



GENÇ İŞSİZLİĞİNE ÇÖZÜMDE ALTERNATİF BİR POLİTİKA ÖNERİSİ: MALİ ALAN UYGULAMASI

Selin Ertürk Atabey*

ÖZET

Dünya’da ve Türkiye’de genç işsizliği çok yüksek rakamlara ulaşmıştır. Bu bağlamda genç işsizliği hem bir sosyal politika konusu olarak hem de bir mali politika konusu olarak oldukça önemlidir. Literatürde birçok sosyal politika önerisi oluşturulmuş ancak mali politika önerileri çok kısıtlı kalmıştır. Bu çalışmada genç işsizliğinin çözümünün sosyal olduğu kadar mali politikalarla da desteklenmesi gerektiğinden hareketle alternatif bir politika önerisi yapılması amaçlanmıştır. Şöyle ki; son yıllarda IMF, UNDP ve benzeri kuruluşlar tarafından kullanılan “mali alan” kavramı ile bir mali politika üretilmeye çalışılmıştır. Bu mali politika önerisinden önce ise genç işsizliğinin kavram olarak ne olduğu ve dünyada ve Türkiye’de oranlarının ne kadar olduğu; aynı zamanda mali alan kavramının ne olduğu nasıl oluşturulduğu konuları ayrı ayrı ele alınmıştır.

ANAHTAR KELİMELER: Genç İşsizliği, İstihdam, Mali Alan, Mali Politika, Türkiye.

* Dr., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü



A POLITICAL PROPOSAL FOR ALTERNATIVE SOLUTION OF YOUTH UNEMPLOYMENT: FISCAL FIELD APPLICATION

Selin Ertürk Atabey*

ABSTRACT

Youth unemployment rates have recently increased to high levels in both the world and Turkey. In this context, youth unemployment is an important problem as a matter of both social and fiscal policy. In the literature, while many social policy proposals have been made to address youth unemployment issue, fiscal policy proposals have remained rather limited. This study aims to propose an alternative fiscal policy approach to youth unemployment considering that the solution to this issue calls for a social as well as a fiscal policy approach. This alternative fiscal policy approach is developed within the framework of the “fiscal space” concept used by international institutions such as the IMF and UNDP. In this study youth unemployment is explained as a concept, its rates in the world and Turkey are presented and the conceptual development of the term fiscal space is analyzed before discussing an alternative fiscal policy approach to youth unemployment.

KEYWORDS: Youth Unemployment, Employment, Fiscal Space, Fiscal Policy, Turkey.

* Phd., Gazi University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Finance,

GİRİŞ

Son yirmi yılda küreselleşme süreciyle dünyada ve aynı zamanda Türkiye’de çok önemli bir sorun olmasından ötürü ilgi odağı olan ve çözümler üretilmeye çalışılarak ortadan kaldırılamasa dahi en aza indirilmek için gayret gösterilen konulardan biri de genç işsizliğidir.

Genç işsizler, literatürde en genel kabul gören tanımı ile 15-24 yaş arasındaki kişiler olmakla beraber bu tanım zamanla farklı şekilde kabul-ler de görmüştür. Şöyle ki; lisansüstü eğitimler ile eğitim sürelerinin uzaması sonucu daha geç yaşta çalışmaya başlanması ile üst limit 24 olan yaş ortalamasının 29 yaşa kadar çıktığı çalışmalar da araştırma yaparken dikkatimizi çekmiştir. Ancak çalışmamızda hala literatürde ve uluslararası kuruluşlarda genel kabul gören 15-24 yaş aralığında istihdam edilemeyen/edilmeyen kişiler genç işsizler olarak kabul edilmiştir.

Bu çalışmanın amacı, genç işsizliğinin kavramsal çerçevesi ortaya konulduktan ve genç işsizliğinin hem Türkiye’deki durumu hem de küresel ölçekte özellikle OECD ülkelerindeki durumu incelenerek hem iktisadi hem de sosyal etkileri olan bu sorunun alternatif bir hükümet politikası önerisi olan mali alan uygulaması ile çözülmesinin mümkün olup olmadığının incelenmesidir.

1. GENÇ İŞSİZLİĞİ KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE VE ÖZELLİKLE OECD ÜLKELERİNDE ORANSAL/RAKAMSAL SEYRİ

Mali ve sosyal politika arasında yakın bir ilişki yer almaktadır. Sosyal politikaların şekillenmesinde mali politikalar, mali politikaların şekillenmesinde ise sosyal politikalar oldukça etkin rol oynamaktadır (Akbiyık ve Koç, 2012: 1203). Bu bağlamda işsizlik hem bir sosyal politika konusu hem de bir mali politika konusu olarak oldukça önemli bir konudur. Aynı zamanda işsizliğin gençler üzerindeki etkileri, gençlerin işsiz olması sonucunda hem kendileri hem de toplum üzerindeki etkileri hem sosyal hem de mali politika alanları açısından önemle incelenmesi gereken ve farklı disiplinler arası çözüm üretilmesi gereken bir olgudur.

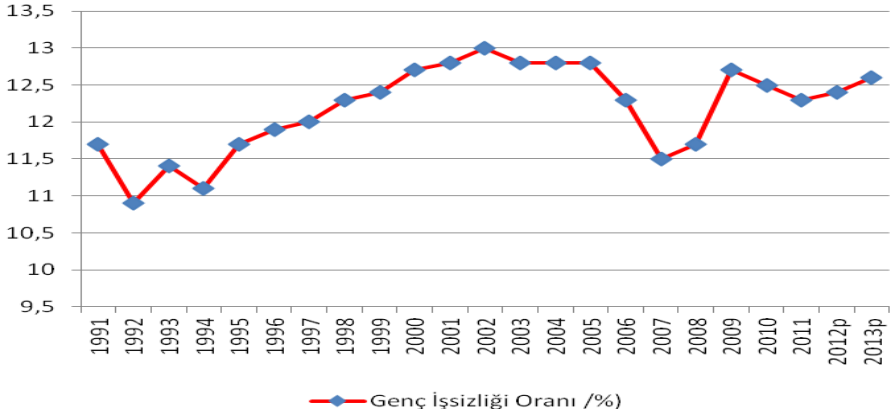
Bu noktada dikkat edilmesi gereken iki kavram karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki işsizlik, ikincisi ise istihdamdır. Şöyle ki; işsizlik ve

istihdam birbiri ile zıtlıklarından ötürü oldukça ilişkili iki kavramdır. İstihdam kavramı literatürde iki şekilde ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, bir ülkede bir yıllık dönemde ekonomik faaliyetlere katılacak durumda olan emek gücünün kullanılma, çalışma ya da çalıştırılma derecesini göstermektedir ki buna dar anlamda istihdam denilmektedir. İkinci ise, bir ülkenin sahip olduğu üretim faktörlerinin bir yıllık dönemde kullanılmaya derecesini ifade etmektedir ki buna da geniş anlamda istihdam denilmektedir (Köklü, 1976: 67).

