.

Armando Barrientos ve Alma Kudebayeva (2015), "*Social Transfers and Women's Labour Supply in Kyrgyzstan*" isimli çalışmalarında, Kırgızistan'da Yaşam anketinden elde edilen verileri kullanarak, sosyal transferlerin, kadınların işgücü arzı kararlarına ve doğum yapma aralığına etki edip etmediğini incelemişlerdir. Kadınların işgücü arzı kararları ile sosyal yardım transferleri arasındaki ilişkinin yıllar içinde önemli ölçüde zayıf olduğu tespit edilmiştir. Panel tahminleri, kadınların emek arzı ile sosyal yardım transferleri arasında var olan korelasyonun daha kesin ve daha zayıf olduğunu ve emekli aylığı transferleri ile kadınların işgücü arzı kararları arasında daha sağlam ve önemli bir ilişki olduğunu göstermiştir.

Yaşar Aksanyar (2015), "*Sosyal Yardımda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Şartlı Sosyal Yardım: Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Programı 2014 Yılı Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma*" adlı çalışmasında, 405 kişi ile nicel, 137 kişi ile de nitel araştırma yapmıştır. Anket yöntemi ile yapılan nicel araştırmada, beş farklı hipotez test edilmiş ve sırasıyla (H_1) çalışma şartına bağlı sosyal yardım uygulamalarının il ve ilçelerin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermesi gerektiği; (H_2) yoksullukla mücadele ve sosyal yardım hizmetinde bulunan bireylerin pozisyonu, yapılan sosyal yardım uygulamalarının alacağı yönü önemli derecede etkilediği; (H_3) hem klasik hem de şartlı sosyal yardım hizmetlerinin farklı coğrafi bölgelerde farklı yaklaşım ve yöntemlerle uygulanması gerektiği; (H_4) yoksullukla mücadele ve sosyal yardımlara dair algıların, çalışma şartına bağlı sosyal yardımların geliştirilmesi konusundaki algıları baskıladığı; (H_5) çalışma şartına bağlı sosyal yardım uygulamalarının, katkı sağladığı kabul edilmekte ancak doğru planlama yapılmadığı takdirde yeni sorunlara neden olabileceği hipotezleri kabul edilmiştir. Yüz yüze, bilgisayar tabanlı görüntülü ve sesli görüşme

ya da telefonla görüşme tekniği ile yapılan nitel araştırmada ise şu sonuçlara varılmıştır: Katılımcıların %95'i tarafından İŞKUR'un istihdam ettirme ve işsizliği azaltma yönündeki çalışmalarını yoksullara pozitif ayrımcılık yaparak uygulamaları gerektiği belirtilmiş; katılımcıların tamamı tarafından "hakikaten muhtaç durumda olan kişiler kendileri için uygun işlere yönlendirildiklerinde başladıkları işlerde kalıcı olacaklar" yargısı kabul edilmiş ve %74 oranında ise kişilerin iş seçme ve az da olsa sosyal yardım almayı çalışmaya tercih etme gibi eğilimleri olduğu sonucuna varılmıştır.

Jülide Yıldırım ve Süreyya Dal (2016), "*Social Transfers and Labor Force Participation Relation in Turkey: A Bivariate Probit Analysis*" adlı çalışmalarında, 2011 yılı Hanehalkı Bütçe Anketi verilerinden seçtikleri 8132 gözlemi kullanarak, Türkiye'deki işgücü ve sosyal yardım programlarına katılım kararlarının ilişkisini, iki değişkenli probit modeli ile incelemişlerdir. Türkiye'de istihdam ile sosyal yardım programlarına katılım arasında istatistiksel olarak anlamlı bir negatif korelasyon olduğu sonucunu elde etmişlerdir. Analiz sonuçlarına göre; tek başına yaşayan bireyler ve aile bağları olmayan haneler, sosyal transfer ödemelerine daha fazla güvenirken, büyük ve geniş ailelerin hane reisleri çalışmaya daha yatkın ve sosyal desteğe daha az güvenmektedir.

Franziska Gassmann ve L. Zardo Trindade (2018), "*Effect of Means-Tested Social Transfers on Labor Supply: Heads Versus Spouses—An Empirical Analysis of Work Disincentives in the Kyrgyz Republic*" isimli çalışmalarında, Kırgız Entegre Hanehalkı Anketi'nden alınan 5000 hane halkına ait verilerle sosyal transfer alımının işgücü piyasası çıktıları üzerindeki etkisini tahmin etmek için bireysel ve hanehalkı özelliklerini dikkate alan PSM (*Eğilim Puanı Uyumu*) modelini kullanmışlardır. Sosyal yardımlardan faydalanan hane halklarındaki hane reislerinin iktisadi olarak etkin olma olasılığının, sosyal yardımlardan faydalanmayanlara göre daha düşük olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte sonuçların, hane halkının konumuna ve sosyoekonomik durumuna göre farklılık gösterdiği belirtilmiştir.

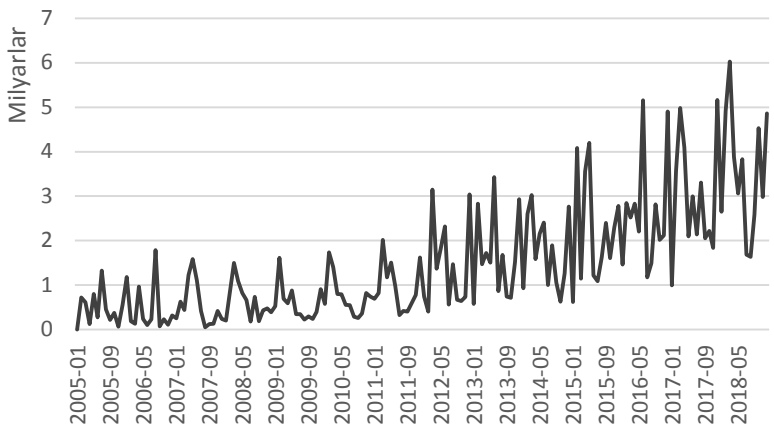
3.2 VERİLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Sosyal yardımlar ile istihdam arasındaki ilişkinin incelenmesine yönelik yapılacak analizlerde kullanılacak olan değişkenlerin (hane halkına yapılan transferler, işgücüne dahil olmayan nüfus, işsizlik oranı ve işgücüne katılım oranı) genel özellikleri ve yıllar içindeki seyri sırasıyla bu bölümde gösterilmektedir.

3.2.1 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları

Devlet tarafından yardıma muhtaç bireylere yapılan sosyal yardım harcamalarını gösteren hane halkına yapılan transfer harcamaları, incelenen dönem içinde yıllar itibarıyla artan bir seyir izlemiştir (Grafik 3-1). Bununla birlikte verilerde mevsimsellik etkisinin ve oynaklığın çok olduğu gözlenmektedir. 2005-2018 yılları arasında hane halkına yapılan transfer harcamaları aylık ortalama 1,5 milyar TL civarındadır.

Grafik 3-1 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları (Düzey)

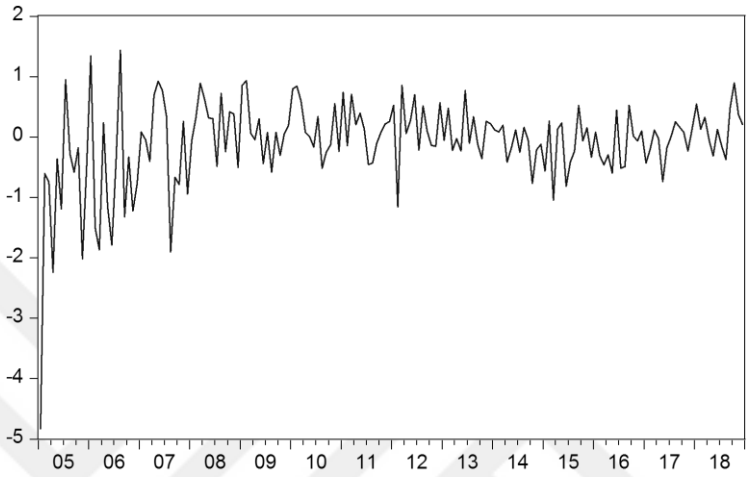


Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2019.

Öncelikle, seriyi küçültmek ve yorumlamada kolaylık sağlamak için hane halkına yapılan transfer harcamaları serisinin logaritması alınmıştır. Logaritması alınan hane halkına yapılan transferler serisinde mevsimsellik olup olmadığına kukla değişkenler yardımı ile bakılmış ve mevsimsel etki görüldüğü için seri, bu etkiden arındırılmıştır. Daha sonra, mevsimsellikten arındırılan seride trend olup olmadığına bakılmış ve trend olduğundan dolayı seri, trendden de arındırılmıştır. Ele alınan dönem 2008 küresel krizini içerdiği için kukla değişken ile serinin krizden etkilenip

etkilenmediği kontrol edilmiş ve krizin etkisi anlamsız çıkmıştır. Serinin logaritması alınmış ve arındırılmış görünümü, durağan bir yapının olduğu izlenimini vermektedir (Grafik 3-2).

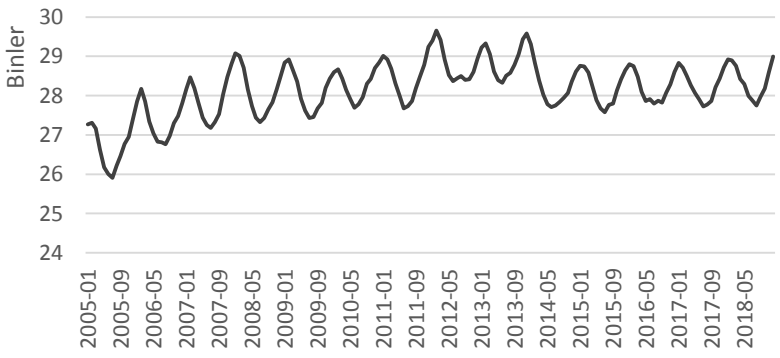
Grafik 3-2 Logaritması Alınmış, Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış Hane Halkına Yapılan Transferler Serisi



3.2.2 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus

İşgücüne dahil olmayan nüfusun grafiğine bakıldığında (Grafik 3-3), seride net bir şekilde mevsimsellik etkilerinin olduğu ve 2014 yılına kadar artan bir eğilimin varlığı görülmektedir. 2005-2018 yılları arasında işgücüne dahil olmayan nüfus serisinin aylık ortalaması yaklaşık 28 binlerde seyretmektedir. Serinin en düşük seviyesi, 2005 yılının temmuz ayında 26 bine yakın bir düzeyde gerçekleşmiştir.

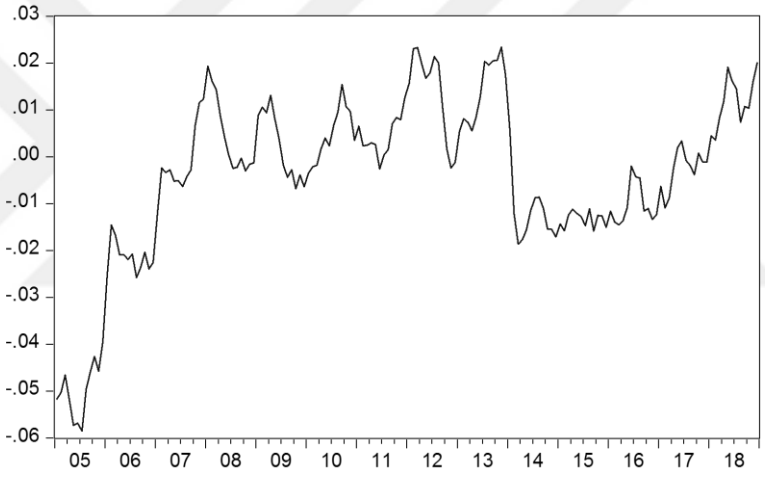
Grafik 3-3 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus (Düzey)



Kaynak: *TCMB, 2019.*

İlk olarak, seriyi küçültmek ve yorumlamada kolaylık sağlamak için işgücüne dahil olmayan nüfus serisinin logaritması alınmıştır. Kukla değişkenler yardımı ile işgücüne dahil olmayan nüfus serisinde mevsimsellik olup olmadığına bakılmış ve mevsimsel etki anlamlı olduğu için seri, bu etkiden arındırılmıştır. Mevsimsellikten arındırılan seriye daha sonra trende sahip olup olmadığına yönelik analiz yapılmış ve trend de anlamlı olduğu için seri, trendden arındırılmıştır. 2008 küresel krizinin seri üzerindeki etkisinin varlığını ölçmek amacıyla, kukla değişken yardımıyla seriye regresyon analizi yapılmış ve seride krizin etkisi anlamsız çıkmıştır. Grafik 3-4'te serinin logaritması alınmış ve arındırılmış hali görülmektedir.

