

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KATILIM ÖNCESİ MALİ  
YARDIM ARACININ TR-83 BÖLGESİNDEKİ  
EKONOMİK GELİŞME AÇISINDAN ÜRETİM VE  
İSTİHDAMA ETKİSİ

MEHMET SAMET ERDEM

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İKTİSAT ANABİLİM DALI / İKTİSADİ GELİŞME VE  
ULUSLARARASI İKTİSAT BİLİM DALI

**T.C.  
ORDU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

**AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACININ TR-83  
BÖLGESİNDEKİ EKONOMİK GELİŞME AÇISINDAN ÜRETİM VE  
İSTİHDAMA ETKİSİ**

**MEHMET SAMET ERDEM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI / İKTİSADİ GELİŞME VE ULUSLARARASI  
İKTİSAT BİLİM DALI**

**AKADEMİK DANIŞMAN  
Yrd. Doç. Dr. Fatma Özlem TEZCEK**

**ORDU – 2014**

T.C.  
ORDU ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Bu çalışma jürimiz tarafından 29/04/2014 tarihinde yapılan sınav ile İktisat Anabilim Dalı, İktisadi Gelişme ve Uluslararası İktisat Bilim Dalı'nda YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Yrd. Doç. Dr. Fatma Özlem TEZCEK

Üye : Doç. Dr. Gürol ÖZCÜRE

Üye : Yrd. Doç. Dr. Özgür NARİN

ONAY :

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

..../..../2014

Doç. Dr. Serhat YENER  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Hazırladığım yüksek lisans tezinin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya, kullandığım başka yazarlara ait her özgün fikre kaynak gösterdiğimi bildiririm.

12.04.2014

İmza

Mehmet Samet ERDEM

## ÖZET

[ERDEM, Mehmet Samet].[ *Avrupa Birliği'nin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının TR-83 Bölgesindeki Ekonomik Gelişme Açısından Üretim ve İstihdama Etkisi*], [Yüksek Lisans Tezi],Ordu,[2014].

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefine yolculuğunun başlamasının üzerinden yaklaşık olarak 55 yıl geçmesine rağmen hedefe ulaşılammış, ilişkiler kimi zaman donma noktasına gelirken kimi zaman da önemli mesafeler kat edilmiştir. Bu süreçte Türkiye, diğer aday ve potansiyel aday ülkeler gibi, Avrupa Birliği'nin temel dinamiklerinden olan mali yardımlardan faydalanmıştır. Türkiye 1999 yılında tam üyeliğe adaylığının kabul edilmesinden sonra katılım öncesi mali yardım adı verilen arttırılmış bir mali yardımdan yararlanmaya başlamış, 2007 yılı itibariyle de bütün katılım öncesi mali yardımlar 5 yıl süreyle IPA adıyla tek bir çatı altında toplanmıştır.

Bu çalışmayla, 2007–2011 yılları arasında, TR83 Bölgesinde, IPA kapsamında uygulanan hibelerin ekonomik gelişme açısından üretim ve istihdama olan etkilerinin incelenmesi amaçlanmıştır. İnceleme yapılırken bölge hem bütün olarak hem de bölgeyi kapsayan illerle beraber değerlendirilmiştir. IPA kapsamında bölgede uygulanan hibe bileşenleri arasından İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı üretim ve istihdam konularıyla doğrudan ilgili olması sebebiyle incelemenin yoğunlaştığı bileşen olmuştur.

Ekonomik kalkınma açısından tez içerisinde kullanılacak olan üretim, istihdam, işgücü ve işsizlik gibi temel kavramlara ve üretim ve istihdam açısından kalkınmanın tarihsel sürecine de yer verilmiştir.

Türkiye'nin AB'ye entegrasyonu sürecinde AB'nin ve Türkiye'nin ekonomik kalkınma açısından değişim süreçleri ayrı ayrı incelenerek özellikle istihdam tartışmaları ön plana çıkarılmıştır. Her iki incelemenin aynı tarihsel süreci kapsaması düşünölmüş ve başlangıç yılı olarak İkinci Dünya Savaşı seçilirken petrol krizinin yaşandığı 1970'li yıllar da dönüşüm yılı olarak seçilmiştir.

Son olarak işsizlikle mücadele ve istihdam politikaları çerçevesinde AB ve Türkiye'nin aktif emek piyasası politikalarına yer verilmiş, bölgede gerçekleşen hibeler incelenerek belirtilen kapsamda değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki Mali İlişkiler, Avrupa İstihdam Stratejisi, Ekonomik Gelişme, Üretim ve İstihdam, TR-83.

## ABSTRACT

[ERDEM, Mehmet Samet]. [*The Influences Of European Union's Instrument For Pre-Accession Assistance On Production And Employment In Terms Of Economic Growth In The Region Of TR-83*],[Master Thesis],Ordu,[2014].

Although it has been 55 years since Turkey's journey to the full membership of the European Union, this goal has not been reached and the relationships have sometimes come to a halt while some important steps have been taken. Turkey has benefited, in this process, from the financial aids as one of the fundamental dynamics of the European Union like the other candidate and potentially candidate countries. Turkey began to benefit from an increased financial aid called pre-admission financial aid after her candidacy for full membership had been accepted in 1999, and beginning from 2007 all financial aids have been collected under a single heading named IPA for five years.

This study aims to examine the influences of the grants within the IPA on production and employment in terms of economic growth in TR83 between the years 2007–2011. The region has been considered both as a unified region and as region together with the neighbouring provinces. Among the grant components given in the region within the IPA, The Operational Program of Human Resources Development has been a component on which the present study focuses on as it is directly related to the issues of production and employment.

In terms of economic development, the basic issues like production, employment, work-power and unemployment have been included in the thesis as well as the historical process of development.

During the process of Turkey's integration into the European Union, the changing processes of the EU and Turkey in terms of economic growth have been considered separately and the discussions of employment have been emphasised. It has been considered that both examinations should cover the same historical process and the Second World War has been chosen as the beginning while 1970s, when the petrol crisis occurred, have been selected as the years of transformation.

Finally, in the framework of the policies of employment and fighting with unemployment, the active labour policies of the EU and Turkey have been included and evaluate within the scope of the grants provided by the EU in the region.

**Key Words:** The Financial Relationships between the European Union and Turkey, European Employment Strategy, Economic Growth, Production and Employment, TR-83.

**ÖZGEÇMİŞ**

<b>Kişisel Bilgiler</b>	
Adı Soyadı :	Mehmet Samet ERDEM
Doğum Yeri ve Tarihi :	SAMSUN, 01.01.1983
<b>Eğitim Durumu</b>	
Lisans Öğrenimi :	Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat
Yüksek Lisans Öğrenimi :	Ordu Üniversitesi SBE İktisat ABD İktisadi Gelişme ve Uluslararası İktisat
Bildiği Yabancı Diller :	İngilizce, Almanca
<b>İş Deneyimi</b>	
Projeler:	Genç İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı , CNC Tezgahı Operatörü Yetiştirme Projesi, MESİAD.
Çalıştığı Kurumlar:	Sinop Üniversitesi, KASİF, Ödül Madeni Eşya Sanayi
<b>İletişim</b>	
E-Posta Adresi :	<a href="mailto:mehmetsameterdem@hotmail.com">mehmetsameterdem@hotmail.com</a>
Telefon:	
İş:	0 368 271 57 57 / 1179
Cep:	0 532 652 15 12
Tarih ve İmza:	12/04/2014

## ÖNSÖZ

Bu çalışma sürecinde hep yanımda olan ve desteklerini benden hiç esirgemeyen sevgili babam Sn. Ali Rıza ERDEM'e, sevgili annem Sn. Nazmiye ERDEM'e, sevgili kardeşim Sn. Demet ERDEM'e ve son olarak Sn. Hilal ÇÖREZ'e teşekkürlerimi ve şükranlarımı sunarım.

Mehmet Samet ERDEM



## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI .....	i
BİLDİRİM .....	ii
ÖZET .....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖZGEÇMİŞ .....	v
ÖNSÖZ .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	xii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ .....	1

### BÖLÜM I

1. EKONOMİK KALKINMA BAĞLAMINDA TEMEL ÜRETİM VE İSTİHDAM ANALİZİ .....	4
1.1. TEMEL KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR .....	4
1.1.1. Ekonomik Kalkınma .....	4
1.1.2. Üretim .....	6
1.1.2.1. Üretim Sistemi .....	7
1.1.2.2. Üretim Sistemi Tipleri .....	8
1.1.3. İşgücü.....	9
1.1.4. İstihdam .....	10
1.1.5. İşsizlik.....	11
1.2. ÜRETİM VE İSTİHDAM AÇISINDAN TEMEL EKONOMİK KALKINMA ANALİZLERİ... ..	13
1.2.1. Ekonomik Kalkınmanın Tarihsel Süreci.....	13
1.2.1.1. Karl Marx (1818–1883).....	13
1.2.1.2. J. M. Keynes (1883-1946) .....	16
1.2.1.3. Savaş Sonrası Dönemde İktisadi Kalkınma Literatürü.....	18
1.2.1.3.1. Ragnar Nurkse (1907–1959).....	18
1.2.1.3.2. Paul Rosenstein-Rodan (1902–1985) .....	19
1.2.1.3.3. William A. Lewis (1915–1991).....	20
1.2.1.3.4. Albert Otto Hirschman (1915-2012).....	22
1.2.1.3.5. Alexander Gerschenkron (1904- 1978) .....	23
1.2.1.4. Neo-Klasikler.....	24
1.2.1.5. Post-Keynesyenler ve Yeni Keynesyen Yaklaşım.....	27
1.2.1.6. Monetaristler .....	28
1.2.2. Küreselleşme Bağlamında Üretim ve İstihdam Arasında Değişen İlişkiler	29
1.2.2.1. İstihdamsız Büyüme .....	30

## BÖLÜM II

2. TÜRKİYE’NİN AB’YE ENTEGRASYONU SÜRECİNDE ÜRETİM VE İSTİHDAM TARTIŞMALARI .....	34
2.1. AB’NİN OLUŞUM SÜRECİ.....	34
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN EKONOMİK KALKINMA AÇISINDAN DEĞİŞİM SÜREÇLERİ.....	36
2.2.1. İkinci Dünya Savaşı – 1970 Arası Dönem.....	36
2.2.2. 1970 Sonrası Dönem.....	40
2.2.2.1. Beyaz Kitap (White Paper) .....	44
2.2.2.2. Essen Stratejisi .....	46
2.2.2.3. Amsterdam Zirvesi .....	47
2.2.2.4. Lüksemburg Zirvesi .....	48
2.2.2.5. Lizbon Zirvesi .....	50
2.2.2.6. Stockholm Zirvesi .....	52
2.2.2.7. Barselona Zirvesi .....	53
2.2.2.8. Brüksel Zirvesi .....	54
2.2.2.9. Avrupa İstihdam Stratejisi .....	54
2.3. AVRUPA BİRLİĞİ – TÜRKİYE İLİŞKİLERİ.....	62
2.4. TÜRKİYE’NİN EKONOMİK KALKINMA AÇISINDAN DEĞİŞİM SÜREÇLERİ .....	63
2.4.1. İkinci Dünya Savaşı – 1970 Arası Dönem.....	63
2.4.2. 1970 Sonrası Dönem.....	69
2.5. İŞSİZLİKLE MÜCADELE VE İSTİHDAM POLİTİKALARI .....	83
2.5.1. Avrupa Birliği’nde Aktif Emek Piyasası Politikaları .....	90
2.5.2. Türkiye’de Uygulanan Aktif Emek Piyasası Politikaları .....	91
2.6. DEĞERLENDİRME .....	96

## BÖLÜM III

3. TÜRKİYE-AB MALİ YARDIM İLİŞKİLERİ VE HİBELER KAPSAMINDA TR-83 BÖLGESİNİN ANALİZİ .....	99
3.1. AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE MALİ YARDIM İLİŞKİLERİ .....	99
3.2. HİBE .....	104
3.2.1. IPA (Instrument For Pre-Accession Assistance) .....	105
3.2.2. 2007- 2011 Yılları Arasında Gerçekleştirilen IPA Hibeleri .....	113
3.2.2.1. Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı .....	114
3.2.2.2. Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı .....	119
3.2.2.3. Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı.....	120
3.3. NUTS (THE NOMENCLATURE OF TERRITORIAL UNITS FOR STATISTICS).....	122
3.3.1. TR-83 Bölgesi.....	126
3.3.1.1. Amasya .....	126
3.3.1.2. Çorum .....	126
3.3.1.3. Samsun.....	126
3.3.1.4. Tokat .....	127
3.4. 2007 -2011 YILLARI ARASINDA IPA KAPSAMINDAKİ HİBELERİN BÖLGESEL VE İLLER BAZINDA DEĞERLENDİRİLMESİ .....	127

3.4.1. Bölge Bazında Değerlendirme.....	128
3.4.1.1. TR-83 Bölgesinde Gerçekleştirilen Hibeler ve Bölge Değerlendirilmesi.....	128
3.4.2. İller Bazında Değerlendirme.....	135
3.4.2.1. Amasya İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi .	136
3.4.2.2. Çorum İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi ....	142
3.4.2.3. Samsun İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi...	146
3.4.2.4. Tokat İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi .....	152
SONUÇ.....	157
KAYNAKÇA.....	161

## TABLOLAR LİSTESİ

### Sayfa

Tablo 1: Farklı Üretim Tiplerinin Özellikleri .....	7
Tablo 2: İşgücü Açısından Üretim Tiplerinin Özellikleri.....	9
Tablo 3: 1994-2006 Yılları Arasındaki Büyüme, İstihdam, İşsizlik Oranı .....	77
Tablo 4 : 2002–2006 Döneminde Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları (milyon avro) .....	104
Tablo 5 : 2007-2011 Yıllarına İlişkin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Çok Yıllı Gösterge.....	107
Tablo 6 : Öncelik Eksenlerinin İKG OP İçindeki Oranları .....	112
Tablo 7 : 2007 – 2011 Yılları Arasında TR 83 Bölgesindeki İKG OP Kapsamındaki Hibeler .....	129
Tablo 8 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 Bölgesindeki Kadın ve Erkek İstihdam Oranı (%) .....	130
Tablo 9 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek Aktif Nüfusu (Kişi) .....	131
Tablo 10 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İstihdam Durumu .....	131
Tablo 11: 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İşsizlik Oranı(%) .....	133
Tablo 12 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İşgücüne Katılma Oranı(%) .....	134
Tablo 13 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki İhracat - İthalat Oranı(Avro) .....	135
Tablo 14 : Amasya İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri.....	137
Tablo 15 : 2008 – 2012 Yılları Arası Amasya İli İstihdam Oranı (%) .....	138
Tablo 16 : 2007-2012 Yılları Arası Amasya İlinin Aktif Nüfusu (kişi) .....	139
Tablo 17 : 2008-2012 Yılları Arası Amasya İlinin İstihdam Sayısı (Kişi).....	140
Tablo 18 : 2010-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İşsizlik Oranı (%) .....	140
Tablo 19 : 2010-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İşgücüne Katılma Oranı (%)... ..	140
Tablo 20 : 2008-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İhracat-İthalat Oranı (Avro) ...	141
Tablo 21 : Çorum İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri.....	142
Tablo 22 : 2008 – 2012 Yılları Arası Çorum İli İstihdam Oranları (%).....	143
Tablo 23 : 2007-2012 Yılları Arası Çorum İlinin Aktif Nüfusu (Kişi) .....	143
Tablo 24 : 2008-2012 Yılları Arası Çorum İlinin İstihdam Sayısı .....	144

Tablo 25 : 2010-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İşsizlik Oranları (%) .....	144
Tablo 26 : 2010-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İşgücüne Katılma Oranı.....	145
Tablo 27 : 2008-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İhracat-İthalat Miktarı (Avro) ..	145
Tablo 28 : Samsun İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri.....	147
Tablo 29 : Samsun İlinde Gerçekleşen Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri .....	148
Tablo 30 : 2008-2012 Yılları Arası Samsun İli İstihdam Oranları (%) .....	149
Tablo 31 : 2007 – 2012 Yılları Arası Samsun İlinin Aktif Nüfus Değişimi (Kişi) .....	149
Tablo 32 : 2008 – 2012 Yılları Arası Samsun İlinin İstihdam Sayısı (Kişi) .....	150
Tablo 33 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İşsizlik Oranları (%).....	150
Tablo 34 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İşgücüne Katılma Oranı (%)	151
Tablo 35 : 2008 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İhracat – İthalat Oranları (Avro).....	151
Tablo 36 : Tokat İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri.....	153
Tablo 37 : 2008 – 2012 Yılları Arası Tokat İli İstihdam Oranları (%).....	154
Tablo 38 : 2007 – 2012 Yılları Arası Tokat İlinin Aktif Nüfusu (Kişi) .....	154
Tablo 39 : 2008 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İstihdam Sayısı (Kişi) .....	155
Tablo 40 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İşsizlik Oranları (%) .....	155
Tablo 41 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İşgücüne Katılma Oranı ( %)...	155
Tablo 42 : 2008 – 2012 Yılları Arası Tokat İli İhracat – İthalat Miktarı (Avro).....	156

**ŞEKİLLER LİSTESİ****Sayfa**

Şekil 1: İstihdam Durumu Bazında Kayıtlı Kursiyer Sayısı.....	116
Şekil 2: Yaş Grubu Bazında Kayıtlı Kursiyer Sayısı.....	117
Şekil 3: Düzey 1 Grubunda Yer Alan 12 İstatiksel Bölge Biriminin Türkiye Üzerindeki Dağılımı .....	123
Şekil 4 :Düzey 2 Grubunda Yer Alan 26 İstatistiksel Bölge Biriminin Türkiye Üzerindeki Dağılımı .....	124
Şekil 5 : Düzey 3 Grubunda Yer Alan 81 İstatistiksel Bölge Biriminin Türkiye Üzerindeki Dağılımı .....	125

**KISALTMALAR**

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİS	Avrupa İstihdam Stratejisi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
ATS	Avrupa Tek Senedi
ATÜ	Akım Tipi Üretim
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
AVRO	Avrupa Birliği Ortak Para Birimi
Bkz	Bakınız
BSB	Bağımsız Sosyal Bilimciler
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	Dış Ticaret Müsteşarlığı
ECU	European Currency Unit
EURATOM	The European Atomic Energy Community
EUROSTAT	European Community Statistical Office
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GTÜ	Görev Tipi Üretim
HKD	Hazine Kontrolörleri Derneği
IKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
ILO	International Labour Organization
İKG	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
İKG OP	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı

IMF	International Monetary Fund
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması
İSO	İstanbul Sanayi Odası
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KASİF	Karadeniz Sanayici Ve İşadamları Dernekleri Federasyonu
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEDA	Mediterranean Economic Development Area
NUTS	The Nomenclature Of Territorial Units For Statistics
OKA	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PHARE	The Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TL	Türk Lirası
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UİST	Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı
UN	Birleşmiş Milletler
UP	Ulusal Program
YAP	Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası
YHGP	Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi



## GİRİŞ

Ana-akım sosyal bilimler literatürünün bakış açısını yansıtan bu tezde, temel olarak kapitalist toplumsal/sınıfsal sermaye birikim sürecinin farklı aşamalarında birbirleri ile hiyerarşik ilişkiler kuran coğrafyalardan bahsedilmektedir. Bu bağlamda AB ile Türkiye arasındaki tepki gösterilen eşitsiz ilişkinin aslında kapitalizmin bu coğrafyalardaki yapısal ve güncel işleyiş mekanizmalarının doğal bir sonucu olduğu açıktır. Bu konuda gösterilen tepkiler eşitsiz ilişkilerin (kapitalizmin) topyekun sona ermesini değil de, Türkiye coğrafyasının da dahil olduğu ve yeniden-ürettiği yeni eşitsizlikleri çağırılmaktadır. Bu çerçevede elinizdeki metnin temel kaygısı, her iki coğrafya arasında sermaye birikim sürecinin gerektirdiği eşitsiz ve hiyerarşik üretim ve istihdam ilişkilerinin değişimini incelemektir.

Nitekim, Avrupa Birliği'nin oluşum sürecinden itibaren tam üye olmak için çaba harcayan Türkiye hükümetleri, ulusal ve uluslar arası sermaye gruplarının baskısıyla bu süreçte önemli adımlar atmış ve tarihsel süreçte muazzam bir toplumsal dönüşüme aracılık yapmıştır. Ancak bizzat kendi içinde sürekli dinamizme sahip olan kapitalist sermaye birikim süreci, dönemseller olarak yeni toplumsal gereklilikleri ve dönüşüm/müdahale taleplerini içermektedir. Bu durum ana-akım sosyal bilimler literatüründe Türkiye'nin AB sürecine girme sürecinin "başarısızlığına" ilişkin problemler, hiyerarşik bir dilin kullanımına yol açmıştır. Diğer taraftan, uluslararası sermaye birikim sürecinin önemli aktörlerinden biri olan Avrupa Birliği, aday ve potansiyel aday ülkelerin hem ekonomik ve toplumsal değişim süreçlerine birikimin toplumsal (iktisadi, kültürel, siyasi, v.b.) gereklilikleri yönünde müdahale etmek için sosyal yardımlarda bulunmaktadır.

Türkiye adına, Avrupa Birliği'ne tam üye olmadan Gümrük Birliği'ne girerek ilişkilerde yeni bir aşamaya geçilmiş, bununla beraber gelişen mali ilişkiler de değişikliğe uğramıştır. 2007 yılına gelindiğinde bu mali yardımlar tek bir çatı altında toplanarak IPA(Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) adını almıştır. 2007-2013 yıllarını kapsayan bu mali yardım aracı 5 bileşene sahip olup ülkeleri üyelik sonrası yapısal ve uyum fonlarının programlaması, yönetimi ve uygulamasına hazırlamayı hedeflemektedir.

Belirli hedefler doğrultusunda verilen bu hibelerin hem içerdiği konular bakımından hem de bağlı olduğu bileşen bakımından ülkelerin gelişmelerine bir şekilde katkı sağlaması beklenmektedir. Çalışmada 2007-2011 yılları arasında Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında verilen hibelerin TR 83 bölgesinde ekonomik gelişme açısından üretim ve istihdama etkisi incelenmek istenmektedir. Bu kapsamda IPA'nın 5 bileşeninden olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı üretim ve özellikle istihdam başlıklarını doğrudan ilgilendirmesi nedeniyle incelemelerde ön plana çıkarılacaktır.

Bölgesel ve iller bazında incelemelere geçilmeden önce çalışma içerisinde kullanılacak olan önemli kavramların açıklamalarına yer verilecektir. Birinci bölümün ilk başlığını oluşturan Temel Kavramsal Açıklamalar, ekonomik kalkınma, üretim, işgücü, istihdam ve işsizlik gibi kavramların açıklandığı yer olacaktır.

Birinci bölümün bir diğer başlığı olan Üretim ve İstihdam Açısından Temel Ekonomik Kalkınma Analizlerinde, ekonomik kalkınmanın tarihsel sürecine değinilerek dönem içerisindeki iktisat akımlarının özellikle üretim ve istihdam yaklaşımları üzerinde durulacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümü Türkiye'nin AB'ye entegrasyon sürecindeki üretim ve istihdam tartışmalarını kapsayacaktır. Bu çerçevede AB'nin oluşum süreci ve Türkiye – AB ilişkilerine değinilerek, hem AB'nin hem de Türkiye'nin ekonomik kalkınma açısından değişimi incelenecektir. Bu değerlendirme yapılırken başlangıç yılı olarak AB'nin oluşum sürecinde büyük etkisi olan İkinci Dünya Savaşı Dönemi seçilmiş, bütün dünyayı dolayısıyla AB ve Türkiye'yi de etkileyen petrol krizi dönemi sürecin iki bölüm halinde değerlendirilmesine neden olmuştur. Bu süreçler AB ve Türkiye için ayrı ayrı incelenmiş böylece eş zamanlı bir değerlendirmeyle karşılaştırılma imkanı bulunmuştur.

AB'nin ekonomik kalkınma açısından değişim sürecinde özellikle istihdam bakımından Avrupa İstihdam Stratejisine giden çok önemli süreçlerine yine bu kısımda yer verilecektir. Türkiye'nin aynı dönem itibariyle incelemelerinde ise dönemsel olarak yaşadığı hem ekonomik hem de siyasi sıkıntılar ve bu sıkıntıların haricinde AB'ye eklenme çabaları üzerinde durulacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümde, Avrupa Birliği- Türkiye Mali Yardım İlişkilerine ve hibelere değinilecek, bu kapsamda IPA ve incelenmek istenen dönem ve bileşendeki

hibe programları detaylı olarak ele alınacaktır. Ayrıca TR 83 bölgesinin ne anlama geldiğinin daha net anlaşılması için öncelikle istatistiki bölge birimleri sınıflandırması daha sonra bölgenin ve illerin istatistiki verilerle tanımları yapılacaktır.

Üçüncü bölümde son olarak, daha önce IPA kapsamında anlatılmış olan ve 2007-2011 yılları arasında TR 83 bölgesinde gerçekleştirilen hibelerin önce bölgesel olarak daha sonra iller bazında rakamsal verilerle birlikte incelenmesi yapılarak değerlendirme ve sonuç bölümlerine geçilecektir.

Sonuç bölümünde, AB ve Türkiye açısından ayrı ayrı değerlendirilen kısımlar karşılaştırmalı olarak ele alınacak, ilk bölümde bahsedilen iktisat akımlarının Türkiye de görüldüğü düşünülen kısımlarına ve uygulanan hibelerin sonuçlarına da yer verilerek çalışmanın bölümleri arasındaki bağlantılar daha net hale getirilip bir bütün halinde değerlendirme yapılacaktır.

## BÖLÜM I

### 1. EKONOMİK KALKINMA BAĞLAMINDA TEMEL ÜRETİM VE İSTİHDAM ANALİZİ

Çalışmanın ilk bölümünde tezin içeriğinde üzerinde durulacak olan kavramların tanımları ve çeşitleri üzerinde durulup, bu kavramlar üzerinde temel ekonomik kalkınma analizleri tarihsel süreç içerisinde, günümüze kadar teorik ve tartışmaları da içererek ele alınacaktır.

#### 1.1. Temel Kavramsal Açıklamalar

Bu başlık altında, tez içerisinde kullanılacak olan ekonomik kalkınma, üretim, işgücü, istihdam ve işsizlik gibi temel kavramların açıklamalarına yer verilecektir. Açıklamaların bazıları daha detaylı olarak, bazıları daha genel olarak ele alınacaktır. Bu ayırmadaki temel sebep üzerinde durulması daha önemli görülen kavramlara yoğunlaşırken göreceli olarak daha az öneme sahip kavramların biraz daha geri planda tutulması isteğidir. Bu sayede tez içerisinde yoğun bilgiyle ortaya çıkabilecek kavram karışıklığı da engellenmeye çalışılmıştır.

##### 1.1.1. Ekonomik Kalkınma

Ekonomik kalkınma insanoğlunun ekonomik koşullarının zaman içerisinde nasıl değiştiğini ve değiştirmek için neler yapabildiğini gösteren içinde sadece ekonomik koşulları değil aynı zamanda insanoğluna ait sıkıntıları, acıları, açlığı ve hastalıkları, eğitimi, hak ve özgürlükleri, kültürel açıdan yeterlilikleri ve yetersizlikleri, kısaca insanoğlunun yaşamı ile ilgili unsurları barındıran bir kavramdır (Gönel, 2010: 5).

Geniş anlamı ile kalkınma kavramı toplumu ve ekonomiyi bütün unsurları ile beraber iyileştirmek anlamına gelmektedir. Bu iyileştirme sadece ekonomik olarak değil aynı zamanda refah düzeyinin, kişi başına düşen gelirin, kültürel düzeyin, sağlık hizmetleri gibi kavramların artırılmasını da içine alacak şekilde olmalıdır.

Ekonomik kalkınma hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkeler için çok önemli bir kavramdır. Gelişmekte olan ülkeler istedikleri gelişmişlik düzeyine ulaşmak

için, gelişmiş olan ülkeler de gelişmişlik düzeylerini koruyabilmek için ekonomik olarak kalkınmaya mecburdurlar.

Bazı iktisatçılar kalkınma kavramını büyüme ve gelişme gibi kavramlarla aynı anlamda kullanırken, bazı iktisatçılar da bu görüşe karşı çıkarak bu kavramların birbirinden farklı olduğunu belirtmektedir (Ataç, 2006: 4).

Buna göre ekonomik büyüme, kişi başına reel hasıladaki artışları ifade ederken fiziki sermaye, işgücü, beşeri sermaye ve teknolojik ilerleme de ekonomik büyümenin 4 temel kaynağı olarak gösterilmektedir. Kalkınma ve büyüme kavramları karşılaştırıldığında aralarındaki en büyük fark; büyümenin bir ekonominin üretim kapasitesinde sayısal olarak ölçülebilen bir artışı, kalkınmanın ise yapısal değişme sürecini de kapsamakta olmasıdır (Ataç, 2006: 5).

Görüldüğü gibi kalkınma büyümeye göre daha geniş bir alanı kapsayıp bir anlamda ekonominin üretim yapısının değiştirip kültür seviyesini iyileştirirken aynı zamanda insanların duygu ve düşüncelerinde, olaylara bakış açılarında ve davranışlarında da değişimler meydana getirmektedir (Uzun, 1992: 195).

Ekonomik anlamda kalkınmayı sağlayan unsurlardan biri rekabet gücüne sahip gelişmelerdir. Rekabet gücü temin eden gelişmeler ise sahip olduğumuz ya da satın aldığımız kaynakların daha iyi kullanılmasını öğrenmekle sağlanır. Sahip olduğumuz kaynakların daha iyi kullanılmasını öğrenmek ekonomik ve sosyal sistem içinde yer alan araştırma, geliştirme, yatırım, rekabet ve ticaret işlemleriyle mümkündür. Ekonomik kalkınmanın temeli bilgidir ve eğitim verimli olmayı öğrenmenin tek yoludur. Ekonomideki rekabet edici ilerleme özellikle beşeri sermaye yatırımları yapmakla sağlanır (Vural, 1996: 61–67).

Kalkınmanın bir diğer boyutu da sürdürülebilir olmasıdır. Sürdürülebilir kalkınma; kalkınmaya ilişkin bütün ekonomik finansal, ticari, tarımsal politikaların, büyümeyi sürdürülebilir kılmak amacıyla uyumlaştırıldığı süreç olarak tanımlanmaktadır (Ataç, 2006: 9).

Gelişme iktisadi ile beraber iktisadi gelişme ve iktisadi büyüme gibi kavramlar uzun bir süre birbirleri yerine kullanılarak, bu çerçevede büyüme kuramları gelişmiş ekonomiler, kalkınma kuramları da az gelişmiş ekonomiler için kullanılmıştır. Ancak, büyüme ve gelişme arasındaki fark oldukça önemlidir. Büyüme, ekonomideki büyüklük artışı iken, gelişme ise bir ülkenin hem ulusal gelirindeki artış, hem de politik, kültürel,

dini, geleneksel değişimlerdir. Türkçe’de gelişme kavramının özdeşi olarak kullanılan kavram da kalkınma kavramıdır (Ataç, 2006: 9). Sonuç olarak kalkınma ve gelişme kavramları birbirleri yerine kullanılabilirken, büyüme kavramı bu iki kavramdan farklıdır.

### 1.1.2. Üretim

Esas olarak bir faydanın yaratılması olarak tanımlanan üretim, yeni bir malın üretimi veya mevcut bir malın zaman ve mekan boyutunda nakledilmesiyle ya da mülkiyetinin el değiştirilmesiyle malın faydasının artırılması şeklinde de tanımlanabilir (Yıldırım & Karaman, 2003: 87).

Bir ürün ya da çıktı, belirli girdilerin belirli bir planda yürütülmesiyle elde edilen bir üretim sürecinin sonucudur. Her sektörün kendi içinde bir üretim sistemi hatta aynı sektörlerin bile üretim sistemlerinin içinde başka bir üretim sistemi vardır.

Üretimin oluşabilmesi için dört unsur gereklidir. Bunlar; **toprak, sermaye, emek ve girişimci**’dir. Tezin içerisinde bu dört faktörün içinden emek faktörü üzerinde en çok durulacak olan faktörü oluşturacaktır.

**a. Toprak:** Yeryüzünün altında ve üstünde bulunan bütün kaynakları kapsar. Petrol, maden, su gibi önemli faktörler bunun içerisinde yer almaktadır.

**b. Sermaye:** Doğa da serbest olarak bulunmayan insan tarafından üretilmiş üretim araçlarıdır. Günlük yaşamda daha çok para ve mal olarak bilinir.

**c. Emek:** İnsanların bir işte ortaya koydukları bedensel ve düşünsel çabalarıdır. Ekonomi de en önemli üretim faktörünü oluşturur. Diğer üretim faktörlerini bir araya getiren ve üretim denen olgunun oluşmasını sağlayan faktördür.

**d. Girişimci:** Kar sağlamak amacıyla bir işletme kuran ve bu döngüyü harekete geçiren kişidir.

Üretim başlı başına çok geniş bir alandır. İçinde hammaddeyi, uzun ve kısa vadeli hedefleri, talep ve arz olgularını, stok miktarını, kaliteyi, pazarı, maliyeti ve daha birçok faktörü barındırır. Bütün bu genişliğin farkında olarak bu bölümde tez ile ilgili kısımlar tanımlanmış ve kapsam ana fikirden kopmamak adına daraltılmıştır.

### 1.1.2.1. Üretim Sistemi

Üretim Sistemi, mal veya hizmetler üretmek amacıyla insan gücü, malzeme, makine gibi fiziksel elemanların bir araya gelerek uyumlu şekilde çalışmasıdır.

Bir üretim sisteminde girdiler işgücü, malzeme, enerji ve bilgi gibi unsurlar, çıktılar ise önceden elde edilmesi amaçlanmış mal veya hizmetlerdir. Bu ikisi arasındaki dönüşüm teknoloji yardımı ile belirlenen yöntemlerle gerekli yerlerde gerçekleştirilir. Hedeflenen üretim mal, makine, giysi, taşıt gibi elle tutulabilir somut çıktılarda ise, bu dönüşüm fabrikalarda, sağlık, taşınma, barınma, eğlence gibi soyut çıktılar ise bu dönüşüm, hastane, kamyon ve ya otel gibi hizmet birimlerinde gerçekleşir (Top, 2006:3).

Üretim sistemleri tipleri Akım Tipi Üretim Sistemleri, Görev Tipi Üretim Sistemleri ve Proje Tipi Üretim Sistemleri olarak 3 başlık altında toplanır (Top, 2006:3). Farklı üretim tiplerinin özelliklerini görmek için aşağıdaki tabloya bakalım. Buna göre;

**Tablo 1:** Farklı Üretim Tiplerinin Özellikleri

	Girdi	Çıktı
Lokanta	Aşçı, garson, araç-gereç, enerji	Doymuş Müşteriler
Hastane	Doktor, hemşire, ekipman, enerji	Sağlığına kavuşmuş hastalar
Üniversite	Fakülte Binası, İşgücü, enerji, bilgi	Eğitilmiş öğrenciler, araştırma çalışmaları
Fabrika	Makine, işgücü, enerji, hammadde	Ürün

**Kaynak:** Top, 2006: 4

Tablo 1’de farklı üretim tiplerinin özellikleri görülmektedir. Buna göre örneğin lokantayı inceleyecek olursak girdi elemanlarının aşçı, garson, araç-gereç, enerji, dönüşüm işlemi aşçının yemeği pişirmesi, garsonun bu yemeği servis etmesi çıktı olarak da doymuş müşteriler örneği verilebilir.

Diğer örnekler de incelendiğinde her girdi için iş gücünün önemi açıkça ortaya çıkmaktadır. Dahası bu işgücünün niteliği, sunulan hizmetin kalitesinden çıktıda oluşan mutluluğa ya da mutsuzluğa etki etmekte olan en büyük nedendir.

Üretim Sistemlerinin tiplerinde de göreceğimiz gibi işgücünün üretim üzerinde büyük etkisi bulunmaktadır.

### **1.1.2.2. Üretim Sistemi Tipleri**

Üretim sistemlerinde 3 çeşit üretim sisteminden söz etmek mümkündür. Bunlar Akım Tipi Üretim Sistemleri, Görev Tipi Üretim Sistemleri ve Proje Tipi Üretim Sistemleridir.

#### **a. Akım Tipi Üretim Sistemleri (ATÜ)**

Malzeme ve ürünlerin kesintisiz ve sürekli olarak ya da malzeme sabit, işlemler belli bir sıra içinde akış halinde oluşudur. Girdi çok sayıda ve çeşitliken çıktı tek veya az çeşitte miktar olarak fazla ve standart bir görünümde. Makine ve insan ilişkisi basite indirgenmiştir ve çok kalifiyeli iş gücüne gerek yoktur. Araba ve beyaz eşya üretimi gibi durumlarda tercih edilir (Top, 2006: 5).

#### **b. Görev Tipi Üretim Sistemleri (GTÜ)**

Her iş istasyonunun ayrı bir görevi vardır ve her ürün veya sipariş sadece ilgili olan iş istasyonlarına gider. Üretim sürekli olmayıp partiler halindedir ve her sipariş için farklı akış yolları takip edilebilir. Makineler genel amaçlı olup bunları kullanacak elemanların kalifiyeli eleman olma zorunluluğu vardır (Top, 2006: 6).

#### **c. Proje Tipi Üretim Sistemleri**

Üretim bir kerelik veya aynı mamulün az sayıda çıktısı için hazırlanmıştır. Ürün akışı yoktur bunun yerine tek tek bütün işlemler proje hedefi için belli bir sırada gerçekleşir. Amaca ulaşıldıktan sonra işlem tavsiye edilir (Top, 2006: 7).



**Tablo 2: İşgücü Açısından Üretim Tiplerinin Özellikleri**

<b>İşgücü Açısından Özellikler</b>	<b>Akım Tipi</b>	<b>Görev Tipi</b>	<b>Proje Tipi</b>
<b>Kalifiye işgücü İhtiyacı</b>	Düşük	Yüksek	Yüksek
<b>Çalışma Biçimi</b>	Rutin	Değişken	Değişken
<b>Ücret</b>	Düşük	Yüksek	Yüksek

**Kaynak:** Top, 2006: 9

Tablo 2’de İşgücü açısından üretim tiplerinin özellikleri görülmektedir. Akım tipi üretim sisteminde düşük kalifiye işgücü ve düşük ücret özellikleri varken, görev tipi ve proje tipi üretimde yüksek kalifiye işgücü ihtiyacı ve dolayısıyla yüksek ücret mevcuttur. Çalışma biçimleri açısından ise Görev tipi ve Proje Tipi üretim benzerlik taşırken Akım Tipi Üretim rutin çalışma biçimiyle diğerlerinden ayrılmaktadır.

Görüldüğü gibi her üretim tipi için farklı ücret politikaları, farklı çalışma biçimi ve dolayısıyla farklı kalifiye işgücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Üretim yapılırken planlama aşamasının önemli bir bölümünü oluşturmasının yanında istihdam yaratma ya da yaratamama durumunu fazlasıyla etkilemektedir. Üretimin ihtiyaç duyacağı istihdam düzeyi ve sayısı gibi hem girişimci hem de ülke adına karar verilmesi önemli olan unsurları içeren bu süreçte, daha sonra tezin diğer bölümlerinde görüleceği gibi verimlilik ve esneklik kavramları ile tercihler noktasında daha da geniş bir alana yayılacaktır.

### 1.1.3. İşgücü

Bir ülkedeki emek arzını insan sayısı yönünden ifade eden kavram işgücü olarak tanımlanabileceği gibi bir ülkedeki nüfusun üretici durumunda bulunan yani ekonomik faaliyete katılan bölümü olarak da tanımlanabilir. İşgücü, istihdam edilenler ile işsizlerin toplamından oluşmaktadır (Işığışık, 2011: 14).

İşgücüne dahil olan nüfus gruplarını; ücretliler, işverenler, kendi nam ve hesabına çalışanlar, ücretsiz aile yardımcıları, işsizler ve sayım zamanında gelir karşılığı çalışanlar oluştururken, işgücüne dahil olmayan nüfus gruplarını; hiç çalışmayanlar ve

hiç çalışmayanlar oluşturmaktadır. İşgücüne dahil olmayan gruplara örnek olarak çocuklar, yaşlılar, ev hanımları ve engelliler verilebilir (Işığışık, 2011: 14).

İşgücüyle ilgili bir diğer önemli gösterge **İşgücüne Katılım Oranı**'dır. Türkiye İstatistik Kurumu'na göre işgücüne katılma oranı işgücünün kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır. Bu oran işgücü ile işgücüne dahil olmayanların oransal ağırlığını gösterir (TUIK, 2014).

Ülkemizde çalışma çağı olarak adlandırılan yaş aralığı 15 -64 yaş arasındadır. Bu yaş aralığında emeğin kalitesi ve toplam emek arzı gibi önemli unsurları belirleyen işgücüne katılma oranı ekonomik politikaların uygulanmasında da son derece önemli bir yere sahiptir. Emek piyasasında bütün parametrelerin değerlendirilmesiyle birlikte işgücüne katılma oranının artması ekonomik faaliyet oranının artması anlamına gelirken, azalması ise; aktif nüfusun daha büyük bir kısmının ekonomik aktivitenin dışında kalması anlamında değerlendirilmektedir (Işığışık, 2011: 18).

#### **1.1.4. İstihdam**

İstihdam farklı anlamlar taşıyan bir kavramdır. Girişimci için ayrı, emek için ayrı iktisat bilimi açısından ayrı tanımlamalara sahip bu kavramın tanımları ayrı ayrı verilecektir ve tez içerisinde yeri geldikçe ayrı ayrı değerlendirilecektir.

Genel olarak üretim sürecinin en önemli sonuçlarından biri olan istihdam insanların çalışmaları, işe kabul edilmeleri olarak tanımlanmaktadır. Girişimci için istihdam, bir üretim faktörü olan emeğin, üretim sürecinde belli bir amaç için kullanımını ifade eder. Emek için tanımlandığında, kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu aile bireylerinin ihtiyaçlarını karşılamada yegane araç olmasının yanında aynı zamanda refahını sağlayan tek geçim kaynağıdır (Işığışık, 2011: 19).

İktisat açısından bakıldığında, çalışma ve gelir elde etme kararında olan bireylerin hizmetlerinden faydalanılmak üzere, iradi ve ihtiyari olarak çalıştırılmaları şeklinde tanımlanmaktadır (Yaman, 1977: 49).

Üretim faktörleri olan toprak, sermaye, emek ve girişimci iktisadi anlamda çalıştırıldığı takdirde istihdam ortaya çıkar. Emek faktörünün üretim sürecinde çalıştırılması istihdam olarak tanımlanır (Ardıç, 2006: 175).

Cari ücret düzeyinde, çalışmak isteyen herkesin iş bulabildiği istihdam düzeyine **tam istihdam** denirken, istihdam edilen emeğin üretken kapasiteden çeşitli nedenlerle tam olarak yararlanamamasına da **eksik istihdam** denir (Işığışok, 2011: 21- 92).

Tam istihdam ve eksik istihdam kavramları ekonomi tarihi boyunca iktisat politikalarının ana hedefleri olmuşlardır. Bazı dönemler tam istihdam hedefi doğrultusunda uygulanan politikalar yararlı olurken, bazı dönemlerde ise tam istihdam hedef olmaktan çıkarılarak eksik istihdam da ekonomik dengeler sağlanmaya çalışılmıştır.

İstihdam konusundaki bir diğer önemli gösterge **İstihdam Oranı**'dır. Türkiye İstatistik Kurumu'na göre istihdamın kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranıdır (TUIK, 2014).

İstihdamın girişimci açısından ürün artışı yaratması beklenir. Bu aynı zamanda sistemin devamlılığını oluşturduğu gibi istihdam edilen bireyin de ihtiyaçlarını karşılaması ve refahını sürdürebilmesi açısından son derece önemlidir. İktisadi sistemin devamı içinde bu döngünün sürdürülebilir şekilde iyi çalışması beklenir.

#### 1.1.5. İşsizlik

Ekonominin sahip olduğu emek gücünün tam ve etkin biçimde istihdam edilememesine işsizlik, çalışma isteği ve yeterliliği olmasına karşın, düzenli ve sürekli gelir sağlayabilecek bir işi bulunmayan kişilere de işsiz denmektedir (Işığışok, 2011: 22).

Bir ekonominin sahip olduğu iş gücünün istihdam edilemeyen kısmı olan işsizlik, bir ülkede üretilebilen çıktı ve elde edilebilen milli gelir değerini doğrudan doğruya etkileyen, sosyal etkileri bulunan özellikle kalkınmakta olan ekonomiler için tahammül edilemez olan bir olgudur (Ardıç, 2006: 176).

İşsizlik, kendi içinde, açık işsizlik, gizli işsizlik, gönüllü işsizlik, mevsimlik işsizlik, friksiyonel işsizlik, yapısal işsizlik, konjonktürel işsizlik ve teknolojik işsizlik olarak 8 farklı türde incelenebilir.

**a. Açık İşsizlik:** Cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen fakat iş bulamayan kişilerin karşılaştıkları işsizlik türüdür.

**b. Gizli İşsizlik:** Üretim sürecinde kullanılan emek miktarının gereğinden fazla olması halinde ortaya çıkan işsizlik türüdür. Örnek olarak 50 kişinin çalıştığı bir işletmede üretimle ilgili herhangi bir kavram değişmeden istihdam edilen işçilerin bir kısmı işten çıkarıldığı takdirde üretimde bir azalış meydana gelmiyorsa ya da aynı düzeyde üretim yapmaya devam ediyorsa bu işletme de fazla istihdam ya da gizli işsizlikten bahsedilir.

**c. Gönüllü İşsizlik:** Cari ücret düzeyinde çalışmak istemeyip işsiz kalmayı kendi tercihi ile yapan kişilerin oluşturduğu gruptur.

**d. Mevsimlik İşsizlik:** Bazı sektörlerde görülen özel bir işsizlik türüdür. Yılın belli zamanlarında emek talep eden sektörlerde, örneğin tarım gibi, çalışanların yılın diğer aylarında karşı karşıya kaldıkları işsizlik türüdür.

**e. Friksiyonel İşsizlik:** Bir ekonomideki emek talebi ile emek arzı arasındaki geçici intibaksızlığın yol açtığı işsizliktir. Emek piyasasına yeni katılanların bir süre işsiz kalması, işlerinden ayrılan işçilerin bir süre işsiz kalması gibi sebepler bu türe örnek verilebilir (Ardıç, 2006: 180).

**f. Yapısal İşsizlik:** Bir ekonomideki iş gücünün yapısal özellikleri ile emek talebinin yapısal özellikleri arasındaki uyumsuzluk nedeniyle ortaya çıkan türdür. Bunun nedeni genellikle emek piyasasına emek arz eden işçilerin özellikleri ile emek talebinin arasındaki farktır (Ardıç, 2006: 180-181). Bir başka deyişle; emek piyasasında vasıf arzı ve talebi arasında fark olması bu işsizliğe yol açmaktadır (Işığışok, 2011: 76). Yapısal işsizlik durumunda emek talebinde bir açık olmasına karşılık bu talebi karşılayacak nitelikte işçi bulunamamaktadır. Ekonomik büyüme ile ortaya çıkan değişimler ve bu değişimlerin emek talebinin yapısında yarattığı farklılaşma yine bu işsizlik türüne yol açmaktadır (Ardıç, 2006: 181).

**g. Konjonktürel İşsizlik:** Toplam talep düzeyinde meydana gelen dalgalanmalar sebebiyle oluşan işsizlik türüdür.

**h. Teknolojik İşsizlik:** Ekonomideki üretim tekniklerinde, insan gücü yerine makine ve teknoloji ikame edilmesi ya da daha verimli ve yeni üretim

tekniklerinin uygulanmaya konması nedeniyle oluşan işsizlik türüdür (Ardıç, 2006: 182).

## **1.2. Üretim ve İstihdam Açısından Temel Ekonomik Kalkınma Analizleri**

Kapitalizmin tarihsel/toplumsal değişim sürecinde, bütünsel işleyişine ilişkin üretim ve istihdam süreçlerinin incelenmesi önem taşımaktadır. Kapitalist sermaye birikim sürecinin dönemsel gereklilikleri çerçevesinde gerek üretim süreçleri gerekse istihdam süreçlerinin hızla değiştiği dikkati çekmektedir. Bu süreç aynı zamanda ana-akım iktisat literatüründe genel anlamda “ekonomik kalkınma/gelişme” olarak da ifade edilmektedir. Bu bağlamda; ilerleyen kısımda tarihsel sürecin takibinde seçtiğimiz, gerek eleştirel gerekse ana-akım düşünürlerin kapitalizmin genel işleyişine ve özellikle de üretim ve istihdam ilişkilerine ait düşünceleri incelenecektir.

Metnin bütünlüğü içerisinde, geçmişten günümüze gelen üretim ve tabii ki istihdama ilişkin sistemik sorunlar bizi, kapitalizmi mükemmelleştirme iddiasındaki Klasik iktisatçılar yerine eleştirel literatürün önemli bir temsilcisi olan K. Marx ile başlamaya yönlendirdi. Tarihsel sürecin takibinde 1929 Büyük Bunalımı'nın sona ermesinde önemli iktisadi açılımlara sahip, J. M. Keynes, II. Dünya Savaşı sonrasında küreselleşme yolundaki kapitalizm iktisadi sisteme eklenilen geç-kapitalistleşen ülkelere Batı'nın iktisadi analizlerini taşıyan Kalkınma İktisatçıları ve son olarak da 1970'li yıllarda Kapitalist sermaye birikim sürecinin küresel düzeyde devamlılığına yönelik tartışmalar yaratan yeni/post Klasik ve Keynesyen akımlar ve Parasalcı (Monetarist) akımlar tartışılacaktır.

### **1.2.1. Ekonomik Kalkınmanın Tarihsel Süreci**

#### **1.2.1.1. Karl Marx (1818–1883)**

Marx' a göre kapitalizm insanlık tarihinin en verimli ve en esnek ekonomik sistemdir. Bu sistem içeriğinde bulunan sistem içi çelişkiler sebebiyle yerini daha gelişmiş bir sisteme bırakacağı dolayısıyla ekonomik kalkınmanın sınıf kavgasıyla bağlantılı olduğu kalkınmanın bireysel değil ancak sınıfsal olarak erişilebilir bir durum olduğu savunur (Gönel, 2010: 52).

İktisadi kurumların hepsinin değişim halinde olduğunu savunan Marx, işgücünün değerini emek girdileriyle ölçülmesi gerektiğini savunmuş, ücretlilerin ücretleri arasındaki farkın işçilerin becerileriyle donatılmasına tahsis edilen emek-zamanla ölçülmesi gerektiğini söylemiştir. Burada kastedilen emek-zaman maddi malların üretimi için gereken emek-zaman değil, toplumsal açıdan gerekli olan çağın ortalama beceri ve yoğunluk derecesi ile normal koşullar altında bir maddenin üretilmesi için gereken emek-zamandır (Erim, 2011: 86).

Bu karşılaştırma yapılırken ortaya çıkan teknolojinin kullanımını farkı, yeni teknolojilerin üretim kapasitesinde yarattığı artışı göz önünde bulundurduğunda sanılanın aksine iyi bir durum olarak değerlendirmiştir.

Bunun için verdiği örnekte İngiltere’de eski ve yeni teknolojiler kullanan dokuma işçilerinin bir saatlik emekleri sonucunda ortaya çıkan ürünleri karşılaştırmıştır. Eski teknoloji ile bir saatte üretilen yenisi ile yarım saatte üretilmektedir. Bir saatlik çalışma sonucunda ortaya çıkardıkları ürün, değişimden sonra ancak yarım saatlik toplumsal emeği temsil etmekte, dolayısıyla da değerini yarı yarıya yitirmiş bulunmaktadır (Barber, 1997: 176).

Emeğin evrensel özelliği onun kullanma değeri olan mallar üretmesidir. Bu çerçevede kapitalist üretimde her malın iki niteliği vardır. Maddi vasıfları gereği kullanma değeri ve toplumsal emeğin bir kısmının bu malın üretimine harcanması sebebiyle değişim değeridir (Erim, 2011: 87).

Kapitalist, emek gücünü satın alıp üretimde kullandığında onun kullanma değerine yani tüm üretimine sahip çıkmaktadır. Fakat ona ücret olarak mübadele değerini ödemektedir. Çalışanın bir günlük tüketimi için gerekli emek-zaman dört saat ise, mübadele ölçüsünün değeri de bu olmalıdır. Ama emekçi günde 8 saat çalışıyorsa kapitalist kullanma değerini elde ettiği için aradaki dört saatlik fark kapitalistin ele geçirdiği artık değerdir (Erim, 2011: 88).

Artı değer yarışında kapitalistler çeşitli aşırı çalıştırma sistemleri de uygularlar. Bu sistemler belirli bir zamanda işçiden mümkün olduğu kadar çok iş elde etmekten ibarettir. Bu sistemlerden biri **Taylorist Sistem**’dir. Kapitalist işletmesindeki en güçlü ve en usta işçiyi seçer ve onu var güzüyle çalıştırır. Her işlemi, işçinin ne kadar zamanda yaptığını tespit eder. Bu veriler ışığında bütün işçilerin üretim rejimini ve zaman normları tayin edilerek iki ücret oranı tespit edilir. Bunlardan birincisi işin

hakkından gelenler için yüksek ücret, ikincisi bunu başaramayanlar için düşük ücrettir. Böyle bir ücret sistemi emeğin üretkenliğini hissedilir derecede arttırırken işçilerin ücretler toplamı hemen hemen hiç artmaz (Nikitin, 1974:109).

Bir başka aşırı çalışma sistemi de **Fordist Sistem**'dir. Bu sistemde de amaç zincirleme çalışmayı hızlandırarak işçinin en büyük miktarda iş yapmasını sağlamaktır. Aynı zaman diliminde daha fazla iş yapmak işçiyi istemediği halde daha yoğun çalışarak daha fazla kuvvet sarf etmeye zorunda bırakırken, aldığı ücret aynıdır ve tükettiği enerjiyi yerine koyamaz. Bu sistemle, işçilerin çoğu 40–50 yaşına gelince tamamen yıpranırlar ve işgücünden çıkarılırlar. Bu sistemin basitliği kapitalistin kalifiye olmayan işçi kullanmasını, işçilere daha düşük ücret verilmesini ve sonuçta daha çok kar elde edilmesini sağlar (Nikitin, 1974:109–110).

Kapitalist artık değer yaratabilmek için sermayeye ihtiyaç duyar. Sermayeyi üretim süreci içerisine sokarak daha çok kar elde etmek ister. Asıl amaç emeğin sömürü oranı değil kar miktarının maksimize edilmesidir.

Marks, krizlerin kapitalizmin doğal özelliği olduğunu ileri sürer. Üretken güçler bol miktarda malı piyasaya sürerek ekonominin büyüdüğü bu süreçte emek arzını tamamen tüketirler. Bunun sonucunda ücretler kaçınılmaz olarak yükselirken bu dönemin sonunda kar oranları düşerek kısıntıların başlanıldığı bir döneme girilir. Bu durumda dengeye ulaşmak için üretimi azaltmak, işçileri işten çıkarmak ve ücretleri düşürmek gerekir. Sistem yedek sanayi ordusuyla ücretler düşük tutulduğunda dengede kalabilir (Erim, 2011: 89).

Yedek sanayi ordusu işsizleri ifade etmektedir. Ancak klasik anlamda cari ücretten iş arayıp da iş bulamayan işsiz olarak tanımlamak yerine cari ücret düzeyinde çalışmanın çalışmamayla pek bir anlam ifade etmemesi nedeniyle iş piyasasına emeğini arz etmeyenler olarak tanımlanır. Marksist öğretilerde yedek sanayi ordusunun oluşumu günümüz anlamıyla teknolojik işsizlik olarak da adlandırılabilir (Emsen, 1999: 165).

Marksistlere göre kapitalistin asıl amacı olan aşırı kar ve daha az emeğe bağımlılık durumu göz önüne alındığında, kapitalistlerin bağımlılıklarını azaltmak için elde ettikleri karı sermayeye dönüştürdüklerini ve bu sermayenin de üretim sürecinde aynı çıktıyı daha az emek ve daha fazla sermaye kullanarak elde ettiklerini varsaymaktadır. Bu sermaye birikimin artmasının üretim tekniğinde sermaye-emek bileşimini bozarak aynı çıktıyı elde etmeyi hedefleyen ancak daha az emek gücü

kullanmayı seçen tekniklerin kullanılması, mevcut işgücünün daha düşük ücretten çalışmasını doğurmaktadır. Asgari geçim düzeyi altında oluşan bu yeni ücret seviyesinde bir kısım işçiler çalışmak yerine çalışmamayı tercih edeceklerinden bu kişiler işsiz kalmış olacaklardır. Sermaye birikimi devam ettikçe bu süreç devam edecek, burada işsiz kalan kesim de yedek sermaye ordusunu oluşturacaktır (Emsen, 1999: 169–170).

Yedek sermaye ordusunun meydana gelmesinin başlıca nedeni sermayenin organik bileşimindeki yükselmedir. İşsizlik ordusundan yararlanan kapitalistler, iki üç kişinin yapacağı bir işi bir işçiye yaptırırlar. Bu da yedek sanayi ordusundaki işsizlerin sayısını arttıırırlar. Aynı zamanda tekniğin ve çalışma usullerinin basitleştirilmesiyle üretimde kadınların ve çocukların çalıştırılması da yedek sanayi ordusundaki işsizlerin artmasına nedendir (Nikitin, 1974:126).