Türk Dil Kurumu Sözlüğündeki işsizlik tanımı; bireyin işi olmama durumunu ifade edilmektedir. Bir başka tanıma göre işsizlik, çalışma yeteneğinin bulunmasına ve sürekli iş aramasına rağmen iş bulamayan bireylerin durumudur (Sönmez, 2006: 182). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ölçütlerine göre ise; hem ücretli hem de kendi hesabına işi olmayan ya da halen ücretli veya kendi adına çalışmaya hazır olan veya faal olarak iş arayan herkes işsizdir (Rosas ve Rossignotti, 2010: 29). ILO, Birleşmiş Milletler, OECD ve benzeri kuruluşlar 15-24 yaş arasındaki kişileri genç olarak kabul etmektedir. Bu durumda bu kişilerin karşı karşıya kaldığı işsizlik ise genç işsizliği olarak adlandırılmaktadır.

Genç işsizliğinin nedenlerinin incelenerek araştırılması çözümü için üretilecek politikaların doğruluğunu garanti edeceğinden oldukça önemlidir. Bu bağlamda teorik olarak pek çok inceleme yapılmıştır ve bu teorik incelemeler iki temel kategoride yoğunlaşmıştır. Bunlardan ilki, konjonktürel açıklamalar teorisi. Konjonktürel açıklamalar teorisi; genç işsizliğinin hem toplamda hem de uygun tipte işlerin eksikliğinin varlığı temeline dayanmaktadır. İkinci ise yapısal açıklamalar teorisi. Yapısal açıklamalar teorisi ise gençler arasındaki işsizlik oranının ekonomik gelişmeden bağımsız bir şekilde yüksek olacağını kabul etme temeline dayanmaktadır (Çetinkaya, 2010: 47-50).

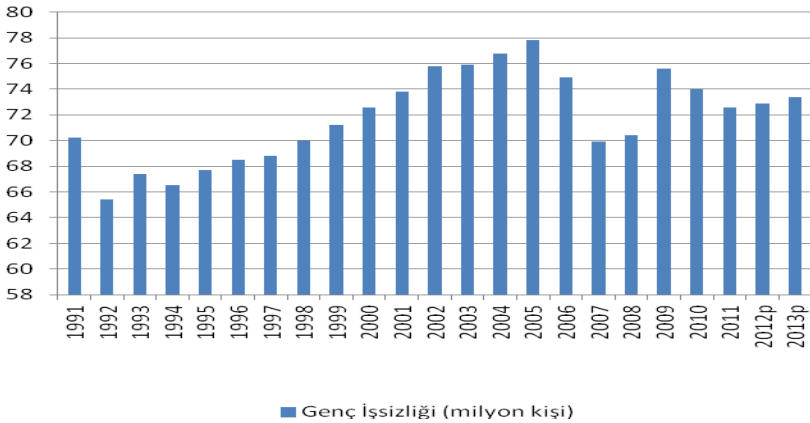
İşsizliği azaltmanın en temel yolu yatırımları artırarak yeni iş alanlarının oluşturulmasıdır ancak bunun her zaman bu şekilde işlemediği son yıllarda kronikleşen yüksek işsizlik oranları ile görülmüştür (Bağdadioğlu, 2009:109). Bu yüzden günümüzde pek çok araştırmacı tarafından bu soruna alternatif çözümler üretilmeye çalışılmaktadır.



Grafik 1. Küresel Genç İşsizliği Oranı (%)

KAYNAK: ILO, Global Employment Trends For Youth 2013, s.10; ILO Statistics and Databases.

Grafik 1 incelendiğinde küresel genç işsizliği son yirmi yılda en yüksek yüzde 13 olarak gerçekleşmiş ve bu oran 2002 yılına denk gelmiştir. 2001 küresel krizinin ardından zirve yapan küresel genç işsizliği oranı 2007 yılında yüzde 11,5'e gerilemiştir ancak izleyen yıllarda giderek artmış ve 2011 yılında % 12,3 olarak gerçekleşmiştir. 2012 ve 2013 yılları tahminlerinde ise küresel genç işsizliğinin artarak devam edeceği ve yaklaşık yüzde 12,6 dolaylarına ulaşacağı öngörülmektedir.



Grafik 2. Küresel Genç İşsizliği (milyon kişi)

KAYNAK: ILO, Global Employment Trends For Youth 2013, s.10; ILO Statistics and Databases.

Grafik 2 incelendiğinde ise söz konusu grafikte dünya nüfusunda ne kadar genç bireyin; genç işsizliği ile karşı karşıya kaldığının rakamsal değerleri verilmektedir. 1991 yılında 70,2 milyon kişi genç işsiz iken 2011 yılında 72,6 milyon kişi genç işsiz olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda bu rakamın 2013 yılı tahminlerine göre 73,4 milyon kişiye ulaşacağı öngörülmektedir.

Genç işsizliği OECD ülkelerinde oransal olarak incelendiğinde son ulaşılan verinin Tablo 1 incelendiğinde görüleceği üzere 2011 verisi olmasından ötürü 2011 yılında en yüksek birinci yüzde 22,9 oranı ile Yunanistan; ikinci yüzde 20,3 oranı ile İtalya; üçüncü yüzde 21,7 oranı ile Polonya; dördüncü yüzde 20,0 oranı ile Türkiye ve beşinci yüzde 19,1 oranı ile Fransa'dır. Yunanistan'ın yaşadığı ağır ekonomik kriz sonucunda bozulan göstergeleri bu analizin dışında tutulduğu takdirde OECD ülkeleri arasında en yüksek genç işsizliği oranına sahip ülkelerin ortak özelliği GDP'lerinin ortalama 1.300.000 ila 2.000.000 milyon Dolar olduğu dikkati çekmekte ve bu durum genç işsizliği oranında gayri safi yurtiçi hasılanın etkisinin varlığını sorgulamakta ve bu yönüyle konjonktürel açıklamalar teorisi ile genç işsizliğinin açıklanması örtüşmektedir.