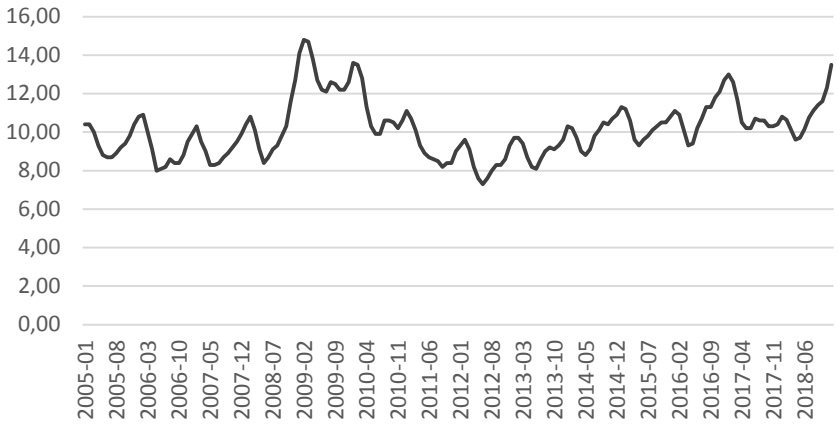
Grafik 3-4 Logaritması Alınmış, Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus Serisi



3.2.3 İşsizlik Oranı

Ele alınan dönem içindeki işsizlik oranı seyrini gösteren Grafik 3-5'e bakıldığında, işsizlik oranı serisindeki mevsimsel etkiler bariz bir şekilde görülmektedir. 2008 Global Krizinin de etkisiyle 2008-2009 yıllarında işsizlik oranı %16 seviyelerine kadar çıkmıştır. 2012 yılında %8 ile en düşük seviyesinde olan işsizlik oranı, bu yıldan itibaren artarak 2018 yılının sonunda %13,5'e ulaşmıştır. 2005-2018 yılları arasında işsizlik oranı ortalama %10,1 civarında gerçekleştirmiştir.

Grafik 3-5 İşsizlik Oranı (%)



Kaynak: TCMB, 2019.

İşsizlik oranı serisinde, ilk olarak mevsimsellik olup olmadığına kukla değişkenler yardımı ile bakılmış ve mevsimsel etki görüldüğü için seri, bu etkiden arındırılmıştır. Daha sonra, mevsimsel etkiden arındırılan seride trend olup olmadığına bakılmış ve trend içerdiğinden dolayı seri, trendden de arındırılmıştır. Kukla değişken ile serinin 2008 küresel krizinden etkilenip etkilenmediği kontrol edilmiş ve krizin etkisi anlamsız çıkmıştır. Mevsimsellikten ve trendden arındırılmış işsizlik oranı serisi, Grafik 3-6'da gösterilmiştir.

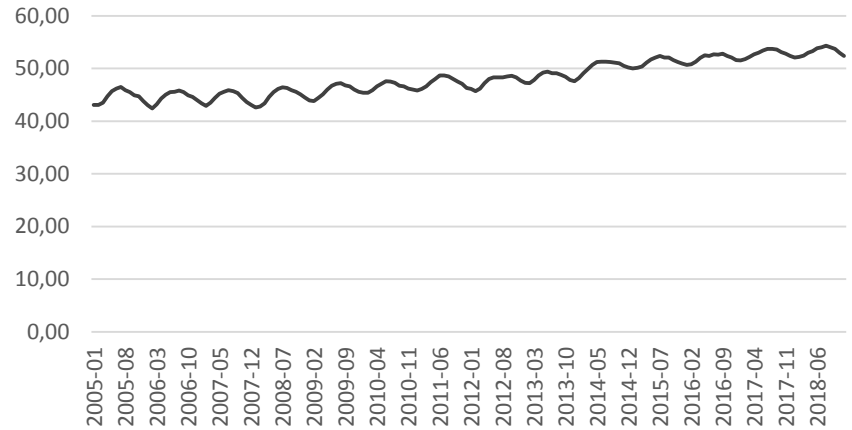
Grafik 3-6 Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış İşsizlik Oranı Serisi



3.2.4 İşgücüne Katılım Oranı

2005-2018 yıllarına ait işgücüne katılım oranını gösteren Grafik 3-7 incelendiğinde, seride mevsimsellik etkisinin bulunduğu ve serinin artan bir eğilim gösterdiği açık bir şekilde görülmektedir. İncelenen yıllar arasında ortalama işgücüne katılım oranı %48 civarındadır ve en yüksek oran %54,3 ile 2018 yılının ağustos ayında gerçekleşmiştir.

Grafik 3-7 İşgücüne Katılım Oranı (%)



Kaynak: TCMB, 2019.

İşgücüne katılım oranı serisinde de diğer değişkenlerde olduğu gibi, öncelikle, kukla değişkenler yardımı ile mevsimsel etki olup olmadığına bakılmış ve mevsimsel etki görüldüğü için seri, bu etkiden arındırılmıştır. Devamında, mevsimsel etkiden arındırılan seride trend olup olmadığına bakılmış ve trend içerdiğinden dolayı seri, trendden de arındırılmıştır. 2008 küresel krizinin seri üzerindeki etkisi kukla değişken ile kontrol edilmiş ve krizin etkisi anlamsız çıkmıştır. Serinin mevsimsellik ve trendden arındırılmış hali Grafik 3-8'de gösterilmiştir.

Grafik 3-8 Mevsimsellik ve Trendden Arındırılmış İşgücüne Katılım Oranı Serisi



Ele alınan değişkenlerin (hane halkına yapılan transferler, işgücüne dahil olmayan nüfus, işsizlik oranı ve işgücüne katılım oranı) kısaca genel özelliklerinden bahsedilmiş ve sırasıyla mevsimsellik, trend ve 2008 Global Krizinin etkilerinden arındırma aşamaları anlatılmıştır. Tablo 3-1'de, ele alınan bu değişkenlerin EViews'te kullanılan isimleri gösterilmektedir.

Tablo 3-1 Ele Alınan Değişkenler ve EViews'te Kullanılan İsimleri

Ele Alınan Değişken	EViews'te Kullanılan Adı
Hane Halkına Yapılan Transferler	*hhyt*
İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus	*idon*
İşsizlik Oranı	*iso*
İşgücüne Katılım Oranı	*iko*

3.3 DEĞİŞKENLERİN DURAĞANLIK ANALİZİ

Bir zaman serisi analizinde, dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan biri, ele alınan serinin durağan bir yapıya sahip olup olmadığıdır. Değişkenler arasında anlamlı ve gerçek bir ilişkinin olması ve sahte regresyonun ortaya çıkmaması, değişkenlerin durağanlığı ile alakalıdır (Tarı, 2014: 374). Durağanlık kavramı, bir serinin ortalamasının, varyansının ve kovaryansının zaman içerisinde belirli bir güven aralığı içinde dalgalanmasını ifade eder ve formül ile gösterilecek olduğunda, durağanlık koşulları bütün gecikmeler için (Yıldız Bozkurt, 2013: 29)

Ortalaması; $E(y_t) = \mu$

Varyansı; $Var(y_t) = E(y_t - \mu)^2 = \sigma^2$

Kovaryansı; $\gamma_k = E[(y_t - \mu)(y_{t-k} - \mu)]$

şeklinde sabittir. Diğer bir ifade ile serinin istatistiksel özelliklerinin zamanla değişmemesi, o serinin durağan bir yapıya sahip olduğunu gösterir.

Serinin zaman içerisinde aynı karakteristik (ortalamasının, varyansının ve kovaryansının sabit olması) özellikleri göstermesi, o seri için hangi dönem ele alınırsa alınsın sonuçların önemli ölçüde farklılık göstermeyeceğini ifade eder. Bu durumda, zaman boyutundan etkilenmeyen bir seri, yapılan analizler için önemli bir koşuldur. Diğer bir ifade ile yapılacak analizlerde serinin durağan bir yapıya sahip olması beklenir. Fakat her seri orijinal hali ile durağan bir seri olmayabilir. Bu nedenle serinin durağan bir yapıya dönüştürülmesi için çeşitli birim kök (Unit Root) testleri geliştirilmiştir. Birim kök testlerinin başlıcaları; Dickey-Fuller (DF), Genişletişmiş Dickey-Fuller (ADF), Phillips-Perron (PP), Dickey-Hasza-Fuller (DHF), Hylleberg-Engle-Granger-Yoo (HEGY), Ng-Perron, KPSS (Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin) ve kırılmalı birim kök testleri şeklinde sıralanabilir. Bu çalışmada ise değişkenlerin durağanlığı temel birim kök testlerinden ADF, PP ve kırılmalı birim kök testi ile test edilmiştir.

i. Dickey – Fuller (DF) Testi:

Dickey ve Fuller,

$$Y_t = \rho Y_{t-1} + e_t \ , \qquad t = 1, 2, \ldots, \qquad (1)$$

(1) şeklinde bir modele sahip otoregresif bir zaman serisinin $Y_0 = 0$, ρ bir reel sayı ve serinin hata terimleri, ortalaması 0 ve varyansı σ^2 olan, normal dağılımlı bir seri [$e_t \sim N(0, \sigma^2)$] iken $|\rho| < 1$ ise Y_t zaman serisinin durağan olduğunu, $|\rho| = 1$ ise Y_t serinin durağan olmadığı ve varyansının $t\sigma^2$ olduğunu, $|\rho| > 1$ ise Y_t serinin durağan olmadığı ve varyansının t arttıkça üssel olarak artacağını belirtmişlerdir (Dickey ve Fuller, 1979: 427). Dickey-Fuller birim kök testinde hipotez testleri

aşağıdaki gibi kurulmakta ve Dickey-Fuller tarafından geliştirilen tau (τ) istatistikleri ile test edilmektedir.

H_0: $\rho \geq 1$ [Seri birinci mertebede (fark) durağandır, I(1), en az bir adet birim köke sahiptir.]

H_1: $\rho < 1$ [Seri orijinal hali ile (trend) durağandır, I(0), birim köke sahip değildir.]

Modelde bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin modelin sağ tarafında olması (otoregresif model), yapılan tahminlerin güvenilirliğini azaltacağı için (1) nolu modelde eşitliğin her iki tarafından y_{t-1} çıkarılarak serinin farkı alınır.

$$Y_t - Y_{t-1} = \rho Y_{t-1} - Y_{t-1} + e_t \quad (2)$$

$$\Delta Y_t = (\rho-1)\, Y_{t-1} + e_t \quad (3)$$

$$\rho - 1 = \delta \quad \Longrightarrow \quad \Delta Y_t = \delta\, Y_{t-1} + e_t \quad (4)$$

(4) nolu model ile gösterilen farkı alınmış seri için yeni hipotezler şu şekilde olacaktır (Yıldız Bozkurt, 2013: 37):

H_0: $\delta \geq 0$ [Seri birinci mertebede (fark) durağandır, I(1), en az bir adet birim köke sahiptir.]

H_1: $\delta < 0$ [Seri orijinal hali ile (trend) durağandır, I(0), birim köke sahip değildir.]

Hesaplanan tau (τ) değerleri, negatif olmalıdır; eğer pozitif ise seri durağan değildir. Hesaplanan ve negatif olan tau (τ) değerleri, %1, %5 ya da %10 hata payı ile kritik tablo değerinden küçük (daha negatif) ise H_0 hipotezi kabul edilemez. Yani seri seviye durağandır, birim kök yoktur. Eğer hesaplanan tau (τ) değerleri, %1, %5 ya da %10 hata payı ile kritik tablo değerinden büyük ise H_0 hipotezi reddedilemez. Yani seri stokastik trende sahiptir ve fark durağandır diğer bir ifade ile seride birim kök vardır.

DF testinde, serinin hata terimlerinin saf hata [$e_t \sim N(0, \sigma^2)$] olduğu ve aralarında korelasyon olmadığı varsayılmış ve AR(1) süreci ele alınmıştır. Ancak

1981 makalesinde Dickey ve Fuller, AR(p) gibi daha yüksek mertebeden otoregresif süreçlerde oluşacak korelasyon probleminin giderilmesi için bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin modelin sağ tarafına (bağımsız değişken olarak) eklendiği yeni bir test önermişlerdir (Dickey ve Fuller, 1981: 1057-1059). Önerilen bu test ADF olarak adlandırılmakta ve model şu şekilde kurulmaktadır:

$$\Delta Y_t = \delta\, Y_{t-1} + \theta_1\, \Delta Y_{t-1} + \theta_2\, \Delta Y_{t-2} + \ldots + \theta_p\, \Delta Y_{t-p} + e_t \qquad (5)$$

ADF testinde hipotezler DF testinde olduğu gibi tau (τ) istatistikleri ile test edilmektedir (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 336).

ii. Phillips – Perron (PP) Testi:

Phillips ve Perron,

$$y_t = \alpha y_{t-1} + u_t \ , \qquad t = 1, 2, \ldots \qquad (6)$$

$$\alpha = 1 \qquad (7)$$

(6) modelinden türetilen ve örnek büyüklüğünden bağımsız, sabit dağılımlı bir sabit terim (constant) içeren y_t zaman serisinde t = 0, y_0 ise herhangi bir rassal sayı olmak üzere, u_t hata terimi varsayımlarına göre hata terimlerinin, zayıf bağımlı ve heterojen dağılımlı bir seri olabileceğini belirtmişlerdir (Phillips ve Perron, 1988: 336-337). Diğer bir ifade ile PP testinde, hata terimleri arasında otokorelasyon olabilir ve homojenlik varsayımı gerekli değildir (Tarı, 2014: 400). Böylece PP testi ile Phillips ve Perron, parametrik olmayan bir birim kök testi oluşturmuşlardır. PP testi, ADF testindeki gibi üç farklı (sadece sabitli, sabitli ve trendli, sabitsiz ve trendsiz) regresyon modeli için yapılabilir (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 378).

Phillips-Perron testinde kullanılan z(α) kritik değerleri, DF testindeki tau (τ) değerleri ile aynıdır. Phillips-Perron testinin hipotezleri ise aşağıda belirtildiği gibidir (Yavuz, 2015: 304-305).