#### **1.2.1.2. J. M. Keynes (1883-1946)**

1929 yılında başlayarak hemen hemen bütün dünyayı etkilemiş olan büyük buhranla beraber üretim düşüşü ve işsizlikteki artış daha önce hiç görülmemiş boyutlara ulaşmıştır. John Maynard Keynes, büyük buhranı açıklayan ve devletin belli politikalarla ekonomik çöküntülerin üstesinden gelebileceğini öne sürerek modern makroekonominin önceliğini yapmıştır (Yıldırım & Karaman, 2003: 9).

Keynes ekonominin makro analizini yaptığı Genel Teorisiyle iktisat bilimine yeni bir teorik yapı ve yeni kavramlar kazandırmıştır. Bir ekonominin yarattığı kaynaklarının tümünün kullanımın mümkün olup olmadığını, ekonominin tümüne bakarak buradaki dengesizliklerle ilgilenerak üretim ve istihdam düzeyindeki değişiklikleri incelemiştir (Erim, 2011: 187).

Keynes'in temel tezi piyasa ekonomilerinin her zaman kendilerini düzeltecek bir mekanizmaya sahip olmadıkları, düşük işsizlik yüksek üretim düzeylerini her zaman garanti edemeyeceği biçimindedir. Ekonomiler iş hayatının iyimser ve kötümser oluşuna bağlı olarak oluşan yatırım düzeyindeki değişimlere bağlı olarak büyük dalgalanmalarla karşı karşıya kalabilir. İş çevrelerindeki bir kötümserlik dalgası yatırımlarda ani düşüslere ve bu da toplam üretimde azalışa ve işsizlikte bir artışa neden olur (Yıldırım & Karaman, 2003: 9).



Kapitalist bir sistemde iktisadi faaliyet para kazanmak ve para harcamak esasına dayanır. Tasarruf, yatırım, tüketim gibi değişkenler, gelir ve servetin çoğalmaya başlamasıyla tasarrufların yatırımlara dönüşmeyeceğine dair tehlikenin büyüyeceği, bu tasarruflar işletme tarafından yatırıma dönüştürüldüğü sürece sonuç vereceğini söylemiştir. Bu sebeple yastık altında bekletilen ya da bir banka kasasında bekletilen tasarruflar ekonomiden sızıntıdır (Erim, 2011: 187).

Keynes iktisadi durgunluğun sonra erdirilmesi için müdahaleci bir maliye politikası uygulanmasını desteklemiş, bunun para politikasına göre daha etkili olduğunu savunmuştur. Bundan hareketle likidite tuzağı ortaya çıkmıştır. Ciddi bir depresyon döneminde nakit para tutma arzusu olarak tanımlanan bu kavram para harcanmadan ve yatırıma gitmeden sadece biriktirilecektir. Kamu harcaması yaparak insanların çalışacağını işletmelerin para kazanacağını çarpan etkisiyle yatırımlarda yapılacak küçük bir artışın tam istihdama yol açacağı belirtmiştir (Erim, 2011: 189).

Keynes büyük buhranın başlıca nedenini toplam talepteki yetersizlik olarak tanımlamaktadır. Bu talep yetersizliği eksik istihdamın ana kaynağıdır ve kapitalist sistemin tam istihdamı garanti edecek bir mekanizması yoktur. Buna ek olarak yatırım ve tasarruflar arasında faiz oranları aracılığıyla dengeleyici bir ilişki kurulamayacağını da ifade etmiştir (Yıldırım & Karaman, 2003: 139). Yine bu dönemde ortaya çıkan işsizlik türünün konjonktürel işsizlik olduğunu ifade etmiştir (Özdurak, 2011: 71).

Keynes'e göre işgücü talebinde firmalar reel ücrete göre hareket etmekte ve işgücü talebini buna göre belirlemektedir. İşgücü arzında ise fiyatların tam esnek olmadığını yani ekonomideki bir talep azalışı karşısında fiyatların ve ücretlerin düşmeyeceğini bunun nedenleri arasında piyasaların tam rekabetten çok oligopolistik yapıda olmaları, asgari ücret düzenlemeleri, işçilerle işverenler arasındaki uzun süreli sözleşmeler ve sendikaların direnci gibi faktörler öne sürülmektedir. Bu da toplam talepte bir azalma karşısında nominal ücretlerin aşağıya çekilmesini önleyerek, ekonomiyi eksik istihdamda tutarak gayriiradi işsizliğe yol açacaktır (Yıldırım & Karaman, 2003: 140).

Keynes'e göre istihdam düzeyi kısa dönemde üretim seviyesi tarafından belirlenmektedir. Üretim miktarı artarsa bu üretimi gerçekleştirmek için istihdam artacak, üretim miktarında bir azalma olursa üretim azalışına paralel olarak istihdamda bir azalma olacaktır. Üretim ise satın alma gücüyle desteklenmiş olan efektif talebe

bağlıdır. Eksik istihdamdan kurtulmanın çözümü efektif talep düzeyinin, milli gelirin ve dolayısıyla istihdam düzeyinin yükseltilmesi olacaktır. Bu noktada devletin rolü tüketimi ve yatırımı arttırmak suretiyle istihdamın artmasını sağlamak olacaktır. Keynes uzun dönemde bir devlet müdahalesi olmasa bile ekonominin tam istihdama doğru yol alacağını ancak bunun çok uzun süre alacağını, uzun dönemde herkesin ölmüş olacağını dolayısıyla eksik istihdamın sosyal ve ekonomik sonuçları ile derhal çözülmesi gereken bir problem olduğunu ifade etmiştir (Küçükkalay, 2010: 310–311).

Son olarak Keynes'in iktisat teorisine getirdiği yeniliği şu önermede en iyi şekilde özetlemektedir: “Kapitalist bir sistem, tam rekabet koşulları altında bile, kısa dönemde veri kaynakların tam istihdamını sağlayacak bir mekanizmaya sahip değildir” (Gül, 2008: 73–94).

### **1.2.1.3. Savaş Sonrası Dönemde İktisadi Kalkınma Literatürü**

#### **1.2.1.3.1. Ragnar Nurkse (1907–1959)**

Az gelişmişliği açıklamak için pek çok kapalı çember kuramı kullanılmıştır. Kapalı çember kuramlarında yoksulluk kendini devamlı olarak yineleyen ancak her defasında yine başlangıç noktasına dönen hareketlerin sonucu olarak verilir. Her başlangıç gelişmeyi önleyici faktörler sebebiyle dairesel bir yol izleyip tekrar aynı yere gelmesi, yoksulluktan kurtulma sürecinin önünü sürekli kapatmaktadır. Bu çerçevede en çok kullanılan kapalı çember kuramı Nurkse'in kapalı çember kuramıdır (Solmaz, 2008: 132).

Ekonominin dengeli büyümesini savunan Nurkse, az gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen milli gelirin düşük olduğundan yola çıkarak, gelir düzeyi yetersiz olduğu için tasarrufun yetersiz olduğunu, tasarruflar yetersiz olduğu için gerekli yatırımların yapılamayacağını dolayısıyla da verimliliğin ve gelir seviyesinin yine düşük kalacağını belirtir. Bu ülkelerde az olan sermaye birikimi, son derece düşük seviye de olan eğitim düzeyi ile birlikte refahın ve verimliliğin düşük olmasına neden olur. Bunun sonucunda ücretler ve tasarruf seviyesi de az olduğundan yatırımlar da sınırlı olur. Düşük olan yatırımlar büyümeye yansır ve büyümede zorlanan ekonomide işsizlik artar. İşsizliğin artması ve kişilerin gelir seviyelerinin düşmesi tüketim oranlarını da düşürür. Böylece

ülke kısır bir döngünün içine girer. Nurkse bunu “bir ülke fakir olduğu için fakirdir” diyerek açıklamıştır (Gönel, 2010: 53).

Yoksulluğun kısır çemberi teorisi tasarrufu gelirin, geliri de yatırımın bir fonksiyonu olarak ele almaktadır. Böyle bir varsayım doğru sayılırsa yabancı sermaye, dış borçlanma ve dış yardımlar, yoksulluğun kısır çemberini kırmak için gereklidir. Çünkü bu dış kaynaklar, tasarruf ve talep yetersizliğini yok ederek ekonomide yatırım ve gelir artışına imkan yaratacaktır (Savaş, 1979: 282).

Nurkse’a göre bu çemberden çıkmak için sanayiye yönelik olarak köylerdeki fazla emeğin mobil hale getirilmesi ve az gelişmiş ülkelerin kendi içlerinde sermaye birikimini sağlamaya çalışılmalıdır. Dengeli büyüme konusunda ise birden fazla sektörün birlikte aynı zamanda geliştirilmesi ve birbirleri üzerinde dışsal etki yaratmasından yanadır. Kişilerin gelirlerinin artmasıyla oluşan talep artışı sektörel olarak üretim artışıyla paralel ilerleyecektir (Gönel, 2010: 53–54).

#### **1.2.1.3.2. Paul Rosenstein-Rodan (1902–1985)**

Rosenstein Rodan, kaynakların yetersizliği sorununu ön planda tutarak özellikle kalkış ve kişi başına gelir hızı üzerinde durmaktadır. Az gelişmiş ülkelerin yoksulluktan kurtulmalarının şartının sanayileşme olduğunu, bu dönüşüm sayesinde dünya ekonomisinin de olumlu olarak etkileneceğini vurgulamaktadır. Bu dönüşümle beraber yoksul bölgelerin geliri zengin bölgelere göre daha hızlı yükselecek ve dünyanın farklı bölgelerindeki gelir dağılımını daha eşit hale getirecektir (Solmaz, 2008:132).

Rodan’a göre az gelişmiş ülkelerin kalkınabilmesinin iki yolu vardır. Birinci yol emek fazlası bulunan geri kalmış bölgelerden, sermaye fazlası bulunan gelişmiş bölgelere emek göçüyle bölgelerin kalkınmasıdır. Ancak bu yol çeşitli toplumsal dengesizliklere yol açabileceğinden sağlıklı bir çözüm yolu değildir. İkincisi ise sermayenin geri kalmış bölgeye gelmesidir. İkinci yolun kullanılmasını daha uygun bulan Rodan, başarı için asgari bir yatırım miktarının gerekli ancak yeterli olmadığını söyleyerek bu sürecin kısaca “büyük itiş” olarak adlandırılabilirliğini belirtmektedir. Büyük itiş kuramında kaynakların asgari bir miktarının birbirini tamamlayıcı yatırımlara yönlendirilmesi, kendini sürdüren büyüme sürecine girişte bir eşğin aşılması anlamına

gelmektedir. Başka bir deyişle bu sürece girmek için yapılan çalışmalar belirli bir düzeye ulaşırsa, ekonomi bozulmaz ve gelişme aşamasına girer (Solmaz, 2008: 132).

Rosenstein-Rodan “büyük itiş” yaklaşımının başlıca üç açıdan geleneksel statik denge teorisinden ayrıldığını belirtir. İlk olarak bu yaklaşımın daha gerçekçi varsayımlarının oluşu artan getiri ve teknolojik anlamda dışsal ekonomilere olarak tanıyanı olmasıdır. İkincisi, statik denge noktasında net yatırımların sıfır olmasına karşın, büyüme teorisi büyük ölçüde bir yatırım teorisi olmak zorundadır. Son olarak risk durumlarına ve yatırımların eksik rekabetçi özelliklerine rağmen, az gelişmiş ülkelerdeki piyasalar gelişmiş ülkelerdekilerden daha eksik rekabetçi yapıdadır. Bu sebeple bu ülkelerdeki fiyat mekanizması, tam rekabetçi piyasaları optimum seviyeye götürecek bir özelliğe sahip değildir (Gönel, 2010: 53).

#### **1.2.1.3.3. William A. Lewis (1915–1991)**

Lewis gelişmiş ülkelerin iktisadi büyüme tarihlerini incelediğinde, bu ülkelerin yüzyıllar boyunca kolonilerinde ve dünyanın az gelişmiş bölgelerinde düşük ücretli arzı sınırsız olan iş gücünü istihdam ederek düşük maliyetli ürünleri ithal ettiklerini görmüştür. Karlarını arttırmak için ucuz iş gücü ile üretim girdileri kullanıp mamul malları ihraç yoluyla ticari fazlalığı elde ederek ve bu fazlalığı sermaye oluşumuna dönüştürerek iktisadi kalkınmalarını gerçekleştirmişlerdir. Sanayileşmiş ülkelerin tarihinde yaşanan bu sürecinde nüfusunun büyük bir bölümü kırsal yörelerde yaşayan ve işsiz olan ülkelerde de tekrarlanabileceğini savunmuştur (Ersoy, 2008: 661).

Az gelişmiş ekonomilerde piyasa ekonomisinin etkinliği ile ilgili olarak ortaya çıkan bir sorun da ikili yapının varlığıdır (Manisalı, 1975: 25). İkili yapı, bir tarafta gelişmiş ekonomilerin piyasa yapısı, ileri teknolojisi, bankacılık düzeni ve modern işletmelerine benzer yapılanmalar varken, diğer tarafta küçük aile ekonomileri, üretim teknikleri, geri teknoloji ve geleneksel organizasyon tiplerinin mevcut olduğu durumdur. Bu ülkelerde genellikle büyük şehirler daha çok modern ekonomilerin yapısal özelliklerini taşırlar. Kırsal bölgeler ise geleneksel ekonomi ilişkilerini sürdürürler. Ancak büyük şehirler de homojen bir yapıda değildir. Buralarda da modern ve geleneksel yapılar ile üretim tarzları halen sürdürülmektedir (Yavilioğlu, 2002: 54).

İkili yapı kuramlarına göre, yoksul ülkelerin gelişmesini engelleyen en önemli faktör bu biçimdeki ikili yapıdır. Geleneksel kesimin içe kapalı ve kendi kendine yeterli olması nedeniyle, ekonominin genelinde ve bu kesimde yapılacak her türlü iyileştirmelere ve uyarıcılara yanıt alınamayacağı varsayılır (İşgüden, 1995: 144).

İşgücünün sektörel dağılımı ve gelişmişlik düzeyi arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Gelişme düzeyi arttıkça işgücü, tarım sektöründen sanayi ve hizmetler sektörüne geçecektir. Ekonomik analizlerin çoğunda bu sıralama tarım, imalat, sanayi ve hizmetler şeklindedir. İkili yapı kuralına göre sanayi sektörü kendisine gerekli olan işgücünü tarım sektöründen karşılayabilir. Bunun için tarımdaki ortalama verimliliğe eşit olan bir ücret ödemek zorundadır (Solmaz, 2008: 132).

Bu yaklaşıma göre ekonomik olarak gelişme düzeyi arttıkça imalat, sanayi ve hizmetler sektörü artan bir düzeyde tarım sektöründen işgücü talep edeceklerdir. Kalkınma hızlandıkça da işgücünün sektörel dağılımı tarım sektörünün aleyhine, tarım dışı sektörün lehine olacaktır. Böylece sanayi sektörü gelişecek gelişen sanayi sektörü tasarrufları arttıracak, bu tasarruflar yeni sermaye oluşumunda kullanılarak ekonomik gelişme büyüyerek devam edecektir (Solmaz, 2008: 132).

Batı Avrupa'da sanayi devriminin büyük ölçüde bu şekilde gerçekleşmiş ve sanayi devrimi yıllarında yaklaşık 50 yıl işçi ücretleri aşağı yukarı sabit kalmıştır. Ücretlerin bu şekilde sabit kalması karları arttırmış artan karlar tasarruf ve yatırımların da sürekli artmasına olanak sağlamıştır (Ersoy, 2008: 661).

Lewis, ikili yapının aynı zamanda teknolojik alanda da bulunduğunu ileri sürmüştür. Bu durum kapitalist kesim ve geleneksel geçimlik kesimde farklı üretim fonksiyonlarının kullanılması ile ilgilidir. Yapısal işsizlik (teknolojik işsizlik veya gizli işsizlik) geleneksel geçimlik kesimi tanımlayan bir işsizlik türü olarak, bu teknolojik ikili yapıya bağlanır. Aile işgücüsüyle çalışan köylü tarım (veya el sanatları) işletmelerinde bu iş gücü yığılır ve marjinal verimliliği sıfır ya da sıfıra yakın bir değere düşer. Köylü işletmelerinde aile işgücüne ücret ödenmez fakat reel aile geliri bunlar arasında paylaşılır. Oysa ekonominin kapitalist sisteminde emek, daha yüksek kişi başı reel gelir elde eder, marjinal verimine göre ücret alır (Kazgan, 2006: 266).

Lewis'e göre geçimlik sektörde verim düşüktür. Tarım sektöründe ihtiyaç fazlası olan emeğin marjinal verimin çok düşük oluşu, işletmelerin aile işletmeleri oluşu, ücretlerin karın tokluğu denilen seviyede olması, sektörün organize olmayışı sektörün

diğer önemli sorunlarıdır. Bu sektördeki fazla emeğin iyi organize edilmiş kapitalist sektöre aktarılmasıyla geleneksel sektörde üretim düşmeyecek, kapitalist sektöre aktarılan emek hem nispeten yüksek ücretle çalıştırılacak hem de kapitalist sektörün kar elde etmesine ortam hazırlayacaktır. Yapılan bu karlar üretken üretim araçlarına dönüştürülerek iktisadi büyüme sürecine süreklilik kazandırılacaktır (Ersoy, 2008: 661-662).

Az gelişmiş ekonomiler açısından tipik olduğu düşünülen Lewis'in sınırsız emek arzıyla kalkınma kuramının dinamikleri, II. Dünya Savaşı'nı izleyen hızlı kalkınma döneminde büyük ölçüde Güney'den gelen kitlesel göç sayesinde, birçok Kuzey ekonomilerinde geçerli olmuştur (Solmaz, 2008: 132).

#### **1.2.1.3.4. Albert Otto Hirschman (1915-2012)**

Hirschman sosyal sistem ile ekonomik süreç arasındaki ilişki üzerine çalışarak ekonomik gücün ülkeler arasındaki siyasi güce eşlik etme durumunda olduğunu vurgulamıştır. Ülkelerin kalkınmak için geleneksel ekonomi doktrinlerinden alıntı yapıp birebir uygulamalar yapmak yerine, ekonomik kalkınma ile ilgili çalışmaların ülke bazında analiz edilerek kalkınma için söz konusu ülkenin kaynakları üzerinde değerlendirme yapılması gerektiğini belirterek, yapılacak yatırımların ekonominin sektörleri arasında bir denge gözetmeksizin gerçekleşeceği dengesiz büyüme stratejisini önerir (Gönel, 2010: 60).

Dengesiz kalkınma kuramcılarının öncüsü olan Hirschman'a göre, geri kalmış yoksul ülkeler, bütün sektörlerde eş zamanlı bir kalkınma hamlesini gerçekleştirecek ne sermaye miktarına, ne de arz ve talep yönüyle piyasa genişliğine sahiptirler (Hirschman, 1959: 50–62). Halbuki bu ekonomiler içerisinde öyle sektörler vardır ki, bu sektörlerle dengesiz bir biçimde de olsa ağırlık verilmesi sektörler arası ilişkilerden dolayı ekonomide bir sıçrama, bir büyük itiş gerçekleştirebilir. Hatta bazı sektörlerde fazla kapasite yaratılarak gelişmenin hızlandırılmasının daha olası olacağı düşünülmektedir (Yavilioğlu, 2002: 59).

Dengesiz kalkınma teorilerinin söz konusu düşüncelerinin temelinde yatan neden, geri kalmış ekonomilerde sermayenin kıt oluşudur. Onlara göre, kıt olan sermayenin eşit dağılımı düşük ölçekli işletme tiplerinin ortaya çıkmasına ve düşük

verime neden olmaktadır. Bunu önleyebilmek için yatırımlar, ekonomide kalkınmayı gerçekleştirecek sürükleyici sektörler kaydırılmalıdır (Yavilioğlu, 2002: 58). Bu sektörler de diğer endüstrilerde yeni yatırımları teşvik edebilecek niteliğe sahip olmalıdır. Bu durumu Hirschman “ileri ve geri bağlantılar” olarak tanımlayarak bir endüstrinin ileri bağlantısının, bu endüstrinin çıktılarını kullanan yeni endüstrilerin ortaya çıkmasını ileri bağlantı olarak tanımlar. Geri bağlantılar ise bir endüstrinin kullandığı girdileri üreten endüstrilerde yatırımları arttırıcı etkisi olduğu durumlar için tanımlar (Solmaz, 2008: 132).

Hirschman, kısa dönemde GSMH üzerinde daha etkili olan sanayi yatırımları ile etkileri uzun dönemde görülen eğitim yatırımlarının farkına dikkat çekerek tasarruf oranı ile birlikte ülkenin çekebildiği yabancı sermaye ve dış yardım miktarlarından etkilenen yatırım oranının yanı sıra ülkeye gelen sermayenin verimliliğinin de son derece önemli olduğunu belirtir (Gönel, 2010: 61).

Sonuç olarak Hirschman, yoksul ülkelerin karşı karşıya buldukları kalkışa geçme sorununun, ekonomide belirli sektörler lehine yaratılacak dengesizliklerin niteleyeceği dinamik bir süreçle aşılabileceğini ileri sürerek ancak böyle bir süreçle yoksul bir ülkenin gelişme sürecine sokulabileceğini savunmuştur (Solmaz, 2008: 132).

#### **1.2.1.3.5. Alexander Gerschenkron (1904- 1978)**

Gerschenkron, özellikle Avrupa üzerinde yapmış olduğu bugün hala bir çok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değerlendirmeler için kullanılan analizleriyle ekonomik geri kalmışlığı tarihsel bir bakış açısıyla açıklamaya çalışmıştır. Buna göre geç sanayileşen ülkelerin ekonomik kalkınmalarının temelinde yer alan geri kalmışlığı analiz ederken devlet müdahalesinin yetersiz olan sermaye, vasıflı emek, girişimci ve teknolojik kapasitenin eksikliklerini karşılamaya çalıştığını belirtir (Gönel, 2010: 58).

Gerschenkron, 18. yüzyılda Almanya ve Rusya gibi geç kalkınan ülkelerin, İngiltere ve İsviçre gibi erken kalkınan ülkeleri yakalamak için güçlü bir devlet müdahalesine ihtiyaç duyduklarını ileri sürmektedir. Geri kalmışlık ne kadar büyükse müdahale de o kadar büyüktür (Eşiyok, 2008: 30). Örneğin tüketim malları yerine yatırım mallarının yurt içinde üretilmesine ağırlık verilecek, emek-yoğun üretim

yöntemleri yerine sermaye-yoğun teknikler kullanılacak, yerli teknolojinin yaratılıp kullanılması yerine ödünç ve daha ileri teknolojiler tercih edilecektir (Gönel, 2010: 59).

Ülke ne denli geri kalmış ise, sanayileşmesinde tarım sektörüne daha az yatırım yapacak ve gerektiğinde devlet müdahalesiyle seçmeci bir teşvik politikası izleyecektir. Çünkü tarım sektörünün bu ülkelerde tarım dışına katkısı az olacağından, ülke sınırlı kaynakları tarım sektörüne yönlentmemelidir. Geç kalmışlık daha sonradan gelişmeye çalışan ve izleyen ülkeler için kendilerinden önce sanayileşenlerin bilgi ve deneyimlerinden faydalanmak, onların yaptıkları hatalardan kaçınarak kaynaklarını doğru ve etkin kullanmak adına bir fırsat olarak yorumlanabilir (Gönel, 2010: 59).

#### **1.2.1.4. Neo-Klasikler**

Neo-Klasik iktisat deyimini 1880-1930 tarihleri arasındaki 50 yıllık dönemde Klasik Düşünce'de yaptıkları bazı değişiklikler dışında Klasik görüşü ve liberal ideolojiyi sürdüren değişik ülkelerde yaşamış bir grup iktisatçının oluşturduğu iktisat ekolünü tanımlamak için kullanılır. Bu büyük ekol çok sayıdaki düşünürün her birinin yaptığı, kimi küçük kimi de büyük katkılardan oluşan bir bütünlüktür (Küçükkalay, 2010: 231-232).

Neo-Klasik iktisat dünyadaki en büyük değişimlerden biri olan sanayi devriminin olgunlaştığı bir döneme denk gelmektedir. Sermayenin yıllarca süren yavaş ve kararlı birikimi, ticaretin uluslararasılaşmasındaki artış, teknolojik gelişme ve bu gelişmenin üretimin her alanına uygulanması bu devrin en belirgin nedenleri arasındadır. Bu süreçte tarımsal üretim çıktı olarak büyük ölçüde artmış her geçen gün yeni tekniklerin gelişmesiyle mekanize olmuştur. Üretimdeki artış ve tarımın mekanize olması fazla nüfusun beslenme problemini ve tarım dışı sektörlerin gelişebilmesinin önündeki engeli ortadan kaldırmıştır (Küçükkalay, 2010: 235).

Kömür, demir ve çelik gibi yeni mal ve enerji kaynaklarının kullanımı üretimin biçimini değiştirmiş, makineleşme sürecinin artmasıyla birlikte maliyet düşüşleri gündeme gelmiştir. Makineleşme ve fabrikasyon üretim teknik olarak verimlilik artışı anlamına gelmekteydi. Bunun çıktıları olarak üretim biçiminden sonra hızla yalnızlaşan işgücü, üretim aletlerinden, hammadde kaynaklarından ve pazardan kopmak suretiyle emeğini satmak için savrulmaya başlamıştır. Artan nüfus ve kitleler halinde tarımdan



koparak endüstri merkezlerine ve şehirlere yerleşen insanlar yeni üretim biçiminin hazır ve ucuz üretim girdisi olarak, fabrikalarda, sanayi merkezlerinde ve demir ya da kömür kaynaklarının yakınlarında kurulan yerlerde çalışarak ikamet etmek zorunda kalmışlardır (Küçükkalay, 2010: 235-236).

Üretim sonucunda ortaya çıkan verimlilik artışı, üretimin asıl unsuru olan işçilerin yaşam standartlarında olumlu bir gelişmeye neden olmamıştır. Çalışma saatlerinin uzunluğu, koşulların kötü oluşu, karın tokluğuna çalıştırılan çocuk ve kadınların barakalarda kalması zamanla bir tepki doğurmaya başlamıştır. İşçiler kendi rakipleri gibi gördükleri ve işsizliklerinin nedeni olduğunu düşündükleri makineleri kırmışlardır (Küçükkalay, 2010:236).

Sanayileşmeyi takip eden dönemde Batı Avrupa'nın şiddetli devresel hareketlere sahne olması para ve konjonktürel hareketleri ön plana çekmiştir.1873-1898 yıllarında ABD'nin ucuz tarımsal ürünlerinin Avrupa pazarına yoğun olarak girişi durgunluğa yol açmıştır. Bu yıllarda hız kazanan sanayileşme ve kentleşme, beraberinde pek çok sosyal problemi de getirmiştir. Uzun çalışma saatleri, sağlığa zararlı çalışma koşulları, çocuk ve kadın işçilerin çalıştırılması, toplumsal sağlık problemlerinin ön plana çıkması ve bütün bu sorunların bir sonucu olarak devletin gittikçe daha fazla ekonomiye müdahale etmesi klasik iktisadın temel ilklerine istisnalar getirmeye başlamıştır (Adaçay & İslatince, 2009: 120).

Yeni teori, değer belirleyicisi olarak emek-zaman yerini sübjektif zahmete bırakarak objektif değer yanında sübjektif değeri de dikkate almıştır. Marjinal kavramını getirerek değeri marjinal fayda ile açıklamışlardır. Tüketici için fayda maksimumlaştırması, üretici için kar maksimumlaştırması varsayımı altında üretim kaynaklarının dağılımını inceler (Adaçay & İslatince, 2009: 121-123).

Neo-Klasik iktisadi düşüncede işverenler karlarını, işçiler ise faydalarını maksimize etme amacı içinde hareket ederler. Firmaların emek talebi işgücü piyasasında veri bir ücret düzeyinde olur ve firmalar için söz konusu ücret veri niteliğindedir. Bu nedenle firmalar değişik bileşimlerdeki emek/sermaye oranında işçi çalıştırırken, aldığı en son işçinin ücreti ile onun üretiminden elde ettiği gelir eşit olduğu zaman işgücü alımını durdurur. Bireylerin emek arzları ücretler ve fiyatlar genel düzeyindeki değişimlere bağlı olarak değişir. Böylece firmaların toplam emek talebi ve

bireylerin toplam emek arzı işgücü piyasasındaki dengeyi ve denge ücret düzeyini belirler (Küçükkalay, 2010: 414-415).

Ekolün önde gelen savunucularından Marshall'a göre kısa dönemde azalan verimler bir firmanın nerede faktör istihdam edeceğini ve maliyet yapısının ne olacağını belirlemektedir. Aynı zamanda faktör istihdamında faktörün marjinal maliyeti ve marjinal verimi de firma tarafından göz önünde bulundurulmaktadır (Küçükkalay, 2010:255).

Büyüme iktisadında temel sorun artan işgücü ve sermaye miktarının ve değişen teknolojinin etkilerini ortaya koymaktır. Neo-Klasik iktisatçılar tam istihdam dengesindeki bir ekonomide işgücü ve sermaye miktarının artmasının tam istihdam dengesini bozmayacağını, sistemin bunu sağlayacak olan arz ve talep mekanizmasına sahip olduğunu öne sürerler. Tam istihdamın uzun süre korunabilmesi için işgücü, sermaye ve üretim artış oranlarının aynı olması gereklidir. Sermaye miktarı işgücü miktarından daha hızlı artarsa, bu kişi başına sermaye miktarının artması demektir ki bu da karlılığı düşürür. Diğer yandan işgücü miktarı sermaye miktarından hızlı artarsa bu kez kişi başına sermaye azalır. Sermayenin getirisinin yükselmesi anlamına gelen bu durumda sermaye yoğun teknolojiye dönülür ve eşitlik sağlanır. Bu yapıda bütün işletmeler en son teknolojiyi kullanırlar. Yani, teknolojik gelişme oldukça sermaye stokları yeni teknolojiye uygun hale getirilebilmektedir (Adaçay & İslatince, 2009: 125).

1970'li yılların başından itibaren kalkınma iktisadı içinde tırmanmaya başlayan neoklasik yaklaşımlar, bütün ülkelerde her zaman ve her koşulda geçerli bir yaklaşım olarak kalkınma iktisadına hakim olurken diğer yaklaşımlar bu yükselişte sessiz kalmışlardır (Şenses, 2001: 16). Neoliberal iktisat politikalarının yaygın bir biçimde uygulanmaya konmasından bu yana uzunca bir süre geçmiş olmasına karşın, ortaya çıkan sonuçta beklentilerin aksine sanayileşmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın son kırk yılda, özellikle bazı ülke grupları için giderek açıldığı görülmektedir (Şenses, 2002: 315).

### 1.2.1.5. Post-Keynesyenler ve Yeni Keynesyen Yaklaşım

Post- Keynesyen iktisatçılar Keynes'in teorilerini devam ettiren, Hicks, Hansen ve Samuelson tarafından oluşturulan Neo-Klasik sentezi reddeden bir grup olarak tanımlanabilir. 1970'li yıllarda başlayan daha sonra 1980'li yıllarda devam eden süreçteki petrol şoklarıyla beraber Keynesyen görüşün savlarından biri olan enflasyon ile işsizlik arasındaki ters ilişkinin bu yıllar itibariyle devam etmediği ortaya çıkmaya başlamıştır. Enflasyon ve işsizlik aynı anda ortaya çıkmaya başlayınca mevcut teoriler sorgulanmaya başlamış ve konuyla ilgili yeni tartışmalar başlamıştır.

Post-Keynesyenler, emek piyasasının mal ve hizmetler piyasasından son derece farklı bir piyasa olduğunu, bu piyasadaki ücret yapısının piyasa temizlenmesine izin verecek nitelikte olmadığını ileri sürerek işgücü piyasasındaki işsizlik ile efektif talep arasında son derece önemli bir bağlılık olduğunu, istihdam düzeyi ve üretim düzeyi arasında doğrusal ilişkinin bu bağlılığı oluşturduğu savunurlar (Küçükkalay, 2010: 415).

Emeğin ve emek piyasasının mal ve mal piyasasından farklı olduğunu, herhangi bir malla emeği aynı kefeye koyarak değerlendirilemeyeceğini, malın cansız ve soyut yapısına karşılık emeğin canlı yapısından ve onun niteliğinden ayrı düşünülemediğini bu nedenle de emeğin o toplumdaki gelenekler, alışkanlıklar ve kuralların dışında olmadığını, ücretlerin belirlenmesinde arz ve talep dışındaki bu unsurların devreye girmesinin kaçınılmaz olduğunu belirtmişlerdir (Küçükkalay, 2010: 415).

Post-Keynesyenler, yatırımı hem ekonomik büyümenin temel unsuru, hem de milli gelir ve konjonktür dalgalanmalarının temel nedeni olarak takdim etmişlerdir. İşsizlik, ekonomik büyüme ve istikrarsızlık gibi problemlerin çözümünde para ve maliye politikalarının tek başlarına çözüm sağlayacağı konusunda şüphelidirler. Bu politikaların, gelirler politikası diye adlandırdıkları işçiler ve işverenler arasındaki rekabetten doğan fiyat ve ücret arasındaki döngüsel savaşın merkezi bir plan aracılığı ile düzenlenerek desteklenmesi gerektiğini savunmuşlardır (Küçükkalay, 2010: 415).

Keynesçi modellerin ağır olarak eleştirildiği ücret ve fiyatların katı olduğunu destekleyen uygun mikroekonomik açıklamaların yetersiz oluşundan hareketle Yeni Keynesyen yaklaşım, bunun nedenleri konusunda çok sayıda açıklama getirmiştir. Çıktı ve istihdamdaki dalgalanmaların ücret ve fiyatların değişen ekonomik koşullara yavaş uyumundan kaynaklandığını savunan Yeni Keynesyen yaklaşım, bunun sonucunda

toplam talepteki değişmelerin çıktı ve istihdamda kısa dönemli dalgalanmalara neden olduğunu belirtmişlerdir (Özer, 1998: 72).

Yeni Keynesyenler istihdam seviyesinin belirlenmesinde Keynes'in yaklaşımına benzer bir şekilde toplam talep faktörünün üzerinde durarak fiyat mekanizmasının ekonominin enflasyon, işsizlik, üretim gibi temel sorunlarını çözemeyeceğini iddia ederler. Buradan hareketle devletin toplam harcamaları artırıcı politikalarda bulunmasının uygun olduğunu belirterek yapısal/teknolojik gelişime uyum sağlayacak emeğin eğitimi için gerekli olan yatırımın da devlet tarafından yapılması gerektiğini savunurlar (Tümerdem, 2007: 16).

#### **1.2.1.6. Monetaristler**

Monetarizm, Milton Friedman önderliğinde liberal bakış açısına dayanmış, ilk kurgusu miktar teorisi ve para kavramı üzerine sonraki tartışma alanları ise para talebi, para ve maliye politikalarının etkinliği ve parasal büyüklüklerin kontrolü üzerine yoğunlaşmıştır.

1960'lı yılların sonlarına doğru dünya ekonomisinde işsizlik probleminin yanı sıra enflasyon gibi büyük bir problemin de aynı anda ortaya çıkması dünya ekonomilerinde hem enflasyon hem de işsizlik gibi iki başlı bir sorun olan stagflasyonun ortaya çıkması Keynesyen iktisada olan güveni azaltmıştır (Özdurak, 2011: 93)

Monetaristler, insanların daha iyi bir iş arama veya işsizlik yardımından yararlanmaları neticesinde belirli bir süre işsiz kalabileceklerini, böylece ekonomide her an bir "doğal işsizlik" olabileceğini öne sürmüşlerdir (Adaçay & İslatince, 2009: 231).

Friedman, para arzındaki hareketlerin iktisadi dalgalanmaların ana nedeni olduğunu ve toplam talepteki hareketlerin etkisinin nispeten daha az olduğunu ileri sürmüştür. Monetaristlere göre bir ekonomide yaşanan istikrarsızlıkların temel nedeni yanlış uygulanan para politikalarıdır. Bu düşünceyle enflasyonun her zaman ve her yerde para arzı artışından kaynaklandığını belirterek para arzının ekonomideki reel büyüme oranı ile aynı oranda değiştirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Özdurak, 2011: 94).

Monetaristlere göre emek talebi reel ücrete bağlıdır. Reel ücretlerin azalması emek talebinde bir artış meydana getirir. Bunun nedeni işverenlerin ekonomideki fiyat hareketlerini tam olarak görebilmesidir. Ancak emek arz eden işçiler ekonomideki fiyat hareketlerini kısa dönemde öngöremezler. Buna göre işçiler emek arz ederken beklenen reel ücretlere göre emek arz ederler. İşçilerin bekledikleri reel ücret seviyesi artış gösterirse emek arzında artış yaşanır. Bu sebeple emek arzı, beklenen reel ücretin bir fonksiyonudur (Özdurak, 2011: 96).

Özellikle işçiler uyarlayıcı beklentilere sahiptirler. Buna göre işçiler gelecek dönemlere ilişkin kararlarını verirken geçmiş dönemlere ilişkin yapmış oldukları hataları gözden geçirerek bunlardan ders alırlar. Böylece geleceğe ilişkin beklentiler geçmişte yapılan hatalar düzeltilerek oluşturulur. Friedman'a göre bunun sonucunda işçilerin uygulanan bir politikanın etkisini kısa dönemde algılayamazlar. Bu algılayamayış kısa dönemde dengesizlikler meydana getirir. Bir süre sonra işçiler yanlışlıklarını anladıklarında yeniden eski duruma dönülür ve dengesizlik ortadan kalkar (Özdurak, 2011: 97).

Friedman, modern miktar teorisinde bireylerin sahip oldukları toplam servetin belli başlı servet unsurları arasında nasıl bölüştüğünü sorgulamıştır. Para, tahvil, hisse senedi gibi araçların yanında kişinin beşeri serveti üzerinde de durarak para talebinin belirleyici bir unsur olarak dile getirmiştir.

Son olarak, ekonomide işsizliğin minimize edilmesi, enflasyonun olmaması ve milli gelirin istikrarlı bir biçimde yıldan yıla artmasını savunarak diğer bütün akımlar gibi nihai amacın ekonomik refah olduğu noktasına vurgu yapılmıştır (Küçükkalay, 2010: 393).

### **1.2.2. Küreselleşme Bağlamında Üretim ve İstihdam Arasında Değişen İlişkiler**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında küreselleşen kapitalist sermaye birikim süreci, üretim ve istihdam arasındaki bütünlüklü ilişkiyi parçalamıştır. Ana-akım iktisat okullarının savunularının tersine hızla gelişen finansal alanlar ve teknolojik yeniliklerle birlikte sermaye birikim sürecinin belirlediği ekonomik- çıktı artışı (ekonomik büyüme), çeşitli biçimlerdeki artan işgücü sömürüsüyle beslenmektedir. İşgücünün

farklı biçimlerde artan sömürsü ise karşımıza istihdamsız büyüme olgusunu çıkarmaktadır.

### 1.2.2.1. İstihdamsız Büyüme

Ekonomilerde büyümenin sağlanmasıyla beraber istihdamın artış göstermesi arasındaki doğru orantı son dönemlere kadar genellikle doğru olduğuna inanılan bir ilişki olmuştur. Son dönemlerde ortaya çıkan tablo ise ekonomik büyümenin işsizliği azaltacağı varsayımını bir kenara iterek büyümenin istihdam sağlamadığı durumları da beraberinde getirmiştir.

Dünya’da ve dolayısıyla Türkiye’de de ortaya çıkan bu durum iki değişken arasındaki durumun tekrar gözden geçirilmesi gerekliliğini de doğurmuştur. Tezin bu kısmında istihdamsız büyüme olgusunun genel durumu ele alınacak, ikinci bölümde Türkiye ile ilgili analiz yapılırken Türkiye’deki duruma değinilecektir.

İstihdamsız büyüme bir ülke ekonomisinde yeterli büyüme oranları yakalanmışken ekonomide istihdamı artırıcı durumların oluşmamasını ifade etmektedir. İşsizliğin azaltılmadığı bu durum ülkelerin ekonomi politikalarıyla doğrudan ilgili olmakla beraber yine ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir.

Başlı başına büyüme politikaları istihdamda da büyümeyi hedefliyor olarak yorumlanmamalıdır. Yüksek ve sürdürülebilir ekonomilerde büyümenin sağlanması, istihdam durumunun düzelmesi için gerekli ancak yeterli olmayan bir koşuldur. Bir ekonomide istihdam yaratılmak isteniyorsa bu hedef ekonomik ve sosyal politikaların merkezinde olmak durumundadır(ISO, 2006: 5).

İstihdamsız büyüme küresel bir sorun olarak görülerek geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden itibaren finansal sermayenin endüstri karşısında yükselmesinin sonucu olarak açıklanmaktadır (Telli & Voyvoda & Yeldan, 2006: 5).

İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomilerin yeniden yapılanma sürecinde Keynes’in anahtar kavramı olan talep yönetimi, refah devletinin oluşumuna katkıda bulunmuştur. Adil ve eşitlikçi bir toplum için devletin ekonomiye müdahalesini esas alarak devletin ekonomideki rolünü güçlendirmiştir. Keynesyen talep yönetimi politikaları ile yüksek bir büyüme ve tam istihdam düzeyi sağlanmış, ücret ve çalışma koşulları iyileştirilmiş, sağlık, eğitim, konut, sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler kaydedilmiştir (Özsuca, 2003: 3).

1970'li yıllarda dünya ekonomisinin krize girmesi öncelikle uluslararası para sisteminin işleyişinde kendini göstermiş, bunun sonucunda Bretton Woods sistemi çökmüştür. Birçok OECD ülkesinde büyüme oranları düşmüş, işsizlik ve enflasyon artmış, yatırım ve kar oranları düşmüştür. Gelişmiş ülkelerde yaşanan bu durum izlenen politikaların sorgulanmasına neden olmuş, krizin nedeninin geçmişteki yüksek toplam talep ve tam istihdam politikaları, yüksek vergi oranları, cömert sosyal refah uygulamaları ve artan devlet müdahalesiyle ortaya çıktığı sonucuna varılmıştır (Özşuca, 2003: 3).

1970'lerdeki ekonomik kriz, devletin ekonomideki etkinliğinin bir sonucu olarak değerlendiren yeni liberal akımın etkisiyle, birçok ülkeyi, devletin ekonomideki dolayısıyla çalışma hayatındaki müdahalesini ortadan kaldırmaya yönelik politikalar uygulanmaya itmiştir. Neo-liberal ekonomi politikaları, sermaye piyasalarının ve uluslararası ticaretin serbestleştirilmesini, emek piyasalarının esnekleştirilmesini, toplumsal harcamaların kısılmasını, vergilerin azaltılmasını ve özel sektörün desteklenmesini esas alınmıştır (Kocabaş, 2004: 33-53).

1970'li yıllarda ortaya çıkmaya başlayan işgücü ve istihdamdaki değişiklikler ile yüksek işsizlik oranları hükümetleri daha aktif işgücü piyasası politikalarına yönelterek, esnek ve etkin bir işgücü piyasası oluşturmaya yönelik programları ortaya çıkarmıştır. Aktif istihdam politikaları içerisinde çalışma sürelerinin azaltılmasına olanak tanıyan standart dışı istihdam biçimleri işsizliğin önlenmesine yönelik bir politika olarak gündeme gelmiştir (Sınay, 1999: 260). Aktif istihdam politikaları tezin ikinci bölümünde ele alınacaktır.

1980'lerden itibaren üretim ve ticaret küreselleşirken, devletin ekonomideki yeri küçültülmeye başlanmış ve piyasalar giderek serbestleştirilmiştir. Aynı dönemde finansal faaliyetlerin boyutları artarak, ekonomi içerisindeki konumları artan bir önem kazanmıştır. Keynesgil ekonomi politikalarının yaygın bir biçimde uygulandığı dönemde, finansal faaliyetler katı bir denetim mekanizması altında uzun vadeli yatırım ve ekonomik büyüme ihtiyaçlarının hizmetine sokulmuşken, 1980 sonrasında bu kontroller giderek ortadan kalkmıştır. Bunun sonucu olarak finansal piyasa, kurum ve faaliyetlerin boyutlarının ve ekonomi içerisindeki önemlerinin giderek artması, finansallaşma kavramı ile tanımlanmaya başlanmıştır (Orhangazi, 2008: 134).

1980 yılından sonra bütün dünyada finansal piyasalar büyük bir hızla büyümüştür. Ortaya çıkan bu dönüşüm, sanayileşmiş ülkelerde istihdamın sanayiden hizmetler kesimine kayması, beyaz yakalılarının sayısındaki artış, teknolojik gelişmeler ve buna bağlı olarak iş organizasyonlarının değişime uğraması, artan işsizlik, esnek üretim ve yönetim tekniklerinin uygulanmaya başlaması, bireysel beklentilerin kolektif beklentilerin üzerine çıkması, emek piyasası koşullarının işçiler aleyhine değişmesi ve işverenlerin endüstri ilişkilerindeki inisiyatiflerinin artması şeklinde kendini göstererek bu durum ayrıca endüstri ilişkilerinde yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir (Baydur, 1996).

İstihdamın, sanayi sektöründe payı yeterince artmadan hizmetler sektörüne kayması, teknolojik gelişmeler ve yeni yönetim anlayışlarının uygulanmaya başlanması, kol gücü yerine beyin gücü kullanımının bazı sektörlerde hızla artması, kadın işgücü istihdamındaki artış, piyasadaki dalgalanmalar nedeniyle kitlesel üretim yerine esnek üretim ve çalışma sistemlerinin tercih edilmesi, evde çalışma, part-time çalışma ve geçici çalışma gibi istihdam türlerini ortaya çıkarırken işgücünü de çeşitlendirmiştir (Yorgun, 2005:142).

İstihdamın hizmetler sektöründe yoğunlaşması ve kadınların istihdam imkanlarının artması sonucunda 1970'li yıllarda kadın işgücünün oranı toplam işgücü içerisinde artmıştır. Özellikle kadınların ücretsiz aile işlerinden aile dışı işlere kaymaları da bu gelişimi hızlandıran önemli bir faktör olmuştur. Kadınların işgücüne özellikle güçlenen hizmet sektörünün kendilerine sunduğu part-time, short-time v. b. çalışma şekillerinden faydalanarak katıldıkları, sanayiden hizmetler sektörüne geçen işgücü grubunda yoğunluk oluşturmadıkları görülmektedir. Yeni teknolojiler, esnek üretim sistemleri ve bunların beraberinde getirdiği yeni çalışma şekilleri işgücünü yaş bakımından da yapısını etkilemiş, gençlerin işgücüne katılım oranlarını da arttırmıştır (Uyanık, 2003: 6).

Üretim sistemlerinin değişmesiyle Fordist üretim Post-Fordist üretime doğru kaymıştır. Post-Fordist üretim tanımı yapma girişimlerine pek rastlanmasa da tüketim taleplerini karşılayabilmek için üretimin esnek bir modelde yerine getirildiği, işgücü ve makineleşmede esnek uzmanlaşmanın sağlandığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin üretimde yaygın olarak kullanıldığı bir üretim ve birikim rejimi olarak tanımlanabilir (Saklı, 2007:8).



Post-Fordist üretimin esnek üretim anlayışı beyaz yakalı işçilerin hedef üretim nedeniyle mavi yakalı işçilerin yerini alması, teknolojik gelişme ile vasıflı işgücü içinde beyaz yakalı işçilerin oranının giderek artması sonuçlarını doğurmuştur. Kitlesele üretimin parçalanıp daha küçük birimler haline dönüşmesi, küreselleşmeyle beraber sermaye üzerindeki baskıların ortadan kalkması üretimi farklı bölgelere kaydırmıştır (Kocabaş, 2004:33-53).

Ekonomik gelişme sürecine paralel olarak istihdamda sektörel dağılımın değişmesi ve hizmetler sektöründe yoğunlaşmasının yanı sıra, özellikle esnek otomasyon teknolojilerinin kullanımı sanayide istihdamın daralması sonucunu beraberinde getirmiştir. Üretim sistemlerindeki değişim ile birlikte demir-çelik, otomotiv ve petro-kimya gibi geleneksel sektörlerde istihdam daralırken hizmetler sektöründe istihdam artışı görülmekte ve sanayi ötesi topluma geçilmektedir (Uyanık, 2003:5).

Dünya genelinde çok daha zor duruma gelen küresel rekabet istihdamsız büyüme nedenlerinden biridir. Küresel çapta rekabet etmek isteyen firmalar üretim maliyetlerini düşürmek için daha az istihdamla daha çok üretim yapabilme yollarını aramışlardır. Teknolojik gelişim ve üretimin sermaye yoğun tekniklere yoğunlaşması bu sürece destek vermiştir.

Belirli bir büyüme oranında verimlilik artışının yüksekliği ile istihdam artışı arasındaki ters yönlü ilişki sebebiyle, teknolojik gelişmenin istihdam üzerindeki etkilerine dair yapılan çalışmalarda yeni teknolojilerin iş fırsatlarını ortadan kaldırdığı ve çalışmanın sonunu getirdiği, verimliliği yükseltip belirli bir üretim seviyesinde emek talebini azalttığı iddia edilmektedir (Ekin, 2000: 56).

Diğer yandan teknolojik yenilikler beraberinde bu yenilikleri kullanabilecek vasıflı insan gücüne de ihtiyaç duymaktadır. Bu, dolaylı olarak vasıfsız insan gücüne ihtiyacı azaltırken, işgücüne katılmak isteyen ya da işgücünde varlığını devam ettirmek isteyen vasıfsız işgücüne haiz insanları da vasıflı olmaya zorlamaktadır. İşgücü piyasasının teknoloji destekli değişen bu yapısı ve finansal sistemin güçlenmesiyle oluşan yeni büyüme olgusunu daha az işgücü daha az maliyet daha çok üretim mantığını yaygınlaştırırsa da mevcut istihdam edilenler ya da istihdama katılacak olanlar bu yeni üretim sistemine katılabilmek için eğitilmeli, işgücü sistemin ihtiyaçlarına göre şekillenmelidir.

## BÖLÜM II

### 2. TÜRKİYE’NİN AB’YE ENTEGRASYONU SÜRECİNDE ÜRETİM VE İSTİHDAM TARTIŞMALARI

Sanayi Devrimi’nden günümüze kadar her geçen gün hızlanan ve daha da hızlanacağını düşündüğümüz teknolojik yenilikler, 21. yy’a girerken insanlığı bilgi toplumu olmaya ve ülkeler arasındaki sınırları kaldırmaya zorlamaktadır. Firmalar arasındaki rekabetin hızlanması, kimi ülkeleri iktisadi yapıların daha da bozulacağı düşüncesine sürükleyerek, üretim faktörlerine serbest dolaşım tanımaya itmiş ve bunu gerçekleştirmenin bir yolu olarak da ulusal ekonomiler arasında entegrasyon bir zorunluluk olmuştur. Önce Avrupa Ekonomik Topluluğu, sonra Avrupa Topluluğu ve daha sonra Avrupa Birliği adını alan ve sanayileşmiş batı Avrupa ülkeleri arasındaki siyasal ve iktisadi birliğin nedeni de budur (Kocabaş, 2004, 36).

Tezin bu bölümünde AB’nin oluşum süreci, bu süreç içinde AB’nin ve Türkiye’nin istihdam ve üretim odaklı kalkınma politikalarının tarihsel değişim süreçleri, genel anlamda işsizlikle mücadele ve istihdam politikalar ve bu politikaların hem AB hem de Türkiye’deki durumuna yer verilecektir.

#### 2.1. AB’nin Oluşum Süreci

1849 yılında Victor Hugo tarafından düşünsel olarak “Birleşik Avrupa Devletleri” kurulmasına ilişkin barışçıl fikir, 9 Mayıs 1950’de dönemin Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman tarafından bir bildirgeyle yayınlanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulması teklifi, 18 Nisan 1951 yılında Paris Antlaşması ile gerçekleşmiştir.

İkinci Dünya Savaşı’nın yıkıcı etkisi, halkların ve devletlerin yeni ve barışçıl bir yol aramasını gerekli kılmış, bir zamanlar birbirleriyle savaşmış bu ülkelerin kömür ve çelik üretimini tek bir Yüksek Otorite altında toplayarak o dönemde bir savaş yürütmenin vazgeçilmez unsurları olan hammaddeleri bir uzlaşma aracına dönüştürmeyi planlamışlardı (Fontaine,2010: 5).

Birliğin temellerini atan Belçika, Federal Alman Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda kömür ve çelik için kurulan ortak pazarın başarısı, aradan 6 yıl geçtikten sonra Amerika’nın Japonya’da kullandığı atom bombasının gücünü ve

savaş alanında ki etkisini görünce ve savaştan sonra nükleer enerjinin stratejik boyutuna eğilmek ve enerji ihtiyaçlarını atom enerjisi yoluyla gidermek amacıyla, 25 Mart 1957 tarihinde Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET-EURATOM) adı altında nükleer enerjiyi içine alarak genişlemiştir (Keskin,2010: 11).

Birkaç ay sonra, asıl amaç olan daha fazla ekonomik işbirliği,14 Ekim 1957 yılında AB'nin çekirdeğini oluşturduğu kabul edilen Avrupa Ekonomik Topluluğu adıyla ve ikinci Roma Antlaşmasıyla sağlanmıştır.

AB'nin temelini oluşturan bu üç farklı temel alandaki iş birliği (AKÇT, AET, AAET), kurucu altı ülkenin 8 Nisan 1965 yılında imzaladığı ve 1 Temmuz 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Antlaşmasıyla birlikte tek bir çatı altında toplanarak Avrupa Toplulukları ismini aldı. 1 Temmuz 1968 yılında ise gümrük vergilerini kendi aralarında kaldırdılar. 1960'larda ticaret ve tarım alanlarında olmak üzere ortak politikalar uygulamışlardır (Fontaine,2010: 11).

Girişimin başarılı sonuçlar vermesi Danimarka, İrlanda ve İngiltere gibi ülkelerinde birliğe katılmak istemesiyle beraber 1973 yılında ilk genişlemeyle beraber üye sayısı 9'a çıkmıştır.1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in birliğe katılmasıyla topluluk Güney Avrupa'ya genişledi ve bölgesel yardım programları uygulamak daha da gerekli hale gelmiştir.

1980'li yılların sonlarına kadar dünyanın genelinde olan petrol krizi, sağ-sol çatışmaları, yüksek enflasyon ve işsizlik, ekonomik krizler topluluk üyelerini kendi iç işleriyle uğraşmak zorunda bırakmıştır. AB'nin siyasi bütünleşme ve derinleşme sürecini geciktiren bu durumlar Füzyon antlaşmasından 30 yıl sonra 1 Temmuz 1987 yılında "Avrupa Tek Senedi (ATS)" ile son bulmuştur (Keskin, 2010: 1).

1989 yılında Berlin duvarının yıkılması,1990 yılında Almanya'nın birleşmesi, 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin yıkılmasıyla beraber değişen Avrupa ve Dünya düzeniyle, AT üyeleri yeni bir antlaşma üzerinde görüşmüş, bu yeni öneriler 9-10 Aralık 1991 tarihinde Maastricht'de Konferansta sunulmuştur. 7 şubat 1992 yılında topluluğa üye ülke devlet ve hükümet başkanları tarafından siyasi, ekonomik ve parasal birliğe ilişkin sözleşmeyi imzalayarak, Avrupa Topluluğu'ndan Avrupa Birliği'ne geçiş dönemi başlamıştır (Karluk, 2007: 68).

1 Kasım 1993 yılında yürürlüğe giren antlaşmadan sonra, 1995 yılında İsveç Finlandiya ve Avusturya'da topluluğa katılarak üye ülke sayısı 15'e çıkmıştır. 1 Ocak

2002’de birliğin para birimi olan Avro tedavüle girmiştir. Daha sonra 16 Nisan 2003’te Atina’da katılım anlaşmasını imzalayan 10 ülke (Slovenya, Estonya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, GKRY, Letonya, Litvanya, Malta, Slovakya), Mayıs 2004’de tam üye olmuştur. Böylece birliği üye sayısı 25’e yükselirken, 29 Ekim 2004 yılında birliğin ilk anayasası imzalanmıştır (Keskin,2010: 34).

1 Ocak 2007’de Bulgaristan ve Romanya, 1 Temmuz 2013 tarihinde de Hırvatistan’ın birliğe katılmasıyla beraber AB bugünkü 28 ülke sayısına ulaşmıştır.

## **2.2. Avrupa Birliği’nin Ekonomik Kalkınma Açısından Değişim Süreçleri**

Temel fikri daha eski yıllara dayansa da İkinci Dünya Savaşından sonra hem gereklilik hem de zorunluluk olarak yorumlanabilecek Birleşik Avrupa fikri, yıllar itibariyle gelişerek bugün bilinen 28 üyeli Avrupa Birliği şeklini almıştır. Bu süreçte hem ekonomik birliği sağlamaya çalışmış hem de zaman içerisinde ortaya çıkan sosyal yönlü bir değişim süreci geçirmiştir. Bu bölümde bu değişim süreci İkinci Dünya Savaşı-1970 arası Dönem ve 1970 Sonrası Dönem olarak iki bölüme ayırarak incelenecektir. Bir büyük yıkım döneminden sonra başlayan süreci 1970’li yıllarda bir büyük ekonomik kriz takip etmiştir. Bu iki büyük olgu, bu sürecin iki dönemde incelenmesine neden olmuştur. Türkiye ile ilgili inceleme yapılırken süreçlerin aynı zaman düzleminde incelenmek istenmesi dönemlerin oluşturulmasındaki bir diğer nedendir.