Tablo 1. OECD Ülkelerinde Genç İşsizliği Oranları (Genç İşgücü Yüzdesi/ 15-24 yaş)

ÜLKELER	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avustralya	13,5	12,8	12,0	11,4	10,6	10,0	9,4	8,8	11,5	11,5	11,3
Avusturya	5,6	6,2	7,0	9,7	10,3	9,1	8,7	8,1	10,0	8,8	8,3
Belçika	15,3	17,7	21,8	21,2	21,5	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7
Kanada	12,9	13,6	13,7	13,4	12,4	11,7	11,2	11,6	15,2	14,8	14,1
Şili	16,6	21,6	21,1	20,8	19,7	18,3	17,8	19,7	22,6	18,6	17,5
Çek Cumh.	8,3	16,0	17,6	20,4	19,3	17,5	10,7	9,9	16,6	18,3	18,0
Danimarka	18,8	7,4	9,2	8,2	8,6	7,5	8,0	11,8	14,0	14,2	7,5
Estonya	18,7	17,6	20,0	20,9	15,3	9,8	11,7	26,8	32,0	21,6	9,8
Finlandiya	8,3	19,5	20,4	19,5	18,9	15,7	15,7	21,6	20,3	18,9	15,7
Fransa	28,0	20,2	18,2	19,7	20,6	19,1	18,6	23,2	22,9	22,1	19,1
Almanya	11,2	9,8	10,6	12,6	15,2	11,7	10,4	11,0	9,7	8,5	11,7
Yunanistan	4,8	26,8	26,8	26,9	26,0	22,9	22,1	25,8	32,9	44,4	22,9
Macaristan	6,2	12,6	13,4	15,5	19,4	18,0	19,9	26,5	26,6	26,1	18,0
İzlanda	27,0	7,2	8,2	8,1	7,2	7,2	8,2	16,0	16,2	14,6	7,2
İrlanda	9,7	9,3	9,4	9,3	9,7	10,0	12,5	25,9	28,7	30,3	10,0
İsrail	10,2	20,9	22,2	20,5	17,8	16,1	12,6	14,6	13,7	11,6	16,1

İtalya	6,3	26,3	26,3	23,5	24,0	20,3	21,3	25,4	27,9	29,1	20,3
Japonya	4,9	10,0	10,2	9,5	8,6	7,7	7,2	9,1	9,2	8,0	7,7
Kore	4,9	8,5	10,1	10,5	10,2	8,8	9,3	9,8	9,8	9,6	8,8
Lüksemburg	11,8	7,0	10,9	16,9	13,7	15,2	17,9	17,2	14,2	16,8	15,2
Meksika	10,5	5,9	6,2	7,6	6,6	6,7	7,0	10,0	9,4	9,8	6,7
Hollanda	41,0	5,4	7,4	9,0	9,4	7,0	6,4	7,7	8,7	7,7	7,0
Yeni Zelanda	9,4	11,8	10,5	9,7	9,7	10,1	11,4	16,6	17,1	17,3	10,1
Norveç	39,1	11,5	11,7	11,7	12,0	7,3	7,5	9,2	9,3	8,6	7,3
Polonya	20,8	43,9	43,0	40,8	37,8	21,7	17,3	20,7	23,7	25,8	21,7
Portekiz	11,8	11,6	14,5	15,3	16,1	16,6	16,4	20,0	22,3	30,1	16,6
Slovakya	5,5	37,4	33,1	32,7	29,9	20,1	18,8	27,3	33,6	33,2	20,1
Slovenya	16,2	16,5	17,3	16,1	15,9	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	10,1
İspanya	10,4	22,2	22,7	22,0	19,7	18,2	24,6	37,9	41,6	46,4	18,2
İsveç	10,6	12,9	13,5	16,6	22,0	18,8	19,2	24,8	25,2	22,9	18,8
İsviçre	12,3	5,6	8,5	7,7	8,8	7,1	7,0	8,4	7,8	7,7	7,1
Türkiye	13,5	19,2	20,5	20,6	19,9	20,0	20,5	25,3	21,7	18,4	20,0
Birleşik Krallık	5,6	11,0	11,5	10,9	12,2	14,2	14,1	19,0	19,3	20,0	14,2
ABD	15,3	12,0	12,4	11,8	11,3	10,5	12,8	17,6	18,4	17,3	10,5
OECD-Toplam	12,9	13,4	13,8	13,7	13,4	12,0	12,7	16,7	16,7	16,2	12,0

KAYNAK: OECD iLibrary Youth Employment Rate (Erişim tarihi: 15.05.2013)

Toplam işsizlik oranlarındaki eğilimlerin ifade edildiği Tablo 2’de Macaristan ve Türkiye yüzde 11,2 ile aynı yüzde oranına sahip bulunmaktadır. Birkaç ülke hariç küresel eğilim toplam işsizlik oranlarının sürekli artmasıdır.