H_0 : $\alpha = 1$ (Seride en az bir adet birim kök vardır, seri durağan değildir.)

H_1 : $\alpha = 0$ (Seride birim kök yoktur, seri durağandır.)

iii. Kırılmalı Birim Kök Testi:

Perron, dışsal şoklar olarak nitelendirdiği 1929 Büyük Buhran ve 1973 Petrol krizinin çeşitli makroekonomik değişkenler üzerinde kalıcı bir şoka neden olduğunu belirtmiştir. Bu şoklar, etkisini farklı biçimde göstermiş ve 1929 Büyük Buhran nedeniyle çoğu değişkenin ortalamasında (mean), 1973 Petrol Krizi nedeniyle de çoğu değişkenin trendinde bir düşüş meydana gelmiştir. Bu nedenle Perron, 1929'dan sonra trend fonksiyonunun sabit terimindeki tek bir değişmeye ve 1973'ten sonra da trend fonksiyonunun eğimindeki tek bir değişmeye izin verildiğinde makroekonomik değişkenlerin "trend durağan" olacağını göstermek istemiştir (Perron, 1989: 1362).

1929 ve 1973 krizleri ile örneklendirdiği yapısal kırılmalı birim kök testinde Perron, seride tek bir kırılmanın olduğunu ve kırılma zamanının bilindiğini varsaymıştır. Ele alınan seri, bu kısıtlar altında dönüştürülür ve kırılma zamanı, dışsal değişken olarak modele eklenir. Daha sonra seri, Dickey-Fuller birim kök testi ile sınanır (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 415).

Perron, yapısal kırılmalı birim kök testi için A, B ve C olmak üzere üç farklı model öne sürmüştür. Bu modeller için oluşturduğu H_0 ve alternatif hipotezler şu şekildedir (Perron, 1989 :1364).

H_0 hipotezleri:

Model A: $y_t = \mu + dD(TB)_t + y_{t-1} + e_t$

Model B: $y_t = \mu_1 + y_{t-1} + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + e_t$

Model C: $y_t = \mu_1 + y_{t-1} + dD(TB)_t + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + e_t$

H_1 hipotezleri:

Model A: $y_t = \mu_1 + \beta t + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + e_t$

Model B: $y_t = \mu + \beta_1 t + (\beta_2 - \beta_1)DT_t^* + e_t$

Model C: $y_t = \mu_1 + \beta_1 t + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + (\beta_2 - \beta_1)DT_t + e_t$

$D(TB)_t$ ve DU_t, yapısal kırılma ile eğimde ve düzeyde meydana gelen değişmeyi gösteren kukla (dummy) değişkenlerdir. $t = T_b+1$ iken $D(TB)_t = 1$, diğer hallerde ise $D(TB)_t = 0$ değerini almaktadır. $t > T_b$ iken $DU_t = 1$, diğer hallerde ise $DU_t = 0$ değerini almaktadır. $DT_t^* = t - T_b$ ve $t > T_b$ iken $DT_t = t$, diğer hallerde ise $DT_t = 0$ değerini almaktadır. Model A, B ve C için H_0 hipotezleri, birim kökün varlığını yani serinin durağan olmadığını; H_1 hipotezleri ise birim kökün olmadığını, serinin trend durağan sürece sahip olduğunu belirtmektedir (Perron, 1989 :1364).

iv. Mevsimsel Birim Kök Testi:

Mevsimsel birim kök testleri, takvimsel olaylar, hesap dönemleri, tatiller gibi çeşitli periyodik etkilerin seriden giderilmesi için kullanılmaktadır. Literatürde çok sayıda mevsimsel birim kök testi bulunmakla birlikte, aralarında en sık tercih edilen iki tanesi Dickey-Hazsa-Fuller (DHF) ve Hylleberg-Engle-Granger-Yoo (HEGY) testleridir (Yıldız Bozkurt, 2013: 44).

DHF testi, simetrik en küçük kareler dağılımına dayanmakta ve aylık veriler için d=12, çeyreklik veriler için d=4 olmak üzere (8) nolu modeli kullanmaktadır:

$$Y_t = \rho_d Y_{t-d} + e_t \quad (8)$$

H_0: $\rho_d = 1$ (Seride en az bir adet mevsimsel birim kök vardır.)

H_1: $\rho_d < 1$ (Seride mevsimsel birim kök yoktur.)

HEGY testinde ise mevsimsel zaman serileri en sık kullanılan üç farklı sınıflama ile gösterilmiştir. Bunlar; *a)* deterministik mevsimsel süreç, *b)* durağan mevsimsel süreç ve *c)* entegre edilmiş mevsimsel süreç şeklindedir. Çeyreklik veriler için entegre edilmiş mevsimsel süreç, (9) nolu modeli kullanmaktadır (Hylleberg vd., 1990: 216):

$$(1-B^4)\, x_t = \varepsilon_t = (1-B)(1+B+B^2+B^3)\, x_t$$

$$= (1-B)(1+B)(1+B^2)\, x_t \quad (9)$$

$$(1-B^4)\, Y_t = \pi_1 Y_{1,t-1} + \pi_2 Y_{2,t-1} + \pi_3 Y_{3,t-1} + \pi_4 Y_{4,t-1} + e_t \quad (10)$$

$H_0 : \pi_1 = 0$ (Sıfır frekansta mevsimsel birim kök vardır.)

$H_1 : \pi_1 \neq 0$ (Sıfır frekansta mevsimsel birim kök yoktur.)

(10) nolu modelde H_0 ve H_1 hipotezleri sırasıyla bütün π_i katsayıları için sınanır. Hipotezler, Hylleberg-Engle-Granger-Yoo tarafından verilen kritik değerler ile test edilir.

3.3.1 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları için Birim Kök Testleri

Hane halkına yapılan transfer harcamaları serisinin durağanlığına yönelik test edilecek H_0 ve H_1 hipotezleri ile yapılan birim kök testlerinin sonuçları (Tablo 3-2) aşağıda verilmiştir.

H_0 : I(1) [Seride en az bir adet birim kök vardır ve birinci mertebede (fark) durağandır.]

H_1 : I(0) [Seride birim kök yoktur ve orijinal hali ile durağandır.]

Tablo 3-2'ye bakıldığında hesaplanan t değerleri, %5 hata payı ile kritik tablo değerlerinden daha küçük (daha negatif) olduğu için H_0 hipotezi kabul edilemez. Yani hane halkına yapılan transfer harcamaları serisi seviye durağandır, birim kök içermemektedir.

Tablo 3-2 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri

Birim Kök Testleri	**α**	**Kritik Değer***	**İstatistik Değeri**	**Kuyruk Olasılığı (Prob)**	**Durağanlık Seviyesi**
Augmented Dickey-Fuller (ADF)Testi	%5	-3.436	-13.651	0.0000	I(0)
Phillips-Perron (PP) Testi	%5	-3.436	-13.502	0.0000	I(0)
*Kırılmalı Birim Kök Testi***	%5	-5.175	-15.188	< 0.01	I(0)

*Modelde sabit ve trend anlamlı olduğu için sabitli ve trendli model ele alınmıştır.

**Kırılma tarihi, minimum t istatistiğini dikkate alan Dickey-Fuller kriterine göre 2009 yılının ikinci ayı olarak belirlenmiştir.

Serinin mevsimsel birim kök içerip içermediğini test etmek için Monte Carlo simülasyonları ile HEGY (Hylleberg-Engle-Granger-Yoo) testi yapılmış ve seride mevsimsel birim kök olmadığı tespit edilmiştir (Tablo 3-3).

Tablo 3-3 Hane Halkına Yapılan Transfer Harcamaları için HEGY Testi Sonuçları

H_0 Hipotezi	**Kuyruk Olasılığı**	**Sonuç***
3 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.001	Mevsimsel birim kök yoktur.
4 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.
6 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.

*Hata payı %5 olarak alınmıştır.

3.3.2 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus için Birim Kök Testleri

İşgücüne dahil olmayan nüfus serisinin durağanlığına yönelik test edilecek H_0 ve H_1 hipotezleri ile yapılan birim kök testlerinin sonuçları (Tablo 3-4) aşağıda verilmiştir.

H_0 : I(1) [Seride en az bir adet birim kök vardır ve birinci mertebede (fark) durağandır.]

H_1 : I(0) [Seride birim kök yoktur ve orijinal hali ile durağandır.]

Tablo 3-4 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri

Birim Kök Testleri	**α**	**Kritik Değer***	**İstatistik Değeri**	**Kuyruk Olasılığı**	**Durağanlık Seviyesi**
Augmented Dickey-Fuller (ADF)Testi	%5	-2.879 -2.879	-2.924 -8.107	0.0447 0.0000	I(0) I(1)
Phillips-Perron (PP) Testi	%5	-2.878 -2.878	-2.719 -8.880	0.0728 0.0000	I(0) I(1)
*Kırılmalı Birim Kök Testi***	%5	-4.443 -4.443	-3.645 -10.229	0.309 < 0.01	I(0) I(1)

*Modelde trend anlamsız çıktığı için sadece sabitli model ele alınmıştır.

**Kırılma tarihi, minimum t istatistiğini dikkate alan Dickey-Fuller kriterine göre 2014 yılının ikinci ayı olarak belirlenmiştir.

Tablo 3-4'e bakıldığında ADF testi dışında, hesaplanan t değerleri, %5 hata payı ile kritik tablo değerlerinden daha büyük (daha az negatif) olduğu için H_0 hipotezi reddedilemez. Yani işgücüne dahil olmayan nüfus serisinde en az bir birim kök vardır ve seri fark durağandır. Diğer bir ifade ile seride stokastik trend bulunmaktadır.

Tablo 3-5 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus için HEGY Testi Sonuçları

H_0 Hipotezi	**Kuyruk Olasılığı**	**Sonuç***
3 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.
4 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.006	Mevsimsel birim kök yoktur.
6 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.003	Mevsimsel birim kök yoktur.

*Hata payı %5 olarak alınmıştır.

Monte Carlo simülasyonları ile işgücüne dahil olmayan nüfus serisinde mevsimsel birim kök olup olmadığını test etmek için HEGY testi yapılmış ve serinin 3'er, 4'er ve 6'şar aylık periyotlarla mevsimsel birim kök içermediği tespit edilmiştir (Tablo 3-5).

3.3.3 İşsizlik Oranı için Birim Kök Testleri

İşsizlik oranı serisinin durağanlığına yönelik test edilecek H_0 ve H_1 hipotezleri ile yapılan birim kök testlerinin sonuçları (Tablo 3-6) aşağıda verilmiştir.

H_0 : I(1) [Seride en az bir adet birim kök vardır ve birinci mertebede (fark) durağandır.]

H_1 : I(0) [Seride birim kök yoktur ve orijinal hali ile durağandır.]

Tablo 3-6'ya bakıldığında hesaplanan t değerleri, %5 hata payı ile kritik tablo değerlerinden daha büyük (daha az negatif) olduğu için H_0 hipotezi reddedilemez. Bu durumda işsizlik oranı serisinde en az bir birim kök vardır ve seri orijinal hali ile durağan değildir, yani seride stokastik trend bulunmaktadır.

Tablo 3-6 İşsizlik Oranı için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri

Birim Kök Testleri	α	Kritik Değer*	İstatistik Değeri	Kuyruk Olasılığı	Durağanlık Seviyesi
Augmented Dickey-Fuller (ADF)Testi	%5	-2.879 -2.879	-2.158 -6.459	0.2224 0.0000	I(0) I(1)
Phillips-Perron (PP) Testi	%5	-2.878 -2.878	-2.217 -8.076	0.2010 0.0000	I(0) I(1)
*Kırılmalı Birim Kök Testi***	%5	-4.443 -4.443	-3.553 -8.786	0.3579 < 0.01	I(0) I(1)

*Modelde trend anlamsız çıktığı için sadece sabitli model ele alınmıştır.

**Kırılma tarihi, minimum t istatistiğini dikkate alan Dickey-Fuller kriterine göre 2009 yılının birinci ayı olarak belirlenmiştir.

İşsizlik oranının mevsimsel birim kök içerip içermediğini test etmek için Monte Carlo simülasyonları ile HEGY testi yapılmış ve seride mevsimsel birim kök olmadığı tespit edilmiştir (Tablo 3-7).

Tablo 3-7 İşsizlik Oranı için HEGY Testi Sonuçları

H_0 Hipotezi	Kuyruk Olasılığı	Sonuç*
3 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.
4 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.
6 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.002	Mevsimsel birim kök yoktur.

*Hata payı %5 olarak alınmıştır.

3.3.4 İşgücüne Katılım Oranı için Birim Kök Testleri

İşgücüne katılım oranı serisinin durağanlığına yönelik test edilecek H_0 ve H_1 hipotezleri ile yapılan birim kök testlerinin sonuçları (Tablo 3-8) aşağıda verilmiştir.

H_0 : I(1) [Seride en az bir adet birim kök vardır ve birinci mertebede (fark) durağandır.]

H_1 : I(0) [Seride birim kök yoktur ve orijinal hali ile durağandır.]