### **2.2.1. İkinci Dünya Savaşı – 1970 Arası Dönem**

İkinci Dünya Savaşı’ndan yıkık ve tükenmiş çıkan Avrupa, yeni bir politik ve ekonomik model arayışı içine girmiştir. Marshall yardımı adı altında Avrupa’ya akan ABD sermayesinin kendilerini giderek ABD’ye bağımlı kılacağını gören ufak ve güçsüz Batı Avrupa ülkeleri, Avrupa menşeli yeni bir sermaye piyasası oluşturmak istemişlerdir. Bu amaçlarına bireysel olarak ulaşmaları mümkün olmadığından, bu ülkelerin ekonomik potansiyellerinin bir araya getirilmesi ve böylece güçlü bir Avrupa

Pazarı oluşturulması planlanmıştır. Bütünleşmenin pazar genişlemesine, bunun da sermaye ve teknolojinin hızlı gelişimine yol açacağı düşünülmüştür (Kutlu, 1998: 217).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kapitalist sistem, sistemi oluşturan aktörler arasındaki güç ilişkilerinin farklılaşmasıyla birlikte yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Söz konusu olgunun en önemli dinamiği, iki savaş arası dönemde sermaye biriktirme olanakların önemli ölçüde geliştiren ABD'nin, İkinci Dünya Savaşı sona erdiğinde kapitalist sermaye birikiminin uluslararası ölçekteki işleyişine ilişkin belirleyiciliğinin artması, bir diğer ifade ile kapitalist sistem içerisinde hegemonik bir konum elde etmesidir. ABD'nin, kapitalist sistem içerisinde hegemonik bir konuma ulaşmasında, 19. yüzyıl ortalarından itibaren içine girdiği üretim imkanlarını geliştirme çabaları önemli rol oynamışsa da, asıl belirleyiciler İkinci Dünya Savaşı döneminde açığa çıkmıştır (Tören, 2007: 27).

Savaşın ardından Avrupa'daki yıkımın tamir edilebilmesi için birlik sosyoekonomisinin alt yapısı tam istihdam ve sosyal güvenlik devleti üzerine inşa edilmiş, böylelikle emek ve sermaye arasında temeli liberalizme dayanan bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır. Liberalizme hayat vermesi için IMF, GATT, Dünya Bankası ve Bretton Woods döviz kuru sistemi kurulmuştur. Böylece savaş sonrasında uluslararası boyutta liberal ilişkiler, ülkelerin içerisinde ise halka istikrarlı ve güvenli bir yaşam sağlayacak ekonomik tedbirlerin beraber yürütülmesi planlanmıştır (Erdoğan, 2006: 213).

Amerika, güçsüz bir Avrupa'nın kendi ekonomi ve refah düzeyini de azaltacağı düşüncesiyle yapılmakta olan yardımları bir plan dahilinde toplamış, 1948-1952 yılları arasında Avrupa'ya toplamda 13.3 milyar dolarlık yardımda bulunmuştur. Marshall Planı çerçevesinde verilen bu yardımlar ABD GSYİH'nin yıllık % 1.13'üne karşılık gelmiştir (Avrupa Komisyonu, 2006: 31).

Avrupa'nın bozulan ekonomik düzeninin yeniden canlandırılması, insanlara yardım edilmesi, dolayısıyla Amerika'nın en büyük pazarlarından birine tekrar alım gücünün kazandırılması amacıyla başlatılan Marshall Planı, görünürde ekonomi hedefli olsa da temelde siyasi izler taşımaktadır. Bütün bunlara rağmen plan o dönemde Avrupa ülkelerinin toparlanabilmesi açısından önemli bir yer tutarak enflasyonu kontrol etmek, ticareti canlandırmak ve üretimi yeniden başlatmayı amaçlayan bir program olarak ele alındığında başarılı olduğu açıkça söylenebilmektedir. Yardımların geneline bakıldığı

zaman en büyük yardımları Fransa, İtalya, İngiltere ve Avusturya'daki çelik işletmeleri almıştır.

Çelik işletmelerine verilen bu yardımlar, yardımların verilmeye başlamasından bir yıl sonra kurulması fikrinin ortaya çıktığı ve yardımların bitiş tarihinden bir yıl önce kurulan AKÇT fikrinin oluşum dönemine denk gelmesi AB'nin temellerinin dayandığı sürecin başlangıcının Marshall Planı dahilinde desteklendiğini göstermektedir. AKÇT'nin başarılı faaliyetleri sonucunda üye ülkelerde hızlı bir ekonomik kalkınma oluşmuş bunun sonucunda da daha geniş kapsamlı bir ekonomik gelişmenin gerçekleşmesi fikri ortaya çıkmıştır.

Planın uygulandığı dönemde, Batı Avrupa'nın toplam GSMH'sı, 120 milyar dolardan %32 artışla 159 milyar dolara, tarımsal üretimi savaş öncesinin %11, sanayi üretimi ise yine savaş öncesinin %40'ı üzerine çıkmıştır. Yardımlar, Avrupa'nın kendi kendine yeterli olabilmesi için gerekli ilk hızı vermiştir. Temel maddelerin ithalatı kolaylaşmış, üretimdeki darboğaz aşılmış, dolayısıyla üretim artışı, ticaret gelişmesi ve sosyal barış ve refah sağlanmıştır. Savaşın hemen sonrasında görülen fakirlik yerini yükselen hayat standartlarına bırakırken Avrupa savaşın etkilerinden ve ekonomik sıkıntılarından kurtulmaya başlamıştır (Erhan, 1996 :284).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki 10 yılda gerek resmi kalkınma anlayışı, gerekse de uygulanan stratejilerin niteliği uyarınca, savaş sırasında yıkıma uğrayan Avrupa'nın ekonomik olarak yeniden güçlü hale getirilmesine ağırlık verilmiştir. Uzun yıllar boyunca maddi refahın artırılması yani gelişmenin daha çok ekonomik yanına ağırlık verilirken, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından gelişme olgusuna sosyal içerikler de kazandırılmaya başlanmıştır (Doğan, 2011: 56).

ABD hükümeti kongreye sunduğu dış yardım programında, Batı Avrupa'nın kalkındırılması ve kurtarılması ihtiyacı ile gerçekleştirilen planı dünya kamuoyuna duyurulduktan 5 gün sonra "Avrupa Birleşik Devletleri" oluşturulmasına taraftar olduğunu bildiren bir bildirge imzalamıştır. ABD sermayesi için "Birleşik Avrupa" kavramı, doğu Avrupa ülkelerini de kapsayan bir Avrupa'dır (Tören, 2007: 50).

1957 yılına gelindiğinde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma antlaşması imzalanarak yaşam ve çalışma koşullarının iyileşmesi ve bu konuda üye devletlerin arasındaki uyumu sağlamak amaçlanmıştır. Antlaşmada ortak Pazar amacının gerçekleştirilmesinde araç olarak belirlenen dört serbest dolaşım

düzenlemesinden biri olan işgücünün serbest dolaşımı ile ortak pazarın sağlanması yanında, yüksek istihdam veya en iyi istihdam sağlanmak istenmiştir. Bu dönemde Avrupa genelinde büyük bir işsizlik olmamasına rağmen kuzeydeki işgücü ihtiyacı güneydeki işgücü fazlası nedeniyle bir dengesizlik bulunmaktaydı (Özgüler, 2013: 78-79).

Keynesyen ekonomi politikaları uygulamalarının da geçmişte gösterdiği üzere, büyüme ile istihdam arasında yakın bir ilişki bulunmakta ve %1'lik büyüme istihdamda da aynı orana yakın bir artış sağlamaktadır. 1950-1970 döneminde ortalama %5'lik büyüme ile tam istihdama yakın bir düzey gerçekleştirilmiş, hatta istihdam açığı ortaya çıkarak, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde işgücünün %10'u aşkın kısmı yabancı göçmen işçiler tarafından oluşturulmuştur (Özcüre, 2010: 153).

Keynesçi politikaların hakim olduğu ikinci dünya savaşı sonrası dönemde devletçi politikalar öne çıkmış, son derece olumlu bir konjonktürde başlayan 1960'lı yıllarda AB'de tam istihdam dönemi yaşanmıştır (Ataman, 2010: 89).

1960'lı yıllar büyümenin öncü sektörünün üretim sektörü olduğu yıllardır. Sermayenin getirisi ve kar oranlarındaki artış yüksek seviyededir. Üretim öncelikle iç talebe cevap verecek şekilde dayanıklı tüketim malları üzerinden yapılmakta, iç piyasalarda belirli bir talep seviyesinin korunabilmesi için emek piyasasının satın alma gücü desteklenmektedir. Süreç içerisinde dış ekonomik koşulların da desteğiyle sürekli bir büyüme sağlanmış, tam istihdam hedefine ulaşılmış, sosyal harcamalar artmış, eğitim, sağlık ve çalışma koşulları başta olmak üzere sosyal gelişime yönelik önemli adımlar atılmıştır (Koray, 2005: 189).

Bu dönem içerisinde işsizlik çok düşük seviyelere gerilemiş, ekonomik büyüme ve toplam faktör verimliliği artışı istikrarlı bir şekilde sürdürülebilmiş ve Avrupa vatandaşları sosyal açıdan da birçok kazanımlar elde etmişlerdir. Ayrıca Avrupa refah modeliyle dönemin ekonomik politikaları uyumlu bir şekilde yan yana durmasıyla dönemin Keynesyen ekonomi politikaları Avrupa'yı adeta yeniden ayağa kaldırmıştır (Yılmaz, 2010: 20).

AT ülkeleri arasında Ortak Pazar'ın tesisi ve ekonomik entegrasyonun geliştirdiği bu dönemde, ekonomik durgunluk aşılarak, yüksek kalkınma hızı sağlanmış, ortaya çıkan büyük işgücü ihtiyacı işgücünün serbest dolaşımı hakları ile üye ülkeler arasında sağlanarak aşılmaya çalışılmıştır. Daha sonra ilerleyen yıllarda bu durum

birçok ülkede yasalarla durdurulmuş hatta işçilerin geldikleri ülkeye geri dönüşleri teşvik edilmiştir (Özcüre, 2010: 278-280).

1945 ile 1970'lerin ortalarına kadar AB ekonomisi büyüme, istikrar ve sosyal uyum üzerine kurulu bir yapıya sahip olmuştur. Savaş sonrası Keynesyen uzlaşma doğrultusunda sosyal koruma için evrensel standartlar geliştirilmiş, eğitim ve istihdam için eşit fırsatlar yaratılmaya çalışılmıştır (Yılmaz, 2010: 20).

1960'ların sonlarına doğru üretimin verim artışı yavaşlamaya başlamış, ölçek ekonomilerinin dolmasıyla beraber kar hadlerinde düşüş gözlenmiş, bu durum da sermayenin birikim sürecini çıkmaza sokmuştur. 1970'li yıllarda petrol şoklarının etkisiyle kendini gösteren kriz, düşük büyüme oranları ile yüksek işsizliği aynı anda ortaya çıkarmış bu durum daha önce de bahsedilen stagflasyon olgusunu ortaya çıkarmıştır (Sloman, 2004: 121).

Avrupa savaştan yeni çıkmasına rağmen 1970'li yıllara kadar gerek yarattığı büyüme ve istihdam oranları gerekse sosyal politikalar ve refah yaşam düzeyine geçiş süreçlerinde altın çağını yaşamıştır. Daha sonra meydana gelen krizler bütün dünyada olduğu gibi Avrupa'da da ekonomi, kalkınma ve istihdam politikalarını yeniden şekillendirmiştir.

### **2.2.2. 1970 Sonrası Dönem**

Dünya ekonomisinde 1970'lerle beraber ortaya çıkan ve bugüne kadar süren ekonomik ve sosyal değişimin gerisindeki önemli faktörlerden bir tanesi 1973- 1974 yılları arasında yaşanan petrol krizidir. Krizle beraber savaş sonrası ekonomideki sorunlar kendisini iyice hissettirmeye başlamış ve dünya ekonomisinde düşük büyümeli enflasyon süreci AB'de de yaşanmıştır. Kriz, petrol fiyatlarındaki düzelmeye ortadan kalkmadığı için sadece bir petrol krizi olmamıştır. Bu dönemde genel olarak üretim, tüketim ve verimlilik krizi gibi daha yapısal krizler ortaya çıkmıştır. İşgücü maliyetlerindeki artışın verimlilik artışlarından daha fazla olması ve devlet harcamalarındaki artışlar enflasyonu, tüketim talebinde meydana gelen azalma ise düşük ekonomik büyümeyi beraberinde getirmiştir (Yılmaz, 2010: 11).



Sabit kur rejiminin terk edilmesinin ardından petrol fiyatlarının yükselmesiyle yaşanan bunalım ve enflasyon dalgasından sonra, ABD’de olduğu gibi bu yıllarda birliğe katılan İngiltere’de de yeni iktidarlar Keynesci refah devleti modelini terk ederek, yeni bir strateji uygulanmaya koymuştur. Bu döneme damgasını vuran Neo-Liberal iktisat politikaları Avrupa’da da önemli bir yer tutmuştur. Bu yeni dönemde uluslararası ticaret ve sermaye hareketleri önündeki engeller kaldırılarak mali sermayenin akışkanlığı daha da hızlandırılmıştır (Eşiyok, 2005: 53).

Avrupa Birliği’nin ilk genişleme sürecine denk gelen bu yıllarda İrlanda dünyanın uluslararası kurumlara en fazla bağımlı olan ekonomilerinden birine sahiptir. İrlanda 1973 yılında AB’ye üye olduktan sonra, ülkede dört ana sektör parlamaya başlamıştır. Bu sektörler, eczacılık ve sağlık endüstrisi, bilişim teknolojileri ve gelişim teknikleri, 1980’ler sonunda kurulan uluslararası finans endüstrisi ve son yıllarda göze çarpan uluslararası hizmet endüstrisidir. Nitekim İrlanda’nın 1990’lı yılların başında uygulamış olduğu düşük kurumlar vergisi sayesinde Avrupa’ya gelen yatırımların büyük bir bölümünü almıştır. İlave olarak, ulusal anlaşmalarla kısıtlanmış ücretler, iyi eğitilmiş işgücü ve AB transferleriyle fonlandırılmış gelişen altyapı ve yapılan doğrudan yardımlar sayesinde İrlanda 1990’lı yıllarda yüksek büyüme rakamlarına ulaşmıştır (Altın&Demirci&Çakır&Semiz, 2006: 9).

1970’li yıllarda temelleri 1950’li yıllara dayanan ve hemen hemen eş zamanlı olarak meydana gelen bir dizi toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmeyle “Yeni Ekonomik Düzen” başka bir ifade ile küreselleşme yaratılmıştır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği ve birbiriyle etkileşim içinde olan bu gelişmeler, ülkelerin üretim politikası ve buna bağlı olarak üretim yapısı, istihdamın sektörel dağılımı gibi birçok unsurda radikal değişiklikler meydana getirmiştir. Bu süreç sadece üretim ve üretim politikalarını değiştirmekle kalmamış, işsizlik ve istihdam politikalarında da yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu nedenle üretim ve istihdamı ekonomi politikalarının merkezine yerleştirmek, insan kaynaklarına çok daha fazla yatırım yapmak, işgücü piyasası ve etkin üretim politikalarına yönelmek çok daha fazla önem kazanmıştır (Algan&Ildırar, 2003).

Petrol krizinin uzun süreli bir başka sonucu da 1960’larla birlikte ABD’ye karşı daha bağımsız bir ekonomi politikası izlemeye başlamış olan Batı Avrupa ülkelerinin ABD’ye yeniden bağlanmış olmaları olmuştur. Friedmancı para politikalarını önce

çıkaran yaklaşımların hakim olduğu bu dönemde enflasyon çözümünün öncelikli hale getirilmesiyle işsizlik sorunu giderek artış göstermiş Neo-Liberal politika uygulamaları küreselleşmeyle birleşince istihdam ve sosyal politika konuları AB gündeminin ilk sıralarına yerleşmiştir (Ataman, 2010: 89-90).

1970'lerden sonra AB ekonomisinde beliren sorunların temelinde petrol şokunun yanı sıra demografik değişim, küreselleşme ve ABD ile AB arasında ortaya çıkan teknolojik açığı da önemli yer tutmuştur. AB'nin düşük büyüme oranlarına sahip olması temelinde ise birlik seviyesinde verimlilik büyümesinin düşmesi, işgücünden daha az faydalanılması ve tek pazarın hala birçok soruna sahip olması yatmaktadır (Yılmaz, 2010 : 21).

AB üyesi ülkelerdeki işsizlik sorunu 1970'li yıllardan itibaren etkisini hissettirmeye başlamıştır. Özellikle petrol kriziyle birlikte işsizlik oranında hızlı artışlar yaşanmış, yeni üye olan devletlerin de etkisiyle birlikte, yıllar itibariyle daha da güçlenerek sadece genel işsizlik oranındaki yükselmeye değil, aynı zamanda genç işsizliği, uzun dönemli işsizlik, kadın işsizliği ve yaşlı nüfusun işsizliği de beraberinde getirmektedir (Selamoğlu&Lordoğlu, 2006; 25).

1980'li yıllarda, Avrupa sosyal modelinin, Avrupa firmalarının ve Avrupa mal ve hizmet üretiminin, rekabet edebilirliğini zayıflattığı, dolayısıyla Avrupa'da istihdam yaratma olanaklarını engellediği öne sürülmüş, buna dayanarak sosyal modelin unsurlarının daraltılması yoluna gidilmiştir. İşgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, sosyal korumanın ve yeniden dağıtım mekanizmalarının daraltılması gibi girişimler, bu süreç içinde yapılan uygulamalar olmuştur. Bu girişimlerin yaygınlığı ve derinliği de ülkelere göre farklılık göstermiştir (Erdoğan, 2010: 109).

1980'lerde Avrupa da baş gösteren işsizlik ve iflaslar devletleri yerel sermaye sahiplerini korumaya itmiştir. Bu dönemde İrlanda Dışişleri Eski Bakanı Gerard Collins genç işsizlerin eğitilmesi için yapılan girişimler işsizlik krizini çözmeye ilişkin yapıcı bir yaklaşımdan uzak olduğunu söylemiştir (Tezcek, 2011 :176).

1980'lerden sonra, endüstri ülkelerinin birçoğu, özellikle Batı Avrupa, altın çağda düşünülmemeyecek ölçüde yüksek bir işsizliğin içine girmesiyle, Batı Avrupa'nın ucuz işçiliğe dayalı göçmen işçi politikası, Avrupa'nın bilgi çağını yakalamasında gecikmeye neden olmuş, bu geçiş döneminin sıkıntılarını hızla artan işsizlikle ödemek zorunda kalmıştır (Ekin, 2000: 50-52).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan ekonomik düzenin en başarılı örneklerini sergileyen Avrupa ülkeleri son 30 yılda ortaya çıkan ve hızla yayılan yeni ekonomiye adapte olmakta yeterince başarılı olamamışlardır. Avrupa ülkeleri arasında, özellikle İrlanda ve İngiltere gibi ülkeler bu sisteme görece kolay adapte olurken, Fransa ve Almanya gibi Avrupa ekonomisinin ve Avrupa Birliği'nin sürükleyicisi olan ülkeler yeni sürece adapte olmakta oldukça zorlanmışlardır (Yılmaz, 2010: 7).

Roma Antlaşması'ndan günümüze kadar birçok antlaşma ile ekonomik platformda birlik sağlayan Avrupa, ekonomik gelişmenin sağlanmasıyla birlikte sosyal alandaki sorunların kendiliğinden çözüleceğine inanmıştır. Ancak, özellikle istihdam konusunda yaşanan sorunlar sosyal alanlarda da bazı düzenlemelerin gerekliliğini ortaya koymuştur.

Bu çerçevede istihdama ilişkin yapılanmalar ve işsizlik, bir bütün olarak AB'nin öncelikli sorunlarından biri olmuş, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yeni istihdam olanaklarının yaratılmaması, sosyal koruma sistemlerinde baskıya yol açan, yoksulluk ve toplumsal dışlamayı da artıran uzun dönemli işsizliğin azaltılmasındaki başarısızlık, genç işsizlik oranının düşürülememesi, istihdamda kadın erkek eşitsizliğinin büyümesi ve hizmet sektörü alanı başta olmak üzere yaşanan yüksek vasıflı işgücü yetersizliği gibi nedenlerle istihdam ve işsizlik üzerine ortak önlemlerin acilen alınması birlikçe gerekli görülmüştür (ISO, 2006: 18).

Avrupa'yı ekonomik ve siyasi olarak birleştirme düşüncesi oldukça uzun bir geçmişe sahip olmasına karşın, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren istihdam ile ilgili düşünceler yaşanan yüksek işsizlik oranları ve işgücü piyasası sorunları nedeniyle hız kazanmıştır (Özgüler, 2013: 77).

Avrupa'da istihdam konusunun 1990'ların başında tekrar gündeme gelmesindeki en önemli nedenlerden biri petrol şokları ve para krizleri sonrasında ortaya çıkan ekonomik ve sosyal problemlerin aslında Avrupa Birliği'nin kendi yapısından kaynaklandığının farkına varılmasıdır. Bu dönemde birçok alanda Avrupa hız kazanmışken, birliğin bir taraftan makroekonomik şoklara tepki verecek yeterli derecede etkin araçları ve uygun stratejileri, diğer taraftan işgücü piyasasında uzun dönemli işsizlik ve diğer bazı yapısal problemlere neden olabilecek mevcut işsizlik seviyeleri ile başa çıkabilecek etkin çözümleri bulunmamaktaydı. Yapısal problemler sadece teknolojik gelişmelerden, istihdam yaratmayan büyümeden, küreselleşmenin

yarattığı tehditlerden değil birlik dahilinde geliştirilmiş politikalarda yapılan hatalardan da kaynaklanıyordu (TİSK, 2006: 19).

Birlik daha sonra Avrupa İstihdam Stratejisi olarak adlandırılacak yolda birçok zirve yapmış, hem birlik içerisinde hem de birliğe dahil olacak ülkeler açısından AB düzeyinde istihdamın ve işsizlik sorununun çözümü için ortak bir eylem planı hazırlamaya karar vermiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisi'ne giden yoldaki ilk adım Delors'un "Büyüme, Rekabet Yeteneği ve İstihdam" isimli "Beyaz Kitap (White Paper)"ı kabul edilmektedir. Daha sonra Essen Stratejisi ile devam eden süreç, AİS'nin şekillenmesinde önemli unsurlardan olan Amsterdam Zirvesi ile istihdam konusunun Birliğin temel sorunlarından biri olarak Roma Anlaşması'na dahil edilmesi, sürecin işleyişinin 1997 Lüksemburg Olağanüstü Zirvesi'nde belirlenmesi ve Mart 2000 Lizbon Zirvesi ile 2010 yılına yönelik hedeflerin tespiti ile devam etmiştir. Bu süreçte Stockholm, Barselona ve Brüksel zirveleri de konuyla ilgili olarak önemli zirveler arasında yer almaktadır (ISO, 2006: 18-19).

### **2.2.2.1. Beyaz Kitap (White Paper)**

Beyaz Kitap, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, belirli bir konudaki Topluluk eylemine yönelik somut öneriler içeren dokümanlardır. Beyaz Kitaplar, AB Konseyi tarafından uygun bulunmaları halinde Topluluk eylem programına dönüşebilmektedirler (Özcüre, 2010: 118).

AB düzeyinde istihdam sorununu ve işsizlik ile mücadele için ortak bir eylem planına dayalı Avrupa İstihdam Stratejisinin temeli sayılan ve Avrupa düzeyinde istihdamla ilgili analizin başlangıcı kabul edilen 1993 tarihli Beyaz Kitap, eşgüdümlü bir Avrupa politikası için ideolojik, politik ve analitik bir temel olarak kabul edilmektedir (Özgüler, 2013: 77-78).

Beyaz Kitap'ta büyük ölçekli işsizlik kabul edilmiş, iş bölümü, azaltılmış çalışma saatleri, ücret kısıtlaması, işverenler için düşük sosyal güvenlik primleri ve eğitim teşvikleri gibi bir dizi potansiyel iş yaratma tedbiriyle bu sorunların giderilebileceği belirtilmiştir (Walsh, 2009: 9).

Büyüme, istihdam ve rekabet gücüne ilişkin çerçeve bir plan olan Beyaz Kitap'ta, başlıca hedefler olarak yeni iş olanaklarının yaratılmasında KOBİ'lerin potansiyellerinin ön plana çıkarılması, rekabet gücünün arttırılması için mesleki eğitim ve öğretim, işçilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması ve eşit davranılması, kadın ve erkekler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması, sosyal diyalogun geliştirilmesi, yoksulluk ve sosyal koruma yer almaktadır (Özcüre, 2010: 119).

AB üyesi ülkeler arasındaki ekonomik farkın sürdüğü sürece, ekonomik büyüme yoluyla işsizliğin ortadan kaldırılamayacağını, bu nedenle üye devletler arasında gelir düzeyi farklılıklarının ortadan kaldırılması ve tüm üye devletler arasında dengeli bir şekilde yeni iş olanaklarının yaratılması gereğini vurgulanarak daha güçlü bir ekonomik büyümenin daha fazla istihdam olanağı yaratması ile sağlanabileceği belirtilmektedir (Özcüre, 2010: 119).

İstihdamın gerçek anlamda ele alındığı ilk belge olan Beyaz Kitap, yapısal işsizlikle mücadelede koordineli bir reform dile getirilerek esnekliğin gereği vurgulanmıştır. Ayrıca insan kaynaklarının gelişiminin istihdam, rekabet ve büyüme konusunda birliğin temel stratejisi olacağı üzerinde durularak işsizliğin nedeni olarak kamu harcamalarının özellikle sosyal alanda sürdürülemez oluşu ve yatırımlara ayrılması gereken kaynakların harcanması ile makroekonomik politikaların doğru ve yeterli bir şekilde uygulanamamasından kaynaklandığı belirtilmiştir (Özgüler, 2013: 83).

Beyaz Kitap, Keynesyen bir bakış açısıyla hazırlanmış olup istihdam, işsizlik ve sosyal sorunların çözümünde ve yeni istihdam yaratılması konusunda kamu harcamalarından faydalanılması gerektiği görüşüne dayanmaktadır. Kitap'ın bu noktada en önemli özelliği AB'de ilk defa işsizliği azaltmaya odaklı politikalarla istihdamı arttırmaya yönelik politikaların yerini değiştirmiş olmasıdır. Daha fazla istihdam yaratılması, eğitim ve öğretim sistemlerini geliştirecek şekilde etkin işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi ve iş piyasası esnekliğinin arttırılması yoluyla işsizlikle mücadele edilmesini önermiştir. Beyaz Kitap'ta alınan kararlardan esinlenerek 1994 yılında Essen'de Avrupa Konseyi Toplantısı yapılmıştır (Özgüler, 2013: 83).

### 2.2.2.2. Essen Stratejisi

Bilgi ekonomisinin gücünü gittikçe hissettirmesiyle beraber üye devletler artan bir işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Ekonomik gelişmenin ekonomide denge sağlanması için yeterli olmadığına ortaya çıkmasıyla AB’de istihdam en öncelikli konu haline gelmiştir (Leitner&Wroblewski, 2006: 298).

9-10 Aralık 1994 tarihinde gerçekleşen zirvede, AB’nin orta vadeli stratejisine ışık tutmak amaçlanmıştır. Gençlere ve yetişkinlere yönelik mesleki eğitim yatırımlarının teşviki yoluyla istihdam fırsatlarının artırılması, ekonomik büyümenin istihdam kapasitesinin artırılması, dolaylı ücret maliyetlerinde indirim yapılması, işgücü piyasası politikalarının etkinliğinin artırılması ve işgücü piyasasındaki hedef grupların (gençler, uzun süreli işsizler, kadınlar, yaşlılar gibi) özellikle işsizlikten en çok zarar görenlerin durumlarının öncelikli olarak ele alınması gibi başlıklar altında istihdamaya yönelik olarak pratik çözümler sunulmuştur (Özgüler, 2013: 84).

Mesleki eğitim ve yatırımların teşviki istihdam olanaklarının artırılmasının birinci önceliğidir. Teknolojik ilerlemelerin getirdiği yeni koşullara uyum sağlayabilecek işgücünün yetiştirilmesinde hayat boyu öğrenme stratejisi için çok önemlidir. Esnek örgütlenme ve kolay uyum sağlayabilecek bir yapı, verimlilik ile uyumlu bir ücret yapısı ile büyüme ve istihdam artışının birlikte sağlanabilmesi ise bir diğer önemli unsurdur (Özgüler, 2013: 84-85).

Essen Stratejisi olarak adlandırılan bu amaçlar, Avrupa Komisyonu karar ve önerileri ile de desteklenmiştir. 1996 yılı sonunda kalıcı bir İstihdam ve İşgücü Piyasası Komitesi’nin kurulması ile ortak Avrupa göstergelerinin oluşturulması ve Avrupa seviyesindeki kurumların geliştirilmesi yönündeki ilk adımları da ifade etmektedir. Bir taraftan istihdam konusunda yüksek seviyede bir politik bağlılığı açıkça ortaya koymakta ancak yürütülen çalışmalar Avrupa Konseyi’nin bağlayıcı olmayan kararlarına dayanmakta, yasal zemin, güçlü ve kalıcı yapı ve uzun dönemli bir vizyondan yoksun bulunmaktadır (TİSK, 2006: 20-21).

### 2.2.2.3. Amsterdam Zirvesi

İstihdam konusunu Avrupa için ortak bir konu haline getiren ve Avrupa için bir istihdam stratejisi oluşturan asıl önemli belge Amsterdam Anlaşması'dır. Anlaşma, büyüme ve tam istihdam alanında üye devletlerin birlik içinde koordineli çalışmasını, üye ülkelerin istihdam politikalarının yıllık raporlarında yer almasını öngörmüştür. Bu anlaşmayla istihdam konusunda bir bölüm eklenerek ortak bir Avrupa görevi olduğu kabul edilmiştir (Özgüler, 2013: 86).

Haziran 1997'de imzalanan ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, doğruya doğru genişleme süreci öncesinde Avrupa Birliği'ne kimlik veren Antlaşma olarak tanımlanmaktadır. Buna göre her üye ülke kendi istihdam politikasını kendisi belirlemeye devam edecek, fakat istihdam politikasını ekonomik ve sosyal alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa İstihdam Stratejisi içinde ele alacaktır (Özcüre, 2010: 120).

Amsterdam Anlaşması'nda bağımsızlık, güvenlik ve adalet başlığı altında kadın ve erkek arasında eşitlik, ayırım gözetmeme ve bilgilerin gizliliği gibi temel hakların AB içinde korunması garantilerini açıklar. AB içinde serbest dolaşım özgürlüğündeki değişimleri ve göç, sığınma ve vize kapsamındaki değişiklikleri de tartışır. Birlik ve Vatandaşlar bölümünde doğrudan vatandaş haklarını, çıkarlarını ve refahlarını etkileyen alanlarda hazırlanan değişiklikleri ortaya koyar. Etkili ve Tutarlı dış politika başlığında AB çıkarlarını uluslar arası düzeyde daha etkili korunması konusuna açıklık getirir. Buna göre ekonomik olarak ortak ticaret politikasının alanını genişletmeyi açıklarken siyasi olarak Ortak Dış Güvenlik Politikası ile ilgili reformları açıklar (Karluk, 2007: 92).

Büyüme ve istihdamın bütün olarak ele alındığı bu antlaşmada üye devletlerin, dengeli ve sürdürülebilir bir büyüme kapsamında, yüksek istihdam düzeyine ulaşmak üzere koordineli bir strateji uygulamaları öngörülmüştür (ISO, 2006: 18).

Anlaşmaya göre mesleki eğitimin geliştirilmesi, iş piyasalarının modernleşmesi gibi hedeflerle istihdamın artırılması amaçlanarak aşağıda belirtilmiş önemli hususları da kapsamaktadır:

- Avrupa Birliği'nin en önemli taahhütlerinden birinin yüksek istihdam seviyesine ulaşmak olduğu ve bunun makroekonomik büyüme ve istikrar hedefi kadar önemli olduğu belirtilmiştir.

- İstihdamın AB'nin ortak sorunu olduğu vurgulanmış, bu bağlamda üye ülkelerin Avrupa Birliği'nin istihdam politikalarıyla uyumlu hareket etmeleri gerektiği, tek bir ülke parametrelerinin diğer tüm ülkelerin emek piyasası politikalarını etkileyebileceği göz önüne alınması belirtilmiştir.

- Birlik ve üye devletler, istihdam, özellikle ekonomik değişimlere uyumlu vasıflı, eğitilmiş ve esnek bir emek gücü ve emek piyasası için koordine olmuş bir strateji geliştirmek konusunda mecbur bırakılmışlardır.

- Birlik düzeyinde istihdam ve diğer yapısal politika konularında ilgili sürekli faaliyet gösterecek bir İstihdam Komitesi kurulmuştur.

- Avrupa ve bir bütün olarak vatandaşları için önemli kararların veya tavsiyelerin tek bir ülke tarafından engellenmemesi için karar aşamasında nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir (Tümerdem, 2007:38).

İstihdam konusu, AB ile Türkiye arasında ilk kez bu anlaşma ile resmi bir amaç olarak yer almıştır. Aynı yıl yapılan Lüksemburg Konseyi ile konuya ilişkin politikalar uygulanmaya konulmuş, 2000 yılında yapılan Lizbon Konseyi ile de günümüze Avrupa İstihdam Stratejisi olarak adlandırılan eylem programı kurumsallaştırılmıştır (Özgüler, 2013: 86).

#### **2.2.2.4. Lüksemburg Zirvesi**

12-13 Aralık 1997 tarihleri arasında Lüksemburg'ta yapılan AB zirvesinde, AB'nin genişleme süreci ile ekonomik ve parasal birlik konuları ele alınmış, Amsterdam Anlaşması'nın kurumlara yönelik hükümlerine uygun olarak, AB kurumlarının işleyişinin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi kabul edilmiştir. Essen zirvesinde belirlenen daha sonra Lüksemburg zirvesi ile geliştirilen Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji geliştirilmiş, bu noktada aday ülkelerin Topluluk programlarına ve ajanslarına katılımları ile ilgili hususlar ilk defa Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirisi'nde yer almıştır (Karluk, 2007: 102).



Zirvede, işsizlikle mücadele alanındaki ulusal politikaların başarılı örnekleri incelenerek, AB'nin gelecekteki istihdam politikasının oluşturulmasını amaçlayan Lüksemburg süreci başlatılmıştır. Üyelerin istihdam politikaları arasında eşgüdümün sağlanması amacıyla girişimcilik, istihdam edilebilirlik, uyarlama ve eşit olanaklar başlıkları altında dört sütun kılavuz ilkeler olarak kararlaştırılmıştır (Özgüler, 2013: 88).

Düşük istihdam ve işsizlik gibi çalışma piyasası aksaklıklarının Avrupa çapında ortak bir sorun olması, Avrupa düzeyinde ve daha koordine istihdam merkezli politika tedbirleri uygulamayı gerektirmiştir. Bu yüzden çalışma piyasası sorunlarıyla mücadele etmek üzere geliştirilen AB stratejisi, 20-21 Kasım 1997 yılında Avrupa İstihdam Stratejisi biçiminde somutlaşmıştır (Kesici&Selamoğlu, 2005: 33).

Zirvede Türkiye ile ilgili hususlar da yer almıştır. Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olduğu ve diğer adaylarla aynı kriterlerle değerlendirileceği belirtilmiş, ancak siyasi ve ekonomik sebeplerle tam üyelik müzakerelerinin açılmayacağını belirterek Türkiye için bir Avrupa Stratejisinin hazırlanarak AB'ye yaklaşması sağlanacağı belirtilmiştir. (Karluk, 2007: 104-105).

Lüksemburg Zirvesi istihdam sorununa yeni bir yaklaşım başlığı altında işsizliğin kaygı verici boyutlara geldiğine dikkat çekerek Essen Zirvesinden bu yana Avrupa Konseyi'nin istihdam sorununa tamamen odaklandığını belirtmiştir. Sürdürülebilir büyüme, yeni bir dinamizm ve istihdamı arttırmak için elverişli bir güven ortamının temellerini atacak etkin bir iç piyasa tarafından desteklenen koordineli bir makroekonomik politikanın sürdürülmesi gereklidir (Özgüler, 2013: 91).

Lüksemburg süreci, değişen sosyo-ekonomik duruma paralel olarak, izleyen dönemlerde gerçekleştirilen Avrupa Konseyi toplantıları, Avrupa İstihdam Stratejisi için zorunlu yönelimleri belirlemiş ve diğer AB politikaları ile stratejinin bağlantılarını kurmuştur (Özcüre, 2010: 178).

Konuyla ilgili olarak Avrupa İstihdam Stratejisi dönemi takip eden önemli konsey toplantılarından olan Lizbon, Stockholm, Barselona ve Brüksel Zirvelerinden sonra ayrı bir başlıkta ele alınacaktır.

### 2.2.2.5. Lizbon Zirvesi

AB için işsizlik problemi 1990'lı yıllardaki en önemli sorunlardan biri olmuştur. Örneğin Ekim 1998 tarihinde AB'de yaklaşık on dokuz milyon işsiz vardır. Birçok AB ülkesinde tehlikeli sosyal sonuçlara gebe olan genç işsizliği ve uzun dönemli işsizlik önemli bir problemidir. Amsterdam ve Lüksemburg zirveleri yapıncaya kadar bu sorunlarla doğrudan doğruya mücadele edilmemiştir. Bu iki zirveden sonra oluşturulan strateji ile birlik düzeyinde istihdam ve işsizlik problemlerinin üzerine gidilmeye başlanmıştır (Kesici&Selamoğlu, 2005: 33).

2000 yılında düzenlenen Lizbon Avrupa Konseyinde "Lizbon Stratejisi" olarak adlandırılan bir süreç başlatılmıştır. Böylece Beyaz Kitap'tan itibaren konuşulmaya başlayan ve Lüksemburg Zirvesi ile desteklenen değişim süreci, Lizbon Zirvesi ile somutlaştırılmıştır. İstihdamla ilgili dönüşüm açısından Amsterdam Antlaşması bir dönüm noktası oluştururken, ekonomi politikaları, sosyal politikalar ve AİS açısından da Lizbon Zirvesi stratejik bir dönüm noktası olmuştur. Lizbon sürecinde AB istihdam stratejisi açısından somut, köklü, güncel önlemler alınmıştır. AB, 2000'li yıllara gelirken yaşanan birçok faktörün etkisiyle ekonomik gücünde gerileme, rekabet gücünü yitirme, işsizlik ve istihdam sorunları ile karşı karşıya kalmıştır (Özgüler, 2013: 93).

Bu zirvede gelecek on yıla ilişkin dünyanın rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı bir ekonomisi olmak, daha fazla ve daha iyi işler meydana getirip sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirerek sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Bu stratejinin somut hedefi, 2010 yılında Avrupa'da istihdam oranını %70'in ve 2006 yılında kadınların istihdam oranını %60'ın üzerine çıkarmaktır. Bu istihdam hedefine ulaşılabilmesi için AB'nin yıllık %3 oranında büyümesi yeterli görülmüştür (Kesici&Selamoğlu, 2005: 36).

Sosyal politika alanında taahhütlerin verildiği ve uzun dönemli bir vizyonun ortaya koyulduğu bir platform olan Lizbon Avrupa Konseyinde, bilgi ekonomisine ve bilgi toplumuna geçiş için gerekli hazırlıkların yapılmasını, rekabet gücü için gerekli olan ekonomik reformların gerçekleştirilmesini, kişilere yatırım yapılarak ve ayrımcılıkla mücadele edilerek Avrupa Sosyal Modeli'nin modernize edilmesini ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için uygun makroekonomik politikaların

uygulanmasını hedefleyen geniş kapsamlı bir strateji benimsenmiştir (TİSK, 2006: 29-30).

Ekonomik sorunların önemli bir kaynağını AB’de üretilen teknolojinin diğer rakip ülkelerin gerisinde kalması ve bilgi ağırlıklı sanayinin ekonomik büyümeye ve istihdama olan katkısının yeterli derecede olmaması oluşturmuştur. İşgücünün daha nitelikli hale getirilmesi ve ileri teknolojiye dayalı sanayiye verilecek destek beraberinde ciddi ekonomik faydalar getirebileceği düşünülmüştür. Uzun yıllardır varlığını sürdüren yapısal işsizlikle mücadele açısından ileri teknoloji ve bilginin ağırlıklı sanayinin desteklenmesi son derece önemli gözükmiştir (Yılmaz, 2010: 26).

Bu kapsamda Lizbon Stratejisi’nin temeli 3 nokta üzerine yoğunlaşmıştır. AB’nin dünyadaki rakipleri karşısında geride kaldığı bilgi toplumu, araştırma geliştirme, rekabet gücü ve teknolojik yenilik konularında ihtiyaç duyduğu yapısal dönüşüm sürecini hızlandırmak, Avrupa toplumsal modeli yolunda ilerleme kaydetmek için beşeri sermayeyi geliştirmeye yönelik yatırımlar yapmak ve sosyal dışlanma ile mücadele etmek, uygun makroekonomik politikalar izleyerek ekonomik yapıyı güçlendirmek ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak bu noktaları özetlemektedir (Özgüler, 2013: 93- 94).

Rekabetçilik ve ekonomik büyüme ile bağlantılı olarak ekonomik önermelerin öne çıkan unsurlarından iki tanesi hizmet sektöründe bütünleşmenin hızlandırılması ile Bilgi ve İletişim Teknolojileri’nin AB genelinde daha yaygın bir şekilde kullanılmasıdır. Hizmetler sektöründeki bütünleşme özellikle sermaye ve mal piyasalarında sağlanmış olan bütünleşmenin oldukça gerisinde kalmıştır. Bu da bu sektörden sağlanacak ekonomik büyüme ve istihdam artışı gibi faydaların gerçekleşmesini önlemiştir. Bu sektörün daha dinamik hale gelmesiyle yaşlı ve genç nüfus için önemli iş olanakları sağlanacağı düşünülmüştür (Yılmaz, 2010: 25-26).

Ekonomik ve Parasal Birlik sürecinde tek pazar ve tek para biriminin AB ekonomisini tekrar rekabetçi yapıya kavuşturacağı beklentisinin AB için tek başına bir hedef olamayacağı ve bu bağlamda ekonomik birliğin istihdam ve sosyal bütünlüğü desteklemesinin gerekli olduğu, Lizbon Zirvesi’nin çıkış noktası oluşturmaktadır. Zirve’de uzun vadeli işsizliğin önüne geçilmesi, genç nüfusun istihdamının sağlanması, emek piyasası dışında kalanlara verilecek eğitim ve diğer desteklerle işsizliğin azaltılması gerektiği aktif istihdam politikalarının uygulamaya konulmasıyla mümkün

olacağı belirtilmiştir. Lüksemburg’da ortaya konulan Avrupa İstihdam Stratejisi’nin temeli Lizbon Zirvesi’nde atılmıştır (Tümerdem, 2007: 40).

#### 2.2.2.6. Stockholm Zirvesi

2001 tarihinde yapılan Stockholm Zirvesinde Lizbon stratejisinin ara değerlendirmesinin yapılacağı 2005 yılına kadar istihdamı %67’ye çalışan kadınların oranının %57’ye çıkarılması hedefleri benimsenmiş, Lizbon Zirvesi hedeflerinin gözden geçirilmesi sonucu hedefler güncellenmiştir (Özgüler, 2013: 96).

2001 yılında düzenlenen Stockholm Avrupa Konseyi Zirvesi ile istihdam oranlarının artırılması gerekliliği üzerine vurgu yapılarak özellikle kadın, genç, yaşlı ve göçmenlerin istihdam piyasalarına katılım oranları artırımı amaçlanmış ve “iş kalitesi” kavramı önem kazanmıştır. Bu amaçla, 2002 yılı İstihdam Kılavuzu İlkeleri; istihdam oranlarının yükseltilmesi, rekabet gücünün, verimliliğin ve işgücü piyasasının işleyişinin iyileştirilmesi temelinde; işin özellikleri, cinsiyet eşitliği, iş yeri sağlık ve güvenliği, esneklik ve güvence arasında dengeli, sosyal diyaloglu ve çalışanlar arasındaki ayrımcılığın önlenmesi konularını içeren daha kapsamlı bir hale getirilmiştir (Buluttekin, 2008: 350).

Stockholm Zirvesi’nde ilk kez tartışılan Avrupa’nın yaşlanan nüfusunun getirdiği sosyal güvenlik harcamalarındaki artışlar, yaşlı istihdamın yükseltilmeye çalışılmasının sebebinin oluşturmaktadır. Bu nedenle zirvede kamu maliyesinde gerekli düzenlemelerin yapılarak sürekli artış gösteren emeklilik ve sağlık giderleri için daha çok kaynak yaratacak politikaların uygulamaya konulması gerektiği belirtilmiş, eğitimle yaşlı işgücüne daha çok vasıf kazandırılarak bu kesimin istihdamının artırılması gereğine vurgu yapılmıştır. (Tümerdem, 2007: 41).

AB, Lizbon’da aktif yaşlanmayı teşvik etme hedefi fikrini Stockholm de yinelemiştir. Yaşlıların aktif yaşama kazandırılması hem işgücüne katılım oranlarını arttıracak hem de sosyal güvenlik ödemeleri açısından olumlu bir gelişme olacaktır (Özgüler, 2013:96).

Yüksek olan ve daha da artacak olan yaşlı nüfus oranına sahip olan AB, yaşlı bireyleri daha fazla aktif yaşam içinde tutarak gelecekte yaşlı bireylerinden de faydalanacak, aynı zamanda yaşlıları daha fazla aktif yaşam içinde tutarak, bu kesimin

sosyal güvenlik sistemi için tüketici konumda olmasını önleyerek, sosyal güvenlik sistemine katkısını devam ettirecektir. Bu da birçok eleştiriye hedef olan AB sosyal güvenlik sistemi için çok küçük de olsa olumlu bir duruma işaret etmektedir (Kesici&Selamoğlu, 2005: 37).

#### **2.2.2.7. Barselona Zirvesi**

2002 yılında yapılan zirvede Avrupa İstihdam Stratejisi'yle ilgili ara değerlendirmeler incelenerek, stratejinin uygulanması üzerinde odaklanılmasına ve basitleştirilmesi gerektiğine değinilmiştir (Özgüler, 2013: 96).

Ekonomik ve sosyal eşgüdüm, sürdürülebilir kalkınma, girişimcilik ve rekabet gücünün artırılması, bilgiye dayalı rekabet gücü yüksek ekonomi için eğitim ve araştırmanın önemi gibi konular ele alınarak tam istihdama yönelik daha iyi ve daha çok iş yaratılması, hareket serbestisinin artırılması gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır (Tümerdem, 2007: 41).

Pasif istihdam politikaları ile AB kamu maliyesine ağır bir yük getiren geleneksel Kıta Avrupası Modeli refah sağlamaktan çok AB'nin refahını azaltır duruma getirmiştir. 21. Yüzyılda temel rekabet unsuru ve refah artırma kaynağı bilgidir ve refah arttırmak için izlenmesi gereken yol işsiz kalanlara gelir desteği sağlamak yerine işgücünü bilgi ile desteklemek ve güncel gereksinimleri yüklemekle mümkün olacaktır (Özgüler, 2013: 97).

Zirvede, tam istihdam AB'nin en başta gelen amacı olarak vurgulanmış ve genişlemiş bir AB'de Avrupa İstihdam Stratejisinin Lizbon stratejisi ile bağdaştırılması için geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Etkin bir koordinasyon ile daha fazla ve daha iyi iş ve tam istihdam için aktif politikaların ve mesleki eğitimin önemi vurgulanmıştır (Kesici&Selamoğlu, 2005: 37).

2010 yılı için işsizlikle mücadelenin ilk sırada olduğu hedefler arasında yeni istihdam yaratma ve girişimcilik, işgücünün serbest dolaşımının desteklenmesi, insan kaynağının geliştirilmesi ve yaşam boyu eğitim, işgücüne katılımın artırılması ve aktif yaşlanma, kadın-erkek eşitliği, iş yaşamında dezavantajlı kişilere karşı ayrımcılıkla mücadele olarak belirlenmiştir (Özgüler, 2013: 97).

### 2.2.2.8. Brüksel Zirvesi

Lizbon Sonuç bildirgesinde stratejinin değerlendirilmesine yönelik zirveler her yıl Brüksel’de düzenlenmektedir. 2005 yılındaki zirvede yaşanan ekonomik durgunluğu dikkate alarak Avrupa İstihdam Çalışma Grubu’nun kurulması için çağrıda bulunulmuştur. Bu çalışma grubuyla üye devletlerin faaliyetlerinde dikkate alması gereken dört temel ilke belirlenmiştir. Bunlar;

- Emek gücünün ve girişimcilerin yeni ekonomik koşullara uyumunun artırılması,
- Emek piyasasına katılımın artırılması,
- Beşeri sermayeye daha fazla ve daha etkin yatırım yapılması
- Daha iyi yönetim yöntemleriyle reformların etkin bir şekilde uygulanmasının güvence altına alınmasıdır (Özgüler, 2013: 97).

Brüksel’de Avrupa İstihdam Stratejisinin geleceği ile ilgili yıllık ekonomi ve istihdam politikasının eşgüdümünün sağlanması ve verimlilik düzeyinin artırılması benimsenmiştir. Komisyonun belirlediği öncelikler arasında tam istihdam hedefi, çalışma verimliliği ve kalitesinin artırılması, çalışma piyasasında eşgüdümün sağlanması, Lizbon istihdam stratejisinin güçlendirilmesi gibi hedefler öne çıkmaktadır (Kesici&Selamoğlu, 2005: 37).

Brüksel Zirvesi’nde yeni ve yenilikçi yöntemleri öne sürmekten ziyade özellikle Lizbon Stratejisi’nde ortaya konulan hedeflerin uygulanabilmesi ve bu uygulamaların yapılabilmesi için gerekli ek tedbirlerin alınması hususu deklare edilmiştir.

### 2.2.2.9. Avrupa İstihdam Stratejisi

Avrupa Birliği’nde 1993 yılında yayınlanan “Beyaz Kitap” a kadar yerel düzeyde istihdamın geliştirilmesi ile ilgili bir istihdam politikası mevcut değildir. Sürekli genişleyen ve büyüyen bir birlikte yeni katılan ülkelerin kendi içlerindeki mevcut istihdam politikaları ile birliğin politikaları arasında bir uyum sağlanması daha doğrusu üye ülkelerin istihdam politikalarının etkilerini azaltarak denetleme altına alınması istemesi Avrupa İstihdam Stratejisi’nin doğmasında önemli bir yer tutmuştur.

AB konseyi, 9-10 Aralık 1994 tarihli Essen Zirvesi'nde, Beyaz Kitap ilkeleri doğrultusunda, AB'nin büyüme ve rekabetçi özelliğini geliştirmek amacıyla, daha fazla iş yaratılması için mesleki eğitim alanında önlemler alınmasını kararlaştırmıştır. Sonraki süreçte Amsterdam Antlaşması'nda İstihdam başlığı altında yer alan bölümde işsizlik konusu bir numaralı sosyal düşman olarak görülerek işsizliğe karşı savaş açılmıştır (Özcüre, 2010: 154-156).

3 yıl sonra toplanan Lüksemburg Konseyi'nde, bir anlamda ilk AB istihdam Zirvesi oluşturulmuş, Lüksemburg sürecini başlatan ve Avrupa İstihdam Stratejisi'ne ivme kazandıran bu zirvede, istihdam politikasının koordinasyonunun bir uyumlaştırma süreci ile gerçekleşeceği konusunda anlaşmaya varılarak ana hedefin istihdamın sürekli olarak artırılması ve işsizlikle mücadele olması kararlaştırılmıştır (TISK, 2006: 10).

Avrupa İstihdam Stratejisi Kasım 1997'de yapılan Lüksemburg zirvesinde ortaya çıkmıştır. AİS, üye devletlerin istihdam politikalarında önceliklerin belirlenmesini sağlayan bir araçtır. Amaç daha çok ve daha iyi işler yaramaktır. Bu çerçevede üye ülkeler işgücü piyasası politikalarının yıllık olarak koordinasyonunu yaparken AİS'nin belirlediği önceliklere uygun ulusal eylem planlarını hazırlayacaklardır. Bu sürece sendikalar, işverenler, toplu ve yerel kuruluşlar başta olmak üzere bütün sosyal taraflar katılacak (Ataman, 2010: 91).

Stratejide esneklik ve güvenceyle, şirketlerin ürün ve hizmetlerini daha hızlı uyumlaştırmak ve geliştirmek konusunda daha fazla baskı altında kaldığı, piyasada kalmak için ürün yöntemlerini ve çalışanları devamlı olarak uyumlaştırmak zorunda oldukları vurgulanmak istenmiştir. Bu durum işverenlerin çalışanlarına yeni yetenekler kazandırmalarına yardımcı olunması konusunda daha büyük bir isteği ortaya koymaktadır. Bu nedenle bu stratejiye göre ortaya konulan esnek güvence modeli aynı zamanda aktif emek piyasası politikaları, yaşam boyu öğrenme ve eğitim motivasyonu, iş arayanlara özel desteğin geliştirilmesi, herkes için eşit destek imkanları, kadın ve erkek arasındaki eşitlik gibi konuları işaret etmektedir (Tezcek, 2011: 207).

AİS'nin uygulanmasında, üye ülkeler ve aday ülkeler aynı kriterlere tabidirler. Aday ülkelere ortak politikaların gerçekleştirilmesinde bir ayrıcalık tanınmamaktadır. Aday ülkelerin, üye ülkeler gibi, belirlenen prosedürlere uymaları gerekmektedir. Komisyon, aday ülkelere AİS ile uyumlu ulusal istihdam stratejilerini ve gerekli

kurumsal yapılarını oluşturmaları için mali yardımda da bulunabilmektedirler (ISO, 2006: 21).

Avrupa İstihdam Stratejisi girişimciliği özendirmek, iş kurmayı kolaylaştırmak, risk sermayesini sağlamak, vergi kolaylıkları sağlamak, istihdam edilebilirliği artırmak, işsizlik ile mücadele etmek, okuldan işe geçişi kolaylaştırmak, pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek, uyum kapasitesini artırmak, iş organizasyonunu modernize etmek, fırsat eşitliği sağlamak, çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak ve faal yaşama uyumu kolaylaştırmak gibi konuları kapsamaktadır (Kesisi&Selamoğlu, 2005: 38).

Bu genellemeleri temel başlıklar halinde topladığımızda girişimciliği özendirmek, istihdam edilebilirliği arttırmak, uyum kapasitesini güçlendirmek, fırsat eşitliğini sağlamak Avrupa İstihdam Stratejisinin 4 ayağını oluşturmaktadır.

#### **a. Girişimciliği Özendirmek:**

AİS'nin bu ayağı, iyi, nitelikli, dinamik bir anlayışa sahip olan, büyümeyi hedefleyen ve bu doğrultuda istihdam yaratan işletmelerin varlığı üzerine kurulmuştur. Bu amaçla iş kurma, yürütme olanaklarının desteklenmesi, girişimciliğin ve girişimcilik kültürünün geliştirilmesi hedeflenmiştir (Özgüler, 2013:100).

Girişimciliği özendirmenin öncelikli koşulu iş kurmanın ve sürdürmenin kolaylaştırılmasıdır. Bunun için net, istikrarlı ve önceden kestirilebilir kuralların konulması ve risk sermaye piyasalarının güçlenmesine olanak sağlayacak koşulların yaratılması gerekmektedir. Bunun için üye devletlerin her biri iş kurmayı kolaylaştırmak için genel maliyetleri ve idari yükleri azaltacak önlemleri alarak mevcut engellerin azaltılması çerçevesinde kendi hesabına çalışma ve küçük işletmeciliği teşvik edeceklerdir ve risk sermayesini sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapacaklardır (Ataman, 2010: 91-92).

KOBİ'lerin finansmanının kolaylaştırılması için risk sermayesi piyasalarının geliştirilmesi ve 2000 yılından önce istihdam üzerindeki vergi yüklerinin azaltılması hedefleri bu ekseninde değerlendirilmiştir (Özcüre, 2010: 177).

#### **b. İstihdam Edilebilirliği Arttırmak**

Bu temel başlıkta kişilerin istihdam edilebilirliğinin yani niteliklerinin artırılmasıdır. Normal koşullarda bütün yaşam süresince nitelikler kazanmak ve eğitime



devam etme temel hedef olmakla birlikte, politikanın esas amacı işgücü piyasasına yeni giren gençleri ve işsizleri kapsamaktır (Özgüler, 2013: 99).