Tablo 2. Toplam İşsizlik Oranındaki Eğilimler

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Avustralya	6,1	8,3	6,9	8,5	6,3	5,0	5,2
Avusturya	-	3,6	3,2	3,7	3,5	5,2	4,4
Belçika	-	11,3	7,3	9,3	6,6	8,4	8,3
Kanada	7,5	10,6	8,1	9,5	6,8	6,8	8,0
Çek Cum.	-	-	-	4,0	8,8	7,9	7,3
Danimarka	-	7,8	8,3	7,0	4,5	4,8	7,4
Finlandiya	4,7	5,1	3,1	15,3	9,7	8,4	8,4
Fransa	6,4	10,3	9,4	11,8	10,2	8,9	9,3
Almanya	-	-	-	8,1	7,7	11,1	7,1
Yunanistan	4	7,8	7,0	9,1	11,1	9,9	12,5
Macaristan	-	-	-	10,2	6,4	7,2	11,2
İzlanda	-	-	-	4,9	2,3	2,6	7,6
İrlanda	-	17,9	14,1	12,0	4,3	4,3	13,5
İtalya	7,5	9,4	9,8	11,7	10,8	7,7	8,4
Japonya	2,0	2,6	2,1	3,2	4,8	4,4	5,0

Kore	5,2	4,0	2,5	2,1	4,4	3,7	3,7
Lüksemburg	-	3,0	1,6	2,9	2,3	4,5	4,4
Hollanda	7,9	10,5	7,7	7,2	2,7	4,7	4,5
Yeni Zelanda	-	-	7,8	6,5	6,2	3,8	6,5
Norveç	1,6	2,6	5,3	4,9	3,4	4,6	3,6
Portekiz	6,7	8,6	4,7	7,2	3,9	7,6	10,8
Slovakya	-	-	-	13,1	18,8	16,2	14,4
İspanya	11,1	21,0	16,0	22,7	13,9	9,2	20,1
İsveç	2,2	3,1	1,8	9,1	5,8	7,7	8,4
İsviçre	-	-	2,1	3,3	2,7	4,4	4,2
Birleşik Krallık	-	11,3	6,8	8,6	5,5	4,6	7,8
ABD	7,1	7,2	5,6	5,6	4,0	5,1	9,6
Türkiye	-	-	-	-	-	-	11,2

KAYNAK: Choudhry, Marelli ve Signorelli (2012); TÜİK veriseti.

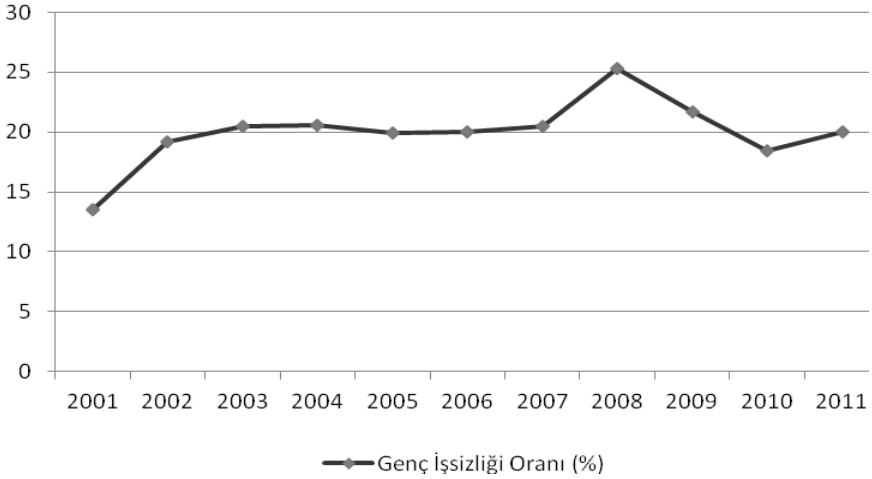
Tablo 3'te izlenen genç işsizliği oranlarının toplam işsizlik oranlarından hem daha yüksek olduğu hem de artış hızlarının da yıllara göre daha keskin ve yüksek olduğu dikkati çekmektedir. Türkiye yüzde 20,5 oranı ile yirmi sekiz OECD ülkesi içinde en yüksek sekizinci genç işsiz nüfusa sahip ülke olarak yerini almaktadır.

Tablo 3. Genç İşsizliği Oranındaki Eğilimler

Ülkeler	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Avustralya	12,5	15,2	13,0	15,4	12,1	10,6	11,5
Avusturya	-	4,3	3,8	5,2	5,1	10,3	8,8
Belçika	-	23,5	14,5	21,5	15,2	21,5	22,4
Kanada	12,8	16,1	12,3	14,8	12,7	12,4	14,8
Çek Cum.	-	-	-	7,8	17,0	19,3	18,3
Danimarka	-	11,5	11,5	9,9	6,7	8,6	13,8
Finlandiya	8,8	9,7	8,9	27,0	20,3	18,9	20,3
Fransa	-	25,7	19,8	27,1	20,6	20,3	22,5
Almanya	-	-	-	8,2	8,4	15,2	9,7
Yunanistan	13,8	24,2	23,3	27,9	29,5	26,0	32,9
Macaristan	-	-	-	18,6	12,7	19,4	26,6
İzlanda	-	-	-	11,0	4,7	7,2	16,2
İrlanda	-	25,0	19,7	19,0	6,5	8,6	27,5
İtalya	25,0	32,1	28,9	33,5	31,5	24,0	27,8
Japonya	3,6	4,8	4,3	6,1	9,2	8,7	9,2
Kore	11,5	10,0	7,0	6,3	10,8	10,2	9,8
Lüksemburg	-	6,7	3,6	7,2	6,4	13,7	14,2
Hollanda	-	17,6	11,1	12,1	5,3	8,2	8,7
Yeni Zelanda	-	-	14,1	12,3	13,6	9,7	17,1

Norveç	4,7	6,5	11,8	11,9	10,2	12,0	9,3
Portekiz	16,4	19,0	9,6	15,7	8,6	16,1	22,3
Slovakya	-	-	-	24,8	37,0	29,9	33,6
İspanya	25,3	43,8	30,2	40,4	25,3	19,7	41,6
İsveç	6,3	7,2	4,6	19,5	11,6	22,0	25,2
İsviçre	-	-	3,2	5,5	5,0	8,8	7,2
Birleşik Krallık	-	17,8	10,1	15,3	11,7	12,2	19,1
ABD	13,8	13,6	11,2	12,1	9,3	11,3	18,4
Türkiye	-	-	-	-	-	-	20,75

KAYNAK: Choudhry, Marelli ve Signorelli (2012); TÜİK veriseti.



Grafik 3. Türkiye’de Genç İşsizliği Oranının Yıllara Göre Seyri

KAYNAK: OECD iLibrary Youth Employment Rate (Erişim tarihi: 15.05.2013)

Grafik 3’te Türkiye’deki genç işsizliğinin yüzde olarak 2001-2011 yılları arasındaki değişimi yer almaktadır. 2008 yılında yaşanan küresel krizle Türkiye’deki genç işsizlik rakamı da en yüksek oranına ulaşarak yüzde 25,3’e ulaşmıştır. 2008 yılını izleyen yıllarda bu oran azalmasına rağmen ortalama yüzde 20’lerde seyretmektedir.