Tablo 3-8 İşgücüne Katılım Oranı için Birim Kök Testlerine Ait Sonuçlar ve Durağanlık Seviyeleri

Birim Kök Testleri	α	Kritik Değerler*	İstatistik Değeri	Kuyruk Olasılığı	Durağanlık Seviyesi
Augmented Dickey-Fuller (ADF)Testi	%5	-2.880	-3.327	0.0153	I(0)
Phillips-Perron (PP) Testi	%5	-2.878	-3.692	0.0050	I(0)
*Kırılmalı Birim Kök Testi***	%5	-4.859	-5.020	0.0311	I(0)

*Modelde trend anlamsız çıktığı için sadece sabitli model ele alınmıştır.

**Kırılma tarihi, minimum t istatistiğini dikkate alan Dickey-Fuller kriterine göre 2011 yılının on birinci ayı olarak belirlenmiştir.

Tablo 3-8'e bakıldığında hesaplanan t değerleri, %5 hata payı ile kritik tablo değerlerinden daha küçük (daha negatif) olduğu için H_0 hipotezi kabul edilemez. Yani işgücüne katılım oranı serisinde birim kök yoktur ve seri orijinal hali ile durağandır.

Tablo 3-9 İşgücüne Katılım Oranı için HEGY Testi Sonuçları

H_0 Hipotezi	Kuyruk Olasılığı	Sonuç*
3 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.
4 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.082	Mevsimsel birim kök vardır.
6 aylık periyotlarla mevsimsel birim kök vardır.	0.000	Mevsimsel birim kök yoktur.

*Hata payı %5 olarak alınmıştır.

Monte Carlo simülasyonları ile işgücüne katılım oranı serisinde mevsimsel birim kök olup olmadığını test etmek için HEGY testi yapılmış ve serinin 3'er ve 6'şar aylık periyotlarla mevsimsel birim kök içermediği fakat 4'er aylık periyotlarla mevsimsel birim kök içerdiği tespit edilmiştir (Tablo 3-9).

Sonuç olarak, Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF), Phillips-Perron (PP) ve kırılmalı birim kök testlerinden elde edilen sonuçlara göre hane halkına yapılan transferler ile işgücüne katılım oranı serileri seviye durağan [I(0)]; işgücüne dahil

olmayan nüfus ile işsizlik oranı serileri ise fark durağandır [I(1)]. Yapılacak analizlerde hane halkına yapılan transferler ve işgücüne katılım oranı için serilerin seviye halleri olan *hhyt* ve *iko*, işgücüne dahil olmayan nüfus ve işsizlik oranı için ise serilerin farkı alınmış hali olan *didon* ve *diso* değişkenleri kullanılacaktır.

3.4 VAR (VEKTÖR OTOREGRESİF) MODELİ ANALİZİ

1980 yılında eşanlı modelleme sistemini eleştiren Sims tarafından bir alternatif zaman serisi modeli olarak geliştirilen vektör otoregresif (VAR) model, makroekonomik değişkenlerin dinamik olarak birbirini etkilemesini modele dahil etmektedir (Yıldız Bozkurt, 2013: 77). Tek değişkenli zaman serilerinde, serinin veri üretme süreci, kendi geçmiş değerlerinden ve/veya rassal şoklardan etkilenmektedir. Fakat Sims tarafından ortaya atılan VAR modellerinde, model içerisinde bulunan her bir içsel (endojen) değişkenin gecikmeli değerleri veri üretme sürecine katılmaktadır (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 495-496).

Modelde iki veya daha çok değişkenin kullanılması vektör kavramını, bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin denklemin sağında (bağımsız değişken olarak) bulunması ise otoregresif kavramını bir araya getirmiş ve vektör otoregresif modeli oluşturmuştur. Bu tanımlardan hareketle VAR kısaca, modelde bulunan bütün değişkenlerin, kendisinin ve diğer değişkenlerin gecikmeli değerlerinin içine dahil edildiği çok boyutlu bir zaman serisi modelidir (Tarı, 2014: 451-452).

3.4.1 Optimal Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi

VAR modelinin belirlenmesinde önemli bir yer tutan optimal gecikme uzunluğu, çeşitli seçim kriterleri ile belirlenmektedir. Bu kriterler, biri ortalama hata karenin minimizasyonu diğeri ise tutarlı gecikme seviyesinin seçimi olmak üzere iki amaca yöneliktir. Minimum ortalama hata karesini bulmayı hedefleyen bilgi kriterleri, son tahmin hatası (*FPE*) ve Akaike bilgi kriterleridir (*AIC*). Tutarlı gecikme düzeyini bulmayı hedefleyen bilgi kriterleri ise Hannan-Quinn (*HQ*) ve Schwarz (*SC*) kriterleridir (Yıldız Bozkurt, 2013: 110-112).

Bilgi kriterleri, uygun gecikme modelini bulmak için farklı hesaplama yöntemleri kullanır ve uygun gecikme, bütün bilgi kriterleri için bilgi kriterini minimum kılan değer olarak belirlenir. Diğer bir ifade ile, *m* farklı gecikme uzunluğu ile hesaplanan bilgi kriterini *p* gecikme değeri minimum yapıyorsa, uygun gecikme değeri *p* olarak belirlenir (Yıldız Bozkurt, 2013: 110-112).

Tablo 3-10 Optimal Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

Gecikme Uzunluğu	LR**	FPE	AIC	SC	HQ
0	NA	2.92e-07	-3.696717	-3.619512	-3.665365
1	409.7922	**2.49e-08***	**-6.156448***	**-5.770422***	**-5.999687***
2	17.60866	2.71e-08	-6.072581	-5.377735	-5.790411
3	**36.09708***	2.59e-08	-6.118563	-5.114896	-5.710985
4	18.47818	2.79e-08	-6.047433	-4.734946	-5.514446
5	8.359061	3.22e-08	-5.906748	-4.285441	-5.248353
6	25.35256	3.27e-08	-5.894689	-3.964560	-5.110884
7	17.19070	3.53e-08	-5.825667	-3.586718	-4.916454
8	4.787651	4.18e-08	-5.662406	-3.114637	-4.627784

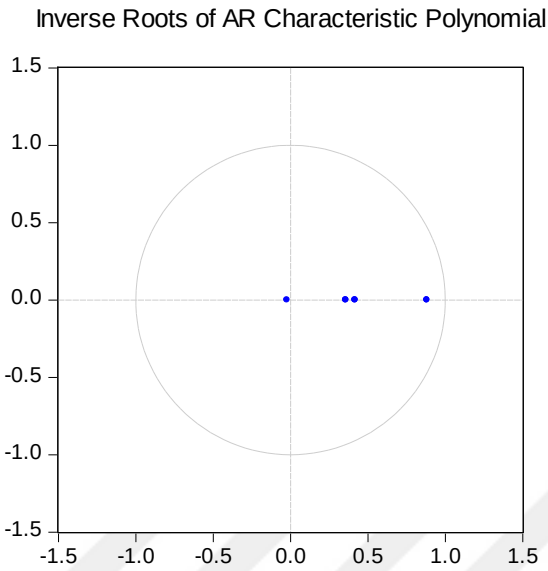
*Kritere göre belirlenen uygun gecikme sayısını gösterir.
**LR: Loglikelihood ratio (en çok benzerlik oranı) bilgi kriteri

Tablo 3-10'a bakıldığında ele aldığımız verilerin VAR modeli için optimal gecikme uzunluğunun FPE, AIC, SC ve HQ kriterlerine göre 1, LR kriterine göre ise 3 olduğu görülmektedir. Bu çalışmada, FPE, AIC, SC ve HQ kriterlerinin belirlediği gecikme uzunluğu dikkate alınmış ve modelde optimal gecikme değeri 1 olarak kullanılmıştır.

3.4.2 Karakteristik Köklerin Kararlılığı

VAR analizini yaparken, modelde kullanılacak değişkenlerin durağan olması şartı aranmaktadır. Durağanlık koşulunun sağlanıp sağlanmadığının kontrolü, çok değişkenli VAR modellerinde, karakteristik denklemler kullanılarak yapılır. Karakteristik denklemin bütün köklerinin, mutlak değerce birim değerden küçük olması, modelin durağanlık (kararlılık) koşulunu sağlar. Köklerden en az bir tanesinin birim değere eşit olması, sürecin durağan olmadığını ve birim kök içerdiğini gösterir (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 500).

Grafik 3-9 Karakteristik Köklerin Kararlılığı



Karakteristik köklerin kararlılığını gösteren Grafik 3-9'da, optimal gecikme uzunluğu (1) ile oluşturulan VAR modelindeki serilerin hiçbir kökünün birim çember üzerinde olmadığı ve birim çember dışına çıkmadığı görülmektedir. Böylece VAR modelinin kararlı bir yapıya sahip olduğu ve durağanlık şartlarını sağladığı anlaşılmaktadır.

3.5 VARYANS AYRIŞTIRMASI

VAR modelinin amacı parametre tahmini yapmak değil, değişkenler arasında bulunan karşılıklı etkileşimi ortaya koymaktır. Bu sebepten dolayı VAR modeli, varyans ayrıştırma analizi ve etki-tepki fonksiyonları ile değerlendirilmelidir (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 523).

İstatistiksel şokların, değişkenler üzerinde oluşturduğu sayısal etkileri gösteren (Yıldız Bozkurt, 2013: 105) varyans ayrıştırma analizi, *i*. değişkenin *j*. değişken nedeni ile n dönem sonrasına yönelik öngörü varyansındaki yüzdelik değişimi verir (Yavuz, 2015: 364). Bir başka deyişle, modelde bulunan bir değişkenin kendi şokları nedeniyle oluşan hareketler ile modelde bulunan diğer değişkenlerin şoklarından kaynaklanan hareketlere oranını veren varyans ayrıştırma analizi, belirli bir döneme

ait hatanın, h dönem sonrasına ait ortalama kare hatası içindeki payını gösterir (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 515-516).

Bir şok, modeldeki bir değişkene ait ileriye yönelik öngörü hata varyansını açıklayabiliyorsa yani hata payında söz sahibi ise bu değişken içseldir (Aktaran: Yıldız Bozkurt, 2013: 105-107). Bir başka deyişle, bir değişkenin (X) hata varyansının, diğer bir değişkenin (Y) hata varyansına oranı tüm dönemler için sıfıra eşit ise ikinci değişken (Y), dışsal (ekzojen); sıfırdan farklı ise içsel (endojen) değişkendir. VAR modeli ile analiz yapmanın amacı, iktisadi değişkenler arasında bulunan ilişkilerin teorik bir çerçeveye oturtulması ise yapısal VAR modeli kullanılmaktadır ve hata terimleri, modelde iktisadi olarak dizilim göstermektedir. VAR modeli, *Cholesky Ayrıştırması* olarak bilinen ve önceliği dışsal şoklara verip, içsel şokları son aşamada dikkate almayı hedefleyen bir dizilim ile kurulmaktadır (Sevüktekin ve Çınar, 2017: 515).

Analizde ele alınan değişkenler için *Cholesky Ayrıştırması,* hane halkına yapılan transferler, işsizlik oranı, işgücüne katılım oranı ve işgücüne dahil olmayan nüfus sıralaması şeklindedir. Bu sıralama ile değişkenlerin varyans ayrıştırması yapıldığında Tablo 3-11, Tablo 3-12, Tablo 3-13 ve Tablo 3-14'deki sonuçlar elde edilmiştir.

Tablo 3-11 Hane Halkına Yapılan Transferler'in Varyans Ayrıştırması (Cholesky)

Hane Halkına Yapılan Transferler'in (hhyt) Varyans Ayrıştırması:					
Dönem	S.E.	HHYT	DISO	IKO	DIDON
1	0.580407	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.588293	97.34896	0.906921	1.583135	0.160980
3	0.592709	95.96645	1.008702	2.732314	0.292532
4	0.595917	94.97497	1.010307	3.615454	0.399268
5	0.598383	94.22118	1.002373	4.293056	0.483393
6	0.600298	93.64118	0.996236	4.813691	0.548893
7	0.601787	93.19378	0.992078	5.214495	0.599649
8	0.602945	92.84826	0.989182	5.523640	0.638923
9	0.603844	92.58112	0.987077	5.762486	0.669313
10	0.604542	92.37438	0.985501	5.947276	0.692843
11	0.605085	92.21422	0.984299	6.090402	0.711075
12	0.605507	92.09006	0.983376	6.201356	0.725211

Tablo 3-11'de, Cholesky ayrıştırmasında ilk sırada olan *hane halkına yapılan transferler* değişkeninin varyans ayrıştırması verilmiştir. Elde edilen sonuçlara göre; hane halkına yapılan transferlerin standart sapmasında meydana gelen değişim, birinci dönemde (ilk ay) %100 kendisinden etkilenirken, on ikinci dönemde (on ikinci ay) %92.1 kendisinden, %1 işsizlik oranından, %6.2 işgücüne katılım oranından ve %0.7 işgücüne dahil olmayan nüfustan etkilenmektedir. Diğer bir ifade ile, hane halkına yapılan transferler değişkeninin varyansına ilişkin öngörüde kendi değerleri, ilk yedi ay %100 ile %93 arasında, son beş ay ise %92 civarında söz sahibidir.