Bu çerçevede toplumun dezavantajlı gruplarını istihdama kazandırmak için alınabilecek önlemler kapsamında uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele etmek gerekmektedir. İşsiz durumdaki her gence, işsizlikte altı ay dolmadan önce, eğitim, yeniden eğitim, staj ya da başka herhangi bir istihdam önlemi biçiminde yeni bir başlangıç fırsatı tanınması; işsiz durumdaki yetişkinlere de, işsizlikte 12 ay dolmadan mesleki rehberlik kanalıyla yeni bir başlangıç fırsatı sunulması öneriler arasında yer almaktadır (Ataman, 2010: 92).

Bu anlamda üye ülkelere 5 yılı aşmayacak şekilde kendi belirledikleri sürelerde, öncelikli bireysel ihtiyaçların belirlenmesine dayalı olarak önleyici ve istihdam edilebilirliği artırıcı stratejiler geliştireceklerdir. Böylelikle iş arama ve eğitim fırsatları araştırmalarına maddi teşvikte bulunarak istihdam edilebilirliğin aktif olarak desteklenmesi ve pasif işgücü politikalarından aktif işgücü politikalarına geçiş yapılması alınacak önemli önlemler arasındadır (Özgüler, 2013: 99).

Diğer taraftan okulu terk etme oranı azaltılmalı ve çıraklık sistemi geliştirilmelidir. Tüm bu amaçların gerçekleştirilmesinde işçi ve işveren örgütlerinin işbirliği yapması büyük önem kazanmaktadır (Kesisî&Selamoğlu, 2005: 35).

Özellikle mesleki hareketlilik konusu başta olmak üzere üye devletlerin politikaları işgücü ve nitelik yetersizliklerine yönelik olmaktadır. Bilgi temeline dayalı ekonomiye geçişte, işgücü ve nitelik yetersizlikleri ile mücadelede insan kaynaklarına yatırım hala öncelikle ele alınması gereken bir husustur ve bu sebeple AİS'nin sosyal dışlanma ile mücadele konusunda uyumlandırılmıştır (Buluttekin, 2008: 358).

### **c. Uyum Kapasitesini Güçlendirmek**

İleri teknolojilerin üretim sürecine girmesiyle değişen endüstri ilişkilerine esnek bir üretim yapısı ve çalışma ilişkileri hakim olmuştur. Talepteki niteliksel ve niceliksel değişimlerin hızlı olması tam zamanında üretim yapılmasını gerektirmiştir. Sürekli bir değişime uyum sağlama çabası dinamik politika uygulamalarını gerektirmektedir. Bu bakımdan işgücünü piyasaya yönelten aktif işgücü piyasası politikalarına geçilmiştir (Ataman, 2010: 92).

İşletmeler ve çalışanlar yeni teknolojilere ve değişen piyasa şartlarına uyarlanabilir olmak durumundadırlar. Böylece modern ve esnek çalışma şekillerinin sosyal taraflarla geliştirilmesi, yeni iş sözleşmesi türlerinin kabul edilmesi ve bireyler ile şirketler için ileri eğitimi cazip kılacak teşviklerin geliştirilmesi gerekmektedir (Kesisi&Selamoğlu, 2005: 35-36).

Esnek çalışma düzenlemeleri kapsamında işletmenin üretken ve rekabet edebilir duruma getirilmesi önemli bir AİS hedefidir. İş organizasyonunun modernize etmek için esneklikle iş güvencesi arasındaki dengenin kurulması önemlidir. Bu kapsamda, çalışma saatlerinin kısaltılması, yarı zamanlı çalışmanın yaygınlaştırılması, çalışma sürelerinin yıllık olarak belirlenmesi, yaşam boyu eğitim ve kariyer planları öngörülmüştür. Esnek sözleşme biçimlerine yasal düzenlemeler getirilmesi talebi, bu tür sözleşmelerle çalışanlara yeterli güvence ve statü olanaklarından yararlanma hakkı tanınması için atılan önemli bir adımdır (Ataman, 2010: 92).

#### **d. Fırsat Eşitliğini Sağlamak**

AİS, fırsat eşitliğinin sağlanması esnek çalışma biçimlerinin etkin kılınması, erkeklerin yoğun olarak istihdam edildikleri iş ve meslek alanlarına kadınların daha kolay girişlerinin sağlanmasını hedeflemektedir (Özgüler, 2013: 101).

Üye devletlerin, kadın istihdam oranlarını yükseltmesi, kadın-erkek istihdam oranları arasındaki farkı kapatmak için önlem alınması gerektiği, bu kapsamda kadınların belirli sektörlerde ve mesleklerde daha az, diğerlerinde ise daha çok temsil edilme durumunu tersine çevirmek için çaba göstermeleri beklenmektedir (Ataman, 2010: 93).

Kadın ve erkeklere eşit kariyer fırsatları sunulması ve özürlü insanların iş piyasasına entegrasyonunun sağlanmasının gerçekleştirilebilmesi için daha önce erkeklerin yoğun olarak çalıştığı meslek ve iş alanlarına kadınların daha kolay girebilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, çocuk ve yaşlı bakımı olanaklarının geliştirilmesi ve böylece kadınların iş piyasasına girmesinin sağlanması, özellikle kadınların doğumdan sonra veya erkeklerin de belli bir süre işe ara verdikten sonra işe dönüşlerindeki engellerin kaldırılması ve özürlü insanların iş ararken yaşadıkları güçlüklerle de özel dikkat gösterilmesi gerekmektedir (Kesisi&Selamoğlu, 2005: 35-36).

Bu ilkeler, işgücünün eğitimine vurgu yaparak, iş yaratmayı teşvik eden önlemlerle daha aktif bir istihdam politikasına dönüş anlamı taşımaktadır (Özcüre, 2010: 177).

Lüksemburg Zirvesinde yukarıda çerçevesi çizilmiş olan AİS uygulamaya girmiştir. Bundan böyle üye ülkeler AİS'nin tanımladığı çerçevede ve belirlediği önceliklerle ulusal istihdam stratejilerini tanımlamakla yükümlüdürler. Ayrıca üye ülkeler, sosyo-ekonomik durumdaki değişmelere yanıt olarak AİS'nin temellerini belirleme ve diğer Birlik politikalarıyla bağlarını güçlendirmeye de özen göstereceklerdir (Ataman, 2010: 93).

Sonraki süreçte daha önce bahsedilen 2000 yılında yapılan Lizbon Zirvesi ile ekonomik reform, sosyal uyum stratejileri ve istihdam gibi konular görüşülmüş, sürdürülebilir büyüme ve istihdamın iyileştirilmesi gibi önemli hususlarda görüş birliği sağlanmıştır. Stockholm ve Barselona Zirveleri ile de istihdam oranının artması, kadın istihdam oranının artması, yaşlı çalışanların oranının artması, tam istihdamın sağlanması, kalite ve verimliliğin artması ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi gibi konular üzerinde durularak AİS süreci devam etmiştir.

Amsterdam Antlaşması'na eklenen istihdam başlığı ile ortaya çıkan, Lüksemburg Zirvesi'nde formüle edilen ve Lizbon'da olgunlaştırılan AİS, ekonomi politikaları ile sosyal politikaların buluşturulması prensibine dayanmaktadır. Üye ülkelerin kendi koşullarına göre istihdam yaratılması yönünde gösterdikleri kararlılık ve çaba, istihdam sorununu kurumsal olarak ele alınarak, çözüm girişimlerinin farklı toplumsal kesimlerle etkin bir işbirliği halinde yürütülmesi, uygulamanın çok taraflı olarak izlenmesi ve denetim altına alınması AİS'nin en önemli yanlarını oluşturmaktadır (ISO, 2006: 21).

Yeni AİS (2003-2006)'de işgücü piyasasında bütünleşme için Avrupa Komisyonu tarafından teklif edilen ve Konsey tarafından kabul edilen 10 yeni hedef bulunmaktadır. Bunlar:

- İşsizler ve işgücü piyasası dışındakiler için aktif politikaların uygulanması,
- Girişimciliğin ve yeni iş yaratmanın teşvik edilmesi,
- İşgücü piyasasına adaptasyon, mobilite ve uyum yeteneğinin artırılması,

- Beşeri sermaye ve yaşam boyu öğrenimin gelişiminin teşvik edilmesi,
- İşgücü arzının artırılması ve aktif yaşlanmanın teşvik edilmesi,
- Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması,
- İşgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin işgücü piyasalarına entegrasyonunun artırılması, ayrımcılıkla mücadele edilmesi,
- İşin cazibesini arttırmak için teşvikler yoluyla istihdamın daha kazançlı hale getirilmesi,
- Kayıt dışı ve düzensiz istihdamın kayıt içine çekilmesi,
- Bölgesel istihdam farklılıklarının azaltılmasıdır (ISO, 2006: 22).

2005 yılında yenilenen AİS, küreselleşmenin ve nüfus yaşlanmasının yol açtığı işsizlik sorunu karşısında daha fazla ve daha düzgün işler yaratılması amacıyla alınacak önlemlerin yeniden belirlenmesiyle oluşturulmuştur (Özcüre, 2010: 201).

Büyüme ve istihdam adına yapılan değerlendirmede, ekonomik istikrarın sağlanması için gerekli makroekonomik politikaların uygulanması, iç piyasayı geliştirecek ve rekabetçi olmasını sağlayacak mikro ekonomik politikalar geliştirilmesi, ayrıca tam istihdama ulaşılacak politikaların uygulanması sonuçlarına varılmıştır (Ataman, 2010: 94).

2006 yılında yapılan Brüksel Avrupa Zirvesi'nde Lizbon Antlaşması'nın 5 yıllık değerlendirilmesi yapılmış, yeni Lizbon Stratejisi hedeflerinin 2007-2013 dönemini kapsadığı belirtilerek işsizliğin azaltılması ve yeni işler yaratılması hedefi ile uyumlu yapısal reformların hayata geçirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Buna göre özellikle genç kadınların işgücü piyasalarına katılımı, yaşlı, engelli ve yasal göçmenler gibi sosyo-politik anlamda dezavantajlı grupların işgücü piyasalarına girişlerin kolaylaştırılması, eğitim ve beceri kazandırılması yoluyla beşeri sermayenin artırılması, işgücü piyasalarında gençlerin durumunun iyileştirilmesi, okul terk oranlarının azaltılması gibi sağlıklı işgücü piyasaların yaratılması için gerekli konular üzerinde durulmuştur (Özgüler, 2013: 105).

2007-2013 döneminde askıya alınmış yapısal reformlara hız verilmektedir. Bu kapsamda AB Komisyonu üye ülkelerin Bilgi toplumuna geçiş yatırımlarını hızlandırması enformel sektörle mücadele etmesi, istihdamı arttırmak için vergi oranlarını düşürmesi, beşeri sermayeye yatırım yapması için gerekli önlemleri almasını

öngörmektedir. 2010 Avrupa Stratejisi açıklanırken ekonomiyi gelecek 10 yıla hazırlayacak büyüme için üç itici güç olarak bilgi ve inovasyona dayalı büyüme, sürdürülebilir büyüme ve mesleki eğitime de önem veren içerilmiş büyüme öne sürülmüştür (Ataman, 2010:95).

2007 yılında ABD’de baş gösteren küresel ekonomik krizin de etkisiyle, 2005 yılından itibaren belirli bir süre olumlu kazanımlar yaratan bu sonuçlar 2010 yılına kadar aşama kaydetmiş olsa bile sonuca varamamıştır. 18 milyon yeni iş yaratılması ve 40 milyar Avro’luk bir tasarruf sağlamış olmasına rağmen istihdam artışı yoksulluğun azaltılmasını sağlayamamıştır (Özcüre, 2010: 201).

Bu zamana kadar ifade edilen süreçte de görüldüğü gibi Avrupa İstihdam Stratejisi, AB düzeyinde alınmış bir dizi aktif iş piyasası önlemlerinden oluşmaktadır. 1990’lı yıllarla birlikte AB’nin istihdam ve istihdam merkezli sosyal politikaların gündeme geldiği Lizbon Stratejisi ile Avrupa İstihdam Stratejisinin temel politik eksenini belirlenmiş, 2005 yılında Avrupa İstihdam Stratejisi’nin ikinci acımasına geçilmiş ve 2010 yılında Avrupa 2020 Stratejisi gündeme gelmiştir (Özgüler, 2013: 76).

Krizin neden olduğu ek sorunlar nedeniyle AB’nin 2010 yılına ilişkin Lizbon ve Stockholm hedeflerini bir çok ülke gerçekleştirememiştir. AB, kurumsal yapısından kaynaklanan hareketlilik ile yeni hedefler geliştirmeyi istemektedir. Bunun için krize rağmen var olan hedefleri büyütürerek 2020 yılı için yeni hedefler geliştirmiştir (Özgüler, 2013:117).

2020 Avrupa stratejisinde, AB’nin 2020 yılına kadar karşı karşıya kalacağı yapısal sorunların başında büyüme hızının üretkenlikteki düşüş nedeniyle yavaşlaması, Avrupa’daki istihdam oranlarının ve ortalama çalışma saatlerinin ABD ve Japonya ile kıyaslandığında hala düşük kalması ve nüfus yaşlanmasıyla 2013-2014 yıllarından itibaren faal işgücünün azalmaya başlayacak olması, AB’nin Çin ve Hindistan gibi hızla büyümekte olan ülkelerle rekabet edebilmesi için AR-GE ve teknolojiye daha fazla kaynak ayırmasının önemi gibi konular ele alınmıştır. Bununla beraber Avrupa, rekabeti emeğin maliyetini azaltarak aramayacaktır. Bunun yerine daha çok bilgi ve inovasyona dayalı bir ekonomi yaratarak büyümeyi gerçekleştirecek başka bir ifadeyle büyüme fiziki güç ve temel hammaddeye dayalı değil, zekaya bağlı olacaktır (Ataman, 2010: 95).

AİS, güvenli esneklik modelini tanımlama ve hayata geçirme hedeflerini ortaya koyma iddiasıyla oluşturulmuştur. AİS’de ekonomik olarak aktif işgücü piyasası politikaları öne çıkmaktadır. Aktif politikalar işgücünü daha hızlı bir biçimde piyasaya yöneltecek araçları tanımlamaktadır. Bu çerçevede girişimciliği özendirme istihdam yaratmanın önemli bir yoludur. Yapısal işsizlikle mücadelede çözüm istihdam edilebilirliği arttırmak ve uyum kapasitesini güçlendirmek için genel ve mesleki eğitim ve beceri kazandırma programlarına ağırlık verilmesi olarak sunulmaktadır (Ataman, 2010:98).

Aktif istihdam politikaları çerçevesinde söz konusu yapısal işsizlikle mücadeleyi oluşturan programlar tezin incelenmek istenen bölge hibelere içerilmektedir. Bu incelemeye geçmeden önce Türkiye – Avrupa Birliği ilişkilerini kısa bir bakışla özetlemek, Türkiye’nin ekonomik kalkınma açısından süreçlerini incelemek, ardından işsizlikle mücadele politikaları ,bu politikalardan biri olan aktif istihdam politikalarını ve bu politikaların AB ve Türkiye’deki durumuna bakmak son derece yerinde olacaktır.

### **2.3. Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri**

Türkiye, AET kurulduktan iki yıl sonra 31 Temmuz 1959’da topluluğa tam üye olmak için başvurmuş, 10 Mart 1959’da ortaklık görüşmeleri başlamıştır.

27 Mayıs 1960 ihtilali ile beraber süreçte ilerleme kaydedememiş, nitekim 1960 yılının Ağustos ayında konsey tarafından görüşmeler süresiz ertelenmiştir. Aynı yıllarda Türkiye ile hemen hemen aynı zamanda başvuru yapan Yunanistan,1981 yılında ortaklık anlaşmasını imzalamıştır.

1962 yılında tekrar başlama noktasına gelen görüşmeler, 1963 yılında İngiltere ve Fransa arasında oluşan gerginlik sonrası bütün aday ülkeleri kapsayan müzakerelerin donması noktasına takılmıştır.

12 Eylül 1963 yılında Türkiye ile AET arasında ilk resmi ortaklığı kuran metin olan Ankara Anlaşması imzalanmış, anlaşmanın amacı “ taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir” şeklinde belirtilmiştir. (Keskin,2010: 220).

5 Şubat 1980'de yapılan Ortaklık Konseyi Toplantısı'nda ilk defa Türkiye'nin AT'ye katılmasından söz edilmiştir. Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından 17 yıl sonra, 12 Eylül 1980'de 20 yıl arayla Türkiye'de ikinci defa askeri müdahale gerçekleşmiş ve ilişkilerin dondurulmasına yol açmıştır.

1983 yılında yapılan çok partili seçimler sonrası ilişkiler tekrar canlanmış, 14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye resmen tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Avrupa Birliği ile bütünleşmesinin ilk aşaması olarak Türkiye, 1 Ocak 1996 tarihinde Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'ne girmiştir.

17 Aralık 2004 tarihinde Avrupa Birliği ülkeleri Türkiye'nin katılım müzakerelerine başlama tarihini 3 Kasım 2005 olarak karar verirken ne kadar süreceği konusunda kesin bir karar vermemişlerdir. Türkiye için üyelik tarihin 2020 yılına uzayabileceği beklentiler arasındadır.

## **2.4. Türkiye'nin Ekonomik Kalkınma Açısından Değişim Süreçleri**

İkinci Dünya Savaşı'na girmeyen Türkiye, savaş döneminde ekonomisini iyi yapılandıramamasının yanında savaşın neden olduğu değişimlerden de kaçamamıştır. Savaş döneminden sonra dış yardımlarla tanışmaya başlamış, bunu takip eden süreçte Avrupa'ya entegre olma çalışmaları içinde olmuş ve kendisine biçilen rol yüzünden içsel olarak yeterli büyüklükte kalkınma yaratacak sonuçlar alamamıştır.

Tezin bu bölümünde Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomik kalkınma açısından değişim süreçleri değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu değerlendirme İkinci Dünya Savaşı – 1970 Arası Dönem ve 1970 Sonrası Dönem olarak iki bölümde ele alınacaktır. Bu ayrımın yapılmasındaki temel sebep AB'nin ekonomik kalkınma açısından değişim süreçlerini incelerken bahsedilen nedenlerden farklı değildir. İki bölümün aynı zaman dilimi içerisinde incelenmek istenmesiyle hem örtüşen sonuçları görmek hem de farklılıkları fark etmek mümkün olacaktır.

### **2.4.1. İkinci Dünya Savaşı – 1970 Arası Dönem**

Türkiye İkinci Dünya Savaşı'na girmemesine rağmen savaş ekonomisinin koşullarını bütün ağırlığıyla yaşamıştır. Savaş öncesinde başlayan planlama çalışmaları

ve sınıai yatırım programları, savunma harcamalarının bütçeye hakim olması sebebiyle tümüyle ertelenmiştir. Bu dönemde azalan üretim ve ithalat koşullarında oluşan darlıklar ile önlenemeyen enflasyonist baskılar kendini göstermiştir (Boratav, 2012: 81-83).

Türkiye, 1946 yılından sonra bir yandan Bretton Woods anlaşması ile getirilen sisteme girebilmek için gerekli ön şartları sağlamaya bir yandan da ABD'den ve onun önderliğinde kurulmuş olan milletlerarası kuruluşlardan (IMF, GATT, Dünya Bankası) dış yardım elde etmeye çabalamıştır. Bu amaçlara büyük çapta yardımcı olması beklenen devalüasyon ise hükümetin iktisadi sahadaki ilk icraatlarından biri olmuştur (Tekeli&İlkin, 1974: 6).

Devalüasyon kararının alınmasında, başta Türkiye'den hammadde ithalatı yapan İngiltere ve ABD olmak üzere birçok batılı kapitalist ülkenin, ürettiği malların iç ve dış fiyatları arasındaki farkın açıldığı gerekçesiyle Türkiye üzerinde baskı kurması da önemli rol oynamıştır. Ancak bu durum o dönemde baskı olarak algılanmaktan ziyade, savaş sonrasında oluşan yeni düzene eklemlenebilmek için bir fırsat olarak değerlendirilmiştir (Tören, 2007: 131).

Uzun süreli bir genişleme dönemine giren kapitalist dünya ekonomisinin merkezlerinde yeniden egemen olmamaya başlayan serbest ticaret doktriniyle sermaye hareketlerine konan engeller hafiflemiş ve Amerikan kaynaklı yatırımlar, dış yardım ve krediler, bu genişleme sürecinin kritik araçlarını oluşturmuştur. Bu dönemde kapitalist sistemin yeni lideri ABD'dir ve Türkiye'nin bu süreç içerisinde Amerikan nüfuz alanı içinde yer alması savaş bitmeden kesinleşmiştir (Boratav, 2012: 96).

Türkiye, 12 Temmuz 1947'de Marshall Planı'nın nasıl uygulanacağına karar vermek için yapılan konferansta planın uygulama süresince 615 milyon dolar kredi talebinde bulunmuş, Türkiye'nin savaş sonunda yıkıma uğramamış olması, karşılaştığı sorunların Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı ekonomik kalkınma sorunlardan çok uzak olduğu, elindeki altın ve döviz stoklarının yeterli görünmesi sebepleriyle bu talebi kabul görmemiştir. Türkiye'nin plan çerçevesinde Avrupa kalkınmasına doğrudan doğruya yardımı dokunacak kısımlarının dikkate alınmasına karar verilmiştir. Avrupa ülkeleri içinde kredi talebinde bulunduğu halde kabul edilmeyen tek ülke olan Türkiye'ye, peşin para karşılığında elde edilmesi zor olan makinaları satın alabilme imkanı sağlanmıştır (Tekeli&İlkin, 1974: 11-12).



Türkiye'nin Marshall Planı'na dahil edilmesinin başlıca nedeni Avrupa'nın yeniden inşasına, tarım ürünleri ve madencilik üretimiyle katkıda bulunabileceği görüşüdür. ABD yardım uzmanlarına göre, Türkiye tarımının pazara açılması ve tarımsal üretimin artırılması gerekiyordu. Bu amaca ulaşmanın yolu da tarımın makineleştirilmesi ve karayolları yapımına öncelik verilmesinden geçiyordu. Dönem boyunca izlenen traktör sağlama politikası ve karayolları yapımı bu çerçevede oluşturulmuştur (Kepenek, 2012: 90).

Birinci devalüasyonu izleyen 1946-1953 yılları arasında görece bir serbest politika izlenmiş, dış ödeme güçlüklerinin belirmesi üzerine önce dışalım sınırlamalarına girilmiş bunu takip eden zamanda 1958 yılında ikinci bir devalüasyon yapılmıştır. Yapılan bu iki devalüasyonun niteliği birbirinden oldukça farklı biçimlenmiş olup, ikinci devalüasyon bir ekonomik bunalımın göstergesi olmuştur (Kepenek&Yentürk, 2001: 118).

Yatırımların sınırlı kalmasının başlıca nedenlerinden biri bireylerin ellerindeki sermayenin güçsüz olmasıdır. Yatırımın sınırlılığı, kitlelere yayılabilecek bir refahın oluşumunu da engellemektedir. Kitleler olmayan refahtan pay alamayınca, bu kez talep yaratmamaktadırlar. Talebin düşüklüğü ise piyasanın darlığına, dolayısıyla güçlü sermayenin birikmemesine ve yatırımın zayıflığına yol açmaktadır. Bu ekonomik özellik Türkiye'de uzun süre egemen olmuştur. Zayıflamaya yüz tuttuğu 1950 sonrası ise, hem değişim yavaş olmuş, hem de yetersiz ve geç kalmıştır (Cem, 2007: 314).

İkinci Dünya Savaşı, korumacı ithal ikameci politikaları gündeme getirmiştir. Bu süreçte devletin ekonomiye müdahalesi ve teorik ve pratik altyapısının uluslararası Keynesçilikle atılmış olması savaş sonrasında ithal ikameci birikim modelinin az gelişmiş ülkelerde benimsenmesinin ön hazırlığı olmuştur. Bu çerçevede tek merkez devlet konumundaki ABD'den yayılan üretken sermaye, çevre ülkelerdeki sanayileşmenin yönünü belirlemiştir (Eroğlu, 2003: 4).

1950-1954 yılları arasında dışa kapalı ve korumacı, içe dönük iktisat politikaları terk edilerek serbest dış ticaret rejimi benimsenmiş, dış pazarlara yönelik bir kalkınma anlayışı kurulmuştur. Fakat ithalat artışlarının dış açıkları kronik hale getirmesiyle ekonomik yapı, dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımlarıyla ayakta durabilmiş, kronikleşen dış açıkların finansmanı ülkeye verilen dış yardımlarla döviz kıtlığı

oluşmasını bir süre engellese de ileride döviz bağımlılığını giderek belirgin hale getirmiştir (Eroğlu, 2003: 5).

1952 yılında Marshall Planı'nın sona ermesiyle birlikte, 1950-1954 yılları tarımın öne çıktığı ve liberal iktisat politikalarının uygulandığı bir dönem olarak özetlenebilir. 1955-1960 yılları ise sanayileşmenin hızlandığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır (Şener, 2005:142).

1954 yılından itibaren dış ticaret ve tarım da meydana gelen tıkanmalar sonucunda tarıma ve dış ticarete dayalı sanayileşme politikası terk edilerek, yerine sanayileşmeye öncelik veren korumacı, ithal ikamesine yönelik politikalar tercih edilmiştir. Türkiye bu dönemden itibaren iç pazara yönelik, tüketim malları üretimini ön plana çıkaran bir ithal ikameci sanayileşme sürecinde yol almaya başlamıştır (Eroğlu, 2003: 5).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında izlenen politikaların önemli oluşunun sebeplerinden biri 1946-1960 döneminde özel sermaye birikiminin yeni kaynaklarla da beslenerek, hızla genişlemesi ve bunun toplumsal ve ekonomik gelişmeyi daha da açık bir şekilde belirlemesidir. Savaş yıllarında ileri boyutlara ulaşan sermaye birikimi, özellikle ticaret sermayesi, ekonomik ve toplumsal gelişmede önceki dönemlerle kıyaslanmayacak ölçüde etkinlik kazanmıştır. Bu dönemde tarım kesimi hızlı makineleşme, traktör kullanımında artış, ürün fiyatlarının desteklenmesi ve yeni alanların üretime açılmasıyla köklü bir değişime uğramıştır (Kepenek, 2012: 84).

Türkiye'de yerli özel sanayi, onun doğuşunu etkileyen şartların kaçınılmaz sonucu olarak ithalatçı ve aracı yanı ağır basan dışa bağımlı bir nitelik taşıyarak montajcı olacaktır. Türk sanayisinin kuruluşundaki başlıca etken, satın alma gücü elinde birikmiş varlıklı zümrenin yarattığı talebin ve piyasası genişlemekte olan bir sanayinin ithalat yasası dolayısıyla birdenbire karşılanamaz olmasıdır (Cem, 2007: 418).

Liberal ekonomini kuralları gereğince bu talebi karşılayacak sanayinin içte kurulması gerekmiştir. Fakat dönemin şartları talebi karşılayacak malların köklü şekilde üretilmesine el vermemiştir. Örneğin radyo imalatı için elektronik sanayinin varlığı ve belirli bir teknolojik düzeye ulaşılmış olması gerekmektedir. Oysa ülkenin böyle bir sanayi temeli yoktur. Dolayısıyla radyo imal etmek mümkün değildir. Bu durumda tüccar-eşraftan olma sanayici işin kolayına giderek montajcı bir sanayi kurarak talebi karşılamıştır. Eğer ülkenin radyo yapacak gücü yokken radyoya talebi yaratan bir gelir

birikimi varsa, o zaman radyonun parçaları yurda sokularak imalatın tümünü değil, son safhasını yapan bir sanayi kurulmuştur (Cem, 2007: 418).

Avrupa'da sermayenin özel ellerde birikerek kalkınmayı gerçekleştirmesindeki sebeplerden biri birikimin üretim tekniklerindeki gelişmeye paralel olmasıdır. Sermaye, bu tekniklerden yararlanarak sanayiye yönelmiş, üretken olmuştur. Türkiye'de ise böyle bir durum (teknoloji üretimi) söz konusu değildir. Üretim araçlarının güçsüzlüğü ya da dışarıdan pahalıya getirme zorunluluğu vardır. Dolayısıyla sermaye hemen kazanacağı kolay alanlara, ticarete, aracılığa yönelmiştir. Yatırımların 1960 sonrasında üretken alanlara yönelmesi de, kaybedilmiş ve kaybedilmekte olan mesafeyi kapatamamıştır (Cem, 2007: 314).

21. yüzyılda nüfusu düşük ve seyrek bir yapıda, daha çok kırsal kesimlerde yoğunlaşan Türkiye, Avrupa'da gelişmekte olan endüstrileşmeye ve buna bağlı sosyal olaylardan farklı bir şekilde etkilenmişlerdir. 1950'li yıllara kadar sanayi alanında yapılan çeşitli atılım ve devrimlere rağmen, halkın günlük yaşantısında hızlı bir tarımdan kopuş olarak nitelendirilebilecek ve batı ülkeleri benzeri bir işçileşme olgusu ortaya çıkmamıştır. Bu durum 1950'lerden itibaren Türkiye'nin gittikçe artan bir şekilde dünya ekonomisiyle bütünleşmeye başlamasıyla beraber yavaş yavaş değişmeye başlamıştır (Özcüre, 2013: 513).

İşgücünün sayı ve nitelik yönünden değişiminin hız kazandığı bu yıllarda uygulanan ekonomi politikası ve sermaye alanındaki gelişmelere koşut olarak, ücretli işçi miktarı artmış, yeni çalışma alanları oluşturulmuş ve bu süreç kentleşmeyle birlikte dönüşümü etkilemiştir. Bu dönemde ortaya çıkan ve daha sonraki yıllarda da devam eden hızlı kentleşme olgusu, yalnız ekonomik değil aynı zamanda toplumsal sorunları da birlikte getirmiştir (Kepenek, 2012: 128-129).

1954-1961 döneminde liberal bir dış ticaret rejimi içinde dış dengenin sağlanamayacağına anlaşıldığı; bu nedenle dış ticaret kontrollerine gidilen; ancak ticaret açıkları ortadan kalkmayan öte yandan geniş kamu kesiminin özel sermaye birikimiyle işlevsel bir bütünlük içinde eklemlendiği bir ekonomik yapının yerleştiği yıllar olmuştur. 1961 sonrasında da ekonomik yapıya ve iktisat politikalarına egemen olmaya devam edecek olan bu özelliklerin sonraki dönemden temel farkı, ekonomik gelişmenin bir önceki ve bir sonraki dönemlere göre durgun bir konjonktürde bulunmasında ve plansız-programsız günü gününe yönlendirilmesinde yatmaktadır.

Mayıs 1960 sonrasında ise ekonomiyi yeniden genişleyen bir doğrultuya sokma çabası olarak planlı bir iktisat politikası anlayışına yönelmiştir (Boratav, 2012: 109).

30 Eylül 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin kurulmasıyla 1963-1967 yılları arasında milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek” amacıyla Birinci Kalkınma Planı yayınlanmış, istihdam için hedefler işsizlik meselesini çözmek, çalışanların meslek seviyelerini yükseltmek, her basamakta yeterliliğe dayanan bir çalıştırma politikasıyla yetişenleri yerinde kullanmak ve sağlam bir sosyal hareketlilik yaratmak, çalışan nüfusun çeşitli meslek gruplarının bölünüşündeki dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve daha dengeli bir dağılım sağlamak olarak belirtilmiştir (DPT, 1963: 3-442).

1960’lar planlama çerçevesinde ithal ikameci sanayileşme stratejisinin temel hedefleri doğrultusunda başarılı sayılacak uygulamaların yaşandığı yıllar olmuştur. İthal ikameci sanayileşme politikası her ne kadar yoğun devlet müdahalesini zorunlu olarak içinde barındırsa da bu noktada müdahaleler daha çok özel kesimin sermaye birikim koşullarının sağlanmasına yönelik olmuştur (Eroğlu, 2003: 6).

Türkiye ekonomisi 1960’lı yılların sonuna kadar tarım, hizmetler, sanayi ve diğer sektörlerde önemli gelişmeler kaydetmiştir. Fakat, bu gelişmelerin büyük bir bölümü dış borçlardan karşılanmıştır (Eroğlu, 2003: 6). 1965-1970 dönemi ise Türkiye'nin hem sosyal hem de ekonomik açıdan en hızlı yıllarıdır. Buna rağmen, geri kalmışlık durumu alt edilmemiştir (Cem, 2007: 331).

Türkiye’de planlama, ekonominin belirli alanlarında verimliliği arttırmak şeklindeki teknik bir gerekçeden daha çok, üretim faktörlerini geliştirmek ve tahsisinde etkili olmak için uygulanmıştır. Bu dönemde Rosenstein-Rodan’ın belirttiği gibi ani ve tüm sektörleri içerecek planlı yatırımlarla ekonomide sıçrama yapmak istenmiş, özellikle dönemin ilk yıllarında sektörlerin tümünün teşvik edilmeye çalışıldığı dengeli kalkınma modeline uyma çabasına girilmiştir. Planlı kalkınma deneyimi bazen iç bazen dış dinamiklerin ağır bastığı koşullar çerçevesinde giderek dış dinamiklerin daha ağır bastığı bir döneme girilmiştir. 1960’larda olumlu seyreden Türkiye ekonomisi, 1960’ların sonlarında uluslar arası atmosferin değişmesiyle 1970’lerde peş peşe sıkıntılar yaşamaya başlamıştır (Gönel, 2010: 299-300).

1950’li yılların sonunda ekonomi dış ödeme güçlüğü ve enflasyon biçiminde görülen bunalımın sonrasında uygulamaya konulan planlı kalkınma yaklaşımı, 1970’li yılların sonunda daha ağır bir ekonomik bunalımla sona ermiştir (Kepenek, 2012: 137).

#### 2.4.2. 1970 Sonrası Dönem

1970’li yıllar 1960’lı yılların tersine istikrarsızlıkların ortaya çıktığı ve özellikle ikinci yarısından itibaren dengesizliklerin arttığı bir dönemdir. Ölçek ekonomilerinin son bulması, talebin doyumluğa ulaşması nedeniyle kar hadleri düşmeye başlamış, petrol fiyatlarındaki ani artışla birleşince kapitalizmin en büyük krizlerinden biri ortaya çıkmıştır. Türkiye bu kriz sürecine gecikmeli olarak girmiştir. 1960’ların sonundan itibaren kriz içerisinde olan Avrupa ve Amerika’nın aksine Türkiye 1973 sonu 1974 başına kadar geçen dönemi bütün göstergelerin olumlu seyretmesi nedeniyle problemsiz geçirmiştir. Bu iyimser havanın en önemli etkenlerinden biri de yurtdışına çalışmaya giden işçilerden gelen dövizlerdir (Tümerdem, 2007: 83).

Daha önce de belirtildiği gibi 1950-1970 döneminde özellikle Almanya ve Fransa’da ortaya çıkan işgücü ihtiyacının bir kısmı da Türkiye’den karşılanmıştır. Bu döneme kadar Türkiye’de bulunan çalışmaya elverişli işgücü, ülke içerisinde istihdam edilemese de Avrupa da ortaya çıkan bu talep sebebiyle büyük oranlarda göç vererek bir yandan Avrupa’nın işgücü ihtiyacını karşılamış, diğer yandan da Türkiye’deki işsizlik oranını azaltırken ülkeye döviz girişi sağlayarak döviz birikimine katkıda bulunmuştur.

1968–1972 yılları arasında İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında istihdamın hedeflenen kalkınma hızı artışı ve sanayileşmeye bağlı olarak artacağı, bu çerçevede istihdam artıran sermaye yoğunluğu az sektörlere yatırım yapılması belirtilmiştir. 1973-1977 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ise işsizliğin önlenmesinde sanayileşmenin temel faktör olduğu yinelenirken, kalkınmanın Türkiye için yalnızca büyüme anlamına gelmediği, ekonomik ve sosyal yapıyı sanayileşmiş toplum yapısına dönüştürme hedefini dikkate alan çabaları da içerdiği belirtilmiştir (Tümerdem, 2007: 108).

Türkiye’de, ithal ikamesi kapsamında yürütülen korumacı ve popülist politikalar, ülkeyi üretmeden tüketir hale getirmiş ve bu tüketim yapısı ısrarla sürdürülmeye çalışılmıştır. Bu şekildeki bir yapılanma nedeniyle, özel kesim daha karlı bulunduğu iç pazara yönelmiş, ithalata bağımlılık giderek artmış ve ithal ikamesinden

beklenen dışarıyla rekabet edebilecek ve ihracata yönelebilecek bir sanayi yapısı kurulamamıştır (Eroğlu, 2003: 7).

1973 yılında yaşanan petrol şoku, Türkiye ekonomisinin arz-talep dengesini bozmuş, petrol fiyatlarının yükselmesi döviz ihtiyacını önemli ölçüde arttırmıştır. Tüm bunlara ilaveten dış kredilerin kesilmesi, üretimde kullanılan girdiler ithal edilememeye başlanmış, temel mallarda ortaya çıkan arz-talep uyumsuzluğunun sonucu olarak kıtlıklar ortaya çıkmış, karaborsa ve kuyruklar oluşmuştur. Böylece, 1932'den beri uygulanan dışa kapalı ekonomi modeli 1977-1980 yılları arası yaşanan ve sebebi döviz darboğazı olan büyük bir ekonomik kriz ile son bulmuştur (Bayrak & Kanca, 2013: 2).

İthal ikamesine dayalı içe dönük sanayileşme politikaları ile artan petrol fiyatlarına uyum sağlanamaması sonucu girilen bu krizde büyüme hızı önce yavaşlama göstermiş, daha sonra negatife dönmüş, enflasyon hızlanmış, ithalatın finansmanı için yeterli kaynak sağlanamaması nedeniyle iç piyasada mal darlıkları ortaya çıkmıştır (DPT, 1989: 335).

Dünya çapında görülen bu krizin 1977 yılında Türkiye'de tam anlamıyla görülmesi sonucunda ve 1977-1978 yılları arasında alınan istikrar tedbirlerinin yetersiz kalması üzerine 24 Ocak 1980'den başlayarak yeni bir ekonomi politikası ortaya konulmuştur. Önceleri geçici bir istikrar tedbiri olarak ortaya konulan, daha sonra yeni öğelerle tamamlanarak kalıcı bir nitelik kazanmış ve uzun dönemli bir ekonomi politikasına dönüşmüştür (Kepenek, 2012: 196).

1960-1980 döneminde hazırlanan üç beş yıllık kalkınma planı siyasi yapıdaki istikrarsızlıklara rağmen uygulama olanağı bulmuştur. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ise 1970'lerin sonunda ağırlaşan iktisadi ve sosyopolitik krizin etkisiyle gündeme gelen istikrar programları tarafından kesintiye uğramış, 24 Ocak 1980 kararlarıyla tamamen rafa kaldırılmıştır (Soyak, 2006: 135).

Daha sonra 24 Ocak kararları diye adlandırılacak olan bu neo-liberal program, sadece bir istikrar programı değil aynı zamanda sermayenin özellikle Dünya Bankası aracılığıyla pazarlandığı, içe ve dışa karşı piyasa serbestisi ve gerek uluslararası gerekse yerli sermayenin emeğe karşı güçlendirilmesi gibi iki stratejik hedef içermiştir.

Türkiye, 24 Ocak Kararları ile girdiği neo-liberalizme dayalı sermaye birikim sürecinde ekonominin serbestleştirilmesi, fiyatların arz ve talebe göre belirlenmesi ve ekonomideki diğer değişkenlerin fiyat değişimlerine göre hareket etmesinin sağlanması;

bu bağlamda devletin ekonomiye müdahalesinin ortadan kaldırılması gibi kararlar almıştır. Bu dönemde küreselleşme ile bağlantılı olarak yapısal uyum ve ihracata dayalı sanayileşme politikalarının uygulamaya konulmasıyla emek piyasasının esnekleştirilmesi gündeme getirilmiştir. İhracata destek olacak para piyasalarında serbestleştirme politikaları IMF yönetiminde gerçekleştirilmiş, faiz oranları için serbestleştirme başlangıçta tam anlamıyla gerçekleştirilmediyse de oranların artırılması üretimi sermaye yoğun üretimden emek yoğun üretime kaydırmıştır. Mevcut baskının artırılması ile daha ucuz işgücünün üretim sürecine katılabileceğinin bilinmesi girişimciyi sermaye ağırlıklı, teknolojik donanımlı üretim yapmaktan daha cazip üretim alanlarına sevk etmiştir (Tümerdem, 2007: 84).

Söz konusu önlemlerle 'ithal ikameci' kalkınma politikasından 'ihracata yönelik' kalkınma politikasına geçilmiş, 80'li yıllar boyunca bu kararlara çeşitli eklemeler yapılmış, değişikliklere gidilmiş fakat ana tema değiştirilmemiştir. Yapılan düzenlemelerle, ekonominin dışa açılması, piyasa mekanizmasının geliştirilmesi, kamu kesiminin sınırlanması, enflasyonun kontrol altına alınması, yabancı sermayenin teşviki hedeflenmiştir (Eroğlu, 2003: 8).

1970'li yılların sonuna doğru Türkiye gibi kaynak gereksinimi olan bir ülke için yeni borç bulmak ve mevcutların vadesini uzatmak ihtiyacı, IMF ve Dünya Bankası'nın serbest piyasa ekonomisi ve tek pazar idealini işleyen yapısal uyum programlarını uygulama zorunluluğu doğurmuş, 1980 sonrasında bu programlar vasıtasıyla yürütülen devletin yeniden yapılandırılması, liberalleştirme ve özelleştirme politikalarıyla devletin iktisat politikası araçları üzerindeki kontrol gücünü zaman içerisinde elinden alınıp, uluslararası ve uluslararası örgütlere aktarılmaya başlanmıştır. Bu politikaların küresel ölçekte uygulayıcısı IMF, Dünya Bankası, GATT gibi oluşumlar olmuşlardır (Soyak, 2006: 12-13).

Sanayileşmenin Türkiye'yi kalkındırdığını söylemek 1970'lerin sonunda da mümkün değildir. Özel sanayi kuruluşlarının montajcı-ithalatçı niteliği gelişme süreci içinde azalsa bile, bünyesel bir hastalık olarak 1970'lerin sonunda da etkinliğini korumaktadır. Hammadde diye ithal malı mamul madde kullanan bu sanayi, kendi girdilerinin pahalılığından ötürü ancak yüksek maliyetle üretim yapmakta, bu kez yaptıklarını dışarıya satma imkânını çok zor bulabilmektedir. Dünyanın her yanında sağlıklı bir sanayi, hammaddesini kendi ülkesinden ya da tarım ülkelerinden sağlarken,

bizimki hammaddesini uzun süre Avrupa'dan getiren, lüks bir sanayi olmuştur (Cem, 2007: 421).

1980 sonrasında Türkiye, ihracata yönelik sanayileşme stratejisi şeklindeki ticaret politikası ile dünyaya daha çok eklemlenme çabası içerisine girmiştir. Kalkınma düşüncesinin ana eksenini hala sanayileşmenin oluşturduğu bu dönemde Türkiye kalkınma çabasını artık çok daha rekabetçi bir ortamda yapma kararı almıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda mal ve para piyasalarındaki serbestleşme çabaları özellikle finansal alanda yaşanan krizleri de beraberinde getirmiştir. 1982-1983 Banker krizi, 1987 krizi, 1994 krizi, 1998-1999 krizi, 2000-2001 krizi Türkiye'nin 20 yıl içinde yaşadığı başlıca krizler olmuş ve bu çerçevede Türkiye, krizleri atlatmayı ön plana alıp sanayileşmeyi daha serbest bırakmak zorunda kalmıştır (Gönel, 2010: 300-301).

1980 yılına kadar Türk işgücü piyasasına baktığımız zaman, 1960'lardan itibaren hızlı sanayileşme ve şehirleşme sebebiyle işgücüne katılım oranında düşüş trendi görülürken işsizlik oranında artış trendi görülmüştür. 1960'lara kadar ortalama %3 civarında seyreden işsizlik oranı seyreden 20 yıl boyunca 1980'lerde %82'yi aşarken, işgücüne katılım oranı 1960 yılında %70,1980 yılında ise %60 olarak görülmüştür (Filiztekin, 2007: 4).

1987-1988'e kadar sıkı para politikaları ve ücretler üzerindeki baskılarla kapasite kullanım oranları artırılarak büyüme sağlandıysa da bu tarihlerden itibaren Türkiye yeniden bir ekonomik bunalım içine sürüklenmiştir. Bunun sebebi 1980'lerde yaşanan büyümenin reel bir üretim artışından değil, kapasite kullanım oranlarındaki artıştan kaynaklanması ve 80'lerin sonunda kapasitenin sınırlarına varılmış olmasıdır (Tümerdem, 2007: 88).

İşverenler, 1989'u izleyen yıllarda işçi eylemleri ve sendikaların baskısıyla oluşan ücretlerdeki artışı, ücretlerde meydana gelen ilerlemeleri telafi edecek şekilde işten çıkarmalar ve kayıt-dışı istihdam gibi mekanizmaları hayata geçirerek dengelemeye çalışmışlardır (Boratav, 2012: 175).

1980-1983 yılında başlayan Türkiye ekonomisinin dünya pazarlarına açılması 1989-1990 yılında tamamlanmıştır. Bu süreçte öncelikle mal piyasaları dış pazarlara açılmış ve ticaret kotalarının koruması altındaki ithalat rejimi serbestleştirilmiştir. Yüksek bir devalüasyonla birlikte döviz kuru esnekleştirilmiş ve dolaylı teşviklerle birleştirilerek sanayinin ihracata yönlendirilmesinde temel bir araç görevi görmüştür.



Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans merkezleriyle eklemlenme süreci bu gelişmeleri yakından izlemiş ve Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllara tamamıyla dışa açık bir ekonomi konumunda girmiştir (Yeldan, 2006: 25).

İşgücü ve istihdam ile ilgili olarak yapısal değişikliklere gidilmesini içeren İKV'nin 1988 yılında hazırladığı AB'nin Bölgesel Kalkınma Politikalarını inceleyen raporda, mesleki eğitim sorununa değinilmiş ve çıraklık eğitiminin hem mesleki hem de istihdamı arttırması bakımından önemi vurgulanmıştır. Hatta sigorta primlerinin işverenlerce ödenmesi bu durumu olumsuz etkilediği için çıkarılan kanunla bu primlerin bakanlıklarca ödenmesine karar verilerek işgücü daha da az maliyetli hale getirilmiştir. Düşük kalifiyeli işgücünden esnek uzmanlaşmaya yani daha çok artı değer üretecek kalifiyeli ve ucuz bir işgücü oluşturmaya ihtiyaç duyulduğu, sanayileşen ülkelerde gelişen bu durumun henüz daha sanayileşmeyen Türkiye'nin buna bir an önce önem vermesi gerektiği vurgulanmıştır (Tezcek, 2011: 191).

Türkiye ekonomisinde küreselleşmenin yoğun etkisi altına girilen ve aynı zamanda süreleri kısalan aralıklarla krizlerin yaşandığı 1990 yılından sonra yatırım, büyüme ve istihdam arasındaki ilişki kimi yıllar paralel eğilimler gözlense de bu eğilim sürekli olmamakta ve kimi yıllar etkileşim yokmuşçasına sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Ancak, genel olarak, istihdam artış hızlarının yatırım ve büyümenin oldukça gerisinde kaldığı söylenebilir (İSO, 2006: 65).

1990'lardan sonra sektörel yapıdaki değişimler küresel olarak istihdam yapısını da etkilemiş, bazı geleneksel imalat sanayi ürünleri ihracatında rekabet gücünün azalması, bilişim, teknoloji, bankacılık ve finans gibi alanlarda yaşanan büyüme endeksi ekonomik kalkınma stratejilerinin ve istihdamın genel olarak hizmetler sektörüne yönelmesine sebep olmuştur. Türkiye'de ise hizmet sektörünün ağırlığı cumhuriyetin ilk döneminden itibaren belirgindir ve halen devam etmektedir. 1990'lardan sonra teknolojinin gelişimi ile birlikte toplam istihdam içinde tarım ve imalat sanayinin payı azalırken, hizmet sektörünün payı artmaya başlamıştır (Yaşar, 2008: 95).

1990-1994 dönemini kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Türk milletinin refah seviyesini açık toplum ve rekabete açık ekonomi ilke ve esasları doğrultusunda, hür ve güvenli bir ortamda yükseltmek temel amacı çerçevesinde; hızlı, dengeli ve istikrarlı bir kalkınma süreci içinde gelir dağılımını iyileştirmek, işsizliği, bölgesel ve yöresel gelişmişlik farklarını azaltmak hedeflerinde hazırlanmıştır. Plan

çerçevesinde istihdam ile ilgili olarak istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılabilmesi ve idamesi esasına vurgu yapılmıştır. Bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların ve girişimcilik gücünün teşvik edilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkelerini oluşturmuştur. Planda, ilk kez evrensel istihdam standartlarına uyum sağlanarak gençlik yaş kriteri olan 15-24 yaş grubu temel alınmıştır (DPT, 1989: 1-302).

1984-1989 yılları arasında Türkiye ekonomisinde yaşanan genişleme dönemiyle batı ekonomilerinde meydana gelen canlanma, Türkiye'nin izlediği ihracata dayalı büyüme stratejisi ile de örtüşerek ihracatın artmasına neden olmuş ve Türkiye ekonomisi bir genişleme sürecine girmiştir. Fakat 1990'a gelindiğinde dış dünyada meydana gelen İran-Irak savaşının sona ermesi ve 1990 yılında yaşanan Körfez Krizi, Türkiye ekonomisini direkt olarak etkilemiş ve bu iki dış gelişme Türkiye için önemli iki pazarın kaybolmasına neden olmuştur. Türkiye'yi çok yakından ilgilendiren ve etkileyen bu iki gelişmeye ek olarak dünya ekonomisinde de bir daralma süreci yaşamış, bunların hepsi birlikte Türkiye'nin ihracatı üzerinde olumsuz etki yaratmıştır. Ülke içinde kamu açıklarının enflasyon üzerinde yarattığı baskı ve izlenen kur politikası ile diğer ekonomik kötü gidişatlar Türkiye'de 1994 krizine neden olmuştur. Krizi takiben Nisan ayında ekonomik tedbirlerin alınması ise kaçınılmaz olmuştur (Eroğlu, 2003: 8).

5 Nisan İstikrar Paketi kısa dönemde enflasyonu düşürerek mali piyasalar ve döviz kurlarında denge sağlamayı, orta vadede ise mali piyasalarda istikrarsızlığa neden olan kamu açıklarına yapıcı çözümler üretmeyi, dış açığa kalıcı çözümler getirerek sürdürülebilir büyümeyi amaçlamıştır. Kriz sonunda emek gücü ile ilgili alınan karar, reel ücretlerin düşürülmesi yönünde olmuştur. Böylece 1980'lerin sonlarında elde edilmiş gelir artışı 5 Nisan Kararları ile yeniden kaybedilmiştir (Tümerdem, 2007: 89-90).

1996 yılının başında daha önce de belirtildiği gibi Türkiye sanayi ürünlerinde ve işlenmiş tarım ürünlerinde AB ile Gümrük Birliği'ni gerçekleştirmiştir. Türkiye, AB'nin bu tarihten önce ve bu tarihten sonra birliğe üye olamadan gümrük birliği yaptığı tek ülke olmuştur (Kepenek, 2012: 303).

1996-2000 yılları arasını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda demokratikleşme, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve liberalizm gibi kavramların ortak değerler olarak önem kazandığı; mal ve finans piyasalarının, bilgi ve teknolojinin ülke sınırlarını aştığı günümüzde ekonomik ve bir anlamda da siyasal ve kültürel bir küreselleşmeye doğru gidildiği belirtilmiştir. İstihdam ve insan kaynakları ile ilgili politikalarda işgücünün niteliklerinin talebe uygun olarak yükseltilmesi ve uyumlu bir işgücü piyasası organizasyonu giderek önem kazandığı vurgulanmış, yeni teknolojilerin istihdamı artırıcı şekilde uygulanıp yaygınlaştırılmalarına imkan verecek çalışmalar başlatılacağı belirtilmiştir (DPT, 1995: 1-56).

Türkiye 1980'li yıllardan beri uluslararası iş bölümünde ihracata dayalı büyüme stratejisi doğrultusunda standart teknolojiler ve ucuz işgücü ile üretimde uzmanlaşmaya devam etmektedir. 2000 yılından itibaren daha da güçlenen bu süreçte düşük sabit sermaye yatırım oranı ve üretim bileşimini yerli-yabancı özel sektörün kararlarına ve uluslararası anlaşmaların düzenlemesine teslim edilmesiyle, Türkiye'yi mevcut üretim kaynağı donanımıyla neyi ucuza üretebiliyorsa onu üretmeye mahkum etmiştir (BSB, 2005: 9).

1999 Aralık ayında Türkiye mevcut ekonomik koşulları gereği IMF ile anlaşmaya oturarak 2000-2002 yıllarını kapsayan üç yıllık orta vadeli stand-by anlaşmasını imzalamıştır. Bu çerçevede Ocak 2000'de sıkı para ve döviz kuru politikası ile bankacılık sektöründe yapısal dönüşümleri içeren "Enflasyonu Düşürme Programı" başlatılmıştır. Program 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizler nedeniyle kesilmiş ve "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" uygulamaya konulmuş ve 2002 yılı başında üç yıllık (2002-2004) yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır (Eroğlu, 2003: 9).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı; kamu maliyesi, gelirler politikası, özelleştirme, bankacılık, para politikası ve acil yasal düzenlemeler çerçevesinde bir dizi tedbiri içermektedir. Kasım ve Şubat krizlerinin mali piyasalarda, özellikle bankacılık kesiminde yarattığı olumsuz gelişmeler dikkate alınarak paket üç aşamalı olarak belirlenmiştir. Bunlar, bankacılık sektörüne ilişkin alınacak tedbirlerle kriz ortamından süratle çıkış, faiz ve döviz kuruna istikrar sağlamak suretiyle ekonomik birimlere orta vadeli bir perspektif hazırlamak ve makroekonomik istikrarı tesis ederek istikrarlı bir büyümeyi sağlamaktır (Eroğlu, 2003: 10)

2000’li yılların başında AB ile olan ilişkilerde “Katılım Ortaklığı Belgesi” nin imzalanması, Ulusal Program’ın kabul edilmesi ve İlerleme Raporlarıyla birlikte Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planını AB’ye uyum süreci için gerekli olan yapısal düzenlemelerin bir aracı haline getirilmiştir (Soyak, 2006: 146).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), toplumun yaşam kalitesinin yükseldiği, kesintisiz ve istikrarlı büyüme sürecine girildiği, Avrupa Birliği üyeliği sürecindeki temel dönüşümlerin gerçekleştirildiği, dünya ile bütünleşmenin sağlandığı ve ülkemizin dünyada ve bölgesinde daha güçlü, etkili ve saygın yer edindiği bir dönem olacağı belirtilmiştir. Makroekonomik politikalara baktığımız zamanda bu politikaların temel hedefinin enflasyonu AB kriterleri ile uyumlu düzeylere düşürmek, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamı tesis etmek ve AB'ne tam üyelik hedefi doğrultusunda ekonominin rekabet ve uyum gücünü arttırmak olarak görülmekte ve planın AB ile uyumlu olarak şekillendirildiği göze çarpmaktadır (DPT, 2000: 26-28).

Planda işgücü ile ilgili olarak verimliliğin çok düşük olduğu tarım sektöründe geniş bir işgücünün barındırılması işgücü piyasasının etkinliğinin sınırlanmasına yol açtığı belirtilerek ücretsiz aile işçilerinin çokluğunun önemli bir sorun alanı oluşturduğu belirtilmiştir. İstihdamın % 79,1’i ortaokul ve ilkokuldan mezun olan veya herhangi bir okuldan mezun olmayanlar ile okuma yazma bilmeyenlerden oluşmasının üretim ve verimliliğin artırılmasında işgücü niteliğinin yükseltilmesi gereğinin ortaya koyduğu belirtilerek aktif işgücü politikalarının yürütülmesi amaçlanmıştır (DPT, 2000: 123).

Bu dönemde Türkiye İşgücü Piyasasına baktığımız zaman 2002 yılı sonrasına ait verilere ilişkin en çarpıcı gözlem, söz konusu dönemde milli gelirde son derece hızlı bir büyüme yaşanmasına karşın, istihdam artışlarının görece yavaş olmasıdır. Daha önce de belirtildiği gibi bütün dünyada görülen istihdamsız büyüme süreci, Türkiye’de milli gelirin yüksek bir büyüme konjonktürü içinde olmasına rağmen, istihdam artışlarının sınırderece düşük, hatta birçok çeyrek dönemde eksi değerlerde olması şeklinde kendini göstermiştir (BSB, 2005: 15).

Türkiye’de 1980’li yılların sonlarından itibaren finansal sisteminde aşırı şişme ile birlikte büyüme ile istihdam arasındaki ilişki göz ardı edilmiştir. Bu durum sadece Türkiye için değil, sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin tam olduğu bütün ülkelerde yaşanmıştır. Böylece Türkiye’de kısa vadeli yabancı sermaye girişine bağlı büyümenin kalıcı olamadığı ve kırılganlığının yüksek olduğu bir döneme girilmiştir. 2003 yılından

itibaren ülkeye yurt dışından önemli miktarda spekülâtif amaçlı finansal akım gelmeye devam etmektedir (Kara&Duruel, 2005: 373).

Büyümenin iki bileşeninden birisi faktör (işgücü) kullanımının artması diğeri de verimlilik artışıdır. Belirli bir büyüme oranında verimlilik artışı ne kadar yüksek olursa, istihdam artışı da o kadar düşük olacaktır. Türkiye’de özellikle 2001 krizinden bu yana gerçekleşen büyümenin neredeyse tamamı verimlilik artışından kaynaklanmıştır. Verimlilik artışının büyüme hızından yüksek olduğu bir ortamda büyümenin istihdam yaratması beklenmemelidir (Kara&Duruel, 2005: 376).

**Tablo 3:** 1994-2006 Yılları Arasındaki Büyüme, İstihdam, İşsizlik Oranı

YIL	Büyüme Oranı	İstihdam Oranı	İşsizlik Oranı
1994	-6,10	49,67	8,30
1995	8,00	50,45	7,30
1996	7,10	50,69	6,30
1997	8,30	48,41	7,20
1998	3,90	50,13	6,70
1999	-6,10	47,21	7,40
2000	6,30	46,70	6,50
2001	-9,50	45,64	8,40
2002	7,90	44,45	10,30
2003	5,90	43,23	10,50
2004	9,90	43,66	10,30
2005	7,60	43,38	10,30
2006	6,00	43,22	9,90

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 3’de yıllara göre verilen büyüme, işsizlik ve istihdam oranlarına baktığımız zaman göze çarpan ilk bulgular büyümenin 1994, 1999 ve 2001 yıllarında eksi seviyede olduğu, 2002–2005 yılları arasında istihdam ve işsizlik oranlarının ya hiç değişmediği ya da çok küçük değişiklikler olduğudur.

Büyümenin eksi verdiği bu yıllar, Türkiye’de yaşanmış olan ekonomik krizlerle aynı dönemdedir. Buradaki büyüme oranında görülen bu eksiği finansal açıdan yorumlamak gerekirse kriz dönemlerinde ya da öncesinde ortaya çıkan istikrarsızlıklar sebebiyle kaçmayı tercih eden sıcak paranın daha güvenli piyasalara gitmesiyle gerçekleşmesi mümkündür. Başka bir ifadeyle ülke içerisinde bulunan kısa vadeli yabancı sermayenin ekonomik istikrarsızlığı fırsat bilerek ülkeyi terk etmesiyle büyüme oranlarında meydana getirdiği etkidir. Bu durum bize Türkiye’nin özellikle son yıllardaki büyümesinin finansal sisteme bağlı bir büyüme olduğunu göstermesi açısından son derece önemlidir.

Söz konusu kriz dönemlerinde piyasalarda ve üretimde daralmaların olması son derece normal karşılanabilir fakat daha sonraki yıllarda geri kazanılan büyüme oranlarında işgücü ve istihdam yaratma konusunda ortaya çıkan kısırlık bu savı destekler niteliktedir. 2001 yılından sonra inişli çıkışlı da olsa pozitif değerde kalan büyüme oranları, aynı etkiyi istihdam oranlarında gösterememiştir. 2001 yılından sonraki istihdam oranlarına bakıldığında aynı düzlem üzerinde kalmış sabit bir durum söz konusudur. Daha geniş bir açıdan baktığımızda 1994 yılından 2006 yılına kadar istihdam oranında kriz dönemleri de dahil olmak üzere çok büyük değişiklikler görülmemiştir. 1998 yılından itibaren düşme trendine giren istihdam oranı, büyüme oranları artsa bile düşüş trendinden çıkmamıştır.

İşsizlik oranlarına baktığımız zaman 2001 yılından sonra aynı düzeyde seyrederek istihdam oranı ile paralel bir yapı sergilemiştir. Teorilerde alışık olunan büyüme dönemlerinde istihdamın artarak işsizliğin azalma olgusu 2004 yılı gibi bir önceki yıla göre %4 büyüme gerçekleştiği dönemlerde bile kendini gösterememiştir. Bu tablonun açıkça gösterdiği diğer bir durum ise Türkiye’de bu zamana kadar uygulanan programların istihdam konusunda başarıya ulaşamadığıdır.

Ekonominin büyüme trendine girdiği dönemlerde büyümenin kaynağının istihdam olmadığı, diğer bir ifadeyle emek artışına dayalı bir büyüme yerine talep artışına dayalı bir büyüme olduğu, verimlilik olarak ifade ettiğimiz daha uzun çalışma saatleri ve daha az ücretin istihdam artışından daha etkili olduğu açıkça görülmektedir.

Türkiye’de istihdamın yapısına bakıldığında gelişmekte olan ülkelere has işgücü piyasalarının özellikleri ile karşılaşılmaktadır. 2003 yılı itibariyle, istihdamın yaklaşık yüzde 33’ü tarım, yüzde 22’ü sanayi ve yüzde 45’i hizmetler sektöründedir. Genel

olarak dünyada gözlenen eğilim, tarım ve sanayi sektörlerinde istihdamın azalması, hizmetler sektöründe istihdamın yükselmesi şeklindedir. OECD ve AB ülkelerinde tarımın istihdamdaki payı yüzde 3-5 civarında iken, hizmetler sektörünün istihdamdaki payı yüzde 70 civarındadır. 1990'lı yıllardan bu yana Türkiye'de tarım sektörü istihdamında azalma, hizmetler sektörü istihdamında artma eğilimi yaşanmakla birlikte, sanayi sektörü istihdamının yerinde saydığı gözlenmektedir (Kara&Duruel, 2005: 372).

Türkiye, 2002-2006 döneminde % 7.46'lık ortalama bir büyüme oranı yakalamış olmasına ve özellikle sanayi ve hizmet sektöründeki yüksek büyüme hızlarına rağmen istihdam yaratamamıştır. Bir başka ifadeyle gerek zayıf olduğu gerekse güçlü olduğu sektörlerde büyüme yaşanmasına rağmen istihdam için beklenen bir artış olmamıştır.

Türkiye'nin bu yapısı hibeleri inceleyeceğimiz bölümde unutmamız gereken bir durumdur. Verimliliğin ön planda tutulduğu bu yılların devamında, işgücü talebinin de bu yönde çıkması ve bunun rakamlara yansımaları tez açısından beklenen bir durum olacaktır.

Türkiye'nin, AB ile sanayi sektöründeki uyum çalışmalarına bakıldığında 1999'da aday ülke olarak kabul edildiği Helsinki Zirvesi'nden sonra önem kazandığı görülmektedir. Türkiye'den beklenen AB müktesebatında tüm üye ülkeler için belirlenen küreselleşen dünya ile uyumlu, dışa açık, rekabet gücünü artıran, verimli bir sanayi politikasıdır. Daha düşük vergiler ve sosyal güvenlik ödemeleri ile emek piyasasının esnekliğinin artırılacağı, böylelikle istihdam olanaklarının artacağı savunulmaktadır (Tümerdem, 2007: 95).

2001 krizi dönemi sonrasında bakıldığı zaman, Türkiye'nin istihdam arttırmak ve Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyum sağlamak adına bazı yapısal dönüşümlere başladığı ve bu bağlamda istihdam ve işsizlik sorununun çözümünde izlenecek işgücü politikalarının uygulanabilmesi için adımlar atmıştır.

Avrupa Komisyonu 1999 yılında aday ülkelerle istihdam konusunda işbirliği ve uyumlaştırma sürecini başlatmıştır. Bu sürecin amacı aday ülkeleri belirli kademelerden geçirmek, bu kademeler boyunca politika ve strateji oluşturmalarını sağlamak ve bu süreci izlemektir. Bu işbirliği aynı zamanda istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş konulara ilişkin AB mali yardımlarından yararlanmayı da içermektedir. Bu süreçten geçen her aday ülke için ortak bir çerçeve öngörülmüştür. Güdülen temel amaç, aday ülkelerin adaylık sürecinde istihdam politikasını ve kurumlarını Avrupa

İstihdam Stratejisine uyumlu olarak oluşturması ve geliştirmesidir (Eser&Terzi, 2008: 242).

Bu konu ile ilgili Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine dahil olma çalışmalarının koordinatrlğu için İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak Türkiye İş Kurumu (İşKUR) kurulmuştur. İşKUR 2002 yılı mali programlaması kapsamında Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde etkin istihdam tedbirlerini ve hizmetlerini hazırlamada, geliştirmede ve uygulamada yardımcı olmak amacıyla Aktif İşgücü Programları Projesini uygulamaya başlamıştır. Bu projenin amacı Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun etkin istihdam tedbirleri ile hizmetlerin planlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda teknik yardım sağlayarak kurumun kapasitesini güçlendirmek olarak belirtilmiştir (Eser&Terzi, 2008: 242).

Sekizinci Kalkınma Planının İşKUR'un kurulumundan önce hazırlanmış olması, planda istihdam ile ilgili önceliklerin rakamlara yansımaması ve Avrupa İstihdam Stratejisiyle tam uyumlu bir istihdam programının olmaması Dokuzuncu Kalkınma Planını hem bütün bunları kapsamaması yönünden hem de tezde incelenmek istenen dönemin içinde bulunması nedeniyle son derece önemlidir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013 yılları için istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) erevesinde hazırlanmış ve 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilmiştir (Resmi Gazete. 26215; 1 Temmuz 2006).

Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki önceliklerini belirleyen planda;

- Rekabetçiliğin artırılması,
- İstihdamın artırılması,
- Beşeri sermaye ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi,
- Bölgesel gelişme,
- Kamu hizmetlerinin kalite ve etkinliğinin artırılması önceliklerine

nem verilmiştir (İKV, 2008: 24).

Planda ayrıca istihdamın arttırılabilmesi için işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığın arttırılması, aktif işgücü politikalarının geliştirilmesinin önemi açıkça belirtilmiştir. Bu vurguyla beraber plan dahilinde görülen



istihdam politikaları Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir yapı oluşturmuştur. Planın üzerinde durduğu bir diğer konu da kayıt dışı istihdamı azaltacak önlemlerin geliştirilmesidir. Rekabet gücünün artırılması ekseninde ekonomide kayıt dışılığın azaltılması hedefi açıkça belirtilmiştir.

Kadın istihdamının hem erkek istihdamına hem de Avrupa ortalamasına bakılarak çok düşük olduğu belirtilerek özellikle kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen kadınların, kente göç sonucunda kentsel alandaki işlere göre niteliklerinin yetersiz kalması ve farklı bir ortamın getirdiği sosyal baskılardan dolayı işgücünden çıkmakta olduğu ve ekonomik yaşamın dışında kalarak yoksulluk ve sosyal dışlanma risklerine açık hale geldiği vurgulanmıştır. İşgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınların bu zorluklarını ortadan kaldırılacak tedbirlerin alınmasının sağlanması ve bu kesime yönelik mesleki eğitim imkanları geliştirilerek istihdam edilebilirlikleri arttırılacağı ifade edilmiştir (Resmi Gazete. 26215; 1 Temmuz 2006).

Bir diğer vurgu yapılan nokta da hayat boyu öğrenme ile ilgilidir. Değişen ve gelişen ekonomi ile işgücü piyasasının gerekleri doğrultusunda, kişilerin istihdam becerilerini arttırmaya yönelik yaşam boyu öğrenim stratejisi geliştirileceği belirtilmiştir. İşgücü piyasasına ilişkin bilgi sistemlerinin geliştirilmesi, eğitim ve işgücü piyasasının daha esnek bir yapıya kavuşturulması ve istihdamın ve işgücü verimliliğinin artırılması için, yaşam boyu eğitim stratejisi dikkate alınarak ekonominin talep ettiği alanlarda insan gücünün yetiştirileceği planda yer alan diğer önemli noktalardır (Resmi Gazete. 26215; 1 Temmuz 2006).

2002–2006 yılları arasında etkili bir büyüme süreci yaşayan Türkiye ekonomisi, 2007 yılından itibaren bu başarısını aynı etkide sürdürememiştir. Dünya ekonomisinde yaşanan daralma ve 2008 yılının ikinci yarısında ABD’de başlayan ve dünyayı etkisi altına alan finansal krize bağlı olarak 2007 yılından itibaren ekonomide kısmi bir yavaşlama başlamıştır. Büyüme hızı önceki yıllara göre düşme eğilimine girerek 2007 yılı sonunda 4.7, 2008 yılında 0.7, 2009 yılında -4,8 olarak gerçekleşmiştir. Dünyada görülen kriz, Türkiye’de 2008 yılında ilk etkisini göstermiş daha sonra 2009 yılında büyüme rakamlarında eksi yaratacak şekilde etkisini göstermiştir. 2010 yılında ise ekonomik tekrar toparlanma başlayarak 9.2’lik bir büyüme oranı yakalanmış 2011 yılında ise 8.5’lik bir oranla bu durum kısmen sürdürülebilmıştır (HKD, 2014).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlanması öngörülmüş, daha sonra 2012–2023 yılları için ulusal istihdam stratejisi taslağı oluşturulmuştur. Buna göre Ulusal İstihdam Stratejisinin oluşturulması çalışmalarında, tarım sektöründeki çözülme ile bu sektörden gelen işgücünün tarım dışı sektörlerle kazandırılması konusuna ağırlık verilecektir. İstihdamın artırılmasında önem taşıyan girişimciliğin geliştirilmesi ve teşviki bütüncül bir yaklaşımla ele alınacaktır (Resmi Gazete. 26215; 1 Temmuz 2006).

Ulusal İstihdam Stratejisi, temel olarak iş gücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesini, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısının artırılarak işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanmasını hedeflemektedir. Stratejide 2009 yılında, küresel ekonomide II. Dünya Savaşından bu yana yaşanan en büyük daralmanın gerçekleştiği, küresel krizin en belirgin etkisinin işgücü piyasasında gözlemlendiği, hızla düşen küresel talep, istihdamın da hızla erimesine neden olduğu, yaşanan istihdam kayıplarının yanı sıra işgücüne katılımdaki artış da işsizlik oranlarının hızla yükselmesine yol açtığı belirtilmiştir (UİST, 2012: 1).

Stratejiyle birlikte döneme ilişkin olarak işsizlik oranının 2023 itibarıyla % 5 düzeyine indirilmesi, istihdam oranının %50'ye yükseltilmesi, tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin 0.52 düzeyinden 0.62'ye yükseltilmesi ve tarım dışı sektörlerde %29.1 düzeyinde olan kayıt dışı istihdam oranının, 2023 yılında %15'in altına inmesi ana hedefler olarak belirlenmiştir (Özcüre, 2013: 53).

Stratejinin temeline baktığımız zaman ise dört temel politika göze çarpmaktadır. Bu temel politika eksenleri belirlenirken, makroekonomik politikaların istihdamı teşvik edecek biçimde sürdürülmesi, işgücünün verimliliğinin artırılması, işgücü piyasalarının katılımdan arındırılması, çalışanların istihdam güvencesinin artırılması, istihdama erişimde güçlüklerle karşılaşan özel politika gerektiren grupların işgücüne katılımının desteklenmesini ve bütün bu reformların sosyal koruma şemsiyesi genişleterek yapılması benimsenmiş, güvenceli esneklik anlayışı temel yaklaşım olarak kabul edilmiştir (UİST, 2012: 2).

Stratejiye göre işgücü piyasasının esnekliği ile kastedilen üretim döngüsünde meydana gelen değişiklikler ve dalgalanmalara uyum sağlayabilme, çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsü, işletmelerin rekabet ve verimlilik düzeyi üzerinde önemli

etkisi vurgulanmakta ve istihdam yaratan bir büyüme için işverenlerin ve çalışanların rollerinin esneklik – güvence dengesi temelinde yeniden tanımlanması gerektiği belirtilmektedir (Özcüre, 2013: 53).

Özellikle istihdam yaratan bir büyüme yakalanması konusunda daha önceki politikaların çok faydalı olmadığı konusunda taslak önemli sinyaller vermektedir. Verimlilik ve esneklik kavramlarının daha çok üzerinde durularak ön plana çıkarılması bu döneme kadar uygulanmak istenen istihdam politikalarının başarısız olduğu ya da yeteri kadar başarılı olamadığı fikrini uyandırmaktadır.

Sürdürülebilir ve istihdam yaratan büyüme amacıyla aktif istihdam politikalarına önemin artacağı, çalışanlar hayat boyu öğrenme içinde devamlı olarak kendilerini eğiterek hem işverenine mecbur kalmayacak hem de kendilerine bir güvence sağlayacaktır. Bu noktada Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı istihdam güvencesi elde etmenin yöntemini de işgücünün eğitiminden geçtiğini vurgulamıştır (Özcüre, 2013: 53).

Tezin bundan sonraki sürecinde daha önce de belirtildiği gibi işsizlikle mücadele ve istihdam politikaları üst başlığı altında, sürekli üzerinde durduğumuz aktif istihdam politikalarını ve bu politikaların AB ve Türkiye'deki durumu değerlendirilerek üçüncü bölüme geçilecektir.

## **2.5. İşsizlikle Mücadele Ve İstihdam Politikaları**

İşsizlikle mücadelede en etkin ve bilinen yöntem ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Ekonomide üretim kapasitesi ve yatırımların artması istihdam alanlarını da genişletecek ve buna bağlı olarak işsizlik sorunları azalacaktır. Ancak, ekonomik büyüme emek piyasasının bu önemli sorununu çözmede tek başına yeterli olamaz. Ekonomik büyümenin yanında, işsizliğin türüne göre ve bu sorundan en fazla etkilenen gruplara yönelik bazı istihdam politikalarına da ihtiyaç duyulmaktadır (Gündoğan&Biçerli, 2013: 156).

Devletin emek piyasasına müdahalesi işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, sosyal yardımlar gibi pasif emek piyasası politikaları ile başlamış, işsizlik dünyada çok büyük sorun haline gelmesiyle birlikte Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve AB

ülkeleri başta olmak üzere bu politikaları tamamlayıcı olarak aktif emek piyasası politikalarına başvurulmuştur (Işığışok, 2011: 164).

İşsizlik sorunuyla mücadele ederken izlenen emek piyasası politikaları işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi işsizlere gelir sağlamaya yönelik pasif politikalar ile, iş yaratma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik aktif politikalar olarak ikiye ayrılmaktadır (Gündoğan&Biçerli, 2013: 156).

Aktif İstihdam Politikaları ve Pasif İstihdam Politikaları olmak üzere iki ana başlıkta toplanan mücadele politikalarını, OECD ise yedi kategoride toplanmıştır. OECD'ye göre işsizlere sadece gelir desteği sağlamasına yönelik politikalar, pasif emek piyasası politikaları, emek piyasasındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, meslek becerilerini geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini arttıran politikalar ise aktif emek piyasası politikalarıdır. Buna göre:

- Kamu işe yerleştirme ve aracılık hizmetleri,
- Mesleki Eğitim,
- Gençlere Yönelik Politikalar,
- İstihdam Sübvansiyonu,
- Özürlülere Yönelik Politikalar,
- İşsizlik Sigortası,
- Erken Emeklilik.

Bu kategorilerden ilk beşi aktif, altı ve yedinci kategoriler ise pasif emek piyasası politikaları olarak nitelendirilmektedir (Işığışok, 2011: 165).

#### **a. Pasif İstihdam Politikaları**

İşsizliğin neden olduğu sosyal sorunları onarmaya ve işsizlere asgari düzeyde de olsa bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içeren politikalarlardır. Buna karşılık istihdam hacmini arttırmaya ve yeni istihdam alanları oluşturmaya yönelik önlemler içermemektedir. Pasif istihdam politikaları kısa vadeli ve geçici çözümleri uygulamaya yöneliktir (Korkmaz&Tetik&Avşallı, 2012: 43).

Pasif İstihdam Politikaları kendi içinde ülkelerin farklı uygulamalarını da barındırmaktadır. Ülkemizde uygulanan kıdem tazminatı buna örnek verilebilir. Daha sonraki bölümlerde de görüleceği üzere tezin istihdam ile ilgili kısmında üzerinde daha çok durulacağı ve hibelerin kapsamını oluşturan asıl konu aktif istihdam politikalarıdır. Aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikalarının birbirinden bağımsız olarak ele alınamayacağı düşüncesiyle pasif politikalardan da bahsedilmiş ancak detaylarına inilmemiştir.

### **b. Aktif İstihdam Politikaları**

Aktif emek piyasası politikaları işsizliğin uzun vadeli ve kalıcı çözümüne yönelik uygulamaları içererek, beşeri kaynakların geliştirilmesi, ekonomik büyümenin teşvik edilmesi, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin artırılarak sosyal eşitliğe katkıda bulunulması, emek piyasasında oluşabilecek daralmaların giderilmesi ve emeğin dağılımının sağlanması amacıyla uygulanır (Biçerli, 2004: 46-47).

İşsizlerin iş bulma zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma, emek arz ve talebini kurumsal yapılanmalar sayesinde bir araya getirerek emek piyasasına girişi kolaylaştırma gibi ilkeler üzerine kurulu politikalardır. Pasif istihdam programlarına göre daha etkili bir emek piyasası hedefiyle işsizlikle mücadele etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla iş ve meslek danışmanlığı sunmanın yanında kariyer hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırılması yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitiminin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünüdür (Işığışok, 2011: 176-177).

Aktif emek piyasası politikaları ABD’de yaklaşık 30 yıldan fazla bir süredir; AB’de ise yaklaşık 20 yıldan beri en önemli sosyal politika aracı olarak görülmektedir. 1960’lı yıllarda Avrupa ülkelerinde yaşanan ücret artışları ve işgücü kıtlığı gibi sorunları aşmak için uygulanan aktif programlar, işsizliğin yüksek oranlara ulaştığı 1980’li yıllara kadar önemli bir destek görememiştir (Uşen, 2007: 66).

Özellikle Batı Avrupa Ülkeleri’nde 1980’li yılların başına kadar üretim sektöründe iş kaybını telafi etmeye yönelik pasif istihdam politikaları benimsenmiştir. 1980’li yılların başları ve ortalarına doğru tam anlamıyla işsizlikle mücadele edemediğinden durma noktasına gelmiştir. Bu yıldan itibaren dünya genelinde OECD, AB, IMF, UN ve ILO gibi uluslararası kuruluşların da desteğiyle, özellikle 1994

yılında OECD tarafından yayınlanana İş Stratejisi ve 1997 yılında AB tarafından yayınlanan Avrupa İstihdam Stratejisi ile resmi olarak aktif istihdam politikaları başlatılmıştır (Korkmaz&Tetik&Avşallı, 2012: 42).

Aktif İstihdam Politikaları'nın bir diğer etkisi de sermaye sahibinin yatırım yapmasının önündeki engelleri hafifletmesi üzerinedir. İşgücünün pahalı olmasının yanında yetersiz oluşu yatırımları engelleyen bir faktördür. Girişimci yetersiz işgücünün nitelikli hale getirilmesi için oluşacak maliyeti karşılamak istemez. Teze konu olan hibeler de dahil olmak üzere, bu maliyeti karşılamak için en iyi yollardan biri olan bu politikaların yatırımları arttıracığı, bunun da üretim ve istihdam artışına yol açacağı düşünülmektedir.

Bir başka değinilmesi gereken konu da Marx'ın bahsettiği Yedek Sanayi Ordusu'nun oluşturulmasıdır. Aktif istihdam politikaları ile yetiştirilen ya da kendini geliştiren bireyler, istidamda olanlara her an işlerini kaybetme korkusu yaşatmaktadırlar. Bu korku işverene ücretlerde azaltmaya gitme imkanı tanırken, işçileri daha az ücretle daha çok çalışmaya zorlar.

Bu tehdidin bir başka türü de kadınları istihdama dahil etmektir. Kadınların istihdama dahil edilmesiyle birlikte erkek emeğinin karşısında hemcinslerinin haricinde bir alternatif daha olacaktır. Dünya'da üretimin teknoloji yoğun hale gelmesiyle beraber, kol gücüne dayalı işgücüne hakim olan erkek baskınlığı azalmaya başlamıştır. Artık kadınlarda erkeklerin yapabildiği işleri yapabilmekte hatta çoğu zaman bunu daha az ücretle gerçekleştirmektedirler. Bu işgücü maliyetlerini azaltırken yeni yatırımlar için sermaye birikimine neden olacaktır. Fakat bu noktada emeğin sömürülmemesi için verimlilik ve esneklik konularında güvencelerin sağlanması, işçi haklarının daha etkili yöntemlerle korunması gerektiği düşünülmektedir.

Aktif istihdam politikalarının sınıflandırılması çok farklılık göstermektedir. Mutlak bir sınıflandırılmanın olmaması nedeniyle yazar, akademisyen ve ülkeler tarafından değişkenlik gösterebilmektedir. Bu sebeple geniş bir açıdan bakarak bu politikaları işsizliği önlemeye yönelik ve işsizliği sınırlandırmaya yönelik olarak ikiye ayırmak mümkündür.

İşsizliği önlemeye yönelik aktif emek piyasası politikaları mesleki eğitim programları, istihdam arttırıcı sübvansiyonlar, kendi işini kuracaklara yardımlar,

istihdam danışmanlığı hizmetleri, kamunun yeni istihdam alanları oluşturması olarak 5 bölümden oluşmaktadır (Işığışık, 2011: 180).

### **i. Mesleki Eğitim Programları**

Mesleki eğitim programları yapısal işsizlikle mücadele etmede en etkili program türüdür. Değişen ekonomik ve teknolojik koşullar ve ülkelerin rekabet gücü çok daha fazla nitelikli elamanı gerekli kılmaktadır. İşgücü piyasasında istihdam edilmeyi bekleyen işsizler mevcut vasıfları ve nitelikleri ile iş dünyasında kendilerine yer bulamamaktadırlar. Vasıflarının demode olması ya da yetersiz olması gibi durumlarda mesleki eğitim programları bu açıkları kapatmak için beceri kazandırma ve/veya geliştirme programları uygulamaktadır (Varçın, 2004: 33).

Bu programlar işsiz bireylerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeyini yükseltmede ve yeni beceriler kazandırmada yardımcı olmakta ve istihdam edilebilirliklerini arttırmaktadır. Bu uygulamada işsizlerin ya da halen çalışmakta olanların emek piyasasının ihtiyaç duyduğu iş veya meslek dallarında yetiştirilmesi amacıyla kamu ve özel sektör tarafından beceri kazandırma ve geliştirme kursları açılmaktadır. Teknolojik değişime ayak uyduramadığı için işsiz kalanların belirli bir süre eğitime tabi tutularak emek piyasasında istihdam imkanı olan sektörlere geçmelerine imkan sağlanmaktadır. Diğer taraftan belirtmek gerekir ki, eğitim programlarının doğru planlanmaması istihdamda olan bireylerin işten çıkarılması ve bunlar yerine mesleki eğitim almış bireylerin işe yerleştirilmesi sonucunu da doğurabilmektedir. Bu durumda müdahaleye rağmen işsizlik oranlarında bir değişim yaşanmayabilmektedir (Uşen, 2007: 71-72).

Mesleki eğitim programları verimlilik artışı açısından da son derece önemlidir. Fakat bu noktada biraz önce bahsedilen verimliliği yüksek işçilerin daha düşük verimli işçileri işlerinden etmesi gibi bir risk söz konusudur.

### **ii. İstihdam Arttırıcı Sübvansiyonlar**

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, işsizlikle mücadelede uygulanan önemli bir aktif emek piyasası politikasıdır. Ücret ve istihdam sübvansiyonları, devletin çeşitli mesleki eğitim programları çerçevesinde belirlediği kişileri bazı işletmelerde istihdam edilmesi karşılığında işletmelere çeşitli imkânlar ve kolaylıklar sunduğu (vergi indirimleri, istihdam edilen kişinin maaşının yarısının devlet tarafından karşılanması,

sigorta primlerinde kolaylıklar ve indirimler vb.) bir aktif emek piyasası politikasıdır (Korkmaz&Tetik&Avşallı, 2012: 44).

Emek piyasasında iş bulma şansı çok zayıf olan işsiz gruplarını istihdam edecek işverenlerin işgücü maliyetleri iki yolla düşürülebilir: Birincisi, doğrudan ücret yapısının değiştirilmesi yoludur. İşgücü maliyetleri, işletmelerin ya da işkollarının kârlılığı ve rekabet kabiliyeti ile doğrudan ilgilidir. Dolayısıyla ücret artışlarının verimlilik artışına paralel olarak gerçekleşmesi, performansa dayalı ücret sistemlerinin geliştirilmesi, mikro ve makro düzeyde ücret esnekliğinin sağlanması işgücü maliyetlerinde düşüşe neden olacaktır. Bir diğer yol ise, sosyal güvenlik prim oranlarının ve diğer ücret dışı işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir. Her iki yaklaşımın da amacı, emek talebini arttırmaktır (Uşen, 2007: 72).

### **iii. Kendi İşini Kuracılara Yapılan Yardımlar**

Kendi işini kurma eğiliminde olanlara yardım programları aktif politikalardan bir diğeridir. Adından da anlaşılacağı üzere iş kurma isteğinde olanlara yönelik yapılan bir destek programıdır. Kendi işini kuran ve çağa uyum sağlama çalışmalarında aktif olarak bir şeyler yapma çabasında olan kişiler girişimci olarak adlandırılır (Korkmaz&Tetik&Avşallı, 2012: 45).

Bir tür istihdam sübvansiyonu olan bu programı diğerlerinden ayıran temel fark yapılan yardımların doğrudan ücretli istihdamı ile ilgili olmayıp kendi hesabına çalışanlara yönelik olmasıdır (Işığışık, 2011: 185).

### **iv. İstihdam Danışmanlığı Hizmetleri**

Emek arzının ve talebinin işgücü piyasasında etkin olarak buluşmaması istihdamı etkileyen önemli bir etkidir. Piyasanın iyi organize olamayışı sebebiyle emek arz edenin iş bulamaması emek talep edenin de kendi istekleri doğrultusunda vasıfları karşılayacak kişilerin varlığından haberdar olamaması sebebiyle istihdam gerçekleşmez. Bu arz ve talebi bir araya getirecek aracı kurumların varlığı bu sorunun çözülmesinde son derece önemlidir.

Kamu istihdam kurumları emek arzı ile emek talebi arasında aracılık ederek faaliyetlerinin temel unsurunu oluştururken, yapısal işsizliği önlemek ve uzun süreli işsizler ile diğer iş bulmada zorlanan işsizlerinde iş bulmalarına yardım etmek gibi



görevleri de üstlenmiştir. Bu destek hizmetleri geçici istihdam koşullarına ulaşmak ve yeniden mesleki eğitim programları için bir geçit olmak ile iş arama faaliyetlerine yardımcı olmayı da kapsamaktadır (Işığışık, 2011: 194).

#### v. **Kamunun Yeni İstihdam Alanları Oluşturması**

İş yaratma programları, iş bulmaları çok güç olan işsizlere yönelik olarak geliştirilmiş programlardır. Dolayısıyla katılımcılarının büyük bir kısmını uzun dönemli işsizler oluşturmaktadır. İş yaratma programları, çoğu ülkede gençlerin çalışma hayatı ile ilişki kurmaları ve bir deneyim kazanmaları amacına yönelik, tamamlayıcı bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu tür programlar genellikle, şu iki özelliğiyle dikkat çekicidir: İlki, bu tür programlarda işveren geleneksel olarak, kamu ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlardır. Bir diğer özellik ise, yaratılan işlerin süresi ve niteliğidir. İşler, genellikle geçici ve sosyal faydası olan işlerdir. İşgücü maliyetleri, kamu ve proje sponsorları tarafından karşılanır. Bu tür programlar, normal olarak uzun dönem işsizlik riskiyle karşı karşıya bulunan, dezavantajlı bütün gruplara yönelik olmasına rağmen, gençler ağırlıklı olarak bu gruplar içinde yer alırlar (Uşen, 2007: 76).

Aktif istihdam politikalarını bir diğer bölümünü oluşturan işsizliğin sınırlandırılmasına yönelik politikalar dört ana başlık halinde incelenebilir. Bunlar; Haftalık çalışma süresinin kısaltılması, Esnek çalışmanın yaygınlaştırılması, İşgücü hareketliliğinin artırılması, Erken emeklilik uygulamalarıdır (Işığışık, 2011: 180).

Esnek çalışmanın yaygınlaştırılması hem AB’de hem de Türkiye’de uzun yıllardır bilinen fakat son yıllarda özellikle istihdamsız büyüme sürecinde hem kalkınma planlarında var olan hem de AİS’de üzerinde durulan bir kavramdır. Daha önce de belirtildiği gibi güvenli esneklik kavramının istihdam yaratma yolunda çok önemli bir yer tuttuğu bu nedenle bütün istihdam planlarında yer aldığı gelecekte ülkelerin bu konu üzerinde daha çok duracağı, Türkiye’nin de gelecekte Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı ile bu konuya eğileceği bir gerçektir.

İstihdam politikalarına genel olarak baktıktan sonra şimdi de AB’de ve Türkiye’de nasıl uygulandıklarına bakmak yerinde olacaktır.

### 2.5.1. Avrupa Birliği'nde Aktif Emek Piyasası Politikaları

Avrupa Komisyonu'nun yaptığı çalışmalarda işsizliğe yol açan faktörler 5 ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar; Mesleki eğitime yeteri kadar yatırımın yapılmaması, Ekonomik gelişmenin yeteri kadar istihdam yaratamaması, Ücret-dışı işçilik maliyetlerinin yüksekliği İşgücü piyasası politikalarının yeteri kadar etkin olamaması, Uzun dönemde yapısal işsizliktir (Varçın, 2004: 8).

Bu sorunların zm için aranan üzüm yolları aktif işgücü piyasası politikalarının önem kazanmasına neden olmuş, her soruna ilişkin bir üzüm yolu bulunmasında bu politikalar yol gösterici olmuştur. Örneğin; Mesleki eğitim politikaları tekrar gözden geçirildiğinde daha fazla yatırım yapılması gerçeği ortaya çıkmış, sadece mesleki okullarda genç insanları hedeflemekle kalmayıp aynı zamanda meslek bilgi ve becerisini geliştirmek, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda yeni meslek edinmek isteyenleri de kapsamıştır. Mesleki eğitimin ara eleman ihtiyacını karşılamada da önemli bir araç olarak gösterilmektedir (Varçın, 2004: 8-9).

AB'ye ye ülkelerin aktif istihdam politikalarına göz atmak Türkiye'deki uygulamaların AB'ye uyumu çerçevesinde ne derece paralellik gösterdiğini görmek, hibeler aracılığıyla ülkemizde ve bölgede uygulanan politikaların başarısını değerlendirmede önemli bir referans olacaktır.

ye ülkelerde de bu politikalar çok çeşitlilik göstermekte olup geniş bir tanımla işsizlere yönelik önlemler ve risk gruplarına yönelik önlemler olarak ikiye ayrılmaktadır. İşsizlere Yönelik nlemlerde; Bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri, mesleki yerleştirme programları, özel sektörü teşvik programları, istihdam yaratma programları yer alırken, Risk Gruplarına Yönelik nlemlerde ; Gençlere yönelik programlar, zrllere yönelik programlar, kadınlara yönelik programlar, yabancılara yönelik programlar, yaşlılara yönelik programlar, uzun süreli işsizlere yönelik programlar yer almaktadır (Işığıok, 2011: 181).

Avrupa Birliği'nin ekonomik kalkınma açısından değişim süreçlerini incelerken üzerinde detaylı olarak yer verdiğimiz AB'nin istihdam politikalarındaki tarihsel süreci bu kısımda tekrar ele alınmayacaktır. AB'yi oluşturan ülkelerin fazla oluşu ve bu politikaların uygulanış biçimlerinde ülkeler arasında ortaya çıkan farklılıklar nedeniyle konu genel olarak ele alınmıştır. Bir sonraki başlıkta Türkiye'de uygulanan aktif emek

piyasası politikalarına bakarak AB ile uyumu konusunda kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

### 2.5.2. Türkiye’de Uygulanan Aktif Emek Piyasası Politikaları

Türkiye’de istihdam politikalarının gelişimi incelendiğinde, işsizlikle mücadeleyle yönelik önlemlerin ilk Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren tüm kalkınma planlarında yer aldığı görülmektedir. Genel olarak, kalkınma planları değerlendirildiğinde, planlarda işsizliğin temelde ekonomik büyümeye bağlı olarak azaltılabilecek bir problem olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca, planlarda izlenmesi öngörülen birçok politika muğlak ifadelerle yer almakta, bir planda ısrarla üzerinde durulan önlem ve önerilere bir sonraki planda rastlanmamaktadır. Asıl önemlisi hükümet değişiklikleri nedeniyle hazırlanan plan ve projelere genelde süreklilik kazandırılmamıştır. Türkiye’de son yıllarda AB’ye üyelik sürecinin de etkisiyle ülkemizin aktif istihdam politikalarına yoğun biçimde yöneldiği görülmektedir (Eser&Terzi, 2008: 242).

Türkiye mesleki eğitim alanında aktif işgücü piyasası politikasına 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe konan yönetmelikle başlamıştır. Türkiye’de istihdam ve bu tür politikalardan sorumlu olan İŞKUR, meslek eğitimine yönelik istihdam garantili meslek kursları ve kendi işini kuracaklara yönelik kurslar olmak üzere iki tür program yürütmektedir (Varçın, 2004: 103).

2002 yılında Avrupa Birliği, Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde, aday ülke olan Türkiye’ye İŞKUR’un modernizasyonu ve aktif emek piyasası politikaları için 40 milyon Avro’luk bir kaynak aktarmış, Türk hükümetinin de 10 milyon Avro’luk katkısıyla birlikte Aktif İşgücü Piyasası Programları Projesi başlatılmıştır. Projenin temel amaçları arasında işsizlikten en çok etkilenen grupların istihdam edilebilirliğini arttırmak, iş arayan kişilere bilgilendirme ve danışmanlık hizmeti sunma, iş arayanların becerilerini piyasa ile uyumlaştırmak yer almaktadır (Uşen, 2007: 85).

Türkiye’de uygulanan politikaları sınıflandırıldığında ilk sırada mesleki eğitim yoluyla işgücü yetiştirme kursları gelecek ardından iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ve yatırımları ve istihdamı arttırmaya yönelik teşvikler takip edecektir. İşgücü yetiştirme kursları Milli Eğitim Bakanlığı, İŞKUR, KOSGEB, üniversiteler, vakıflar,

Halk Eğitim Merkezleri, Çıraklık Eğitim Merkezleri, belediyeler, STK'lar gibi çok çeşitli kurumlar tarafından verilebilmektedir. Ancak en büyük rol ve sorumluluk İŞKUR'undur (Işığışok, 2011: 22-224).

Türkiye aktif işgücü piyasası programlarını uygulama konusunda çok fazla deneyime ve kapasiteye sahip değildir. Aktif işgücü politikalarının etkin bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla finansmanı ulusal bütçe ve Dünya Bankası kaynaklarından karşılanan, uygulamasına 1993 yılından başlatılan "İstihdam ve Eğitim Projesi" hayata geçirilmiştir (DPT, 2007: 63-64).

Aktif istihdam piyasası politikalarının Türkiye'de işsizlikle mücadelede kullanılmaya başlanması ve aktif politika programlarının yaygınlaşması 1993 yılı sonrasına rastlamaktadır. Bu süreçte gerek politika yönlendirmeleri gerekse kredi desteği ile Dünya Bankası etkin bir rol oynamıştır. Ülkemizde 1993-2000 yılları arasında uygulanan aktif istihdam programlarının finansmanının büyük bölümü Dünya Bankası kredileri ile sağlanmış, 2003 yılından itibaren bu politikaların finansmanı Avrupa Birliği kaynaklarından karşılanmaya başlanmıştır (Dertli, 2007: 121).

Türkiye'nin AB politikalarına uyumunun sağlanması konusunda 3 araç kullanılmaktadır. Bu araçlar katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporlarıdır. Bu araçlara ön hazırlık olması amacıyla ilk olarak istihdam durum raporu hazırlanarak, Türkiye'de istihdamın mevcut durumu ayrıntılarıyla ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Raporla belirtilen ana sorunlar temelinde Komisyonla birlikte katılım ortaklığı belgesi hazırlanarak gelecek dönemlerde istihdam alanında ülkenin öncelikleri ve bu konuda yapılacak destekler belirlenmiştir. Katılım ortaklığı belgesi, aday ülkenin işgücü piyasalarının AB'ye uyumu konusunda resmi bir taahhüt niteliği taşımaktadır. Ayrıca belgede genel olarak belirlenen öncelikler kapsamında aday ülke tarafından hangi faaliyetlerin yerine getirileceği, finansman ve diğer kaynak ihtiyaçları da ulusal programda detaylandırılmaktadır. Üçüncü aşamayı ise bu taahhütlerin yıllık olarak izlendiği ve aday ülke tarafından hazırlanarak Komisyona sunulan ilerleme raporları oluşturmaktadır (Özen, 2013: 77-78).

Türkiye'de Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir istihdam politikası oluşturma çalışmaları 2003 yılında İŞKUR tarafından İstihdam Durum Raporu'yla ulusal istihdam stratejisi hazırlanması devam etmiş ve işgücü niteliklerinin çağın gereksinimlerine göre geliştirilmesi, tam istihdamın sağlanması, rekabetçiliğin geliştirilmesi, ekonominin

rekabet gücünün geliştirilmesi, verimlilik ve kalite artışının sağlanması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi, piyasadaki düzgün işlerin çoğaltılması ve kayıt dışı ekonominin küçültülmesi gibi amaçlar hedeflenmiştir.

2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Sosyal Politika ve İstihdam bölümünde AİS ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisi oluşturmayı taahhüt etmiştir. Bu kapsamda, AİS'ne dahil olma koordinatörlüğü İŞKUR'a verilmiştir. İŞKUR tarafından biri Avrupa Komisyonu ile birlikte Ortak Değerlendirme Belgesi'nin hazırlanması diğeri Aktif İşgücü Piyasası Projesi olmak üzere iki temel faaliyet öngörülmüştür. Türkiye'nin istihdam konusundaki önceliklerini ve izlenecek politikaları belirleyecek olan Ortak Değerlendirme Belgesi, aday ülkenin AİS doğrultusunda yapması gerekenlerin taahhüt altına alındığı bir belgedir (İSO, 2006: 110).

Aktif İşgücü Piyasası Projesi ise daha önce de bahsettiğimiz İŞKUR'un modernizasyonu ve aktif emek piyasası politikaları için verilmiş olan 40 milyon Avro hibenin AİS ile uyumlu etkin istihdam politikası önlemlerinin ve hizmetlerinin tasarlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda 2003 yılının sonlarında başlatılan projesidir.

Ulusal Programlar, bağlayıcı bir hükmü olmayan bu programlar, Komisyon tarafından hazırlanan her Katılım Ortaklığı Belgesi'ne (KOB) karşılık olarak aday ülkelerin bir Ulusal Program (UP) hazırlaması beklenir. 15-20 sayfalık kısa bir doküman olan KOB'un içerisinde genel ifadeler yer alırken Ulusal Programda KOB'da belirtilen bu kısa ifadelerin detaylandırılması yapılır. Bu sebeple 15-20 sayfalık bir KOB belgesine karşılık 600-700 sayfalık Ulusal Programlar hazırlanır. Ulusal Program'ın, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan tedbir ve süreler ile uyumlu olması esastır. Ancak, Ulusal Program hazırlıklarında sadece Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki önceliklerin değil bazı konularda aday ülkenin önceliklerinin de dikkate alınması doğaldır. Bu döneme kadar 2001, 2003 ve 2008 yıllarında ulusal programlar hazırlanmıştır (ABGSa, 2014).

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program dışında adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğeri bir belge ise "İlerleme Raporu"dur. Komisyon, aday ülkenin müktesebata uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemediği eksiklikleri yıllık bazda ilerleme raporlarıyla değerlendirir.

Komisyon, ilerleme raporlarının oluşturulması safhasında, aday ülke nezdindeki AB Delegasyonu'ndan, sivil toplum kuruluşlarından ve aday ülkenin kamu kurumlarından resmi olarak elde ettiği geri bildirimlerden istifade eder. 1998 yılından itibaren toplamda 16 adet İlerleme Raporu yayınlanmıştır (ABGSb, 2014).

Daha sonraki yıllarda, 28 Kasım 2007 tarihinde yapılan İŞKUR Genel Kurulu'nda kadın istihdamı ile ilgili olarak Ulusal Kadın İstihdamı Politikası'nın geliştirilmesi, istihdam politikasının ana ekseninde, işverenleri kadın ve genç istihdamına özendirmek ile kadınların, gençlerin ve özürülülerin girişimciliğini teşvik edilmesi, var olan istihdamı koruyarak, ilk kez işe girecek kadınların, gençlerin ve özürülülerin çalıştırılması halinde istihdama bağlı yüklerin (vergi, sosyal sigorta primi vb.) hafifletilmesi doğrultusunda hedefler belirlenmiştir (İŞKUR, 2007).

Kayıt Dışı İstihdam ile ilgili olarak sorununun genellikle küçük işletmeler ve kendi hesabına çalışanlar kapsamında ortaya çıktığı, sosyal sigorta ve vergi kayıtlılığı temelinde mikro kredilerin verilmesi, mevzuat, pazarlama, işletme yönetimi, teknoloji kullanımı gibi konularda danışmanlık ve eğitim hizmetleri gibi desteklerin sunulmasının bu tür hizmetlerden yararlanmak isteyenlerin kayıtlı hale gelmelerine katkı sağlayacağı belirtilmiştir (İŞKUR, 2007).

Kurulda ayrıca yaşam boyu öğrenmenin önemine dikkat çekerek yenilikçilik ve yaratıcılığın özendirilmesi, etkin bir mesleki rehberlik ve danışmanlık sistemi geliştirilmesi, yaşam boyu eğitim olanaklarının artırılması ve bilgi teknolojilerine erişimlerinin sağlanmasının önemine değinilmiştir (İŞKUR, 2007).

2009 yılında yapılan 5. Genel Kurulda kadın istihdamı konusunda kadınların istihdamda yer almalarının önündeki önemli engellerden biri olan iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması kapsamında kadınların üzerindeki çocuk, yaşlı ve hasta bakımı sorumlulukları gönüllülük temelinde verilen hizmetlerin yanında kamu kaynakları ile sağlanacak hizmetler yolu ile azaltılmalı, bunun için tüm taraflarla işbirliği yapılması gerektiği belirtilmiştir (İŞKUR, 2009).

Kayıt dışı istihdam konusunda kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınması için, işçi ve işveren üzerindeki vergi ve prim yüklerinin düşürülmesi, işletmeler üzerindeki sosyal yükümlülükler, teşvik edici yönü ağır basan bir yaklaşımla düzenlenmesi, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılmasında OECD ortalaması hedeflenmesi ve takvimli bir program ilan edilmesi kararı alınmıştır (İŞKUR, 2009).

2011 yılında yapılan 6. Genel Kurul'da, Ulusal İstihdam Stratejisinin sosyal tarafların mutabakatıyla tamamlanması ve bir an önce uygulamaya geçirilmesi vurgulanmıştır. Ulusal İstihdam Stratejisi çerçevesinde gençler, kadınlar, özürllüer gibi özel politika gerektiren gruplara yönelik tedbirleri de içeren eylem planları oluşturulmalıdır. Ulusal İstihdam Stratejisi;

- Tam istihdamın hedeflenmesi,
- Sektörel gelişmeler ve ihtiyaçlara uygun politika ve işbirliğinin geliştirilmesi,
- Meslek standartları ve yeterliliklerle uyumlu bir mesleki eğitim sistemi oluşturulması,
- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve işgücünün niteliğinin artırılması,
- Mesleki eğitim istihdam ilişkisinin geliştirilmesi,
- Aktif ve pasif istihdam politikalarının güçlendirilmesi,
- Kadınların ve gençlerin işgücü piyasasına girişinin desteklenmesi,
- Girişimciliğın ve ekonominin rekabet gücünün geliştirilmesi,
- Gelir dağılımının daha adil hale getirilmesi,
- Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması,
- Kayıt dışı ekonominin küçültülmesi, insana yakışır işlerin çoğaltılması,
- Başta özürllüer olmak üzere dezavantajlı grupların aktif istihdam

politikaları ile desteklenmesi unsurlarından oluşması gerektiğii önerilmiştir (İŞKUR, 2011).

Ayrıca, Türkiye ve dünya ekonomisi koşullarına uygun bir Büyüme Stratejisi oluşturulmasını, bu büyüme stratejisinin sanayileşmeyi ve ekonomik büyümeyi daha çok istihdam odaklı hale getirmeye, istihdamı artıracak ve işsizliğı önleyecek politikaları benimsemeye, ileri ve öncü teknolojilere, rekabet gücünü ve yatırım yapma kapasitesini artırmaya ve nitelikli istihdamı geliştirmeye ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya dayalı olmasının gerektiğii önerilen bir diğer husustur (İŞKUR, 2011).

Türkiye sosyal uyum faaliyetleri içerisinde istihdam politikalarını ve emek piyasasını AB standartlarına paralel bir konuma getirmek için çeşitli düzenlemeler yaparak bu düzenlemeleri de Avrupa İstihdam Stratejisi'ne göre belirlemiştir. Bu faaliyetler çerçevesinde Türkiye diğer aday ülkeler gibi mali ve teknik düzeyde bir işbirliği içerisinde bulunacaktır. Bu işbirliği aynı zamanda istihdam politikalarında öncelikli olarak belirlenmiş olan konulara ilişkin AB mali yardımlarından faydalanmayı ve Avrupa Sosyal Fonu da dahil olmak üzere Yapısal Fonlarla ilgili hazırlık çalışmalarını da kapsamaktadır (Tümerdem, 2007: 118).

Görüldüğü gibi Türkiye, oluşturmaya çalıştığı istihdam stratejilerini AİS' ye uyumlu olacak biçimde dizayn etmiş sadece AİS ile sınırlı kalmayarak AB'nin diğer politikalarıyla da uyumlu bir yol çizme gayretinde bulunmuştur. Bu gayret içinde ülkenin kendine has durumu göz önünde bulundurulmaya çalışıldığı belirtilse de tezin üçüncü bölümünde inceleyeceğimiz hibelerin bu duruma ışık tutması beklenmektedir.

## 2.6. Değerlendirme

Hibe incelemelerine geçmeden önce, bahsedilen dönemleri Türkiye açısından bir bütün olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. Böylece proje incelemelerinde daha net bir bakış açısına sahip olunacağı düşünülmektedir.

Avrupa'nın Sanayi Devrimi ile başlayan, toplumsal/sınıfsal çelişkileri arttırarak ve sömürgeciliğin diğer coğrafyaların sağladığı girdilerle beslenen ve dolayısıyla büyümeyi gerçekleştiren sanayi yapısına karşın Türkiye coğrafyası bu tür bir toplumsal dönüşüm sürecine Batı sermayesinin eşitsiz ve bileşik müdahalesi ile eklenmenin hiyerarşik baskısını yaşamaktadır. Türkiye'nin geçirdiği gerek ekonomik gerekse siyasi krizler bu eşitsiz müdahale süreci sonucunda ortaya çıkan çeşitli toplumsal olgulardır. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan 1970'lerin sonlarına kadar geçen tarihsel/toplumsal süreç, ulus-devlet coğrafyası içerisinde kapitalist sermaye birikiminin koşullarının ve elbette ki bu birikimin taşıyıcısı konumunda olan bir "iç-burjuvazi"nin bizzat devlet eliyle yaratılmasını işaret etmektedir.

Bu gelişmeleri takip eden yıllarda dünyada petrol sebebiyle meydana gelen krizler, öncelikle Avrupa'yı, gecikmeli olarak da Türkiye'yi etkilemiştir. Ekonomi politikalarında da kendisini gösteren bu durum, önce Keynesyen politikaların terk



edilmesine, daha sonra Neo-Liberal ekonomi politikalarına geçilmesiyle beraber yeni bir anlayışa geçildiği görülmüştür.

Türkiye, 1970’li yıllara kadar Avrupa’da ortaya çıkan işgücü ihtiyacını karşılayarak bir yandan kendi bünyesinde ortaya çıkacak olan işsizliği azaltırken diğer yandan ülkeye döviz girişini sağlamıştır. Planlı kalkınmaya geçilmesiyle beraber başlayan 5 yıllık kalkınma planlarında öncelikle istihdam artışı sağlanacak sektörlerle ağırlık verilmesi üzerinde durulmuş, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’yla beraber kalkınmanın sadece ekonomik olmadığını ekonomik ve sosyal yapıyı sanayileşmiş toplum yapısına dönüştürmenin de hedefler içinde olduğu belirtilmiştir.

İlginç bir biçimde Rosenstein-Rodan’a atıfla, ani ve planlı sıçrama çabası olan dönemde, planların dış dinamiklere yönelmesiyle dönemselsel olarak sermaye birikiminin gereklilikleri (altyapı, ağır-sanayi, v.b.) ve taşıyıcı konumundaki “iç burjuvazi”nin güçlendirilmesi sağlanmıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye’nin kendine özgü olduğu çerçevesinde Batı merkezli ve modernleşme anlayışına dayalı olan kapitalist ilişkilere has bir kültür de yaratılmıştır.

Eşitsiz ve hiyerarşik (ezen ve ezilen ilişkisi) kapitalist ilişki biçimleri coğrafyaya hızla nüfuz ederken, R. Rodan’ın, emek fazlasının sermaye fazlası olduğu bölgelere göçüyle kalkınabileceğini düşüncesi Türkiye’de kısmen de olsa uygulanmıştır. Zaten az olan sermayenin toplandığı büyük şehirlere büyük göçler olmuş, hatta o dönemde sermayenin yoğun olduğu Avrupa’ya milyonlarca işçi çalışmak için gitmiştir. Sonuçta emeği karşılayan Türkiye, gelişen ise Avrupalı şirketlerin temsilindeki uluslararası sermaye grupları olmuştur.

Türkiye’nin Hirschman’ın önerdiği gibi tek bir sektöre yatırım yaparak ve planlama teşkilatını kurarak gelişmeyi beklediği zamanlar olan 1970’li yıllardan itibaren tekstil sektörüne ağırlık verdiği fakat tekstil öncülüğünde kalkınma sıçrayışı gerçekleştiremediği görülmüştür.

Türkiye’nin tam anlamıyla Nurkse’in kapalı çember kuramında olduğu gibi sıkışık kalan yapısı, düşük eğitim seviyesi, fazla olan genç nüfusu, bu nüfusun daha önceleri yetersiz istihdam olanakları şimdilerde ise verimlilik ve teknoloji gibi sebepler dolayısıyla istihdam edilememesi uzun yıllardan beri var olan bir sorundur. Bu sorunun aşılması için yapılan kalkınma planları ve uyum süreçleri gibi çabalar, son yıllarda

Avrupa Birliği'nin kendi geçirdiği süreçlerden edindiği tecbelerle hazırladığı Avrupa İstihdam Stratejisi gibi stratejilere bağlı kalınarak hazırlandığı görülmüştür.

Lewis'in ikili yapı kuramında belirttiği gibi, Türkiye, özellikle ülkenin büyük bir bölümünü oluşturan tarım sektöründe içe kapalı ve kendi kendine yeten bir mantığa sahiptir. Gelişme düzeyine göre tarımdan sanayiye oradan da hizmetler sektörüne geçmesi beklenen süreçte Türkiye, tarımdan kopuşu tam anlamıyla gerçekleşmeden bugün dünya da hakim olan hizmetler sektörünün gelişmesine ayak uydurmak durumunda kalmaktadır. Bu ayak uydurma sürecinde sanayi sektöründen kopuş da sabit kalmıştır.

1980 ncesinde önemli istihdam olanakları yakalayan Türkiye daha sonra istihdam ile büyüme arasındaki ilişkiyi yavaşca kaybetmeye başlamıştır. İstihdam yaratamadığı için işsizlikle mücadele konusunda zayıf kalmış özellikle son yıllarda dünyada da görülen istihdamsız büyüme ile birlikte ekonomik büyümenin istihdamı her zaman sağlamadığı gerçeğiyle yüzleşmiştir.

İstihdam sorununu aşmak için Beş Yıllık Kalkınma Döneminden itibaren işsizlikle mücadele konusuna eğilmiş olan Türkiye'nin, Avrupa Birliği ile aktif istihdam politikaları yolunun 2003 yılında keşiştiği zamandan sonra, istihdam stratejisi Sekizinci Kalkınma Planı'ndan başlayarak Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda daha net olarak Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun olarak yapılandırıldığı görülmüştür.

## BÖLÜM III

### 3. TÜRKİYE-AB MALİ YARDIM İLİŞKİLERİ VE HİBELER KAPSAMINDA TR-83 BÖLGESİNİN ANALİZİ

İlk bölümde yapılan ekonomik kalkınma bağlamında temel üretim ve istihdam analizi sonrasında ikinci bölümde Türkiye'nin AB'ye entegrasyonu sürecinde üretim ve istihdam tartışmaları altında gerek AB'nin gerekse Türkiye'nin ekonomik gelişme açısından üretim ve daha çok istihdam politikalarının oluşum süreçleri ve Türkiye'nin AB'ye ve onun politikalarına eklenme çabaları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çabalar içerisinde ön plana çıkan istihdam politikası araçlarından biri olan aktif istihdam politikalarına yer verilerek Türkiye'nin bu politikaları daha çok AB'nin yardımıyla uyguladığı 2003 yılı sonrasında AB ile bu noktada özellikle mali yardımlar yönünden daha sıkı ilişkileri olduğu, açıkça görülmektedir.

Üçüncü bölümde Türkiye'nin AB ile mali yardım ilişkileri ele alınarak bir anlamda tarihsel sürece de değinildikten sonra bu mali yardımların verilmiş biçimlerinden biri olan hibeleri inceleyip, TR 83 bölgesini oluşturan NUTS sınıflandırmasına baktıktan sonra bölge ve bölgeyi oluşturan iller beraber incelenip bir değerlendirme yapılacaktır. Son olarak sonuç kısmıyla beraber tezin sonlandırılması hedeflenmektedir.

#### 3.1. Avrupa Birliği - Türkiye Mali Yardım İlişkileri

Avrupa Birliği mali yardımlarının geçmişi, Topluluğun kurucu antlaşmalarına kadar uzanmaktadır. 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma' da kömür ve çelik ürünlerindeki yatırımlara ilişkin olarak mali yardım konusuna ayrı bir başlık ayrılmıştır. Buna göre Komisyon, Topluluk içi girişimlere hibe yardımlar sağlayarak yatırım programlarının yürütülmesine yardımcı olabilecektir. 25 Mart 1957'de imzalanan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma'da, konseyin belirlediği koşullar altında, araştırma veya yatırımın finansmanına yönelik kredi sağlanabileceği belirtilmiştir. Aynı tarihte imzalanarak yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmada da mali yardım konularına değinilmiştir (Karabacak, 2004: 69).

Aslında tarihsel sürece bakıldığı zaman daha önce de belirtildiği gibi Marshall yardımlarının verildiği 1948-1952 yılları arasında, AB'nin mali yardımları ABD'den öğrendiğini ya da geliştirdiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Bugün de AB'nin verdiği yardımlar Türkiye açısından bakıldığında plan çerçevesinde yapılan yardımların biçimsel izlerini taşımaktadır.

Planın geneline bakıldığı zaman verilen yardımların şekli AB'nin günümüzde verdiği hibelerle aynı temellere dayandığı açıkça görülmektedir. Plana göre yapılan direkt ve endirekt yardımlar kendi içlerinde de ayrılarak hibe ve kredi yoluyla ya da şarta bağlı şekilde verilmiştir. O dönemde verilen hibe şeklindeki yardımlar belirli bir ajansın istekleri doğrultusunda verilirken direkt olmayan yardımlar bu imkandan faydalanmak istediklerinde, peşin para ile satın alacakları Avrupa malları yerine, doğrudan doğruya Amerikan malı satın almayı tercih etmek durumunda kalmışlardır. Günümüzde de AB uyguladığı hibe ve desteklerin alımları için menşe şahadetnamesi şartını koymaktadır. Böylece aktarılan kaynakların AB içerisinde kalmasını sağlamaya çalışmaktadır.

1 Aralık 1964'de tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında bir ortaklık ilişkisi kurulmuştur. Bu bakımdan, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe giriş yılı, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki mali işbirliğinin başlangıç tarihi olarak kabul edilebilir. Ankara Anlaşması'nın başlangıç bölümünde, Türk ekonomisinin kalkınmasının ortaya koyduğu özel sorunlara ve belli bir sürede Türkiye'ye ekonomik yardım yapılması gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Karabacak, 2004: 91).

İnsan hakları ve pazar ekonomisi konusunda ortak değerleri paylaşan ülkelerden oluşan 28 üyeli AB, gerek bu ülkelerin iç ekonomik ve sosyal gelişmelerine destek olmak gerekse ülkelerarası gelişmişlik düzeyini dengelemek amacıyla hibe ya da kredi şeklindeki çeşitli mali araçlar halinde önemli miktarlarda kaynak harcarken aynı zamanda gerekli gördüğü hallerde üçüncü ülkelere de mali yardımlarda bulunmaktadır (ABGSb, 2011).

Bunların yanı sıra, AB'ye üye olmak için başvuran ve resmi olarak adaylığı tanınmış ülkelere de özel mali destekler verilmektedir. 1999 yılı Helsinki Zirvesinde adaylık statüsü kazanan Türkiye ile birlikte mevcut dört aday ülke (Türkiye, Hırvatistan, Makedonya, Karadağ), katılım öncesi yardım adı verilen artırılmış bir mali yardımdan faydalanmıştır. Ayrıca henüz adaylık statüsü kazanmamış olup Avrupa'da yer alan ve

adaylığı çok kısa vadede muhtemel görülen dört potansiyel aday ülke de (Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan ve Kosova) paralel bir mali yardım kapsamına girmektedir. Söz konusu yardımlar, ülkelere AB üyeliği süreci kapsamında AB müktesebatına uyum ve uygulama yönünde ülke tarafından alınması gereken siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirler için mali kaynak sunmaktadır (ABGSb, 2011).

Avrupa Birliği ile mali işbirliği, aday ülkelerle Topluluk ilişkilerinin temel dinamiklerindedir. Bu çerçevede Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen ve Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı'nda taahhüt edilen önceliklerinin hayata geçirilmesine yönelik olarak Topluluk mali yardımlarından faydalanabilmektedir. Ayrıca Birlik, Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla yatırımlar için bankacılık işlemleri çerçevesinde Türkiye'ye de uzun vadeli finansman imkanı sağlayarak Avrupa Birliği'nin amaçlarına hizmet etmektedir (Karabacak, 2004: 70).

Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliği sürecini, "Gümrük Birliği Öncesi Dönem", "Gümrük Birliği Dönemi", "Adaylık Dönemi", ve "2007-2013 Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı(IPA) Dönemi" alt başlıkları altında incelemek mümkündür. Bu bölümlerden IPA hibelerin dayandığı dönemi oluşturduğu için ayrı bir bölüm altında incelenecektir (DTM, 2007: 421)

#### **a. Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964- 1995)**

1963 tarihli Türkiye-AT Ortaklık Anlaşmasından 1995 yılına kadar geçen süre Türkiye'nin mali yardımlardan mali protokoller aracılığıyla ağırlıklı olarak kredi ve hibelerden yararlandığı ve bu kapsamda üçüncü ülke olarak görüldüğü bir dönemdir. Gümrük Birliği öncesi dönemde AB'den 78 milyon Avro hibe ve 927 milyon Avro faizsiz ya da düşük faizli kredi olmak üzere toplamda 1.05 milyar Avro mali yardım almıştır. (DTM, 2007: 421).

Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişmesini teşvik etmek amacıyla 1964-1982 yılları arasında üç ayrı mali protokol ve bir tamamlayıcı protokol imzalanmıştır. 1980 yılında Türkiye'deki güç şartlara da bağlı olarak hibe şeklinde enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde uygulanacak toplam 11 proje için Özel Yardım Paketi hazırlamıştır. Gümrük Birliği öncesi dönemde AB'den 78 milyon Avro hibe ve 927 milyon Avro faizsiz ya da düşük faizli kredi olmak üzere toplamda 1.05 milyar Avro mali yardım almıştır (DTM, 2007: 421).

### **b. Gümrük Birliği Dönemi (1996- 1999)**

Bu dönemde Türkiye'ye AB bütçe kaynaklarından ve topluluğun Akdeniz ülkelerine yönelik programlarından kredi ve hibe yardımları yapılması öngörülmüştür. Bunların dışında, 1999 yılında yaşanan Marmara depremi sonrasında AB tarafından Türkiye'ye yardımlar yapılmıştır. Avrupa Komisyonu, Gümrük Birliği'nin getireceği yeni rekabet ortamına Türk sanayi sektörüne ulaşım, iletişim ve enerji gibi konularda altyapılarının iyileştirilmesi ve ekonomiler arasındaki farkın azaltılabilmesi amacıyla tek taraflı deklarasyon ile bir mali yardım paketi yayınlamıştır (DTM, 2007: 423).

1995 yılının ilk yarısında mali işbirliğine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler belirlenerek, bu kapsamda şu öncelikler belirlenmiştir;

- 1996 yılından başlayacak beş yıllık dönem zarfında önemli miktarda bütçe kaynakları,
- Çevre, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon alanlarındaki altyapı projelerinin finansmanı için 1992–1996 yıllarını kapsayan YAP fonlarından yararlanma imkanı (Türkiye'nin projelerinin kabul görmesine bağlı olarak 300 -400 milyon ECU),
- 1996 yılından başlayarak beş yıllık dönem için Türk ekonomisinin Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girişini müteakip, rekabet edebilirliğini artırmaya yönelik ilave AYB kredileri,
- Topluluğun 1996 yılı başından itibaren bütün Akdeniz ülkelerine sağlayacağı finansman kolaylıkları,
- Türkiye'nin talebi ve özel ihtiyaç halinde, Topluluk tarafından uluslar arası finans kuruluşları ile koordinasyon halinde ve mevcut finansman olanaklarının ışığında, IMF onaylı programların yürütülmesi için ilave olarak olağanüstü ve orta vadeli makro ekonomik yardım verilmesi olasılığı (DTM, 2007: 423).

Avrupa Akdeniz Programlarından sağlanan mali yardımlara baktığımızda 1992 – 1996 arasında Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası kapsamında AYB kredilerinden desteklenecek 339,5 milyon Euro tutarında proje onaylanarak uygulamasına başlanmıştır. 1996 – 1999 döneminde MEDA I kapsamında Türkiye'ye taahhüt edilen toplam miktar 55 proje için 376 milyon Euro'dur. Bu kapsamda ülkemize oldukça

zaman alıcı ve güç koşullarla yıllık ortalama 90 milyon Euro civarında hibe nitelikli yardım sağlanabilmiştir. 1997 – 1999 döneminde Avrupa – Akdeniz Ortaklığı çerçevesinde Türkiye'nin AYB kredilerinden yararlanması mümkün olmuştur. Bu çerçevede, 5 proje için toplam 205 milyon Euro tutarında proje onaylanmıştır (Karabacak, 2004: 95).

Deprem yardımlarına baktığımız zaman Ağustos 1999'daki Marmara Depremi'nden sonra 30 milyon Euro tutarında özel bir bütçe acil durum ve rehabilitasyon faaliyetleri için hibe olarak tahsis edilmiştir. Deprem sonrası rehabilitasyon faaliyetlerini desteklemek üzere 1 milyon Euro tutarında istisnai bir hibe yardım sağlanmıştır. Deprem bölgelerindeki öncelikli yeniden yapılanma çalışmalarını desteklemek üzere Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden İmar Yardım kapsamında AYB'den 600 milyon Euro tutarında kredi sağlanmıştır. Kredinin 450 milyon Avro tutarındaki kısmı projeler için, 150 milyon Avro tutarındaki kısmı KOBİ desteği için tahsis edilmiştir. Ayrıca, İnsani Yardım kapsamında 4 milyon Avro ve Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon Programı kapsamında da 20 milyon Avro hibe niteliğinde yardım sağlanmıştır (Karabacak, 2004: 95).

Bu dönemde Gümrük Birliği'nin Türk ekonomisi üzerindeki olası olumsuz etkilerini önlemek üzere çıkarılan mali işbirliğine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yetersiz olmakla eleştirilirken, taahhüt edilen yardımların da bazı ülkeler tarafından veto edilip engellenmesi sonucu bu dönemde Türkiye'ye taahhüt edilen 375 milyon ECU yardım alınamamıştır.

### **c. Adaylık Dönemi (1999 -2006)**

10–11 Aralık 1999 tarihindeki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin tam üyeliğe adaylığının kabul edilmesiyle mali yardımların içerikleri ve miktarlarında önemli değişiklikler olmuştur. Bu yardımlar esas olarak, Türkiye'nin adaylık sürecinde tam üyeliğe hazırlanmasını kolaylaştırmaya yönelik eylemlerde kullanılmak üzere planlanmış ve uygulanmasında Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program'da belirlenen konulara öncelik verilmiştir.

2000 – 2006 dönemi için PHARE, ISPA ve SAPARD programlarından yararlanması beklenirken, AB program bütçelerinin kesinleştiğini ve Türkiye'nin dahil edilemeyeceğini belirtmiştir. Böylece Türkiye için MEDA programına ilave yapılarak

ek kaynak oluşturulacağını belirtmiştir. Söz konusu fonlar kurumsal yapılanma (%30), AB müktesebatına uyum (%35) ile ekonomik ve sosyal uyumun (%35) temini için kullanılmıştır. Fonlar Türkiye’yi Topluluk programlarına katılım için hazırlamayı ve Katılım Öncesi Stratejiyi güçlendirmeyi amaçlamıştır.

**Tablo 4 : 2002–2006 Döneminde Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları (milyon avro)**

<b>2002–2006 Döneminde Türkiye Tarafından Kullanılan AB Mali Yardımları (milyon avro)</b>						
<b>Yıl</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOPLAM</b>
<b>Bütçe</b>	126	144	250	300	500	1.320
<b>Proje Adedi</b>	18	28	38	35	45	164

**Kaynak:** ABGSa, 2011

Tabloda, 2002 yılından 2006 yılına kadar Türkiye’nin almış olduğu mali yardımlar görülmektedir. Her geçen yıl artan proje adedi ve bütçeyle beraber AB tarafından 2006 yılı sonunda toplamda 164 proje ve 1.320 milyon avro tutarında mali yardım sağlanmıştır.

Türkiye adaylık statüsünü aldıktan sonra 2002 yılından itibaren MEDA kapsamı dışında bırakılmıştır. Avrupa Birliği bu süreçte mali yardımların ülke içinde etkin ve etkili şekilde kullanılması ve denetlenmesi için Türkiye’den bir Merkezi Olmayan Uygulama Sisteminin kurulmasını talep etmiştir. 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulan sistemin temel aktörleri; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi olarak belirlenmiştir. Ekim 2005 tarihinde Avrupa Birliği ile katılım müzakerelerine başlayan Türkiye, bu adımla mali yardımların ve reformların nitelik ve niceliklerinin de değişmesine neden olmuştur.

### **3.2. Hibe**

Sözlükte anlamı “bağış” olan hibe, geri ödemeksizin verilen karşılıksız para ya da fon anlamını taşımaktadır. Hibeler çok çeşitli alanlarda ve çok çeşitli kuruluşlarca verilebilir. Tezin kapsamı gereği burada bahsedilen hibe, Avrupa Birliği tarafından



Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecindeki reformlarını ve bu yönde yapılan her türlü çalışmayı destekleyici şekilde uygulamaya koyduğu yollardan birisi olarak ele alınacaktır.

Avrupa Birliği - Türkiye Mali İşbirliği kapsamında, bölgesel kalkınma programlarında belirtilen öncelik alanlarında ve AB'ye uyum sürecine göre belirlenen konular üzerinden hibe programı uygulaması ile projeler desteklenmektedir. Konusu önceden belirlenmiş olan ve bu konuların önceliklerine uyum sağladığı düşünülen projelenmiş fikirler seçilerek, belirlenen miktarlarda geri ödemeksizin hibe şeklinde kaynak aktarılır.

IPA kapsamında, ülkemizde ticaret ve sanayi odaları, meslek odaları, dernekler, vakıflar, üniversiteler, kooperatifler, sendikalar ve benzeri sivil toplum kuruluşlarının geliştirdikleri projelere "Hibe Programı" adı verilen bir yöntemle finansman sağlanmaktadır (ABGS, 2013). Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak çalışan Merkezi Finans İhale Birimi de duyuru yapılması, başvuruların kabulü, projelerin değerlendirilmesi ve koordinasyonunu sağlamaktadır.

Tezin bu bölümünde IPA'yı detaylandırmak yoluyla bileşenlerinden biri olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi bileşenini ve ona dayanan İnsan Kaynakları Geliştirilmesi Operasyonel Programının üzerinde durulacaktır.

### **3.2.1. IPA (Instrument For Pre-Accession Assistance)**

IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) , Avrupa Birliği'nin 2007 – 2013 yılları arasında aday ve potansiyel aday ülkelere sağladığı bütün katılım öncesi mali yardımları tek bir isim altında topladığı programın adıdır.

Açılımı Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı olan IPA'nın amacı, aday ülkeleri ( Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya) ve potansiyel aday ülkeleri (Bosna Hersek, Arnavutluk, Sırbistan, Karadağ ve Kosova) üyelik sonrası yapısal ve uyum fonlarının programlaması, yönetimi ve uygulamasına hazırlamaktır.

PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardım Programları'nı tek bir çatı altında toplayan IPA'nın bütçesi 11.5 milyar iken söz konusu dönem içerisinde Türkiye'ye tahsis edilen miktar 1.602 milyar avrodur. (DTM, 2007:431-432).

IPA'nın 5 bileşeni bulunmaktadır. Bunlar;

- Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi,
- Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği,
- Bölgesel Kalkınma,
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi,
- Kırsal Kalkınmadır (Tosunoğlu, 2009: 102).

#### **a. Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi**

Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri'ne ve AB müktesebatına uyum sağlanmasına yönelik faaliyetleri, proje bazlı olarak topluluğa uyum sağlamasını ve bu yolla kurumsal kapasitesinin artırılması amaçlanmaktadır. 2007-2009 yılları arasında yaklaşık 750 milyon avro ile bileşenler arasındaki en yüksek miktara sahip olan bu bileşen ile beraber Türkiye'deki mevzuatın toplulukta mevzuata hızlı bir biçimde uyumu beklenmektedir. Program, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından koordine edilecektir (İKG, 2011).

#### **b. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği**

AB'nin komşu ülkeleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, sınır bölgelerinde istikrarlı ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, çevre, halk sağlığı ve organize suç örgütlerine karşı mücadele konularında iş birliği yapılması, etkin ve güvenli sınırlar oluşturulması hedeflenmektedir. Bu bileşen için 25 milyon avro ayrılmış ve koordinasyonu ABGS tarafından yapılacak olup, operasyonel programın sorumluluğu ise Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir (DTM, 2007: 433 & İKG, 2011).

#### **c. Bölgesel Kalkınma**

Sadece aday ülkelerin faydalanabileceği bu bileşenin amacı, aday ülkelerin fonları kullanmaya hazır hale getirmek, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını gidermek, ulaştırma, enerji ve çevre alanlarında AB ve ulusal önceliklerle uyum projelerinin geliştirilmesini teşvik etmektedir. Programın koordinatörlüğü DPT tarafından sağlanacaktır (Tosunoğlu, 2009: 103 & DTM, 2007: 433).

#### d. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

Aday ülkeleri Avrupa İstihdam Stratejisi ve Lizbon Stratejisi çerçevelerinde Avrupa Sosyal Fonuna hazırlamaktır. Birliğin istihdam, kadın erkek eşitliği ve eğitim alanındaki ilkeleri gözetilmesi öngörülen bileşen DPT koordinatörlüğünde olup operasyonel program Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sorumluluğunda yürütülmektedir (DTM, 2007: 433 & İKG, 2011).

#### e. Kırsal Kalkınma

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı sorumluluğunda yürütülen programın amacı, AB ortak tarım politikası ile ilgili müktesebatın uygulanmasına ve aday ülkelerde tarım sektörü ile kırsal alanların sürdürülebilir gelişimi için öncelikli sorunların çözümüne katkıda bulunmak olarak tanımlanmıştır.

IPA adındaki bu yeni yaklaşımın Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi ve Kırsal Kalkınma bileşenlerinin alt başlıklarında KOBİ altyapısı ve istihdamın öneminin artacağı öngörülmektedir. Bütün bu yardımların koordinatörlüğü ABGS ve DPT aracılığıyla yürütülecektir (DTM, 2007: 433).

**Tablo 5 : 2007-2011 Yıllarına İlişkin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Çok Yıllı Gösterge**

<b>2007-2011 Yıllarına İlişkin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Mali Çerçeve (milyon avro)</b>						
<b>Ülke</b>	<b>Bileşen</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>TÜRKİYE</b>	Geçiş Yardımı ve Kurumsal	252.2	250.2	233.2	211.3	230.6
	Sınırötesi İşbirliği	6.6	8.8	9.4	9.6	9.8
	Bölgesel Kalkınma	167.5	173.8	182.7	238.1	291.4
	İnsan Kaynakları Gelişimi	50.2	52.9	55.6	63.4	77.6
	Kırsal Kalkınma	20.7	53.0	85.5	131.3	172.5
	<b>Toplam</b>	<b>497.2</b>	<b>538.7</b>	<b>566.4</b>	<b>653.7</b>	<b>781.9</b>

**Kaynak:** Bumko, 2011 & Öztürk, 2009: 19

Tablo 5’de IPA’nın yıllar itibariyle hangi bileşene ne kadar fon aktarıldığı görülmektedir. Tabloda görüldüğü gibi bazı bileşenler yıllar içinde azalmış, bazıları giderek yüksek oranlarda artmış, bazıları ise daha az oranlarda artış göstermiştir. 2012 yılında bütün bileşenler toplamı 900 milyon avro, 2013 yılında ise bu rakam 936 milyon avro olacaktır (ABGSc, 2011).

Birliğin sosyal yardımlar ve ücret farklarının azaltılması politikasına baktığımızda iki bileşen göze çarpmaktadır. Bunlardan biri olan Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma için 2007 rakamları ile 252.2 milyon Avro fon ayrılırken, içine istihdamı da kapsayan diğer bileşen İnsan Kaynakları Gelişimi ’ne de aynı yılın rakamlarına göre 50,2 milyon Avro fon ayrılmıştır. Aynı dönemde altyapı yatırımlarını içine alan Bölgesel Kalkınma için ise 167,5 milyon Avro fon ayrılmıştır. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bunu takip eden 3 yılda toplam 750 milyon Avro fonla bu dönemdeki en yüksek yardım kalemini oluşturmuştur.

Altyapısı güçlenmeden istihdama, sosyal yardımlara ve birliğe uyuma bu kadar fon ayrılması iş gücü maliyetlerini arttırırken altyapı eksikliği sayesinde hem pahalı hem de yeteri kadar kaliteli olmayan ürünler ortaya çıkaracaktır. Bu da Türkiye için ithalatı arttırıp ihracatı düşürürken büyük bir cari açık yaratacak, aynı zamanda pazar olarak Avrupa’ya değil başka ülkelere yönelmesini sağlayacaktır. Avrupa açısından ise kısa vadede girilmesi kolay, uzun vadede ise karı uzun süre maksimize edemeyeceği büyük bir pazar oluşacaktır.

Diğer yandan Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşenine yüksek miktarda fon ayrılmaması, verilmek istenen hibe ve yardımların hem birliğe uyum için hem de politikaların uygulanması için istenilen seviyede etkin olmaması olarak sonuçlanacaktır. Rakamlara bakarak söyleyebiliriz ki Avrupa Birliği bu noktada izlediği politika hibeleri, kredileri ve destekleri uygulayan kurumların modernizasyonu ve kurumsal kapasitelerinin artırılması ve AİS’ye uygun olarak hazırlanmış Türkiye’nin istihdam politikalarına destek olacak şekilde kredi sağlamak olmuştur. Bunu yaparken de Türkiye’nin altyapı yetersizliğinin de farkına vararak yüksek miktarlarda altyapı yatırımlarını fonlamıştır.

2011 yılı rakamlarına bakıldığında Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni 230,6 milyon Avro, İnsan Kaynakları Gelişimi 77,6 milyon Avro fonlanmış, Bölgesel Kalkınma bileşeni ise 291,4 milyon Avro ile bileşenler arasında ki en büyük

kalemi oluşturmuştur. Bu tabloya göre birlik, Türkiye'nin altyapı yatırımlarını daha fazla fonlamak istediği görünmektedir. Bu yardım kaleminin bu şekilde seyretmesi halinde bir yandan sosyal ve uyum yardımlarına aktarılan miktar ile beraber Türkiye uzun vadede altyapı bakımından da zenginleşirken, Avrupa hatta Dünya pazarı için kaliteli olarak üretim yapan bir yapıya kavuşabilecektir. Diğer yandan ürünlerin maliyetlerini düşürmek adına ücretleri düşürmek için yollar aramaya başlaması başka bir senaryoyu oluşturmaktadır. Bu noktada ücretleri düşük tutmak isterken bir yanda da emek kalitesini düşürmemek hatta daha da arttırmak için İnsan Kaynakları Gelişimi kalemini kullanacaktır. Bu kalem emeğin modernizasyonu ya da şartlara uygun hale gelebilmesi için katlanılması gereken maliyeti üreticiden almaktadır.

İnsan Kaynaklarının Gelişimi kaleminin etkili kullanımı için Türkiye'ye sağlanan bir doküman olan İnsan Kaynakları Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKG OP), IPA fonlarını kullanarak Türkiye'nin istihdam, mesleki eğitim ve öğretim ile sosyal içerme konularında karşılaştığı sorunları gidermeyi amaçlamaktadır. Program yedi yıllık bir süre için geçerli olmakla birlikte, mali bölümü üç yıllık bir süre (2007-2009) için hazırlanmıştır. (İKV, 2008: 58). Öncelik olarak kişi başına milli gelirleri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan 12 Düzey II bölgelerinde ( 43 ilde) kullanılmıştır.

Programın temel amacı, daha fazla ve daha iyi iş olanakları ve daha geniş bir sosyal uyum ile sürdürülebilir ekonomik büyüme yeteneğine sahip bilgi temelli ekonomiye geçişi desteklemektir. Programda istihdam, eğitim ve sosyal içerme olarak 4 temel müdahale alanı belirlenmiştir. Bu müdahale alanları;

- Özellikle kadınların işgücüne katılımlarını arttırarak daha fazla kişiyi istihdama çekmek ve istihdamda tutmak, ayrıca gençler arasındaki işsizlik oranını azaltmak,
- Eğitim kalitesinin arttırılması, eğitim ve iş piyasası arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi ve başta kız çocukları olmak üzere her düzeyde okullaşma oranlarının yükseltilmesi suretiyle insan kaynağına yapılan yatırımları arttırmak,
- Çalışanlar, işletmeler ve girişimcilerin hayat boyu öğrenme ilkesiyle yeni iş ortamlarına uyumunu arttırmak, işletmelerin ve çalışanların insan kaynağına yatırım yapmasına teşvik etmek,

- Özel itina gösterilmesi gereken kişilerin işgücü piyasasına dahil olmalarının sürekli hale getirilmesi ve iş gücü piyasasındaki engelleri ortadan kaldırmak amacıyla gereken imkanları sağlayarak içermeci bir işgücü piyasasını teşvik etmektir (İKV, 2008: 59).

Türkiye’de işgücü piyasasının en belirgin iki özelliği; kadın nüfusun işgücüne katılım oranının düşük olması ve büyüme oranlarına karşın ekonominin sınırlı iş yaratma kapasitesidir. Ekonomide ve istihdamda gerçekleşen tarımsal çözülme de iş gücü piyasasının diğer bir sorunudur (İKV, 2008: 59).

Programın öncelik eksenleri ve tedbirlerine baktığımız zaman istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme, sosyal içerme ve teknik yardım olarak 5 öncelik görülmektedir. Bu önceliklere bakarak gerek AİS ile gerekse Türkiye’nin istihdam politikaları ile uyumuna bakmak açısından yararlı olacaktır.

#### **a. İstihdam**

Özellikle kadınların işgücüne katılımlarını arttırarak ve başta gençler için olmak üzere işsizlik oranlarını azaltarak daha çok insanın istihdama çekilmesi ve istihdamda kalmalarının sağlanması hedeflenmektedir. Bu öncelik altında 4 tedbir bulunmaktadır. Bunlar;

- Daha önce tarımda çalışmakta olanlar dahil olmak üzere, kadınların işgücüne katılımlarının teşvik edilmesi ve kadın istihdamının arttırılması
- Gençlerin istihdamının arttırılması,
- Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi,
- Kamu istihdam hizmetlerinin kalitesinin arttırılmasıdır (İKV, 2008: 59).

İşgücüne dahil olmayan kadınlar, işsiz kadın ve gençler, işgücünden kopanlar, kayıt dışı çalışanları hedef alan ilk öncelik için program döneminde 23.078.000 Avro’su AB fonu olmak üzere toplam 27.150.589 Avro konuyla ilgili uygun faaliyetlerde uygulanması için tahsis edilmiştir.

Buna gerekçe olarak; Kadınların istihdama katılımlarının önündeki en önemli engellerden biri istihdam edilebilirliklerini arttıracak beceri ve mesleki yeterliliklerinin eksik oluşudur. Bunun yanı sıra, çocuk ve yaşlı bakımını kadının sorumluluğu olarak gören mevcut toplumsal cinsiyetçi iş bölümü, ataerkil aile yapısı ve özellikle ülkenin görece yoksul bölgelerinde görülen kadına karşı ayrımcılık, kadınların eğitimi,

istihdamı ve toplumsal ve ekonomik yaşama katılımı önündeki temel engelleri oluşturmak ileri sürülmüştür (İKV, 2008: 60)

Gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun teşvik edilmesi için hedef grubu yeni üniversite ya da ortaöğretim mezunu, eğitim düzeyi düşük işsiz gençler ile okulu erken terk edenler, halen eğitimine devam edenler ve eğitim düzeyi düşük işsiz kadınlar olarak belirlenmiştir.

Buna gerekçe olarak; Özellikle 15-24 yaş grubunda işsizlik oranlarının yüksek oluşu Türkiye genelinde ve büyüme merkezlerinde önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Gençler, eğitim sistemi ve işgücü piyasasının ihtiyaçları arasındaki bağlantının zayıf olması, kişilerin nitelikleri ile işgücü piyasasının talep ettiği niteliklerin uyumsuzluğu, beceri ve nitelik eksikliği gibi nedenlerle işgücü piyasasına girişte zorluklarla karşılaşmaktadır denilmektedir (İKV, 2008: 61). Bu sebeple uygun görülen faaliyetler için 2007-2009 program döneminde 19.550.000 Avro'su AB fonu olmak üzere toplam 23.000.000 Avro tahsis edilmiştir.

Kayıtlı istihdamın teşviki için konuya ilişkin bilincin artırılması, sosyal güvenlik kurumunun kapasitesinin ve ilgili kamu kurumlarıyla sosyal taraflar arasında işbirliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Program dönemi için ayrılan pay 12.750.000 Avro'su AB fonundan olmak üzere toplam 15.000.000 Avro'dur. Kamu istihdam hizmetlerinin idari kapasitesinin artırılması için idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik uygun faaliyetler kapsamında program süresince ayrılmış olan fon miktarı ise 14.450.000 Avro'su AB fonu olmak üzere toplam 17.000.000 Avro'dur (İKV, 2008: 62-63).

**b. Eğitim:** Eğitimde kalitenin artırılması, eğitim ve işgücü piyasası arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi ve başta kız çocukları olmak üzere her düzeyde okullaşma oranlarını yükseltilmesi yoluyla insan kaynağına yapılan yatırımların artırılması hedeflenmektedir. Bu hedef için eğitimin önemine dair bilincin artırılması, kadın insan kaynağının geliştirilmesi ve kadınların işgücü piyasasına girebilmeleri için okullaşma oranlarının artırılması, mesleki ve teknik eğitimin içeriğinin ve niteliğinin geliştirilmesi amacıyla uygun görülen faaliyetler için toplamda 36.011.764 Avro kaynak aktarılmıştır (İKV, 2008: 63).

c. **Hayat Boyu Öğrenme:** Temel hedef çalışanlar, işletmeler ve girişimcilerin insan kaynaklarına daha fazla yatırım yapmasının teşvik edilerek hayat boyu öğrenme ilkesiyle iş ortamına uyum sağlanmasını arttırılması olarak belirlenmiştir. Bu belirlemelere göre hayat boyu öğrenme için tutarlı ve kapsamlı stratejilerin geliştirilmesinin ve uygulanmasının teşvik edilmesi ve insan kaynağına daha fazla yatırım yapılarak işçi ve işverenlerin uyum yeteneğinin arttırılması adına yapılacak uygun faaliyetler için 20.000.000 Avro bütçe aktarılmıştır (İKV, 2008: 65).

d. **Sosyal İçerme:** Özel itina gösterilmesi gereken kişilerin işgücüne dahil olmalarının sürdürülebilir hale getirilmesi ve işgücü piyasasındaki tüm ayrımcılık türleri ile mücadele edilmesi amacıyla gereken imkanları sağlayarak içermeci bir işgücü piyasasının teşvik edilmesinin hedeflenmesi adına uygun görülen faaliyetler için toplamda 37.341.177 Avro bütçe aktarılmıştır (İKV, 2008: 67).

e. **Teknik Yardım:** İKG OP'nin koordinasyonu, kontrolü ve uygulanmasının geliştirilmesi, gelecekte programlama, izleme, değerlendirme ve uygulama süreçlerinde OP Program Otoritesine ve ilgili kurumlara destek olunması hedeflenmektedir (İKV, 2008: 70).

İKG OP'nin mali boyutuna baktığımız zaman 2007-2009 dönemi için 158.700.000 Avro IPA tarafından olmak üzere 186.705.885 Avro tahsis edilmiştir. Yüzde olarak baktığımız zaman AB katkısı her bir önceki eksemi harcamalarının %85'ini aşmamakla beraber dağılımı Tablo 6'daki gibidir.

**Tablo 6 :** Öncelik Eksenlerinin İKG OP İçindeki Oranları

İstihdam	% 44
Eğitim	%30
Sosyal İçerme	%20
Teknik Yardım	%6

**Kaynak:** İKV, 2008: 71

Tabloya göre dönem içerisinde tahsil edilen fondan % 44 oranla en fazla istihdam önceliği yararlanmıştır. Eğitim ve sosyal içerme kalemleri toplamda fonların %50'sini oluşturmaktadır. Teknik yardımların % 6 ile en az olarak fonlandığı bu



dönemde dikkati çeken bir başka nokta 2007-2009 dönemi için Hayat Boyu Öğrenme Önceliğinin fonlanmamış olmasıdır. İlerleyen bölümlerde görüleceği üzere bu öncelik 2010 yılından başlayarak fonlanmıştır.

Tezin bu bölümünde incelemek istediğimiz 2007-2011 yılları arasında gerçekleştirilen IPA hibeleri detaylı olarak ele alınacaktır. Bu noktada hibelerin hangi amaçla verildiğini bilmek hem çıktıları yorumlamak açısından hem de istihdam stratejileriyle uyumlu önceliklere sahip olup olmadığını görmek açısından yararlı olacaktır.

### **3.2.2. 2007- 2011 Yılları Arasında Gerçekleştirilen IPA Hibeleri**

IPA'nın 2007-2013 yılları arasında beş bileşeni için ayrı ayrı destek programları uygulanmıştır. Uygulanan bu destek programlarının her birinin konusu ile ilgili detayları bulmak mümkündür. Ancak bu noktada tez içinde yoğunluk oluşturmaması için incelenmek istenen hibelerle ilgili kısımlar ele alınacaktır. Bu bağlamda, Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği konuları tezin ana temasının dışına olduğu için değerlendirilmeyecektir.

Kırsal Kalkınma Bileşeni için ilk çağrı 2011 yılında yapılmış olup kabul edilen projelerin çıktıları, sonuçları ve verileri tez için tanımlanan yıl aralığının dışında olması sebebiyle Kırsal Kalkınma Bileşeni' ne de değinilmeyecektir.

Bölgesel Kalkınma bileşeninin öncelik alanı olan ulaştırma altyapısı, çevre altyapısı ( su, atık su ve atık yönetimi), enerji altyapısı (yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konuları), sağlık altyapısı ve bilişim teknolojileri gibi konuların desteklenmesi odaklıdır. İçeriği itibarıyla ve uygulamada daha çok belediyeler ve KOBİ'lerin faydalandığı projelerin büyüklüğü ve çıktılarının görülmesinin uzun zaman alacak olması da bileşen içinde bir inceleme yapılmayacağını nedenleridir.

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı'nın içeriğinde bulunan 3 ana faaliyet ekseni olan Kadın İstihdamının Desteklenmesi, Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi, Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programları özellikle istihdam tartışmalarının temelini oluşturan stratejilerle ilgili konuların kapsamında bulunması nedeniyle tezin dayandırılacağı ana hibe programları olacaktır.

### 3.2.2.1. Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı

Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının İstihdam Önceliği çerçevesindeki “Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu” altında yürütülmektedir. Söz konusu hibe programıyla Düzey II bölgelerindeki büyüme merkezleri ve artalanlarında kadınların istihdam edilebilirliklerini arttırmak için, yerel aktörleri ve sosyal ortakları kadınların istihdamının desteklenmesi ve onların işgücü piyasasına girişleri önündeki engellerle baş edilmesi için yaratıcı faaliyetler başlatmaları ve uygulamaları konusunda destek verilmesi hedeflenmektedir. 12 Şubat 2009 tarihinde proje teklif çağrısı yayınlanmış Temmuz 2010 tarihinde projelerin uygulanmasına başlanmış ve projeler toplamda 12 ay sürerek tamamlanmıştır. Hibe programının amaçları;

- Kendilerine uygun iş alanları belirlemek, bir meslek edinmek ve niteliklerine uygun bir işe yerleştirilmek isteyen kadınların desteklenmesi,
- Kadın girişimciliğinin desteklenmesi (danışmanlık, kariyer rehberliği),
- İşgücü piyasası dışında kalan kadınların iş gücü piyasasına katılmaları önündeki kültürel ve diğer engellerin azaltılması,
- Kadınlar ile işverenleri bir araya getirecek eşleştirme hizmetlerinin sağlanması,
- Kadınların işgücü piyasasına girmelerine destek sağlayacak mesleki eğitimlerin düzenlenmesi,
- Kadınların işgücü piyasasına girmelerine destek olabilecek motivasyon ve güçlendirme eğitimlerinin verilmesi
- Kadınların iş kurmaları konusunda dış finansman olanaklarının belirlenmesi ve bu kaynaklara yapılacak başvuruların desteklenmesi,
- Aile ve çalışma hayatının uzlaştırılmasını sağlayacak esnek çalışma uygulamalarının ve yaklaşımlarının geliştirilmesi,
- Kanaat önderleri, işverenler ve iş arayan kadınlara hizmet sunanlar arasında etkili bir diyalogun geliştirilmesi,
- Toplum gelişimi için kapasite geliştirme ve yerel sosyal diyalogu da içeren yerel ortaklıkların kurulması ve güçlendirilmesi,
- Kadınlara uyarlanmış sosyal imkânlar ve ulaşım hizmetleri gibi işgücü piyasasına girişlerin kolaylaştırılması,

- Kadınların işgücüne katılımlarını önleyen kültürel engellerle mücadele konusunda farkındalık ve duyarlılık artırma, bilgilendirme ve tanıtım faaliyetlerinin yürütülmesi olarak belirlenmiştir (ÇSGB, 2012).

Programa başvuran 1058 proje arasından seçilen 131 proje yürütülmüştür. Bu projeler Temmuz 2010 tarihinde başlamış olup 12 ay sürmüştür. Toplam bütçe 23 Milyon Avro'nun üzerindeyken 131 hibe projenin arasından Kayseri ili 11 projeye en çok projenin uygulandığı il olurken, 10 projeye Samsun, 9 Projeye Amasya ikinci ve üçüncü sıradadır. İncelenen bölgenin kapsadığı iki ilin en çok proje uygulanan iller içinde olması aynı zamanda program bütçesinin en fazla TR83 bölgesinde kullanılması anlamını taşımaktadır.

Yaklaşık 10.000 kişi kayıtlı olarak mesleki eğitimlere ve kurslara katılmış, katılanların eğitim durumlarına bakıldığında ise en fazla orta öğrenim mezunları olduğu görülmüştür. Yayınlanan rapora göre;

- Hibe programı kapsamında Temel Beceri (Okuma-Yazma), Genel Mesleki Beceri, Çocuk ve Yaşlı Bakım Eğitimleri, Staj veya Çıraklık Programları, Girişimcilik Eğitimleri, İstihdam Garantili Mesleki Eğitimler gibi eğitimler sağlanmıştır,

- Hibe projesinde alınan eğitim ya da verilen hizmetler sonucunda motivasyon düzeyinin ya da beceri düzeyinin artmasıyla işgücüne katılması hedeflenen yaklaşık 5000 kadından 1.300'ü hâlihazırda projeler devam ederken işgücüne katılmıştır,

- Hibe projelerinde verilen danışmanlık ve yönlendirme hizmetleri neticesinde istihdam edilmesi öngörülen kadın sayısı 3.007'dir. Bunlardan 732'si hali hazırda projeler devam ederken istihdam edilmiş durumdadır,

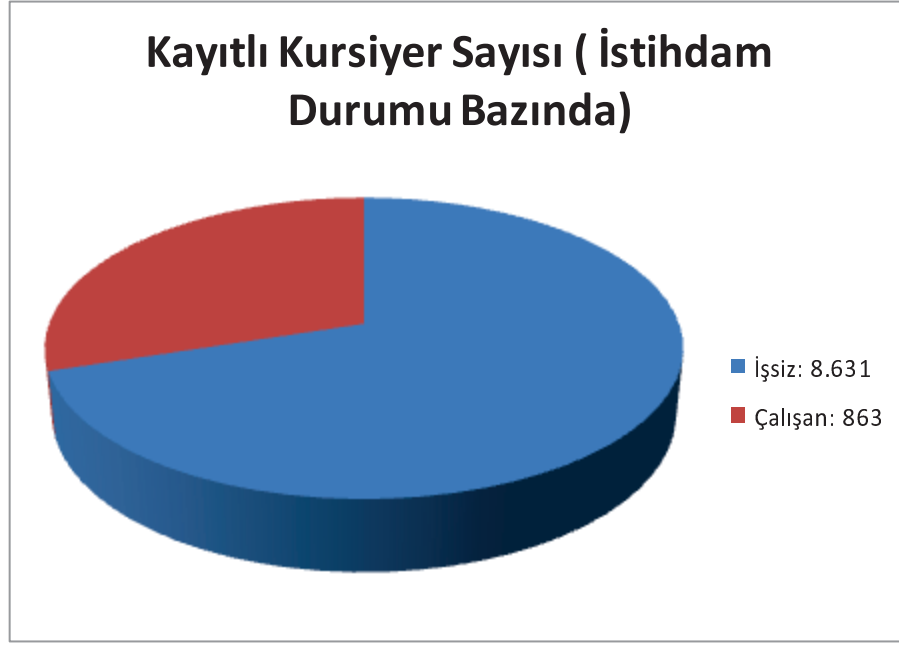
- Hibe projelerindeki faaliyetler sonucu girişimci olarak istihdama katılması hedeflenen kadın sayısı yaklaşık 3000'dir. Bunlardan 667'si hali hazırda projeler devam ederken girişimci olarak kendi işlerini kurmuşlardır (ÇSGB, 2012).

İncelenecek iller ve bölgede en etkili uygulanan faaliyet programı olduğu düşünülen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programının, projelerinin tamamlanmasının ardından ortaya çıkan rakamsal sonuçları oldukça şaşırtıcıdır. Bölge

ve iller incelenirken yerel bazda göreceğimiz bu sonuçları bu aşamada ülke bazında değerlendirmek programın genelini görmek açısından yararlı olacaktır.

Değerlendirme yapılırken kayıt yaptıran kursiyerlerin istihdam durumu, bu kursiyerlerin kurs süresince başarı durumu ve yaş grubu dağılımları üzerinde durulacaktır.

**Şekil 1: İstihdam Durumu Bazında Kayıtlı Kursiyer Sayısı**



**Kaynak:** KİDO, 2013

Şekil 1’de Kadın İstihdamı Desteklenmesi Hibe Programına Türkiye genelinde başvuranların istihdam durumu görülmektedir. Buna göre programa başvuru yapan 9494 kadından 863’ü çalışan, 8631 kişi ise işsizdir. Bir başka ifadeyle 863 kişi kapasitelerini arttırmak ya da girişimcilik faaliyetlerine katılmak gibi amaçlarla istihdamın içinde yer almalarına rağmen bu eğitimlerden faydalanmışlardır. Diğer yandan 8631 kişi istihdam edilebilmek ya da kendi istihdamlarını yaratabilmek için bu eğitimlerden faydalanmışlardır.

**Şekil 2: Yaş Grubu Bazında Kayıtlı Kursiyer Sayısı**

**Kaynak:** KİDO, 2013

Şekil 2’de yaş grubu bazında kayıtlı kursiyer sayıları görülmektedir. Buna göre 15 - 24 yaş aralığında 2.837, 25-34 yaş aralığında 3.692, 35-44 yaş aralığında 2.380, 45 yaş ve üzerinde ise 858 kişi kurslara kayıt yaptırmıştır. 25-34 yaş aralığı kurslara en çok kayıt yaptıran yaş aralığını oluştururken 55 yaşından büyük 89 kişi de en az kayıt yaptıran yaş aralığını oluşturmuştur.

Programın hedefleri düşünüldüğünde işgücü içerisinde yer alınması istenen genç kadın nüfusunun programa dahil olduğu açıkça görülmektedir. Türkiye’nin istihdam stratejileri açısından değerlendirirsek ulaşılmak istenen hedef kitlesine ulaşıldığı görülmektedir. Bu durum da AİS’ne uyum konusunda programın bir başarısı olarak görülebilir.

AB’nin istihdam hedefini hatırlayacak olursak, Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde sosyal içermeye öncelik vererek işgücü piyasalarının gelişimini ve bölgesel işbirliği hedefleri doğrultusunda da Avrupa’da dengeli, uyumlu ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasını teşvik etmek olarak tanımlanmıştır. Türkiye’nin bu strateji çerçevesinde oluşturduğu kendi istihdam politikaları da işgücü piyasalarını teşvik ederek programın konusu gereği kadınların istihdam önündeki engelleri kaldırılarak istihdam edilebilmelerini kolaylaştırmaktır olarak belirtilmiştir. Bu

bağlamda, en etkili hibe programı olduğu düşünülen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonel Programının işgücü sonuçlarına ve toplam istihdam tablosuna bakarak başarısını yorumlamak mümkün olacaktır. Kadın İstihdamının desteklenmesi Operasyonuna göre;

İşgücü piyasası dışında kalmış hedef gruplar içinde yer alan kadınlara kariyer rehberliği ve danışmanlık hizmetleri sağlanmış ve mevcut hizmetler geliştirilmiştir. Bu kapsamda kadınlar ile işverenleri bir araya getirecek eşleştirme hizmetleri verilerek kadınların işgücü piyasasına girmelerine destek olabilecek motivasyon ve güçlendirme faaliyetleri yürütülmüştür.

Kadınlara yerel işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu meslek ve beceri alanlarında eğitimler verilerek kadınların verimliliğini artıracak, teknik becerilerinin geliştirilmesi ve güncellenmesi amaçlayan faaliyetler yürütülmüştür.

İş kurma konusunda dış finansman olanaklarının belirlenmesi ve bu kaynaklara yapılacak başvuruların desteklenmesine ilişkin girişimlerde bulunulmuştur. Kendi işini kurmak isteyen kadınlara yönelik birebir rehberlik hizmetleri sunulmuştur. Ağ oluşturmayı da içerecek şekilde kadınları kendi işini kurmaya teşvik eden faaliyetler geliştirilmiş, kadınların kooperatifleşmesi ve dernekleşmesine yönelik önemli kazanımlar elde edilmiştir.

Kadınların proje faaliyetlerine katılmasını desteklemek ve sürekliliği sağlamak amacıyla çocuk ve yaşlı bakım hizmetleri, ulaşım gibi kolaylaştırıcı imkanlar sağlanmıştır. İstihdamlarının daha çabuk sağlanabilmesi ve iş hayatına adaptasyonlarının kolaylaştırılması için iş başında eğitim ve özel sektörde staj, kısa ve uzun dönemli işe yerleştirmeler sağlanmıştır.

Aile ve çalışma hayatının uzlaştırılmasını sağlayacak esnek çalışma uygulamaları ve yaklaşımları geliştirilmiş, aile, eş ve çocukların da desteğini almak ve onlarda da farkındalık oluşturmak amacıyla bilgilendirme ve tanıtım faaliyetleri düzenlenmiştir.

İşgücü piyasası ihtiyaç analizi de dâhil olmak üzere hizmetlerin finansmanı için yeni yöntemler ve mekanizmalar araştırılmış ve geliştirilmeye çalışılmıştır. Toplum gelişimi için kapasite geliştirme ve yerel sosyal diyalogu da içeren yerel ortaklık yaklaşımları geliştirilmiş; kanaat önderleri, işverenler ve iş arayan kadınlara hizmet sunanlar arasında etkili bir diyalog kurulmaya çalışılmıştır.

Bu projeler kapsamında tasarlanan meslek edindirme kurslarından toplam 10.147 kadın yararlanmıştır. Eğitimleri tamamlayan kursiyerler arasından yaklaşık 3650 kadın hedeflenen sektörlerde istihdam edilmiş, 1630 kadın da kendi işini kurmuştur.

Proje açısından bakıldığında gerek istihdam açısından, gerekse girişimcilik açısından yaklaşık %50 'ye yakın bir başarı sağlandığı görülmektedir. Bunun yanında gerçekleştirilen farkındalık faaliyetleri ve projelerden doğrudan faydalananların yanında dolaylı faydalananlar da göz önüne alındığında rakamsal çıktılarının başarısından söz etmek mümkündür. Projenin başta belirtilen hedefleri ile çıktıları karşılaştırıldığında programa uygun hareket edildiği ve bu noktada da bir başarı sağlandığı görülmektedir.

Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonel Programının genel olarak amaçları ve çıktıları olumlu görünmektedir. İstihdam stratejileriyle uyumu konusunda değerlendirme konuyu TR-83 Bölgesi ve iller bazında inceledikten sonra yapılacaktır. Böylelikle konuyu bütünüyle ele alıp bir sonuç çıkarmak daha uygun olacaktır.

### **3.2.2.2. Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı**

Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı, hayat boyu öğrenmenin geliştirilmesi için uyumlu ve kapsamlı stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanmasının desteklenmesi, istihdam olanaklarını artırmak için bireylerin eğitime erişimini sağlamak amacıyla AB uygulamaları ile uyumlu olarak hayat boyu öğrenme perspektifi doğrultusunda kurumsal bir çerçeve oluşturulması hedeflemektedir. Mayıs 2010 tarihinde uygulanmaya başlanan projeler Mayıs 2011 tarihinde sona ermiştir.

Mevcut mesleki eğitim kurum ve kuruluşlarının kapasitelerinin yerel iş piyasası ihtiyaçlarını baz alacak şekilde hayat boyu öğrenme stratejilerine dayalı yeni geliştirilen mesleki eğitim öğretim programlarını uygulayacak şekilde güçlendirilmesi, temel becerilerin (okur yazarlık, temel beceriler, bilgisayar becerileri) geliştirilmesi için kurslar düzenlenmesi, Avrupa Yeterlilik Çerçevesi ile uyumlu Ulusal Yeterlilik Sistemi'nin tümüyle fonksiyonel hale getirilmesinin desteklenmesi programın diğer amaçlarını oluşturmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, özel sektör iş dünyası temsilcileri gibi hayat boyu öğrenmenin içerisinde yer alan aktörler arasındaki işbirliğinin desteklenmesi ve diyalogun artırılması, hayat boyu öğrenme faaliyetlerinin etkin bir şekilde

uygulanabilmesi için sektörel ve kurumsal diyalogun oluşturulması programda ulaşılmaması beklenen diğer hedeflerdir.

Programın bir başka amacı da 12 düzey II bölgesinde yetişkinlerin; temel becerileri ile temel mesleki becerilerinin geliştirilmesi yoluyla insanlar ve müteşebbisler arasındaki hayat boyu öğrenme imkânları ile yerel özel sektörün ihtiyaçları doğrultusunda kişileri yeterli duruma getirerek istihdamın yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi, sosyal ve ekonomik hayatın her alanına aktif katılım sağlamasını teşvik ederek kendi geleceklerini daha iyi kontrol edebilmelerinin olanaklı hale getirilmesi olarak belirlenmiştir (ÇSGB, 2012).

Hibe Programına 480 başvurudan 43 proje seçilmiş ve yürütülmüştür. Mayıs 2010 tarihinde başlayan projeler 12 ay sürmüştür. 5 milyon Avro'nun üzerinde bir kaynak aktarılmıştır. Proje kapsamında 600.000 Avro ya yakın bir kaynak TR83 bölgesine aktarılmıştır. Yaklaşık 12.000 kişi mesleki eğitim ve temel beceri eğitimi alması hedeflenerek bunlar arasından 2.606 kişi hali hazırda sertifika almış, genel beceri alanında ise 2000 katılımcı sertifika almıştır.

### **3.2.2.3. Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı**

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı Temmuz 2010 tarihinde uygulanmaya başlanmış, Aralık 2011 tarihinde sona ermiştir. Programın amacı;

- Kayıt altına geçmeyi kolaylaştırmak amacıyla, iş gücüne nitelik kazandırılması, işçi ve işverenlerin kayıtlı istihdamın faydaları hakkında bilgilendirilmesi,
- İşyerlerinin yeniden yapılandırılması için rehberlerin ve önerilerin geliştirilmesi,
- Başta KOBİ'ler olmak üzere, iş yerlerinin ve sektörlerin kurumsallaştırılması,
- Kayıt altında çalışan işyerlerinin teşviklerden ve diğer kamu hizmetlerinden yararlandırılması,
- Kayıt dışı çalışan firmaların teşvikler ve diğer kamu hizmetlerinden faydalanmalarını zorlaştırıcı önerilerin geliştirilmesi,



- Saha çalışmaları, farkındalık artırma etkinlikleri, eğitim faaliyetleri ve yenilikçi faaliyetler yoluyla kayıtlılık sürecinin kolaylaştırılması,
- Kayıtlı istihdamı teşvik etmeye yönelik olarak istihdama ilişkin düzenlemelerin yeniden şekillendirilmesi ile ilgili önerilerin oluşturulması,
- Sosyal diyalog vasıtasıyla kayıtlı istihdamın geliştirilmesi,
- En iyi uygulamaların tanımlanması, kayıtlı istihdamın geliştirilmesi bakımından faydalı olan modellerin geliştirilmesi,
- Sosyal güvenlik kültürünün geliştirilmesi amacıyla eğitim kurumlarında bilgilendirme ve tanıtım aktivitelerinin yürütülmesi,
- Kayıt dışı istihdama özellikle vurgu yapan sektörel ve sektörler arası analizleri içeren faaliyetler düzenlenmesi,
- Ana sektörlerdeki kayıtlı işletmelerin birbirleriyle ticaretini artırmaya yönelik yapılandırma modellerinin geliştirilmesi ve uygulanması,
- Kayıtlı istihdamın geliştirilmesine odaklanan mesleki eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi,
- Kayıt dışı çalışma hakkında bilincin artırılabilmesi için yerel otoriteler, işverenler ve işçilere yönelik bilinç artırma faaliyetlerinin yürütülmesi olarak tanımlanmıştır (ÇSGB, 2012).

Program kapsamında 245 başvuru arasından 41 proje yürütülmüş olup projeler Temmuz 2010 tarihinde başlayıp 12 ay sürmüştür. Toplam aktarılan miktar 8 milyon Avro'nun üzerindedir. Samsun ili 8 proje ile en çok projenin uygulandığı il olmuştur. Bölgeler bazında bakıldığında TR83 bölgesi 2.905.096 Avroyla en fazla bütçenin kullanıldığı bölge olmuştur.

Bölge incelemelerine geçmeden önce gerek buraya kadar yapmış olduğumuz program detaylarında gerekse bundan sonra yapılacak olan tanımlamalarda karşımıza çıkacak olan bölge sınıflandırması ile ilgili bilgi vermek yerinde olacaktır. Tezin de adını oluşturduğu TR 83 bölgesi, Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı'nda adı geçen Düzey II bölgesi gibi kavramların açıklamaları bu bölümde verilecektir. İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması olan NUTS, bölgesel düzeydeki ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm bulmak amacıyla Avrupa Birliği'nin gerek duyduğu bir sınıflandırmadır.

### 3.3. NUTS (THE NOMENCLATURE OF TERRITORIAL UNITS FOR STATISTICS)

Avrupa Birliği'nde, bölgesel istatistiklerin tek bir mekansal sınıflandırmayla üretilmesi amacıyla 1970'lerden itibaren Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması geliştirilmektedir. 1988'den itibaren AB mevzuatında yer almaya başlamış olan bu sınıflandırmaya ilişkin tüzük 2003 yılında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından onaylanmıştır. Hiyerarşik yapıya sahip olan bu sınıflandırmada üye ülke öncelikle düzey 1 bölgelerine, ardından düzey 1 bölgeleri düzey 2 bölgelerine ve düzey 2 bölgeleri de düzey 3 bölgelerine ayrılmaktadır (Öztürk, 2009: 19).

EUROSTAT tarafından kurulmuş olan NUTS'un amacı, topluluk bölgesel istatistiklerinin derlenmesi, geliştirilmesi ve uyumlu hale getirilmesi, bölgelerin sosyoekonomik analizlerinin yapılabilmesi, topluluğun bölgesel politikalarının oluşturulması ve üye ülkelerin idari yapılarında baş göstermesi kaçınılmaz farklılıkların, bölgesel istatistiklerinin birbirleriyle karşılaştırılabilirliği ve uygulanabilirliği üzerindeki olumsuz etkisini olabildiğince pürüzsüz bir şekilde çözmek olarak tanımlanmıştır (Taşkan, 2006).

1988 yılında AB mevzuatına dahil edilen bu karar ile birliğe üye ülkeler ile aday ülkelerde NUTS bölge sistematığının kullanılması zorunlu hale getirilmiştir. Avrupa Birliği, aday ülkelerle müzakerelere başlamadan önce, NUTS bölgelerinin oluşturulmasını ve tüm istatistiksel bilgilerin bu bölgelere göre oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Tüm üye ülkelerde aynı kriterlere göre oluşturulan bölgeler, aday ülkelerin de bu mevzuata uygun hale gelmesi için, yani diğer üye ülkelere adaptasyonun sağlanabilmesi için birtakım düzenlemeleri beraberinde getirmektedir. Avrupa Birliğine aday ülkelerin birliğe entegrasyonunun ilk aşamasını NUTS bölgelerinin oluşturulması yatmaktadır ve bu bölgelerin oluşturulmasında ele alınan kriterlerin, üye ülkeler ile benzerlik göstermesi gerekmektedir (Taş, 2006: 188).

**Şekil 3:** Düzey 1 Grubunda Yer Alan 12 İstatiksel Bölge Biriminin Türkiye Üzerindeki Dağılımı



**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2011

Şekil 3’de Düzey 1 Grubunda yer alan 12 bölgenin dağılımı görülmektedir. Türkiye’nin kendi sınıflandırmasında 7 bölgeden oluşan alan kendi içlerinde de ayrılarak 12 bölge olarak sınıflandırılmıştır. Örneğin sadece Karadeniz Bölgesi olarak adlandırılan Türkiye’nin kuzey bölgesi, kendi içinde doğu, batı ve orta olarak 3’e ayrılırken NUTS sınıflandırmasında Batı Karadeniz ve Doğu Karadeniz olarak sadece 2 bölgeye ayrılmıştır

Temel olarak 3 farklı sınıflandırma sistematğine dayanan NUTS, bölgeleri, idari sınırlar göz önünde bulundurularak oluşturulmaktadır. Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 olarak sınıflandırılan bölgelerden Düzey 3 Türkiye’deki il idari alanlarına karşılık gelmektedir. Ancak EUROSTAT, bölgesel planların Düzey 2 bölgelerine göre yapılmasını öngörmektedir. Başka bir ifadeyle gerek tek tek ülkelerin, gerekse birliğin tamamına yönelik hazırlanacak gelişme ve kalkınma planları Düzey 2 bölgeleri baz alınarak yapılmaktadır. Avrupa Birliği’ne üye ülkeler, Düzey 2 bölgelerini baz alarak bu bölgelerde kalkınma ajansları oluşturmuşlardır.

**Şekil 4 :**Düze y 2 Grubunda Yer Alan 26 İstatistiksel Bölge Biriminin Türkiye Üzerindeki Dağılımı



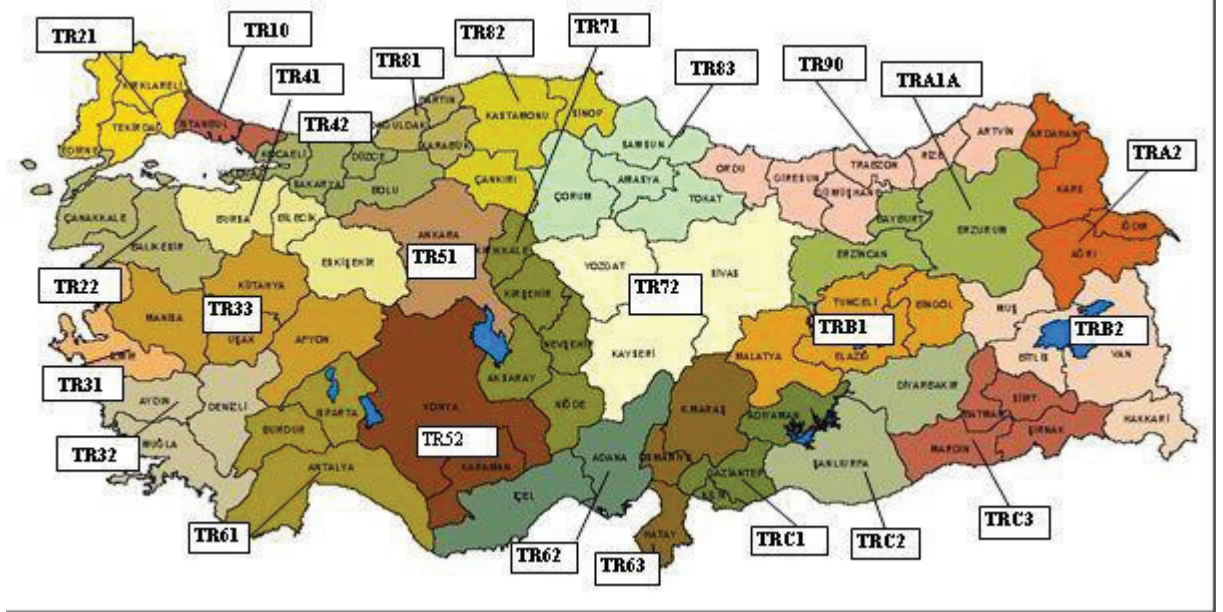
**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2011

Şekil 4 Düze y 2 grubunda yer alan 26 bölge birimini göstermektedir. Daha önce Düze y 1 olarak şekillenen bölgeler, nüfus, kendi içinde gelişmişlik farkı ve yakın sosyoekonomik durumlar baz alınarak daha alt birimlere ayrılmıştır. Bu birimlerde haritada her rengin oluşturduğu grup bir Düze y 2 bölgesidir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bu bölgelerde Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Kalkınma ajansları; Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuş kamu kuruluşlarıdır (Resmi Gazete. 5449; 25 Ocak 2006).

TR83 bölgesinin içinde bulunduğu kalkınma ajansı Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı'dır. Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA), TR 83 bölgesinin ekonomik ve sosyal alanlarda sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak amacıyla DPT koordinasyonunda faaliyet gösteren kalkınma birimidir. OKA, verdiği hibe ve kredi desteklerinin yanında yayınladıkları rapor ve stratejilerle bölgede kalkınmaya destek vermektedir (OKA, 2013).

**Şekil 5 : Düzey 3 Grubunda Yer Alan 81 İstatistiksel Bölge Biriminin Türkiye Üzerindeki Dağılımı**



**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2011

Türkiye aday ülke olarak kabul edildikten sonra, 2001 yılında Avrupa Birliği'nin isteği üzerine istatistik bölgelerini oluşturmaya başlamıştır. Buna bağlı olarak Avrupa Birliği ülkelerindekine benzer 3 seviyeden oluşan bir bölge sistemi oluşturmuş ve İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) adı altında Türkiye, Düzey 1'de 12 (Şekil: 3), Düzey 2'de 26 (Şekil: 4) ve Düzey 3'te 81 (Şekil 5) bölgeye ayrılmıştır.

Şekil 5'de Düzey 3 grubunda yer alan bölge birimleri görülmektedir. Türkiye'deki il idari alanlarına karşılık gelen düzey 3 uygulamada daha az kullanılan bölge birimidir. TR ibarelerinin okla gösterildiği iller kalkınma ajanslarının merkezlerinin bulunduğu iller olurken bölge içinde kalan diğer illerde destek ofisleriyle hizmet vermektedirler.

Bölge sınıflandırılmasında ana kriter olan nüfus, bölgesel istatistiklerin karşılaştırılabilir olması için de büyük önem taşır. Nüfusun yanında mevcut siyasi, idari ve kurumsal yapı ile ekonomik, sosyal, tarihi, kültürel, coğrafi ve çevre ile ilgili unsurlar da yine sınıflandırma yapılırken dikkat edilen diğer unsurlardır (Ecer, 2008: 129).

### 3.3.1. TR-83 Bölgesi

TR83 Düzey 2 Bölgesi; Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat olmak üzere 4 ilden oluşmakta olup merkezi Samsun'dur. Bölge, DPT'nin 2003 yılında "İllerin Ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması"nda 26 bölge içerisinde 18. sırada yer alırken, bölge illeri olan Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerinin sosyoekonomik gelişmişlik sıralamasındaki yerleri ise sırasıyla, 39, 46, 32 ve 61'dir (OKA, 2013).

#### 3.3.1.1. Amasya

Orta Karadeniz'in iç kısmında yer alan Amasya, 322.283 kişilik nüfusa sahiptir. Amasya'da fabrika ölçeğindeki sanayileşme hareketi 1954 yılında Suluova'da Şeker Fabrikası'nın kurulması ile başlamıştır. Şeker Fabrikası ile ilçede besicilik büyük önem kazanmış olup, 1976 yılında Et Balık Kurumu'na ait et kombinasının kurulması ile ilçede hayvancılık büyüme göstermiştir. Madencilik ve taş ocakçılığı ile taş toprağa dayalı sanayi diğer öne çıkan sanayi sektörleridir. Amasya, arazi varlığı ve bitkisel ürün çeşitliliği bakımından da tarımsal potansiyeli yüksek illerdedir (TUIKa, 2013).

#### 3.3.1.2. Çorum

529.975 kişilik nüfusa sahip olan Çorum'da Orta Karadeniz'in iç kısmında yer alır. Sanayisinin belkemiği ve dinamiği olan sektör kiremit ve tuğla sektörüdür. Özellikle emek yoğun sanayisi, sunmuş olduğu istihdam olanağı sayesinde bölgenin itici gücü durumundadır. 1980'li yıllarda un ve kiremit-tuğla sektörü gibi sektörlerle makine ve ekipmanlarının karşılanması için yerel taleplerin ön plana çıkması ilde makine sektörünün gelişmesinde etkili olmuştur. Bunun yanında ilde kağıt, ambalaj, tıbbi malzeme, tekstil, radyatör, viyol, yumurta üretimi yapan kümes hayvancılığı gibi zamanla yeni üretim alanları oluşturulmuştur (TUIKb, 2013).

#### 3.3.1.3. Samsun

Samsun şehri 1.250.076 kişilik nüfusuyla Türkiye'nin en kalabalık 15. Şehri olmakla birlikte genç ve dinamik bir nüfus yapısına sahiptir. Bölgede bulunan Yeşilirmak ve Kızılırmak akarsuları şehri önemli tarım bölgelerinden yapmaktadır. Buna bağlı olarak sanayi kuruluşları içinde tarıma dayalı sanayi kuruluşları Samsun

ilinde gelişme göstermiştir. 2012 yılında il nüfusunun % 39'ı 25 yaşın altındadır. 25-65 yaş arası nüfus toplam nüfusun % 52'sini, 65 yaş üstü nüfus toplam nüfusun % 9'unu oluşturmaktadır (TUİKc, 2013).

#### **3.3.1.4. Tokat**

Bölgenin en kalabalık ikinci şehri olan Tokat, 613.990 kişilik nüfusa sahiptir. İlin doğal yapısı, Yeşilirmak'ın suladığı verimli ovalar ve rakım değişiklikleri ve iklimin çok çeşitli ürünler yetiştirmeye elverişli oluşu il ekonomisinde tarım sektörünün hakim olmasına neden olmuştur. Son yıllarda il sanayisinde büyük gelişmeler kaydedilmiş, geniş çapta istihdam alanları oluşturulmuştur. Meyve suyu ve gıda sanayi ürünleri de yurtiçi ve yurtdışı pazarlarında rekabet edebilecek düzeye gelmiştir. Ayrıca Turhal ilçesinde şeker fabrikası ile özellikle Erbaa ilçesinde tuğla, kiremit, briket imalatı yönünde sanayi kuruluşları vardır. Bölgeler ile ilgili bu kısa bilgilendirmelerden sonra ekonomik faaliyetler açısından üretim, istihdam, işsizlik gibi kavramları tanımak, hibeler ile köprü kurmak açısından faydalı olacaktır (TUİKd, 2013).

Bu bölüme kadar AB-Türkiye ilişkileri çerçevesinde hibe kavramını, bu kavram içinde ön plana çıkartılan IPA kapsamındaki programlarını, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması içinde tezin adını da oluşturan TR83 bölgesini ve illeri, bütün bunların daha üstünde duran tarihsel kalkınma süreçleri ve bu süreçler dahilinde AB ve Türkiye'nin politikaları incelenmiştir.

Bir sonraki bölümde, bu bölüme kadar anlatılan kavramlar eşliğinde, belirtilen tarihlerde İnsan Kaynakları Operasyonel Programı kapsamında bölgede gerçekleştirilmiş hibelerin neler olduğu, bu hibelerin çıktılarının verilerle birlikte üretim ve istihdam kavramlarına etki edip edemedikleri yorumlanmaya çalışılacaktır.

### **3.4. 2007 -2011 Yılları Arasında IPA Kapsamındaki Hibelerin Bölgesel Ve İller Bazında Değerlendirilmesi**

Bu değerlendirme yapılırken öncelikle bölge, daha sonra bölgeyi oluşturan dört şehir sırasıyla incelenecektir. İnceleme yapılırken 2007- 2011 yıllarına odaklanılacak olsa da bazı verilerde 2012 yılı da dahil edilecektir. Bunun sebebi verilen hibelerin,

yapılan eğitimlerin ve uygulanan süreçlerin sürdürülebilirliğinin yorumlanmak istenmesidir.

Değerlendirme yapılırken kullanılacak olan istatistiki değerler devletin resmi kurumları, projelerin resmi sonuçları ve projelerin çıktuları doğrultusunda referans alınmıştır. Ayrıca, hazırlanmış olan tablolar yine bu istatistiki değerlere dayanmıştır.

Değerlendirmede istihdam oranı, aktif nüfus, kişi bazında istihdam sayısı, işsizlik oranı, işgücüne katılma oranı, ithalat-ihracat oranı gibi rakamsal değerler daha doğru sonuçlara ulaşılması adına hem bölge incelemesinde hem de il incelemelerinde ayrı ayrı kullanılmıştır. Bütünlük oluşturması adına da bu yöntemlerin ve biçimlerin hepsi bölge ve illerde aynı şekilde uygulanmıştır.

### **3.4.1. Bölge Bazında Değerlendirme**

2009 yılı adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre bölgenin nüfusu 2.739.000 olup, nüfus yoğunluğu 73 Kişi/Km<sup>2</sup> ülke ortalaması olan 94 kişi/Km<sup>2</sup> 'nin altındadır. Kentleşme oranı da %62,6 olup Türkiye ortalamasının %75,5 altındadır. Bölge net göç vermekle beraber, ‰ 7,2 nüfus artış hızı ile ‰ 14,5 olan ülke ortalamasının altındadır (OKA, 2013).

Bölgede toplam nüfusun 1.345.425'i erkeklerden, 1.372.260'ı kadınlardan oluşmaktadır. Kadınların işgücüne katılma oranı oldukça düşüktür. Erkeklerde yüzde 69,9 olan bu oran kadınlarda yüzde 36'dır. Her ne kadar bu oran Türkiye genelinden yüksek de olsa erkek nüfusa kıyasla düşüktür (OKA, 2013).

#### **3.4.1.1. TR-83 Bölgesinde Gerçekleştirilen Hibeler ve Bölge Değerlendirilmesi**

Bölgede üç hibe programı ile ilgili gerçekleşen hibeleri genel olarak ele alınacak olan bu bölümde ayrılan fonlara baktığımız zaman Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı en çok fon alan hibe programı olurken, Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe programı en az fonlanan hibe programı olmuştur.



**Tablo 7 : 2007 – 2011 Yılları Arasında TR 83 Bölgesindeki IKG OP Kapsamındaki Hibeler**

<b>2007 – 2011 Yılları Arasında TR 83 Bölgesindeki IKG OP Kapsamındaki Hibeler</b>		
	<b>Bütçesi (Avro)</b>	<b>Direk Faydalanan Kişi Sayısı</b>
<b>Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı</b>	5.623.401,39 Avro	2.140
<b>Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı</b>	558.656 Avro	>270
<b>Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı</b>	2.418.270,37 Avro	5.585
<b>Toplam</b>	<b>8.600.327,76 Avro</b>	<b>&gt;7.995</b>

**Kaynak:** ABGS& IKG OP& KİDO, 2011-2013

Tablo 7’de en fazla fonlanan hibe projesi olan Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programının 5.623.401,39 avro bütçesi 2.140 kadına doğrudan aktarılmıştır. Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı Kapsamında kullanılan 558.656 avronun hedef gurupları arasındaki öncelik sırası yine kadınlara aittir.

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında 2.418.270,37 avro 5.585 kişiye doğrudan aktarılmıştır. Bu rakamın yaklaşık olarak 5.000 kişisi yine kadınlardan oluşmaktadır. Dolaylı olarak faydalanan kişiler de düşünüldüğünde bu rakam çok daha fazla olmaktadır.

Bu rakamlar ışığında toplamda harcanan 8.600.327,76 avronun çoğunluğu kadınların istihdamına harcanırken, bu operasyonel program içinde en fazla hibe projesi ve bütçesi bütün bölgeler içinde TR83 bölgesinde uygulanmıştır (ÇSGB, 2013). Bu bölge için yapılan incelemeler sonucunda çıkan sonuçlar en fazla hibenin ve en fazla projenin uygulandığı yerdeki durumu göstermesi sebebiyle diğer yerler içinde büyük oranda fikir sahibi olunmasında yardımcı olacaktır.

Bölgesel incelemede hibe programlarının birçoğunun kadınlar üzerine yapılmış olması ve kadınları daha geniş kapsamda ele alması sebebiyle bölgenin tamamının incelenmesi yanında ağırlıklı olarak kadınlar ile ilgili istatistiklerini inceleyerek daha doğru sonuçların toplanması hedeflenmektedir.

**Tablo 8 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 Bölgesindeki Kadın ve Erkek İstihdam Oranı (%)**

2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 Bölgesindeki Kadın ve Erkek İstihdam Oranı (%)			
Yıl	Toplam/Kadın	Toplam/Erkek	Toplam
2009	37.4	66.9	51.3
2010	31.1	64.4	47
2011	33.8	66.5	49.7
2012	29.8	63	45.9

**Kaynak:** TUIK, 2013

Tablo 8’de istihdam oranları incelendiğinde bölgedeki kadın istihdam oranı 2009 yılında toplam içinde %37.4, hibelerin başlangıç yılı olan 2010 yılında %31.1, hibelerin bitiş yılı olan 2011 yılında %33.8 ve sürdürülebilirlik açısından 2012 yılında %29.8 olmuştur.

Erkek istihdamı ise 2009 yılından 2012 yılına kadar sırasıyla %66.9, %64.4, %66.5 ve %63 olurken, bölgenin tamamının istihdam oranı 2009 yılında %51.3, 2010 yılında %47, 2011 yılında %49.7 ve 2012 yılında %45.9 olarak görülmektedir.

İstihdam oranları açısından incelediğimizde kadın istihdamı oranı hibelerin başlangıç yılından bitiş ve istihdama katılma zamanına kadar bir artış göstermiştir. Aynı zaman diliminde erkek istihdamında da artış meydana gelmiş ve bu da dolayısıyla toplam istihdam oranına da yansımıştır. Daha sonraki yılda kadın istihdam oranı ciddi bir düşüşle son 4 yılın en kötü seviyesine gerilerken aynı durum erkek istihdam oranında da kendisini göstermiş ve dolayısıyla toplam istihdam oranında da bir azalış meydana gelmiştir.

Tek başına bu rakamları yorumlamak çok sağlıklı sonuçlar vermeyecektir. Yıllar içinde yaşanan ekonomik durum değişimleri, aktif nüfusta meydana gelen değişimler ve sektörel değişimler gibi durumlar tam bir analiz yapılmasını engellemektedir. Bu sebeple elde edilen veriler çerçevesinde aktif nüfus değişimlerine bakarak belirlenen

dönemlerde istihdam oranındaki artışın istihdam artışına neden olup olmadığına bakalım.

**Tablo 9 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek Aktif Nüfusu (Kişi)**

<b>2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek Aktif Nüfusu (Kişi)</b>			
<b>Yıl</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Toplam</b>
<b>2009</b>	914.911	908.914	1.823.825
<b>2010</b>	913.220	917.869	1.831.089
<b>2011</b>	914.516	901.940	1.816.456
<b>2012</b>	917.689	903.305	1.820.994

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 9’ da, kadınların 2010 yılında 913.220 aktif nüfus ile toplam aktif nüfus içindeki payı %49.8 iken 2011 yılında 914.516 ile toplam aktif nüfus içindeki payı %50’dir. Kadınlar için istihdam oranı aynı dönem içinde artış gösterirken bir yandan bu artışın aktif nüfusun azaldığı için değil aksine arttığı bir durumda gerçekleşmesi nedeniyle kadın istihdamında bir artıştan söz edilebilmektedir. 2012 yılına geldiğimiz zaman 917.689 kişilik aktif kadın nüfusuyla toplam aktif nüfus içindeki oranı%50.3 ile küçük bir artış sergilenmesine karşılık mevcut istihdam oranında daha büyük bir azalış sergilemiştir.

Erkekler için aktif nüfusa baktığımız zaman 2010 yılında 917.860 kişi ile %50.1 oranla toplam aktif nüfus içinde yer alırken 2011 yılında azalışa geçerek 901.940 kişi ile %49.6 ya gerilemiş 2012 yılına geldiğimiz zaman ise 903.305 kişi olmasına karşılık toplam aktif nüfus içindeki oranı %49.6 ile sabit kalmıştır. Bu durumu istihdam sayılarına bakarak daha net sonuçlarla görmek mümkündür.

**Tablo 10 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İstihdam Durumu**

<b>2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İstihdam Durumu</b>			
<b>Yıl</b>	<b>Kadın</b>	<b>Erkek</b>	<b>Toplam</b>
<b>2009</b>	387.000	619.000	1.005.000
<b>2010</b>	323.000	611.000	934.000
<b>2011</b>	349.000	646.000	996.000
<b>2012</b>	308.000	617.000	925.000

**Kaynak:** TÜİK, 2013 (Yuvarlamalar nedeniyle veriler toplamı vermeyebilir)

Tabloya göre 2009 yılında bölgede 387.000 kadın istihdam edilirken 619.000 erkek istihdam edilmiştir. Kadınların toplam istihdam içindeki oranı %38.5 düzeyindedir. Erkekler için bu oran %61.65'dir. Hibelerin başlangıç yılı olan 2010 yılında 323.000 kadın istihdam edilmiş, bununda toplam istihdam içerisindeki oranı %34.5 olmuştur. 934.000 toplam istihdamın 611.000'i erkeklerden oluşmaktadır ve toplam içindeki yüzdesi %65.5'dir.

Hibe sonuçlarının alınmaya başlandığı ilk yıl olan 2011 yılında istihdam edilen kadın sayısı 349.000 e çıkarken, erkek sayısı 646.000'e çıkmıştır. Toplam istihdamın 996.000 olarak ölçüldüğü bu yılda kadınlar toplam istihdamın %35'ini oluştururken erkekler %65 düzeyindedir.

2012 yılına geldiğimiz zaman kadınların istihdamı 308.000'e düşmüş, istihdam toplamı içerisindeki oranı da %33.2'ye gerilemiştir. Bunun yanında 617.000'e gerileyen erkek istihdamı toplam istihdam içinde %66.7 ile oransal olarak yükselirken reel olarak düşmüştür.

TR83 Bölgesi'ni Türkiye genelinden ayıran özelliklerden biri tarım sektörünün istihdam yaratma açısından görece önemini korumasıdır. Tarımdan ticaret ve toplum hizmetleri sektörüne bir kayma yaşanmışsa da tarım istihdam yaratmak konusunda düşüş göstermesine rağmen temel sektör olma özelliğini korumaktadır. Böyle bir ekonomik yapının avantajı olduğu kadar dezavantajı olduğunu da belirtmek gerekmektedir. Geniş bir tarım sektörünün kalifiye olmayan işgücü için istihdam yaratması bir avantajken bu sektörde istihdam edilen büyük bir işgücünün ücretsiz aile işçisi olması ve ortaya çıkan değer tarımsal sanayiye aktarılmaması nedeniyle yeterince istihdam yaratılamaması bir dezavantaj olarak görülmektedir. Yine de hizmetler sektörüne kayma, işgücünün zaman içinde kalifiye olması anlamında bir takım yetenekler kazandığını göstermektedir (YHGP, 2006: 2-89). 2009- 2011 yılları arasında bu durum çerçevesinde bakıldığında ücretli çalışanların oranları artarken, ücretsiz aile işçilerinin oranı azalmıştır. İşveren ya da kendi hesabına çalışanların oranı da % 28 olarak belirlenmiştir.

Yıllar içerisinde, istihdamın sektörel dağılımında her iki cinsiyette de tarım sektörünün payında bir azalma söz konusu olsa da cinsiyetler arasındaki fark dikkat çekmektedir. Tarım sektörünün istihdamdaki payı toplamda bölgede yüzde 45,5'tir. Bu oran erkeklerde yüzde 34,8 iken kadınlarda yüzde 65,3'e çıkmaktadır. 2009 yılından

2011 yılına kadar tarımın istihdamdaki payı azalmakla birlikte, tarım sektörü istihdam yaratmada bölgede temel sektör olma özelliğini toplam istihdamın yarısından fazlasını yaratarak korumaya devam etmektedir. Türkiye’de tarımın istihdamdaki toplam payı yüzde 25,5 olup kadınlar için bu oran yüzde 42,2’ye çıkmaktadır. Bu haliyle bölge Türkiye ortalamasının üzerinde oranlara sahiptir (OKA, 2012).

**Tablo 11:** 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İşsizlik Oranı(%)

<b>2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İşsizlik Oranı(%)</b>			
<b>Yıl</b>	<b>Toplam/Kadın</b>	<b>Toplam/Erkek</b>	<b>Toplam</b>
<b>2009</b>	5.9	7.5	6.9
<b>2010</b>	6.9	7.3	7.2
<b>2011</b>	6.1	4.9	5.3
<b>2012</b>	6.8	5.2	5.7

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 11’de işsizlik oranlarına bakıldığında 2009 yılında toplam içinde %5.9 olan kadın işsizlik oranı 2010 yılında %6.9 a çıkmıştır. Bu oran %14 olan ülke ortalamasının altındadır. Hibelerin bitiş tarihi olan 2011 yılında %6.1’ e gerilerken 2012 yılında tekrar %6.8’e çıkmıştır.

Bölgedeki erkek işsizlik oranı daha yüksek rakamlarda düşüş yaşamış ve aynı dönemler itibariyle son 4 yıla bakıldığında çok daha iyi seviyelere gelmiştir. 2012 yılı itibariyle bölgedeki erkek işsizlik oranı bölgenin toplam işsizlik oranından daha düşük seviyededir. Bir başka deyişle kadın işsizliği bölgede toplam işsizlik oranı üzerinde daha olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Bölgede kadınların istihdam oranları da işgücüne paralellik göstermektedir ve her ne kadar ülke ortalamasının üzerinde de olsa erkeklere kıyasla oldukça düşüktür. Bölgede yaş gruplarına göre işgücüne katılma oranı kadınlar ve erkekler için 20 yaşına kadar çok farklı olmayıp, 20-24 yaş grubundan itibaren işgücüne katılma oranında cinsiyetler arasındaki fark artmaktadır. Kadınların evlendikten veya çocuk sahibi olduktan sonra işgücünden ayrılmaları nedeni ile genel olarak 25 yaşından sonra işgücüne katılma oranlarında düşme görülmektedir (OKA, 2012).

**Tablo 12 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İşgücüne Katılma Oranı(%)**

<b>2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki Kadın ve Erkek İşgücüne Katılma Oranı(%)</b>			
<b>Yıl</b>	<b>Toplam/Kadın</b>	<b>Toplam/Erkek</b>	<b>Toplam</b>
<b>2009</b>	39.8	72.3	55.1
<b>2010</b>	33.4	69.5	50.6
<b>2011</b>	36	69.9	52.5
<b>2012</b>	32	66.4	48.7

**Kaynak:** TÜİK, 2013

2010 yılında bölgedeki toplam işgücüne katılma oranı %50.6 iken kadınlar bu oranın %33.4 ünü erkekler ise %69.5'ini oluşturmaktadır. 2011 yılına geldiğimiz zaman işgücüne katılma oranı %52.5 ile artış gösterirken kadınların işgücüne katılma oranı da artarak %36 seviyesine gelmiş erkeklerin işgücüne katılma oranı hemen hemen aynı kalmıştır. Bununla beraber 2011 yılındaki toplam işgücüne katılım oranındaki artışın tamamına yakınının kadınlar tarafından sağlandığı da söylenebilir. 2012 yılına geldiğimiz zaman işgücüne katılma oranında ciddi bir düşüş olmuştur. Bunun sonucunda kadınların ve erkeklerin işgücüne katılma oranı son 4 yılın en düşük seviyesine gerilemiştir. Bir başka açıdan bakıldığında zaman kadınların işgücüne katılma oranı 2009'a kıyasla 2011'de TR83 Bölgesi'nde azalırken Türkiye'de artış göstermiştir.

İstihdam talebi daha önce de belirtildiği gibi üretim şekline ve biçimine bağlı olarak değişmektedir. Özellikle verimlilik ve esneklik gibi kavramların ön plana çıktığı son dönemlerde teknoloji yoğunlukta üretimin istihdamın sayısını ve biçimini değiştirdiği çok açıktır. İstihdam edilebilme bu yeni teknolojilere hakim olmaktan geçerken, hali hazırda istihdam edilenler bu sürece ayak uydurmak için eğitim almakta ya da işlerini bu teknolojileri bilenlere teslim etmektedirler.

Teknoloji yoğunluklu mal üretmek için bu teknolojiye sahip olmak gerekmektedir. Bölgenin ihracat- ithalat oranlarına bakılarak bu teknolojileri ithal ederek üretimi teknoloji yoğun hale getirilme talebinin olup olmadığını yorumlamak mümkündür. Ayrıca bu oranlar bölgede üretimde bir artış yaşanıp yaşanmadığı ile ilgili de fikir verecektir.

**Tablo 13 : 2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki İhracat - İthalat Oranı(Avro)**

<b>2009 – 2012 Yılları Arasında TR83 bölgesindeki İhracat - İthalat Oranı(Avro)</b>		
<b>Yıl</b>	<b>İhracat</b>	<b>İthalat</b>
<b>2009</b>	318.885.564	409.827.855
<b>2010</b>	348.023.153	553.489.650
<b>2011</b>	493.027.906	850.925.382
<b>2012</b>	537.588.664	940.384.898

**Kaynak:** TÜİK, 2013

2010 yılında yaklaşık 348 milyon avro ihracat ve 553 milyon avro ithalat oranına sahip olan bölgenin, 2011 yılına geldiğimiz zaman ihracatta 120 milyon avroluk bir artış gösterdiği görülürken ithalatta 300 milyon avro gibi büyük bir artış olduğu görülmektedir. 2012 yılında ise ihracat 50 milyon avro artarken ithalat 90 milyon avro artış göstermiştir.

Bölgenin ülke dış ticaretinden aldığı pay ihracatta % 0,43 ve ithalatta % 0,40 olarak gerçekleşmiştir. Firma başına gerçekleştirilen ortalama ihracat 1165 \$'la, olan ülke ortalaması olan 2102 \$'ın oldukça altındadır. İhracat yapılan temel sektörler olarak Sebze, meyve, bitki parçaları, sert kabuklu yemiş konserveleri, meşrubat, alkollü içkiler ve sirke, demir çelik, değirmencilik, kazan: makine, cihazlar ve taş ve toprağa dayalı sanayi fasılları öne çıkmaktadır (OKA, 2012).

2011 yılında, normal seyri 30 milyon avro civarında olan ihracat artışı, 110 milyon avro gibi ciddi bir artış göstermiştir. Bunun yanında çok büyük bir ithalat artışı oranına sahip olması bölgenin teknoloji ithal ettiği ile ilgili ipuçlarını vermektedir. Bu artışa etki eden neden teknoloji ithalatı ise, bu teknolojinin ihracata yansımaları ilerleyen yıllarda mümkün olacaktır. Yine aynı yılda, normalin 4 katı daha büyük olan bu ihracat artışına ulaşabilmek için üretimin artırılması dolayısıyla yeni insan kaynağına ihtiyaç duyulmuş olunması gerekmektedir. 2011 yılında bir önceki yıla göre bölgede görülen istihdam artışının nedenlerinden birinin de bu olduğu düşünülmektedir.

#### **3.4.2. İller Bazında Değerlendirme**

TR83 bölgesini oluşturan Amasya, Çorum, Samsun, Tokat şehirleri, daha önce kısa olarak belirtmelerinin haricinde bu kısımda detaylı olarak incelenmeye

çalışılacaktır. Bu inceleme yapılırken bölge incelemelerinde yapılan biçime uygun olarak aynı değerlendirme kriterleri uygulanarak objektif bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır.

### **3.4.2.1. Amasya İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi**

Amasya ilinin 2012 yılında il ve ilçe merkez nüfusunun toplam nüfusa oranı % 66'dır. Nüfusun 211. 474 kişisi şehirlerde yaşarken, 110.809 kişisi bucak ve köylerde yaşamaktadır. İl merkezi nüfusu 91.874'dür. Yine aynı yılda il nüfusunun % 36'sı 25 yaşın altındadır. Nüfusun % 52'si 25-65 yaş arası, %12'si 65 yaş üzerindedir. 6 yaş üzeri nüfus için okur yazarlık oranı %95.82 iken, net göç hızı ise % -5.88'dir. Okur yazarlık oranının yüksek olmasının yanında net göç hızına bakarak şehrin göç verdiği anlaşılmaktadır (TUİK, 2013).

İlde, Kadın İstihdamının Desteklenmesi, Hayat Boyu Öğrenme ve Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi kapsamında gerçekleştirilen hibelerin gerek yerele katkısı gerekse ülke genelinde istihdam politikalarına uygunluğu açısından hedeflere ne derece ulaşılabildiğinin görülmesi beklenmektedir.

Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında ilde 9 proje gerçekleştirilmiştir. Amasya bu konuda gerçekleştirdiği projelerle Türkiye sıralamasında 3. olarak yer almaktadır.



**Tablo 14 : Amasya İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri**

<b>Amasya İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri</b>		
<b>Hibe Projesinin Adı</b>	<b>Bütçesi</b>	<b>Eğitilen Kişi Sayısı ve Konusu</b>
Erhan-i Gümüş İşleme Eğitim Merkezi (EGİEM)	222.558,93 Avro	60, Gümüş İşleme
İşsiz Genç Kadınların İstihdam Hedefli Aşçılık ve Pastacılık Eğitimi	108.863 Avro	39, Aşçılık ve pastacılık
Tarım Sektöründe Ekonomik Özgürlüğünü Kazanmış Kadınlarla Marka Yolculuğu	111.302,47 Avro	40, Tarım Uygulamaları
Seralarda Güneş Kadınlar İçin Doğuyor	114.864,50 Avro	24, Seracılık ve Çiftçilik
Amasya'da İşsiz Kadınların Çocuk, Yaşlı Bakımı Konularında Eğitimi	189.596.51 Avro	60, Yaşlı ve Hasta Bakımı
Amasya Kadın Aile Danışma ve Hizmet Merkezi	308.616,89 Avro	101, Savat Gümüş İşletmeciliği
Pembe Yakalı Melekler Projesi	204.529.92 Avro	60, Çocuk Bakımı
Amasya'da Kadın İstihdamının Artırılmasına Destek Projesi	338.993,98 Avro	258, Çeşitli alanlar
Samsun, Tokat, Çorum, Amasya'daki Kadınların İstihdamını Desteleme Projesi	373.724,25 Avro	40, Hukuk Sekreterliği, Yönetici Asistanlığı
<b>TOPLAM</b>	<b>1.973.050 Avro</b>	<b>682</b>

**Kaynak:** KİDO, 2013

Tablo 14'de görülen hibe programlarına bakıldığı zaman 1.973.050 Avro kaynağın ( KASİF tarafından yürütülmüş olan Samsun, Tokat, Çorum, Amasya'daki Kadınların İstihdamını Desteleme Projesi'nin bütçesi 4 ili de kapsamaktadır ) 682 kadını çeşitli alanlarda direk olarak eğitilmesine harcadığı görülmektedir.

Kadın istihdamının desteklenmesi için gümüş işleme, aşçılık pastacılık, seracılık, çiftçilik, çocuk bakımı, sekreterlik gibi geniş bir yelpazede eğitimler verilmiştir. Bu

eğitimlerin bazıları istihdam garantili, bazıları %50 istihdam garantili ya da istihdamla ilgili belirli bir garanti vermeden gerçekleştirilmiştir.

Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı ile ilgili 137.529 Avro bütçeli “Doğalgazın Kaynağında İstihdam Var” adlı proje de hem işsiz kişilere istihdam amaçlı, hem de halen doğalgaz sektöründe çalışmakta olan teknik personele yönelik, Doğalgaz İç Tesisatçılığı ve Doğalgaz Kaynakçılığı kursları verilmiştir. Proje'nin hedefi olarak işsiz 18-45 yaş arası kişilere mesleki yeterliliklere göre eğitmek ve uluslararası geçerli bir belge sahibi yapmak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda da 160 kursiyer, 10 teknik öğretmen, 20 mühendis ve 50 teknik personel çeşitli konularda eğitim almışlardır. Toplamda 240 kişi bu eğitimlerden faydalanmıştır ( ÇSGB, 2012).

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında “Tarım Sektöründe Kayıt Dışı İstihdamın Çözümüne Yenilikçi Yaklaşımlar” isimli projede 322.179,84 Avro kaynak aktarılarak 4801'i kadın olmak üzere 5510 kişi istihdamın kayıt altına alınması konularında bilgilendirilmiştir. Proje sonuçlarında yapılan değerlendirmede 2183 kişi kayıt altına alınmıştır. Bu proje kayıt altına alınmasının yanında yapmış olduğu farkındalık sayesinde üretime de katkısı olmuştur. Kayıt altına alınan kadınlar yöresel olarak yaptıkları süt ve süt ürünlerini satmak için Amasya Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği tarafından kurulan alanlarda ürünlerini satma imkanı bulmuşlardır (ÇSGB, 2012).

İstihdamın artması ya da kayıt altına alınarak rakamsal olarak verilere dahil edilmesi için gerçekleştirilen bu faaliyetler, proje çıktılarına göre başarılı görünse de ilin genel olarak istihdamına etkisini incelemek açısından ilin hibeler öncesi ve sonrası işgücü göstergelerine bakmak yol gösterici olacaktır.

**Tablo 15 : 2008 – 2012 Yılları Arası Amasya İli İstihdam Oranı (%)**

2008 – 2012 Yılları Arası Amasya İli İstihdam Oranı (%)				
2008	2009	2010	2011	2012
48.7	52.4	48.2	49.4	45.9

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 15’de görüldüğü gibi 2008 yılında %48.7 olan istihdam oranı 2009 yılına geldiğimizde %52.4, hibelerin verilmeye başlandığı tarih olan 2010 yılında %48.2

olarak belirlenmiştir. Projelerin tamamlandığı tarih olan 2011 yılında istihdam oranı bir önceki yıla göre artarak %49.4 olarak belirlenmiş fakat bir yıl sonra bu oran %45.9 olmuştur.

Sadece projelerin başladığı ve bittiği tarih olan 2011- 2010 tarihleri arasına baktığımızda istihdam oranında yaklaşık olarak %1'lik bir artış olduğunu görmek mümkündür. Fakat 2012 yılında geldiğimizde yaklaşık %4.5'lik bir düşüş olması istihdamın sürdürülebilirliği açısından son derece olumsuz bir tablo çizmektedir. Bölge incelemelerinde de gördüğümüz bu tabloyu sadece projelere yorumlamak haksızlık olacaktır. 2012 yılı içerisinde görülen bu düşüşün altında istihdamsız büyüme, kriz, emek talebindeki değişiklikler gibi sebepler de yatmaktadır. Bu değerlendirmeler il bazında değerlendirmeler bittikten sonra ayrı bir bölümde genel olarak incelenecektir.

Nüfus sayısındaki değişikliklerin istihdam seviyesinde ne düzeyde etkili olduğunu görmek için aktif nüfus değişimlerine bakmak yararlı olacaktır.

**Tablo 16 : 2007-2012 Yılları Arası Amasya İlinin Aktif Nüfusu (kişi)**

2007-2012 Yılları Arası Amasya İlinin Aktif Nüfusu (kişi)					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
219.978	216.399	216.922	227.056	215.986	215.026

**Kaynak:** TÜİK, 2103

Daha öncede bahsedildiği gibi istihdam oranı, çalışan insan sayısının aktif nüfusa bölünmesi ile elde edilmektedir. İstihdam oranının artması için ya çalışan insan sayısının artması/sabit kalması ya da aktif nüfusun azalması/sabit kalması gerekmektedir. Daha doğru bir ifadeyle çalışan insan sayısındaki değişimin aktif nüfusta meydana gelen değişimden daha fazla olması gerekmektedir.

Hibelerin başlangıç yılından bitiş yılına kadar olan süreçte %1'lik artışın nedenlerini incelendiğinde; 2010 yılında Amasya ili için aktif nüfus 227.056 kişi olarak ölçülürken, 2011 yılında 215.986 olarak ölçülmüştür. Tek başına projelerin çıktılarını incelendiğinde istihdam faaliyetinin başarıya ulaştığından söz edilebilir fakat çalışan insan sayısının bir önceki yıla göre ne ölçüde değiştiğini görmek daha doğru bir analiz yapmamızı sağlayacaktır. İstihdam oranının tanımından yola çıkarak aktif nüfusun istihdam oranı ile çarpımı bize istihdam sayısını verecektir.

**Tablo 17 : 2008-2012 Yılları Arası Amasya İlinin İstihdam Sayısı (Kişi)**

2008-2012 Yılları Arası Amasya İlinin İstihdam Sayısı (Kişi)				
2008	2009	2010	2011	2012
105.386	113.667	109.440	106.697	98.696

2010 yılında istihdam sayısı 109.440 iken 2011 yılında 106.697 olarak tespit edilmiştir. Bu oran 2012 yılında daha da düşerek 98.696 olmuştur. Kayıtlı istihdam oranının da ciddi ölçüde arttığı düşünüldüğünde hibelerin uygulanmasından sonra istihdamın düştüğü açıkça görülmektedir.

**Tablo 18 : 2010-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İşsizlik Oranı (%)**

2010-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İşsizlik Oranı (%)		
2010	2011	2012
6.7	6	5.6

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo18’de görüldüğü gibi işsizlik oranı her yıl bir önceki yıla göre azalarak devam etmiştir. Buna rağmen istihdam oranında bu azalışa paralel bir artışın olmayışı, aktif nüfusta meydana gelen azalış nedeniyle bu rakamın azalma nedeninin iş aramaktan umudunu kesip işgücünden çıkılması ile gerçekleştiği getirmektedir. 2011 yılındaki durum hem istihdamın artışından hem de işgücündeki bu kopmadan meydana gelmektedir. 2012 yılında ise istihdamın da düşmesiyle beraber aktif nüfustaki düşüş, işsizlik oranına daha düşük bir şekilde yansımıştır.

**Tablo 19 : 2010-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İşgücüne Katılma Oranı (%)**

2010-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İşgücüne Katılma Oranı (%)		
2010	2011	2012
51,6	52.1	48.6

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 19’ da görüldüğü gibi 2010 Yılında %51.6 olan işgücüne katılma oranı 2011 yılında %52.1’e yükselmiş, 2012 yılında ise azalarak %48.6 ya gerilemiştir. Bu rakamlar yukarıda da bahsedildiği gibi işsizlik oranının düşmesindeki etkenin iş aramaktan umudunu kesen kişilerin iş gücüne katılmaktan vazgeçmesi olduğunu

göstermektedir. Bu vazgeçmenin akla gelen en büyük nedenlerinden biri de göçtür. Daha önce de belirtildiği gibi ilin göç verdiği negatif sonuçlu net göç hızı değerinden anlaşılmaktadır. Bu göç eden kişilerin aktif nüfus içinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir.

**Tablo 20 : 2008-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İhracat-İthalat Oranı (Avro)**

<b>2008-2012 Yılları Arasında Amasya İlinin İhracat-İthalat Oranı (Avro)</b>		
	<b>İhracat</b>	<b>İthalat</b>
<b>2008</b>	17.782.812	18.736.465
<b>2009</b>	15.513.116	9.562.652
<b>2010</b>	39.467.407	31.071.369
<b>2011</b>	45.579.145	74.266.361
<b>2012</b>	50.592.046	66.008.915

**Kaynak:** TÜİK, 2013

İhracat – İthalat oranlarını gösteren tablo 20'ye baktığımız zaman, 2011 yılında ihracat 2010 yılına göre yaklaşık 6 milyon avroluk bir artış gösterirken ithalat 43 milyon avro gibi ciddi bir rakamda artmıştır. Daha sonraki dönemde ihracat yaklaşık 5 milyon avroluk bir artış gösterirken ithalat 8 milyon avroluk bir düşüş göstermiştir.

Buna göre 2011 yılındaki artışın büyüklüğüne bakarak üretim için teknoloji ithal edildiği bunun da bir sonraki dönemde üretimde kullanıldığı ve ihracat artışına devam edilirken ithalat oranının düştüğü düşünülmektedir. Teknoloji transferi istihdamın azalmasına ya da mevcut kişilerin teknolojiyi kullanabilen daha donanımlı kişilerle yer değiştirmesine neden olurken, verimlilik konusunun ön plana çıkmasıyla istihdam rakamlarında bir azalış gerçekleştiği düşünülmektedir. Daha önce bahsedilen kriz ve üretim sistemleri değişimleri gibi olasılıklar da bu noktada göz ardı edilmemelidir.

Sonuç olarak Amasya iline mevcut dönem içinde toplam 2.432.758,84 Avro'luk bir kaynak 6432 kişiye direk olarak aktarılmıştır. Bunların aileleri ve faydalanıcıları geniş bir kapsamda düşünüldüğünde on binlerle ifade edilecek bir rakama ulaşmıştır. Fakat aktarılan bu kaynakla gerçekleşen istihdam rakamları dönemsel olarak artış gösterse de sürdürülebilir bir artış olmamıştır.

### 3.4.2.2. Çorum İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi

Çorum ilinin 2012 yılına göre İl ve ilçe merkez nüfusunun toplam nüfusa oranı % 69' dur. İl nüfusunun % 38'i 25 yaşın altındadır. 25-65 yaş arası nüfus toplam nüfusun % 50'sini, 65 yaş üstü nüfus toplam nüfusun % 12'sini oluşturmaktadır. 6 yaş üzeri nüfus için okuryazarlık oranı % 93,79'dur ve ilin ‰ -13,72 net göç hızı ile göç verdiği anlaşılmaktadır (TUIKb, 2013).

İlde, Kadın İstihdamının Desteklenmesi ve Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi kapsamında gerçekleştirilen hibelerin gerek yerele katkısı gerekse ülke genelinde istihdam politikalarına uygunluğu açısından hedeflere ne derece ulaşılabilirdiğinin görülmesi beklenmektedir. Hayat Boyu Öğrenme ile ilgili ilde dönem içerisinde uygulanan proje olmaması sebebiyle yer verilmeyecektir (ÇSGB, 2012).

**Tablo 21 : Çorum İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri**

<b>Çorum İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri</b>		
<b>Hibe Projesinin Adı</b>	<b>Bütçesi</b>	<b>Eğitilen Kişi Sayısı ve Konusu</b>
İstihdam Hedefli Nitelikli Ofis Elemanı Mesleki Eğitim Projesi	120.583,65 Avro	55, Ön Muhasebe ve Büro Yardımcı Elemanı
İstihdam Geliştirme ve Eğitim Projesi (İGGEP)	289.730,17 Avro	180, Tekstil
Bayat Kadınlara Meslek Edindirme ve İstihdam Projesi	258.855,74 Avro	70, Tekstil ve Kilim Dokuma
Kırsal Kesimdeki Kadınların Girişimciliğinin Teşviki Projesi	97.519,80 Avro	62, Organik Tarım ve Girişimcilik
<b>TOPLAM</b>	<b>766.689,36 Avro</b>	<b>367</b>

**Kaynak:** KİDO, 2013

Tablo 21' de görüldüğü gibi Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında ilde 4 proje gerçekleştirilmiştir. Söz konusu 4 proje ile toplamda 766.689,36 Avro direk olarak 367 kişiye aktarılmış, bunlar arasından proje sonuçlarının çerçevesinde hazırlanan proje raporlarına göre 112 kadın çeşitli tekstil firmalarında, 13

kadın konfeksiyon ve manifaturacılık sektöründe faaliyet sürdüren firmalar için evde, 50 kadın pazarda tezgah açarak, 18 kadın da muhasebe ve avukatlık bürolarında istihdam edilmiştir (KİDO, 2013).

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında ilde “Kayıt Dışı İstihdama Kayıt Dışı Kalmayın” adında istihdamın kayıt altına alınabilmesi için bilinç oluşturma ve artırma faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. 124.169 avroluk projenin faaliyetleri kapsamında 60 katılımcıya dış ticaret asistanlığı eğitimi ve 25 kişiye de kayıtlı istihdam teşvik gönüllüleri eğitimi verilmiştir (ÇSGB, 2012).

**Tablo 22 : 2008 – 2012 Yılları Arası Çorum İli İstihdam Oranları (%)**

2008 – 2012 Yılları Arası Çorum İli İstihdam Oranları (%)				
2008	2009	2010	2011	2012
49.4	52.5	48.1	52.6	47.4

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Çorum ilinin istihdam oranları görülen tablo 22’de dalgalı bir yapı göze çarpmaktadır. 2009 yılında 2008 yılına göre %3’lük bir artış gösterirken 2010 yılında %4,4’lük azalış, 2011 yılına gelindiğinde %4,5’lik artış olurken 2012 yılında ise 2011 yılına göre %5,2’lik bir azalış olmuştur.

Yukarıda bahsedilen projelerin başladığı ve bittiği tarih olan 2010-2011 yılları ve sürdürülebilirliğin izlenebilmesi açısından 2012 yılına baktığımız zaman projelerin bitiş tarihi olan 2011 tarihinde istihdam oranı artış gösterirken 2012 yılına gelindiğinde ise tekrar düşüşe geçmiştir.

**Tablo 23 : 2007-2012 Yılları Arası Çorum İlinin Aktif Nüfusu (Kişi)**

2007-2012 Yılları Arası Çorum İlinin Aktif Nüfusu (Kişi)					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
357.424	357.339	354.677	350.310	351.686	349.005

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 23’de Çorum ilinin aktif nüfus sayısı görülmektedir. Bilindiği gibi aktif nüfusta meydana gelen değişimler direk olarak istihdam oranını etkilemektedir. Çorum ilindeki hibelerin başlangıç ve bitiş yılları olan 2010-2011 yılları arasındaki istihdam oranı değişimlerinin aktif nüfus değişimi ile nedenli bağlantılı olduğunu incelenen bu

kısmına bakıldığı zaman 2010 yılında 350.310 olarak ölçülen aktif nüfus, 2011 yılına gelindiği zaman artış göstererek 351.686'ya çıkmış, 2012 yılına gelindiği zaman 349.005 kişiye düşmüştür. Aktif nüfusta meydana gelen değişimler çok büyük oranlarda olmamıştır. Özellikle son 3 yıla bakıldığında 1000 kişi civarında bir dalgalanmadan söz etmek mümkündür.

**Tablo 24 : 2008-2012 Yılları Arası Çorum İlinin İstihdam Sayısı**

<b>2008-2012 Yılları Arası Çorum İlinin İstihdam Sayısı</b>				
<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
176.526	186.206	168.450	184.987	165.429

İlin istihdam sayısına baktığımız zaman, 2008 yılında 176.526 kişi istihdam edilirken bu sayı 2009 yılında 186.206 kişi olmuştur. 2010 yılında 168.450 kişiye düşen istihdam sayısı, 2011 yılında gelindiği zaman 16.537 kişi artarak 184.987 kişiye ulaşmıştır. Bu son derece iyi görünen rakamlar maalesef yerini koruyamamış ve 2012 yılına gelindiği zaman 165.429 kişiye düşerek son 5 yılın en düşük seviyesine gerilemiştir.

16.537 kişilik bir istihdam artışı ele alınan projeler için çok fazla bir rakamdır. Projelerde eğitilen kişilerin hepsinin istihdam edildiği düşünülse bile bu rakamın içinde kaybolacaktır. Bu yüksek artışın aklımızda uyandırdığı ilk durum artan aktif nüfusun eğitilmiş ve kaliteli olduğu, istihdam için gerekli olan üretim artışının ya da yeni iş alanlarının açıldığı, hibelerin hem istihdam açısından hem de farkındalık yaratma açısından işe yaradığı durumudur. Önceki incelemelerde de görüldüğü gibi 2011 yılı istihdam artışı Çorum ilinde de kendini göstermiştir. Projelerin etkisinin haricinde her kapasiteden emek talebinin arttığını görmek mümkündür. Yine de sürdürülebilirlik açısından mevcut durumu bir sonraki seneye taşıyamadığı için bunun geçici bir istihdam artışı olduğu düşünmek daha rasyonel olacaktır.

**Tablo 25 : 2010-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İşsizlik Oranları (%)**

<b>2010-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İşsizlik Oranları (%)</b>		
<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
6.5	4.7	5.1

**Kaynak:** TÜİK, 2013



İşsizlik oranlarını gösteren tablo 25'e bakıldığı zaman, işsizlik 2010 yılında % 6.5 iken 2011 yılına gelindiği zaman düşerek % 4.7 olmuş, daha sonra 2012 yılında tekrar yükselerek %5.1 olmuştur. 2011 yılında hem istihdam oranında bir artış yaşanması hem de işsizlik oranında bir azalış yaşanması il adına işgücü göstergelerinin gayet olumlu olduğunu göstermektedir. İşgücüne katılma oranlarına bakara bu durumu biraz daha somutlaştırmak mümkündür.

**Tablo 26 : 2010-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İşgücüne Katılma Oranı**

2010-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İşgücüne Katılma Oranı		
2010	2011	2012
51.4	55.2	49.9

**Kaynak:** TÜİK, 2013

2011 yılında işgücüne katılma oranı 2010 yılına göre artış göstereek%55.2 seviyesine çıkarak bize işsizliğin düşmesindeki etkenin insanların işgücüne katılmak istememesi sebebiyle olmadığını göstermiştir. Aksine bu oranın artmasıyla beraber aynı zamanda işsizlik oranının düşmesi somut olarak istihdam artışıyla açıklanabilmektedir.

**Tablo 27 : 2008-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İhracat-İthalat Miktarı (Avro)**

2008-2012 Yılları Arasında Çorum İlinin İhracat-İthalat Miktarı (Avro)		
	İhracat	İthalat
2008	76.496.403	48.956.832
2009	70.351.210	48.157.198
2010	84.609.720	49.304.034
2011	101.905.635	82.434.564
2012	129.390.375	76.707.401

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 27'de görülen ihracat ve ithalat oranlarına baktığımızda, 2011 yılında ihracat 2010 yılına göre yaklaşık 16.5 milyon avro artış gösterirken, ithalat ihracatın iki katı kadar 33 milyon avro artış göstermiştir. 2012 yılında ise ihracat 28 milyon avro artış gösterirken ithalat bir önceki yıla göre 6 milyon avro azalmıştır. İthalatın 2011 yılında büyük artış göstermesi daha sonraki yıllarda azalarak üretimde büyük bir artışa

neden olması teknoloji ithal edip bunu üretimde kullanıldığını gösterebilmektedir. İstihdam oranının düşmesinde teknoloji yoğunluklu üretimin olduğu verimlilik çerçevesinde kalifiyeli daha az kişiyle üretimin yapıldığı hatta bu üretimin ihracat artışına neden olduğu söylenebilmektedir.

Bir başka açıdan bakıldığında, 2011 yılındaki istihdam artışı teknoloji transferinde yetenekli işgücünün olmaması ve talepteki artışın üretime yansımaları sebebiyle olmuş, takip eden senelerde teknolojinin üretimde oturması ve bu teknolojiyi kullanacak kişilerin yetişmesiyle beraber istihdamın düşüşü gerçekleştiği de söylenebilmektedir.

Sonuç olarak, Çorum ilinde belirtilen dönemde 890.858,36 avro kaynak aktararak 442 kişinin doğrudan faydalanması sağlanmıştır. Bu yıllar arasında proje raporları doğrultusunda istihdam ile ilgili artış yaşandığına dair iddianın işgücü istatistikleriyle de örtüştüğü görülmektedir. 2011 yılı için bu iki durum birbiri ile paralellik göstermiş olsa da 2012 yılına gelindiğinde görülen düşüş sürdürülebilirliğin sağlanamadığını ya da istihdamın el değiştirdiğini göstermiştir.

### **3.4.2.3. Samsun İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi**

Samsun ilinin, il ve ilçe merkez nüfusunun toplam nüfusa oranı % 67'dir. Nüfusun 840 399 kişisi şehirlerde yaşarken, 411 323 kişisi bucak ve köylerde yaşamaktadır. İl merkezi nüfusu 547 778'dir. İl nüfusunun % 39'ı 25 yaşın altındadır. 25-65 yaş arası nüfus toplam nüfusun %52'sini, 65 yaş üstü nüfus toplam nüfusun % 9'unu oluşturmaktadır. 6 yaş üzeri nüfus için okuryazarlık oranı % 96,44 iken, ‰-7,41 net göç hızı ile göç verdiği anlaşılmaktadır (TUIKc, 2013).

İlde, Kadın İstihdamının Desteklenmesi ile ilgili 10, Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi ile ilgili 2, Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi kapsamında 7 proje gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen projelerin gerek yerele katkısı gerekse ülke genelinde istihdam politikalarına uygunluğu açısından hedeflere ne derece ulaşılabildiğinin görülmesi beklenmektedir.

Samsun ili Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında 10 proje ile Türkiye sıralamasında 2. sırayı almaktadır.

**Tablo 28 :** Samsun İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri

<b>Samsun İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri</b>		
<b>Hibe Projesinin Adı</b>	<b>Bütçesi</b>	<b>Eğitilen Kişi Sayısı ve Konusu</b>
Adım Adım İstihdam	140.150,00 Avro	49, Mobilya Satış Danışmanı
Engelli Bakım Hizmetinde Çalışacak Ara Eleman Yetiştirme	116.523,76 Avro	29, Engelli Bakımı
Kadınlar İçin Yeni Bir Fırsat Yeni Hizmet	175.458,60 Avro	115, Kuaför, Güzellik Uzmanlığı, Cilt Bakımı, Girişimcilik
Tekstilde Kadının Adı Var	158.500,86 Avro	50, Tekstil
Bitkisel Örucülük (Zembil Örne)	213.229,60 Avro	30, Sepet vb. Ürünlerin Üretimi
Ekolojik Oyuncak	220.034,27 Avro	30, Ekolojik Oyuncak Üretimi
Sevgi Engel Tanımaz	113.144,00 Avro	30, Özürlü Bakım Elemanı
Çocuk Bakıcılığı Meslek Edindirme Kursu	140.036,25 Avro	40, Çocuk Bakıcılığı
0-6 Yaş Arası Çocuk Bakım Elemanı Yetiştirme Kursu	108.750,67 Avro	89, Çocuk Bakım Elemanı
Samsun, Tokat, Çorum, Amasya'daki Kadınların İstihdamını Destekleme Projesi	373.724,25 Avro	160, Tıbbi Sekreterlik, Hukuk Sekreterliği, Yönetici Asistanlığı
<b>TOPLAM</b>	<b>1.567.652,26 Avro</b>	<b>522</b>

**Kaynak:** KİDO, 2013

Tablo 28'de Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında verilen hibeler görülmektedir. Buna göre çocuk bakıcılığı, tıbbi sekreterlik, hukuk sekreterliği, yönetici asistanlığı, engelli bakım elemanı, ekolojik oyuncak üretimi, zembil örme, tekstil, mobilya satışı, kuaför ve güzellik uzmanlığı gibi konularda 522 kadın 1.567.652,26 Avro hibe ile çeşitli mesleki yeterlilikler kazanmıştır. Hibe faydalanıcılarının proje raporlarına göre toplam 43 kişi istihdam edilmiştir. Samsun

ilindeki projelerin daha çok girişimcilik üzerine kurulduğu ya da girişimcilik üzerine yoğunlaşıldığı gözlemlenmektedir. İstihdam rakamında görülen azlığın nedeninin de bu olduğu düşünülmektedir.

Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı ile ilgili ilde iki proje uygulanmıştır. Bunlardan bir tanesi 145.062 Avro bütçeli başta kadınlar olmak üzere dezavantajlı bölgede yaşayan vatandaşlara eğitim alanında sunulacak yeni hizmet modelini geliştirmek ve bu vatandaşları yaygın eğitim sistemine katarak, sosyal ve ekonomik hayatın tüm evrelerine aktif bir şekilde yer almalarına katkı sağlamak olan “Eğitime Bir Destek, Geleceğe Bin Işık” projesi, diğeri de 130.615 Avro bütçeli Meslek Lisesi Motorlu Araçlar Teknolojisi mezunu 18-35 yaş arası işsiz 30 kursiyeri yeni otomotiv teknolojileri ve diagnostik test cihazı konusunda eğitilmesi, ve bunların %40’ının istihdam edilmesi amaçlanan “Yeni Otomotiv Teknolojileri ve Diagnostik Test Cihazı Eğitimi” projesidir (ÇSGB, 2012).

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı Kapsamında ilde 7 adet proje gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 29 : Samsun İlinde Gerçekleşen Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri**

<b>Samsun İlinde Gerçekleşen Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri</b>	
<b>Hibe Projesinin Adı</b>	<b>Bütçesi</b>
Bafra Kayıtlı İstihdamın Özendirilmesi Projesi	212.223,80 Avro
Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Mesleki Eğitim Ve Farkındalık Yaratma Projesi	307.037,08 Avro
Lojistikle Eğitiliyoruz	228.412,90 Avro
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele Ediyor	400.000 Avro
KOBİ Danışmanlığı Projesi	293.078,35 Avro
KOBİ’lerde Kayıtlı İstihdamı Destekleme Projesi	170.311,90 Avro
TR-83 ve TR-90 Bölgelerinde Kayıtlı istihdamın Teşviki Projesi	360.857,50 Avro
<b>TOPLAM</b>	<b>1.971.921,53 Avro</b>

**Kaynak:** ÇSGB, 2012

Bu program kapsamında en çok projenin uygulandığı il olan Samsun’a 7 proje ile toplamda 1.971.921,53 Avro aktarılmıştır. Bu fon paydaşlar arasında ağ oluşturma,

koordinasyon sağlama, kayıt dışı istihdamın azalması, katma değeri yüksek eğitimli işgücününün yetiştirilmesi ve kayıt dışı istihdamın uzun dönemde yaratacağı sosyal ve ekonomik olumsuzluklar konusunda kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve farkındalığın artırılması, temel mesleki becerilerinin geliştirilmesi, kalifiyeli eleman yetiştirilerek kayıtlı istihdamı arttırmak, kurumsallaşma sürecinde eğitim, bilinç düzeyinin gelişmesine katkıda bulunmak, yeni istihdam olanakları yaratmalarını sağlamak gibi hedeflerin gerçekleştirilmesinde harcanmıştır.

Çok geniş ve çeşitli bir hedef alanı için uygulanan bu hibe programı, gerek kayıt dışı istihdamın azaltılması yönünde gerekse kayıtlı istihdamın artması yönündeki teşviklerle ve her üç hibe programı için üzerinde ısrarla durulan istihdam arttırmaya yönelik faaliyetlerle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

**Tablo 30 : 2008-2012 Yılları Arası Samsun İli İstihdam Oranları (%)**

2008-2012 Yılları Arası Samsun İli İstihdam Oranları (%)				
2008	2009	2010	2011	2012
52.2	51.6	46.8	49	45.9

**Kaynak :** TÜİK, 2013

Tablo 30'da 2008-2012 Yılları Arası Samsun İli İstihdam Oranları görülmektedir. Buna göre 2008 yılında %52.2 olan istihdam oranı 2009 yılında %51.6 , hibe programlarının başlangıç tarihine geldiğimizde %46.8 olmuştur. 2011 yılında istihdam oranı bir önceki yıla göre artmış %49 'a ulaşmış, 2012 yılına geldiğimiz zaman ise %45.9 a gerileyerek son 5 yılın en düşük seviyesine gelmiştir.

Daha önce karşılaşılan sürdürülebilirlik sorunu burada da ilk bakışta kendini göstermektedir. Hibelerin uygulandığı zaman dilimi sonucunda istihdamın yüzde olarak arttığı görülmektedir. Takip eden yıl içerisinde bu oran diğer değerlendirmeler de olduğu gibi azalmıştır. Aktif nüfus değişiminin bunda etkisi olup olmadığını görmek için aktif nüfus değişimlerini incelemek faydalı olacaktır.

**Tablo 31: 2007 – 2012 Yılları Arası Samsun İlinin Aktif Nüfus Değişimi (Kişi)**

2007 – 2012 Yılları Arası Samsun İlinin Aktif Nüfus Değişimi (Kişi)					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
816.003	825.303	840.384	845.201	847.581	850.582

**Kaynak:** TÜİK, 2013

İstihdam oranının artması ya da azalması için ya aktif nüfusta bir değişimin meydana gelmesi ya da istihdam sayısında bir değişiklik meydana gelmesi düşüncesiyle incelenen aktif nüfus değişiminin yer aldığı tablo 31’de, hibelerin başlangıç yılı itibariyle incelendiğinde, aktif nüfus 2010 yılında 845.201 kişi, 2011 yılında 847.581 kişi, 2012 yılında ise 850.582 kişidir. 2011 yılında 2010 yılına göre bir artış meydana gelirken, 2012 yılında da 2011 yılına göre bir artış meydana gelmiştir.

**Tablo 32 : 2008 – 2012 Yılları Arası Samsun İlinin İstihdam Sayısı (Kişi)**

2008 – 2012 Yılları Arası Samsun İlinin İstihdam Sayısı (Kişi)				
2008	2009	2010	2011	2012
430.809	433.639	395.555	415.315	390.417

Tablo 32’de Son 5 yılın İstihdam sayılarına baktığımız zaman en yüksek istihdam sayısı 533.639 ile 2009 yılında gerçekleşmiştir. 2010 yılına geldiğimiz zaman 395.555 kişiye gerileyen istihdam sayısı 2011 yılında 415.315 kişi ile 19.760 kişi artış göstermiştir. Fakat 2012 senesine geldiğimiz zaman 24.898 kişi azalarak 390.417 kişiye gerilemiştir.

Bu rakamlar ışığında hibelerin verildiği 2010 yılından itibaren hibelerin bittiği ve sonuçlarının görülmeye başlanacağı ilk yıl olan 2011 yılında istihdam da ciddi bir artış meydana gelmiştir. İstihdama ve kayıtlı istihdamın desteklenmesi ile ilgili yapılan çalışmalar bu sayının artmasında önemli bir etken olduğunu düşünmemize neden olmuştur. Bunun yanında 2011 yılında genel olarak gözlemlenen istihdamdaki artışla beraber 2012 yılı itibariyle meydana gelen düşüş Samsun ilinde de gözlemlenmiştir.

**Tablo 33 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İşsizlik Oranları (%)**

2010 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İşsizlik Oranları (%)		
2010	2011	2012
7.8	5.5	5.9

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Samsun ilinin işsizlik oranlarını gördüğümüz tablo 33’de, 2010 yılında %7.8 olan işsizlik oranı 2011 yılına geldiğimiz zaman %5.5, 2012 yılında ise küçük bir artış ile %5.9 olmuştur. Bu dalgalanmanın sebeplerinden sayılabilecek en büyük etken olan

iş aramaktan umudunu kesen kişilerin işgücünden çıkmasını inceleyerek dalgalanmanın nedeni ile ilgili daha detaylı bir fikir elde edebiliriz.

**Tablo 34 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İşgücüne Katılma Oranı (%)**

2010 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İşgücüne Katılma Oranı (%)		
2010	2011	2012
50.8	51.9	48.8

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 34 de görülen işgücüne katılma oranlarına göre, 2010 yılında %50.8 olan işgücüne katılma oranı, 2011 yılında %51.9'a yükselmiş, 2012 yılına geldiğimiz zaman %48.82e gerilemiştir. Buna göre 2011 yılında işgücüne katılım oranı yükseldiği halde işsizlik oranı ciddi bir düşüş yaşamıştır. İstihdam sayısındaki artış ile beraber desteklenen bu rakamlar 2011 yılının işgücüne katılma oranı ve aktif nüfus artışına rağmen istihdam da artış sağlanması ile gerçek bir istihdam artışından söz etmek şüphe götürmez bir gerçek olacaktır. 2012 yılında ise işgücüne katılım oranı azalırken aktif nüfus artış göstermiş buna paralel olarak işsizlik oranında bir artış meydana gelmiş ve bu istihdam sayısına son 5 yılın en büyük düşüşü olarak yansımıştır.

**Tablo 35 : 2008 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İhracat – İthalat Oranları (Avro)**

2008 – 2012 Yılları Arasında Samsun İlinin İhracat – İthalat Oranları (Avro)		
	İhracat	İthalat
2008	309.599.925	526.795.481
2009	217.465.083	342.052.523
2010	206.091.491	459.347.052
2011	316.986.374	679.304.078
2012	328.485.389	781.720.427

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 35'de görüldüğü gibi ithalat ve ihracat oranları 2010 yılından itibaren artmaya başlamıştır. 2011 yılında 110 milyon avro gibi ciddi bir ihracat artışına karşılık 220 milyon avroluk bir ithalat artışı meydana gelmiştir. Bir sonraki sene 12 milyon avroluk ihracat artışına karşılık 100 milyon avroluk bir ithalat artışı gerçekleşmiştir. Tesis sayısında bir azalış meydana gelmediği düşünüldüğünde, 2011 yılında ihracat artışının istihdam artışına neden olduğu, takip eden yılda meydana gelen ciddi istihdam düşüşünün de ihracatta meydana gelen artışın mevcut istihdamı kapsayacak nitelikte

olmadığı ya da daha önce de belirtilen teknoloji transferi ve verimlilik sebebiyle meydana geldiği düşünülmektedir.

Hibe Faydalanıcılarının proje raporlarına göre, kendi eğitimlerinin sonucunda istihdam edilen kişiler devam eden süre zarfında da istihdamını sürdürmektedirler. Bunun en büyük nedeninin verimlilik olduğu düşünülmektedir. Mesleki eğitim yoluyla kapasiteleri artmış olan bireyler, daha kolay istihdam edilebilmektedirler. Toplamda harcanan 3.915.250,079 Avro sürdürülebilirlik açısından eğitilmiş insanların istihdam edilmelerine ve bir kriz anında işlerini kaybetmeme ya da geç kaybetme konusunda eğitilmemiş kişilere nazaran daha avantajlı olmalarına neden olmaktadır. Bunun en büyük nedeni ise girişimcilerin birden fazla işi bir kişiye yaptırırken aynı ücreti verebilme şansına sahip olmalarıdır.

Esneklik kavramı altında açıklanabilecek bu durum, kişilerin işlerini kaybetmektense daha çok çalışıp istihdamlarını korudukları iddiasını güçlendirmektedir. İşini kaybetmek istemeyen kişi de bu süreçte gerek eğitim kapasitesini yükselterek gerekse daha az ücretle daha çok çalışmaya razı olarak istihdam içerisinde kalmaktadır. Bu durum aynı zamanda işverenin istediği ucuz ve etkin işgücünü sağlamaktadır.

#### **3.4.2.4. Tokat İlinde Gerçekleştirilen Hibeler ve İlin Değerlendirilmesi**

Tokat ilinin il ve ilçe merkez nüfusunun toplam nüfusa oranı % 58 iken nüfusunun % 39'u 25 yaşın altındadır. 25-65 yaş arası nüfus, toplam nüfusun % 50'sini, 65 yaş üstü nüfus ise toplam nüfusun % 11'ini oluşturmaktadır. 6 yaş üzeri nüfus için okuryazarlık oranı % 96,53 iken ilin % 4,76 net göç hızı ile göç aldığı anlaşılmaktadır (TUIKd, 2013).

Tokat ilinde, Kadın İstihdamının Desteklenmesi ile ilgili 7, Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi ile ilgili 1 proje gerçekleştirilmiştir. Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi kapsamında ilde hiç proje gerçekleşmediği için değerlendirmeye dahil edilmeyecektir. Gerçekleştirilen projelerin gerek yerele katkısı gerekse ülke genelinde istihdam politikalarına uygunluğu açısından hedeflere ne derece ulaşabildiğinin görülmesi beklenmektedir.



**Tablo 36 : Tokat İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri**

<b>Tokat İlinde Gerçekleşen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri</b>		
<b>Hibe Projesinin Adı</b>	<b>Bütçesi</b>	<b>Eğitilen Kişi Sayısı ve Konusu</b>
Niksar'da Kadın Girişimciliğinin Desteklenmesi Hibe Projesi	187,966.90 Avro	48, işçi sağlığı, iş güvenliği, kooperatifçilik
Niksar Salamura Eğitim ve Üretim Atölyesi Projesi (NİSAP)	96,289.30 Avro	59, üzüm yaprağı, salamura
Kadın Dayanışması Odaklı Sürdürülebilir Mesleki Eğitim	223,494.55 Avro	102, aile, hasta, yaşlı, bebek bakıcılığı, bitkisel kök boyama ve mutfak hizmetleri ve kafeterya işletmeciliği
Kadınşehir	107,269.60 Avro	90, Organik Tarım
Turhal Kadın Girişimciliği Güçlendirme Merkezi	245,655.95 Avro	48, bileklik ve yarı değerli taş işlemeciliği
Tekstil Sektörü İçin Ara Eleman Yetiştirme Merkezi	314,943.27 Avro	144, Tekstil sektörüne ara eleman
Aşağı Kelkit Havzası Evde Yaşlı Bakım Elemanı Yetiştirme Projesi	130,390.2 Avro	78, evde yaşlı bakım eğitimi
<b>TOPLAM</b>	<b>1.306.009,77 Avro</b>	<b>569</b>

**Kaynak:** KİDO, 2013

Tablo 36'da ilde gerçekleştirilen Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı Projeleri görülmektedir. Tokat ilinde gerçekleştirilen 7 hibe projesi sonunda 1.306.009,77 avro kaynak aktarılmış ve bundan direk olarak 569 kadın faydalanmıştır. Hibe Faydalanıcılarının proje raporları doğrultusunda 132 kadının büyük bir çoğunluğu tekstil sektöründe olmak üzere istihdam edilmiştir (ÇSGB, 2012).

Projelere bakıldığı zaman evde yaşlı bakımı, tekstil sektörü için ara eleman, el işçiliği ile ilgili konular, iş güvenliği ve girişimciliği destekleyici desteklerin fonlandığı görülmektedir. Bölgenin genel durumu ile kısmen benzerlik gösteren bu uygulamalarla istihdam edilebilmenin yanında girişimcilik kanalıyla istihdam yaratma da sağlanmak istenmiştir.

Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sürekli Eğitim Merkezi'nin Tokat Meslek Edindirme Kurumları proje adıyla ve Tokat ilinde, bilgi, beceri ve yetkinliklerin geliştirilmesini sağlayacak sürdürülebilir bir yapılanmaya imkân verecek bir kurumsal işbirliği

kapasitesini TOMEK ile kurmak, geliştirmek, ulusal ve uluslar arası işbirliği ağı oluşturmak, örnek uygulama gerçekleştirmek ve buna sureklilik kazandırmak amacıyla bir proje gerçekleştirilmiştir. Bu projenin butesi 145.450 Avro'dur (ÇSGB, 2012).

**Tablo 37 : 2008 – 2012 Yılları Arası Tokat İli İstihdam Oranları (%)**

2008 – 2012 Yılları Arası Tokat İli İstihdam Oranları (%)				
2008	2009	2010	2011	2012
54	50.4	46	48.2	44.7

**Kaynak:** TUİK, 2013

Az miktarda projeye ev sahipliği yapmış olan ilin istihdam oranlarının yer aldığı tablo 37'ye baktığımız zaman, Tokat ilinin istihdam oranınının 2009 yılında 2008 yılına gore azalış gosterdiği, 2010 yılında %46 ile daha da duştuğ, 2011 yılında %48.2 ile biraz artış göstermiş olmasına rağmen 2012 yılında %44.7 ile tekrar duşuşe geçtiği görülmektedir. Projelerin başlangıç, bitiş, ve surdrlebilirlik zaman dilimine baktığımız zaman, projelerin bitiş yılında istihdam oranında biraz artış olurken, surdrlebilirlik açısından bir sonraki yılda diğer illerde ve bölgede olduğu gibi son 5 yılın en duşk oranı görülmektedir.

**Tablo 38 : 2007 – 2012 Yılları Arası Tokat İlinin Aktif Nüfusu (Kişi)**

2007 – 2012 Yılları Arası Tokat İlinin Aktif Nüfusu (Kişi)					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
404.150	405.518	411.845	408.522	401.203	406.381

**Kaynak:** TUİK, 2013

Aktif nüfus değişimlerinin, istihdam oranındaki değişimlere etkisine bakmak için oluşturulan tablo 38'e göre, hibelerin başlangıç yılı olan 2010 yılında 408.522 olan aktif nüfus, hibelerin bitiş yılı olan 2011 yılında 401.203'e gerilemiştir. 2012 yılına geldiğimiz zaman 406.381'e çıkararak artış göstermiştir. Bu noktadaki bir diğer husus Tokat ilinin g almasıdır. % 4,76 net g hızı ile g aldığı belirtilen ilde 2009 ve 2010 yıllarında bu gn aktif nüfus içerisinde yer almadığı rakamlardaki azalış sebebiyle ortaya çıkmaktadır. 2012 yılında artan aktif nüfusun nedenleri arasında gn de etkisi olabileceği duşnmektedir.

**Tablo 39 : 2008 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İstihdam Sayısı (Kişi)**

2008 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İstihdam Sayısı (Kişi)				
2008	2009	2010	2011	2012
218.980	207.570	187.921	193.380	181.653

İstihdam sayılarının yer aldığı tablo 39’da, 2008 yılında 218.980 kişinin istihdam edildiği, 2009 yılına gelindiği zaman 207.570 kişinin, 2010 yılında ise 187.921 kişinin istihdam edildiği görülmektedir. Hibelerin sonuçlarının ilk olarak görüldüğü yıl olan 2011 yılında 193.380 kişi istihdam edilerek bir önceki yıla göre 5.459 kişi istihdama katılmıştır. 2012 yılına gelindiğinde istihdam sayısı hızla düşerek 181.653 kişi ile son 5 yılın en düşük seviyesine ulaşmıştır. Bu durumda diğer iller ve bölge ile paralellik göstermektedir.

**Tablo 40 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İşsizlik Oranları (%)**

2010 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İşsizlik Oranları (%)		
2010	2011	2012
6.7	5.4	5.7

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tablo 40’daki ilin işsizlik oranlarına bakıldığında, işsizlik hibelerin başlangıç yılı olan 2010 yılında %6.7 iken, hibelerin bitiş yılı olan 2011 yılında %5.4 olmuştur. Sürdürülebilirliği gördüğümüz 2012 yılında ise %5.7 işsizlik oranı göze çarpmaktadır.

**Tablo 41 : 2010 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İşgücüne Katılma Oranı ( %)**

2010 – 2012 Yılları Arasında Tokat İlinin İşgücüne Katılma Oranı ( %)		
2010	2011	2012
49.3	51	47.4

**Kaynak:** TÜİK, 2013

Tokat ilinin işgücüne katılma oranlarının yer aldığı tablo 41’de, işgücüne katılma oranı 2010 yılında %49.3 iken 2011 yılına geldiğimiz zaman %51 olmuş, 2012 yılında ise %47.4’e gerilemiştir. 2011 yılında gördüğümüz bu artış bize işsizlik oranındaki düşüşün ve dolayısıyla istihdam oranındaki artışın insanların işgücüne katılmak istememesi sebebiyle olmadığını göstermiştir. İşgücüne katılım oranı artarken işsizliğin düşmesi istihdamın gerçekten arttığının göstergesidir. 2012 yılına geldiğimiz

zaman ise insanların işgücüne katılmaktan gittikçe vazgeçtiği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 42 : 2008 – 2012 Yılları Arası Tokat İli İhracat – İthalat Miktarı (Avro)**

<b>2008 – 2012 Yılları Arası Tokat İli İhracat – İthalat Miktarı (Avro)</b>		
	<b>İhracat</b>	<b>İthalat</b>
<b>2008</b>	14.421.182	12.244.643
<b>2009</b>	15.556.155	10.055.482
<b>2010</b>	17.854.535	13.767.195
<b>2011</b>	28.556.752	14.920.379
<b>2012</b>	29.120.854	15.948.155

**Kaynak:** TÜİK, 2013

İhracat ve ithalat oranlarının yer aldığı tablo 42'ye göre, 2011 yılında ihracat miktarı 2010 yılına göre yaklaşık olarak 11 milyon avro artış gösterirken, ithalat oranı aynı yıl içinde yaklaşık olarak 1 milyon avro artış göstermiştir. Bir sonraki yıl olan 2012 yılında 2011 yılına göre ihracat oranında yaklaşık olarak 500 bin avro artış olurken ithalat oranında yine 1 milyon avro artış gerçekleşmiştir.

2011 yılındaki ihracat artışı beraberinde üretim artışını da getirdiği, buna bağlı olarak istihdam artışının sağlandığını söylemek mümkündür. 11 milyon avro daha fazla üretim için büyütülen kapasite 2012 yılına gelindiği zaman 1 milyon avro ya düşünce beraberinde istihdamda azalış meydana gelmiştir. Bu duruma verimlilik ve Türkiye'nin ve Dünya'nın son yıllardaki trendi olan istihdamsız büyüme gerçeği de eklenebilmektedir. İthalat miktarı hep aynı küçük oranda artış gösterdiği için bu dönem içinde herhangi bir teknoloji ithal edildiği izlenimi oluşmamıştır. Bu noktada teknoloji kaynaklı bir işgücü kaybından da bahsetmek temelsiz olacaktır.

Sonuç olarak, Tokat ilinde belirlenen dönemlerde toplam 1.451.459.77 avro kaynak aktarılarak yaklaşık 600 kişinin doğrudan faydalanması sağlanmıştır. Hibe sonrası dönemlerde gerçek bir istihdam artışından söz etmek mümkündür fakat bir sonraki dönemde istihdam yine azalarak eskisinden daha düşük seviyelere geldiği de bir gerçektir. Bu istihdam artışını başka ekonomik faktörleri göz ardı edip direk olarak projelere bağlamak gerçekçi olmayacaktır. Buna rağmen diğer illerde ve bölgede de gördüğümüz istihdamın sürdürülebilirliğinin sağlanamaması burada da kendini göstermiş bulunmaktadır.

## SONUÇ

Küresel birikim alanlarında eşitsiz ve bileşik eğilimle genişleyen kapitalist toplumsal/iktisadi ilişkilerin temel belirleyicisi toplumsal anlamdaki sermaye birikim sürecidir. İktisadi ilişkileri, kurumları, insani algıları, v.b. da içeren bu uzun-erimli toplumsal birikim süreci ana-akım iktisatta “ekonomik gelişme” olarak da ifade edilmektedir. Ana-akım iktisadın bakış açısından ekonomik gelişme, içsel-yapısal değişim sürecini ve farklı coğrafyalar ile eşitsiz/hiyerarşik emek, para ve meta ilişkilerini de kapsamı sebebiyle zorlu bir süreçtir. Bu süreci yakalamak için değişen ekonomik şartlarla beraber geçmişten günümüze birçok uygulama yapılmıştır. Üretim ve istihdam olgularının gelişimin temelini oluşturduğu bu süreçte, aktif istihdam politikaları kapsamında, Türkiye'nin AB ile olan entegrasyon çabalarının bir parçası olan IPA kapsamındaki hibe projelerinin TR 83 bölgesindeki uygulamalarının ekonomik gelişmeye olan katkısını incelenmeyi amaçlayan bu çalışmada, hem Avrupa Birliği'nin hem de Türkiye'nin bu süreçteki tarihsel durumu da ele alınmıştır.

Bu çalışma çerçevesinde, öncelikle TR 83 bölgesinin geneli, daha sonra bölgeyi oluşturan iller incelenmiştir. İnceleme sonunda toplamda 8.600.327,76 Avro'nun 8000'den fazla kişiye aktarıldığı görülmüştür.

Bölgesel inceleme de kadın istihdamının, hibelerin bitiş yılı olan 2011 yılında, hibelerin başlangıç yılı olan 2010 yılına göre artış gösterdiği, 2012 yılında ise azalış gösterdiği tespit edilmiştir. Aynı oran erkekler içinde görülmüştür. Buna göre istihdam ile ilgili artış bölgesel olarak bakıldığında sadece kadınlara yönelik değil erkeklere de yöneliktir. Aktif nüfus değişimleri incelendiğinde kadınların aktif nüfus içindeki payı gittikçe artarken, erkeklerin payı gittikçe azalmıştır. Bu durum kadın istihdamında görülen istihdam artışının erkek istihdamında görülen artıştan daha fazla olduğu sonucunu doğurmuştur.

Bu sonuca rağmen işsizlik oranlarına bakıldığında erkeklerin işsizlik oranında kadınlara göre çok daha büyük bir düşüş görülmüştür. İşgücüne katılma oranlarına bakılarak bu durumla ilgili fikir sahibi olunmak istenmiş ve aynı dönem itibarıyla kadınların iş gücüne katılma oranlarında erkeklere nazaran daha büyük bir artış olduğu gözlenmiştir.

Bölgedeki ihracat ve ithalat oranlarına bakılarak teknoloji ithalatı görülmeye çalışılmış, bu sayede üretim teknikleri üzerinde yorum yapılarak istihdama etkisi

anlaşılmaya çalışılmıştır. Buna göre 2011 yılında görülen büyük ithalat artışına teknoloji transferi tanımı yapılmış, bunun da bir sonraki dönemde istihdamda olumsuz bir durum yaratmasıyla işsizlik oranının artmasını sağladığı düşünülmüştür.

İl değerlendirmelerine geçildiği zaman Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerinde uygulanan toplam 30 kadın istihdamı projesi ile gerek kadınların işgücüne katılımlarını kolaylaştıracak eğitimler gerekse girişimcilğe destek olacak eğitimlerin verildiği görülmüştür. Essen Zirvesi'nden başlayarak kadınların öncelikle ele alınması durumu, Amsterdam Antlaşmasıyla devam etmiş, Stockholm zirvesi ve Barselona zirvesinde üzerinde sıklıkla durulmuştur. Avrupa İstihdam Stratejisinde de kadınların işgücü piyasalarına girişlerinin kolaylaştırılması erkek ile kadın istihdamı arasındaki farkın kapanması hedeflenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı ile belirlenen öncelikler içerisinde yer alan istihdamın artırılması başlığı altında kadın istihdamının önemi vurgulanmıştır. Bu açıdan bakıldığı zaman stratejilere uygun olarak gerçekleştirilen bu eğitimlerin uyumluluğu konusu son derece olumlu olarak görülmüştür. Rakamlara bakıldığı zaman ise bütün illerde projelerin bitiş tarihi olan 2011 yılı itibariyle istihdamda artışlar meydana gelmiş fakat bunun temel nedeninin bu hibeler olduğu kesin olarak belirlenememiştir.

Hayat Boyu Öğrenme ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede, Amasya ilinde uygulanan proje sonucu uluslararası geçerliliğe sahip bir sertifika alması, emeğin birlik içinde dolaşımı adına yapılmış önemli bir faaliyet olarak değerlendirilmiştir. Samsun ve Tokat illerinde uygulanan projelerin mesleki eğitim yoluyla istihdam artırma hedefi olduğu görülmüştür.

Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında uygulanan 9 proje içerisinde Amasya ilinde uygulanan tarım sektörüne yönelik kayıt dışılığın azalmasına yönelik faaliyetler çerçevesinde 4801'i kadın olmak üzere 5510 kişinin bilinçlendirme faaliyetleri, hem kadın istihdamına destek vermesi hem de kayıt dışılığın önlenmesi açısından yakaladığı rakamlar ışığında başarılı görünmüştür. Çorum ve Samsun illerinde uygulanan bu yönde faaliyetlerin de sürece destek olduğu düşünülmektedir. Türkiye'de yaygın olarak görülen kayıt dışı istihdam durumu için atılan bu adımların Dokuzuncu Kalkınma Planı ve Avrupa İstihdam Stratejisiyle de uyumlu olduğu görülmüştür.

TR83 bölgesinin ve bölgeyi kapsayan illerin 2012 istihdam rakamlarının hepsi son 5 yılın en düşük seviyesindedir. Hizmetler sektörünün istihdam içindeki payının arttığı düşüncesiyle büyüyen sektörden beklenen istihdam yaratma durumu, incelenen rakamlarda görülememiştir.

Bunun yanında, hibelerin içerisinde sağlık, eğitim, kişisel ve diğer sosyal hizmetlerin ağırlığına baktığımız zaman yaşlı ve hasta bakımı, çocuk bakımı, engelli bakımı, açıcılık ve pastacılık, gümüş işleme, sekreterlik, asistanlık, satış danışmanı gibi hizmetler sektörüne hitap eden eğitimler ağırlıklı olarak görülmüştür. Bunun nedenlerinden birini özellikle kadınların iş hayatına girmesindeki engellerin ortadan kaldırılması ve desteklenmesi oluşturuyorsa, diğerini de büyüyen fakat istihdam yaratmayan hizmetler sektörünü geliştirmek olduğu düşünülmektedir.

Bütün bu eğitimler sosyal yönden özellikle kadınları ağırlıklı olarak incelediğimiz hibelere şüphesiz olumlu etkenler doğurmaktadır. Kadınların istihdama kazandırılmasının teşviki yanında sosyal hayata kazandırılması anlamını da taşımaktadır. Detaylı ve önemli bir konu olan kadınların istihdam edilememesi ve sosyal olarak zayıf haklara sahip olması tezin doğrudan ilgilendiği bir konu değildir. Bu sebeple sadece bir kazanım olarak değerlendirmek gerekirse, kadın hakları adına gerek farkındalık faaliyetleri yoluyla gerekse eğitim açısından olumlu gelişmeler görüleceği düşünülmektedir.

Hibelere gördüğümüz tarım uygulamaları, seracılık ve çiftçilik, organik tarım gibi eğitim uygulamaları, tarımı modernleştirmek yoluyla bu sektörü ilerleyen zamanlarda daha az kişi tarafından büyük ölçekte yapılması için altyapı da oluşturmaktadır. Bunun sonucunda sektöre yatırım yapmak isteyen sermaye sahibi, ihtiyaç duyduğu yetişmiş işgücü maliyetine katlanmak zorunda kalmayacaktır. Yatırımın cazip hale gelmesi üretimi tetikleyecek, üretim de beraberinde istihdamı getirebilecektir.

Tarım ile ilgili bu uygulamaların, işsizlik oranları içerisinde büyük bir yer tutan tarım kesiminden gelen işgücüne yeni katılacak olan kesimi de kapsadığı düşünülmektedir. Bu durum gerek işgücü verimliliğini arttırmak gerekse işgücü piyasasına erişimde fırsat eşitliği sağlamak adına olumlu görülmektedir.

Verilen fonlarla yapılmaya çalışılan aslen bir dönüşümün temelleri şeklinde değerlendirilebilir. Özellikle kısa vadede bu hibelerin çok fazla somut sonuçlar

doğuracağı beklenmemelidir. Yapısal bir dönüşümün parçası olarak düşünüldüğünde bu projeler olumlu etkiler yaratmaktadır. Bu yapısallığın temelinde yatan unsurlar ise değişen dünya şartları, küreselleşen piyasaların rekabet üzerinde yarattığı baskı ve özelde Türkiye'nin geçmişten gelen istihdam ve üretim konularındaki kronik sorunlarıdır.

Bir diğer üzerinde durulan konu olan istihdam oranlarında sürdürülebilirliğin sağlanamaması, sadece proje sonuçlarına bağlı bir çıkarım değildir. Bu konuda dünya konjonktüründe yaşanan gelişmeler, krizler, piyasa daralmaları, istikrarsızlık gibi durumların buna sebep olabileceği unutulmamalıdır. Ekonomik gelişmedeki temel amaçlardan biri olan genel yaşam düzeyinin yükselmesi ve bu yükselişin sürdürülebilir olmasının sadece bu projelerden beklenmesi gerçekçi olmayacaktır.

Dolayısıyla, 2010 yılı baz alınarak bakılan rakamlarda görülen 2011 yılındaki artışın sadece hibe projelerine bağlı olarak açıklanamadığı gibi 2012 yılında görülen düşüş de sadece sürdürülebilirlikle açıklanamamaktadır. İstihdamsız büyümenin yarattığı işsizlik, ekonomik istikrarsızlıklar gibi nedenler işgücü göstergelerinin düşük çıkmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

Küçük işletmeciliği teşvik edecek düzenlemeler kapsamında gümüş işlemeciliği, aşçılık ve pastacılık gibi uygulamalar yapıldığı görülmüştür. Bu uygulamalar istihdam edilebilirliği arttırmak bakımından olduğu kadar istihdam stratejileri ile de uyumludur. Bu uyum, üretim ve istihdamın daha iyi hale getirilmesi için yapılan planların uygulanması bakımından olumlu bulunmuştur.

Bölgede incelenen hibelerin ekonomik gelişme bakımından istihdam ve üretime etki etmesi ile ilgili rakamlara bakarak kesin bir şey söylemek çok zordur. Rakamlara etki eden nedenlerin fazla oluşu bu değerlendirmeyi zor kılan önemli bir unsur olduğu görülmüştür. Yapılan incelemede bu kapsamda yapılan çabaların yerelde Türkiye'nin istihdam politikalarına, ulusalda AB'nin Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu olduğu ise açıkça görülmüştür.

Dönemsel olarak kendisini yenileyen bu stratejilerin uzun vadede sonuç vereceği bir diğer beklentidir. Bu süreç içinde eğitilen kişiler yatırım yapmak isteyen sermaye sahipleri için hazır iş gücü anlamına gelmektedir. Bu hazır iş gücü sermaye ile birlikte yatırıma dönüşürse hem istihdam artışına hem de üretim artışına neden olacağı düşünülmektedir.



## KAYNAKÇA

### ***Kitaplar***

Adaçay, Funda ve İslatince Hasan (2009). **İktisadi Düşünceler Tarihi**, 1.Basım. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

Ardıç, Oğuzhan (2006). **Makro İktisat**. Seçkin Yayıncılık San. Ve Tic. A.Ş. , Ankara.

Ataman, Berrin Ceylan (2010). **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Derleyen: Berrin Ceylan Ataman. Siyasal Kitapevi, Ankara.

Barber, W.J. (1999). **İktisadi Düşünce Tarihi**, Çeviren: İhsan Durdu, 3.Baskı. Şule Yayınları, İstanbul.

Biçerli, M. Kemal (2004). **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**. Anadolu Üniversitesi Yayınları; No:1563, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları; No:184, Eskişehir.

Boratav, Korkut (2012). **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009**. İmge Kitapevi, Ankara.

Cem, İsmail (2007). **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, 17.Basım. Can Yayınları: 879 Düşünce Dizisi: 29, İstanbul.

DTM (2007). **Avrupa Birliği ve Türkiye**. T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara.

Ekin, Nusret (2000). **Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**. İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Eylül, İstanbul.

Erdoğan, Seyhan (2006). **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık**, 1. Baskı. İmge Kitabevi, Ankara.

Erdoğan, Seyhan (2010). **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası: Avrupa Birliği'nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme**, Derleyen: Berrin Ceylan Ataman. Siyasal Kitapevi, Ankara.

Erim, Neşe (2011). **İktisadi Düşünce Tarihi**, 2. Baskı. Umuttepe Yayın No: 46 İşletme – Ekonomi Dizisi: 18, Kocaeli.

Ersoy, Arif (2008). **İktisadi Teoriler ve Düşünceler Tarihi**. Nobel Basımevi, Ankara.

Eşiyok, Bayram Ali (2005). **AB Sürecinde Türkiye'de Kalkınmanın Dinamikleri: Sabit Sermaye Yatırımları, Tasarruflar Ve Büyüme**. Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş Araştırma Müdürlüğü, Genel Araştırmalar, Ankara.

Fontaine, Pascal (2010). **AB Nedir?**. Avrupa Birliği Resmi Yayınlar Ofisi, Lüksemburg.

Gönel, Feride Doğaner (2010). **Kalkınma Ekonomisi**, 1. Basım. Efil Yayınevi, Ankara.

Gündoğan, Naci ve Biçerli, Kemal (2013). **Çalışma Ekonomisi II**, 1. Baskı. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2755 Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1713, Eskişehir.

Hirschman Albert O. (1958). **The Strategy of Economics Development**. Yale University Press, New Haven.

Işığışok, Özlem (2011). **İstihdam ve İşsizlik**. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

İKV, (2008). **Avrupa Birliği'nin Katılım Öncesi Mali Aracı IPA ve Türkiye**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları No: 222, İstanbul.

İSO, (2006). **İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, 1. Baskı. İstanbul Sanayi Odası Yayınları No: 2006/8, İstanbul.

İşğüden, Tamer (1995). **Gelişme İktisadı / Kuram-Eleştiri-Yorum**, Editörler: T. İşğüden, F. Ercan, M. Türkay. Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Karluk, Rıdvan (2007). **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Basım A.Ş., İstanbul.

Kazgan, Gülten (2006). **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**. Remzi Kitapevi, İstanbul.

Kepenek, Yakup ve Yentürk, Nurhan (2001). **Türkiye Ekonomisi**, 12. Basım. Remzi Kitapevi, İstanbul.

Kepenek, Yakup (2012). **Türkiye Ekonomisi**, 25. Basım. Remzi Kitapevi, İstanbul.

Keskin, Hakan M. (2010). **Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği**. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.

Koray, Meryem (2005). **Avrupa Toplum Modeli**, 2. Basım. İmge Kitabevi, Ankara.

Kutlu, Erol (1998). **Çağdaş Dünya Tarihi: Günümüzde Ortaya Çıkan Ekonomik Oluşumlar ve Türk Dünyasına Etkileri**, Anadolu Üniversitesi Basım Evi, Eskişehir.

Küçükkalay, Abdullah Mesud (2010). **İktisadi Düşünce Tarihi**, 2. Baskı. Beta Basın Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Manısalı, Erol (1975). **Gelişme Ekonomisi**. İstanbul Üniversitesi Yayınları Elektronik Ofset, İstanbul.

Nikitin (1974). **Ekonomi Politigin Temel İlkeleri**, Çeviren: Orhan Suda, 3. Baskı. Suda Yayınları, İstanbul.

OKA, 2012. **TR 83 Bölgesi Mevcut Durum Analizi**. Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Samsun.

Özcüre, Gürol (2010). **Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye**. Der Yayınları, İstanbul.

Özcüre, Gürol (2013). **Osmanlı'dan İkininli Yıllara – Türkiye'nin Ekonomik Tarihi; Türkiye'de İşgücü Piyasası, İstihdamın Yapısı ve Sorunları**, 1.Baskı. Savaş Yayınevi, Ankara.

Özdurak, Tufan Samet (2011). **İktisadi Düşünce Okulları**, 1.Baskı. On İki Levha Yayıncılık Yayın No: 193, İstanbul.

Özer, Mustafa (1998). **Modern Konjunktur Teorileri**. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Özgüler, Verda Canbey (2013). **Avrupa Birliği ve Türkiye İşgücü Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi**, 1.Basım. Cinius Yayınları, İstanbul.

Öztürk, Ahmet (2009). **Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye için İstatistiksel Bölge Birimleri Önerisi**. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü ,Yayın No: DPT: 2802, Ankara.

Savaş, V. Fuat (1979). **Kalkınma Ekonomisi**, 2.Baskı. Met/er Matbaası, İstanbul.

Selamoğlu, Ahmet ve Lordoğlu, Kuvvet (2006). **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü** , Birinci Baskı. Belediye İş Yayınları AB'ye Sosyal Uyum Dizisi, Ankara.

Sınay, T. (1999). **Çalışma Sürelerinde Esneklik Arayışı , Kamuoyunda Esneklik**. Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Mess Yayınları No. 311, Ağustos, İstanbul.

Sloman, John (2004). **Makro İktisat**, Çeviri: Ahmet Çakmak. Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul.

Şenses, Fikret (2001). **Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi**, 2. Baskı. İletişim Yayınları: 389 Araştırma - İnceleme Dizisi: 61, İstanbul.

Şenses, Fikret (2002). **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**. İletişim Yayınları, İstanbul.

Tekeli, İlhan ve İlkin Selim (1974). **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı**. Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi, Yayın No: 24, Ankara.

Tezcek, Özlem (2011). **Düşünce Fabrikaları Sermayenin Harici Belleği**, 1. Basım. Sosyal Araştırmalar Vakfı- 35 Küreselleşme Dizisi- 16, İstanbul.

TİSK (2006). **Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri**. Ajans-Türk Basın ve Basım A.Ş. Yayın No: 272, Ankara.

Top, Aykut (2006). **Üretim Yönetimi**, 1. Basım. Nobel Yayın No:973 İktisadi ve İdari Bilimler Dizisi: 156, Ankara.

Tosunoğlu, Şebnem (2009). **Avrupa Birliği Mali Sistemi ve Genişleme Sürecinin Bütçe Üzerindeki Etkileri**. Anadolu Üniversitesi Yayınları: No: 1989, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No: 212, Eskişehir.

Tören, Tolga (2007). **Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı ve Türkiye Uygulaması**, 1.Basım. Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.

TUİK<sub>a</sub>, 2013. **Seçilmiş Göstergelerle Amasya 2012** ,İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.

TUİK<sub>b</sub>, 2013. **Seçilmiş Göstergelerle Çorum 2012** ,İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.

TUİK<sub>c</sub>, 2013. **Seçilmiş Göstergelerle Samsun 2012** ,İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.

TUİK<sub>d</sub>, 2013. **Seçilmiş Göstergelerle Tokat 2012** ,İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.

Varçın, Recep (2004). **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**. Siyasal Kitapevi, Ankara.

Yaman ,Berker (1977). **Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu Ve Çözüm Yolları**. Bursa İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Yayın No: 27, Bursa.

Yeldan, Erdinç (2006). **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, 12. Basım. İletişim Yayınları: 710 Araştırma – İnceleme Dizisi: 109, İstanbul.

YHGP, 2006. **Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Mevcut Durum ve Analizi**. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Dolsar Mühendislik Limited Şirketi, Ankara.

Yıldırım, Kemal ve Karaman, Doğan (2003). **Makroekonomi**, 3. Basım. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, Yayın No: 145, Eskişehir.

Yılmaz, Latif (2010). **Avrupa Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Küreselleşme**. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi: 4, Ankara.

### ***Sürelî Yayınlar***

Algan, Neşe ve Murat, İldırar (2003). “ Güçlü ve Büyük Türk Ekonomisi İçin Üretim ve İstihdam Politikaları”. **Türkiye İşveren Dergisi**, Ağustos.

Andrea Leitner and Angela Wroblewski (2006), “Welfare States And Work-Life Balance”, **European Societies**, Vol: 8, No: 2, 295-317.

Baydur, Refik. (1996). “Değişim ve Sendikalar”. **Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Mercek Dergisi**, Sayı :2, Nisan.

Bayrak, Metin ve Kanca Osman Cenk (2013). “Türkiye’de 1970-2011 Yılları Arasında Oluşan Ekonomik Ve Siyasi Gelişmelerin Seyri”. **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 35 Mart – Nisan, 1-20.

Çağrı, Erhan (1996). “Ortaya Çıkışı Ve Uygulanışıyla Marshall Planı”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 51 Sayı: 1, 275-289.

Doğan, Bahar Burtan (2011). “Kalkınma İktisadının Xx. Yüzyıldaki Gelişim Süreci, İktisat Politikalarına Etkisi Ve Son On Yıllık Konjonktürün Disiplinin Geleceğine Olası Etkileri”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (22), 2011/2, 41-83.

Emsen, Ö.Selçuk (1999). “Kapitalist Kentleşme Ve Marksist Yedek Sanayi Ordusu: Analitik Bir Bakış”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**. Cilt: 13, Sayı: 1, 161-172.

Eser, Burçin Yılmaz ve Terzi, Harun (2008). “Türkiye’de İşsizlik Sorunu Ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 30, Ocak-Haziran, 229-250.

Eşiyok, Bayram Ali (2008). “ Kalkınma Ve Teknoloji Üzerine Notlar”. **Türkiye Kalkınma Bankası Yayını**. Ekim - Aralık , Sayı: 50.

Filiztekin, Alpay (2007). “Regional Unemployment in Turkey”. **Papers in Regional Science**, Vol.88, No.4, 863-878.

Gül, Zafer Barış (2008). “ “Keynes Bir Marjinalist Midir?” Genel Teori'nin Mikro Temelleri”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**. Cilt: 19, Sayı: 66, 73-94.

Kara, Mehmet ve Duruel, Mehmet (2005). “Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 50, 367-396.

Karabacak, Hakan (2004). “Avrupa Birliği Mali Yardımları Ve Türkiye İle Mali İşbirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 146, 69-106.

Kesici, Mehmet Rauf ve Selamoğlu, Ahmet (2005). “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi Ve Geçirdiği Dönüşüm”. **“İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:7 Sayı:2, 25-51.

Kocabaş, Fatma (2004). “Endüstri İlişkilerindeki Dönüşüm”, **Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:10, Haziran. 33-54.

Korkmaz Adem, Tetik Alim ve Avsallı Hüseyin (2012). “İşsizlikle Mücadelede Uygulanan Aktif Emek Piyasası Politikaları Genel Olarak Dünyada Ve Türkiye’de”, **İzmir SMMO Dayanışma Dergisi**, Sayı: 116, Ekim, 41-54.

Orhangazi, Özgür (2008). “Keynesgil Finansal Düzenlemelerden Finansallaşmaya: İktisat Literatürü Ve ABD Ekonomisinin Finansallaşmasına Tarihsel Bir Bakış”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Sayı: 35, 133-159.

Özcüre, Gürol (2013). Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023) ve Düşündürdükleri, **Türk Metal Dergisi**, Sayı: 168, Temmuz, 50-53.

Özşuca, Şerife Türcan (2003). “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme Ve Refah Devleti”. **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi** Cilt: 7 Sayı: 2.

Solmaz, Erol (2008). “İktisadi Kalkınma Kuramlarının Yoksulluk Konusuna Yaklaşımlarına Eleştirel Bir Bakış”, **Mevzuat Dergisi**. Yıl: 11, Sayı: 132.

Şener, Sefer (2005). “Türkiye Ekonomisinde İkinci Dönem Liberal İktisat Politikaları”. **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:3 Sayı: 1, 141-148.

Taş, Barış (2006). AB Uyum Sürecinde Türkiye İçin Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması(İBBS), **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 8 , Sayı 2, 185-198.

Uşen, Şelale (2007). “Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, 2007/2, 65-95.

Uyanık, Yücel (2003). “İşgücü Piyasalarında Esneklik Ve Bölünme”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi** Cilt: 7 Sayı: 2.

Uzun, Ahmet (1992). “Kalkınmada İnsan Unsurunun Önemi”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**. Cilt 9, Sayı 3-4, 195-208.

Vural, Oktay (1996). “Kalkınmayı Öğrenmek”, **Mercek Dergisi**. Sayı 4 (Ekim), 60-67.

Yavilioğlu, Cengiz (2002). “Geri Kalmışlık Olgusu Ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri (Eleştirel Bir Yaklaşım)”. **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 49-70.

Yorgun, Sayım (2005). “Küreselleşme Sürecinde Türk Sendikacılığında Yeni Yönelişler Ve Alternatif Öneriler”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, 2005/3, 137-162.

**Tezler**

Ataç, Mükerrerrem Özgü (2006). “İktisadi Kalkınma Bakımından Beşeri Sermaye Yatırımları”, **Yüksek Lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi SBE.

Buluttekin, Mehmet Burak (2008). “Türkiye’deki Genç İşsizliği Sorununun Makroekonomik Boyutları Ve “Avrupa İstihdam Stratejisi” Çerçevesinde Çözüm Politikalarının Belirlenmesi”, **Yüksek Lisans Tezi**. Dicle Üniversitesi SBE.

Dertli, Nail (2007). “Aktif İstihdam Politikaları - Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Yüksek Lisans Tezi**. Ankara Üniversitesi SBE.

Ecer, Ekin Günday(2008). “Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Çalışmaları ve Avrupa Birliği Uygulamaları”, **Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Özen, Şerif Olgun (2013). “Türkiye’de İstihdam Açısından AB Katılım Öncesi Mali Yardımları”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE.

Tümerdem, Meltem (2007). “Avrupa Birliği İstihdam Politikaları Ve Türkiye’nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyumu”, **Yüksek Lisans Tezi**. Marmara Üniversitesi SBE.

Yaşar, Hasan (2008). “Türkiye’de Büyüme ve İşsizlik”, **Yüksek Lisans Tezi**. İstanbul Üniversitesi SBE.

### *Diğer Yayınlar*

Altın Onur, Demirci Sevgi, Çakır Onur ve Semiz Hilal. AB Genişleme Sürecinin Üye Ülkelerin İktisadi Büyümesi Ve Dış Ticareti Üzerine Etkileri: Panel Data Analizi. [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/O\\_Cakir-O\\_Altin-S\\_Demirci-H\\_Semiz.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/O_Cakir-O_Altin-S_Demirci-H_Semiz.pdf) ( 14.03.2014).

ABGS, 2013 “Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı. [http://www.ab.gov.tr/online\\_egitim/ab\\_hibe\\_programi/index.html](http://www.ab.gov.tr/online_egitim/ab_hibe_programi/index.html) (25.11.2013).

ABGSa, 2011. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. <http://www.abgs.gov.tr/> (20.12.2011).

ABGSb, 2011. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5&l=1> (22.12.2011).

ABGSç, 2011. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Annual Report on the Implementation of the Assistance Under IPA . [http://www.abgs.gov.tr/files/mali%20i%20C5%9Fbirli%C4%9Fi%20ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1/%C4%B0lgili%20Mevzuat/ipa\\_annual\\_implementation\\_report\\_2010\\_final.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/mali%20i%20C5%9Fbirli%C4%9Fi%20ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1/%C4%B0lgili%20Mevzuat/ipa_annual_implementation_report_2010_final.pdf) (24.12.2011).

ABGSa, 2014. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46225&l=1> (15.03.2014).

ABGSb, 2014. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1> (15.03.2014).

Avrupa Komisyonu (2006). Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation European Commission Directorate-General For Economic And Financial Affairs Occasional Papers No: 24. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm) (14.02.2014).

BSB, 2005. 2005 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler, Ankara. [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/BSB2005Mart.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2005Mart.pdf) (07.03.2014).

Bumko, 2011. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF95DED00FF48EB145&Vurgulanacak=IPA> (24.12.2011).

ÇSGB, 2012. Hibe Programlarının Ardından. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Fonları Koordinasyon ve Uygulama Merkezi, Ankara. <http://www.ikg.gov.tr/Portals/0/HibeProgramlarınınArdından.pdf> (22.11.2011).

ÇSGB, 2013. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Program Otoritesi ; İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı'na Detaylı Bakış.



<http://www.ikg.gov.tr/Portals/0/%C4%B0KGOP'ye%20Detayl%C4%B1%20Bak%C4%B1%C5%9F%20Booklet.pdf> (27.11.2013).

DPT, 1963. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>  
(17.03.2014).

DPT, 1989. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı.  
<http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13741/plan6.pdf> DPT 335  
(20.03.2014).

DPT, 1995. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.  
<http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC511D74F7DFC4C49E> (20.03.2014).

DPT, 2000. Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı  
[http://www.goc.gov.tr/ortak\\_icerik/gib/plan8.pdf](http://www.goc.gov.tr/ortak_icerik/gib/plan8.pdf) (01.03.2014).

DPT, 2007. Dokuzuncu Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu.  
[http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12915/%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC\\_Piyasas%C4%B1\\_%C3%96%C4%B0K.pdf](http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/12915/%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC_Piyasas%C4%B1_%C3%96%C4%B0K.pdf) (04.03.2014).

Eroğlu, Nadir (2003). Türkiye’de İktisat Politikalarının Gelişimi (1923-2003)” 80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Sempozyumu, İstanbul.  
[http://www.miibf.com/files/n\\_eroğlu\(2\).doc](http://www.miibf.com/files/n_eroğlu(2).doc) (17.03.2014).

HKD, 2014. Hazine Kontrolörleri Derneği.  
<http://www.hazine.org.tr/tr/index.php/ekonomi/ueretim-ve-bueyueme> (4.4.2014).

IKG, 2011. İnsan Kaynakları Geliştirilmesinin Operasyonel Programı  
<http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/ipa.aspx> (23.12.2011).

İŞKUR, 2007. Türkiye İş Kurumu, 4. Genel Kurul Kararları  
<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (15.02.2014).

İŞKUR, 2009. Türkiye İş Kurumu, 5. Genel Kurul Kararları  
<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (15.02.2014).

İŞKUR, 2011. Türkiye İş Kurumu, 6. Genel Kurul Kararları  
<http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop> (15.02.2014).

Kalkınma Bakanlığı, 2011. Kalkınma Bakanlığı.  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/index.aspx> (24.11.2011).

KİDO, 2013. Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu  
<http://www.kadinistihdami.net/> (20.11.2013).

OKA, 2013. Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı.  
<http://www.oka.org.tr/bolgemiz.asp?ContentId=64> (27.11.2013).

Saklı, Ali Rıza (2007). Kapitalist Gelişim Sürecinde Fordizm ve Post – Fordizm. <http://www.ses.org.tr/images/dokuman/fordizmpostfordizm.pdf> (09.03.2014).

Taşkan, Pınar (2006). İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması, İstatistiki Sınıflamalar Ve Sınıflama Sunucusu TUİK <http://tuikapp.tuik.gov.tr/DIESS/FileUpload/yayinlar/5.iBBS.ppt> (23.12.2013)

Telli, Çağatay ve Voyvoda, Ebru ve Yeldan Erinç (2006). Modeling General Equilibrium for Socially Responsible Macroeconomics: Seeking for the Alternatives to Fight Jobless Growth in Turkey. [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_Uye/TVYFeb06.pdf](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/TVYFeb06.pdf) (07.03.2014).

TUİK, 2013. Türkiye İstatistik Kurumu Bölgesel İstatistikler, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara. <http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/menuAction.do> (20.11.2013).

TUİKe, 2013. Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr/Start.do> (28.11.2013)

TUİK, 2014. Türkiye İstatistik Enstitüsü Metaveri. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13590> (18.02.2014).

UİST, 2012. Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012- 2023). <http://www.genel-is.org.tr/upresimler/resim6/taslak1.pdf> (4.4.2014)

Walsh, Kenneth (2009). The Development of Employment Policy in The EU Leading up European Employment Strategy 1997, European Employment Observatory (EEO), October <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/EUEmploymentPolicyBeforetheEES1997-Walsh.pdf> (16.03.2014).

*Yasalar ve Anayasa*

Resmi Gazete. 5449; 25 Ocak 2006

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm> (03.04.2014).

Resmi Gazete. 26215; 1 Temmuz 2006.

<http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf> (03.04.2014).