Çalışmada yer alan tablolar ve grafikler incelendiğinde genel olarak karşılaşılan durum, genç işsizliğinin dönemsel azalmalarına rağmen konjonktürde artarak devam etmesi ve bu sorunun kronikleşmesidir. Bu durumda genç işsizliği sorununa çözüm üretilmesi için alternatif politi-

kaların geliştirilmesi çalışmaları devam etmektedir. Bu çalışmada da genç işsizliği sorununun çözümüne yalnızca mali açıdan yaklaşılarak alternatif bir politika önerisi olarak mali alan kavramı incelenmektedir.

2. MALİ ALAN KAVRAMI VE GENÇ İŞSİZLİĞİNE ÇÖZÜMDE ALTERNATİF BİR MALİ POLİTİKA ARACI OLARAK UYGULANMASI

Kamu tercihi ve kamu maliyesine ait geniş bir literatür, hükümet içinde ve dışında yer alan farklı çıkar gruplarının kamu politikalarını ve bütçe ödeneklerini nasıl etkilediğini açıklar (Ortiz vd., 2011: 1). Mali alan uygulaması da bir kamu politikası ve bütçe ödeneği uygulamasının bir çeşididir. Aslında Heller'in " *yeni şişedeki eski şarap*" benzetmesini mali alan kavramı, bu kavramı incelediğimizde doğrulamaktadır (Heller, 2007: 1).

Mali alan, son yıllarda yardım toplumlarında moda haline gelen bir terimdir; ancak ne anlama geldiği çok net değildir. Birçok hükümet, mali kısıtlarda alt yapı projelerini finanse etmek için ilave borçlanmayı düzenlemek için rahat olmaları gerektiğini savunurlar. Burada mantık, uzun vadede kendileri için ödeme üretken varlıklar oluşturmak bu yüzden de bu projeler dolayısıyla ihtiyaç duydukları mali alanı oluşturmaktır. Terim son zamanlarda, bu harcamalar sonucunda insan sermayesinde daha yüksek getiri aracılığıyla, yüksek sağlık ve eğitim harcamaları yapılması gerekliliğini savunanlar tarafından kullanılmıştır. Terim yeni olmasına rağmen, kavram yeni değildir, uzun zamandır güçlü mali analizin bir unsuru olmuştur (Heller, 2005: 99).

Mali alan, ekonominin istikrarını ve devlet bütçesinin finansal pozisyonunun sürdürülebilirliğini bozmadan ya da negatif yönlü etkilemeden gerçekleştirilmek istenen bir amaç için kaynakların sağlanmasını mümkün kılan hükümet bütçesi içinde yeni oluşturulacak olan bir alandır (Heller, 2005: 99). Bir başka tanımda ise mali alan, kamu politikalarının geçerli olması için ekonomik ortam ve kurumsal yönetim sağlamak için gerekli reformlar ve yerli kaynakların harekete geçirilmesi için somut politika ve eylemler sonucu oluşturulacak kaynak olarak tanımlanmıştır (Roy ve Heuty, 2005).

Mali alan kavramı, kamu gelirlerini artırmanın maliyeti karşısında kamu harcamalarının ne şekilde önceliklendirileceği ya da değerlendirileceğini ifade eden geleneksel bütçe sorununun modern ifadesi olarak da

ifade edilmektedir. Bu kavram, en genel şekliyle kamunun bütçe kaynaklarını arzu ettiği şekilde kullanabilme becerisi olarak tanımlanmaktadır. (Ulusoy vd., 2013: 251; Doherty ve Yeaman, 2008; Hay ve Williams, 2005;)

Mali alan kavramına yönelik Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) farklı yaklaşımları yer almaktadır. IMF yaklaşımı, bu oluşturulan kaynağı, alt yapı yatırımı olarak değil bir sosyal program olarak görmek gerektiği noktasına vurgu yapar. IMF'in tercihi kısa dönemli mali sürdürülebilirlik üzerine kuruludur. Asıl amaç, sosyal amaçlı harcamalar için mali alan ayrılmasıdır. Hükümetler bu sosyal amaçlı harcamalar için gerekli kaynakları oluştururken/bulurken kamu borç stokunu artırmamayı hedeflemeleri IMF'in de hedefidir (Heller, 2005; Yılmaz ve Yazıhan, 2010). UNDP'nin yaklaşımını mali alan oluşturularak ortaya çıkarılan kaynağı tıpkı IMF'in de arzu ettiği şekilde sosyal amaçlı harcamaların finansmanı için kullanılmasından yanadır. UNDP'nin tercihi, IMF'in aksine uzun vadeli mali sürdürülebilirlik üzerine kuruludur. Hükümetler, sosyal amaçlı yapacakları üretken harcamaları için kullanmak üzere oluşturdukları bu mali alan için borç stokunu artırmaktan çekinmemeleri gerektiği üzerine UNDP vurgusunu yapmıştır. Öyle ki, UNDP yaklaşımına göre önemli olan borç stokunun düşük tutulması için ekstra çabaların kısa dönemde gerekli olmadığı, kısa dönemli mali sürdürülebilirlik yerine uzun dönemli mali sürdürülebilirlik hedeflenmelidir denilmektedir (Yılmaz ve Yazıhan, 2010; Yılmaz ve Saral, 2011).

Mali alan tanımlarından hareketle mali alan kavramına yönelik nitelikler aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Ulusoy vd, 2013: 252 ve UNICEF, 2009):

- “Mali alan, geleceğe yönelik dinamik ve gelecekteki bütçeler için rekabet önceliklerini dikkate alarak mevcut kaynakları dağıtmasını öngören bir kavramdır.”
- “Mali alan, sosyal harcamalar, büyümeye yönelik harcamalar ya da vergi indirimleri gibi ulusal politika önceliklerinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılmaktadır.”
- “Mali alan, kolay kolay bir sektöre bağlı değildir. Ancak, bir sektördeki harcamaların artması oluşturulabilecek mali alanın boyutunu

etkilemektedir. Ayrıca harcama türleri de orta ve uzun vadede mali sürdürülebilirlik üzerindeki etkileri nedeniyle oluşturulabilecek mali alanın boyutunu etkileyebilmektedir.”