Tablo 3-12 İşsizlik Oranı'nın Varyans Ayrıştırması (Cholesky)

İşsizlik Oranı'nın (diso) Varyans Ayrıştırması:					
Dönem	S.E.	HHYT	DISO	IKO	DIDON
1	0.274937	0.242566	99.75743	0.000000	0.000000
2	0.298784	0.350458	99.61671	0.024181	0.008653
3	0.302981	0.359591	99.57718	0.047607	0.015619
4	0.303769	0.359656	99.55351	0.066806	0.020026
5	0.303934	0.359310	99.53633	0.081607	0.022755
6	0.303980	0.359259	99.52331	0.092896	0.024535
7	0.304000	0.359363	99.51333	0.101538	0.025770
8	0.304013	0.359506	99.50563	0.108191	0.026667
9	0.304023	0.359643	99.49968	0.113335	0.027340
10	0.304030	0.359760	99.49507	0.117322	0.027853
11	0.304035	0.359854	99.49148	0.120417	0.028248
12	0.304040	0.359928	99.48870	0.122822	0.028553

Tablo 3-12'de gösterilen *işsizlik oranının* varyans ayrıştırması sonuçlarına göre, işsizlik oranının standart sapmasında meydana gelen değişim, ilk ay hem kendi değerlerinden hem de oranı çok düşük de olsa hane halkına yapılan transferlerden etkilenmiştir. İşsizlik oranı değişkeninin varyansına ilişkin öngörüde ilk dönemde %99.8'lik bir oranla, on ikinci ayda ise %99.5'lik bir oranla kendisi söz sahibidir. Bu durum, işsizlik oranının varyansına ilişkin öngörüde kendi etki büyüklüğünün bir sene boyunca çok değişmediğini göstermektedir. İlk ay kendi değerlerine ek olarak %0.2 hane halkına yapılan transferlerden etkilenirken, on ikinci ayda %0.4 hane halkına yapılan transferlerden, %0.1 işgücüne katılım oranından, %0.03 ise işgücüne dahil olmayan nüfustan etkilenmiştir.

Tablo 3-13 İşgücüne Katılım Oranı'nın Varyans Ayrıştırması (Cholesky)

İşgücüne Katılım Oranı'nın (iko) Varyans Ayrıştırması:					
Dönem	S.E.	HHYT	DISO	IKO	DIDON
1	0.273974	2.565803	0.065445	97.36875	0.000000
2	0.402891	2.677071	0.542400	94.02206	2.758472
3	0.491728	2.741239	0.656629	91.94287	4.659266
4	0.554455	2.784912	0.659539	90.76759	5.787960
5	0.599699	2.815246	0.638542	90.07341	6.472801
6	0.632933	2.836421	0.616771	89.63930	6.907512
7	0.657699	2.851334	0.599089	89.35375	7.195827
8	0.676355	2.861969	0.585656	89.15816	7.394215
9	0.690521	2.869656	0.575643	89.01995	7.534754
10	0.701342	2.875287	0.568196	88.91996	7.636560
11	0.709643	2.879460	0.562634	88.84634	7.711567
12	0.716032	2.882583	0.558455	88.79142	7.767542

Tablo 3-13'e bakıldığında ise, *işgücüne katılım oranı* değişkeninin varyans ayrıştırması görülmektedir. Sonuçlara göre; işgücüne katılım oranının varyansına ilişkin tahminde kendi değerleri, ilk ay %97.4 belirleyici olurken, hane halkına yapılan transferlerin %2.6, işsizlik oranının ise %0.07 gibi çok az da olsa etkisi bulunmaktadır. On ikinci ayda değişkenin kendi değerlerindeki belirleyicilik oranı %88.8'e düşmektedir ve yine on ikinci ayda işgücüne katılım oranının varyansına ilişkin öngörüde işgücüne dahil olmayan nüfusun etkisi ise %7.8, hane halkına yapılan transferlerin etkisi %2.9 ve işsizlik oranının etkisi %0.6'dır.

Tablo 3-14 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus'un Varyans Ayrıştırması (Cholesky)

İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus'un (didon) Varyans Ayrıştırması:					
Dönem	S.E.	HHYT	DISO	IKO	DIDON
1	0.004266	2.72E-05	8.067361	25.16424	66.76837
2	0.004467	0.196481	7.419193	24.71063	67.67370
3	0.004485	0.211853	7.429382	24.55876	67.80001
4	0.004488	0.211878	7.480946	24.55212	67.75505
5	0.004490	0.212356	7.499275	24.59487	67.69350
6	0.004492	0.213766	7.501308	24.64472	67.64020
7	0.004493	0.215397	7.498607	24.68871	67.59729
8	0.004495	0.216889	7.495183	24.72448	67.56345
9	0.004496	0.218136	7.492119	24.75275	67.53700
10	0.004496	0.219138	7.489610	24.77486	67.51639
11	0.004497	0.219929	7.487618	24.79209	67.50036
12	0.004498	0.220549	7.486055	24.80549	67.48790

Tablo 3-14'te gösterilen *işgücüne dahil olmayan nüfus* değişkeninin varyans ayrıştırması sonuçlarına göre, işgücüne dahil olmayan nüfusun varyansına ilişkin tahminde kendi değerlerinin yanında modeldeki bütün değişkenlerin etkisi bulunmaktadır. İlk dönem işgücüne dahil olmayan nüfusun kendisi %66.8 belirleyici olurken, diğer değişkenlerden işgücüne katılım oranı %25, işsizlik oranı %8 ve hane halkına yapılan transferler ise %0.2 oranında belirleyici olmuştur. On ikinci ayda değişkenin kendi değerlerindeki belirleyicilik oranı %67.5'e çıkmaktadır. Yine aynı ayda, işgücüne dahil olmayan nüfusun varyansına ilişkin öngörüde işgücüne katılım oranının etkisi %24.8'e ve işsizlik oranının etkisi %7.5'lere düşmüş, hane halkına yapılan transferlerin etkisi ise değişmemiştir.

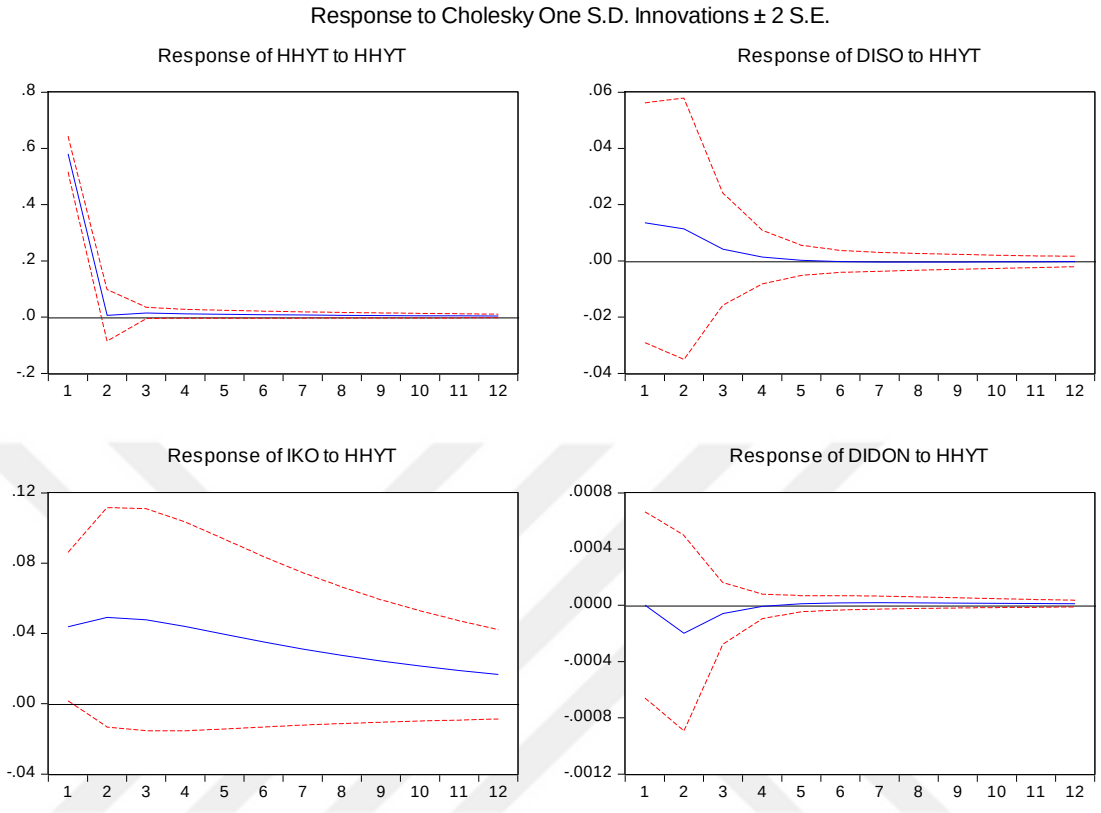
Cholesky ayrıştırması yöntemi ile yapılan varyans ayrıştırması analizinden elde edilen bulgular özetlenecek olduğunda, VAR modelinde yer alan en dışsal değişkenin hane halkına yapılan transferler, en içsel değişkenin ise işgücüne dahil olmayan nüfus olduğu söylenebilir. Hane halkına yapılan transferlerin standart sapmasındaki değişimin kaynağı, on iki dönem boyunca (bir yıl) büyük oranda kendi iken; işgücüne dahil olmayan nüfusun standart sapmasındaki değişimin kaynağı, ilk dönemden itibaren az bir oranla da olsa modeldeki bütün değişkenlerdir ve on ikinci döneme gelindiğinde kendi etkisi toplam değişimin %70'e yakınıdır.

3.6 ETKİ-TEPKİ ANALİZİ

Etki tepki (impulse-response) fonksiyonları, modelde yer alan değişkenlere sırasıyla verilecek şoklara (hata payı) karşı hem kendi hem de diğer değişkenlerin verdikleri tepkileri gösteren bir yöntemdir. Modelde yer alan değişkenlerin durağanlık koşulunu sağlaması gerekmekte ve bu koşulun neticesinde de verilen şokların etkisi zamanla sönümlenmektedir (Yıldız Bozkurt, 2013: 110-112). Bir değişkende meydana gelen dışsal şoklara başka bir değişkenin tepkisi varsa, bu değişkenler arasında nedensellik ilişkisi vardır denilebilir (Lütkepohl, 2005: 51).

VAR modelinde yer alan içsel değişkenlerin, hata terimindeki rassal şoklara karşı tepkisini ölçen etki-tepki analizi (Çınar ve Sevüktekin, 2017: 510) ele alınan değişkenlere uygulandığında aşağıdaki sonuçlarla karşılaşılmıştır.

Grafik 3-10 Hane Halkına Yapılan Transferlerin Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi

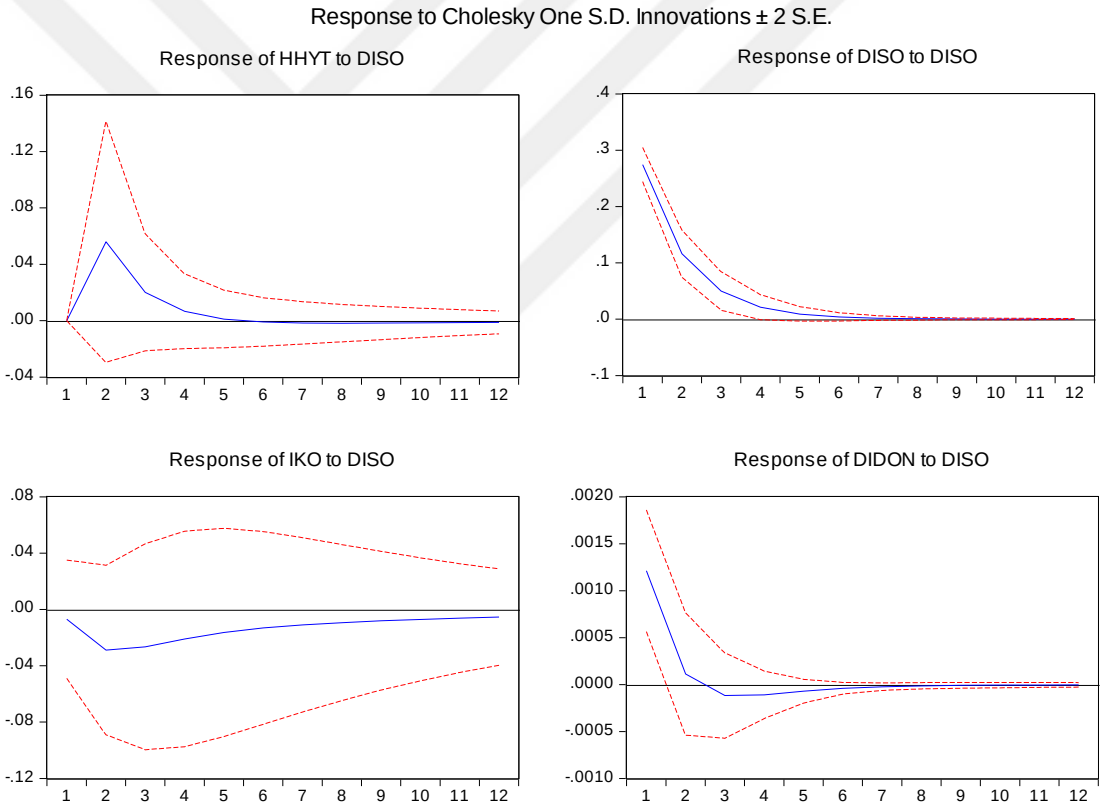


Hane halkına yapılan transferlere yapılacak bir birimlik (standart sapmalık) şoka, kendisinin ve modeldeki diğer değişkenlerin tepkisini gösteren Grafik 3-10 incelendiğinde, oluşan şoka bütün değişkenlerin tepki verdiği ve zamanla bu tepkilerin kaybolduğu görülmektedir. Hane halkına yapılan transferlerde meydana gelen bir birimlik şoka, kendisinin ve işsizlik oranının tepkisi, şok ile aynı yönde başlayıp, beşinci dönemde sönümlenmektedir. Oluşan şoka, işgücüne katılım oranın tepkisi de şok ile aynı yönde başlayıp, otuzuncu ayda kaybolmaktadır. Yine, hane halkına yapılan transferlerde meydana gelen bir birimlik şoka işgücüne dahil olmayan nüfusun tepkisi, şok ile ters yönde başlamakta ve ilk ay artarak, ikinci aydan itibaren ise azalarak devam etmekte ve dördüncü dönemde sönümlenmektedir.