- “Mali alan, ulusal bütçe süreci aracılığıyla çeşitli harcamalar arasında dağıtılmaktadır. Bu nedenle, kamunun mali alan oluşturabilecek alanları belirleme ve oluşturulacak mali alanı harcama önceliklerine göre dağıtması bütçe kurumlarının kalitesine ve yıllık bütçelerin kredibilitesine bağlıdır.”

Faydalı hükümet harcamaları için ekstra kaynaklar oluşturulması gerekiyorsa mali alan fikri kullanılabilirliği ifade edilmektedir. Bir hükümet, vergileri artırarak, dış yardım sağlayarak, önceliği düşük harcamalarını azaltarak, borçlanma kaynaklarını kullanarak (vatandaşlarından ya da yabancılardan) veya banka sistemlerinden borçlanarak (bu sayede para arzı genişletilir) ve para basarak (senyoraj geliri elde ederek) mali alan oluşturabilir. Ancak hükümetin makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği bozmadan bunu yapması gerekir (Heller, 2005:99).

Mali alan uygulaması sadece harcama yapmak değildir; mali alan uygulaması aynı zamanda ekonominin potansiyel büyüme oranını artıracak politikalarla da yapılabilir. Türkiye doğal kaynak zengini bir ülke olmamasından ve diğer birçok faktörden ötürü ekstra bir kaynak oluşturabilmek için genellikle vergi artışlarını, özelleştirme gelirlerini ya da borçlanma gelirlerini kullanmaktadır.

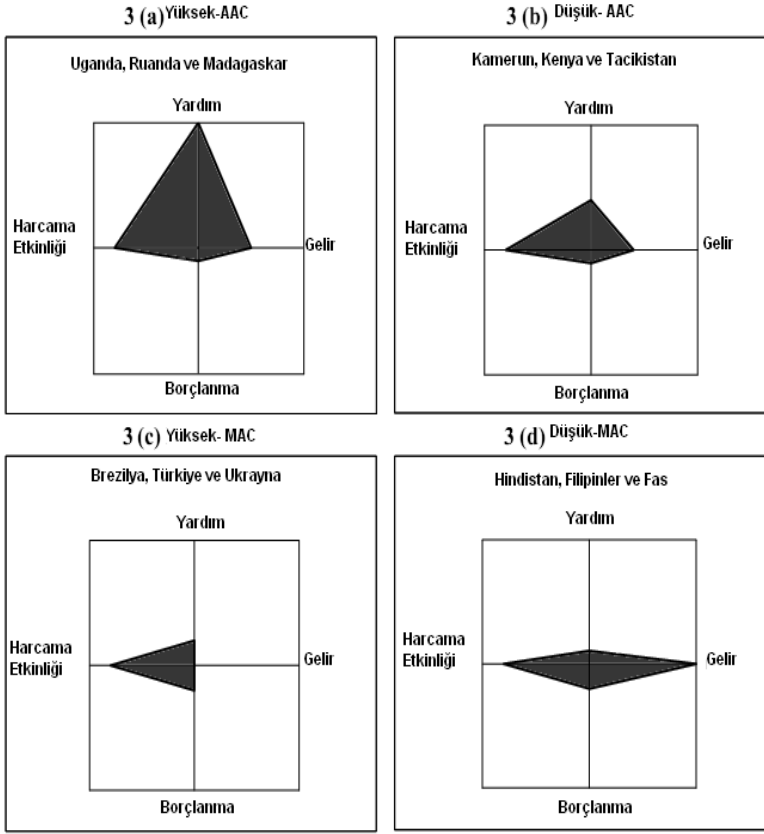
Oluşturulan mali alanla yapılacak harcama, borç servisinin yanı sıra, uzun vadeli istenen harcama programlarının finansmanına ve kısa vadedeki kapasiteye sahip olduğundan emin olunarak yapılır. Bunun için, hükümet, kısa vadede daha yüksek bir harcamayı sağlamalıdır. Ayrıca buna bağlı herhangi bir gelecekteki harcamayı mevcut ve/veya gelecekteki gelirlerinden finanse edebilmelidir. Eğer, borçla finanse edilirse; harcama, altta yatan büyüme hızı ve ülkenin gelir getirici kapasitesi üzerindeki etkileri referans alınarak değerlendirilmelidir. Hükümetin özellikle sağlık, eğitim gibi faydalı alanlardaki harcamalarını artırması kararı; sonuçta başka yerlerdeki üretken harcamaların dışlanmasına neden olmayacağına hükümet emin olmalıdır (Heller, 2005: 99-100).

Shick'e göre; mali alan uygulaması var olan hükümet bütçesinden ayrılan parayı ya da sonraki planlanan bütçeden ayrılacak bir parayı içer-

memektedir. Mali alan uygulamasına cari bütçe ile bakılmaktadır. Şöyle ki; kaynakların yeniden dağıtılması ile sağlanan gelirleri, iktisadi büyüme ile derece derece artan kaynakları içermektedir. Aynı zamanda mevcut gelirlerin üzerine hükümetin aldığı borcu ya da vergilerdeki artışla elde edilen ekstra geliri içermektedir (Schick, 2009: 2-3).

Mali alan daralmasına yol açan ya da mali alan uygulamasını sınırlayan iki ana olgu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, vergi hasılatının artmasını engelleyen unsurlar, ikincisi ise kamu harcamalarında verimliliği engelleyen unsurlardır (Ünsal ve Durucan, 2013: 79).

22 Mart 2007 tarihinde Dünya Bankası (WB) çalışanları tarafından IMF ve WB Kalkınma Komitesi'nin ortaklaşa yayını olan bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada (IMF ve WB, 2007: 13); 12 ülkede mali alan uygulamasına ilişkin bir rapor yazılmıştır. Bu raporda yer alan Grafik 4 incelendiğinde de görüldüğü üzere; Uganda, Ruanda, Madagaskar gibi yardım erişimi yüksek ülkeler mali alan oluşturmak en çok dış yardımlardan destek sağlamaktadırlar. Kamerun, Kenya ve Tacikistan gibi yardım erişimi düşük ülkeler ise mali alan oluşturabilmek için dış yardımlara bağımlı olmalarının yanı sıra harcama etkinliğini sağlama ve gelir elde etme kapasitelerini de kullanmalıdırlar. Ancak Brezilya, Türkiye, Ukrayna gibi görece yüksek kamu harcaması olan piyasaya erişimi olan ülkelerde ise mali alan oluşturabilmek için ise harcamalarda etkinlik önem kazanmaktadır. Hindistan, Filipinler ve Fas gibi görece düşük kamu harcaması olan piyasaya erişimi olan ülkeler ise çok az bir dış yardıma ihtiyaç duymakla beraber daha çok kendi iç kaynakları ile mali alan oluşturma kapasitesine sahiptirler. Şöyle ki; harcamalarında etkinlik, gelirlerdeki artış ve borçlanma ile mali alan oluşturma imkanları mali alan dörtgenleri incelendiğinde dikkati çekmektedir.



Grafik 4. Bazı Seçilmiş Ülkelerin Mali Alan Dörtgenleri

KAYNAK: Fiscal Policy for Growth and Development Further Analysis and Lessons From Country Case Studies, IMF and WB, 22 March 2007, s.13.

Mali alan uygulamasında ülkenin ekonomik büyümesini daha efektif bir biçimde destekleyecek bir harcama politikası oluşturmak yeni harcamalar yaparak gelişmeye çalışmaktan daha anlamlı bir şeydir. Bu kavrama harcama rasyonalizasyonu denilmektedir (Heller, 2007: 4-5). Var olan x,y,z hükümet harcamalarına a,b,c olarak adlandırılan yeni hükümet harcamaları ilave etmek yerine öncelikle x,y,z harcamalarının daha etkin hale getirilmesi ve buradan elde edilen kaynakların genç işsizliğin çözümü için bir politika üretmekte kullanılması topluma ve hükümete ekstra bir yük yüklenmediğinden bu durumu daha kolay çözümlenebilir hale getirecektir.

Türkiye için de Grafik 4’te ifade edildiği üzere; harcama etkinliği ile mali alan oluşturma imkanı bulunmaktadır.

Değecek bir hükümet harcaması¹ için ekstra kaynakların oluşturulması için bir mali alan var olması veya oluşturulması gerekmektedir. Mali alanda en önemli vurgu, “yeni bir tip harcamaya bir kaynak” oluşturulmasıdır. Alt yapı projeleri ya da sosyal projeler, üretken nesiller oluşturmakta ve bunlar uzun dönemde kendi kendilerini finanse etmektedirler; bu bağlamda incelendiğinde genç işsizlik için bir çözüm oluşturulabilmesi gençlere yönelik sosyal projelere yönelik mali alan uygulaması ile oluşturulacak kaynakların kullanılması üretken nesillerin oluşmasına neden olacaktır. Bu şekilde de mali alan uygulaması için olmazsa olmazlardan biri olan, oluşturulan mali alan için katlanılan maliyetin finansmanının sağlanması ile beraber aynı zamanda ekstra karlar da elde edilecek ve bu süreçte ekonominin sürdürülebilirliği zarar görmeden mali istikrar da sağlanmış olacaktır. Bu duruma bir örnek vermek gerekirse; İngiltere İstihdam Programı çerçevesinde örneği olduğu gibi genç işsizleri istihdam eden Türkiye’de yer alan firmalara aldıkları her genç işçi başına asgari ücretin yüzde 25’i kadar devlet desteği sağlanması durumunda şu an yaklaşık 14 milyon kişi olan genç işsizler için 2.380 milyon Türk Lirası bir kaynak ayrılması yeterli olacaktır. Bu kaynak ister borçlanma yoluyla ister yeni bir vergi konulma ya da var olan bir verginin oranının artırılması yoluyla ya da önceliği düşük olan bir harcamasından vazgeçerek ya da yaptığı bir harcamayı daha nitelikli bir hale getirerek eski halinden daha verimli bir şekilde yaparak bir mali alan oluşturabilir. Buna da bir örnek olarak şu anda bütçeden SGK’ya yapılan transfer yaklaşık 56.180 milyon Türk Lirası genç işsizliğine çözüm için devlet desteği ile gençlerin istihdamını artırmaya yönelik firmaları özendirici bir politika olarak ayrılması planlanan tutar, SGK için yapılan transferin sadece yüzde 4’ü kadar az bir miktardır. SGK’nın daha etkin çalışması sağlanarak kendi gelirleri ile giderlerinin karşılanmasına yönelik alınacak tedbirler ve gerçekleştirilecek uygulamalar ile yapılan küçük bir tasarruf bile genç işsizliğinin çözümüne yönelik bir mali alan

¹ Değecek bir hükümet harcaması kavramı ile ifade edilmek istenen harcamanın üretken olması ve en azından uzun vadede kendi kendini finanse etmesidir.

uygulamasına yönelik etkin bir kaynak oluşturacak ve ekonominin istikrarı bozulmama ana hedefi gerçekleştirilmiş olacaktır.

SONUÇ

Genç işsizliği dünyada ve aynı zamanda Türkiye’de de en önemli sorunlardan biridir. ILO verilerinin gösterdiği üzere, 1990’lı yılların başında dünyada yaklaşık yüzde 11,7 oranında seyreden genç işsizliği oranı yaklaşık 70 milyon genç bireye denk gelmekteydi. Bu oran 1990’lı yılların sonlarına doğru yüzde 12’ye tırmanırken dünya nüfusunun görece azalması sonucunda yaklaşık 69 milyon genç bireye denk gelmişti. 2011 yılında ise oran yüzde 12,3’e yükselirken yaklaşık 73 milyon genç, işsizlik ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye’de ise bu oran yüzde 20’lerdedir ve bu yaklaşık 15 milyon genç birey demektir. Çalışmada verilen örnek genç işsizleri istihdam eden Türkiye’de yer alan firmalara aldıkları her genç işçi başına asgari ücretin yüzde 25’i kadar devlet desteği sağlanması durumunda şu an yaklaşık 14 milyon kişi olan genç işsizler için 2.380 milyon Türk Lirası bir kaynak ayrılmasının yeterli olacağı kadar basit bir kurgu çerçevesindedir. Ancak; mali alan uygulaması ile çözüm üretilmesine karar verildikten sonra mali alan uygulaması için geçerli olan birçok uygulama ile bu alana kaynak aktarılması mümkün olabilecektir.