Grafik 3-11'de işsizlik oranına yapılacak bir standart sapmalık şoka, modeldeki diğer değişkenlerin ve kendisinin tepkisi gösterilmektedir. Söz konusu grafiğe bakıldığında, oluşan şoka bütün değişkenlerin tepki verdiği ve zamanla bu tepkilerin azalarak kaybolduğu görülmektedir. İşsizlik oranında meydana gelen bir birimlik

şoka kendisinin tepkisi, şok ile aynı yönde başlayıp, altıncı ayda tamamen kaybolmaktadır. Şoka yapılan tepki, hane halkına yapılan transferlerde de şokla aynı yönde önce artarak ikinci aydan itibaren ise azalarak devam etmekte ve beşinci ayda sönümlenmektedir. İşgücüne katılım oranının yapılan şoka tepkisi, şokla ters yönde ikinci aya kadar artarak, daha sonra azalarak devam etmekte ve yirminci ayda (iki yıla yakın sürede) sönümlenmektedir. İşsizlik oranında meydana gelen bir birimlik şoka işgücüne dahil olmayan nüfusun tepkisi ise şokla aynı yönde başlayıp, azalarak devam etmekte ve ikinci aydan itibaren de şokla ters yönde hareket edip yedinci ayda tamamen sönümlenmektedir.

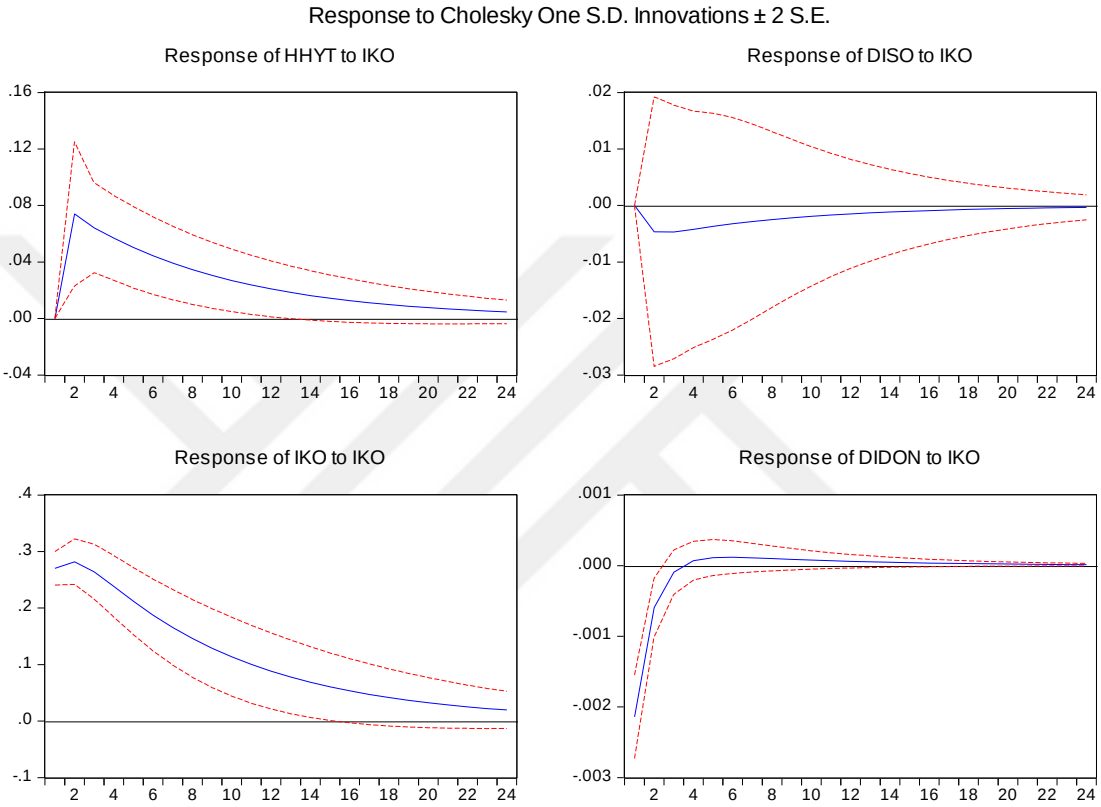
Grafik 3-11 İşsizlik Oranının Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi



İşgücüne katılım oranı değişkenine yapılacak bir birimlik şoka, kendisinin ve modeldeki diğer değişkenlerin tepkisini gösteren Grafik 3-12 incelendiğinde, oluşan şoka bütün değişkenlerin tepki verdiği ve zamanla bu tepkilerin azalarak sönümlendiği görülmektedir. İşgücüne katılım oranında meydana gelen bir birimlik şoka kendisinin ve hane halkına yapılan transferlerin tepkisi, şokla aynı yönde olup, tam üç yıl sonra sönümlenmektedir. İşsizlik oranının ve işgücüne dahil olmayan

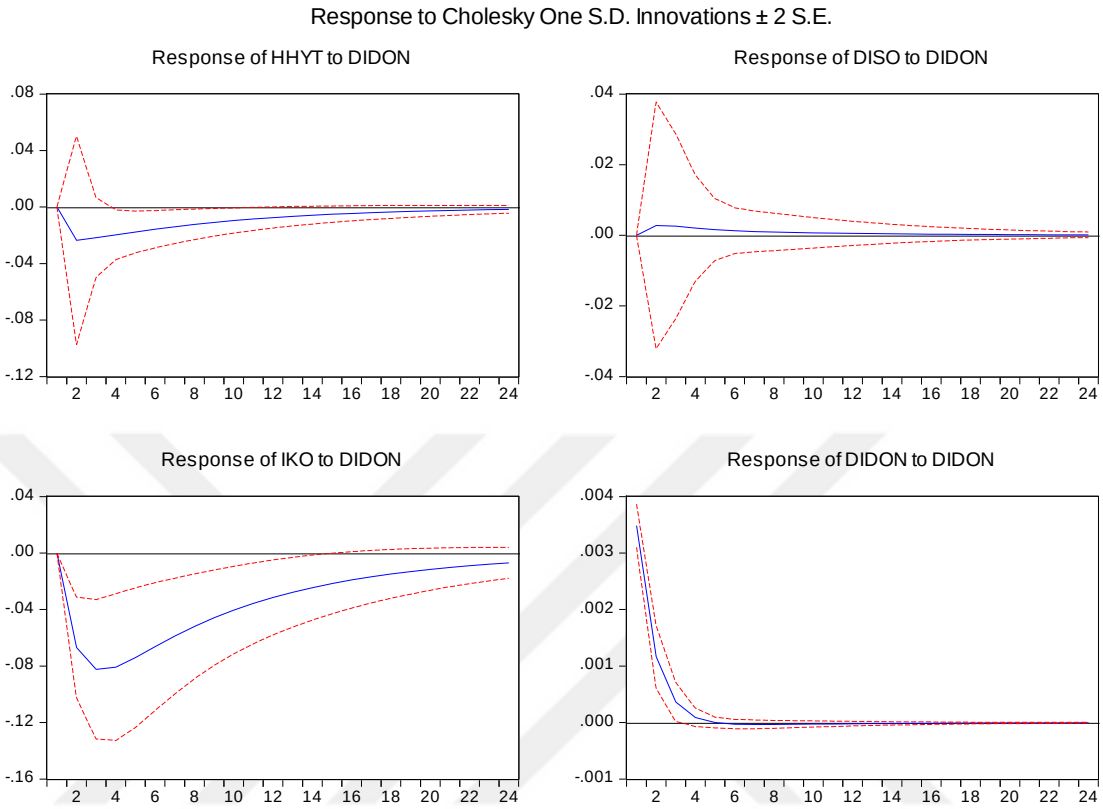
nüfusun bu etkiye oluşturduğu tepkiler şokla ters yönde olup, işsizlik oranının tepkisi iki yıl sonra kaybolurken, işgücüne dahil olmayan nüfusun tepkisi dördüncü aydan sonra şokla aynı yönde devam etmekte ve on altıncı ayda (bir buçuk yıla yakın bir sürede) ise kaybolmaktadır.

Grafik 3-12 İşgücüne Katılım Oranının Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi



Grafik 3-13'de ise işgücüne dahil olmayan nüfus değişkenine yapılacak bir standart sapmalık şoka, modeldeki diğer değişkenlerin ve kendisinin tepkisi gösterilmektedir. Söz konusu grafik incelendiğinde, oluşan şoka bütün değişkenlerin tepki verdiği ve zamanla bu tepkinin azalarak sönümlendiği görülmektedir. İşgücüne dahil olmayan nüfus değişkeninde meydana gelen bir birimlik şoka kendisinin ve işsizlik oranının tepkisi şokla aynı yönde olup, altıncı ayda sönümlenmektedir. Oluşan bu etkiye işgücüne katılım oranı ve hane halkına yapılan transferlerin tepkisi ise şokla ters yöndedir. İşgücüne katılım oranının tepkisi üçüncü aya kadar artarak devam edip, daha sonra azalarak otuz altıncı ayda (üç yıl sonra) sönümlenirken, hane halkına yapılan transferlerin tepkisi ise ikinci aya kadar artarak devam etmekte, daha sonra azalarak yaklaşık iki yıl sonra kaybolmaktadır.

Grafik 3-13 İşgücüne Dahil Olmayan Nüfusun Şoklarına Yönelik Etki-Tepki Analizi



Yapılan etki-tepki analizinin sonuçlarına göre, model içindeki bütün değişkenler, bir değişkende oluşan bir birimlik şoka tepki vermektedir. Modelde bulunan herhangi bir değişkende meydana gelen şokun etkisi, genellikle, işgücüne katılım oranı ve hane halkına yapılan transferler değişkenleri üzerinde daha uzun süre kalmıştır. Bununla birlikte, yapılan şokun etkisinin en çabuk geçtiği değişken, işgücüne dahil olmayan nüfus değişkenidir.

3.7 GRANGER NEDENSELLİK TESTİ

Granger, durağan olan iki ya da daha fazla değişken arasında nedensellik ilişkisi olup olmadığına yönelik, 1969 yılında Granger nedensellik testini ortaya atmıştır. X_t ve Y_t, sıfır ortalamaya sahip durağan iki değişken ve ε_t ile η_t korelasyonsuz beyaz gürültü (white-noise) sürecine sahip hata terimleri olmak üzere iki değişken için geçerli basit nedensellik modelleri aşağıdaki gibidir:

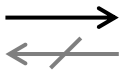
$$X_t = \sum_{j=1}^{m} a_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^{m} b_j Y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (11)$$

$$Y_t = \sum_{j=1}^{m} c_j X_{t-j} + \sum_{j=1}^{m} d_j Y_{t-j} + \eta_t \quad (12)$$

(11) nolu modelde yer alan b_j katsayısının sıfırdan farklı olması şartı ile Y_t değişkeni, X_t değişkeninin nedenidir. Benzer bir şekilde, (12) nolu modelde yer alan c_j katsayısının sıfırdan farklı olması şartı ile X_t değişkeni, Y_t değişkeninin nedenidir. Eğer her iki değişken birbirinin nedeni ise çift yönlü (feedback) nedensellik, sadece bir değişken diğerinin nedeni ise tek yönlü nedensellik söz konusudur (Granger, 1969: 431).

Değişkenler arasında nedensellik ilişkisinin var olup olmadığına yönelik yapılan Granger nedensellik testi, öngörü yeterliliğine dayanmaktadır ve durağan halde olan seriler için geçerlidir. Bir değişken, diğer bir değişkenin öngörüsü için yararlı ise yararlı değişken diğer değişkenin Granger nedenidir (Yavuz, 2015: 368-371). Hane halkına yapılan transferler ile modelde bulunan diğer değişkenler arasında nedensellik ilişkisi olup olmadığına dair yapılan Granger nedensellik testi sonuçları Tablo 3-15'de verilmiştir.

Tablo 3-15 Granger Nedensellik Testi Sonuçları

İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus		Hane Halkına Yapılan Transferler
İşgücüne Katılım Oranı		Hane Halkına Yapılan Transferler
İşsizlik Oranı		Hane Halkına Yapılan Transferler

Tablo 3-15'de görüldüğü üzere, hane halkına yapılan transferler ile işgücüne dahil olmayan nüfus (optimal gecikme değeri 3) ve işsizlik oranı (optimal gecikme değeri 3) değişkenleri arasında Granger anlamında bir nedensellik yoktur. Hane halkına yapılan transferler ile işgücüne katılım oranı arasında (optimal gecikme değeri 2) ise işgücüne katılım oranından hane halkına yapılan transferlere doğru Granger anlamında tek yönlü nedensellik vardır.