Bu çalışmada küreselleşme sürecinde dünyada ve Türkiye’de de en önemli sorunlardan biri olan genç işsizliği için çözüm bulmak amacıyla alternatif bir politika aracı olarak mali alan uygulamasından söz edilmiştir. Bu mali alan uygulamasının genç işsizliğe çözüm için hükmet politikası olarak kullanılması siyasi bir tercih olacaktır. Ancak dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan biri mali alan oluşturulurken tercih edilen politikanın ne olacağıdır. Burada mali alan kavramının tanımının ne olduğundan uzaklaşmamak gerekmektedir. Bu kavram doğrultusunda mali istikrarı bozmadan kaynakların dağılımının sağlanması gerekmektedir. Bu durumda siyasi otoritenin karar mekanizması çok önemli rol oynamaktadır. Siyasi tercihler doğrultusunda oluşturulan mali alanın, yine siyasi tercihler doğrultusunda hangi alan için kullanılacağı, kaynağın oluşturulması kadar yönetiminin de önemini vurgulamaktadır.

KAYNAKÇA

- AKBIYIK, N. ve M. KOÇ (2012): “Küresel Krizler ve Sosyal Politikalara Etkileri”, İnönü Üniversitesi Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II, Malatya.
- BAGDADIÖĞLU, E. (2009): “Kriz ve İşten Çıkarmalar”, Türk-İş Dergisi, Sayı: 383, Ocak, 108-111.
- DOHERTY, L. ve L. YEAMAN (2008): “Fiscal Space in the G-20”, Economic Roundup Issue, 3.
<http://archive.treasury.gov.au/documents/1421/HTML/docshell.asp?URL=06%20Fiscal%20Space%20in%20the%20G-20.htm> (Erişim Tarihi: 01.05.2013).
- ÇETİNKAYA, E. (2010): “Genç İşsizliğin Teorik Açıklamaları”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 58.
- Fiscal Policy for Growth and Development Further Analysis and Lessons From Country Case Studies, IMF and WB, 28 March 2007, s.13. [http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/DC2007-0004(E)-FiscalPolicy.pdf) (Erişim Tarihi: 17.04.2013).
- HAY, R. ve G. WILLIAMS (2005): “Fiscal Space and Sustainability from the Perspective of the Health Sector”, High Level Forum on the Health Millennium Development Goals Selected Papers içinde, 2003-2005, WHO and The World Bank, December, Paris. http://www.who.int/hdp/publications/hlf_volume_en.pdf (Erişim Tarihi: 01.05.2013).
- HELLER, P. (2007): “Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate”, presented at G20 Workshop on Fiscal Policy, İstanbul.
- HELLER, P. (2005): “Back to Basics- Fiscal Space: What It Is and How to Get It”, Finance and Development, Volume 42, Number 2, June.
- ILO (2013): Global Employment Trends For Youth 2013: A generation at risk, International Labour Office, Geneva.
- KÖKLÜ, A. (1976): Makro İktisat, Sevinç Yayınları, Ankara.
- OECD iLibrary, Youth Employment Rate (2009): http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate-2009_20752342-2009-table2 (Erişim Tarihi: 15.05.2013)
- OECD iLibrary, Youth Employment Rate (2010): http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate-2010_20752342-2010-table2 (Erişim Tarihi: 15.05.2013)
- OECD iLibrary, Youth Employment Rate (2011): http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate-2011_unemp-yth-table-2011-1-en (Erişim Tarihi: 15.05.2013)

- OECD iLibrary, Youth Employment Rate (2012): http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate-2012_unemp-yth-table-2012-1-en (Erişim Tarihi: 15.05.2013)
- ROY, R. ve A. Heuty (2005): "Investing in Development: The MDGs Aid and the Sustainable Capital Accumulation", Columbia School of International and Public Affairs Journal, 58(2).
- ROSAS, G. ve G. ROSSIGNOTTI (2010): "Gençlerin İstihdamıyla İlgili Ulusal Eylem Planlarının Hazırlanmasına Yönelik Klavuz", Uluslar arası Çalışma Ofisi - Ankara: ILO.
- SCHICK, A. (2009): "Budgeting for Fiscal Space", Evolutions in Budgetary Practice, Chapter 16, OECD.
- SÖNMEZ, P. (2006): "Küreselleşme, Avrupa Birliği ve İstihdam: Çalışma İlişkilerinde Yaşanan Dönüşüm", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 5, No: 3, Bahar 2006.
- ULUSOY, A., T. AKDEMİR ve KARAKURT, B. (2013): "Küresel Kriz ve AB'nin Kriz Karşısı Maliye Politikalarının Etkinliği: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme", 28. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22-26 Mayıs 2013, Küresel Kriz ve Maliye Politikaları, Antalya.
- UNICEF (2009): "Fiscal Space for Strengthened Social Protection West and Central Africa", UNICEF Regional Office of West and Central Africa 2. http://www.unicef.org/wcaro/wcaro_UNICEF_ODI_2_Fiscal_Space.pdf (Erişim Tarihi: 05.03.2013).
- ÜNSAL, H. ve A. DURUCAN (2013): "Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanmasına İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi", 28. Türkiye Maliye Sempozyumu, 22-26 Mayıs 2013, Küresel Kriz ve Maliye Politikaları, Antalya.
- YILMAZ, H. H. ve C. SARAL (2011): "Türkiye'de Belediyelerin Farklılaşmasına Göre Öz Kaynak Kapasitelerini Artırmaya Yönelik Mali Alan Yaklaşımı", 4. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, Ankara.
- YILMAZ, H. H. ve N. YAZIHAN (2010): "Erken Çocukluk Gelişimi: Maliyet Etkinlik Çalışması ve Çocuk Yoksulluğuyla Mücadelede Mali Alan Yaklaşımı", UNICEF, <http://www.unicef.org.tr/ecd/pdf/yilmaz.pdf> (Erişim Tarihi: 02.02.2013).