3.8 TODA-YAMAMOTO NEDENSELLİK TESTİ

Değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin tespit edilmesinde sıkça kullanılan Granger nedensellik testi, durağan olmayan serilerde sahte nedensellik ilişkisine sebep olabileceğinden dolayı, ilişkinin arandığı seriler için durağanlık koşulunun sağlanması gerekmektedir. Durağan olmayan serilerin fark alınarak durağan hale getirilmesi, veri kaybı ve eşbütünleşme gibi çeşitli kısıtlara sebep olmaktadır. Toda-Yamamoto nedensellik testi ise, değişkenlerin birim kök içerip içermediğini dikkate almaksızın, serilerin seviye hallerini test etmektedir (Gazel, 2017: 291).

Modelde nedenselliği test edilen değişkenler için m, optimal gecikme uzunluğu; d_{max}, en yüksek mertebeden durağanlık seviyesi olmak üzere;

$$Y_t = \omega + \sum_{j=1}^{m} \alpha_{1j} X_{t-j} + \sum_{j=1}^{m} \beta_{1j} Y_{t-j} + \sum_{i=m+1}^{dmax} \theta_{1i} X_{t-i} + \sum_{i=m+1}^{dmax} \delta_{1i} Y_{t-i} + \varepsilon_{1t} \quad (13)$$

$$X_t = \varphi + \sum_{j=1}^{m} \alpha_{2j} X_{t-j} + \sum_{j=1}^{m} \beta_{2j} Y_{t-j} + \sum_{i=m+1}^{dmax} \theta_{2i} X_{t-i} + \sum_{i=m+1}^{dmax} \delta_{2i} Y_{t-i} + \varepsilon_{1t} \quad (14)$$

(13) ve (14) nolu modeller SUR (görünürde ilişkisiz regresyon) altında tahmin edilir ve hipotezler Wald testi ile sınanır (Yavuz, 2015: 169-170).

(13) nolu Y_t modeli için H_0 ve H_1 hipotezi,

$H_0 : \alpha_{1j} = 0$, *j= 1, 2, 3, ..., m* (X'ten Y'ye nedensellik yoktur.)

$H_1 : \alpha_{1j} \neq 0$, *j= 1, 2, 3, ..., m* (X'ten Y'ye nedensellik vardır.)

(14) nolu X_t modeli için H_0 ve H_1 hipotezi,

$H_0 : \beta_{2j} = 0$, *j= 1, 2, 3, ..., m* (Y'den X'e nedensellik yoktur.)

$H_1 : \beta_{2j} \neq 0$, *j= 1, 2, 3, ..., m* (Y'den X'e nedensellik vardır.)

Hane halkına yapılan transferler ile modelde bulunan diğer değişkenler arasında nedensellik ilişkisi olup olmadığına dair yapılan Toda-Yamamoto nedensellik testi sonuçları Tablo 3-16'da verilmiştir.

Tablo 3-16 Toda-Yamamoto Nedensellik Testi Sonuçları

İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus		Hane Halkına Yapılan Transferler
İşgücüne Katılım Oranı		Hane Halkına Yapılan Transferler
İşsizlik Oranı		Hane Halkına Yapılan Transferler

Tablo 3-16 incelendiğinde, hane halkına yapılan transferler ile işgücüne dahil olmayan nüfus, işgücüne katılım oranı ve işsizlik oranı değişkenleri arasında herhangi bir nedensellik ilişkisi bulunmadığı görülmektedir.

SONUÇ

Günümüz dünyasının temel problemlerinden biri olan yoksulluk sorununun giderilmesine yönelik, geçmişten günümüze çeşitli teoriler ve politikalar geliştirilmiştir. Bu politikalardan biri olan sosyal yardım uygulamaları, muhtaç kişilerin temel gereksinimlerini karşılamaları için verilen ayni, nakdi ve/veya hizmet şeklindeki yardımları içermektedir. Sosyal yardım programlarının, muhtaç durumdaki kişinin muhtaçlığının giderilmesine kadar, diğer bir ifade ile geçici olarak verilmesi planlanmaktadır. Fakat bu programlarda uygun bir politika izlenmediğinde, sosyal yardımların verilme süresi uzamakta ve bununla birlikte devlete olan maliyeti de artmaktadır. Bu nedenlerden ötürü sosyal yardım uygulamalarına yönelik çeşitli eleştiriler yapılmaktadır.

Sosyal yardım programlarına yapılan eleştirilerin en önemli kısmını, yardımların, bireylerde tembellik ve bağımlılık hissi oluşturarak bireyi çalışmaktan vazgeçmeye ittiği yönündeki eleştiriler oluşturmaktadır. Muhtaç ve çalışabilir durumda olan kişiler, düzenli ve kayıtlı bir işte çalışmadıkları ve kendi kendilerine yeter hale gelmedikleri sürece bu kişilerin sosyal yardım almaya devam etmeleri kaçınılmazdır. Sosyal yardım programları, istihdam ile ilişkilendirilerek yeniden düzenlendiklerinde ise bu sorunların nispeten azalması beklenir. Bu çalışma, sosyal yardımların kişilerde oluşturduğu iş arama veya bir işte çalışma isteksizliğine yapılan eleştirilerden yola çıkılarak, sosyal yardım ile istihdam ilişkisinin ve bu konuda yapılan uygulamaların incelenmesi amacıyla yapılmıştır.

TCMB ile Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nden elde edilen, 2005-2018 yıllarına ait aylık veriler üzerine yapılan iktisadi analizlere göre, hane halkına yapılan transfer harcamalarının (sosyal yardımların) milli gelir içindeki payının 2006 yılından beri artan bir eğilime sahip olduğu yani devlete olan rakamsal maliyetinin (ayrıca atıl emek maliyeti ve sosyal maliyeti de vardır) yıllar itibarıyla arttığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, hane halkına yapılan transfer harcamalarının yıllık ortalama 18 milyar değerinde olduğu saptanmıştır. 2008 ile 2017 yılları arasında, sosyal koruma kapsamında yardım/maaş alan kişilerin toplam sayısı 115 milyonun üzerinde olup, bunlardan 102 milyonunu şartsız yardım alanlar oluşturmaktadır. Ayrıca yardım/maaş alan kişilerin sayısının on yıl içinde (2008-2017) yaklaşık %37

arttığı tespit edilmiştir. Netice itibarıyla, sosyal yardım programlarının belirlenmesindeki ve uygulanmasındaki bazı eksiklikler nedeniyle yapılan yardımların devlete olan maliyetlerinin zamanla arttığı gözlenmektedir.

Sosyal yardımların artan maliyetlerinin azaltılması ve çalışabilir durumda olduğu halde niteliksiz işgücü olduğu ve/veya yardımlarla yaşamayı alışkanlık edindiği için çalışmayan sosyal yardım yararlanıcılarının işgücüne dahil edilmesi amacıyla birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de sosyal yardım-istihdam bağlantısı politikaları geliştirilmiştir. Sosyal yardımlar ile istihdam arasında bir bağlantı kurularak; sosyal yardım alıp çalışabilir durumda olan kişilerin, çeşitli mesleki eğitim programları ile nitelikli işgücü haline getirilip, uygun açık iş pozisyonlarına yönlendirilmesi amaçlanmıştır.

Sosyal yardım alan ya da yardım almak için başvuru yapan hanelerde bulunan çalışabilir durumdaki bireyler, SYDV'ler tarafından İŞKUR sistemine kaydedilir ve İŞKUR aracılığı ile de aktif işgücü programlarına ve uygun iş pozisyonlarına yönlendirilir. Sosyal yardım-istihdam bağlantısı kapsamında yapılan protokoller gereği, SYDV'lerde İŞKUR hizmet noktaları oluşturulmuş ve yardım başvurusunda bulunan çalışabilir durumdaki kişileri İŞKUR sistemine kaydetmeleri için geçici istihdam görevlileri tahsis edilmiştir. Bununla birlikte, istihdam edilme hususunda nispeten dezavantajlı gruplara (kadınlar, gençler, yoksullar, engelliler vb.) iş bulma konusunda motivasyon sağlayacak hizmetler vermek için İş Kulüpleri Projesi hayata geçirilmiştir.

2010 yılından itibaren uygulanmaya başlanan sosyal yardım-istihdam bağlantısı kurulması ve etkinleştirilmesi politikası ile 2018 yılına kadar İŞKUR'a kaydedilen ya da kaydı güncellenen toplam 620 bine yakın sosyal yardım alıcısının %46'sı işe yönlendirilmiş ve işe yönlendirilenlerin %26'sı (yaklaşık 75 bin kişi) bir işte istihdam edilmeye başlamıştır. Bu süreç içerisinde İŞKUR tarafından mesleki eğitime yönlendirilen 107 bine yakın sosyal yardım yararlanıcısından sadece 32 bini bu eğitimlere katılmıştır. Sosyal yardım-istihdam bağlantısına ilişkin alınan kararlardaki ve yapılan uygulamalardaki eksiklikler zamanla giderildikçe elde edilecek sonuçların daha etkin olması beklenmektedir.

Sosyal yardımların, yardım alan kişileri bedavacılığa ve dolayısıyla düzenli bir işte çalışmaktan ziyade yardımlara bağımlı şekilde hayat sürmeye teşvik ettiği yönünde yapılan eleştirilerden yola çıkarak, Türkiye'nin 2005-2018 yıllarına ait aylık verileri ile VAR analizi ve nedensellik testleri yapılmıştır. Analizlerde kullanılan değişkenler sırasıyla, sosyal yardım harcamalarını temsil etmesi bakımından genel bütçe içinde yer alan hane halkına yapılan transfer harcamaları; ilişkinin istihdam yönünü temsil etmesi bakımından ise işgücüne dahil olmayan nüfus, işsizlik oranı ve işgücüne katılım oranı tercih edilmiştir. VAR analizi ve nedensellik testleri yapılmadan önce değişkenlerin durağanlıkları test edilmiş ve yapılan birim kök test sonuçlarına göre hane halkına yapılan transfer harcamaları ve işgücüne katılım oranı değişkenleri trend durağan, işsizlik oranı ve işgücüne dahil olmayan nüfus değişkenleri ise fark durağan olarak bulunmuştur.

VAR ile yapılan varyans ayrıştırması analizine göre, hane halkına yapılan transfer harcamaları, işgücüne dahil olmayan nüfusun bir yıl sonraki varyansına ilişkin öngörüde yaklaşık %0.2 oranında; işsizlik oranının bir yıl sonraki varyansına ilişkin öngörüde yaklaşık %0.4 oranında ve işgücüne katılım oranının bir yıl sonraki varyansına ilişkin öngörüde ise yaklaşık %3 oranında belirleyiciliğe sahiptir. Bu durum, hane halkına yapılan transferlerin, diğer bir ifade ile sosyal yardımların, istihdama ilişkin değişkenler üzerinde önemli bir etkisinin bulunmadığını göstermektedir. Cholesky ayrıştırması yöntemiyle yapılan VAR modelinde en dışsal değişken, hane halkına yapılan transferler; en içsel değişken ise işgücüne dahil olmayan nüfustur. Diğer bir ifade ile modelde bulunan değişkenlerden en az etkilenen, hane halkına yapılan transferler değişkeni iken; en çok etkilenen, işgücüne dahil olmayan nüfus değişkenidir. Hane halkına yapılan transferlerin standart sapmasındaki değişimin kaynağı, on iki ay boyunca büyük oranda kendisidir. İşgücüne dahil olmayan nüfusun standart sapmasındaki değişimin kaynağı ise ilk aydan itibaren düşük bir oranla da olsa modeldeki bütün değişkenlerdir ve bir yıl sonra değişimde kendi etkisi, toplam değişimin yaklaşık %70'idir.

İçsel değişkenlerin, hata terimindeki rassal şoklara karşı tepkisini ölçen etki-tepki analizinden elde edilen sonuçlar, hane halkına yapılan transfer harcamalarına yapılacak bir birimlik şokun etkisinin, işsizlik oranından beş ay sonra; işgücüne dahil olmayan nüfustan dört ay sonra ve işgücüne katılım oranından ise yaklaşık üç yıl

sonra geçeceğini göstermektedir. Sosyal yardımlara uygulanan bir birimlik şok, işgücüne dahil olmayan nüfusta şokla ters yönde bir etki oluştururken, kendisi, işgücüne katılım oranı ve işsizlik oranı üzerinde aynı yönde etki oluşturmaktadır. İşsizlik oranı ve işgücüne katılım oranı değişkenlerine uygulanan bir standart sapmalık şok ise sosyal yardımlar üzerinde şokla aynı yönde, işgücüne dahil olmayan nüfus değişkenine uygulanan bir standart sapmalık şok ise sosyal yardımlar üzerinde şokla ters yönde tepkiye neden olmaktadır. İşgücüne katılım oranı ve işgücüne dahil olmayan nüfus değişkenlerine uygulanan şokların oluşturduğu etki, sosyal yardımlar üzerinden iki yıl sonra gitmektedir.

Granger nedensellik testinin sonucuna göre, işgücüne katılım oranından hane halkına yapılan transfer harcamalarına doğru tek yönlü nedensellik ilişkisinin olduğu tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile işgücüne katılım oranı, sosyal yardımların Granger anlamında nedenidir. Toda-Yamamoto nedensellik testine göre ise hane halkına yapılan transfer harcamaları ile analizde kullanılan diğer değişkenler arasında herhangi bir nedensellik ilişkisi yoktur. Bu durumda analizlerden elde edilen sonuçlar, sosyal yardımların bağımlılık oluşturarak bireylerin bir işte çalışmaktan vazgeçmesine sebep olduğu yönünde yapılan eleştirileri desteklememektedir.

Türkiye'ye ait verilerle yapılan analizlerden elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde, sosyal yardımların bireylerin çalışma istekleri üzerinde önemli oranda olumsuz bir etki oluşturmadığı sonucu çıkarılmaktadır. Bu durum, 2010 yılından beri Türkiye'de uygulanan sosyal yardım ve istihdam bağlantısı politikalarının başarılı olduğu sonucunu göstermektedir. Karar alınıp uygulamaya başlandığından beri çeşitli güncellemeler yapılarak daha da geliştirilen sosyal yardım-istihdam bağlantısı politikalarının bu süreçte etkili olduğu anlaşılmaktadır. Fakat bu uygulamaların daha da geliştirilerek, daha fazla sosyal yardım yararlanıcısının nitelikli işgücüne dönüştürülmesi ve uygun işlerde istihdam edilmesi sağlanmalıdır. Nitekim bu programlar ile işgücü piyasasına dahil edilecek her bir sosyal yardım yararlanıcısı, düzenli bir işte çalışıp kendine yeter hale geleceği için sosyal yardımlara olan ihtiyacı zamanla azalacaktır. Sosyal yardım alan bireylerin istihdam edilmesi, bireylere sadece maddi kazanç sağlamakla kalmayacak aynı zamanda kişinin, bir işe yaradığı ve emeğini değerlendirdiği hissini yaşamasını ve insan onuruna yaraşır bir hayat sürmesini de sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

1. Kitaplar

● Kitap - Tek Yazarlı

Akalın, U. S. (2003). *Makroekonomik Modeller ve İktisat Politikaları.* İstanbul: Set Yayınları.

Aren, S. (1989). *İstihdam, Para ve İktisadi Politika.* Ankara: Savaş Yayınları.

Biçerli, M. K. (2007). *Çalışma Ekonomisi.* İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Dinler, Z. (2016). *İktisada Giriş.* Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Işığıçok, Ö. (2017). *İstihdam ve İşsizlik.* Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım Ltd.Şti.

Lordoğlu, K., & Özkaplan, N. (2007). *Çalışma İktisadı.* İstanbul: Der Yayınları.

Lütkepohl, H. (2005). *New Introduction to Multiple Time Series Analysis.* Berlin: Springer-Verlag.

Öztürk, N. (2013). *Kamu Mali Yönetimi (Mali Kurumlar).* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Parasız, İ. (2006). *Makro Ekonomi: Teori ve Politika.* Bursa.

Şenses, F. (2017). *İktisada Farklı Bir Giriş.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Tarı, R. (2014). *Ekonometri.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Uluatam, Ö. (1988). *Kamu Maliyesi.* Ankara: Teori Yayınları.

Ulusoy, A. (2007). *Maliye Politikası.* Trabzon: Eflatun Matbaası.

Ülgener, S. F. (1970). *Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme.* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.

Ünsal, E. M. (2007). *Makro İktisat.* Ankara: İmaj Yayınevi.

Yavuz, N. Ç. (2015). *Finansal Ekonometri.* İstanbul: Der Yayınları.

Yıldız Bozkurt, H. (2013). *Zaman Serileri Analizi.* Ekin Basım Yayın Dağıtım.

● Kitap - Çok Yazarlı

Erdem, M., & İslatince, H. (2017). *İktisadi Düşünceler Tarihi.* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Gündoğan, N., & Biçerli, M. (2003). *Çalışma Ekonomisi.* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

McConnell, C. R., & Brue, S. L. (1993). *Economics: Principles, Problems and Policies.* McGraw-Hill, Inc.

Öztürk, N., & Öztürk, Y. (2010). *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları.* Ankara: Palme Yayıncılık.

Sevüktekin, M., & Çınar, M. (2017). *Ekonometrik Zaman Serileri Analizi Eviews Uygulamalı.* Bursa: Dora Yayıncılık.

● **Kitap - Çeviri**

Fischer, S., Dornbusch, R., & Startz, R. (2016). *Makroiktisat.* İstanbul: Literatür Yayınları.

Snowdon, B., & Vane, H. (2012). *Modern Makroekonomi: Temelleri, Gelişimi ve Bugünü.* Ankara: Efil Yayınevi.

2. Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar

● **Bilimsel Dergi Makalesi - Tek Yazarlı**

Arslan, N. (2014). Sosyal Yardımlar Ve İstihdam İlişkisinin İncelenmesi – Sivas İlinde Bir Alan Araştırması. *EUL Journal of Social Sciences*, 16-31.

Bozdağlıoğlu, E. Y. (2008). Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri Ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 45-65.

Çelik, F. (2013). Türkiye'de İstihdamın Görünümü. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 9-14.

Gazel, S. (2017). BIST Sınai Endeksi ile Çeşitli Metaller Arasındaki İlişki: Toda-Yamamoto Nedensellik Testi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 287-299.

Gökbayrak, Ş. (2017). Değişen Refah Devletleri ve Sosyal Yardımlar. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 71-90.

Görmüş, A. (2009). 1990'dan Günümüze Türkiye'de İstihdamın Değişim Trendi ve Ulusal İstihdam Stratejisi İhtiyacı. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 105-133.

Granger, C. W. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods. *Econometrica*, 424-438.

Güney, A. (2009). İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 135-159.

Hoynes, H. W. (1993). Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation Under AFDC-UP. *National Bureau of Economic Research*.

Kanca, O. C. (2012). Türkiye'de Transfer Harcamalarının Salınımı Ve Politik Gelişmeler. *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 25-59.

Özen, A. (2003). Türkiye'de Transfer Harcamalarının Gelişimi Ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 205-228.

Perron, P. (1989). The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis. *Econometrica*, 1361-1401.

Selamoğlu, A. (2002). Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33-63.

Taşcı, F. (2010). Türkiye'nin Kamusal Sosyal Yardım Anlayışı (1980-2007) Üzerine Bir Analiz. *Journal of Social Policy Conferences*, 127-149.

Yalçıntaş, N. (1965). Emek Arzında Tersine Elastikiyet. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 29-51.

Yay, S. (2015). 1980'den Günümüze Türkiye'de Sosyal Yardım Alanındaki Gelişmeler Ve Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 18-33.

● Bilimsel Dergi Makalesi - Çok Yazarlı

Amarante, V., Manacorda, M., Vigorito, A., & Zerpa, M. (2011). Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES. *Inter-American Development Bank*.

Bosch, M., & Manacorda, M. (2012). Social Policies and Labor Market Outcomes in Latin America and the Caribbean: A Review of the Existing Evidence. *Centre for Economic Performance*.

Dickey, D. A., & Fuller, W. A. (1979). Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series With a Unit Root. *Journal of the American Statistical Association*, 427-431.

Dickey, D. A., & Fuller, W. A. (1981). Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica*, 1057-1072.

Gassmann, F., & Trindade, L. Z. (2019). Effect of Means-Tested Social Transfers on Labor Supply: Heads Versus Spouses—An Empirical Analysis of Work Disincentives in the Kyrgyz Republic. *The European Journal of Development Research*, 189–214.

Hylleberg, S., Engle, R., Granger, C., & Yoo, B. (1990). Seasonal Integration and Cointegration. *Journal of Econometrics*, 215-238.

Karagöl, E. T., & Dama, N. (2015). Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar. *Analiz*, 7-28.

Kishtainy, N., Abbot, G., Farndon, J., Kennedy, F., Meadway, J., Weeks, M., & Wallece, C. (2015). *Ekonomi Kitabı.* Alfa Yayınları.

Kökocak, A., Yılmaz, M., & Demirci, N. (2015). İşsizlik Olgusu Ve İstihdam Artırıcı Stratejiler. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 109-121.

Phillips, P. C., & Perron, P. (1988). Testing for a Unit Root in Time Series Regression. *Biometrika*, 335-346.

Yıldırım, J., & Dal, S. (2016). Social Transfers and Labor Force Participation Relation in Turkey: A Bivariate Probit Analysis. *Emerging Markets Finance & Trade*, 1515–1527.

Zengin, E., Şahin, A., & Özcan, S. (2012). Türkiye'de Sosyal Yardım Uygulamaları. *Yönetim ve Ekonomi*, 133-142.

● Makale

Akkaya, Ö., & Kaya, E. (2013). Türkiye'de Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi. *İstihdam'da 3İ*, 60-63.

Bolat, Ö., & Kayataş, G. D. (2017). Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına Yönelik Uygulamalar. *İstihdam'da 3İ*, 90-93.

Kaya, E. (2014). Ulusal İstihdam Stratejisinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Rolü Üzerine Değerlendirme. *İstihdam'da 3İ*, 56-59.

Keskin, A. G. (2013). Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Kurulması Amacıyla Yapılan Çalışmalar ve Hedeflenen Nokta. *İstihdam'da 3İ*, 52-56.

Taşaltın, A. (2013). Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Kurulmasının Gerekliliği. *İstihdam'da 3İ*, 57-59.

Yener, A. L. (2013). Sosyal Yardımlardan Faydalananları İsthidama Yönlendirmek. *İstihdam'da 3İ*, 78-83.

● Rapor

ÇSGB. (2015). *İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı Eylem Planı.*

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005.* Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara.

İŞKUR . (2014). *İŞKUR 2013 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

İŞKUR. (2010). *İŞKUR 2010 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

İŞKUR. (2011). *Dünden Bugüne İŞKUR 1946-2011.* Ankara.

İŞKUR. (2012). *İŞKUR 2011 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

İŞKUR. (2013). *İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

İŞKUR. (2016). *İŞKUR 2015 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

İŞKUR. (2017). *İŞKUR 2016 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

İŞKUR. (2018). *İŞKUR 2017 Yılı Faaliyet Raporu.* Ankara.

Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018.* Ankara.

Ulusal İstihdam Stratejisi. (2018). *6. İzleme ve Değerlendirme Kurulu Toplantısı Raporu.*

- **Tez**

Aksanyar, Y. (2015). *Sosyal Yardımda Yeni Bir Yaklaşım Olarak Şartlı Sosyal Yardım: Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Programı 2014 Yılı Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma.* Kütahya.

Bolat, Ö. (2016). *Sosyal Yardım İstihdam Bağlantısı Kapsamında Ülke Uygulamalarının İncelenmesi ve İŞKUR İçin Öneriler.* Ankara.

Gökyay, C. C. (2014). *Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Dışlanma Sorunu ile Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü: İşkur için Model Önerisi.* Ankara.

3. Elektronik Kaynaklar

- **Elektronik Kaynak - Ağ Sitesinden Erişilen Ağ Sayfası**

AÇSHB. (2019, Nisan 11). *Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü*. T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: https://sosyalyardimlar.ailevecalisma.gov.tr/ adresinden alındı

BÜMKO. (2019, Ocak 25). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10213,11ekorehberpdf.pdf?0&_tag1=45210C174F08ACF4C9B9F139C290E35A5811D9AD adresinden alındı

OECD. (2019, Mart 16). *Data*. OECD: https://data.oecd.org/ adresinden alındı

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü. (2018, Ekim 15). *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları.* Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü: https://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari adresinden alındı

TC. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. (2018, Kasım 10). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. TC. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: https://www.bumko.gov.tr/ adresinden alındı

TCMB. (2019, Mayıs 3). *Elektronik Veri Dağıtım Sistemi*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası: https://evds2.tcmb.gov.tr/ adresinden alındı

TÜİK. (2018, Şubat 28). *Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti* . TÜİK: http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2012/turkce/metaveri/tanim/index.html adresinden alındı

TÜİK. (2019, Mart 27). *Sosyal Koruma İstatistikleri*. TÜİK: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1040 adresinden alındı

- **Elektronik Kaynak - Yasa ve Yönetmelikler**

AÇSHB. (2012, Şubat 17). *Strateji Geliştirme Başkanlığı - Protokoller*. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Web Sitesi: https://sgb.aile.gov.tr/uploads/pages/protokoller/3-aile-ve-sosyal-politikalar-bakanligi-ile-calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakanligi-isbirligi-protokolu-17-02-2012.pdf adresinden alındı

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü. (2016, Nisan 26). Resmi Gazete: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160426-11.htm adresinden alındı

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü. (2017, Haziran 22). *Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik.* Resmi Gazete: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/06/20170622-1.htm adresinden alındı

İŞKUR. (2010, Mayıs 6). *İŞKUR - Protokoller*. İŞKUR Web Sitesi: https://media.iskur.gov.tr/13537/protokol-vakiflargm.pdf adresinden alındı

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu. (2018, Kasım 13). Mevzuat Bilgi Sistemi: http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3294.pdf adresinden alındı

TCMM. (2018, Ekim 16). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Mevzuat: http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf adresinden alındı

ÖZGEÇMİŞ

1989 Gölcük/Kocaeli doğumlu. 2007 yılında Ümraniye Mehmetçik Lisesi'nden (YDA), 2012 yılında ise Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi İstatistik Bölümünden mezun oldu. 2012-2013 yılları arasında Bilge Adam eğitim kurumlarından yazılım, veri tabanı, web tasarım ve grafik tasarım eğitimi aldı. 2016 yılında Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası anabilim dalında yüksek lisans yapmaya başladı. 2017 yılından itibaren Kocaeli Üniversitesinde araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır.