

T.C

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ

ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ

FONLARININ ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE EMEK PİYASASI

POLİTİKALARINA ETKİSİ:

TÜRKİYE VE ALMANYA ÖRNEĞİ

ZELİHA SÜT

2502090227

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. ARİF YAVUZ

İSTANBUL - 2021

ÖZ

AVRUPA BİRLİĞİ FONLARININ ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE

EMEĞ PİYASASI POLİTİKALARINA ETKİSİ:

TÜRKİYE VE ALMANYA ÖRNEĞİ

ZELİHA SÜT

Bu çalışma; Avrupa Birliği fonlarının Türkiye ve Almanya’da emek piyasası politikalarına etkilerini incelemektedir. İşgücü ve istihdam ülke ekonomisinin temel yapı taşlarını oluşturmaktadır. Roma Antlaşmasıyla temelleri atılmış olan Avrupa Topluluğu, kurulduğu günden bu yana bölgesel gelişmişlik farklılıklarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu farklılıkların sorun haline dönüşmemesi ve ortak bir eksende buluşulabilmesi amacıyla ortak önlemler ve politikalar geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu önlemler içerisinde en dikkat çekici olan çalışma, üye devletlere yönelik sunulmuş olan yapısal fonlar ve aday ülkelere yönelik geliştirilen katılım öncesi araçlar olmuştur.

Sanayileşme sürecinin başlaması ile birlikte işgücü ve emek kavramları sıkça anılmaya başlanmıştır. İstihdama yönelik sorunların artan nüfus oranıyla paralel olarak yükselmesiyle beraber çözüm arayışları da yönetimlerin küresel bir sorunu haline gelmiştir. İşgücü ve sanayileşme bağlamında Almanya ilk günden bugüne ekonomik olarak güçlü duruşu ile dikkat çekmiş ve emek piyasasına yönelik işçi göçüyle merkezi bir konum üstlenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası istihdam ihtiyacı artan Almanya, Türkiye ile işgücü anlaşması imzalamıştır. Bu anlaşma ile birçok Türk vatandaşın Türkiye’den ayrılıp Almanya’da çalışmaya başlaması, Almanya’nın istihdam ihtiyacının giderilmesinde büyük rol oynamıştır. Bugün itibariyle Almanya’da yaşayan Türklerin sayısının 2,5 milyonun üzerinde olduğu ve bu sayının da Almanya’da yaşayan yabancı uyruklulular arasında birinci sırada olduğu gerçeği düşünüldüğünde Türklerin çalışma hayatında önemli rol oynadıkları görülmektedir.

Türkiye ve Almanya fiziki yakınlığının haricinde yıllardır süregelen emek göçü ile de manevi yakınlığını korumaktadır. Ancak aralarındaki bu etkileşim toplumsal, siyasi ve ekonomik açıdan efektif bir yapı inşa etmede etkili olmamıştır. Her iki ülkeye

da sağlanan fonların kullanımı incelendiğinde Almanya'nın işgücü ve istihdam alanlarında daha yüksek oranlara sahip olduğu anlaşılmaktadır. Avrupa Birliği fonlarının da Almanya emek piyasalarında daha etkin kullanıldığı söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Almanya, Türkiye, Avrupa Birliği, Fon, İşgücü, İstihdam, İşsizlik.



ABSTRACT
THE EFFECT OF EUROPEAN UNION FUNDS ON LABOR
MARKET POLICIES IN MEMBER AND CANDIDATE
COUNTRIES:
EXAMPLE OF TURKEY AND GERMANY

ZELİHA SÜT

This study analyzes the effects of European Union funds on labor market policies in Turkey and Germany. Labor and employment constitute the basic building blocks of the country's economy. The European Community, whose foundations were laid with the Treaty of Rome, has faced regional development differences since its establishment. In order not to turn these differences into problems and to meet on a common axis, common measures and policies have been developed. Among these measures, the most striking study was the structural funds offered to member states and pre-accession tools developed for candidate countries.

With the start of the industrialization process, the concepts of labor and labor began to be discussed a lot, and the search for solutions became a global problem of the administrations with the increase of the problems regarding employment with the increasing population. In the context of labor and industrialization, Germany has attracted attention with its economically strong stance from day one and has assumed a central position with labor migration towards the labor market.

Increasing employment needs after the Second World War Germany, it has signed a labor agreement with Turkey. Many Turkish citizens departed from Turkey in Germany to start working with this deal, it has played a major role in the elimination of Germany's employment needs. Physical proximity with the exception of Turkey and Germany for decades ongoing labor migration remains the spiritual closeness. However, this interaction between them has not been effective in building an effective social, political and economic structure. When the use of funds provided to both countries is analyzed, it is seen that Germany has higher rates than labor force and employment areas.

Key Words: Germany, Turkey, the European Union, Labor force, Fund, Employment, Unemployment.



ÖNSÖZ

Avrupa Birliği fikrinin doğuşu, başta ekonomik bir birliktelik olarak ortaya çıksa da, ardında politik ve askeri bağlantıları da birlikte getirmektedir. Ekonomik boyutunun öne çıktığı durumlarda Avrupa Birliği geliştirdiği projelerle ve sağladığı fonlarla yaşam ve iş kalitesinin yükselmesine ciddi katkılarda bulunmuştur. Bu katkıların sadece üye ülkelerle sınırlı kalmadığı ve aday ülkelere de sağlandığı düşünüldüğünde, ilgili ülke ekonomisine ve dolayısıyla işgücü piyasalarına da olumlu katkı sağladığı görülmektedir.

Tez konusu olarak “Avrupa Birliği Fonlarının Üye ve Aday Ülkelerde Emek Piyasası Politikalarına Etkisi: Türkiye ve Almanya Örneği”ni seçmemin nedeni; gerek global gerekse ulusal bazda istihdam ve işgücünün nitelik ve niceliğine katkı sağlaması için sunulan kaynakların kullanılmasının ekonomik katkılarını değerlendirilmesidir. Geliştirilen yeni projelerin ve fonların işgücü ve emek piyasalarına en verimli şekilde etki etmesi ile birlikte, bu projeler ve fonlar ait olduğu ülke ekonomisinin de değerlendirilmesine katkı sağlamakta, ancak bu katkının seviyesi doğal olarak bulunduğu sosyopolitik ve sosyoekonomik ortamla da doğru orantılı olmaktadır.

Çalışmamın gerçekleşmesinde yardımlarını esirgemeyen tez danışmanım değerli hocam İstanbul Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Arif YAVUZ’a, hayatta olmazı öldürabilen hocam Prof. Dr. Zeki PARLAK’a, kıymetli hocam Prof. Dr. Umut OMAV’a, sonsuz katkıları olan Doç. Dr. İskender GÜMÜŞ’e, Doç. Dr. Emel İŞTAR IŞIKLI’ya, Prof. Dr. Mustafa DELİCAN’a, çok sevgili dostum Bera İŞBİLİR’e, Dr. Yavuz Selim KAYMAZ’a, çalışmamda sonsuz desteği olan sevgili dayım Bekir TÖMEK’e sonsuz teşekkür ederim.

İstanbul, 2021

Zeliha SÜT

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	İİ
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	vi
TABLOLAR LİSTESİ.....	X
GRAFİKLER LİSTESİ.....	Xİ
KISALTMALAR LİSTESİ.....	Xİİ
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
AVRUPA BİRLİĞİ VE FONLARI.....	4
1.1 Avrupa Birliği'nin Tarihçesi.....	4
1.1.1 Avrupa Birliği'nin Gelişimi.....	8
1.1.2. Avrupa Birliği Bütçesine Genel Bakış.....	13
1.2. Avrupa Birliği Fon Çeşitleri.....	15
1.2.1. Yapısal Fonlar.....	16
1.2.1.1. Avrupa Sosyal Fonu – ASF.....	17
1.2.1.2. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu –ATYGF.....	24
1.2.1.3. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu – ABKF.....	27
1.2.1.4. Avrupa Balıkçılık Fonu – ABF.....	29
1.2.1.5. Uyum Fonu.....	29
1.2.2. Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu – AKUF.....	31
1.2.3. Avrupa Yatırım Bankası – AYB ve Avrupa Yatırım Fonu – AYF.....	33
1.2.4. Avrupa Para Fonu.....	34
1.2.5.Üçüncü Ülkelere Yönelik Fonlar.....	35
1.2.5.1.Avrupa Kalkınma Fonu.....	36
1.2.5.2.Akdeniz Ülkeleriyle Mali İşbirliği.....	37
1.2.5.3. TACIS Programı.....	39
1.2.5.4. ALA Programı.....	39
1.2.5.5. Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı – AKOA.....	39
1.2.5.6. Aday Ülkeler Yönelik Fonlar.....	41
1.2.5.6.1. PHARE Programı.....	42

1.2.5.6.2. OBNOVA Programı.....	43
1.2.5.6.3 CARDS Programı.....	43
1.2.5.6.4. ISPA Programı.....	44
1.2.5.6.5. SAPARD Programı.....	45
1.3.Topluluk Girişimleri.....	46
1.3.1.IPA I (2007-2013), IPA II (2014-2020) ve IPA III (2021-2027).....	46
1.3.2.Genç İnsanları ve Genç İstihdamını Destekleme.....	56
1.4. Avrupa Birliği Fonlarından Yararlanılamayan Durumlar.....	57
İKİNCİ BÖLÜM.....	60
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE EMEK PİYASASI POLİTİKALARI.....	60
2.1. Avrupa Birliği'nde Emek Piyasaları.....	60
2.1.1. Avrupa Birliği'nde Emek Piyasası Entegrasyonu.....	61
2.1.2. Ticaret Entegrasyonu.....	62
2.2. Avrupa Birliği'nde Aktif Emek Piyasası Politikaları (AİPP).....	63
2.2.1.Avrupa Birliği Üyelerinin Performanslarına Genel Bakış.....	64
2.2.2. Aktif Emek Piyasası Programları.....	66
2.3.Avrupa Birliği'nde İşsizlik ve İstihdam.....	70
2.3.1. Avrupa Birliği'nde Krizlerin Emek Piyasalarına Etkileri.....	73
2.3.1.1. 1973 Petrol Krizi.....	75
2.3.1.2. 1992 Parasal Krizi.....	78
2.3.1.3. 2008 Küresel Finans Krizi.....	79
2.3.2. Avrupa İstihdam Stratejisi.....	81
2.3.2.1 Amsterdam Antlaşması ve Öncesi.....	82
2.3.2.2 Lüksemburg Zirvesi.....	86
2.3.2.3. Lizbon Zirvesi.....	88
2.3.3. Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları.....	90
2.4. İstihdam ve Sosyal Yenilik Üzerine Avrupa Birliği Programı.....	94
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	100
AVRUPA BİRLİĞİ FONLARININ ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE EMEK PİYASALARINA ETKİLERİ: TÜRKİYE VE ALMANYA ÖRNEĞİ.....	100

3.1. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Ekonomik ve Sosyal Boyutları.....	100
3.1.1. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçesi.....	101
3.1.1.1. Gümrük Birliği.....	109
3.1.1.2. Ortaklığı Destekleyen Kuruluşlar.....	111
3.1.1.3. Mali İşbirliği Süreci.....	113
3.1.2. Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Programları.....	113
3.1.3. 2014 - 2020 Yılları Arasında Türkiye'nin Dahil Olduğu Avrupa Birliği Programları.....	122
3.1.4. Türkiye'de Emek Piyasaları.....	123
3.1.4.1. Avrupa Birliği İstihdam Hibelerinin Türkiye'de İstihdama Etkileri – İŞKUR İncelemesi.....	130
3.1.4.2. Avrupa Birliği Mali Yardımlarının ve Yapısal Fonların Kamu İstihdam Hizmetlerinde Kullanımı.....	137
3.2. Almanya'da Emek Piyasaları.....	139
3.2.1. 1980'lerde Almanya'da Emek Piyasaları.....	140
3.2.2. 1990'larda Almanya'da Emek Piyasaları.....	141
3.2.3. 2000'lerde Almanya'da Emek Piyasaları: Hartz Reformları.....	144
3.3. Avrupa Birliği Fonlarının Emek Piyasalarına Etkileri: Türkiye - Almanya Örneği.....	147
3.3.1. Avrupa Birliği Fonlarının Almanya'da Emek Piyasalarına Etkileri ve Almanya'nın İstihdam Politikaları.....	149
3.3.2. Avrupa Birliği Fonlarının Almanya'da İstihdama ve İşsizlik Sorununa Etkileri.....	153
3.3.3. Avrupa Birliği Fonlarının Türkiye'de Emek Piyasalarına Etkileri.....	157
3.3.4. Avrupa Birliği Fonlarının Türkiye'de İstihdama ve İşsizlik Sorununa Etkileri.....	159
3.3.5. Avrupa Birliği Fonlarının Emek Piyasalarına Etkileri: Türkiye – Almanya Karşılaştırması.....	164
SONUÇ.....	166
KAYNAKÇA.....	174
ÖZGEÇMİŞ.....	198

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1. Avrupa Birliği Temel Antlaşmaları.....	10
Tablo 2. AB Bütçe Dönemleri ve Büyüklükleri.....	13
Tablo 3. 2007 – 2013 Bütçesine AB’ye Üye Ülkelerin Katkısı.....	14
Tablo 4. 1994-1999 Yıllarında Kullandırılan ASF’nin Ülke Bazında Dağılımı.....	21
Tablo 5. 2007-2013 Döneminde Kullandırılan Toplam ASF’nin Ülke Bazında Dağılımı.....	23
Tablo 6. 2007-2013 Yılları Arasında IPA Kapsamında Gerçekleştirilen Destekler...	55
Tablo 7. AB’de 20 – 64 Yaş Arası İstihdam Oranları (2008 - 2019).....	90
Tablo 8. 2014 – 2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu (Milyon Euro).....	116
Tablo 9. Gümrük Birliği Öncesi Türkiye’ye Sağlanan Mali Yardımlar (1964–1995)	118
Tablo 10. Gümrük Birliği Dönemi Türkiye’ye Sağlanan Mali Yardımlar.....	119
Tablo 11. Destek Kredileri Dağılımı.....	121
Tablo 12. Türkiye’nin 2014 – 2020 Döneminde Katıldığı AB Programları.....	123
Tablo 13. Alman İstihdam Politikaları (1997 – 2016).....	152

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Avrupa Birliği’nde İşsizlik Oranları/ Ekim 2020.....	72
Grafik 2: Avrupa Birliği’nde İşsizlik Oranları (1960 - 2003).....	82
Grafik 3: Almanya’da İşsizlik Oranları (1980 – 2019).....	155



KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABF	: Avrupa Balıkçılık Fonu
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİPP	: Aktif İşgücü Programları Projesi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKTD	: Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu
AKKTF	: Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonu
AKOA	: Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı
AKP	: Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkeleri
AKUF	: Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu
ALA	: Asya ve Latin Amerika Ülkeleri
AMB	: Avrupa Merkez Bankası
APF	: Avrupa Para Fonu
APIF	: Avrupa Parasal İşbirliği Fonu
APS	: Avrupa Para Sistemi
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATGF	: Avrupa Tarımsal Garanti Fonu
ATYGF	: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
ATYGFYB	: Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu Yönerme Bölümü
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
AYF	: Avrupa Yatırım Fonu
A.g.e.	: Adı geçen eser
A.e	: Aynı eser
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
BROP	: Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı
BSMA	: Balıkçılık Sektörü İçin Mali Araçlar
BYMA	: Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı

CARDS	: Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans
CE	: Conformité Européenne
C.	: Cilt
DiE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DiSK	: Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DGB	: Alman Sendikalar Konfederasyonu
DOKAP	: Doğu Anadolu Kalkınma Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EC	: European Commission (Avrupa Komisyonu)
ECU	: European Currency Unit
EMCOF	: European Monetary Cooperation Fund
ENPI	: European Neighbourhood and Partnership Instrument(Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı)
ERDF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EUROMED	: Avrupa Akdeniz Ortaklığı
EUROSTAT	: The Statistical Office of the European Communities (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi)
GBOK	: Gümrük Birliği Ortak Komitesi
GKRY	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GTHB	: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
HİA	: Halk İşgücü Anketleri
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: International Monetary Fund
IPA	: Instrument for Pre-accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)
ISPA	: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı)
İKG	: İnsan Kaynakları Geliştirme
İKO	: İşgücüne Katılım Oranı

İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKÇG	: Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KPG	: Kıdemli Program Görevlisi
MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MEDA	: Akdeniz Kalkınma Yardımları Dönemi
MFIB	: Merkezi Finans ve İhale Birimi
MIPD	: Multi-Annual Indicative Planing Documents (Çok Yıllı Belirtici Planlama Dokümanı)
MOUS	: Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi
MP	: Mali Protokol
NAIRU	: Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment
NAO	: National Authorising Officier
NUTS	: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
OAPEC	: Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Örgütü)
OPD	: Ortak Piyasa Düzeni
OPEC	: Organization of the Petroleum Exporting Countries (Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü)
OTEK	: Turizm Eğitim ve Öğretim Organizasyonu
OTP	: Ortak Tarım Politikası
PHARE	: Poland and Hungary: Assitance for Restructuring Their Economics (Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Hareketi)
PPP	: Public Private Partnerships (Kamu-Özel Ortaklığı)
PSA	: Personal Service Agentur
PYG	: Program Yetkilendirme Görevlisi
SAPARD	: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı)

s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SCF	: Strategic Coherence Frameworks (Stratejik Uyum Çerçevesi)
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
STÖ	: Sivil Toplum Örgütü
TACIS	: Technical Aid to the Commonwealth of Independent States (Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım)
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TKDK	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TZOB	: Türkiye Ziraat Odaları Birliği
UKKP	: Ulusal Kırsal Kalkınma Planı
UKKS	: Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi
USE	: Avrupa Birleşik Devletleri (United States of Europe)
UYG	: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
YAG	: Yetkili Akreditasyon Görevlisi
YAP	: Yenileştirilmiş Akdeniz Projesi
YEG	: Yerel Eylem Grupları
YKS	: Yerel Kırsal Kalkınma Stratejileri

GİRİŞ

Bu çalışma; AB'nin kurulduğu günden itibaren üye ve aday ülkelere fonlar aracılığıyla sağladığı katkıları emek piyasası açısından incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, AB üyesi Almanya ve AB'ye aday ülke Türkiye örneği üzerinden fonların emek piyasasına etkisi de mukayeseli olarak analiz edilecektir. AB'nin kuruluş amacı refah düzeyini ve demokrasiyi sağlamak ve geliştirmektir. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için Birlik, ortak politikalar geliştirmiştir. Ortak politikaların başarılı olabilmeleri için ise ekonomik dengeyi sağlamak gerekmektedir. Artan üye sayısı ile birlikte üye ülkeler arasındaki gelişmişlik düzeyi ve sosyal yapı farklılıkları da derinleşmiştir. Birliğin sürdürülebilir olması açısından ekonomik ve sosyal uyumun ve dengenin sağlanması gerekliliği baş göstermiştir. Ülkelerin tek başlarına beklenen hedefleri kendi ekonomik imkânlarıyla gerçekleştirmeleri kolay olmadığından AB, Birliğe bağlı ve Birliğe adaylık başvurusunda bulunan devletlere mali yardım yapmak zorunda kalmıştır. Bu çerçevede AB'nin mali yardımları ortaya çıkmıştır. AB'nin malî yardımları, birliğe üye ülkelerin faydalandığı fonlar, birliğe adaylık başvurusunda bulunan ülkelerin faydalandıkları fonlar ve AB'nin farklı nedenlerle ilişki içerisinde yer aldığı devletlere sağlamış olduğu malî yardımları ihtiva eden fonlardan oluşmaktadır.

Tarihi süreç içerisinde AB'nin gelişimi aynı zamanda Birliğin geleceği ile ilgili çeşitli ipuçlarını da içerisinde barındırmaktadır. Birlik, zaman zaman kendi içerisinde çeşitli sorunlarla karşılaşmış olsa da, halen dünyada önemli entegrasyonların başında gelmektedir ve bu alanın en iyi örneği konumundadır. Birliğin sağladığı mali yardımlar ve ortak politikalar ancak zengin olan ülkelere, nispeten daha fakir olan ya da daha az gelişmiş bölgelere yardım olarak gerçekleştirilebilmektedir. Bu yardımların miktarlarını nüfus, işsizlik oranı, kalkınmışlık düzeyi gibi kriterler belirlemektedir. Az çok yakın düzeyde yaşam standardı sağlamak ve az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarına yardımcı olmak, “bölgesel politika” olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluşundan (1957) itibaren hedeflenmektedir. Bu amaçları güden AB, işletmelerin veya tüzel kişiliklerin kurumsal kapasitelerini geliştirmek için çeşitli fonlar sağlamaktadır. Bu fonlardan tüm tüzel kişilerin yararlanma hakları vardır fakat her fondan her tüzel kişilik faydalanamayabilir, çünkü bazı fonlar sadece sivil toplum

kuruluşları içinken, bazıları sadece işletmeler içindir. Ulusal faktörlere, bölgesel politikalara ve yerel aktörlere önem veren AB, bölgesel değerlerin ön planda olmasını hedeflemektedir. Bu amaçla kullanılan ve bu tezde anlatılacak olan yapısal fonlar, AB'nin uyum politikasının göstergesi konumundadır. Bu fonlar ile hedeflenen; üye devletler ve bölgeler arasında görülen sosyoekonomik farkları en aza indirmektedir. Türkiye, AB'ye aday ülke konumundadır. Türkiye – AB ilişkilerinin bir geçmişi bulunmaktadır. Gümrük Birliği öncesi dönemden başlayarak bu geçmişe değinilecektir. AB, aday ülke konumundaki Türkiye'ye de mali yardımlarda bulunmakta, çeşitli AB programlarına Türkiye'yi de dahil etmektedir. Aday ülke Türkiye ve üye ülke konumundaki Almanya karşılaştırılmakta, AB fonlarının bu ülkelerde işsizliğe ve istihdama etkileri incelenmektedir.

Bu çalışmada, AB fonlarının Türkiye'de ve Almanya'da emek piyasalarına etkilerinin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden literatür araştırması tekniği kullanılarak ilgili belgeler ve veriler incelenmiştir. Literatürde, AB fonlarına ilişkin Türkçe ve diğer dillerde çok sayıda çalışma yapılmıştır. İlgili literatürde AB fonlarının emek piyasalarına etkisini inceleyen çalışmalar mevcuttur. Ancak bu çalışmalar arasında Türkiye - Almanya karşılaştırmasını yapan bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Dolayısıyla bu tezin, ilgili alandaki bu boşluğu doldurmayı hedeflediğini söylemek mümkündür. Çalışmanın temel hipotezi ise Almanya'nın AB fonlarından Türkiye'ye oranla daha fazla fayda sağladığıdır.

Bu tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde emek piyasalarına yönelik AB fonları tanıtılmaktadır. Fonlar; “Yapısal Fonlar”, “Uyum Fonu”, “üçüncü ülkelere yönelik fonlar” ve “topluluk girişimleri” başlıkları altında incelenmiştir. AB, Birliğe üye ülkelerin Birlik altyapısına uyum gösterebilmelerine destek olabilmek için “Yapısal Fonlar” aracılığıyla yardım sağlamaktadır. Yapısal Fonlar başlığı altında “Avrupa Sosyal Fonu”, “Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu”, “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu” ve “Avrupa Balıkçılık Fonu”na değinilecektir. Birliğe üye ülkelerin gelişmişlikte geri kalan bölgeleri için ise “uyum fonu” adı altında çeşitli fonlar sağlamaktadır. Bu fonlardan “Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu”, “Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Yatırım Fonu” ve “Avrupa Para Fonu ve Avrupa Parasal

İş Birliği” başlıkları altında bahsedilecektir. AB aynı zamanda üçüncü ülkelere yönelik fonlar da sağlamaktadır. Bu fonlar tam üyeliğe aday ülkelere olduğu kadar, aday olmayan ülkelere de yöneliktir. Bu çalışmada, üçüncü ülkelere yönelik fonlar; “Avrupa Kalkınma Fonu”, “Akdeniz Ülkeleriyle Mali İş Birliği”, “TACIS Programı”, “ALA Programı”, “Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı”, “Aday Ülkelere Yönelik Fonlar”, “PHARE Programı”, “OBNOVA Programı”, “CARDS Programı”, “ISPA Programı”, “SAPARD Programı” başlıkları altında incelenecektir. Bunların yanı sıra, topluluk girişimlerine de değinilecektir.

İkinci bölüm; AB’de emek piyasası politikaları üzerinedir. Bu bölümde önce aktif emek piyasası politikalarına, ardından AB’de işsizlik ve istihdama değinilmektedir. Bu bölüm istihdam politikalarını da içermektedir. Dünyanın varoluşundan itibaren birçok ekonomik kriz yaşanmış, bu krizler ülkeler üzerinde etkileri olmuştur. 1973 Petrol Krizi’nin, 1992 Parasal Krizi’nin ve 2008 Küresel Finans Krizi’nin AB ülkelerinde emek piyasalarına olan etkileri incelenecektir. Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında birçok zirve gerçekleşmektedir. Amsterdam Antlaşması’ndan önceki dönemden, Lüksemburg Zirvesi ve Lizbon Zirvesi’nden bahsedilecektir. AB uzun dönemli işsizlikle mücadele etmektedir. Bu çerçevede üye ve aday ülkelere sağladığı eğitim programları bulunmaktadır. Çok sayıda bireyin faydalandığı eğitim programları da bu bölümde yer almaktadır.

Üçüncü bölümde ise AB fonlarının üye ve aday ülkelerde emek piyasalarına etkileri Türkiye ve Almanya örnekleri üzerinden araştırılmıştır. Öncelikle Türkiye-AB ilişkilerine değinilecek, Türkiye’ye yapılan mali yardımlardan bahsedilecektir. AB politikalarının araçlarından biri olan AB programları; AB’nin belirlediği hedeflere, bilim, eğitim gibi önemli alanlarda ulaşmaya yardımcı olmaktadır. Türkiye’nin de dahil olduğu AB programları da bu bölümde yer alacaktır. Türkiye’de ve Almanya’da emek piyasalarına değinilecek, sonrasında AB fonlarının Türkiye’de ve Almanya’da emek piyasalarına etkileri incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE FONLARI

1.1 Avrupa Birliği'nin Tarihçesi

Guiseppe Garibaldi ve John Stuart Mill, 1867 tarihinde, Victor Hugo ile Cenevre'deki Özgürlük ve Barış Ligi'nde bir araya geldiler. Burada; anarşist kimliğiyle tanınan Mikail Bakunin; *“Özgürlüğün zaferine ulaşmak için Avrupa'nın uluslararası ilişkilerinde adalet ve barışı bulmak ve Avrupa ailesi arasındaki iç savaşları sonlandırabilmek için tek açık yol vardır; USE (United States of Europe)'yi kurmak”* demiştir. 1 Mart 1871 tarihinde, Fransız Ulusal Meclisinde USE'den söz edilmiştir. 1923'de ise Trotsky, Sovyetler Birliği'nde ilk kez USE fikrini açmıştır. Bu terim aynı zamanda, Fransız politikacı Édouard Herriot ve İngiliz bürokrat Arthur Salter'in, 1931 yılında yazdıkları kitaplara başlık olmuştur. USE, bunların yanında; Wojciech Jastrzebowski'nin 1931 yılında yazdığı *“Devletler Arasında Ebedi Barış”* kitabında da işlenmiştir. 77 makaleden oluşan projede hayali kurulan USE; süper devlet niteliğinde olmaktan uzaktır. Uluslararası bir teşkilat olarak görülmektedir.¹

USE'nin erken savunucularından biri de *“Avrupa'nın birleşmesi, İtalya'nın birleşmesiyle mantıken bağlantılıdır”* diyen Guiseppe Mazzini'dir. İkinci Dünya Savaşı'nın ilk yıllarında Nazi Almanyası'nın zaferleri üzerine II. Wilhelm *“Tanrı yeni bir dünya yaratıyor, mucize gerçekleşiyor. Avrupa kıtasında USE, Almanyada liderliğinde gerçek oluyor”* demiştir.² Avrupa, yüzlerce yıl boyunca kanlı savaşların yaşandığı bir kıta olmuştur.. 1870-1945 yılları arasında Alman ve Fransızlar'ın üç defa savaşa girdiği bilinmektedir. Bu savaşlarda, sayısız can kaybı olmuştur. Bu savaşların sonucunda düşünürler, zorlukla sağlanan barışın devamının tek yolunun, ülkelerin siyasi ve ekonomik açıdan birleşmesi olduğu kanısına varmışlardır. Avrupa'da ulusların arasındaki uzlaşmazlıkları yok edebilecek bir birliğin doğuşu, İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte totaliter idarelere karşı mücadele eden direniş hareketlerinden kaynaklanmıştır. Winston Churchill ise, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, 19 Eylül 1946 tarihinde, İsviçre'de Zürih Üniversitesi'ndeki konuşmasında *“Bir tür USE*

¹ Özkan Tağa, “AB Fonları ve AB Kırsal Kalkınma Politikasının Türkiye Hayvancılık Sektörüne Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi, İzmir, 2013, s.5.

² Jonathan Petropoulos, **Royals and the Reich**, Oxford University Press, 2006, s.170.

kurmalıyız. Bu yüzlerce ve milyonlarca kaybeden için yaşamın basit zevkleri ve umutlarıyla yeniden yaşamaya değer olduğunun bir kanıtı olacaktır” diyerek USE’nin önemine dikkat çekmiştir.³

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından yaşanan bazı gelişmelerin yanı sıra soğuk savaş sürecinin meydana getirdiği güvenlik endişeleri nedeniyle, Avrupa kıtasında bir “bütünleşme hareketi” ortaya çıkmış ve kıta bütününde ve kıta çevresinde kalıcı ve sürdürülebilir bir barışın tesis edilebilmesi için çalışmalar hız kazanmıştır. Avrupa’nın bütünleşmesine doğru giden sürecin başında üç temel gerekçeyi şöyle belirtmek mümkündür; SSCB’nin oluşturduğu siyasi ve askerî tehdit, ABD’nin ekonomik tehdidi ve Batı Avrupa’da neredeyse gelenekselleşmiş olan Alman - Fransız gerilimidir. AB yolundaki girişimler, bu üç temel gerekçeye karşı bir “reaksiyon” olarak ortaya çıkmıştır. Yıllar boyu süren kargaşa ve yıkım nedeniyle, Avrupa’nın söz sahibi liderleri, bölgede kalıcı bir barış ve güvenlik ortamını oluşturmayı ve yeniden yapılandırılmasını planlamışlardır. Bu amaç doğrultusunda da belirli bir eşgüdüm sağlama yoluna gidilmiştir. Bu eşgüdüm neticesinde, ekonomik ve siyasi bütünlüğün tesis edilebilmesi için ortak bir noktaya varmışlar ve sorunların çözümlerine yönelik olarak büyük bir atılım gerçekleştirmişlerdir. Fakat bu birliktelik durumunun oluşmasında Avrupa’da bulunan fazla sayıda hâkim ulusun bulunması engelleyici bir faktör olarak ortaya çıkmıştır.⁴

1950 tarihinde Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, kömür ve çelik sektöründe alınan kararların uluslararası bir düzeyde ilerlemesi için uluslara, Avrupa’da bir oluşum kurmayı önermiştir. Schuman’ın planı Almanya ve Fransa arasındaki gerginliğe bir son vermektir. Ancak bu sayede Avrupa’da barışın sağlanabileceğine inanmaktadır. Bu amaçla kurulacak olan kurumun gözetimi ve denetimi altında, ortak kömür ve çelik üretimini gerçekleştirmek ve bu organizasyonu bütün Avrupa’daki devletlerin katılımına açmak hedeflenmiştir.⁵

³ United States of Europe, <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>, 25 Temmuz 2020.

⁴ Semiha Akın, “Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Mali Yardımlar, Değişimler ve Türkiye’nin Uyum Çalışmaları”, **Ankara Üniversitesi SBE**, 2008, s.15.

⁵Avrupa Birliği’nin Tarihçesi, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, 10.08.2020.

Schuman'ın bu önerisi sayesinde Avrupa'da ulusların arasında barış sağlanabilecek, birbirleriyle savaşmaları ve savunma sanayilerini birbirlerine karşı kullanmaları engellenecekti. Fransa'dan çıkan bu Schuman Planı'na; Federal Almanya, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda sıcak baktılar ve bu 6 ülke 18 Nisan 1951'de Paris'te imzalanan bir anlaşma ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kurdular.⁶ Bu altı ülkenin adı daha sonra, AB'nin oluşma ve gelişme sürecinde “Kurucu Altılar” olarak geçmektedir.⁷ Bu sayede, savaşın ham maddeleri sayılabilen kömür ve çelik, barışın araçları haline gelmiştir. Aynı zamanda bu olay, dünya tarihinde ilk defa devletlerin kendi iradeleri ile egemenliklerinin bir kısmını ulus üstü bir kuruma devretmeleri olarak geçmiştir.⁸

Bu oluşum aynı zamanda, AB'nin de doğuşu anlamına gelmektedir. Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın önerisinden dolayı “Schuman Planı” olarak isimlendirilen bu “kartel anlaşması” o dönemin iki büyük endüstriyel temel maddesi için 6 devlet arasında imzalanmıştır.⁹ Bu bağlamda Birliğin oluşmasında “savaşlardan kaçınma isteği ve kalıcı bir barışın sağlanması”, “Avrupa menşeli sermaye ile güçlü bir Avrupa Pazarı oluşturmak” ve politik faktörler büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği düşüncesinin ortaya çıkışı, barışın sağlanması fikriyle oluştuysa da, daha farklı amaçların da olabileceği görülmüştür. Örneğin, SSCB'nin batıya doğru yayılmasının engellenmesi politik faktörlerden birini oluşturmaktadır. Küçük Batı Avrupa ülkeleri, Marshall Yardımı adı altında Avrupa'ya giren ABD sermayesine bağımlı olmaktan korkmuş, yeni bir sermaye piyasası oluşturma arzusuna girmişlerdir. Bu sebeple de güçlerini birleştirerek kuvvetli bir Avrupa Pazarı oluşturma hedefindedirler. Bu pazarın, sermaye ve teknolojinin ilerlemesine katkıda bulunacağına, savaşın izlerinin de bu sayede silineceğine inanılmaktadır. Siyasal bütünleşme tam bir ekonomik

⁶ İbrahim Canbolat, **Türkiye ve Avrupa Birliği**, Alfa Yayınları, II. Baskı, İstanbul, 2002, s.83.

⁷ Kamuran Turhan, “Avrupa Birliği Avrupa 2020 Stratejisi Hedefleri Bağlamında Türkiye’de İstihdam”, Ordu, Ordu Üniversitesi SBE, 2019, s.18.

⁸ Avrupa Birliği’nin Tarihçesi, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, 10.08.2020.

⁹ Çağrı Erhan, Haluk Günuğur, Ozan Turhan, Beril Dedeoğlu, Elif Dağdemir ve Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği**, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayını, 2013.

birliğin kurulmasına da fayda edecektir.¹⁰ Aynı şekilde, bir ekonomik birliğin oluşumu siyasal bütünleşmenin sağlanmasına da etki edecektir.

AKÇT'nin kuruluş amaçlarını sağlamadaki başarısı, bölgede sektör sınırı olmayan, geniş kapsamlı bir ekonomik birleşmenin oluşturulmasına ilişkin görüşleri cesaretlendirmiştir. Birleşme üzerine çalışmalar, genel olarak ekonomik bütünleşme üzerine odaklanmış ve Messina'da AKÇT'nin Dışişleri Bakanları'nın katılımıyla düzenlenen konferansta iki yeni Avrupa Topluluğu'nun daha oluşturulması fikri ortaya çıkmıştır.¹¹Böylece, ekonominin tüm sektörlerini içine alacak bir birlik oluşturmak için çalışmalar başlamıştır. 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'yla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) oluşturularak “ortak pazar” hedefi ortaya konulmuştur.¹² AET'nin amaçları arasında malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı bir ortak pazarın kurulması vardır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesiyle de siyasi bütünlüğün mümkün olacağına inancı yaygındı. Nükleer enerjinin barışçıl amaçlar için kullanılması ise AAET'nin amacı idi. Bunu sağlayabilmek için AAET, üye devletlerin araştırma programlarını koordine edecekti.¹³ 1965 yılında imzalanan Füzyon Antlaşması (Birleşme Antlaşması) ile üç Avrupa topluluğu (AKÇT, AET ve AAET), Avrupa Toplulukları adı altında anılmaya başlamıştır. Bu topluluğun genişlemesi ise 1970'li ve 1980'li yıllara denk gelmiştir. Avrupa Birliği kuruluş sürecinde altı üye ülkeden oluşuyorken 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka ülkelerinin birliğe kabulünün ardından dokuza, 1981 yılında Yunanistan, 1986'da Portekiz ve İspanya'nın üyeliğiyle on iki üyeye çıkmıştır. Dünyadaki gelişmelerden etkilenen toplulukta, ekonomik durgunluk ve mali yükün paylaşımının nasıl olacağı konusundaki tartışmalar nedeniyle 1980 başlarında bir “Avrupa karamsarlığı” havası doğmuştur. Buna rağmen, topluluğun canlandırılması konusundaki umutlu beklentiler, 1984'ten sonra yerini almıştır. Bu beklentiler, Jacques Delors başkanlığındaki

¹⁰ Halit Fikir, “Avrupa Birliği Bütçesinde Yapısal Fonların Gelişimi” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), s.17.

¹¹ Meral Tecer, **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar**, Ankara, Bizim Büro Basımevi, 2007, s.13.

¹² Hayriye Atik, “Avrupa Topluluğu'nun Tek Pazar Hedefi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (Hakemli Üniversite Dergisi)**, Kayseri, 1993, s.145.

¹³ Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, <https://www.taek.gov.tr/tr/hakkimizda/bagli-kuruluslar/832-anaem>, 10.09.2020.

Komisyonun 1985'te hazırladığı Beyaz Kitap'ta iyice görünür olmuştur. Nitekim buna göre Topluluk 1 Ocak 1993'e kadar tek pazar oluşturmayı kendisine en önemli hedef edindi. 17 Şubat 1986'da Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, Lüksemburg ve Portekiz tarafından, Avrupa Tek Senedi imzalandı. 28 Şubat 1986'da ise "Danimarka", "İtalya" ve "Yunanistan" da senedi imzalamıştır. Avrupa Tek Senedi 1987 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu senetle Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar köklü bir biçimde değişikliği uğramıştır.¹⁴

Avrupa Tek Senedi sayesinde, "malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı" ilkeleriyle temellenen ortak pazar amacına erişim hususunda birçok engel ortadan kaldırılmış oldu. "Tek Avrupa Hareketiyle" gerçekleşen gelişmeler, aynı zamanda Maastricht Antlaşması'nı ve parasal birliğin sağlanmasını da olanaklı kılmıştır. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (MDAÜ: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovenya, Slovakya, Estonya, Litvanya ve Letonya) Sovyet tehlikesinden kurtulmaları ve demokratikleşmeleri, Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi ile 1991'de de SSCB'nin dağılması Avrupa'nın siyasi yapısını dönüştürmüştür. Avrupa Birliği Devletleri, bağlarını güçlendirme kararlılığıyla, temel özellikleri 9-10 Aralık 1991'de Maastricht'te toplanan AB Zirvesi'nde kararlaştırılan Maastricht Antlaşması'nı, diğer adıyla AB Antlaşması'nı, 1 Kasım 1993 tarihinde imzalamıştır. Bu anlaşma ile 1999 yılında parasal birliğin tamamlanması kararlaştırılmış, dış ve güvenlik alanında ortak hareket edilmesi planlanmış ve adalet ve içişleri konularında da işbirliği politikalarının geliştirilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁵ Avrupa Birliği'nin bugünkü yapısının oluşum süreci Maastricht Antlaşması ile başlamıştır.

1.1.1 Avrupa Birliği'nin Gelişimi

Avrupa'da, iki büyük savaşın yaşanmasının ardından birlik, beraberlik açısından barış ortamının oluşturulması için gerekli olan yapılanmalardan biri de Avrupa'nın bütünleşmesidir.¹⁶ Birleşme amacının etrafında toplanan birkaç ülke ile

¹⁴ Avrupa Birliği Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, 15.09.2020.

¹⁵ Avrupa Birliği - Tarihçe, İktisadi Kalkınma Vakfı, https://www.ikv.org.tr/icerik_print.asp?id=28, 24.09.2020.

¹⁶ Meltem Müftüler Baç, **Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişim Süreci**, Günce, TÜBA Yayını, 2003, s.4.

birlikte “Avrupa Topluluğu” adı altında bazı ortaklıklara imza atılmış olsa da, 1965 yılı sonrası Fransa başta olmak üzere bazı ülkeler kendi çıkarlarını ön planda tutmaya çalışmışlardır. Bu durumun bir sonucu olarak da oluşum, durağan bir döneme girmek zorunda kalmıştır. Topluluk, 1965-85 yılları arasında bütünleşme sürecinde sekteye uğrayarak durağan dönemini yaşamıştır. Bu süre içerisinde yaşanan en önemli gelişme Danimarka, İngiltere, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Portekiz’in de Avrupa Topluluğu’na üye olmalarıdır.



Tablo 1. Avrupa Birliği Temel Antlaşmaları

Antlaşma	Yer ve Tarih	Yürürlük Tarihi
“Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması” (Paris Antlaşması)	Paris 18.04.1951	23.07.1952
“Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması” (Roma Antlaşması)	Roma 25.03.1957	01.01.1958
“Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması” (Roma Antlaşması)	Roma 25.03.1957	01.01.1958
“Tek Konsey ve Tek Komisyonu Kuran Antlaşma” (Birleştirme Antlaşması)	Lüksemburg 08.04.1965	01.07.1967
“Topluluk Kurumlarının ve İç Pazarın Kurulması Amacıyla Yapılan Antlaşma” (Tek Avrupa Senedi)	Lüksemburg 17.02.1986 Lahey 28.02.1986	01.07.1987
“Avrupa Birliği Antlaşması” (Maastricht Antlaşması)	Maastricht 07.02.1992	01.11.1993
“Topluluk Hukuki Yapısını Kuran Antlaşma” (Amsterdam Antlaşması)	Amsterdam 02.10.1997	01.05.1999
“Topluluk Kurumlarını Düzenleyen ve Kurucu Antlaşmaları Birleştiren Antlaşma” (Nice Antlaşması)	Nice 26.02.2001	01.02.2003

Kaynak:http://www.europa.eu.int/abc/treaties/index_en.htm, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, 7.01.2021

Yukarıdaki tabloda Avrupa Birliği’nin temel antlaşmaları görülmektedir. 1993 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlikte topluluk, siyasi bir boyut kazanmıştır. Bu antlaşma Avrupa Birliği’nin gelişim sürecindeki dönüm noktası olarak kabul edilmektedir, çünkü Avrupa Birliği’nin resmen kurularak siyasallaşması bu antlaşma sayesinde sağlanmıştır. Bu antlaşma öncesinde topluluğun yönetimi bazı siyasi seçkinlerin güdümündeyken, 1993 yılı itibariyle demokratik bir yapıya

geçilmiştir. Bu anlaşma ile birlikte uygulanan politikalar ve alınan kararlar artık sadece belirli siyasilerin elinde değil, halkların nezdinde karar alma politikaları ile sağlanmıştır.¹⁷ Antlaşma ile topluluğun alt kurumları güçlendirilmiş ve topluluğa sınır dışı sorumluluklar verilmiştir. Bunun yanında üç sütunlu AB yapısı da oluşturulmuştur. Bu yapının ilk sütununda Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET ve AAET), ikinci sütununda “Ortak Dışişleri Güvenlik Politikası”, üçüncü sütununda ise “Adalet ve İçişleri Politikası” yer almıştır.¹⁸ Birliğin bir sonraki genişlemesi, 1995 yılında İsveç, Avusturya ve Finlandiya’nın Birliğe katılmasıyla gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği’ne 1995 yılında Finlandiya, Avusturya ve İsveç’in de üye olması ile birlikte birliğin toplam üye ülke sayısı 15’e yükselmiştir.

Avrupa Birliği üye ülkeleri, ortaklıklarının Birlik çatısı altında toplamalarının ardından Soğuk Savaş sonrasında bağımsız devletler olarak ortaya çıkan Merkez Doğu Avrupa (MDA) ülkelerini de çatısı altına dahil etme olanağı bulmuştur. 1993 yılında Kopenhag Zirvesi’nde bunu resmen ilan etmiştir. İlerleyen dönemlerde gerçekleşen genişlemeler aracılığıyla da bünyesine farklı ülkeleri dahil etmişlerdir. Avrupa Birliği, 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi’nin ardından genişleme çalışmalarına önem vermeye başlamıştır. Fakat genişleme stratejisine yönelik olarak önemli ve sorunlu bir yaklaşım 1997 yılında gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi’nde meydana çıkmıştır. Bu yaklaşımla, Avrupa Birliği’ne hâkim olan muhafazakar görüşlülerin de etkisi doğrultusunda Birlik, genişlemenin coğrafi, kültürel-dinsel sınırlılıklara önem veren kısıtlı bir yapı haline bürünmeye başlamıştır.¹⁹ Ancak 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesi, Avrupa Birliği sınırlarının dinsel ve kültürel öğelere dayandırılması karşı çıkmıştır. Zirve’de, iş birliğine yönelik olarak ekonomik ve siyasi değerlerin esas alınmasıyla ortaya çıkması gereken bir bakış açısının oluşturulması için yeni bir yaklaşım ortaya koyulmuştur. Bu yaklaşımın bir getirisi olarak da Türkiye genişleme sürecine aday ülke statüsü ile kabul edilmiştir. Fransa’nın Nice kentinde gerçekleşen Zirve’nin ardından 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşması uyarınca Avrupa Birliği’nde önemli değişiklikler olmuştur. AB liderleri, karar alma süreçlerinde ortaya

¹⁷ Tokay Gediklioglu, “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Eğitim Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, C. I, S. 1, Haziran 2005, s. 67.

¹⁸ Avrupa Birliği’nin Tarihçesi, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, 12.08.2020.

¹⁹ Atilla Eralp, **Soğuk Savaş’tan Günümüze Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, Türkiye ve Avrupa, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997, s.5.

çıkan sorunları ortadan kaldırabilmek amacıyla pek çok alanda “oy birliği ilkesinden oy çokluğu ilkesine” geçiş yapmışlardır. Altı önemli üst düzey atamada da oy birliği ilkesinden oy çokluğu ilkesine geçiş sağlanmıştır. Ancak Almanya, İngiltere ve Fransa’nın itiraz etmesi sonucu sınır kontrolü, vergilendirme, sağlık, eğitim, göçmenler konularına itiraz etmeleri, İspanya’nın da geri kalmış bölgelere yardım kararına itiraz etmesi ile oy çokluğu ilkesine geçiş sağlanamamıştır. Ancak 2007 yılında bu konularda oy çokluğuna ulaşılabilmiştir.²⁰

1 Mayıs 2004 tarihinde AB tarihindeki en büyük genişlemeyi gerçekleştirmiştir.²¹ Bu genişleme ile Estonya, Litvanya, Letonya, Slovenya, Slovak Cumhuriyeti, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Malta ve Güney Kıbrıs AB’ye üye olmuştur. Altıncı genişleme ise 1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya’nın AB üyesi olmasıyla gerçekleşmiştir. Birliğin üye sayısı Hırvatistan’ın 1 Temmuz 2013 tarihinde katılımıyla 27’ye ulaşmıştır.²²

Avrupa Birliği’ne 1973 yılında katılan İngiltere, Avrupa Birliği Antlaşması’nın 50. Maddesi ile tüm ülkere tanınan “Avrupa Birliği’nden ayrılma hakkı”nı kullanarak 2016 yılında Avrupa Birliği referandumunda çıkma kararı almıştır. 31 Ocak 2020 tarihi itibarıyla de resmi olarak birlikten ayrılmıştır. İngiltere, bu tarih itibarıyla Birliğin siyasi organlarının ve siyasi karar mekanizmalarının bir parçası değildir. Ancak 31 Aralık 2020 tarihine kadar kendisine tanınan geçiş sürecinde bulunması sebebiyle AB Gümrük Birliği ve Tek Pazar’ın bir parçası olmaya devam etmektedir.

²⁰ Zoltan Horvath, **Hand Book on The European Union**, Hungary: Hungarian National Assembly, 2007, s.50-54.

²¹ **Avrupa Birliği'nin Genişlemesi**, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html, 05.11.2020.

²²BBC News, Hırvatistan AB’nin 28’inci Üyesi Oldu, https://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/07/130701_hrvatistan_ab, 20.11.2020.

1.1.2. Avrupa Birliği Bütçesine Genel Bakış

AB'ye aktarılan öz kaynaklar ve diğer gelirler, Avrupa Birliği bütçesinin gelirlerini oluşturmaktadır. Öz kaynaklar, KDV payı, GSMH payı ve geleneksel öz kaynaklardan oluşmaktadır.²³ Gümrük verileri ise geleneksel öz kaynakların temelini teşkil etmektedir. Diğer Kaynaklar, AB vatandaşı çalışanlardan alınan gelir vergileri, bankaların faizleri, birlik dışından ülkelerin AB programlarına katılmak için yapmış oldukları katkılar, kullanılmamış AB malî yardımlarının geriye ödenmesi ve geciken ödemelerden alınmış faizlerden meydana gelmekte ve toplam gelirin %2'sini oluşturmaktadır.²⁴ Avrupa Birliği bütçesinin harcama kalemlerini ise genellikle büyüme stratejileri oluşturmaktadır. Akıllı ve kapsayıcı büyüme ile sürdürülebilir büyümeyi kapsayan bu stratejiler, doğal kaynaklar, güvenlik ve vatandaşlık, küresel Avrupa ve idari harcama kalemlerini barındırmaktadır. Gider kalemlerinin en geniş kısmını ise AB fonları oluşturmaktadır.

Tablo 2. AB Bütçe Dönemleri ve Büyüklükleri

DÖNEMİ	TOPLAM BÜYÜKLÜĞÜ (Milyar Euro)
1. Mali Plan 1989-1992	245
2. Mali Plan 1993-1999	530
3. Mali Plan 2000-2006	645
4. Mali Plan 2007-2013	935
5. Mali Plan 2014-2020	1.000

Kaynak: https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/ab_butcesi.pdf , 10.02.2020

Tablo 2'de görülebileceği gibi mali dönemler yıllara eşit şekilde bölünmemiştir. 1. Mali Plan dört yıllık süreç için hazırlanmış olup, diğer mali planlar yedi yıllık süreçler için planlanmıştır. Bu durumun, mali perspektif adı verilen yıllık harcama üst sınırını belirleyen ve 1999 yılında Komisyon, Parlamento ve Konsey

²³ Müge H. Güvenç, "Avrupa Birliği Bütçesi'nin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi", **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.515.

²⁴ Avrupa Birliği Bütçesi, https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/ab_butcesi.pdf, 10 Aralık 2019.

tarafından kabul edilen yöntemle ilişkili olduğu söylenebilir. Bütçenin toplam büyüklüğü ise yıl bazında sürekli artış göstermektedir. 1. Mali Plan 245 Milyar Euro, 2. Mali Plan 530 Milyar Euro, 3. Mali Plan 645 Milyar Euro, 4. Mali Plan 935 Milyar Euro, 5. Mali Plan ise 1.000 Trilyon Euro bütçeye sahiptir. AB üyesi ülkelerin, AB bütçesine katkılarına bakıldığında en büyük katkının Almanya, Fransa ve İngiltere'ye ait olduğunu söylemek mümkündür. Bu katkılar, GSYİH temel alınarak belirlendiği için AB'ye üye gelişmiş ülkeler, Birlik için finansör niteliğindedir.²⁵

Tablo 3. 2007-2013 Bütçesine AB'ye Üye Ülkelerin Katkısı

Ülke	Oran (%)	Ülke	Oran (%)
Almanya	20,50	İtalya	12,86
Avusturya	2,74	Güney Kıbrıs	0,09
Belçika	3,53	Lüksemburg	0,27
Bulgaristan	0,14	Letonya	0,07
Çek Cumhuriyeti	0,51	Litvanya	0,12
Danimarka	2,00	Macaristan	0,55
Estonya	0,05	Malta	0,03
Finlandiya	1,47	Polonya	1,3
Fransa	19,55	Portekiz	1,15
Hollanda	4,85	Romanya	0,37
İngiltere	14,82	Slovakya	0,18
İrlanda	0,91	Slovenya	0,21
İspanya	7,85	Yunanistan	1,47
İsveç	2,74		

Kaynak: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271246881r7771.Avrupa_Birligi_nin_2006_2013_Mali_Perspektifi_nin_Olusu_mu_Geleneksel_Uzlasma_lık_Alanları_ve_Türkiye_Uzerine_Olası_Etkiler_i.pdf (01.12.2020).

²⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, “Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği”, 1998, ss.14-21.

Tablo 3’te; 2007-2013 yılları arasında Avrupa Birliği bütçesine AB’ye üye ülkelerin katkıları görülmektedir. Üye ülkeler içinde en yüksek katkıyı %20,50 oranıyla Almanya sağlamıştır. Almanya’yı Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya takip etmektedir. Aynı yıllar içinde AB bütçesine çok az katkı sağlayan ülkeler ise Malta, Güney Kıbrıs, Letonya, Slovakya, Slovenya, İrlanda, Romanya, Litvanya, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Lüksemburg, Macaristan’dır.

1.2. Avrupa Birliği Fon Çeşitleri

AB fonları, kurumsal yapılanma veya yatırım şeklinde alınmaktadır. AB’nin kurumsal kalkınması, proje çağrıları veya hibeler, teknik yardımlar ve hizmet sözleşmeleri ile üye ülkelerle gerçekleştirilen eşleştirme projeleri aracılığıyla desteklenmektedir.²⁶ Öte yandan yatırımlar ise malzeme alımı veya inşaat işleri biçiminde gerçekleşmekte ve tamamlayıcı kapasite geliştirme faaliyetleri ile birlikte uygulanmaktadır. AB üyesi ülkelerle gerçekleştirilen eşleştirme, ülkelerin Kamu İdareleri ile faydalanıcı veya ortak konumundaki ülkelerin Kamu İdareleri arasında kurumsal iş birliği kurulmasını amaçlayan bir Avrupa Birliği aracı olduğundan önem taşımaktadır. Eşleştirme projesi, taraflar arasındaki bazı faaliyetler yoluyla belirli ve gerekli operasyonel neticeleri elde etmek için AB üye devletlerinden ve yararlanıcı ülkelerden kamu sektöründeki uzmanları bir araya getirmektedir.²⁷

Birlik programlarından bir diğerini ise Topluluk İnisiyatifleri yani Topluluk Girişimleri oluşturmaktadır. Bu girişimlerdeki hedef, Avrupa genelini ilgilendiren sorunların çözümüne yönelik yenilikçi bakış açılarının desteklenmesidir. Girişimlere, yapısal fonlardan 13,45 milyar ECU gibi bir kaynak ayrılmıştır. Avrupa Birliği’nde 14 adet girişim ortaya koyulmuştur. Bunlar; sınır bölgelerinde işbirliği ve enerji şebekesi girişimi olan Interreg 2, kırsal kalkınma girişimi olan Leader 2, çok uzak bölgelere yönelik girişimleri barındıran Regis 2, kömür madenlerinin bulunduğu bölgelerin ekonomik dönüşümünü konu alan Reacher 2, çelik alanlarının ekonomik dönüşümüne ilişkin girişimleri barındıran Resider 2, savunma sanayi sektöründeki ekonomik dönüşümü hedefleyen Konver, KOBİ’leri Avrupa pazarına uyumlu hale getirmeyi

²⁶ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Finansman Türleri, <https://www.avrupa.info.tr/tr/finansman-turleri-25> , 20 Ocak 2020.

²⁷ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Eşleştirme <https://www.avrupa.info.tr/tr/finansman-turleri-25>, 20 Ocak 2020.

amaçlayan girişim Textile and Clothing in Portugal, SMEs, kentsel alanlara dönük Urban, balıkçılık sektörünün dönüşümünü hedefleyen Pesca, Kuzey İrlanda bölgesinde barışın sağlanmasını amaçlayan Peace, insan kaynaklarının gelişimi ve istihdamın artırılması ile engelli ve dezavantajlı grupların istihdamının geliştirilerek, gençlerin emek piyasasına dâhil olmalarının sağlanması girişimi olan Employment (girişime 800 milyon ECU'su Hedef 1 bölgelerinde kullanılmak üzere 1,4 milyar ECU aktarılmıştır), işgücünün yeniliklere uyum sağlaması, rekabetin artırılması ve yeni faaliyetler ile yeni iş alanlarının geliştirilmesini hedefleyen Adapt, (400 milyon ECU'su Hedef 1 bölgelerinde kullanılmak üzere 1,4 milyar ECU aktarılmıştır) bu girişimler arasındadır.

1.2.1. Yapısal Fonlar

Yapısal fonlar, ilk olarak, Avrupa Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması sonucunda, Avrupa Sosyal Fonu'nun oluşturulmasıyla başlamıştır. Bunu 1962 yılında oluşturulan Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonu-Yönerme Bölümü ile 1975 yılında oluşturulan Avrupa Bölgesel Kalkınma fonu izlemiştir. 1989 yılında ise tüm yapısal fon faaliyetleri birbirleriyle ilişkilendirilmiş, bu doğrultuda 1994 yılında yapısal fonların tabi kılınacağı ana hedefler belirlenerek yeni bir yapı oluşturulmuştur. Avrupa Balıkçılık Fonu ve Uyum Fonu da 1994 yılında kurulmuştur.²⁸ Avrupa Birliği, farklı ekonomik ve sosyal yapıları barındıran ülkelerden meydana gelmektedir. Bu yüzden, birlik ülkeleri arasında gelişmişlik farkları bulunmaktadır. AB, dengeli, sürdürülebilir ve istikrarlı büyümeyi hedeflediğinden dolayı daha güçlü bir ekonomik yapıya sahip olabilmek ve ortak politika oluşturabilmek adına üye ve aday ülkelere çeşitli ölçütler öne sürmektedir. Bazı ülkelerin bu ölçütleri kendi olanakları aracılığıyla gerçekleştirmesi zor olduğundan AB, bu ülkelere maddi desteklerde bulunmaktadır. Yapısal Fonlar da, direkt olarak destekler içerisinde değerlendirilmektedir.

Yapısal Fonların dayandığı ilke "Dayanışma İlkesi'dir. Bu ilke; gümrük birliği, ortak ticaret politikası, genel dayanışma sistemleri ve telafi yöntemleri olarak üç amaç üzerine kuruludur. Bu doğrultuda, öncelikli olarak ekonomik açıdan güçsüz ülkelere yardım yapılmaktadır. Kalkınma yönünden geri kalan, eğitim ve istihdam ihtiyacı olan

²⁸ Seda Elçi, Avrupa Birliği Yapısal Fonları, Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Ankara, 2007, s.45.

bölgeler desteklenmektedir. Yapısal Fonlar, AB bütçesinin en büyük gider kalemini oluşturmaktadır. Yapısal fonlar sayesinde, Avrupa Birliği'ne üye olan fakat ekonomik zorluklar yaşayan ülkelerin ekonomilerinde ciddi ilerlemeler görülmüştür.

Özellikle Avrupa Birliği'ne yeni katılmış ülkeler için önemi büyük olan yapısal fonlar beşe ayrılmaktadır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Avrupa Tarımsal Yönerme ve Garanti Fonu (ATYGF), Avrupa Balıkçılık Fonu (ABF) ve Avrupa Sosyal Fonu (ASF) Avrupa Birliği'nin yapısal fonlarını oluşturmaktadır. Tezde üzerinde durulması istenen konu istihdam olduğundan, özellikle ASF üzerinde durulacaktır.

1.2.1.1. Avrupa Sosyal Fonu – ASF

ASF, 1957 yılında, Roma Anlaşması ile kurulmuştur. Anlaşmanın 123-128. Maddeleri arasında düzenlenen ASF, Anlaşmanın 123. maddesinde: *“Ortak pazar içinde işçiler için istihdam imkânlarını iyileştirmek ve bu suretle yaşam standardının yükselmesine katkıda bulunmak amacıyla Avrupa Sosyal Fonu kurulur. Bu fonun görevi topluluk içinde istihdamı kolaylaştırmak ve işçilerin coğrafi ve mesleki hareketliliğini artırmaktır.”* şeklinde tanımlanmıştır. Birliğin amacı tam istihdamın sağlanması, toplumsal ilerleme hedefine sahip olan ve rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisini temin etmek olduğundan ASF'nin bu amacı destekleyebileceği düşünülmüştür. ASF'nin bu desteği, AB bölgesinde geri kalmış olan ülkelerin ve mevcut sanayilerin gerilemekte olduğu alanlardaki işgücünün artırılması sayesinde sağlanması planlanmıştır. Bu doğrultuda girişimciliğin desteklenmesi, uzun vadeli programların tasarlanması, iç ve dış yatırımların az gelişmiş ülke ve bölgelere yönlendirilmesini sağlamak için çalışmalar yapılmaktadır. Böylece bu bölgelerde refah seviyesinin yükselmesi sağlanmaktadır.²⁹

Roma Anlaşmasının 124. maddesinde ise fonun Komisyon tarafından yönetileceği; hükümetler, işçi ve işveren sendikalarının temsilcilerinden oluşan bir komite oluşturulacağından bahsedilmiştir. Bu komitenin yardımı ile fonun işleyişinin sağlıklı bir biçimde sağlanması düşünülmüştür. Fon kapsamında yapısal işsizlikle mücadele, işçilerin teknik eğitimi, sakat işçilerin ve 50 yaş üzeri işçilerin istihdamı gibi projeler desteklenmektedir. Proje sürecinin, üye ülkelerin başvurusu üzerine

²⁹ A.e.

başlaması ve masrafların %50'sinin geriye dönük olarak karşılanması kararlaştırılmıştır. Planlanan ilk faaliyetler, dönemin AB üyesi ülkeleri arasında az gelişmiş ülkeler arasında yer alan İtalya ve Hollanda'ya yönelik olmuştur. 1950'lerde işgücündeki düşüş nedeniyle ASF'nin bu düşüşün dengelenmesi gerektiği düşünülmüş ve oluşturulduğu söylenebilir. Fon kapsamında Ortak Pazara geçişin oluşturabileceği istihdam problemlerinin çözülmesi de amaçlanmıştır ama işsizlik o dönem için önemli bir problem olarak görülmemiştir. 1960'lı yıllarda ise ASF, (AB stratejisi bulunmadığı için) ulusal seviyedeki sorunların çözümü için de kullanılmıştır. Bu dönemde, büyümekte olan işsizlik sorunu göz önünde bulundurulduğunda, üye ülkeler arasında İtalya ön plana çıkmıştır. Yine aynı dönemde İtalya'daki göç oranı da yüksek olduğundan, İtalya, yeniden yerleşim ve yeniden eğitim konularında fondan fazlasıyla yararlanmıştır. Benzer biçimde Almanya da iş kazası geçiren işçilerin yeniden eğitimi bağlamında da fondan yararlanmıştır. Fakat bu fonlardan özel şirketlerin yararlanamaması dikkat çekicidir. (“1960-1973 yılları arasında üye ülkelere yaklaşık 400 milyon ECU hibe verilmiştir ve işçi sayısının fazlalığı bakımından en çok İtalyan işçilerin bu fondan faydalandığı görülmüştür. Mali açıdan bakıldığında ise Batı Almanya'nın bu dönemde fonların %42'sinden faydalanarak fondan en çok yararlanan ülke olmuştur”) ASF, 1969 yılına kadar üye ülkelerin katkılarıyla desteklenmiştir. Bu yıldan sonra ise ASF, oluşturulan topluluk bütçesi tarafından finanse edilmiştir.

1970'li yıllarda, fonun belirli bir grup veya insana kullandırıldığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle fon ile ilgili eleştiriler çoğalmış ve fonda çeşitli düzenlemeler yapılması gündeme gelmiştir. 1971 yılında fonda bazı düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenleme kapsamında fon iki bölüme ayrılmış, fonun birinci bölümünün işgücü piyasasında arz-talep dengesinin sağlanması amacıyla ortak harcamaları finanse etmesine karar verilmiştir. Fonun ikinci bölümü ise yapısal işsizlik ve gizli işsizlik ile mücadele edilmesi için ayrılmıştır. Sonrasında tarım sektöründen ayrılanlar ve tekstil sektörü de fon kapsamına dâhil edilmiştir. Ayrıca düzenleme ile kamu garantörlüğünde özel sektörün de yardımlardan yararlanmasının önü açılmıştır.³⁰

³⁰ Avrupa Sosyal Fonu, <http://www.ab.gov.tr>, 12 Haziran 2020.

1977 yılında fonda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu yeni düzenlemede, gençler, kadınlar ve göçmenler ön plana alınmıştır. Ayrıca Grönland’a, Fransa’nın denizaşırı bölgelerine, Kuzey İrlanda ve Yunanistan’a yapılan yardımların %10 artırılmasına karar verilmiştir. 1980’lerde ise teknolojik gelişmeler, yeni üretim biçimlerini doğurmuş, bunun yanında gemi teknolojilerini geliştirmiştir. Bu doğrultuda hizmet sektöründe vasıflı işçilere olan talep yükselmiştir. ASF de mesleki eğitim ve yeni teknolojilerin kullanımı ile ilgili eğitimleri finanse ederek bu dönüşüme bir katkı sağlamaya çalışmıştır. Bu destekten de öncelikle gençlerin ve işgücü piyasasına ilk defa girecek olan kadınların faydalanması sağlanmıştır. Bu desteğin gerekçesi, 1982 yılında Topluluktaki işsiz sayısının ciddi boyutlara ulaşmasında ve işsizlerin büyük çoğunluğu 25 yaş altı gençlerden oluşmasında görülebilmektedir.

Avrupa Birliği için, ASF’nin ekonominin tüm alanlarında etkin bir biçimde kullanılabilmesi önemli bir hedef olmuştur. Bu bağlamda birlik ülkelerinden Yunanistan, Portekiz ve İspanya’da tarım sektörünün hâkim olması nedeniyle, kişi başına düşen gelirin AB ortalamasının altında kaldığı anlaşılmış ve fonun da bu yoksul ülkelere yönlendirilmesi konusundaki çalışmalar hız kazanmıştır. Bütçenin %40’ının adı geçen ülkelere ve bunun yanında Grönland’a, Fransa’nın denizaşırı bölgelerine, İrlanda’ya ve İtalya’ya sağlanmasının yanı sıra; gençlere de, fonun en az %75’inin temin edilmesine karar verilmiştir. Uygulanan bu iki kota, fonun kullandırılmasında zaman zaman problemler yaratmıştır.

ASF kapsamında, düşük bütçeli birçok proje desteklenmiş ve böylelikle fonun daha çok kişiye ulaşmasına kapı aralanmıştır. 1988 yılında ASF’ye bütçe içerisinde ayrılan payın artırılması kararlaştırılmış ve fonların tabi olacağı ölçütler başlıklar altında toplanmıştır. (*“1989-1994 yılları aralığında ASF’ye 20 milyar ECU tahsis edilmiştir. Bu miktar fonlara ayrılan toplam bütçenin %31,6’sını oluşturmaktadır”*) 1988 yılından itibaren çok yıllık mali planlar doğrultusunda karar verilmeye başlanmıştır.³¹

1990’lı yıllara gelindiğinde ise fonun istihdam stratejisinin tohumları atılmaya başlanmıştır. Bu yıllarda ASF’nin temeli genişletilmiş, yeni iş yaratma, istihdam

³¹ Avrupa Sosyal Fonu, https://www.mess.org.tr/media/filer_public/4c/e8/4ce80e0b-1dbe-40fa-8b55-8a951552ae66/istihdamvesosyalpolitika.pdf, 17 Temmuz 2020.

konusunda rehberlik ve danışmanlık konularının yanı sıra yaşam boyu öğrenim de ASF kapsamında girmiştir. ASF tarafından finanse edilen projelerin etkinliğinin ölçülmesi, fonların dağılımına ilişkin önemli veriler ortaya koyacağından dolayı bu konuda da araştırmalar yapılmıştır. Aynı zamanda teknik ve ekonomik yeniliklerin tüm Avrupa Birliği genelinde yaygınlaştırılması ve üye ülkeler arasında deneyim alışverişi yapılabilmesi için de fon içerisinden pay ayrılmıştır. Bu amaçlarla üç ana topluluk programı oluşturulmuştur.

1960 yılından itibaren, yani ASF'nin ilk yıllarında fondan en büyük payı sırasıyla İtalya, İngiltere, Fransa ve Almanya almıştır. İspanya'nın AB üyesi olmasıyla birlikte her yıl bu fondan aldığı pay artmış ve 1988-1996 yılları arasında fondan en çok yararlanan ülke konumuna gelmiştir. 1994-1998 yıllarında kullandırılan fonlarda büyük bir artış meydana gelmiştir. Bu dönemdeki fon miktarı, 1988-1993 yılları ile kıyaslandığında neredeyse iki katına çıkmıştır. 1994-1995 yılları arasında 86 proje, 41 milyon Euro ile desteklenmiştir. 1996-1997 yılları arasında ise 84 proje 35 milyon Euro ile desteklenirken, 1998-1999 yılları arasında 28 milyon Euro ile 31 adet proje desteklenmiştir. 1999 yılında Gündem 2000'in kabulü ile yapısal fonlar ve ASF ile ilgili iki yeni tüzük eklenmiştir (1260/1999 ve 1784/1999 sayılı). Bu tüzükler ile hedef sayısı altıdan üçe indirilmiştir. Tüzüğe eklenen yeni maddeler sonrasında, 2000-2006 yılları itibariyle ülke bazında yapısal fon dağılımındaki değişiklikler görülebilir.³²

³² Avrupa Sosyal Fonu, https://www.mess.org.tr/media/filer_public/4c/e8/4ce80e0b-1dbe-40fa-8b55-8a951552ae66/istihdamvesosyalpolitika.pdf, 17 Temmuz 2020.

Tablo 4. 1994-1999 Yıllarında Kullanılan ASF'nin
Ülke Bazında Dağılımı

ÜLKE ADI	ASF (Milyon Euro)
Avusturya	581
Belçika	862
Danimarka	397
Finlandiya	603
Fransa	5.292
Almanya	7.411
Yunanistan	2.703
İrlanda	2.118
İtalya	5.610
Lüksemburg	28
Hollanda	1.506
Portekiz	3.244
İspanya	9.338
İsveç	711
Birleşik Krallık	6.225

Kaynak: EC, The European Social Fund, an Overview of the
Programming Period 1994-1999.

Tablo 4'te görüldüğü üzere 1994 – 1999 yılları arasında Avrupa Sosyal Fonu'ndan en fazla İspanya (9338 Milyar Euro) faydalanmıştır. İspanya'yı 7.411 Milyar Euro ile Almanya takip etmiştir. Daha sonra sırasıyla Birleşik Krallık, İtalya ve Fransa ASF'den en çok yararlanan ülkeler olmuşlardır. Lüksemburg ise en az faydalanan ülke konumundadır. Lizbon Stratejisi'nin 2000 yılındaki kabulü ile başlayan ve 2010 yılına kadar devam eden stratejiyle, bilgi toplumu ekseninde ortaya atılmış, bilgiye dayalı gelişmiş bir ekonominin yaratılması amaçlanmıştır. Bu değişim ile AB'nin genel istihdam seviyesinin %70'e çıkarılması, istihdamdaki kadın oranının ise %60'a yükseltilmesi planlanmıştır. Ayrıca yaşı büyük olan işçilerin de istihdam

içindeki payının %50'lere ulaştırılması hedeflenmiştir. Lizbon Stratejisi, ASF'deki öncelikleri genişletmiştir.



Tablo 5. 2007-2013 Döneminde Kullanılan Toplam ASF’ nin Ülke Bazında Dağılımı

Ülke	Miktar (Milyar Euro)
Birleşik Krallık	8.824
Almanya	15.666
Slovakya	1.764
Avusturya	1.184
İtalya	15.320
Belçika	2.319
Letonya	656
Bulgaristan	1.394
Litvanya	1.210
Çek Cumhuriyeti	4.435
Malta	131
Danimarka	509
Hollanda	1.705
Estonya	461
Polonya	11.420
Finlandiya	1.420
Portekiz	9.209
Fransa	10.275
Romanya	4.335
İrlanda	1.360
İsveç	1.383
Güney Kıbrıs	149
Lüksemburg	50
Macaristan	4.269
İspanya	11.425
Yunanistan	5.726
Slovenya	889
Toplam	117.501

Kaynak: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/spending_en.htm, 10.11.2020.

Tablo 5’te ise ASF’nin 2007-2013 yılları arasında AB’ye üye ülkelere dağılımı görülmektedir. Bu yıllar arasında en yüksek katkıyı 15.666 Milyar Euro ile Almanya almıştır. Almanya’yı İtalya takip etmiş ve 15.320 Milyar Euro almıştır. İspanya, Polonya ve Fransa da ASF’den en fazla yararlanan ülkeler arasındadır.

ASF önceliklerindeki başlıklar olan işsizliğin önlenmesi ve işgücü piyasasında herkese eşit fırsatlar sunulmasının yanında hayat boyu öğrenim politikası, işgücü hareketliliğinin korunması, girişimciliğin desteklenmesi ve yeni iş sahalarının yaratılması gibi başlıklar da öncelikler arasına eklenmiştir. Bunların yanında sadece cinsiyet değil, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim için de pozitif ayrımcılığın sağlanması hedeflenmiştir.

2007-2013 yılları arası döneme ilişkin AB toplam bütçesinde ASF'nin %8'lik payı bulunmaktadır. Bu pay, yaklaşık 75 milyar Euro'luk bir miktara karşılık gelmektedir. Bu yıllar arasında ASF'nin %69'u yakınsama amaçlarına, %31'i ise bölgesel rekabetin artırılması çabalarına ayrılmıştır. ASF'nin desteklediği projeler, genel olarak altı başlık altında toplanabilir. Bu başlıklar, ASF'deki paylarına göre;

- Sosyal sermayenin artırılması %34
- Sürdürülebilirlik ve istihdama erişimin artırılması %30
- İşçilerin ve firmaların adaptasyonunun artırılması %18
- Sosyal katılıma iş tatmini az olan kişilerin dâhil edilmesi %14
- Ülkesel, bölgesel ve yerel olarak kurumsal kapasitenin artırılması %3
- İstihdama katılımda reform hareketliliğinin sağlanması %1

Görülebileceği üzere ASF tarafından en çok desteklenen projeler, sosyal sermayenin artırılmasını ve istihdama erişimin yükseltilmesini amaçlayan projelerdir. Bu projeler, ASF'nin %64'ünü oluşturmaktadır. Bu fondan yararlanan kişilerin yıllık ortalamasının ise 5 milyon işsiz veya aktif çalışmayan kişi, 4.7 milyon kadın, 3.2 milyon genç, 1.4 milyon 54 yaş üstü kişi, 0.6 milyon etnik azınlık ve göçmen olduğu tespit edilmiştir.

1.2.1.2. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu – ATYGF

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF), yapısal fonlar arasında yer almaktadır. Bu fon, Roma Anlaşmasının 40. ve 33. Maddeleri uyarınca, 25/1962 EEC sayılı Tüzük ile 1962 yılında kurulmuştur. ATYGF'nin kuruluş amacı, tarım politikalarının geliştirilmesidir. Bu kapsamda, Roma Antlaşması'nın tarım politikası amaçları arasında bulunan arz esnekliğinin sağlanması, üreticilerin gelir

seviyesinelerinin artırılması, fiyat politikalarının sağlıklı bir biçimde oluşturulması ve tarımsal altyapının iyileştirilmesi, ATYGF'nin de amaçlarına dâhil edilmiştir.

ATYGF, 5 Nisan 1964 tarihinde Garanti Bölümü ve Yönlendirme Bölümü olarak ikiye ayrılmıştır.

- Garanti Bölümü: Garanti Bölümü, kuruluşundan itibaren OTP'nin önemli bir uygulama aracı olmuştur ve temel tarım ürünlerine ait pazarın geliştirilmesini ve desteklenmesini amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, Topluluktaki temel tarım ürünlerinin fiyatlarının istikrarlı bir düzeyde tutulması için ithalattan alınan vergiyi ve dış pazarlara girişi sağlayan mekanizmaların geliştirilmesinin yanında, fiyatlar düştüğünde ürün depolayan ve satan müdahale kuruluşlarınca fiyat desteği sağlanmasına karar verilmiştir. Fon, AB'nin koyduğu kurallar doğrultusunda, temel tarımsal ürün piyasalarının düzenlenmesine önemli katkılarda bulunmaktadır. Elçi (2007)'ye göre, Garanti bölümü harcamaları zorunlu harcamalar olup Yapısal Fonlar içerisinde değerlendirilmemelidir.

- Yönlendirme Bölümü: Bu bölüm, Roma Antlaşması'nın 39. maddesinde bulunan ve OTP'nin amaçlarının gerçekleştirilmesi adına ortak eylemleri finanse etmek için kurulmuştur. Yönlendirme, uzun ve orta vadede tarımsal yapının geliştirilmesi için mali destek sağlamaktadır. Bölüm aynı zamanda topluluktaki bölgelerin tarımsal ve ekonomik kalkınmasını, çevrenin koruma altına alınmasını, kırsal dokunun korunmasını, istihdamın teşvik edilmesini, altyapının iyileştirilmesini, ormanların korunmasını ve tarım, balıkçılık gibi sektörlerin uyumunu sağlamaktadır. Tüm bunlar için ortaya atılan projeleri finanse eden ve destekleyen yönlendirme bölümü, tarımsal verimliliği artırma çabalarına da destek olabilmektedir.

Yönlendirme fonu, tarım politikalarında yapısal önlemler almak ve kırsal kalkınma çalışmalarını desteklemek için de kullanılmaktadır. Bunlar;

- Pazarlama ve üretim şartlarının iyileştirilmesi,
- Tarımsal altyapının geliştirilmesi,
- Tarım sektöründe işgücü fazlasının azaltılması,
- Birliğin dağınık bölgelerine ve kırsal alanlarına destek sağlanması,
- Ekonomisi tarıma dayalı olan başta Akdeniz Bölgeleri olmak üzere ülke ve bölgelerin desteklenmesi,

- Kalkınma programlarının bütünleşmiş bir biçimde oluşturulması ve desteklenmesidir.

ATYGF, Topluluk kurulduğundan beri önemli fonlardan biri olmuştur. Topluluğun ilk yıllarında bütçenin neredeyse tamamı tarım harcamalarına ayrılmıştır. 2000'lere gelindiğinde ise bütçeden tarım sektörüne ayrılan pay %40'lara kadar düşmüştür. ATYGF'nin %90'ı Garanti Bölümüne giderken %10'u da Yönlendirme Bölümüne aktarılmaktadır.³³ ATYGF'nin içinde bulunan Yönlendirme Bölümü'nün bütçedeki payı ise Birliğin Kırsal Kalkınma Politikaları'na bağlı olarak artmaktadır. ATYGF Yönlendirme Bölümü, tarım sektörünün ve tarım sektörüne ait yapıların birbirlerine uyumlu hale getirilmesini ve az gelişmiş ile kırsal alanların geliştirilmesini hedefleyen yapısal bir fon olarak değerlendirilebilir. Fakat ATYGF, 2007-2013 bütçe dönemindeki planlamalarda değişikliklere maruz kalmıştır. Bu değişikliklerden biri, 1 Ocak 2007'de yürürlüğe giren ve 1290/2005 sayılı OTP'nin finansmanı konulu Konsey Tüzüğü ile ATYGF'nin Yönlendirme Bölümü Fonu Yapısal Fonları'ndan çıkarılmasıdır. Bu karar doğrultusunda Topluluk, ATYGF'nin farklı iki fona dönüşmesine karar vermiştir. Bu fonlardan ilki; tarımsal piyasa önlemlerinin finansmanından sorumlu olan Avrupa Tarımsal Garanti Fonu'dur (ATGF). Bu fon, komisyon ve üye ülkelerin ortak yönettikleri aşağıdaki harcamaları finanse etmektedir:

- AB dışındaki ülkelere ihraç edilen tarım ürünlerinin geri ödemesi,
- Tarım sektörü piyasasının düzenlenmesi için yapılan müdahaleler,
- OTP doğrultusunda çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler,
- Topluluk içindeki ülkelerde veya topluluk dışı ülkelerde tarımsal ürünlerle ilgili danışma ve tanıtım için mali destekler.

2007-2013 arası yıllarda ATGF için 320 milyar Euro kaynak ayrılmıştır. 2014-2020 mali dönemi için ise planlanan kaynak miktarı 334,4 milyar Euro'dur.³⁴ ATYGF içerisindeki bir başka fon olan Avrupa Kırsal Kalkınma Tarımsal Fonu (AKKTF), kırsal kalkınma programlarının finansmanından sorumludur. Kırsal Kalkınma Politikası finansmanının tek elden ve doğrudan yapılabilmesi için oluşturulan bu fon ile aşağıdaki politikalar hedeflenmiştir.

³³ Gençkol, a.g.e., s.25.

³⁴ EUF, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries>, 02 Ocak 2020.

- Kırsal kesim ve kırsal bölgelerin kalkınması,
- Kırsal alanlarda yaşam kalitesinin geliştirilmesi,
- Kırsal ekonominin çeşitli bir hale getirilmesi,
- Tarım, hayvancılık ve ormancılık sektörlerinde rekabetçiliği artırılması.

AB'nin 2007-2013 dönemi kırsal kalkınma programında, AKKTF'ye yönelik 1698/2005 EC sayılı Konsey Tüzüğünde dört öncelik ortaya konulmuştur. Tüzükte önceliklerin yanı sıra aktarılabacak kaynakların minimum oranları da ifade edilmiştir. Bunlar:

- Yeniden yapılanma, AR-GE aracılığıyla tarım ve ormancılıkta rekabetin artırılması (%10),
- Arazi yönetimini desteklemek ve bu sayede çevrenin ve kırsal alanların geliştirilmesi (%5),
- Kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve ekonomik faaliyetlerin çeşitli hale getirilmesi (%10),
- LEADER Programı (%5)'dir.³⁵

2007-2013 arası dönemde AKKTF için ayrılan kaynak yaklaşık 88,3 milyar Euro'dur. Bu miktarın en az 48,2 milyar Euro'su Yakınsama bölgelerine harcanmaktadır. AB, AKKTF'ye 2014-2020 mali dönemi için ise 101,2 milyar Euro tahsis etmiştir.

1.2.1.3. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu – ABKF

ABKF'nin kurulmasına ilişkin düşünce, 1966 yılında Bersani Raporu aracılığıyla ortaya atılmıştır. 1972 yılında yapılan Paris Zirvesi'nde ise, 1973 yılının sonuna kadar bölgesel kalkınmayı hedefleyen bir fon oluşturulmasında karar kılınmıştır. Bu doğrultuda 724/75 sayılı Konsey Tüzüğü ile 1975 yılında ABKF kurulmuştur.³⁶ Buna göre; “geri kalmış bölgelerin gelişmesi, yapısal bakımdan düzenlenmesine ve gerileyen sınai bölgelerdeki üretimin gerçekleştirilmesine katılım

³⁵ Adnan Uzunpınar, “Katılım Öncesi AB Kırsal Kalkınma Politikası ve Türkiye’de Uygulanacak İpard Programı Kapsamında Proje Hazırlama, Değerlendirme ve Seçim Süreci”, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, 2008, s.17.

³⁶ John Loughlin, Regional Policy in the European Union/New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making, İngiltere, Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, s.444.

yoluyla, topluluk içerisindeki temel bölgesel dengesizliklerin giderilmesine yardımcı olmak” fonun amacı olarak tanımlanmıştır.³⁷

ABKF ile istihdama katkı sağlayabilecek üretken yatırımların teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Fon dâhilinde ayrıca gerekli altyapıların oluşturulması ve modernizasyonu, KOBİ’lerin desteklenmesi, yerel kalkınmanın gerçekleştirilmesi, sağlık ve eğitim yatırımları gibi konulardaki projelerin finansmanına öncelik verilmektedir. Böylelikle ülkelerin rekabet gücünün artırılması ve ülkelerdeki kalkınmanın sürdürülebilir olmasının yanı sıra istihdam yaratılması amaçlanmıştır. ABKF’nin bütçesi 1975 yılından beri giderek yükselmiştir. Fonun ilk kurulduğu yıllarda en büyük payı İtalya almıştır. Bu ülkeyi ise İngiltere, İrlanda ve Yunanistan takip etmiştir. İtalya’nın fonlardan aldığı pay her geçen yıl azalırken, 1987 yılından sonra, topluluğun az gelişmiş ülkeleri olan İspanya, Yunanistan, Portekiz, İrlanda gibi ülkeler fondan daha çok pay almaya başlamıştır. Bu durum fonun, verilmesi amaçlanan ülkeler için kullanıldığının bir göstergesidir.

ABKF kurulduğunda topluluk bütçesindeki oranı %5 gibi düşük bir oran olmuştur. Fakat fonun bütçe içerisindeki payı zamanla hızla artmış yapısal fonlar içerisinde en büyük paya sahip olmuştur.³⁸ Fon; sosyo-ekonomik olarak az gelişmiş bölge ve ülkelerin kalkınması ve yapısal açıdan iyileştirilebilmesi için endüstri bölgelerinin yeniden yapılandırılmasına ve böylece bölgesel dengesizliklerin azaltılması amacını gütmektedir. Öte yandan ABKF fonları, yapısal fonların en büyüğü ve en önemlisi niteliğini taşımaktadır.³⁹ Fonun destek sağladığı konular; üretken yatırımlar, KOBİ’lerin faaliyetlerinin desteklenmesi ve yerel potansiyellerin geliştirilmesi, altyapının oluşturulması ve iyileştirilmesi, sağlık ve eğitim yatırımları, yerel ve kırsal kalkınmanın geliştirilmesi ve hızlandırılması, bilgi toplumu ve teknolojik yenilikler, üye ülkelerin sınır bölgelerinin Topluluk seviyesine yükseltilmesine yardımcı olacak faaliyetlerdir.⁴⁰ ABKF’ye 2007-2013 Mali dönemi

³⁷ Avrupa Sosyal Fonu, https://www.mess.org.tr/media/filer_public/4c/e8/4ce80e0b-1dbe-40fa-8b55-8a951552ae66/istihdamvesosyalpolitika.pdf, 17 Temmuz 2020.

³⁸ Clive Archer ve Fiona Butler, **The European Community: Structure and Process**, London: Pinter Publishers, 1. Edition, İngiltere, 1992, ss.93-96.

³⁹ Jeffrey Harrop, **The Political Economy of Integration in the European Community**, Wiltshire Dotesios Printers, 1990, s.112.

⁴⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği**, Ağustos 1998, s.113.

için 203 milyar Euro, 2014-2020 Mali dönemi içinse 183,3 milyar Euro kaynak aktarılmıştır.⁴¹ Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Yapısal Fonların en büyüğüdür.

1.2.1.4. Avrupa Balıkçılık Fonu – ABF

Avrupa Balıkçılık Fonu, 1993 yılında kurulmuştur. Balıkçılık sektöründeki yapısal önlemlerin teşvikini sağlamak ve balıkçılık politikalarına katkı sağlamak amacıyla kurulan ABF, üye devletlerin birlik ülkelerinin kalkınması için yaptıkları bağışlar ile finanse edilmektedir.

Fon, su altı kültürünün ve çiftlik balıkçılığının geliştirilmesi, balıkçı filolarının geliştirilmesi ve kapasitelerinin yükseltilmesi, deniz ürünlerinin işlenmesi ve pazara girişlerinin iyileştirilmesi, rekabet düzeyinin artırılması, balıkçılık kaynaklarının sürdürülebilir bir biçimde kullanılması ile deniz alanlarının korunması gibi amaçlar doğrultusunda kullanılmıştır. Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı'na 2000-2006 dönemi için ayrılan bütçe 4,1 milyar Euro'yu bulmuştur. Bu bütçeden Hedef 1 alanlarına 2,6 milyar Euro'luk bir miktar aktarılırken, bütçenin geri kalanı ise diğer alanlara tahsis edilmiştir. 2007-2013 döneminde, ABF, Ortak Balıkçılık Politikasının uygulanması ve konu ile ilgili hedeflere finansal destek sağlamak amacıyla BYMA'nın yerini almıştır. Fonun 2007-2013 bütçesi 3,85 milyar Euro olmuş ve bu kaynağın üye ülkelerdeki balıkçılık sektörünün boyutuna, sektörde çalışan kişi sayısına ve sektörün ihtiyaçlarına göre dağıtılması planlanmıştır. ABF'nin 2014-2020 bütçesinden aldığı pay yükselmiş ve 7,5 milyar Euro olarak belirlenmiştir.⁴² Balıkçılık yapılan bölgelerin dağılımı ile bu bölgelerdeki kaynak ve istihdam gibi etmenlerin heterojen bir dağılım göstermesinden dolayı balıkçılık fonu diğer yapısal fonlardan ayrı tutulmuştur. Avrupa Birliği'ndeki balıkçılık filoları arasında uyum tesis edilmesi, balıkçılık sektöründe ortak hareket, kültür balıkçılığı ve pazarlanması ile sürdürülebilir kalkınma ve teknik yardım ABF'nin öncelikleri arasında sayılabilir.

1.2.1.5. Uyum Fonu

Avrupa Birliği'nde bulunan az gelişmiş ülkelerin, diğer üye ülkeler ile aralarında olan ekonomik ve sosyal farkların azaltılması ile aynı zamanda bütçe açıkları ve kamu harcamaları ile mücadele edilmesi yönetimi zor bir süreçtir. Bu

⁴¹ EUF, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy, 05 Mart 2020.

⁴² EUF, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy, 05 Mart 2020.

sürecin yönetimi, büyük oranda uyum fonu aracılığıyla işlemektedir. AB ülkeleri arasındaki ekonomik ve sosyal farkların ortadan kaldırılması amacı, mali yardım gerektiren altyapı yatırımlarını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla kullanılacak mali yardım gereksinimi, uyum fonu ile karşılanmaktadır. Uyum fonu, Maastricht Antlaşması aracılığıyla, GSMH'sı AB ortalamasının %90'ından az olan ülkeleri desteklemek amacıyla kurulmuştur. Bu fon ile çevrenin korunması, iyileştirilmesi, insan sağlığının korunması ve doğal kaynakların rasyonel kullanımını içeren çevre projelerinin yanı sıra Trans-Avrupa Taşımacılık Ağı doğrultusunda ulaşım-altyapı projeleri desteklenmektedir. Uyum fonunun desteğinin bölgesel düzeyde değil, üye ülke düzeyinde verilmesi ise fonu yapısal fonlardan ayıran bir özelliktir. Uyum Fonu, çevre ve ulaştırma alanlarındaki projelerin %85'ine kadar finansman sağlamaktadır.⁴³

Uyum fonu, 1994 yılından bu yana Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasındaki ekonomik ve sosyal farkların azaltılması ile ülke ekonomilerinin dengede tutulabilmesi için kullanılan yapısal bir araç olarak işlev görmektedir. 2004 yılından önce sadece "Portekiz", "İspanya", "İrlanda" ve "Yunanistan" uyum fonundan yararlanabilmiştir. 2007-2013 döneminde ise AB genişlemesi nedeniyle "Bulgaristan", "Çek Cumhuriyeti", "Estonya", "Yunanistan", "Güney Kıbrıs", "Litvanya", "Letonya", "Macaristan", "İspanya", "Malta", "Polonya", "Portekiz", "Romanya", "Slovenya" ve "Slovakya" olmak üzere toplam 15 üye ülke uyum fonundan faydalanmıştır.

Avrupa Birliği'nde üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması, topluluğun önemli bir politikasıdır. Nitekim ekonomik ve sosyal gelişmenin teşviki, ülkeler ve bölgeler arasındaki yaşam standardı farklarının ortadan kaldırılması AB'nin başlıca hedefleri yer almaktadır. Uyum fonu ise bu politika ve hedefler için büyük önem arz etmektedir. Daha önce, 1987 yılındaki Avrupa Tek Senedi aracılığıyla da Topluluk politikaları arasında ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması hedef olarak ortaya konmuştur. Bu hedef 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile daha da ileriye taşınmıştır. Zira Maastricht Anlaşması ile ekonomik ve sosyal uyum ile ekonomik birlik ve parasal birlik arasında bir ilişki ortaya konmuştur. Bu ilişki doğrultusunda belirlenen amacın gerçekleştirilmesi için

⁴³ Elçi, a.g.e., s.31.

antlaşmada bazı ölçütler yer almış ve bir takvim oluşturulmuştur. Topluluğa üye ülkelerin ulusal ekonomileri ve uyguladıkları ekonomik politikaları arasında yüksek seviyede iş birliği oluşturmanın yöntemi ortak para birimi oluşturmaktır. Topluluk bölgesinde yatırımların artması ve uyum politikaları sayesinde de Topluluğun ekonomik anlamda az gelişmiş ülkelerinin, topluluktaki gelişmiş ülkeleri izlemelerini ve onlara uyum sağlamalarını kolaylaştırmaktadır. Bu uygulamalar, topluluktaki az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere, gelişmiş ülkeler ile aralarındaki açıkları kapatmak yönünde teşvik sağlamak ve ülkeleri yeni yatırımlara yönelterek, gelişmeleri konusunda onlara rehberlik ve destek sağlamaktadır. Bu uygulamaların hedeflerine ulaşması ise; altyapıların geliştirilmesini ve büyük çaplı yatırımlar yapılmasını gerektirmektedir.

Bunların yanı sıra ekonomik birlik ve para birliği gibi hedeflere ulaşılabilmesi için üye ülkelerin bütçe açıklarını azaltması ve kamu harcamalarını kontrol altında tutması gerekmektedir. Aynı zamanda büyük yatırımları gerçekleştirmek durumunda da olan topluluğun az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerinin bu çelişkili durumla başa çıkmaları için birliğin mali desteğine ihtiyaç duymaktadır. Avrupa Birliği, Topluluğun az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerinin kalkınma hızını artırmayı ve ülkeler arasındaki farkı azaltmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda Maastricht Antlaşması ile Uyum Fonu adı altında bir fonun kurulmasına karar verilmiştir. Uyum Fonunun kurulmasına ilişkin çalışmalar, Maastricht Antlaşması'ndan sonra başlamış ve "30 Mart 1993 tarihi EEC 792/93 sayılı Konsey Tüzüğü" ile ilk adım atılmıştır.⁴⁴

1.2.2. Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu – AKUF

Avrupa Küreselleşme Fonu'nun, AB dayanışmasının bir göstergesi olmasından dolayı benzersiz olduğu söylenebilir. Bu fon, doğrudan yardım sağlaması ve işçilerin ihtiyaçlarına hitap etmesi açısından da önem arz etmektedir. Fonun doğrudanlık özelliği, hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırırken, destek vermeyi amaçladığı kişilerin hepsine fayda sağlayabilecek esnekliktedir. İstihdamda olmayan gençlere ve bazı bölgelerdeki eğitim süreçlerine katkı sağlayan fon, ulusal değer yaratmada da etkin bir biçimde kullanılabilmektedir.

⁴⁴ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998, s.83.

Avrupa Birliği'ne üye devletler arasındaki gelişmişlik farklarının ve ekonomik krizlerin yarattığı problemler dikkate alındığında, fonun tüm sorunlara çözüm getirebileceğini söylemek mümkün değildir. Fakat çalışanların ya da işsizlerin eğitilmesinde ve istihdam edilmesindeki rolü yüksektir. Bu da işçilerin kalifiye hale gelmesi ve istihdamın artırılmasına olumlu etki edebilmektedir. Avrupa Birliği'nin sosyal politikaları açısından oldukça işlevsel olan AKUF, AB fonlarındaki önemli parçalardan biridir. Bu parça, geliştirilmeye açık olsa da güncel haliyle de topluluğa önemli katkılar sağlamaktadır.⁴⁵

Avrupa Birliği'nde sosyal politikaların güçlendirilmesi amacıyla insana yatırım yapmak, Juncker Komisyonunun en öncelikli konularından birisi olmuştur. Gelecek uzun vadeli Avrupa Birliği bütçesi, bu önceliği net bir şekilde yansıtmaktadır. Nitekim Juncker Komisyonu, insanı merkeze alan yatırımları destekleyen mevcut fonların daha fazla desteklenmesi ve birleştirilerek öncelikli bir hal kazanmasını istemektedir. Bu doğrultuda komisyon, Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Artı Sosyal Fon (ESF+)'nın güncellenmesini ve böylelikle daha etkili bir Avrupa Küreselleşme Uyum Fonu (EGF) oluşturulmasını önermektedir. Her iki fon da sosyal politikalar ve sosyal desteklerle insana yatırım yapmak ve çalışanları, piyasanın akışkanlığı ile baş edebilmeleri adına etkili ve doğru becerilerle donanmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. 2021-2027 dönemi için Avrupa Artı Sosyal Fonu'na yaklaşık 101.2 milyar Euro, Küreselleşme Uyum Fonu'na ise 1.6 milyar Euro bütçe ayrılmıştır. Bunun yanı sıra, Adalet, Haklar ve Değerler Fonu'nun da dönem içerisinde 947 milyon Euro'luk bir bütçeye ulaşması beklenmektedir. Böylelikle hukukun üstünlüğüne dayalı olarak, insanların haklarından yararlanmalarını sağlayacak olan Avrupa Adalet Bölgesi'nin gelişmesine destek verilmesi amaçlanmaktadır. Bunların yanında komisyon, 2021-2027 dönemi için Erasmus bütçesinin iki kat artırılmasını ve 30 milyar Euro'ya çıkarılmasını önermiştir. Yaratıcı Avrupa fonu bütçesinin ise 1.85 milyar Euro'ya çıkarılması teklif edilmiştir. Erasmus programının önemi, birçok genç Avrupalının yurt dışında eğitim almasına imkân vermesinden ve bu sayede Avrupa deneyimleri yaşaması sağlamasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda önemli bir

⁴⁵ Investing in People: EU Funding for Employment and Social Inclusion, **Social Europe Guide**, C.7, s.87.

sosyal politika olarak görülebilecek olan Erasmus programı, gençlerin iş bulma şanslarını da arttırmaktadır. Erasmus programının fon desteğinin iki katına çıkarılması ile 2025 yılına kadar Avrupa Eğitim Alanı'nın oluşturulması, gençlerin donanımlı hale getirilmesi, gençlere yönelik eğitim ve kültür politikalarının geliştirilmesi ve Avrupa Kimliğinin tanıtılması gibi hedeflerin gerçekleşmesi yolunda önemli bir adım atılmıştır.

Erasmus programına ayrılan fonun artırılması, programın, farklı kesimlerden insanlara da ulaşması ve böylelikle daha kapsayıcı hale gelmesini de sağlayacaktır. Programdan faydalananlar arasında birçok seviyeden öğrenciler, stajyerler, öğretmenler, eğitimciler, gençlik çalışanları, spor koçları, mesleki eğitim ve yetişkin eğitimlerine katılan kişiler bulunmaktadır. Yaratıcı Avrupa'nın başlıca amacı ise Avrupa kültürü ve dil çeşitliliğinin desteklenmesi, güçlendirilmesi ve korunmasıdır. Bunun yanında Avrupa'nın yaratıcılık barından kültürel sektörlerinin rekabet düzeyini artırmayı amaçlayan Yaratıcı Avrupa, aktif yurttaşlık, ortak değerler, refah, inovasyon, ekonomik büyüme ve istihdam konularındaki sosyal ve ekonomik engellerin yok edilmesinde rol oynamaktadır. Erasmus ve Yaratıcı Avrupa'ya ilişkin basın açıklamalarına ve bilgi notlarına çevrim içi olarak ulaşılması mümkündür.⁴⁶

1.2.3. Avrupa Yatırım Bankası – AYB ve Avrupa Yatırım

Fonu – AYP

Avrupa Birliği'nin finans kurumu niteliğinde olan Avrupa Yatırım Bankası, tüzel kişiliği sahiptir ve bankanın üyeleri Avrupa Birliği devletleridir. Avrupa Birliği'nin çıkarları adına iç pazarın gelişiminin düzgün ve dengeli olmasını sağlamak Avrupa Yatırım Bankası'nın görevidir. AYB, bunu sağlayabilmek için kendi kaynaklarından ve sermaye piyasalarından faydalananarak, kâr amacı gütmeksizin kredi vermektedir. Böylelikle bazı projelerin finanse edilmesini sağlayan bankanın destek olduğu proje konularından bazıları; az gelişmiş bölgelerin ıslahı, girişimciliğin modernleştirilmesi ve yapılandırılması, iç pazarın güçlendirilmesi, pazarın işleyişinden doğan ve üye devletlerce finanse edilemeyen istihdamın yaratılması vb. projelerdir. Bu projeler, birçok üye devletin ortak çıkarını oluşturan ve geniş

⁴⁶ Avrupa Komisyonu, **AB Bütçesi**, <https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/ab-butcesi-yeni-bir-sosyal-fon-erasmus-yaratici-avrupa-kuresellesme-uyum-fonu-ve-adalet>, 28 Temmuz 2020.

kapsamları nedeniyle tekil üye devletlerce finanse edilmesi mümkün olmayan projelerdir. Banka, görevlerini uygularken Avrupa Birliği'nin yapısal fonlarından ve finansman araçlarından faydalanmaktadır. Böylelikle de yatırım programlarının finanse edilmesini daha kolay hale getirmektedir. Avrupa Birliği'nin dengeli gelişimine ön ayak olmanın, Avrupa Yatırım Bankası'nın öncelikli hedefi olduğu söylenebilir. Buna ek olarak, başta Trans-Avrupa ulaşım ağı olmak üzere bölgedeki telekomünikasyon ağlarının iyileştirilmesi, çevrenin korunması, enerji kaynaklarının sürdürülebilirliği ve bölge sanayisi ile bölge KOBİ'lerinin uluslararası seviyede rekabet gücünün yükseltilmesi için kredi sağlanması, Avrupa Yatırım Bankası'nın görevlerindendir. Öte yandan, bankanın bir diğer görevi de Birliğe üye olmayan devletlerdeki projeleri finanse ederek onlarla işbirliği kurmaktır.⁴⁷

1.2.4. Avrupa Para Fonu

“Avrupa Para Fonu” (EMF) ve “Avrupa Parasal İşbirliği Teşkilatı”, Avrupa para sisteminin uygulanması için gerekli görülen bir kuruluştur. 1973 Nisan ayında kurulan EMF, Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) faaliyetlerini Avrupa özelinde gerçekleştirmektedir. Kuruluşun ismi, yabancı kaynaklarda kısa adıyla EMCOF (European Monetary Cooperation Fund) veya FECOM biçiminde de geçmektedir. EMF, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin arasındaki para politikaları koordinasyonunu sağlamakla görevlidir. Ayrıca, oluşabilecek olan ekonomik gerekliliklere uygun bir biçimde Avrupa para birimi olan ECU'yu ihraç edip dağıtmak yükümlülüğü de bulunmaktadır. Borçlarını ödeme güçlüğü çeken AB üyesi ülkelere kredi sağlaması da gerekli olan Avrupa Para Fonu, üye ülke paralarında ECU yaratma görevini de üstlenmiştir.

Avrupa Para Fonu'nun kısa dönemde tamamen gerçekleştiremeyeceği düşünüldüğünden dolayı, bahsedilen faaliyetleri yerine getirme görevi Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (FECOM)'na devredilmiştir. Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (FECOM) ise 3 Nisan 1973 tarihinde kurulmuştur. Bu fon, üye ülkelerin merkez bankaları arasındaki ilişkileri ve pazara yapılan her türlü müdahale ve borç tasfiyelerinin çok yönlü olmasını sağlamaktadır. Bunu sağlamak için ise ECU kullanımını artırmış, kısa dönemli destekleri denetleme görevini üstlenmiştir. Fonun artırdığı ECU kullanımı,

⁴⁷ Avrupa Yatırım Bankası, <https://www.ab.gov.tr/45638.html>, 21 Temmuz 2020.

Topluluk üyesi ülkelerin döviz piyasalarına müdahaleleri sonucu ortaya çıkan alacak tasfiyeleri veya bilanço açıklarının finansmanında kullanılmaktadır. IMFye benzer bir otoritesi olması ve IMF ile benzer etkinlikleri gerçekleştirmesi amacıyla kurulması planlanan EMF'nin kuruluşunun 13 Mart 1979 tarihinden sonra iki yıl içinde gerçekleştirilmesi planlansa da bugün EMF yerine faaliyet gösteren kurum hala FECOM'dur.⁴⁸

1.2.5. Üçüncü Ülkelere Yönelik Fonlar

Avrupa Topluluğu, 1960'lı yıllardan itibaren üçüncü ülkelerle veya ülke grupları ile ortaklık anlaşmaları imzalamıştır. Bu anlaşmalar, kalkın(dır)ma, tam üyelik aşamaları ya da serbest ticaret gibi konuları içerebilmektedir. Anlaşma yapılan ülkenin Avrupa Birliği'ne tam üyeliği amaçlanıyorsa, mali yardımlar bu anlaşmalarda oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Fakat bu mali yardımların devamlılığı, aday ülkede gerçekleşmesi beklenen siyasi ve ekonomik gelişmelere bağlı durumdadır. Bu bağlamda üçüncü ülkelere yönelik mali yardımların, üçüncü ülkelerle AB ilişkilerini geliştirmek ve üçüncü ülkeye fayda sağlamanın yanı sıra, etkin bir yaptırım mekanizması işlevi yüklenmektedir.⁴⁹ AB dış yardımları yardım alan ülkelere hizmet, tedarik ve iş sağlamak için yapılan anlaşmalar çerçevesinde ve hibeler çerçevesinde “çoğu zaman kâr amacı gütmeyen örgütlerin oluşturduğu projeler için” sağlanmaktadır.

Üçüncü ülkelere yönelik fonların işleyişi, özel bütçe başlıkları oluşturularak yapılmaktadır. Aday ülkeler için Phare, Ispa ve Sapard gibi bütçeler bulunmaktadır. Bağımsızlığını yeni elde eden ülkeler ve Moğolistan için ayrı bütçeler oluşturulmuştur. Bunların yanında, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Kuzey Makedonya, Sırbistan, Karadağ için CARDS, Asya ve Latin Amerika ülkeleri için ALA bütçesi, Akdenizli ortaklar için MEDA, Afrika, Karaippler ve Pasifik ülkeleri için EDF ve de Güney Afrika için oluşturmuş özel fon bütçeleri de bulunmaktadır. Mali yardımlara ek olarak verilebilen hibeler, kâr amacı gütmeyen örgütler tarafından AB'ye sunulan projelere verilmektedir. Hibenin amacı, proje başvuru çağrılarında belirlenen ölçütleri

⁴⁸Ekodialog Avrupa Para Fonu, http://www.ekodialog.com/ekonomi/kurumlari/avrupa_para_fonu.html, 02.Ocak.2020.

⁴⁹ Sevgi Çilingir, “Doğu Genişlemesi Işığında AB Yapısal Fonları ve Mali Yardımlarının Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, C.XIV, S.1, 2013 ss.48-49.

karşıl原因 projelere destek vermektir. Bu kriterler, AB'nin fonlama önceliklerini, projenin uygulama ölçütlerini ve diğer şartları içermektedir. AB'nin web adresindeki arama hizmeti sayesinde, açık çağrılar ve beklenen başvuru çağrıları ile başvuru yapılabilecek çok sayıda uygun alan görüntülenebilmektedir.⁵⁰

1.2.5.1. Avrupa Kalkınma Fonu

Topluluk içerisinde önemli bir yeri olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasına ilişkin düşünce, 1966 yılında M. Bersani Raporu'nda belirtilmiştir. Altı yıl sonra, 1972 yılında gerçekleşen Paris Zirvesi'nde ise, bir yıl içerisinde bölgesel kalkınmayı amacı taşıyan ve bu amacı finanse edecek bir fonun kurulmasına karar verilmiştir. 1975 senesinde, “724/75 sayılı Konsey Tüzüğü (OJ L234, 17.9.1975)” ile kurulan ABKF (ERDF),⁵¹ ilk kurulduğunda Topluluk bütçesinin sadece %5'ini kapsamıştır.⁵²

Fon, kurulduktan dokuz yıl sonra çift yönlü bir reform sürecine tabi tutulmuştur. Bu reform, “koordinasyon ilkesini” temel almış ve Topluluğun bölgesel politikaları ile ulusal bölgesel politikalar arasındaki koordinasyonun sağlanması amacını taşımıştır. 1986 yılında Birliğin genişleme politikaları neticesinde Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in üyeliğe kabul edilmesiyle birlikte reformlar hız kazanmıştır. Böylece, Birliğin bu yeni üyelerinin sosyo-ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerinin fon tarafından desteklenmesinin yolu açılmıştır.⁵³

Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nu düzenleyen 1783/1999 sayılı ve 12 Temmuz 1999 tarihli tüzüğüne göre (OJ L 213, 13.08.1999) ABKF, hizmetler ve sanayi sektörlerinde yeni iş alanları yaratacak ya da hali hazırda bulunan iş olanaklarını koruyacak yatırımları finanse etmektedir. 2007-2013 döneminde, ABKF'nun görevlerini ve yapacağı yardımların kapsamını ve önceliklerini tanımlayan 1080/2006 sayılı Tüzük, 5.7.2006 tarihli Konsey kararı (OJ L 210, 31.07.2006) ile kabul edilmiştir. Bu tüzük aracılığıyla, kentsel alanlarda var olan sosyal, ekonomik ve çevreye ilişkin sorunların çözülmesi, kırsal alanlarda ekonomik çeşitliliğin fazlalaştırılması ve doğal olarak dezavantajlı bulunan alanlara

⁵⁰ Kaynak Geliştirme ve Fon Yönetimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s.21.

⁵¹ Stephen George, **Politics and Policy in the European Community**, New York, Oxford University Press, Second Edition, 1991, s.199.

⁵² Clive Archer ve Fiona Butler, **a.g.e.**, s.94.

⁵³ Loughlin, **a.g.e.**, s.439.

erişim imkânlarının artırılması ile dış (uzak) bölgelere çeşitli teşviklerin sağlanmasına yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

1.2.5.2.Akdeniz Ülkeleriyle Mali İşbirliği

Avrupa Birliği'nde üye barındırmayan Akdeniz Bölgesi ülkeleri ile AB ilişkileri, genellikle işbirliği anlaşmaları etrafında şekillenmektedir. Bu işbirliği anlaşmalarından biri; AB ve "Cezayir", "Güney Kıbrıs", "Mısır", "Malta", "İsrail", "Ürdün", "Lübnan", "Fas", "Filistin", "Suriye", "Tunus" ve "Türkiye" arasında, iktisadi işbirliği, refah, barış ve güvenliğine yönelik maddeler içeren "Barselona Bildirgesi"dir. 1995 yılında imzalanan bu bildirge ile bir AB-Akdeniz ortaklığı kurulmuştur. Ortaklık, AB'nin Akdeniz bölgesi ile bütünleşme politikasının bir uzantısı olarak yorumlanabilir. 15-16 Mart 2002 tarihlerinde Barselona'da düzenlenen zirve sonucu üzerinde uzlaşılan bildirge, bölgeler arasındaki finans ve enerji piyasalarının serbest hale getirilmesi, istihdamın arttırılması konularında önem taşımaktadır. Zirveye, ilk kez aday ülkelerin de çağırılması, AB'nin derinleşme sürecine ivme kazandırılması amacının bir göstergesi niteliğinde olmuştur.

Barselona Zirvesi'ndeki tartışmalar, genel olarak Akdeniz bölgesinin önemi üzerinde yoğunlaşmıştır. Avrupa Yatırım Bankası'na bağlı olarak bir Avrupa-Akdeniz yatırım mekanizmasının hayata geçirilmesi ve AYB'nin bölgede bir ofis açması noktasında karar alınmıştır. Avrupa ekonomilerinin birleştirilmesi hususunda da önemli kararların alındığı Barselona Zirvesi sonrasında, taraflar arasında "Barselona Komitesi" kurulu oluşturulmuştur. Barselona Komitesi, serbest ticaretin yaygınlaştırılması, çevre, balıkçılık, tarım, eğitim, ulaştırma, enerji ve KOBİ'lerin geliştirilmesi gibi birçok konuda programlar oluşturmuştur. Bu programlardan bazıları şunlardır:

- Medtecno: 1996 yılında başlatılan Medtecno programı, AB ile Akdeniz ülkeleri arasındaki teknolojik işbirliğinin geliştirilmesini amaçlamaktadır.
- Ecos-Overture: AB ve Akdeniz ülkeleri arasında yerel yönetimlerin işbirliği ve bölgesel kalkınmada işbirliği sağlanması amacıyla 1996 yılında hayata geçirilmiştir.

- Medmigration: 1994 yılında başlatılan program dahilinde, tarafların göç hakkında çalışarak göç bölgelerinin şartlarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır..
- Med-Invest: 1992 yılında hayata geçirilen Med-Invest programı ile Akdeniz ülkelerindeki KOBİ'lerin desteklenmesi amaçlanmıştır.
- Med-Campus: Bölge ülkelerinin Yükseköğretim kurumları arasında işbirliği oluşturulması ve geliştirilmesi amacıyla başlatılan bir programdır.
- Med-Urbs: Akdeniz ülkelerinde kentlerin yönetimi ile teknik ve alt yapı eksikliklerinin giderilmesi amaçlanmaktadır.⁵⁴

Avrupa Birliği ve Akdeniz Bölgesi ülkeleri arasındaki ilişkilerde, mali yardımlar ve destekler, ilişkilerin en önemli noktalarından birini oluşturmaktadır. Bu destek ve yardımlar, OECD kapsamında ve dış yardım statüsünde gerçekleşmektedir. AB'nin Akdeniz Bölgesi ülkelerine yaptığı mali yardımlarda, İsrail gelişmişlik seviyesinin yüksekliği nedeniyle yardımlardan en az pay alan ülke konumundadır. Tunus ise bu yardımlardan, diğer Akdeniz ülkelerine oranla yaklaşık üç kat fazla yararlanmıştır. MEDA Programı, Barselona Bildirgesi'nde alınan kararların uygulanmasının mali aracı olarak görülebilir. Bu programın ile birlikte ortaklığın kuruluş amaçlarının da kolaylaştırıldığı düşünülmektedir.⁵⁵ 2010 yılı itibariyle Akdeniz Bölgesi ülkeleri ve Avrupa Birliği arasında kademeli bir serbest ticaret bölgesi kurulması yönündeki adımlar hız kazanmaya başlamıştır.⁵⁶ Bu bağlamda gerçekleştirilmiş projeler olan MEDA I (1996-1999) ve MEDA II'nin (2000-2006), AB'den 376 milyon Euro ve 890 milyon Euro destek alacağı öngörülmüştür.⁵⁷ Fakat bu yüksek miktarlara rağmen, ödemeler bu miktarların altında kalmıştır. Türkiye, AB sürecinde adaylık statüsü almasının ardından 2002 yılı itibariyle MEDA kapsamının dışında bırakılmıştır.

⁵⁴ Dani D. Baran, "Avrupa Birliği Akdeniz Politikalarının Tarihsel Gelişimi", **Euro Politika**, 2017, s.180.

⁵⁵ **A.e.**, s.180

⁵⁶ Akdeniz İçin Birlik Sürecine İlişkin Bilgi Notu, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/avrupa-birligi/euromed/akdeniz-icin-birlik-surecine-iliskin-bilgi-notu>, 14.12.2020.

⁵⁷ TR-AB Mali İşbirliği, <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 12.12.2020.

1.2.5.3. TACIS Programı

1991 yılında kurulan program, Doğu Avrupa ve Orta Asya'nın on iki Bağımsız Devletler Topluluğu ülkesini, "Azerbaycan", "Gürcistan", "Ermenistan", "Türkmenistan", "Özbekistan", "Kırgızistan", "Kazakistan", "Tacikistan", "Ukrayna", "Rusya Federasyonu", "Moldova" ve "Beyaz Rusya'yı kapsamaktadır. Eğitim, enerji, ulaştırma, gıda ve işletme yatırımlarına destek olmak amacını taşımaktadır. Sonraki yıllarda Moğolistan da bu programa dâhil edilse de, ülke, 2004 yılından sonra TACIS programı kapsamında çıkarılarak ALA programı kapsamına alınmıştır. Yakın geçmişte, yapılan yardımlar AKOA bünyesinde yürütülmektedir.⁵⁸ Program kapsamında, 1991-1999 yılları arasında 4,2 milyar ECU, 2000- 2006 döneminde ise 3,1 milyar Euro yardım yapılmıştır.⁵⁹

1.2.5.4. ALA Programı

Avrupa Birliği ve ALA ülkeleri arasındaki finansal ilişkiler, bu program kapsamında ilerlemektedir. Bu program bazındaki işbirlikleri 1976 yılında başlamıştır ve hala devam etmektedir. Avrupa Birliği'nin bu program dâhilindeki çıkarı ise ALA ülkelerindeki stratejik ve ekonomik bağlantıları ile Pazar payını korumak olmuştur. ALA Programı kapsamında, madencilik, tarım ve hizmet sektörlerinin iyileştirilmesi, altyapı yatırımları, bilgi toplumu dâhilindeki teknolojik yatırımlar, eğitim, çevre ve sağlık projeleri yer almaktadır.⁶⁰

Birliğin, 2007-2013 finansal dönemi için ALA Programına ayırdığı kaynak 3,8 milyar Euro civarındadır. Bunun 2,8 milyar Euro'su Latin Amerika ülkelere, geri kalanı Asya ülkelere ayrılmıştır.⁶¹

1.2.5.5. Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı – AKOA

AB, gerçekleştirdiği genişlemelerle yeni ülkeleri bünyesine almaktadır. Bu nedenle de AB dış politikası, Birliğe komşu olan ülkeler ile ilişkilere öncelik kazandıracak şekilde gelişmiştir. Bu politikalar yoluyla, üyelik hedefi bulunmayan

⁵⁸ Ayşenur Onur, "Avrupa Komşuluk Politikası", T.C. Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, 2007, s.7.

⁵⁹ TACIS, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations, 17 Mart 2020.

⁶⁰ Donald J. Savery, "Improved Assistance for Asian and Latin American Developing Countries: Regulation No.443/92", *Boston College International and Comparative Law Review*, C.16, S. 1, Article: 11, 1993, s.191.

⁶¹ ALA, <http://www.eib.org/projects/regions/ala>, 25 Şubat 2020.

komşu devletlerle iktisadi, siyasi ve kültürel işbirliğinin geliştirilmesi ve bu devletlerle AB arasında güçlü bir ilişki tesis ederek gelecekte yaşanabilecek bölünmelerin ve sorunların önüne geçilebilmesi için “Avrupa Komşuluk Politikası” geliştirilmiştir.⁶²

Avrupa Birliği’nin dış politikaları dâhilinde yorumlanabilecek olan komşuluk politikaları, AB’ye aday ülke konumunda olmayan fakat yakın komşuları durumunda olan İsrail, Ürdün, Moldova, Fas, Tunus, Filistin, Ukrayna, Ermenistan, Azerbaycan, Mısır, Gürcistan, Lübnan, Cezayir, Suriye, Libya ve Beyaz Rusya gibi ülkeleri kapsamaktadır. Avrupa Birliği’nin en büyük komşularından biri olan Rusya ise diğer komşu ülkelerden farklı ve daha eşit bir konumda yer alabilmek adına bu politikanın dışında kalmayı tercih etmiştir. AB-Rusya ilişkilerinin “stratejik ortaklık” perspektifinde “Ortak Ekonomik Alan”, “Ortak Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı”, “Ortak Dış Güvenlik Alanı” ve “Ortak Araştırma, Eğitim ve Kültür Alanı” olmak üzere 4 ortak alan üzerinden ikili ilişkilerin yürütüldüğü görülmektedir.⁶³ Avrupa Komisyonu, 2004 yılında AKOA’nın iki temel hedefine dikkat çekmiştir. Bu hedefler; üye ülkeler ve AB arasındaki siyasi işbirliğinin derinleştirilmesi ile ilerlemeye yönelik ekonomik uyum ve AB ve komşuları arasındaki coğrafi yakınlığın yaratabileceği fırsatlar ve tehditlerdir.

Hedeflenen temel amaç, komşu ülkelere tek bir düzenleme çerçevesinde yardım sağlamak ve sınır ötesi işbirliğinin geliştirilerek Birliğin sınırlarında yeni ayrımcı sınır çizgilerinin oluşmasını engellemektir.⁶⁴ AB’nin belirlediği bu dış politikalar kapsamında AKOA’dan yararlanılan özellikler şu şekildedir:

- Ülkeler arasında etkili siyasi diyalog sağlanması ve reformların hayata geçirilmesi,
- Kalkınma ve ekonomik-sosyal işbirliği,
- Ticaret ve pazar yapılanmaları ile bunları düzenleyici reformlar,

⁶² Smith, Karen, **The Outsiders: the European Neighbourhood Policy**, International Affairs 81(4), 2005, s.762.

⁶³ Uğur Burç Yıldız, “Avrupa Birliği- Rusya Karşılıklı Bağımlılığında Kuzey Boyutu Çevre Ortaklığı’nın Rolü”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.XIII, S.2, 2014, s.159.

⁶⁴ Rosa Balfour ve Alessandro Rotta, “Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and Its Tools”, **The International Spectator** 40, S.1, 2005, ss.7-20.

- Başta güvenlik olmak üzere adalet ve özgürlük uygulamaları konularında işbirliği,
- Ulaşım, bilgi toplumu ve teknoloji, çevre, AR-GE ve enerji projeleri,
- Bireyler arası ilişkiler, sivil toplum, eğitim ve kamu sağlığı gibi insani boyutu olan konulardır.⁶⁵

“2000-2006 bütçe döneminde AB tarafından politika kapsamındaki doğu komşu ülkelere ve Rusya’ya yönelik TACIS, güney Akdeniz komşularına yönelik MEDA gibi çeşitli bölgesel programlar ile Demokrasi ve İnsan Hakları Konusunda Avrupa Girişimi gibi tematik programlar uygulanırken, 1 Ocak 2007’den itibaren AB’nin bu yardım araçları, AKOA ile tek bir çatı altında birleştirilmiştir.⁶⁶ Bu bağlamda 2007-2013 bütçe döneminde AB tarafından komşu ülkelere sağlanacak yardım yaklaşık olarak 12 milyar Euro’dur.”⁶⁷

1.2.5.6. Aday Ülkelere Yönelik Fonlar

Aday ülkeler için, AB ile devam ettirilen mali işbirliği ve bu doğrultuda yapılan yardımlar, AB ve aday ülkeler ilişkisinin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.⁶⁸ AB’ye üye olmak isteyen aday ülkelerin, AB değerlerini, politikalarını ve hedeflerini paylaşıyor olmalarını ve üyelik sürecini tamamlamak adına konulan Kopenhag Kriterleri, aday ülkelerin AB standartlarına yaklaşması için gerekli yasal, idari, siyasi ve ekonomik önlemler ile ilgilidir. Avrupa Birliği öncelikli olarak hukukun üstünlüğünün ve demokratik kurumların güçlendirilmesi çalışmalarına destek vermektedir. “Ekonomik reformların gerçekleştirilmesi, insan haklarına saygı ilkesi, sivil toplumun ve bölgesel işbirliğinin güçlenmesinin desteklenmesi ve sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun azaltılması gibi çalışmalar da önem arz eden ve desteklenen çalışmalardır.”⁶⁹ Bu destekler, aday ülkelere, AB’ye katılımları öncesinde hukuksal ve kurumsal altyapıların gerekli standartlara yakınlaştırılması ve uyumlu hale getirilmesini amaçlamaktadır. Birlik tarafından yapılan mali yardımlar kurumsal

⁶⁵ Onur, **a.g.e.**, s.261.

⁶⁶ Ohtamış, **a.g.e.**, s.211.

⁶⁷ Fund Reports, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/enpi_en.htm, 21 Mart 2020.

⁶⁸ Hüseyin Gösterici ve Burhan Ormanoğlu, “Avrupa Birliği IPA Mali Yardım Sistemi/ 2007-2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, C.: II, S. 25, 2007, s.105.

⁶⁹ Uzunpınar, **a.g.e.**, s.19.

odaklı olmaktadır.⁷⁰ Aynı zamanda hibe niteliğinde olan bu yardımlar, katılım öncesi yardım bütçesi anlamını taşımakta ve aday ülkelerin üyelik ölçütlerine uyum göstermelerini desteklemeyi amaçlamaktadır.⁷¹

Avrupa Birliği'ne aday ülkelere yönelik fonlar üç ayrı kaynak aracılığıyla beslenmektedir. 1990 yılından beri uygulanan PHARE, 200 yılından beri uygulanan ISPA ve SAPARD, bu kaynakları oluşturmaktadır. Kaynak programları aracılığıyla aday ülkelerin AB'ye yapısal uyumlarını geliştirmek hedeflenmektedir. Programlar özelinde ise PHARE Programı aracılığıyla aday ülkelerin kurumsal yapılanmasının iyileştirilmesine ve ekonomik ile sosyal uyum arttırılmaya çalışılmaktadır. ISPA Programıyla ise genel olarak geniş ölçekli ulaştırma ve çevre yatırımları desteklenmiştir. Tarım ve kırsal kalkınmayı amaçlayan program ise SAPARD'dır. AB'nin katılım öncesi mali yardımlarının diğer ülkelere yapılan mali yardımlardan farkı bu yardımların MDAÜ'yü tam üyeliğe hazırlama amacı taşıması ve bu ülkelerin sonunda AB'ye üye olmuş olmalarıdır.⁷² Bu fonlardan yararlanan aday ülkeler, AB'ye üye oldukları takdirde alacakları desteklerin fonları değişecektir. Üyelik sonrasında PHARE'nin yerini Yapısal Fonlar, ISPA'nın yerini Uyum Fonu, SAPARD'ın yerini de ATYGF almaktadır.

1.2.5.6.1 PHARE Programı

PHARE olarak adlandırılan program, özellikle Doğu Avrupa bölgesindeki ülkelerin AB'ye katılım hazırlıklarına destek olmak amacıyla gütmektedir. Program isminin açılımı ise "Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Hareketi"dir. Programın kapsamı, AB'nin genişleme politikaları üzerine Bulgaristan, "Çek Cumhuriyeti", "Estonya", "Letonya", "Litvanya", "Romanya", "Slovakya" ve "Slovenya"yı da içine alacak şekilde genişletilmiştir. PHARE programının odaklandığı iki tür öncelik bulunmaktadır: "Kurumsal Yapılanma ve Topluluk Müktesebatı"na uyum ile ilişkili yatırımlar.⁷³

⁷⁰ A.e., s.18-19.

⁷¹ Asuman Altay, **AB Mali İşbirliği Programlarının Kapsamı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, İzmir, İzmir Birleşik Matbaacılık, 2006, s.51.

⁷² Habib Yıldız ve Fatih Yardımcıoğlu, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.VI, S.2, Sivas, 2005, s.85.

⁷³ Füsün Özerdem, "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyum: Edirne Örneği", **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2007, s.59.

1.2.5.6.2 OBNOVA Programı

OBNOVA, 1996 yılında kurulmuştur. AB Konsey Kararı (EC no:1628/96, ek tüzük kararları EC no:851798 ve 2454/99) ile oluşturulan program aracılığıyla Hırvatistan, Bosna-Hersek, Sırbistan, Karadağ ve Kuzey Makedonya gibi ülkeler desteklenmiştir. Bu fonların çoğunluğu savaştan etkilenen bölgelerde projelerin finansmanı için kullanılmıştır.⁷⁴ 2000 yılından itibaren, savaşlardan en çok etkilenen bölgeler olan Bosna Hersek ve Kosova'nın yeniden yapılanmasında bu programın etkisi büyüktür. Nitekim OBNOVA, 2000 yılından sonra Bosna Hersek ve Kosova'nın Yeniden Yapılandırılması şeklinde anılmıştır.

OBNOVA Programının amaçları ise aşağıdaki gibidir:

- “Savaş sırasında zarar görmüş kamu ve özel tesislerin yeniden inşa edilmesi,
- Altyapının yeniden inşa edilmesi,
- Demokrasinin ve Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) güçlendirilmesi,
- Kültürel ve eğitim kurumlarının güçlendirilmesi,
- Sosyal hizmetler, istihdam ve sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi,
- Bölgesel ve Sınır ötesi projelerinin desteklenmesi,
- Özel sektörün desteklenmesi (öncelikle KOBİ'lerin desteklenmesi),
- Ekonominin iyileştirilmesi ve yatırımların teşvik edilmesi, ,
- Trans-Avrupa Ağları'nın (ulaştırma, enerji ve haberleşme) geliştirilmesidir”.⁷⁵1996- 2002 yılları arasındaki bütçesi 4,5 milyar Euro olan OBNOVA Programı, 2001 yılının ardından yetkilerini ve görevlerini CARDS isimli fona devretmiştir.

1.2.5.6.3. CARDS Programı

OBNOVA Programının bayrağını taşıyan CARDS programı, “Hırvatistan”, “Bosna-Hersek”, “Sırbistan”, “Karadağ”, “Kuzey Makedonya”, “Kosova” ve “Arnavutluk” gibi Batı Balkan ülkelerine destek için Avrupa Birliği'nin araçlarından biri olmuştur. 5 Aralık 2000 tarihinde, AB Konsey Kararı (EC no:2666/2000) ile

⁷⁴ Tağa, a.g.e., s.74.

⁷⁵ Obnova, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf>, 15 Şubat 2020.

oluşturulan program ile daha önceden PHARE ve OBNOVA Programları ile finanse edilen projeler CARDS Programı tarafından desteklenmeye başlamıştır.⁷⁶

CARDS programı doğrultusunda bazı öncelikli alanlar belirlenmiştir. Bu alanlar; ülkelerin yeniden yapılandırılması, azınlık haklarının güvenliği, demokratik istikrarın temin edilmesi, kurumsal ve hukuki yapıların iyileştirilmesi, sosyal ve ekonomik kalkınma, sivil toplum ve bağımsız medya, suçlarla mücadele, Pazar ekonomisinin ve serbest piyasanın geliştirilmesi, yoksulluğun azaltılması, eğitim ve çevresel iyileştirme, altyapının geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.⁷⁷ Program kapsamındaki ülkelere, 2000-2006 yılları arasında 4,2 milyar Euro tutarında bir yardım yapılması planlanmıştır. Bu yardımın 3,7 milyar Euro'su 2006 yılı sonu itibariyle ülkelere ödenirken, bu dönemde en fazla ödeme 1,2 milyar Euro ile Sırbistan'a yapılmıştır.⁷⁸ CARDS Programı 2006 yılının sonunda bitirilmiştir. Buna rağmen, kabul edilmiş projelerin tamamlanması adına bölge ülkeleri 2008 yılının sonuna kadar finanse edilmiştir. Program kapsamında, 2008 sonu itibariyle toplam 5,13 milyar Euro yardım yapılmıştır. 1 Ocak 2007'den itibaren CARDS Programı kapatılınca yapılan yardımlar, IPA bünyesinde yürütülmektedir.⁷⁹

1.2.5.6.4. ISPA Programı

AB'ye aday ülkelere yönelik bir başka program olan ISPA programından, "Bulgaristan", "Çek Cumhuriyeti", "Estonya", "Macaristan", "Letonya", "Litvanya", "Polonya", "Romanya", "Slovakya" ve "Slovenya" gibi ülkeler yararlanmıştır. ISPA programı AB'ye aday olan bu ülkelerdeki ulaştırma ve çevreye yönelik altyapı hizmetlerinin AB standartlarına uygun hale getirilebilmesi için maliyeti 5 milyon Euro'nun üzerindeki programlara verilmektedir.⁸⁰

⁷⁶ Nurullah Alp Ekin, "AB Kırsal Kalkınma Politikasının Hayvancılık Sektörüne Etkileri ve Türkiye Hayvancılığına Muhtemel Yansımaları", TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, 2008, s.27.

⁷⁷ Mahmut Güler, Çiğdem Aksu, Gökben Demirbaş, "Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Programları Ve Yerel Ekonomik Kalkınma: Trakya Bölgesi Örneği", **Trakya Üniversitesi İİBF Dergisi**, s.223.

⁷⁸ Karataş, **a.g.e.**, s.69.

⁷⁹ Uzunpınar, **a.g.e.**, s.45.

⁸⁰ Erdoğan Oktay ve Tayfun Çukur, "AB'ne Aday Ülkelerin Tarım Sektörünün Birliğe Uyumunda Uygulanan SAPARD Projesi ve Konunun Türkiye Açısından Genel Bir Değerlendirmesi", Tokat, **Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi**, 16-18 Eylül 2004, s.133.

Program kapsamındaki aday ülkeleri AB üyeliğine hazırlama sürecinde ISPA'nın üç temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar; ülkelerin AB politikaları ile yakınlaşmasını sağlamak, birliğin çevre standartlarına uyum sağlamalarını sağlamak ve aday ülkelerin Trans-Avrupa şebekelerine girişini temin etmektir. ISPA Programı, Üye ülkelerde uygulanan Uyum Fonuna benzer bir şekilde çalışmıştır. Aday ülkelerin “yaparak öğrenme” metodunu geliştirmeleri amaçlanmıştır.⁸¹

Fon; ulaşım altyapısının iyileştirilmesi, kara ve demir yollarının modernize edilmesi, hava limanları, su yolları ve limanların inşası, çevrenin korunması, katı atık ve atık su ıslahı, su altyapıları ve iletişim sistemleri gibi amaçlara yönelik olmuştur.⁸² Fonlamaları hibe şeklinde olmayan ISPA Programı dâhilinde, ulaşım ve çevre yatırımları arasında bir denge kurulması da hedeflenmiştir. Yasal bir zorunluluk dâhilinde olmasa da, ISPA bütçesinin çevre ve ulaşım yatırımlarını eşit şekilde fonlamasına karar verilmiştir. ISPA'da AB direkt olarak karşılıksız para yardımı yapmak yerine, proje kapsamında yapılacak işlere katkıda bulunmuştur.⁸³

1.2.5.6.5. SAPARD Programı

Avrupa Birliği'nde kırsal kalkınmayı hedefleyen politikaların temelinde kırsal ekonomilerin çeşitlendirilmesi, kültürel mirasların korunması, esnek kırsal kalkınma ve tarımın çok işlevliliği yer almaktadır. Dolayısıyla kırsal kalkınmayı hedefleyen destekler, bu ölçütlere göre verilmektedir. Bahsedilen ölçütler aracılığıyla, Avrupa Birliği'nde kırsal alanların rekabet gücünün artırılması, tarım ve ormancılık sektörünün iyileştirilmesi hedeflenmektedir. Konulan hedeflerin arkasında dünyadaki ticaretin gitgide daha fazla küresel hale gelmesi ve bu yüzden de Avrupa Birliği'nin tümüne yönelik bir kırsal kalkınmanın zorunlu hale gelmesi yatmaktadır. Kırsal kalkınma destekleri kapsamında; çiftçiler, erken emeklilik, eğitim gibi insan kaynakları ile doğrudan ilgili önlemlerin yanı sıra, az gelişmiş ve çevresel kısıtı olan alanlar, orman alanları, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, tarımsal çevre konuları yer almaktadır.⁸⁴

⁸¹ Gençkol, **a.g.e.**, s.144.

⁸² Serdar Süngü, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S.54, 2004, s.94.

⁸³ Karataş, **a.g.e.**, s.58.

⁸⁴ Fatih F. Yıldız, “AB Katılım Öncesi Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) Kapsamında Türk Tarımındaki Dönüşüm Süreci”, **Türktarım Dergisi**, Sayı:167, 2006, s.5.

1.3.Topluluk Girişimleri

Topluluk Girişimleri, yapısal fonlar tarafından finanse edilmektedir. Genellikle AB'ye aday ülkelerin yararlandığı bu girişimler, kırsal ve bölgesel kalkınma sorunlarının giderilmesi, aday ülkelerin Birlik üyesi ülkelerin tecrübelerinden yararlanabilmesi ve Birlik koşullarına daha kolay uyum sağlamalarını amaçlamaktadır. Topluluk Girişimleri diğer programların faaliyetlerini tamamlayıcı bir işlev üstlenmeye devam etmiştir.⁸⁵ Bölgesel sorunların çözümü için Komisyonun inisiyatifi ve katkısı ile kabul edilen Topluluk Girişimleri altyapı yatırımlarının yanında özellikle KOBİ'lerin kurulup büyümesinde gerekli ortamın yaratılarak iç kalkınma potansiyelini harekete geçirmeyi amaçlamıştır.⁸⁶ INTERREG III ve EQUAL başlıklı iki topluluk girişimi uygulanmış olup, toplamda kullanılan destek tutarı 730,91 milyon Euroya ulaşmıştır.⁸⁷

1.3.1. IPA I (2007-2013), IPA II (2014-2020) ve IPA III (2021-2027)

Avrupa Birliği'nin IPA I, IPA II ve IPA III isimlerindeki ekonomik yardım mekanizmaları 2007-2013, 2014-2020 ve 2021-2027 yılları arasını kapsayan dönemler için tanımlanmıştır ve bu yeni düzenleme ile AB, aday ülkeleri tam üyeliğe hazırlamayı hedeflemiştir.⁸⁸ Birliğin faaliyetlerinde uyum ve tutarlılığı sağlamak, mevcut kaynaklarla daha iyi sonuç elde etmek ve katılım öncesi yardımlardaki çok başlılığı ortadan kaldırmak amaçlanmıştır. IPA, 2006/1085 sayılı Konsey Tüzüğü ile hukuki çerçevesi içerisinde ortaya konulmuştur. Ayrıca PHARE, SAPARD, CARDS ve Türkiye için söz konusu olan katılım öncesi programları yerine, bunları tek bir çatı altında toplayan yeni bir program olarak öngörülmüştür.⁸⁹ IPA'nın kurallarını ve uygulama prosedürlerini belirleyen yasal maddeler şöyledir:

- “25 Haziran 2002 tarih ve 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü (Mali Tüzük),

⁸⁵ Zelal Özmen, **The Process of Reform of The Structural Funds In European Union**, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2004. s.99.

⁸⁶ Barış Atak, “Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar: Türkiye İle Üye Ülkelerin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2009. s.116.

⁸⁷ EU Equal, http://ec.europa.eu/employment_social/equal/, 06.02.2020.

⁸⁸ Akın, **a.g.e.**, s.49.

⁸⁹ Akın, **a.g.e.**, s.50.

- 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü (IPA Tüzüğü),
- 12 Haziran 2007 tarih ve 718/2007 sayılı Komisyon Tüzüğü (Uygulama Tüzüğü),
- Çerçeve Anlaşması,
- Sektörel Anlaşma,
- Finansman Anlaşmaları”⁹⁰.

Birlik, IPA sayesinde AB’ye adaylık sürecinde olan devletlerin üye olmadan önce gelişmelerine destek vermeyi, bu ülkelerin AB’nin bölgesel kalkınma politikalarında ve ekonomik ve sosyal uyum hedefine uygun hale getirilmesi ve böylelikle AB içerisindeki sosyo-ekonomik farklılıklara dayalı bölgesel eşitsizliklerini azaltılmasını amaçladığı söylenebilir.⁹¹ IPA’nın, AB malî yardım politikalarına ilişkin programlama ve dağıtım sürecinde etkinliğini artırarak aday ülkelerin AB standartlarına, politikalarına ve müktesebatına uyum çabalarına destek olduğu ifade edilebilir.⁹² Özellikle Birliğin yapısal ve uyum fonlarının programlamasına, OTP ile uyum politikası uygulamalarına ve yönetimine hazır hale getirilmesi de IPA’nın aday ülkelere özgü hedeflerindendir.⁹³ 1 Ocak 2007 tarihinden beri yürürlükte olan IPA’nın bütçesi 11,468 milyar Euro civarındadır. IPA kapsamında, Türkiye, Kuzey Makedonya, Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan, Karadağ ve Kosova gibi ülkelere destek sağlanmaktadır. Böylece yardımdan yararlanacak bölgeler aday ve potansiyel aday ülkeler olmak üzere iki kategoriye ayrıldığı görülmektedir.⁹⁴ Bu kategori içerisindeki aday ülkeler Türkiye, Arnavutluk, Sırbistan, Karadağ ve Kuzey Makedonya’dır. Potansiyel aday ülkeler ise Bosna Hersek ve Kosova’dır. Bu doğrultuda ele alınan yardımlar konusunda aşağıdaki öncelikler belirlenmiştir.

⁹⁰ Esra DAĞLIOĞLU, “İpard Programı Kapsamında Türkiye’ye Verilecek Desteklere İlişkin Ödeme Süreci Ve Bu Sürecin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2008, s.14.

⁹¹ Selenge Banu Akşahin, “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası, Yapısal Araçların Koordinasyonu Ve Türkiye’nin Uyumu”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Ankara, 2008, s.49.

⁹² Uzunpınar, **a.g.e.**, ss. 25-26.

⁹³ Avrupa Birliği Tarım Destekleri, www.kosgeb.gov.tr, 15.08.2019.

⁹⁴ Betül Ulucan, “IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu”, AB Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2007, ss.15-16.

- Türkiye: Demokrasi ve hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlık hakları ve kırsal kalkınma,
- Kuzey Makedonya: Kamu yönetimi reformu, yerel altyapının geliştirilmesi, kırsal kalkınma,
- Potansiyel Aday Ülkeler: Hukukun üstünlüğü, ekonomik ve sosyal kalkınma, idari ve ekonomik reform.

Ayrıca Kosova'ya, bölgede modern, istikrarlı, demokratik, çok kültürlü bir toplum temeline dayanan ve hukuk devleti anlayışının yerleştiği bir ülke olabilmesi amacıyla yardım yapılması öngörülmektedir.⁹⁵ IPA projeleri, ek olarak aday ve potansiyel aday ülkelere daha genel alanlarla ilişkili de destek vermeyi amaçlamaktadır. Bu alanlar:

- “Sivil toplumu ve demokratik kuruluşları güçlendirme,
- Azınlık haklarına saygı,
- Hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması,
- İnsan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması ve ilerletilmesi,
- Sosyal içerme (sosyal dışlanmayla mücadele),
- Cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi ve ayrımcılığın önlenmesi,
- Kamu yönetimi reformu,
- Adem-i merkeziyetçi bir idare sisteminin kurulması,
- Ekonomik reformların yürütülmesi,
- Yoksulluğun azaltılması,
- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlama,
- Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği,
- Uzlaşmacı ve güven inşa edici önlemler ve yapılanma,
- Müktesebata uyum ve uygulama,
- OTP ve uyum politikalarının idaresi ve uygulamasına hazırlık olarak politika geliştirmedir”.⁹⁶

⁹⁵ Bruno Sergi ve Qerim Qerimi, **The Political Economy of Southeast Europa**, Continuum, 2008, s.195.

⁹⁶ Ulucan, **a.g.e.**, s.2.

Bu çerçevede, IPA desteklerinden faydalanan ülkeler ekonomik yönetim ihtiyaçları ile özellikle kendi siyasi, ekonomik ve yönetsel durumlarına uygun bir şekilde benzer yapıdaki tedbirlerden faydalanabileceklerdir.⁹⁷ IPA projeleri kapsamında değerlendirilen ekonomik yardımlar beş ana başlık altında toplanmaktadır.

IPA bileşenleri olarak da adlandırılan bu başlıklar şunlardır:

➤ **Geçiş Dönemi Yardımı ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni (I. Bileşen):**

Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni, IPA uygulamasının en önemli bileşenlerinden biridir. Bu bileşenden aday ülkelerin kamu kurum/kuruluşları faydalanabilmektedir. Bileşen kapsamında, mali kontrol, yolsuzluğa karşı mücadele, müktesebat uyumu, kamu reformları, adalet ve içişleri reformu, sivil toplum ve temel haklar, çevre politikaları, sağlık ve eğitime yönelik reformlar finanse edilmektedir. Bu bileşenin, AB-Türkiye sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi şeklinde önemli bir ayağını daha bulunmaktadır. Bu doğrultuda 2006 yılında oluşturulan ve AB Bakanlığı tarafından yürütülen Sivil Toplum Diyalogu projeleri yoluyla yüzlerce sivil toplum kuruluşu programa dâhil olmuş bulunmaktadır.

Bunlara ek olarak, 2006 yılından beri, Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma altındaki fonlar ile ülkemizin Birlik Program ve Ajanslarına katılımı desteklemektedir. Ajanslar ülkeler arası işbirliği ve iletişimin geliştirilerek ortaklık bilinci, yenilikçilik ve girişimcilik anlayışının yerleşmesinin sağlanmasını hedefleyen bu fon ile vatandaşların, işletmelerin, sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurumlarının bu programlara katılımı olanaklı hale gelmektedir.

Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeni altında, AB mevzuatına uyum sağlanması, mali kontrol sistemlerinin hayata geçirilmesi, AB programlarına ve ajanslarına katılım, kamu reformları, adalet sistemine ve içişlerine yönelik reformlar, sağlık sistemi ve eğitim sistemi reformları, sivil toplum ve insan hakları, çevre politikaları, ticari amaçlı altyapıları destekleme, nükleer güvenlik,

⁹⁷Ibrahim Çeliktaş, “2007–2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayı:63, Ekim-Aralık 2006, s.46.

iletişim ağlarının modernizasyonu gibi konular bulunmaktadır. Bu bileşen kapsamındaki mali yardımlar, aday ve potansiyel aday ölkelerin Topluluk program ve ajanslarına katılımı desteklemek amacıyla kullanılmaktadır.⁹⁸

➤ **Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni (II. Bileşen):**

Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni, potansiyel aday ya da aday ölkelerin birbirileri ile veya üye devletlerle olan işbirliğini derinleştirmeyi amaç edinmiştir. “Bileşen, ilgili tüm ölkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek, istikrar, güvenlik ve refahı büyütmek ve bu ölkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamak amacını gütmektedir.”⁹⁹ “Sınır alanlarında sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesine; çevre, doğal ve kültürel miras, kamu sağlığı, organize suçun engellenmesi ve organize suçla mücadele gibi ortak sorunları ele almada birlikte çalışmaya; verimli ve güvenli sınırların sağlanması önem vermektedir.”¹⁰⁰ Türkiye, Sınır Ötesi İşbirliği Bileşeni’nde, Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) ve Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programlarına dahil olmuştur. Türkiye’deki AB Bakanlığı, Sınır Ötesi İşbirliği Programlarının ulusal otoritesi görevi görmektedir. Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı, Türkiye’deki Edirne ve Kırklareli illeri ile Bulgaristan’daki Burgaz, Yambol ve Hasköy şehirlerini kapsamaktadır. Bu program kapsamında, bölgesel etkileri olan, ufak çaplı, kültürel ve sosyal projeler destek almaktadır. Projeler ise genellikle, bahsedilen illerdeki yerel ya da bölgesel otoriteler, iş ve ticaret organizasyonları, turizm kurulları, sivil toplum kuruluşları ya da eğitim kurumları aracılığıyla gerçekteşmektedir. Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programı ise çok daha etkili bir işbirliğini hedeflemektedir. Programda, Türkiye’ye ek olarak Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Ukrayna, ve Yunanistan gibi ölkeler yer almaktadır. Program dahilinde İstanbul şehri de dahil olmak üzere Karadeniz kıyısında ve civarında bulunan 25 ile dair projeler finance edilmektedir. Bu projelerin, programa katılan diğer ölkelerle işbirliği içinde yürütölmesi ve sınır ötesi etki doğurması ise önem arz etmektedir. Programın öncelikli amaçları arasında ise sosyal ve ekonomik

⁹⁸ Karataş, **a.g.e.**, s.99.

⁹⁹ Ulucan, **a.g.e.**, s.16.

¹⁰⁰ Elçi, **a.g.e.**, 2007, s.83.

kalkınma için sınır ötesi ortaklıkların kurulması ve desteklenmesi, çevrenin korunması için kaynakların ve tecrübelerin paylaşılarak farkındalık artırılması ve kültür ile eğitim alanındaki girişimler yer almaktadır.

➤ **Bölgesel Kalkınma Bileşeni (III. Bileşen):**

Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik gibi başlıklardan oluşan Bölgesel Kalkınma Bileşeni'nden ülkemiz de yararlanmaktadır. Ülkemizdeki, Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları, bu alandaki projelerin yürütülmesinden sorumlu durumdadır. İçerisinde büyük yatırımlar barındıran Bölgesel Kalkınma Bileşeni, aday ülkeler için üyelik sonrasındaki yapısal fonlara bir hazırlık özelliği taşımaktadır. Bölgesel Kalkınma Bileşeni adı altında, yıllara yayılmış olan operasyonel programlar yer almaktadır. Stratejik belgeler ve projeler için yol haritası özelliği taşıyan bu programlar arasından 2007-2009 Ulaştırma, Çevre ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Programı, 2010-2013 yıllarını da kapsayacak şekilde yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur.

“Ulaştırma Operasyonel Programı ile etkin ve dengeli bir ulaşım sistemi oluşturulması, inşa edilecek Trans-Avrupa Şebekeleri (TEN-T) üzerinde emniyet ve karşılıklı işletilebilirliği sağlamak için ülkemizin ulaşım altyapısının iyileştirilmesi hedeflenmiştir.¹⁰¹ Çevre Operasyonel Programı aracılığıyla ise, çevrenin korunması, halkın çevre anlamında yaşam standardının iyileştirilmesi, atık su arıtma, kaliteli içme suyu sağlanması ve entegre katı atık tesislerinin kurulması amaçlanmaktadır.”¹⁰²

Ülkemizin ve diğer aday ülkelerin rekabet gücünün artırılması ile bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Sadece aday ülkelerin yararlanabildiği bu program, ABKF ve Uyum Fonu hazırlıklarına yönelik olarak, ülkelerin etkili politikalar geliştirmelerine destek olmaktadır. Altyapıların geliştirilmesi (ulaşım, çevre ve enerji), eğitim ve sağlık sisteminin güçlendirilmesi ve bilişim teknolojileri dâhil KOBİ'lere destek, sürdürülebilir istihdam bu bileşenin öncelik alanlarıdır.¹⁰³

¹⁰¹ Trans-Avrupa Ağları, <https://www.ab.gov.tr/86.html>, 11 Kasım 2019.

¹⁰² TR-AB Mali işbirliği, <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 14 Kasım 2019.

¹⁰³ Karataş, a.g.e., s.101.

➤ **İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşeni (IV. Bileşen):**

İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşeni'nden diğer aday ülkeler gibi ülkemiz de yararlanmaktadır. Bu bileşen dahilinde, birlik uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Avrupa İstihdam Stratejisi doğrultusunda Avrupa Sosyal Fonu'na uyum hazırlıkları konusu da bileşenin kapsama alanında yer almaktadır. Bileşen dahilinde, koordinasyonu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sağlanan “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı” oluşturulmuştur. Bunun hedefi, kişi başı milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelerde, istihdam kapasitesinin artırılması ve sosyal sermayenin güçlendirilmesidir. Bu çerçevede İstihdam, Eğitim ve Sosyal İçerme öncelik alanları olarak belirlenmiştir.¹⁰⁴ İstihdam önceliğinde, gençlerin ve kadınların istihdama katılımlarının artırılması ve bunda süreklilik sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için ise genel ve mesleki eğitim aracılığıyla bir kamu bilinci oluşturulması önceliklendirilmiştir. Ek olarak, etkin işgücü politikaları geliştirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması, kayıtlı istihdamın teşviki ve kamu tarafından sunulan istihdam hizmetlerinin geliştirilmesi de hedefler dahilindedir. Eğitime verilen öncelik kapsamında ise, toplumdaki eğitim düzeyinin yükseltilmesi, iş piyasası ile eğitim arasındaki bağın sıkılaştırılması ile kız çocukların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Hayat Boyu Öğrenme stratejisi ile de, eğitim olanaklarının yaygınlaştırılarak, işçilerin, işverenlerin ve işletmelerin değişen şartlara uyumlarını kolaylaştırılması hedeflenmektedir. Sosyal içermeye sağlanan öncelik çerçevesinde ise toplumdaki dezavantajlı kişi ya da grupların işgücü piyasasına ulaşmasını kolaylaştırmak ve sosyal korumaya erişimi artırmak amaçlanmıştır. IPA-İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşeni, operasyonlar ve hibe programları olmak üzere iki farklı biçimde uygulanmaktadır:

- “Operasyonlar (Şemsiye Projeler): Faaliyetlerin ulusal düzeyde yürütülmesini ifade etmektedir. Hedeflenen amaçların merkezinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları (Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu vb.) aracılığıyla kurumsallık kapasitesini geliştirmek ve ulusal politikalar

¹⁰⁴ İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, <http://www.ikg.gov.tr/wp-content/uploads/pdf/ESRP%20Bilgi%20Notu.doc>, 12 Aralık 2019.

belirlemek amacıyla yapılan projelerdir.”

- “Hibe Programları: Operasyonların gerçekleşebilmesi için can alıcı önemde olan hibeler, yerel düzeydeki taraflara temin edilmektedir. Bunlar, üniversitelere, sivil toplum kuruluşlarına, valiliklere veya belediyelere, sorunlarını belirleme, sorunlar için ortak çözümler geliştirme fırsatı vermektedir.”

İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşeni sayesinde, aday ülkelerin Birliğe ve ASF’ye uyum hazırlıkları destek bulmaktadır. İstihdamın artırılması, sosyal içermeye, eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdam kalitesinin artırılması ve çalışanların kapasite artırımı gibi alanlardaki projeler öncelik alanlarıdır.¹⁰⁵

➤ **Kırsal Kalkınma Bileşeni (V. Bileşen-IPARD):**

Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında, gıda, balıkçılık, hayvancılık, geleneksel ve alternative tarım alanlarında faaliyet gerçekleştiren işletmelere, bireylere, üretici birliklerine ve kooperatiflere hibe verilmektedir. Ülkemizde, söz konusu hibe programları iki kurum tarafından uygulamaya geçirilmektedir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu’nun (TKDK) yönlendiriciliği ile toplamda 42 ili kapsayacak bir şekilde programın uygulanması amaçlanmıştır. Fonların kullanımı, Şubat 2008 tarihli Kırsal Kalkınma (IPARD) Programında belirlenen öncelikler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kullanılan fonlarla, AB’ye kırsal alanlarda sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere, tarımsal işletmeleri Birlik standartlarına yükseltmek hedeflenmektedir. Kâr amacı güden özel ve tüzel kişilerin de yararlanabildiği Kırsal Kalkınma Bileşeni’nde fonların kullanımına ilişkin tüm yetkiler, AB tarafından TKDK’ye devredilmiştir. 2007-2013 dönemi için bu bileşene için ayrılması planlanan bütçe ise 854,6 milyon Euro’dur.

Kırsal Kalkınma Bileşeni, aday ülkelerin OTP ve AKKTF ile ilgili politikalara hazırlanması için de destek sağlayabilmektedir. Bu doğrultuda, tarımsal mamullerin işlenmesi ve pazarlanması, tarımsal işletmelere ve üretici birliklerine teknik destek verilmesi, kırsal ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi, kırsal

¹⁰⁵ Elçi, a.g.e., s.86.

alanlarda yeni istihdam yaratılması, kırsal altyapının iyileştirilmesi, hayvan refahının sağlanması amaçlanmaktadır.¹⁰⁶

IPA dâhilindeki tüm diğer bileşenlerde ilgili idari kurumlar oluşturulana kadar, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) aracılığıyla fonların kullanılmasına izin verilmektedir. IPARD kaynaklarının kullanılabilmesi için ise öncelikle kırsal kalkınma planının hazırlanması gerekmektedir. Bu aşamadan sonra ise fonların yönetiminin IPARD Ajansına devrine yönelik kararın alınmaktadır. Bu özelliği ile IPARD, daha önce aday ülkeler için oluşturulan SAPARD Programı ile ilkeler ve uygulamalar açısından büyük benzerlikler taşımaktadır.¹⁰⁷ Mortensen'e göre IPARD için gerekenler şunlardır: IPA kırsal kalkınma programı, yönetim otoritesi, uygulama ajansı, izleme komitesi ve denetim otoritesi.¹⁰⁸ Bunların yanında, söz konusu ülkede yönetim ve kontrol sistemlerinin kurulu olması ve gerekli akreditasyon kararlarının alınması şarttır. Bu nedenle, IPARD'dan yararlanabilmek için yönetim ve kontrol sistemleri başta olmak üzere, etkin bir kontrol sağlamaya yetecek şekilde düzenlenmelidir.¹⁰⁹

Faaliyetlerin raporu, her sene Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konsey'ine sunulur. Bu rapor içerisinde ne gibi faaliyetlerin gerçekleştirildiği ve faaliyetlere ilişkin izleme ve değerlendirme süreçleri yer almaktadır. Bir aday ülkenin ortaklık anlaşmasının gereklerini yerine getirmediği ya da Kopenhag ölçütlerine uymadığı tespit edilirse Konsey kararıyla IPA'nın finansal desteği askıya alınabilir.¹¹⁰

IPA'nın temel özellikleri ise şu şekilde özetlenebilir:

- “Küresel bir aktör olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yapacağı ekonomik, mali ve teknik işbirliği kapsamında yer alan bir programdır.
- AB'nin dış yardım etkinliğinin artırılması amacıyla yeni bir programlama ve yardım sağlama aracı olarak öngörülmüştür.

¹⁰⁶ Muzaffer Bakırcı, “Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (Ipa*) Kırsal Kalkınma Bileşeni (Ipard**), Türkiye'nin Durumu Ve Muhtemel Etkileri”, **Doğu Coğrafya Dergisi**, C.14, S.21, 2009, s.69.

¹⁰⁷ Ulucan, **a.g.e.**, s.28.

¹⁰⁸ Kaj Mortensen, “Pre-accession Assistance for Rural Development in Turkey”, Head Of Sapard Unit, DG-Agri European Commission, Ankara TAIEX sunumları, 2007, s.5.

¹⁰⁹ Ulucan, **a.g.e.**, s.38.

¹¹⁰ Akın, **a.g.e.**, s.97.

- Birliğe üye olma şartlarını taşıdığı veya yakın gelecekte taşıyabileceği varsayılan Avrupa ülkelerine yönelik katılım öncesi mali yardım programıdır.
- Yararlanıcı ülkeleri, aday ve potansiyel aday ülkeler olarak iki gruba ayırmaktadır.
- Çeşitli alanlarda AB tarafından belirlenen hedefleri desteklemek amacıyla tasarlanmıştır.
- Belirli ve sağlam mali kaynağa sahip bir yardım programıdır.
- Yardımların Birlik inisiyatifiyle askıya alınması da söz konusudur.
- Birliğin mali çıkarlarının korunması esastır.”¹¹¹

Tablo 6. 2007-2013 Yılları Arasında IPA Kapsamında Gerçekleştirilen Destekler

Ülkeler	I.Bileşen	II.Bileşen	III.Bileşen	IV:Bileşen	V.Bileşen	Toplam (Milyon Euro)
Türkiye	1439	43	1782	485	874	4623
Hırvatistan	261	90	317	86	157	911
Kuzey Makedonya	225	31	144	45	62	507
Arnavutluk	440	57	-	-	-	497
Bosna Hersek	520	30	-	-	-	550
Karadağ	174	27	-	-	-	201
Kosova	554	11	-	-	-	565
Sırbistan	1113	70	-	-	-	1183
Toplam	4726	359	2243	616	1093	9037

Kaynak. <http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/tablo- 1.pdf>

IPA III dönemi için Avrupa Birliği IPA Fonlarında %27’lik bir artışla 2021-2027 dönemi için 14,5 milyar Euro’luk bir bütçe öngörmüştür. Beş öncelikli alan olarak da hukukun üstünlüğünü, iyi yönetim, müktesebat uyumu, stratejik iletişim ve

¹¹¹ Karataş, a.g.e., s.90.

iyi komşuluk ilişkilerini, yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallığı, rekabetçilik ve kapsayıcı büyümeyi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliğini almaktadır.¹¹²

1.3.2.Genç İnsanları ve Genç İstihdamını Destekleme

Genç işsizliğinin küresel bir sorun olduğu bir gerçektir. Nitekim gençler, eğitimlerini tamamladıktan sonra iş piyasasında birçok sorunla karşılaşabilmektedir. Bu sorunlardan bazıları; iş bulamamak, yarı zamanlı işlerde gönülsüz bir biçimde çalışmak, düşük seviyedeki maaşlarla geçici işlerde çalışmak ve bu yüzden de iş güvencelerinin düşük olmasıdır. Gençlerdeki işsizlik oranının, yetişkinlere oranla daha fazla olması, eğitim ve istihdam sistemindeki sorunlarla ve farklı paydaşlar arasındaki işbirliği noksanlığından kaynaklanabilmektedir. Tüm bu nedenlerle, genç işsizliğini önleyebilecek etkili politikalar gereklidir. Bunun için de, kamu kuruluşları, sendikalar, sivil toplum örgütleri, özel sektördeki firmalar ve yetkililer arasında işbirliğinin sağlanması şarttır.

Genç İnsanları ve Genç İstihdamını Destekleme kapsamındaki projelerin amaçları, gençlerin istihdamını yükseltmek ve onların iş piyasaları ile uyumunu sağlamaktır. Bunu sağlamak için ise proje kapsamında işgücü piyasasına yönelik politikalar geliştirilmektedir. Geliştirilen politikalar dâhilinde eğitimi kesintiye uğrayanların, eğitimlerini sonlandırmak zorunda kalanların, ekonominin ihtiyaçları doğrultusunda istihdama yönlendirilmeleri söz konusudur. Bu amaçlarla, gençlere mesleki eğitimler verilerek mesleki beceriler kazanmalarına çalışılmış ve özel firmaların, gençlere stajyerlik imkânı sunması ve işbaşında eğitim olanakları sunmaları teşvik edilmiştir.

Projeler kapsamında, girişimcilik eğitimleri verilerek lise ve üniversite mezunlarının kendi işlerini kurabilmeleri konusunda da bilgi sahibi olmaları amaçlanmıştır. Bu doğrultuda etkileşimli girişimcilik kılavuzları kullanıma sokulmuştur. Genç Girişimcilik Desteği programının denemesi ise Türkiye’de beş farklı ilde pilot uygulaması yapılarak hayata geçirilmiştir. Bu programla birlikte, gençleri emek piyasalarından hazırlamaya amacıyla bireysel kariyer planlarını oluşturma, özgeçmiş hazırlama ve yükseköğretim kurumlarında kariyer günleri

¹¹² Avrupa Birliği Başkanlığı, “IPA III Dönemi”, https://www.ab.gov.tr/ipa-iii-donemi_51805.html, 8 Ocak 2021.

düzenlenebilmesine yönelik iş ve meslek rehberliği ve danışmanlığı hizmetleri hususunda destekler sağlanmaktadır.¹¹³

1.4. Avrupa Birliği Fonlarından Yararlanılamayan Durumlar

Avrupa Birliği'nin hibe içeren fonlarından yararlanılamayan durumlar da mevcuttur. Zira hibe programlarına başvurulmadan önce mutlaka Avrupa Birliği fonlarının ölçütleri incelenmelidir. AB'nin hibe programlarından, tüzel kişiliğe sahip her kurum ve kuruluş faydalanabilse de, bazı programlar sadece belirli kurum ve kuruluşlara açılmaktadır. Merkezi Finans ve İhale Birimi kaynaklarına göre aşağıdaki durumlarda Avrupa Birliği hibe fonlarından yararlanılamamaktadır.

“(a) İflas etmişler veya tasfiye halinde bulunan ve bu durumları nedeniyle işleri kayyum tarafından yürütülen, konkordato ilan ederek alacaklılar ile anlaşma yapmış, faaliyetleri askıya alınmış veya bunlarla ilgili bir kovuşturmanın konusu olanlar;”

“(b) Kesinleşmiş yargı kararı (yani temyizi mümkün olmayan bir karar) ile mesleki faaliyete ilişkin bir suç işlemiş olanlar;”

“(c) Görevlerini ağır bir şekilde kötüye kullandıkları, Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin haklı kabul edeceği herhangi bir yoldan ispat edilenler;”

“(d) Bulundukları ülkenin, Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin bulunduğu ülkenin veya projenin uygulandığı ülkenin yasal hükümleri uyarınca, sosyal sigorta primi veya vergi ödemesi ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyenler;”

“(e) Dolandırıcılık, yolsuzluk, bir suç örgütü içinde yer almak suçlarından veya Avrupa Topluluğu mali çıkarlarına ters düşecek başka bir yasadışı faaliyetten dolayı kesinleşmiş yargı kararı ile mahkûm olanlar”;

“(f) Topluluk bütçesinden finanse edilen bir satınalma prosedürüne veya diğer bir hibe yardımına ilişkin yükümlülükler uymayarak, sözleşmeyi ciddi bir şekilde ihlal ettiği tespit edilenler”

“(g) Politik partiler ve bunlara bağlı yapılar hibeye başvuru için uygun değildir.”

¹¹³ Genç İstihdamının Desteklenmesi, <https://www.avrupa.info.tr/tr/genc-istihdaminin-desteklenmesi-124>, 2 Haziran 2020.

“(h) Bu hibe çağrısında bireysel ticari girişimler veya girişim grupları uygun başvuru sahipleri olarak değerlendirilmezler.”

“Teklif çağrısının yapıldığı sırada aşağıdaki maddelerde belirtilen durumlarda bulunan başvuru sahipleri de teklif çağrısına katılmaya veya hibe almaya hak kazanamazlar:”

“(i) Çıkar ilişkisi içinde olanlar;”

“(j) Teklif Çağrısına katılım koşulu olarak Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından talep edilen bilgilerin temin edilmesi sırasında yanlış beyanda bulunanlar veya bu bilgileri temin edemeyenler;”

“(k) Mevcut veya daha önceki Teklif Çağrılarının değerlendirilmesi sürecinde değerlendirme komitesini veya Merkezi Finans ve İhale Birimi’ni etki altında bırakmaya veya gizli bilgi elde etmeye teşebbüs edenler.”¹¹⁴

Yukarıdaki maddelerden a, c, d, f, j ve k maddelerinde belirtilen durumlar gerçekleşmişse, projelere katılamama yasağı, iki yıl geçerlidir. Belirtilen hususlardan b ve e maddelerindeki durumlarda ise katılamama yasağı dört yıl geçerli olmaktadır.

Kurumların Avrupa Birliği hibe fonlarına başvurmadan önce dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan biri, ilgili kurumun proje deneyimi olup olmamasıdır. Buna ek olarak aktif olmayan, ciddi ekonomik sıkıntıda olan dernek ve kurumların da Avrupa Birliği hibelerinden yararlanması güçleşmektedir. Dolayısıyla AB hibelerinden yararlanmak isteyen dernekler, vakıflar veya KOBİ işletmelerinin faaliyetlerinde aktif olması ve proje deneyimleri edinmesi oldukça önemlidir. Belediyelerin Avrupa Birliği hibelerinden faydalanabilmesi için ise bazı gereklilikler bulunmaktadır. Bu gereklilikler;

- “4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu’nun geçici 1. maddesinin (k) fıkrası uyarınca, sigorta primi borçlarını yeniden yapılandırmış ve prim borcu taksit ödemelerini ilgili belgelerle ispat edebilmeleri”,

- “4811 sayılı Vergi Barışı Kanunu’na göre vergi borçlarını yeniden yapılandırmış ve bu ödemeleri yaptıklarını bağlı bulundukları Vergi Dairesinden aldıkları belgelerle kanıtlayabilmeleri”,

¹¹⁴Merkezi Finans ve İhale Birimi, <http://www.cfcu.gov.tr/tr/node/1453>, 20 Temmuz 2020.

- “2005/8928 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca borçlarını yeniden yapılandırdıklarına dair yeminli beyan imzalayabilmeleri”,

- “Bulundukları ülkenin, Sözleşme Makamının bulunduğu ülkenin veya projenin uygulandığı ülkenin yasal hükümleri uyarınca, sosyal sigorta primi veya vergi ödemesi ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeyenler” (Başvuru Rehberinin 2.1.1 Bölümü (d) maddesi) kategorisine dâhil olmadıklarına dair yeminli beyan imzalayabiliyorlar ve bu yeminli beyanı başvuruları ile birlikte sunabilmeleri doğrultusunda hibe programına başvurabilirler.¹¹⁵



¹¹⁵Merkezi Finans ve İhale Birimi, <http://www.cfcu.gov.tr/tr>, 21 Temmuz 2020.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE EMEK PİYASASI POLİTİKALARI

2.1. Avrupa Birliği'nde Emek Piyasaları

İşgücü ya da emek piyasalarını incelemek Avrupa Birliği ekonomisinin bugün ve gelecekte rekabet edebilirliği için hayati önem taşımaktadır. Avrupa'nın büyük bir kısmı gelir seviyeleri ve sektör yapısı açısından Amerika Birleşik Devletleri ile karşılaştırabileceğimiz ekonomik bir varlık olmaya başlamıştır. Avrupa ekonomilerinin istihdam performansı, ABD deneyimleriyle olumsuz bir şekilde karşılaştırılmıştır. Ancak, işgücü piyasaları ABD piyasalarına göre çok daha sıkı bir şekilde düzenlenmiştir. ABD ile Avrupa Birliği arasındaki en büyük fark; Avrupa Birliği'nde emek piyasasının birçok ülkenin entegrasyon süreci ile doğru orantılı olmasıdır. Fakat bu durum ABD'de böyle değildir. Avrupa Birliği'nin entegrasyon süreci, emek piyasası için önemli bir etkidir. Avrupa Birliği işgücü piyasalarını daha iyi anlayabilmek için öncelikle bu terimi açıklamak şarttır. İş piyasası olarak da bilinen işgücü piyasası, çalışanların arzı sağladığı ve işverenlerin talebi karşıladığı işgücünün arzını ve talebini ifade eder. İşgücü piyasasının odak noktasını; ücretler, işgücü vergilendirmesi ve çalışmaya yönelik mali teşvikler (vergi ve sosyal yardım sistemleri) dahil olmak üzere “işgücü piyasası sorunları” ve işgücü piyasası reformları, özellikle reformların makroekonomik performans üzerindeki genel etkisinin değerlendirilmesi. (örneğin, uyum kapasitesi üzerindeki etkileri ve işgücü kullanımını artırmaya ve ekonomik dayanıklılığı artırmaya olası katkıları) oluşturur.¹¹⁶

Birincisi, 'emek' homojen bir üretim faktörü değildir, ancak çeşitli şekillerde sınıflandırılabilen (vasıflı-vasıfsız, farklı beceri grupları, yabancı-uyruklu, cinsiyet ve yaş grupları vb.) bir dizi işgücü grubundan oluşur. Ayrıca “emek” genel olarak benzer davranış özelliklerine sahiptir. İkincisi, yukarıda verilen tanıma göre, işgücü piyasaları alt-girişimden ulus-üstü düzeylere kadar farklı seviyelerde işleyebilir. Bu konuda Avrupa Birliği'nin en büyük problemi entegrasyon süreci ile uyumlu bir emek piyasası oluşturabilmek için Avrupa Birliği üyesi ülkelerle iş birliği yapmasıdır. Ana teorik

¹¹⁶European Commission, “Labour Market Development and Reforms”, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/labour-markets_en, 11.12.20.

yaklaşımlardaki temel farklılıklar işgücü piyasası entegrasyonun hangi ulusal belirleyicilerin ve varyasyonların kullanıldığına bağlıdır.

Avrupa Birliği'nin emek piyasasını etkileyen bir diğer unsur ise ticarettir. Nitekim, ticaret ve işgücü piyasaları arasındaki ilişki genellikle bağlantılı olabilmektedir.

Son olarak, Avrupa Birliği içindeki emek piyasasında Almaya'nın konumuna değinecek olursak Almanya, Avrupa Birliği'nin ekonomik olarak en gelişmiş ülkesi olup bununla beraber işgücü piyasasında etkili ve benzersiz bir esneklik ve katı kombinasyonu bulmayı başarmış bir ülkedir. Örnek vermek gerekirse, Almanya, tipik olarak katı işgücü piyasalarını karakterize eden kurumlara sahipken, esneklik araçlarıyla etkin bir şekilde bunu dengelemektedir. Özellikle 2000 yılından sonra düşen işsizlik oranları ve işgücü tazminatının düzenlenmesiyle Almanya, Avrupa Birliği işgücü piyasasında kendine oldukça geniş bir yer bulmaktadır.¹¹⁷

2.1.1. Avrupa Birliği'nde Emek Piyasası Entegrasyonu

Avrupa Birliği ülkelerinin entegrasyon aşamasında ülkelerin ekonomik faaliyetlerinin birbirlerinden farklı yönlerde olması entegrasyon sürecini daha karmaşık hale getirmiştir. Bu durum işgücü piyasasını da etkileyen önemli bir etkidir. 1992'de imzalanan Tek Avrupa Senedi ticaretin ve işgücü hareketliliğinin önündeki bariyerlerinin kalkmasının önünü açmıştır.

Maastricht Anlaşması, döviz kurunun değiştirilemez bir şekilde sabitlenmesine yol açtı ve Ocak 1999'da Avrupa Birliği'nin 15 üyesinin 11'i tarafından Euro para biriminin benimsenmesi ise işgücü piyasalarında önemli bir dönüm noktasıdır. Böylelikle, Avrupa Birliği'nin büyük bir kısmında ABD ile karşılaştırılabilir seviyede büyüme yaşanmıştır. Ancak Avrupa Birliği entegrasyon süreci Avrupa işgücü piyasalarının zayıf performansını şekillendirmede önemli rol oynamıştır. Avrupa Birliği entegrasyon sürecine sonradan dahil olan bazı ülkeler, Doğu Avrupa ülkeleri, emek piyasasında ortaya çıkan bazı olumsuzlukların (işsizlik oranının yüksek olması gibi) ortaya çıkmasına yol açmıştır.¹¹⁸ Avrupa ekonomik entegrasyonunun

¹¹⁷ Mehmet Rauf Kesici, "Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Geçiş Ekonomileri ve İstihdam: Polonya ve Türkiye Örneği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2008.

¹¹⁸ Giuseppe Bertola, "Labor Markets in the European Union Labor Markets in the European Union", EUI Working Paper, No. 99/24, Italy, European University Institute, November 1999, s.1

ölçeği ve kapsamının emsali yoktur fakat madalyonun öteki yüzünde politik entegrasyon süreci vardır. Bu politik entegrasyon süreci, aynı ekonomik entegrasyonun işgücü piyasasına etkisi kadar önemlidir. Emek piyasasıyla alakalı her önerge Avrupa Birliği içinde politik karmaşaya yol açabilir. Örneğin, 1980’li yıllarda Euro bölgesinde üç büyük ülke vardır. İlki Almanya, ikincisi Fransa ve sonuncusu İtalya’dır. Euro bölgesi dışında olan İngiltere ise Avrupa Birliği ekonomisi için büyük bir etkiye sahiptir. 1980’de İngiltere’deki işsizlik oranı Almanya, Fransa ve İtalya ile aynı oranda seyretmiştir fakat Margaret Thatcher’ın ekonomi politikalarıyla beraber İngiltere’de işsizlik oranının arttığı gözlemlenmiştir ve böylelikle işçi piyasası politik etkenlerden etkilenmiştir.

2.1.2. Ticaret Entegrasyonu

İşgücü piyasası entegrasyonunun tanımlayıcı modeli Heckscher-Ohlin-Samuelson’dur. Teori, ticaret ve işgücü piyasası etkilerini birbirine bağlamaktadır. Bu model, 1950’lerde, gelişmiş bir kuzey yarımküre ülkesi ile gelişmekte olan güney yarımküre ülkesi arasındaki endüstriler arası ticareti açıklamak için kurulmuştur. Bu modeli şekillendiren iki temel özellik vardır. İlk olarak model, ticaret ile ilgili statik tahminler sunar. Modelin basit versiyonunda, iki ülke farklı faktör donanımlarına sahiptir. Her ülkedeki göreceli sermaye ve emek yoğunluğuna bağlı olarak, onların karşılıklı ticareti, her ülkenin karşılaştırmalı maliyet avantajını bir dizi üretim faktöründe yansıtabilir.

İkinci olarak, modelin dinamik bir unsuru bulunmaktadır; iki ülke arasında artan ticaret entegrasyonunun, faktör fiyatlarını sınırlar arasında eşitleme etkisine sahip olması muhtemeldir. Modelin iki önemli sonucu vardır. İlk olarak, bu modelle birlikte işgücü piyasasında entegrasyon umutları artmıştır. İkinci olarak ise; serbest ticaret yoluyla artan ekonomik entegrasyon, ayırt edici ulusal karşılaştırmalı avantajların ortaya çıkmasında etkili olmuştur.¹¹⁹

Avrupa Birliği’nin geçmişinde mal piyasalarının ticaret entegrasyonu, en tutarlı entegrasyon şekli olmuştur. Her biri net özelliklere sahip aşamalar birkaç birbirine kenetlenme süreci olarak stilize biçimde sunulabilir. Başlangıçta bir Gümrük

¹¹⁹Philip Raines, “The impact of European integration on the development of national labour markets”, Employment Paper 2000/1, Glasgow, European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2000, s.5.

Birliği olarak kurulan Topluluk, ücretsiz ortak bir dış tarifenin getirilmesiyle “ticaret alanı” sunmaktadır. Tarife, “farklı ulusal ticaret düzenleme sistemleri üzerine yerel bir serbest ticaret bölgesi yerleştirmek” sorununu ele alır.

Bu entegrasyon şeklinde, AB üyesi ülkeler, dış ülkelere yönelik ortak bir ticaret anlaşması yapmadığı sürece, birlik dışında mukim işletmeler mallarını bölge içinde serbestçe taşıma hakkını elde edemez. Ancak Gümrük Birliği kapsamında, AB üyesi ülkeler, Serbest Ticaret Bölgesi içinde, mallarını birbirlerine serbestçe pazarlayabilir. Ortak bir dış tarife, uzun vadede Üye Devletler üzerinde daha fazla baskı yaratır, bu da entegrasyonun önündeki en büyük engeldir. Dolayısıyla Gümrük Birliği, tarife dışı engellerin ticaret üzerindeki etkisi nedeniyle “tek pazara” dönüşmüştür. Benzer şekilde, parasal birliğe geçiş, koordinasyonsuz makro-ekonomik politikaların devam eden etkisini de yansıtmıştır. Para birimi oranının belirsizliği ve Serbest Ticaret Alanında tek bir para politikasının olmaması, buna en önemli örnektir.¹²⁰

2.2. Avrupa Birliği’nde Aktif Emek Piyasası Politikaları (AİPP)

Aktif emek piyasası politikalarının temel amacı iş arayanlar için istihdam fırsatları yaratmak ve işsizler ile boş pozisyonu bulunan işler arasındaki eşleşmeyi iyileştirmektir. Aktif emek piyasası politikaları istihdama, GSYH'nin büyümesine, işsizlik oranlarının düşürülmesine ve bağımlılıktan fayda sağlamaya katkıda bulunmaktadır. Aktif emek piyasası politikalarının çeşitliliği, kurumsal ve işyeri eğitim teklifleri gibi dolaylı istihdam teşvikleri üzerinden (iş bulma, iş paylaşımı, işe alma, sübvansiyon) korunaklı ve destekli istihdam veya doğrudan iş yaratma ve başlangıç teşviklerine kadar genişlemektedir.

Aktif emek piyasası politikaları işsizlerin yeniden işe dönmelerini sağlamaya yardımcı olup mümkün olduğunca hızlı ve en iyi iş eşleşmesini sağlayarak onların ihtiyaç duydukları desteği vererek işgücü piyasasına başarılı bir şekilde yeniden geri dönüşlerine yardımcı olmaktadır. Aktif emek piyasası politika önlemleri, yeniden beceri kazandırma ve beceri geliştirme yoluyla, beceri eksiklikleriyle karşılaşılan alanlara yardımcı olabilmektedir. Bu durum, yapısal değişimlerin üstesinden gelmeye ve değişim zamanlarında ekonominin esnekliğini artırmaya yardımcı olmaktadır. Aktif

¹²⁰ Philip Raines, a.g.e., s.6

emek piyasası politikalarının anahtar bileşeni aktivasyon stratejileridir, bununla birlikte bu stratejiler tipik olarak işsizlik sigortasına ve yardım sistemleri yoluyla koşullu fayda olanaklarına bağlıdırlar.¹²¹ Aktif emek piyasası politikalarına katılım, temelde tüm Avrupa Birliği üyeleri için ön şarttır.

İşsizlik ve özellikle uzun vadeli işsizlik (yani en az 12 ay işsizlik), bireyler, toplumlar ve ekonomik sistemler için çok ciddi olumsuzluklara neden olabilmektedir. Uzun süreli işsizler için kariyer beklentilerini karşılayan ve istenilen yüksek kazançlı iş bulmak zorlaşmaktadır. Aktif emek piyasası politikalarının başlıca hedef grupları: uzun süreli işsizler ve özellikle gençler, yaşlı çalışanlar, niteliksiz insanlardır. Bununla birlikte, aktif emek piyasası politikaları aynı zamanda ana akım kısa vadeli işsizleri tekrar emek piyasasına kazandırmayı hedeflemektedir.

Aktif emek piyasası politikalarının önemine, Avrupa Komisyonu'nun politika belgelerinde, İstihdam Rehberi 6 ve 7'de özellikle değinilmektedir.¹²² Uzun vadeli işsizlikle mücadele edebilmek için, Avrupa Konseyi Şubat 2016'da uzun süreli işsizlerin emek piyasasına entegrasyonu hakkında tavsiyede bulunmuştur.¹²³ Avrupa Konseyi'nin bu tavsiyesi Avrupa 2020 hedefleri olan fakirliğin azaltılması ve istihdamın artırılması gibi hedefleri desteklemektedir. 17 Kasım 2017'de Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu ortaklaşa Avrupa Sosyal Haklar Sütunu ilan etmişlerdir. Son olarak, 2017 Ortak İstihdam Raporu 'Uzun vadeli işsizlikle mücadele bir öncelik olmaya devam ediyor' demektedir. Bu bilgi formu esas olarak aktif desteğe bağlı olan ve emek piyasasına girerken çeşitli bariyerlerle karşılaşan uzun vadeli işsizlere odaklanmaktadır.

2.2.1. Avrupa Birliği Üyelerinin Performanslarına Genel Bakış

Uzun vadeli işsizlik, boyutunun ana göstergelerinden biri olan aktif işgücü piyasası politikalarının (ve kamu istihdam hizmetlerinin) yeterliliği ve başarısıyla yargılanabilmektedir.¹²⁴

¹²¹ See for example John P. Martin, "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness", IZA Policy Paper No 84, June 2014.

¹²² Council Decision (EU) 2016/1838 of 13 October 2016.

¹²³ Council Decision (EU) 2016/C 67/01 15 February 2016.

¹²⁴ European Commission, "Active Labour Market Policies", European Semester Thematic Factsheet, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf, 11.12.2020.

Avrupa Birliği'nde uzun vadeli işsizlik 2008'de %2,6'dır. Bu oran, 2016'ya dek artmış ve %5,6'ya kadar ilerlemiştir. Artışlar özellikle, Yunanistan, İspanya, Hırvatistan, Portekiz, İtalya, Güney Kıbrıs ve İrlanda'da güçlü seyretmiştir. Bu durum Avrupa Birliği üyeleri arasında ayrımın büyümesine yol açmıştır. Altı yıl bastırıldıktan sonra büyüme ve düşük iş talebi, uzun vadeli işsizliği ve bunun yanı sıra genç işsizliğini ortaya çıkarmıştır. Bu istihdam krizinin ana mirası ise, bireyler ve toplumlar için negatif sosyal ve ekonomik sonuçlar olmuştur.

Uzun vadeli işsizlik; işsizlik süresinin artışı, işgücü piyasası arasındaki bağlantının azalışı, sabit işlere istihdam olasılığının düşmesi ve hareketsizlik riskinde artış gibi önemli zorlukları beraberinde getirmiştir. İşsizlik süresinin uzaması, insanların işgücü piyasasına dönüşe olan ihtiyacını artırmıştır. Katılımın önündeki engellerin genellikle birikme eğiliminde olması nedeniyle destek hizmetlerinin daha çok katılımı söz konusu olmuştur. Uzun dönem işsizlik krizinin etkileri, kurumsal eksikliklerle daha da kötüleşmiştir. Yüksek oranda geçici ya da yarı zamanlı sözleşmeli bireyler (esnek marj) işlerini kaybetmiştir, iş güvenliği yüksek olan bireyler ise (katı çekirdek) işlerini kaybetmemiştir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının ekonomik durgunluk döneminde yükselen işsizlik sorununu çözmede birçok ülke yetersiz olmuştur. Uzun süreli işsizlik, gençleri ve niteliksiz olan bazı grupları diğer gruplara kıyasla daha çok etkilemektedir. Vurgulandığı gibi, ülkelerin ekonomilerinin genel durumu uzun süreli işsizliğin artmasında önemli bir faktördür. Fakat aynı zamanda bazı ülkelere özgü etkenler de bulunmaktadır, örneğin, bazı üye devletlerin istihdam oranlarının diğer üye devletlere göre daha yüksek olması gibi. 2014 ile 2015 arasında uzun süreli işsizlik çoğu ülkede düşük seyretmektedir. Hatta Avusturya, Finlandiya, Lüksemburg gibi ülkeler Avrupa Birliği içinde uzun süreli işsizlik oranı diğer üyelere oranla çok düşüktür. Ucuz işsizlik oranına ek olarak, ayrıca uzun vadeli işsizlik oranının toplam işsizlik içindeki payına bakmak gerekmektedir. EU-2812'de uzun vadeli işsizlik oranı 2008'de %34,7'den (dördüncü çeyrek) 2015'te %48,3'e (dördüncü çeyrek) yükselmiştir. Bu oranlar iş bulma oranındaki düşüşü, işgücü talebindeki düşüşü ve artan nitelikli işçilerden dolayı işsizlerin iş bulma süresinin uzamasını yansıtmaktadır.

Üye devletlerde uzun vadeli işsizlik oranları farklıdır. Uzun vadeli işsizlik oranı 2015 yılının 4. çeyreğinde Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Birleşik Krallık'ta

%30'un altında kalırken, Bulgaristan, İrlanda, Yunanistan, Hırvatistan, İtalya, Portekiz ve Slovakya'da %55'in üzerinde seyretmektedir. Aktif işgücü piyasası politikalarına ülkelerin katılımıyla işçileri uzun süreli işsizlik durumunun içine sürüklemek yerine uzun süreli işsizlik durumundan çıkarmanın kolaylaştırılması ile birlikte uzun süreli işsizlik oranlarında düşüş oluşturulabilir.

İsveç, Avusturya, Lüksemburg, Danimarka, Finlandiya ve Almanya gibi ülkeler arasında aktif işgücü piyasası politikalarına katılım düzeyi en yüksektir. Fakat diğer birkaç ülke aktif işgücü piyasası politikalarına katılıma destek vermemektedir bu yüzden uzun süreli işsizlik problemiyle yüzleşmek ise kaçınılmazdır. Bazı üye devletlerin (özellikle Bulgaristan, Slovakya, Güney Kıbrıs, Hırvatistan ve Yunanistan) GSYİH'larında yüksek işsizlik harcamaları küçük bir paya sahiptir.

Kısaca açıklandığında, işgücü piyasası politikaları, şoklara direnme ve şoklardan hızla kurtulma kapasitesini hedefleyen karmaşık bir tedbirler bütünüdür. Bununla birlikte, istihdam koruma önlemleri, işgücü piyasasını etkinleştirme önlemleri ve sosyal destek sistemleri arasında etkili bir ilişki kurmanın zor olduğu düşünüldüğünde bu sayılanlar arasında ilişki kurmak ise özellikle zorlaşmaktadır.¹²⁵ İşgücü piyasası kurumlarındaki farklılıklar ve başlangıçtaki destek seviyeleri, reformların yönünü belirlemiştir. Yunanistan, İspanya, Portekiz ve Güney Kıbrıs daha yüksek istihdam ve ücret esnekliği elde etmiştir. Bu arada, Doğu Avrupa ülkelerinin çoğu, aktif işgücü piyasası programları ve işsizlik desteği için kişi başı harcamalarını artırmıştır. Estonya üçünü de geliştirmiştir. Bununla birlikte, genel sonuç, neredeyse tüm tedbirlerdeki iyileştirmelere rağmen, Doğu ve Güney Avrupa ülkelerindeki yaşam boyu öğrenme, işsizlik yardımları ve aktif işgücü piyasası politikalarına verilen desteğin hala Batı ve Kuzey komşularının gerisinde kaldığını göstermektedir.

2.2.2. Aktif Emek Piyasası Programları

Aktif emek piyasası programları için yapılan harcamalar OECD ülkeleri arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Ülkelerin GSYİH içinde aktif işgücü piyasası programlarına yaptıkları harcamalar Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Japonya'da %0,15 ile %0,20 arasında, Fransa'da %1 civarında, Almanya ve

¹²⁵ European Commission, "Employment and Social Developments in Europe 2014", <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736&type=2&furtherPubs=yes>, 11.12.2020.

İskandinav ülkelerinde ise %1,5 ya da daha fazla oranda değişim göstermektedir. Ülkelerin “pasif” gelir desteğine yaptıkları harcamalar arasında bir korelasyon varken bu durum aktif harcama için geçerli değildir. Çoğu zaman bu durum ülkelerin kendi isteğine bağlıdır. Örneğin, Danimarka ve İsviçre’de aktif programlara yapılan harcamalar, uzun süre işsiz kalmış insanların tekrar istihdam programlarına katılımı ile bağlantılıdır. Böylelikle, her yıl bütçede beklenen gelişime bağlı olarak devlet tarafından yeterli kaynak tahsis edilmektedir. Ayrıca belirtilmesi gerekir ki, aktif programlara yapılan harcamaların, çoğu ülkede yalnızca ılımlı tepki verme eğiliminde olması dikkat çekmektedir. Fakat İskandinav ülkeleri bu konuda istisnadır.¹²⁶

İşsizlik arttıkça ülkelerin işsiz kişiler için yaptıkları harcamalar da düşme eğilimindedir. Örneğin, 2008-09 ekonomik gerileme dönemi, önceki krizlerle karşılaştırıldığında işsizlik oranlarında artış gözlenmiştir. Böylelikle OECD ülkelerinde işsiz başına yapılan harcama ortalama olarak %20 azalmıştır.¹²⁷ 2008-09 krizi, iş arayanlar için çok zorlu bir süreci beraberinde getirmiştir. Bu süreçte bireysel olarak iş arayanlar iş bulamadıkları için daha çok “iş arama yardım kuruluşlarına” ve diğer işgücü piyasası programlarına başvurmuşlardır.

Aktif emek piyasası politikaları harcamaları toplu olarak ya da işsizler bazında değerlendirilse bile, İskandinav ülkeleri her zaman en yüksek harcama seviyelerinde kalmışlardır. Kıta Avrupası ülkeleri ise grup olarak İskandinav ülkelerinden sadece biraz daha az harcamışlardır. İngilizce konuşan ülkelerin yanı sıra Doğu Avrupa OECD ülkeleri (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya) aktif emek piyasası politikalarına en az miktarda kaynak ayırmışlardır. Fakat Doğu Avrupa ülkeleri son on yılda İngilizce konuşan ülkelere daha fazla işsizlere harcama yapmışlardır.

KİH’in işsizleri “istihdam etme” ve onlara “iş arama yardımı” sağlama gibi eşleştirme işlevi, aktif emek piyasası politikasının temelini oluşturmaktadır. Harcamaları nispeten daha yüksek olan ülkelerde temel KİH işlevleri aktif işgücü piyasası politikasının kaynaklarının %25’inden daha azını oluşturmaktadır. Bu oran

¹²⁶ Herwig Immervoll ve Stefano Scarpetta: “Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches”, **Journal of Labor Policy**, C. 1 S.9, 2012, s.11.

¹²⁷ OECD, **Employment outlook**, OECD Publishing, 2012, Paris.

İskandinav ülkelerinde %10'un biraz üzerindedir. İngilizce konuşulan ülkelerde toplam harcamalar düştükçe KİH harcama payları artmıştır.¹²⁸

Bu ülkelerde aktif emek piyasası politikaları içinde, eğitim ve ücret sübvansiyonları gibi programların harcama payı düşmüştür. Fakat temel KİH işlevleri büyük ölçüde harcama kesintilerinden korunmuştur. Çoğu ülkede harcamaların büyük kısmı eğitime yapılmaktadır. Genellikle ülkelerde eğitim harcamaları toplam harcamaların dörtte biri ile üçte birini oluşturmaktadır. Doğu Avrupa'da eğitim önlemleri aktif emek piyasası politikası harcamalarının %10'undan fazlasını oluşturmaktadır. Fakat, bugün İngilizce konuşan ülkelerin eğitime yaptıkları harcamalar 1990'lara kıyasla daha az seviyededir.

OECD bölgesinin tamamında "iş sübvansiyonları" ve "istihdam teşvikleri", ülkelerin harcama kalemlerinde büyüme eğilimi gösterirken, doğrudan iş kurmanın ülke harcamaları içindeki payı düşmüştür. Yeni işletmelerin kurulumu için verilen teşvikler, toplam harcamalar içinde çok az bir yere sahiptir. Fakat Doğu Avrupa'nın dönüşüm sürecinde bu teşvikler toplam harcamaların çok geniş bir parçasını oluşturmaktaydı. Son olarak, "engellilik" kategorisindeki harcamaları genişletmek, işgücü piyasası içinde artan hastalık ve engellilik bilincini yansıtmaktadır.

OECD ülkelerini değerlendirmek için bir dizi inceleme çalışmaları yapılmıştır.¹²⁹ Bu araştırmalar neticesinde ortaya çıkan genel bulgulardan biri, birbirinden farklı uygulanan aktif politikaların çeşitli etkilerinin olmasıdır. Uygulamaların birbirinden farklı olmasına karşın yapılan çalışmalarda politik olarak aynı yönden değerlendirilmiştir. Bu durum farklı metodolojiler ve sonuç göstergeleriyle açıklanabilir. Ancak sonuç göstergeleri kontrol edilse dahi heterojenlik etkisini hissettirmektedir. Örneğin, Card (2010) program türüne göre ayırt etmeden, istihdam üzerindeki pozitif kısa vadeli etkileri istatikselsel olarak bildirmiştir. Çalışmasının sonucunda verilerin %30'u uygulanan politikaların istihdama olumsuz etki ettiğini göstermiş ve %30'undan fazlası ise fark yaratan bir etki göstermemiştir.¹³⁰

¹²⁸ Herwig Immervoll and Stefano Scarpetta, **a.g.e.**, s.12

¹²⁹ DH Greenberg, C Michalopoulos, PK Robins, "A meta-analysis of government-sponsored training programs", *Industrial and Labour Relations Review*, **Sage Journal**, Vol: 57, 2003, p. 31-53. D Card, J Kluve, A Weber, *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*, **The Economic Journal**, 2010, ss. 452-477.

¹³⁰ D Card, J Kluve, A Weber, *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*, **The Economic Journal**, 2010, ss.452-477.

OECD ülkeleri arasında aktif emek politikalarının çeşitliliği daha azdır. Çeşitliliğin az olması, aktif emek piyasalarının bazı ülkelerde daha iyi ya da daha az işleminin nedeni olarak kabul edilemeyeceğini gösterir. Öte yandan, OECD alanında bile, değerlendirme çalışmalarının kapsadığı ülkeler açısından önemli bir dengesizlik devam etmektedir. Örneğin, Card (2010) tarafından incelenen araştırmanın %23'ü Almanya'dan, %13'ü Danimarka'dan, %10'u İsveç'ten ve %7'si Fransa'dandır.¹³¹ Bu oranlar göz önünde bulundurulduğunda dahil edilmeyen ülkeler için programların etkililiği hakkında çıkarımlar yapmak için güçlü bir veri yoktur. Buna ek olarak, eğitim önlemlerinin genellikle istihdam üzerinde olumlu etkisi olduğu saptanmıştır. Ancak bunlar bir eğitim programından hemen sonra belirgin olmaz. Olumlu etkinin tezahür etmesi zaman alır.

Ayrıca “temel eğitim” ve yüksek performansı sağlamak için verilen bu eğitimler yüzeysel olma eğilimindedir. “Kamu sektörüne iş yaratma programı” çoğunlukla işgücünü olumsuz etkiler. Özel sektör istihdam sübvansiyonlarının işgücüne güçlü etkisi olduğu, kanıtları olmamasına rağmen bazı çalışmaların olumlu bazı çalışmaların ise olumsuz etkilediğini göstermektedir. “Kendi işini kurma” ve serbest meslek desteğine teşvik az olduğu için olumlu veya olumsuz etkiye dair somut kanıtlar bulunmamaktadır. Çalışmaların çoğunu, daha geniş etkinleştirme stratejileri yerine bireysel programlara odaklanması sınırlandırmıştır. Bunun sonucunda, aktivasyonun politik alanları arasındaki önemli ilişkileri açıklayamaz.

Aktif emek piyasası politikası istihdam dışındaki sonuçları etkileyebilmektedir. Örneğin, işsizliğin yüksek olması; uzun vadeli istihdam beklentilerini ve bayındırlık işleri gibi olumsuz etkileri doğurabilir. Buna karşın “kendi işini kurma” ve “kamu sektörüne iş yaratma” acil durum tedbirleri olarak değerlendirilir. Program, hedeflenen gruplar arasında istihdamı başarılı bir şekilde güçlendirdiğinde “yer değiştirme etkileri” birincil endişe olarak değerlendirilmez. Farklı politikaların “dağıtımsal etkileri” ve “eşitlik verimliliği” hakkında sınırlı bilgi vardır. Dezavantajlı gruplar hedef alındığında, “yardım yaptırımları” ve “politik önlemler” gibi dağıtım etkileri önemlidir.

¹³¹ Card, **a.g.e.**, ss.452-477.

2.3.Avrupa Birliği’nde İşsizlik ve İstihdam

Avrupa Birliđi űlkelerine, refah politikalarının belirlenmesinde 1945-1970 yılları arasındaki gibi geniř űzgűrlűk alanı bırakılmamıřtır. Ancak, “altın ađ” olarak nitelendirilen bu dűnem, İkinci Dűnya Savařı sonrası dűneme iřaret etmekte ve űzellikle sosyal politikaların, makro ekonomik politikaların ve emek piyasaları dűzenlemelerinin temelini oluřturması bakımından siyasi istikrarın olduđu, tam istihdamın gerçekleřtiđi, yűksek ekonomik bűyűmenin yařandığı ve bu bađlamda gűlű sosyal gűvenlik politikalarının geliřtirildiđi bir dűnem olmuřtur. 1970 sonrasına gelindiđinde tam istihdam, siyasi istikrar, gűlű sosyal gűvenceler, ekonomik bűyűme ve ulusal dayanıřma űzerine dayalı model kűklű deđiřim gűsterirken, sermaye ile iřgűcű arasındaki tarihsel uyum artık eskisi gibi olmamıř, sosyal koruma, tam istihdam ve eřiřsizlik denkleminin azaltılması hedeflerinin gerçekleřtirilmesi son derece gűleřmiřtir.¹³²

Avrupa Birliđi’nde ekonomik geliřme, tam istihdamla birlikte artıř gűstermiř, birlik űyesi altı űlkede de aynı řekilde geliřmeler olmuř ancak İtalya gibi űlkelerde durumun tersi gűzlemlenmiřtir. 1973-1977 yılları arasında yařanan petrol řoku ile birlikte iřsizlik %2,4’ten %5’e artmıřtır. Bu oran 1980-1986 dűneminde %5,8’den %11’e kadar çıkmıřtır.¹³³

Avrupa Birliđi’nde űzellikle istihdam konusu, birliđin ekonomik politikalarının temellerinden birisidir. Birliđin kurulduđu gűnden bugűne kadar geçen zamanda imzalanan anlařmaların neredeyse tamamında istihdam mevzusunun űne çıktığı gűrűlmektedir. Yurttařlarına refah seviyesi yűksek bir yařam standardı sunmak isteyen Avrupa Birliđi űyesi űlkelerde sosyal politika tedbirleri, uygulanan ve planlanan genel politikalar içerisinde her zaman űst sıralarda yer almıřtır.

Avrupa Birliđi űlkeleri genel itibariyle ekonomik olarak geliřmiř olan űlkelerdir. Bununla birlikte űzellikle gű sorunu űlkelerdeki iřsizlik sorununun űzűmlenmesinde zorlayıcı olmuřtur. Petrol sorunu nedeniyle ortaya çıkan iřsizlik artıřı sonrasında duraklama ve dűřűř gűsterse de insan kaynaklarının etkin kullanımı,

¹³² Mehmet Duruel, “Avrupa Birliđi’nde Uzun Dűnemli İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 2007, S.53, s.377.

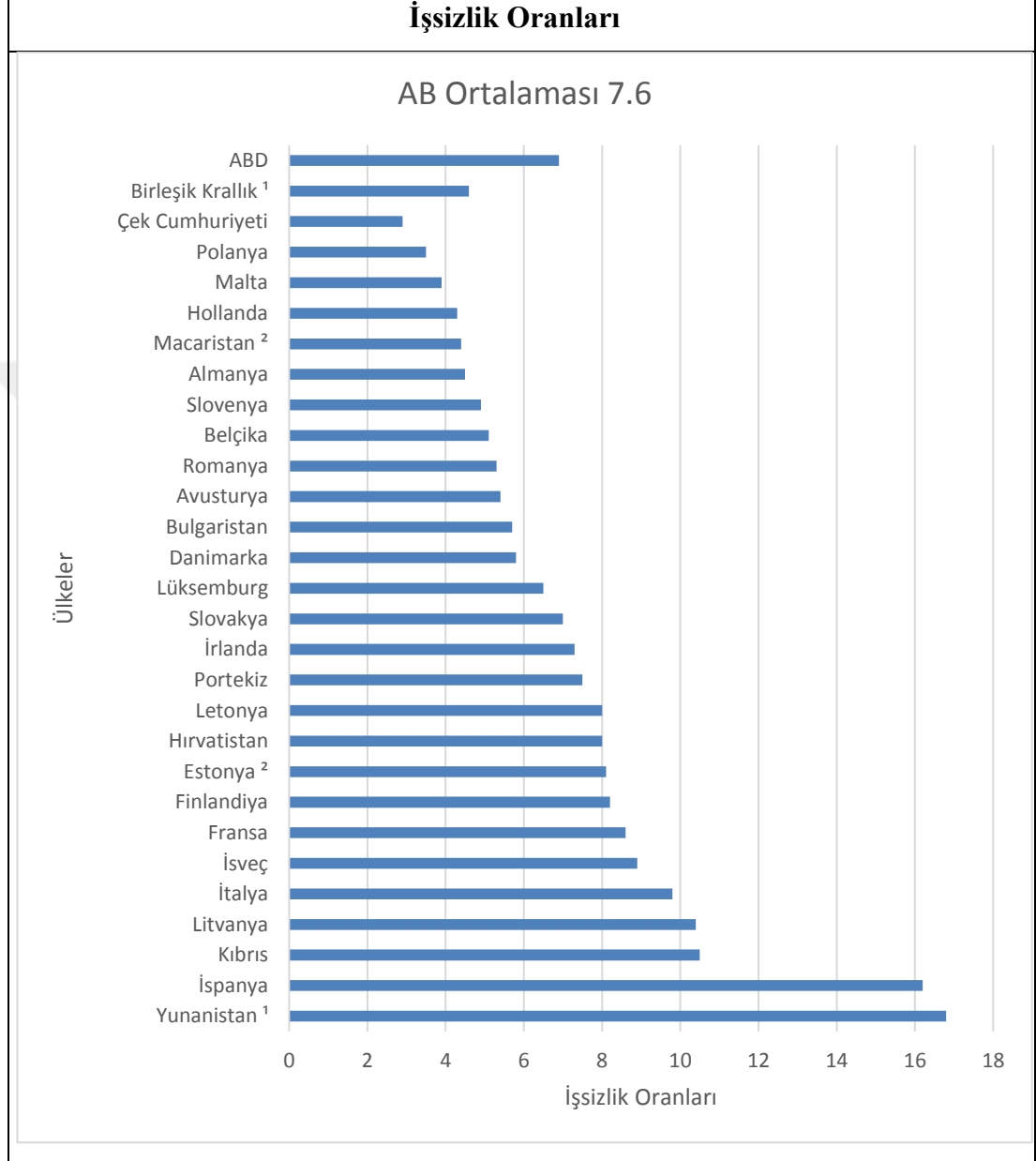
¹³³ European Commission, “Employment in Europe, Directorate-General for Employment”, **Industrial Relations and Social Affairs**, Luxemburg, 1989, s.113.

küresel ekonomik krizler ve özellikle son 15 yılda yaşanan yabancı göçler düşüş eğilimindeki işsizliği durağan hale getirmiştir. Bu noktada Avrupa Birliği, ekonomik tedbirler ve istihdam politikaları geliştirerek soruna çözüm aramaktadır. İstihdam sorunu sadece orta ve kısa vadeli ekonomi politikalarıyla çözümlenemeyeceği gibi, genç nüfustaki azalış da Avrupa Birliği üye ülkelerini endişelendiren bir başka husus olarak ortaya çıkmaktadır.

19 üyesi bulunan Euro Bölgesi'ne dair Avrupa İstatistik Ofisi'nin (Eurostat) işsizlik verilerine göre, 2017'nin Ekim ayındaki mevsimsellikten arındırılmış işsizlik %8,8 oranındaydı. Bu oran Kasım ayında ise %8,7'ye inmiştir. Bu oranlar 2012 Eurostat verilerinde ve 1999 verilerine bakıldığında Avrupa Birliği Euro bölgesinde işsizliğin sürekli azalma eğiliminde olduğunu göstermektedir. 2017 Kasım ayında %8,7 olan oran, 2012 Mayıs döneminde %10,9 olarak açıklanmıştır.¹³⁴ Beklentiler doğrultusunda gelmiş olan Kasım ayı işsizliği, aynı zamanda Ocak 2009'dan beri görülen en düşük seviye olarak dikkat çekmiştir. Aynı dönemde 28 üyesi bulunan Avrupa Birliği'nde ise işsizlik yüzde 7,4'ten yüzde 7,3'e düşmüştür. Bu oran da AB'de Ekim 2008'den beri görülen en düşük işsizlik seviyesi olmuştur. Dönemdeki işsiz sayısının ise AB'de 18 milyon 116 bin olduğu belirlenmiştir. Bu sayının 14 milyon 263 bini Euro Bölgesi'nde yer almıştır. Aylık bir karşılaştırma yapıldığında ise işsiz sayısı Kasım ayında, önceki aya göre Avrupa Birliği bölgesinde 155 bin, Euro Bölgesi'nde ise 107 bin azalmıştır. 2016 yılı ile bir karşılaştırma yapıldığında ise işsiz sayısı Avrupa Birliği bölgesinde 2 milyon 133 bin, Euro bölgesinde ise 1 milyon 561 bin azalmıştır. Kasım ayı verilerinde en düşük işsizlik oranı %2,5 ile Çek Cumhuriyeti'nde ölçülmüştür. Bu ülkeyi %3,6 ile Malta ve Almanya izlemiştir. Dönemin en yüksek işsizlik oranı ise %20,5 ile Yunanistan, %16,7 ile İspanya'da ölçülmüştür. İşsizlik, Kasım ayında bir yıl öncesine kıyasla tüm Avrupa Birliği ülkelerinde gerilemiştir.

¹³⁴ **Euro Bölgesinde İşsizlik**, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı Ekonomik ve Mali Politikalar Başkanlığı, Ankara, 2012, s.1.

Grafik 1. İşsizlik Oranları/ Ekim 2020



Kaynak: Statistisches Bundesamt, **Germany With Fifth Lowest Unemployment Rate In The EU-** 27, <https://www.destatis.de/Europa/EN/Topic/Population-Labour-Social-Issues/Labour-market/EULabourMarketCrisis.html>

Ekim 2020 itibariyle açıklanan işsizlik verilerinde, Grafik 1’de görüldüğü üzere Almanya AB 27’de beşinci en düşük işsizlik oranına sahip ülkedir. 15-74 yaş grubundaki işgücünün %4,5’inin Ekim 2020 tarihinde işsiz olduğu görülmektedir.

%2,9 ile en düşük işsizlik oranı Çekya’da kaydedilmiştir. Polonya %3.5, Malta %3,9 ve Hollanda’da %4,3’tür. Ekim 2020 tarihinde AB-27’de toplam olarak 16,2 milyon insan işsiz bulunmaktadır. Bu ortalama olarak alındığından %7,6’ya denk gelmektedir. Avrupa mevsimsel işsizlik oranı % 8,4 ve AB düzeyinden daha fazladır. En yüksek işsizlik % 16,2 ile Yunanistan ve İspanya’da kaydedilmiştir.

Euro Bölgesi’ne ait imalat sanayine ilişkin verilerde 2018 yılından bu yana süregelen aşağı yönlü eğilimlerin devam ettiği gözlemlenmektedir. İmalat sektörü satın alma yöneticileri endeksi (PMI), aynı yılın Mart ayında 47,8 iken Nisan’da 45,8’e düşerek Haziran 2009’dan beri ölçülen en düşük değere ulaşmıştır. Bu düşüşteki en önemli pay İtalya ve İspanya’ya aittir. Ayrıca İtalya ve İspanya’nın borçlanma maliyetleri giderek arttığından, bu ülkelerin olası bir ekonomik kurtarma paketine ihtiyaç duyma olasılığı büyük endişe meydana getirmektedir. Küresel ekonomik krizin zorlayıcı etkilerinin hissedildiği Avrupa’da, politikacılar, ekonomik büyüme yerine kemer sıkma politikalarına öncelik vermiştir. Avrupa genelinde oluşan işsizlik oranlarının düşürülmesi için Komisyon tarafından geliştirilen ve 18 Nisan 2012’de duyurulan “İstihdam Stratejisi”, ekonomide güveni yeniden tesis etmiş, istihdamı artırmıştır. Analistlere göre, Avrupa Birliği’nde bir “Büyüme Anlaşması”na (Growth Compact) ihtiyaç duyulmakta ve bunun için öncelikle Avrupa Merkez Bankası’nın proaktif bir rol oynayarak faiz indirimine gitmesi gerekmektedir.¹³⁵

2.3.1. Avrupa Birliği’nde Krizlerin Emek Piyasalarına Etkileri

Yaşanan ekonomik krizler, ülkelerin ekonomilerine büyük darbe vurmuş, dünya ticaretinde daralmalar meydana getirmiş ve bunun beraberinde işsizliği artırmışlardır. Krizlerin etki ettikleri alanlar, sektörler, meydana geldiği oluşum alanları, süreçleri birbirlerinden farklı olmuştur. Ekonomiler arası entegrasyonu artırma çabaları, toplumlar arası etkileşimin artması, internetin yaygınlaşması ile yıllar geçtikçe küreselleşmenin dünya üzerinde hız kazanması herhangi bir ülkede veya sektörde meydana gelen daralma ve durgunluğun başka ülkelerdeki etkinliğinin fazlaşmasına yol açmış ve 2008 yılında da görüldüğü gibi global düzeylerde etkiler yaratmıştır.¹³⁶

¹³⁵Euro Bölgesinde İşsizlik, a.g.e, s.4.

¹³⁶ Cahit Aydemir, Mehmet Kaya, “Küreselleşme Kavramı ve Ekonomik Yönü”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 6, S. 20, 2007, ss.260-282.

1973 Petrol Krizi için 1970-1980 yılları arasında dünya ekonomisinde yaşanan daralma ve durgunlukların oluşmasını sağlayan birinci olgu olduğu söylenemez. Batı Avrupa’da o dönemdeki vergi oranlarındaki değişimler, yüksek asgari ücret işverenin işçi çalıştırmamasının önüne geçiyordu. Bunların yanı sıra petrol fiyatlarındaki artışla birlikte endüstride üretim maliyetlerinin artması tüketici fiyatlarına yansıtılmış, bunun sonucunda enflasyon artmış, arzda eksilmeler oluşmuş, işsiz sayılarında ise büyük artışlar meydana gelmiştir.¹³⁷ Batı Avrupa’da sanayileşmiş ülkelerdeki işsizlik oranlarının 1970-1974 yılları arasında yavaş, 1974 yılından sonra ise hız kazanması, Petrol Krizi’nin işsizliğin artışındaki ana etken olmadığı ancak güçlü bir destekleyici etken olduğunu söylenebilir.

1985’ten sonraki yıllarda Avrupa Birliği bölgesindeki ülkelerde ortalama %2’lik ekonomik büyümeler meydana gelmiş, istihdam sürekli bir şekilde artmıştır. Parasal Krizin oluşması ile Avrupa Birliği’nde bir ekonomik durgunluk sürecine girilmiş, hatta Almanya ve diğer bazı ülkelerin ekonomilerinde daralmalar olmuş, bu kriz ve süregelen yapısal bozukluklar sonucunda Avrupa Birliği’ndeki işsizlik seviyeleri hızlı bir şekilde artmış ve %8 seviyelerine kadar çıkmıştır.¹³⁸

2008 yılında yaşanan finans krizinin Avrupa’daki etkileri aslında finansal küreselleşmenin bir sonucudur. Mortgage kredilerinin türev ürünlerinin Avrupa tarafından da alınıp satılması, Avrupa’daki finans kuruluşlarının Amerika Birleşik Devletleri’nde şubelerinin olması, bunların yanında etkilenen başta ABD ve diğer ülkelerin Avrupa’dan yaptıkları ithalatta düşüşün gerçekleşmesi Avrupa Birliği’nde krizin büyük ölçüde etkin olmasına sebep olmuştur. 2009 yılı Avrupa ekonomik büyümesinde (GSYİH) %4 gerileme yaşanmış, 2008 yılında %7 oranında olan işsizlik oranı 2009’da %9 seviyesine kadar çıkmıştır.¹³⁹ Avrupa Birliği’ndeki işsizlik oranlarında ise 2013 yılına kadar artış gözlemlenmiştir. Bu gelişmeler sonucunda

¹³⁷ Salih Öztürk, Selin Saygın, “1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu”, Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S. 12, 2017, ss.1-12.

¹³⁸ World Bank Open Data, <https://data.worldbank.org/>, 30.12.2020.

¹³⁹ **Impact of the economic crisis on unemployment**, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Impact_of_the_economic_crisis_on_unemployment#:~:text=The%20unemployment%20rate%2C%20which%20measures,from%206.7%20%25%20to%208.9%20%25, 30.01.2021.

emek piyasaları üzerine politikalarda makro düzeyde revizyonlar yapılmış olup bütünleşik hareketler ve uygulamalar başlamıştır.¹⁴⁰

2.3.1.1. 1973 Petrol Krizi

Enerji, insanlık tarihi boyunca vazgeçilmez bir yapı taşı olmuş,tarihte de bugün de görüldüğü üzere devletlerin ve toplumların çatışmalarına, savaşların başlamasına dünyayı etkileyen krizlerin ortaya çıkmasında en büyük sebebi teşkil etmiştir. Enerji, devletlerin sosyo-ekonomik gelişimlerine, bunun sonucunda da toplumsal refahın artmasına olanak sağlamaktadır. Geçmişten bugüne kadar dünya üzerindeki nüfusun artması, bunun sonucunda ihtiyaçların artması, sanayi ve teknolojiadaki gelişim ve değişimin ivme kazanması bunların bütünüyle yaşamı daha fazla enerji tüketimine itmesi ve bu olanlara karşın dünyadaki fosil kaynaklı enerji rezervlerinin sınırlı sayıda olması ve hızla tükenmesi küresel bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. İktisadi açıdan bakıldığında, sınırlı kaynaklar, sınırsız ihtiyaçlar şeklinde ortaya çıkan enerji kaynakları, ekonomik ve politik düzeyde dünya siyasetine ve ekonomisine yön vermiştir.¹⁴¹

20. yüzyılın başlarında toplam tüketilen enerji miktarında kömürün oranı %71 iken petrolün oranı %2 idi. Sanayi devriminin etkileri sonucunda içten yanmalı motorların kullanılmaya başlanması, uçak sanayinin gelişimi, artan otomobil kullanımı, tüm bunların yanı sıra petrolün üretim maliyetinin kömürden düşük olması ve endüstride petrolün kendine daha fazla kullanım alanı yaratması yüzyılın ortalarına doğru dünya genelinde petrol kullanım oranını %36 seviyesine getirmiş, kömür kullanım oranını ise %37 seviyesine geriletmiştir.¹⁴²

Ticari amaç taşıyan ilk petrol arama faaliyetleri 19. yüzyılın ortalarında, Pennsylvania Rock Oil Company adlı şirket tarafından başlatılmıştır. Edwin Drake'in 1859 yılında kuyudan ham petrolü başarıyla üretmesi sonucu petrol endüstrisinin temelleri atılmıştır. Bunun ardından dünyanın farklı yerlerinde petrol arama

¹⁴⁰ Ayhan Gençler, "Avrupa Birliği'nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri", **Çalışma İlişkileri Dergisi**, C: 2, S: 1, 2011, ss.1-25.

¹⁴¹Şimal Özyörük, "1973 Petrol Krizi: Etkileri ve Sonuçları", Hariciye, <https://medium.com/hariciye/1973-petrol-krizi-etkileri-ve-sonu%C3%A7lar%C4%B1-7ec1d90ad4a1>, 28.01.2021.

¹⁴² Cenk Pala, "Uluslararası Enerji Ajansı'nın Kökenleri", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, C. 4, S. 9, 1993, s.70.

faaliyetleri yapılmış, Ortadoğu ve Güney Amerika bölgelerinin oldukça önemli petrol rezervlerine sahip olduğu anlaşılmıştır. Ancak petrol rezervine sahip olabilmek petrolü çıkartıp işleyebilmek anlamına gelmemektedir. Bu bölgelerde bulunan ülkeler, endüstri ve sanayide ileri gidememiş ülkeler olduğundan piyasanın belirleyicisinin petrolü isleyen ve pazarlayan firmalar olmuşlardır. “Yedi kız kardeşler” olarak adlandırılan ve çoğunluğu Amerikan firması olan bu şirketler (Exxon, Shell, Bp, Mobil, Chevron, Gulf ve Texoca), petrol imal eden ülkelere varil başı belirli bir ücret ödemekteydiler. Fiyatın ve arzın belirlenmesinde bu firmalar karar verici konumda olup ülkelerin büyük bir etkinliği bulunmamaktaydı.¹⁴³ Yedi kız kardeşler, 1959 yılında kendi aralarında yaşadıkları rekabetten dolayı üretici ülkelere %5 üzerinden aralıklı olarak 2 defa petrol alımlarında indirim uygulamışlardır. Bu da, toplamda ortalama %10'luk bir fiyat indirimi olarak üretici ülkelere yansımıştır. Yedi Kız Kardeşler karşısında etkinlikleri arttırmak amacıyla üretici ülkeler (İran, Irak, Kuveyt, Suudi Arabistan ve Venezuela) Eylül 1960'da Bağdat kentinde kendi aralarında bir anlaşma imzalayarak OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries- Petrol İhracatı Yapan Ülkeler Teşkilatı) adı altında bir ekonomik iş birliğine imza atmışlardır. Bu ekonomik iş birliği sonradan sırasıyla Katar (1961), Endonezya ve Libya (1962), Birleşik Arap Emirlikleri (1967), Cezayir (1969), Nijerya (1971), Ekvador 1973, Gabon (1975), Angola (2007), Ekvator Gine (2017), Kongo (2018) katılmışlardır.¹⁴⁴ Bugün itibarıyla üç ülke ayrılmış, toplam 12 üye ile çalışmalarına devam etmektedir.

Opec kısaca; fiyat politikalarında istikrarı sağlamak ve petrol arzında standartları belirlemek amaçları çerçevesinde kurulmuştu. Ancak 1967 yılında meydana gelen Arap-İsrail Savaşı'ndan sonra Opec'in yanı sıra Oapec (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries- Petrol İhracatı Yapan Arap Ülkeleri Teşkilatı) da kurulmuştur. Bu kuruluşun amacı ise petrol ithalatı yapan Batı ve özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ne karşı petrolün siyasi bir silah olarak kullanılabilinmesiydi, fakat tek ihracat yapan ülkeler olmadıkları ve Amerika Birleşik Devletleri'nin de kendi petrol kaynaklarının bulunmasından dolayı o süreçte bu mümkün olmadı. Petrol

¹⁴³ Makbule Elmas, “Petrol Endüstrileri ve Petrol İhraç Eden Ülkeler”, **Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C: 1, S: 3, ss.32-33.

¹⁴⁴ OPEC, <https://opecfund.org/>, 17.01.2021.

Krizi'ne kadar bu iki kuruluşun da (Opec ve Oapec) bütünsel olarak piyasaya etkileri olmamıştır. Ülkelerin kendi şahsi çıkarları adına girişimleri olmuştur. 1969 yılında Libya'da Kaddafi devrimi sonrasında ülkenin daha radikal bir politika izlemesi sonucunda Şubat 1971'de Tahran ve Nisan'da Trablus Anlaşmaları ile şirketlere fiyat artırılması, katılım oranının artırılması, vergi oranı gibi isteklerini kabul ettirmişlerdir. 1972 yılında Irak, 1973 yılında İran petrol üretimlerini tam olarak birleştirip petrol şirketlerini bir idareci konumuna sürüklemişlerdir. Petrol üreticisi ülkeler bir yandan piyasadaki kartellerle boğuşurken diğer taraftan da Amerika Birleşik Devletleri'nin altın rezervlerinin dolar rezervlerini karşılayamaması sonucunda Bretton - Woods sistemini (1 ons altını 35 dolara eşitleyen sabit kur sistemi) feshedip Ağustos 1971'de dalgalı kur anlayışını benimsediğini duyurması ile doların değer kaybetmiştir. Petrol/varil fiyatının dolar endeksli olması üretici ülkelerin kazanç kaybına sebep olmuştur . Opec ülkeleri şirketlerle 8 Ekim 1973'de görüşme yapıp fiyat artırımı talep etmiş, ancak talepleri reddedilmiştir.¹⁴⁵

1973 yılındaki Yom Kippur Savaşı, Petrol Krizi'nin ana faktörü olmuştur.¹⁴⁶ Dördüncü kez meydana gelen Arap-İsrail Savaşı, Mısır ve Suriye'nin İsrail'e saldırmasıyla başlamıştır. Bu süreçte İsrail'e yardım sağlayan başta Amerika Birleşik Devletleri ve Batı ülkelerine karşı kışkırtma yapma amacı ile petrol ilk defa siyasi bir silah olarak kullanılmaya başlanmıştır.¹⁴⁷ Oapec üyeleri 17 Ekim'de alınan karar ile İsrail Arap Yarımadası'nda işgal ettiği topraklardan çekilene kadar, 1 Ekim tarihinden başlamak üzere her ay petrol arzını %5 azaltma kararı almış ve uygulamaya geçirmiştir.¹⁴⁸ Bu arzdaki azalma petrol fiyatlarına hemen yansımış, Ocak ayında 2.59 dolar olan varil, Ekim ayında 5,11 dolara çıkmıştır. 19 Ocak Amerikan Kongresi'nde İsrail'e sunulacak destek paketinin onaylanması ve yardımların devam etmesi ile beraber Suudi Arabistan ve Irak hariç olmak üzere diğer Oapec üyeleri ABD, Hollanda, Portekiz, Güney Afrika ve Zimbanya'ya ambargo kararı almıştır. Ambargo ve arzda azalmalar nedeniyle 1974 yılında petrol fiyatları 11.65 dolara çıkmıştır. Bu tarihten sonra petrol fiyatlarında istikrarsız bir döneme girilmiştir.¹⁴⁹

¹⁴⁵ T.M. Rybczynski, **The Economics of Oil Crisis**, Macmillan, London, 1976.

¹⁴⁶ Fiona Venn, **The Oil Crisis**, Routledge, London, 2017.

¹⁴⁷ **TUİC Akademi**, <http://www.tuicakademi.org/opec-ve-petrol-krizi/> , 24.01.2021.

¹⁴⁸ Salih Öztürk, Selin Saygın, **a.g.e.**, s.3.

¹⁴⁹ World Bank, <https://www.worldbank.org/>, 08.10.2020.

2.3.1.2. 1992 Parasal Krizi

1979 Mart ayında yürürlüğe giren bir karar ile Avrupa ülkeleri Fransa, Almanya, Belçika, Danimarka, İtalya, Lüksemburg, Hollanda ve İrlanda'nın oluşturduğu topluluk, Avrupa Para Sistemi'ne (APS) geçmiştir. Bu oluşturulan sistemin en temel amacı Avrupa'da istikrarlı bir para politikası oluşturmaktır. Bu sistemin gerçekleştirilebilmesi her bir üye ülke parası ile diğer üye ülke paraları arasında ± 2.25 'lik bir dalgalanma bandı içerisinde tutulması kararı alınmış ve uzun dönemde bu marj giderek daraltılarak tek bir para birimine geçiş hedeflenmiştir. Bu yerleştirilmek istenen sistemin sonuca ulaşabilmesi için üye ülkelerin ekonomik büyüme oranları, enflasyon oranları, kredi hacim oranları, faiz oranları arasında bir yakınsamanın sağlanması gerekmiştir. Bu oluşturulan sistem için birçok farklı görüş olsa da 1980-1985 yılları arasında üye ülkelerin enflasyon oranlarında önemli düşüşlere sebebiyet vermiş, bunun yanında ülkeler arasındaki enflasyon oranlarındaki farklarda da azalma görülmüştür.¹⁵⁰

1979-1987 yılları arasında 15 kez döviz kurlarında ayarlamalar yapılmış, yapılan değişikliklerde Almanya'nın sistemde en istikrarlı para birimine sahip olması sistem içerisinde (bant aralıklarının) belirlenmesinde Almanya para biriminin etkinliğinin belirleyici olmasına olanak vermiştir. Almanya ekonomisinin politik kararları ve ilerleyişi diğer üye ülkelerin ekonomilerinde büyük ölçüde belirleyici rol oynamıştır. 1987 yılından sonra 2 kez dalgalanma bandında küçük oranda düzenleme yapılmış, yeni bir düzenleme konuşulurken Doğu Almanya ve Batı Almanya birleşme kararı almıştır.¹⁵¹ Bu karar APS'nin çökmesine, aynı zamanda Avrupa'da krize neden olmuştur. 18 Mayıs 1990'da alınan birleşme kararı sonrasında resmi birleşme 3 Ekim 1990'da gerçekleşmiş olsa da ekonomik anlamda birleşme 1 Temmuz 1990 tarihinde dönemin başbakanı Helmut Kohl'un Doğu Almanya'da yaşayan vatandaşların maaşını Alman Markı'yla ödemesiyle gerçekleşmiştir. Sosyalist bir ekonomi ile kapitalist bir ekonominin birleşmesi Almanya'yı derinden etkileyip daralma ve durgunluğa sürüklemiş, APS'ye üye diğer ülkeler ise bundan fazlasıyla etkilenmiştir. Doğu

¹⁵⁰ Okan H. Aktan, "Avrupa Para Sistemi'nin Uygulamadaki İlk Dört Yılı", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.1, S.2, Aralık 1983, ss. 165-186.

¹⁵¹ 1992-1993 Avrupa Para Krizi, <https://www.ekodialog.com/Konular/1992-1993-Avrupa-Para-Krizi.html>, 03.01.2021.

Almanya'nın altyapı sorunları yüksek üretim maliyetlerine sebebiyet vermiş, bu durum yatırımcıların Doğu Almanya piyasasına girebilmelerinin önünde büyük bir engel teşkil etmiştir. Bu yüzden Doğu Almanya için altyapı yatırımları, kaynak yatırımları, teşvik ve fonlar hükümet tarafından sağlanıyordu. Almanya'nın kamu borcunun gayri safi yurt içi hasıladaki oranı bu süreçte yükselme göstermiştir. Almanya'nın birleşme sonrası izlediği genişleyici mali politika ve daraltıcı para politikasının yarattığı karmaşa Almanya Merkez Bankası Bundesbank'ı 1991-1992 yıllarında %3 faiz artırımına sürüklemiştir. Avrupa Para Sistemi'ne üye diğer ülkelerin genişletici mali politika izleyememeleri, bunun yanı sıra daraltıcı para politikasından etkilenmeleri ekonomilerine üst üste negatif büyüme yaşatmıştır. Üye ülkelerin ortak bir ekonomi politikasında anlaşamamalarından dolayı 1992 yılında Birleşik Krallık ve İtalya Avrupa Para Sistemi'nden çıkmıştır. 1993 yılındaki ikinci dalgada İspanya ve Portekiz'in de Alman Markı'na karşı para birimlerini devalüe etmek zorunda kalmasıyla para sistemi çöküş yaşamıştır. Bu süreçte dalgalanma bandı ± 15 'lere kadar çıkmıştır.¹⁵²

2.3.1.3. 2008 Küresel Finans Krizi

2008 yılında yaşanan ve etkisi neredeyse tüm dünyayı saran küresel krizin oluşum süreçleri incelendiğinde, bu süreçlerin 2000'li yılların başına dayandığını görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri 2000'li yılların başında FED'in genişletici para politikasını benimseyerek 3 Ocak 2001 yılından itibaren kademeli olarak 25 Mayıs 2003'e kadar faiz oranları aşağı düşmüştür.¹⁵³ Buna ek olarak Kasım 2000 tarihinde yaşanan tartışmalı seçim sürecinin galibi Amerika Birleşik Devletleri Federal Mahkemesinin sonuçlandırılmasıyla George W. Bush olmuştur. Sonucun açıklanmasıyla George W. Bush Amerikan ekonomisinde vergi indirimi paketini açıklamıştır. Açıklanan paket ve izlenen politika ile beraber tüketimin artırılması istenerek, ekonominin yaşadığı durgunluktan çıkarak canlanması amaçlanmıştır. Faiz indirimleri sayesinde kredi genişlemesi yaşanmış, bundan en fazla payı mortgage (konut kredisi) almıştır. Mortgage kredisinin yüksek talep görmesi ana hatlarıyla iki

¹⁵² Yılmaz Bayar, "Euro Bölgesi Borç Krizi ile Avrupa Döviz Kuru Mekanizması Krizinin Karşılaştırmalı Analizi", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, S.20, 2014, s.217.

¹⁵³ Halil Tunalı, Yusuf Yalçınkaya, "Geleneksel Olmayan Para Politikası Uygulamasında Enflasyon İle Döviz Kuru Arasındaki Nedensellik İlişkisinin Analizi", **İktisat Fakültesi Mecmuası**, C: 66, 2016/2, ss.61-112.

neden ile açıklanabilir. Mortgage faizlerinin gayrimenkul fiyat artısından daha düşük olması yatırımı oldukça kazançlı hale getirmiştir. Diğer neden ise ABD ekonomisinin gayrimenkul sektörüne olan hassasiyedir. Hassasiyeti ile burada kastedilmek istenen, konut sektörünün yıllardır ekonomik büyümede önemli bir gösterge olması ve konut yatırımlarının güvenli ve karlı bir yatırım aracı olarak görülmesidir. Mortgage kredilerini (Prime Mortgage) önceden risksiz müşteri grupları kullanılırken, piyasada oluşan likitide fazlası, sektörün fazlasıyla karlı olması ve sürekli karın artış halinde olması sonucu zaman içerisinde bankalar riskli müşteri gruplarındaki kişilere de kredi (Subprime) vermiştir.¹⁵⁴ Bu dönem zarfında faizlerin çok düşük seviyelerde olmasından dolayı riskli müşteriler değişken faizli kredi kullanmışlardır. FED'in %1'e kadar düşürdüğü faiz oranlarını, 30 Mayıs 2004'ten sonra yine kademeli bir şekilde artırmasının sonucunda müşterilerin değişken faizli kredilerini ödeyememelerine neden olmuştur. 2007 yılında gayrimenkul piyasası ve gayrimenkul piyasasına bağlı türev ürünlerin toplamı 10 trilyon dolara ulaşmıştır. Bu toplamın içinde subprime mortgage kredilerinin hacmi 2008 yılı itibarıyla 1,5 trilyon dolara ulaşmıştır.¹⁵⁵ Türev ürünler, çok hızlı hareketler gösteren bir değişim aracına dönüşmüş, Avrupa Bankaları tarafından da satın alınmıştır. Kriz, bu şekilde Avrupa'ya sıçramıştır.

Konut piyasası değerlemecilerinden Case-Shiller endeksine göre 2007 yılına kadar konut fiyatları en yüksek noktasına ulaşmıştı.¹⁵⁶ Bu noktadan sonra ise faizlerin konut fiyat artısından daha yüksek olması sonucu konut fiyatları hızlı bir düşüşe geçmiştir. Mortgage kredisi kullanıp ödeyemeyenler de ev fiyatlarındaki düşüş sebebiyle evlerini satamamış, bankalar haczettikleri evleri ucuz fiyatlardan satmak zorunda kalmış, bu durumda da kredinin yaratmış olduğu borç açığını kapatamamışlardır. 2007 yılında türev ürünlerin en fazla olduğu banka Lehman Brothers iflas eşiğine gelmiş, hükümetin bu durumda bir kurtarma işlemi yapmaması sonucunda Lehman Brothers'dan alacaklı bankalar paralarını alamamış, diğer

¹⁵⁴ İsmet Göçer, Abdullah Özdemir, "2008 Küresel Krizin Yayılma Süreci ve Etkileri: Seçilmiş Ülkeler İçin Ekonometrik Bir Analiz", **Sosyal Bilimler Dergisi**, C.14 ,S.1, Haziran 2012, ss.92-94.

¹⁵⁵ Mahfi Eğilmez, **Küresel Finans Krizi** (5. Basım), Ankara, Remzi Yayıncılık, 2009.

¹⁵⁶ **S&P/Case-Shiller U.S. National Home Price Index**, <https://fred.stlouisfed.org/series/CSUSHPINSA>, 02.01.2021.

bankalardan alacaklı olanlar ise paralarını bu bankalardan çekmişlerdir.¹⁵⁷ Finans sektöründe oluşan likitide ihtiyacı karşılanamamış, ortaya çıkan finansal kriz, etkisini çok hızlı bir şekilde reel sektörde göstermiştir. Birçok Amerikan şirketi batmış, ABD borsasında hızlı gerilemeler yaşanmıştır. Tüm bunların sonucunda ise Dünya ekonomisi negatif açıdan etkilenmiştir. Türkiye’de de emek piyasaları 2008 krizinin negatif etkisi altında kalmıştır.

2.3.2. Avrupa İstihdam Stratejisi

1957 yılında Roma Antlaşması altı üye devlet ile (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg) imzalanarak, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kurulmuştur. Bu topluluğun kurulma amacı, üye ülkelerin arasında malların ve hizmetlerin yanısıra işgücü ve sermayenin de serbest dolaşımına olanak sağlayan bir ekonomik topluluk oluşturmak ve ortak pazarın kurulması ile güçlü bir siyasi bütünlük elde etmektir.¹⁵⁸ 1965 yılında bir Birleşme Antlaşması imzalanarak, daha önce kurulmuş olan Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları tek bir konseye ve komisyona dayanan Avrupa Toplulukları çatısı altında birleşmişlerdir. 1960’lı yıllarda ortak tarım ve ticaret politikaları oluşturulmaya başlanmış ve 1968 de mamul mallarda geçerli olmak üzere gümrük vergisi kaldırılmıştır. 1986 yılında 12 üye ülke tarafından imzalanan ve 1987 yılında yürürlüğe giren “Avrupa Tek Senedi” ile daha öncesinde Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar toparlanıp sadeleştirilmiş ve bir bütün olmuştur.

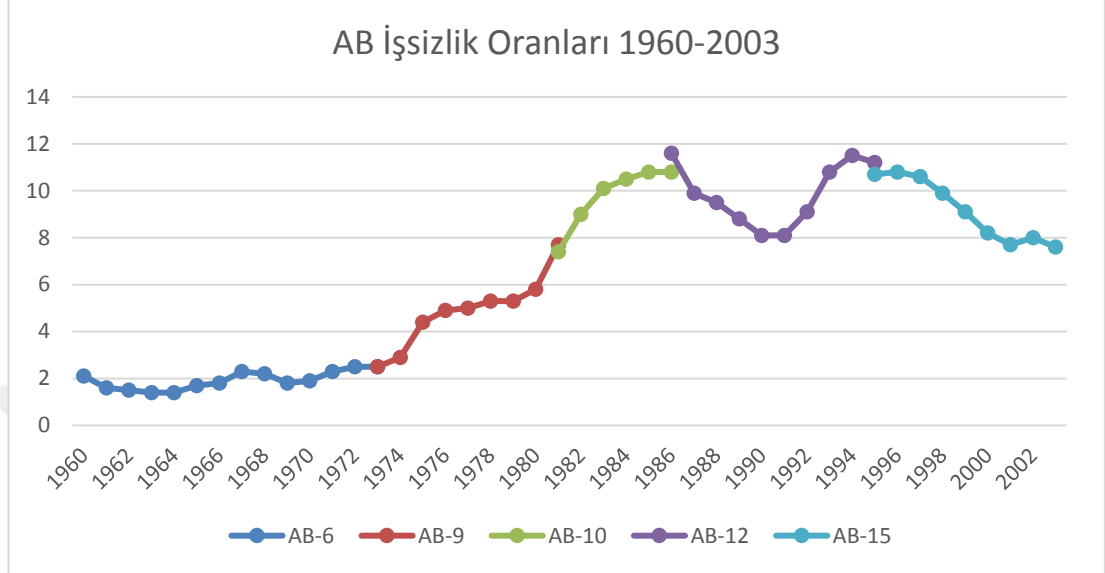
Avrupa Birliği’nde istihdam konusuna ilk kez 1993 yılında Brüksel Zirvesinde yayımlanan Beyaz Kitap ile değinilmiştir. Daha sonra ise Amsterdam Antlaşması ve Lüksemburg Zirvesi ile Avrupa İstihdam Stratejisi hazırlanmış ve Birliğin istihdam politikalarının temellerini oluşturmuştur.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Zekeriya Oğuz Seçme, Ali Hepşen, “Amerikan Merkez Bankası (FED) ve Avrupa Merkez Bankası (ECB) Kararlarının Finansal Piyasalara Etkisi”, **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, C.9, S.16, Aralık 2018, ss.1699-1732.

¹⁵⁸ Avrupa Birliği’nin Tarihçesi, https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html, 02.01.2021.

¹⁵⁹ Cihan Selek Öz, Sefa Karagöz, “Avrupa 2020 Hedeflerinin Avrupa İstihdam Stratejisi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2015, s.100.

Grafik 2: Avrupa Birliği’nde İşsizlik Oranları (1960-2003)



Kaynak: (1), (2) K. Dyson “Combating The Long-term Unemployment”, 1989 (3)K. Dyson, a.g.e., European Commission, “European Economy”, Belçika, 2001 4), (5), (6) European Commission, a.g.e, Eurostat veri tabanı (Çevrimiçi), 3.01.2021.

1960’larda %2’nin altında olan işsizlik oranı, 1979- 1982 yılları arasında yaşanan durgunluk ve petrol şokları sonucunda hızla artışa geçmiştir. 1982 yılında işsizlik %9.3’lere ulaşmıştır. 1981 yılında Yunanistan’ın Birliğe katılmasının ve ileri teknolojiye geçen sanayilerin ortaya çıkardığı orta vadeli işsizliğin de bunda payı bulunmaktadır. 1986 yılında Avrupa Tek Senedi ile altı alanda yeni hedeflere ulaşılması kabul edilmesi ile işsizlik oranlarında düşüş olmuştur.

Petrol krizinden sonra başlayan ve 90’lı yıllara kadar giderek artan işsizlik sorunu ve AB’nin istihdama yönelik somut adımlar atamaması, Avrupa İstihdam Stratejisi’nin oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi işsizlik oranlarının her yıl istikrarlı artışı, Birliğin problemlerinin en başında gelmiş ve süregelen yıllarda Birliğin ortak çözüm arayışı için biraraya gelmesine neden olmuştur.

2.3.2.1 Amsterdam Antlaşması ve Öncesi

Beyaz Kitap ile politika araçları kullanılarak bir hareket planı hazırlanmıştır. Bu plan mevzuat ve toplu antlaşmalar yoluyla politikalar oluşturulması, finansal destek sağlanması, ülkelerin birbirinin tecrübelerinden karşılıklı yararlanılması ve ülkeler arası işbirliğinin sağlanması; komisyonun bilgi yayma, analiz ve araştırma fonksiyonu gibi araçlar içeren düzenleme niteliğindedir. En önemli araç finansal destektir. Beyaz Kitap ile planlanan istihdam politikalarının gerçekleştirilmesi için bir araç ve ihtiyaç olan bu desteğin Avrupa Sosyal Fonu tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır.¹⁶⁰

Avrupa Sosyal Fonu, işsizliği önleme adına Avrupa İstihdam Stratejisi'nin bir parçasıdır. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin dört temel unsuru olan "istihdam edilebilirlik", "girişimcilik", "eşit fırsatlar yaratma" ve "uyarlanabilirlik" ile bağlantılı olarak Avrupa Sosyal Fonu beş konuya odaklanmıştır. Sosyal Fon, 1993 yılında Avrupa Sosyal Fonu Tüzüğü ile yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemede, ASF'nin Beyaz Kitap ile planlanan projeleri destekleme hususundaki öncelikleri belirlenmiştir. "Fonun başlıca öncelikleri eğitim ve mesleksel eğitimin kalitesini geliştirmek ve özellikle bu konuda gençlerin katılımını artırmak, işsizlikle mücadele ve eğitim anlamında rekabeti teşvik etmek, uzun dönem işsizlikle ve sosyal dışlama ile mücadele etmek, eşit fırsatlar sağlamaktır. Bu sayede Fon, istihdamı artırma ve işsizlikle mücadele bakımından önemli bir konuma ulaşmıştır."¹⁶¹

Beyaz Kitap'ta istihdam sağlama planlaması yapılırken, temel problemlerden olan işsizliğin nedenleri üzerinde durulmuştur. İşsizliğin nedenleri kamu harcamalarının özellikle sosyal alanda sürdürülemez oluşu ve yatırımlara ayrılması gereken kaynakların harcanması ile makroekonomi politikalarının doğru ve yeterli bir şekilde uygulanamaması olarak tespit edilmiştir. Beyaz Kitap'taki istihdam politikaları yapısal reformlara öncelik verilmesi, istihdam fırsatlarını geliştirecek önlemlerin alınması ve kamu harcamalarının yeni işlerin yaratılmasına yardımcı olması hususları üzerine kuruludur.¹⁶² Zamanla AB'nin Asya ve ABD ile rekabette gücünün azalması,

¹⁶⁰ Sezen Yıldırım, "Avrupa Birliği'nde İstihdam Politikaları ve İşsizlik; Euro Alanında Gelişmeler", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.64.

¹⁶¹ A.e, s.66.

¹⁶² Mark Kleinman, **A European Welfare State? European Union Social Policy Context**, Palgrave, Newyork, 2002, s.99.

işsizliğin artması gibi sorunlardan dolayı, istihdam meselesinin tüm avrupayı ilgilendirdiği, Amsterdam Antlaşması'nda ortak bir istihdam politikasının oluşturulması gerektiğine karar verilmiştir. Avrupa'nın istihdam politikaları ve gelecekteki istihdam stratejilerinin dönüm noktası olan bu anlaşma 1997 yılında kabul edilip, 1999 yılında yürürlüğe girmiştir.

2 Ekim 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması, diğer düzenlemelere göre, emek piyasaları açısından en kapsamlı olan antlaşmadır.¹⁶³ Antlaşma'da istihdam konusu birliğin temel hedefi olup, işsizliğin önlenmesine yönelik adımlar Birliğin sonuca vardığı en önemli konudur. Amsterdam Antlaşması'nın 126. maddesinde üye devletlerin istihdam meselesini ortak bir sorun olarak görmesi gerektiği, bu sorunun çözülmesinin Birliğe ortak bir yarar sağlayacağı, işgücü piyasalarının geliştirilmesi ve Birliğin koordineli stratejiler oluşturarak istihdam politikalarını ortak amaç doğrultusunda uygulaması gerektiğini belirtmiş ve birliğin ekonomi politikalarına uygun hareket edilmesini şart koşmuştur. Antlaşma'nın 127. maddesinde Birliğe üye ülkelerin politikalarının istihdam hedefini göz önünde bulundurarak tanımlaması gerektiği ve üye devletlerin birbirini bu konuda desteklemesi, işbirliğine özendirilmesi, Birliğin istihdam politikalarının ortak yürütülmesi gerektiğini anlatmaktadır.

Amsterdam Antlaşması'nda istihdam politikaları belirlenirken üzerinde durulan temel hususları maddeler halinde açıklamak gerekirse¹⁶⁴:

- İstihdam seviyesinin yükseltilmesinin, AB'nin en önemli hedeflerinden makro ekonomik büyüme ve istikrar kadar önemli olduğuna; büyüme ve istikrarın sürekliliğin sağlanması için gerekli olduğuna dikkat çekilmiştir.
- Belirlenen istihdam politikasına üye devletlerin tümünün uyum sağlaması, birliğin istihdam hedefine ulaşmasında etkili, önemli ve gerekli olduğu deklare edilmiştir.
- AB ve üye devletler, istihdam politikasını koordineli şekilde yürütmede, bu stratejiyi geliştirmede ve ekonomik değişikliklere uyum sağlayabilen nitelikli, eğitilmiş ve değişime açık çalışma piyasaları oluşturmada zorlanmaktadır.

¹⁶³ Yıldırım, a.g.e, s.56.

¹⁶⁴ European Union, "The Amsterdam Treaty and the new Title on Employment", http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm#1, 28.10.2004.

- Antlaşmada belirlenen istihdam politikası, Birliğin tüm politika ve faaliyetlerinde göz önünde bulundurulacaktır.
- Üye devletlerin koordinasyonunu sağlamak ve belirlenen anlaşma uyarınca istihdam politikasına uyum sağlayıp sağlamadıklarını denetlemek maksadıyla, Komisyon ve Konsey tarafından birer yıllık olarak hazırlanan “Ortak İstihdam Raporu” düzenlenir. Böylece üye devletlerin istihdam politikasını uygulama biçimleri ve düzeyleri izlenir. Bu denetimin prosedürü antlaşmanın 128. maddesinde açıklanmıştır.
- Antlaşmanın 129. maddesinde istihdama yönelik analiz, araştırma ve uygulamalar açısından yasal bir temel oluşturulmuştur.
- AB düzeyinde istihdamın geliştirilmesi maksadı ile sürekli faaliyet göstermek üzere İstihdam Komitesi kurulmuştur.

AB, üye devletler ve tüm vatandaşların yararı için alınacak kararların tek bir ülke tarafından engellenmemesi için, AB'nin genel uygulamasının dışına çıkılarak, kararlar alınırken nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir. Yukarıda açıklananlara ek olarak Amsterdam Antlaşması üye devletlerin iyileştirilmiş yaşam koşulları, istihdamı artırma, istihdama bağlı olarak insan kaynakları alanını geliştirme ve dışlanmanın engellenmesi gibi konular üzerine amaçlar belirlemiştir.¹⁶⁵ Amsterdam Antlaşması ile Birlik üyeleri, Essen’de temelleri atılan stratejiye uygulanabilirlik kazandırmışlardır. İstihdam sorunu artık AB ve üye ülkeler ile beraberce çözülmesi gereken bir problem olarak kabul edilmiş, ve çözümlerin uygulanabilir hale getirilmesi için gerekli birim ve komisyonlar oluşturulmuştur.¹⁶⁶ Bu kapsamda üye olan ülkelerin AB ile koordineli olarak istihdam stratejileri izleyebileceği, meslekî eğitimin geliştirilmesine yönelik teşvik edileceği, emek piyasalarının yeni ekonomik şartlara uygun ve modern bir yapıya kavuşturulması konularında işbirliği yapabileceklerini ifade etmek mümkündür.

Amsterdam Antlaşması ile çözüm getirilmeye çalışılan problem üye ülkeler arasındaki koordinasyon eksikliğidir. Nitekim antlaşma sayesinde AB belirlenen

¹⁶⁵ Ramazan Günlü, “Avrupa Birliği’nde İstihdam, Eğitim ve Meslek Eğitimi”, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Yayın S.6, Ankara, 2003, s.8.

¹⁶⁶ European Commission, “The European Employment Strategy: Investing in People”, Employment & European Social Fund, Belgium, 1999, ss.5-6.

politikaları uygulayabilmeye başlamış ve hedeflenen çalışma piyasası düzenlemelerinde, uzun dönemli işsizliği önlemede ve sürekli istihdam sağlamada etkili adımlar atılmıştır.

2.3.2.2. Lüksemburg Zirvesi

Amsterdam Zirvesi'nden sonra, işsizlikle mücadele ve ekonomik büyümenin devamı için; Avrupa Konseyi tarafından olağanüstü bir zirve önerilmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi'nin ilk kez tanımlandığı bu zirve 20-21 Kasım 1997 tarihinde Lüksemburg'da gerçekleştirilmiştir. Zirve'de aktif istihdam politikalarının yanısıra pasif politikalara da değinilmiştir. İlk kez bu zirvede tanımlanan "Avrupa İstihdam Stratejisi" 5 yıllık bir plan olarak hazırlandı. Alınan karara göre üye ülkeler istihdam politikalarının uygulanmasını yıllık periyotlar halinde takip edecektir. Bu süreç sonradan Lüksemburg Süreci olarak adlandırılmıştır.¹⁶⁷ Sürecin işleyişi şu şekilde olmaktadır:¹⁶⁸

1. Avrupa Komisyonu her senenin başında üyelerin istihdam politikalarını gözden geçirir ve Avrupa Konseyi ile hazırlamış olduğu Ortak İstihdam Raporu ile uygunluğunu belirler.
2. Komisyon her yıl üye ülkelere İstihdam Rehberleri hazırlar ve Konseyin onayına sunar.
3. Üye devletler hazırlanan bu rehberlere dayanarak oluşturulan hedefler doğrultusunda ulusal eylem planı hazırlar. Bu plana sendikalar, işverenler ve otoriteler katkıda bulunur.
4. Komisyon gerektiğinde her üyeye tavsiyeler sunar ve Konsey tarafından kabul edilir.
5. Stratejiyi tamamlayıcı son unsur "Emsal İnceleme Programı"dır.¹⁶⁹

Böylece Avrupa İstihdam Stratejisi ile üyeler politikalarını istihdam kılavuzlarını takip ederek belirlerler ve ulusal istihdam stratejilerini AİS'in

¹⁶⁷ Duruel, **a.g.e.**, s.415.

¹⁶⁸ T.C. Çalışma VE Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Türkiye'de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması", Editör: M. Cem Toker, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Raporu, Genel Yayın No: 117, 2004.

¹⁶⁹ Mehmet Rauf Kesici, Ahmet Selamoğlu, "Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm, İş,Güç" **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C.7, S.2, Sıra:4, No 243, Haziran 2005, s.34.

önceliklerine göre hazırlarlar. Bu şekilde Lüksemburg süreci, yıllık planlar, planların izlenmesi, kontrol edilmesi ve yeni eklerde bulunulması şeklindeki döngüsünü devam ettirir.

İstihdam artışı için AİS 4 temel unsur belirlenmiştir. Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir:¹⁷⁰

İstihdam Edilebilirlik : Genç insanların işsiz kalma süreleri altı aya , yetişkin insanların işsizlik süreleri ise 12 aya ulaşmadan eğitim, yeniden eğitim ve staj programları sağlanıp; iş arayanların niteliklerini ve yeteneklerini geliştirmeyi amaçlayan hükümet programlarıdır. Ayrıca iş arayanlara sağlanan kariyer danışmanlık hizmeti ile, iş piyasası tarafından aranan niteliklere ve uzmanlığa yönlendirme sağlanır. İşçi ve işveren örgütlerinin işbirliği halinde bulunması bu amaçlar doğrultusunda önemlidir.

Girişimcilik : Girişimler ve KOBİ’ler yeni iş olanakları sağladıkları ve istihdam yarattıkları için desteklenmeli, hükümet; vergi oranlarında indirim, piyasaya girişlerdeki engellerin tespiti ve KOBİ’lerin sorunlarının çözülmesi gibi teşvikler ile girişimcileri desteklemeli ve girişimcilik özendirilmelidir.

Uyarlanabilirlik : Yeni teknolojilerin gelişmesi ile piyasa koşulları da değişim içindedir. İşletmeler ve çalışanlar bu dönüşüme hazır olmalı ve değişimlere hızlıca uyarlanabilir olmalıdır. Bunun için yaşamboyu öğrenim teşvik edilmeli, çalışma saatlerinin düşürülmesi ve yarızamanlı çalışmanın yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Çalışma şekillerinin modernize edilmesi ve esnek hale getirilmesi için teşvikler sağlanmalıdır.

Eşit Fırsatlar : Toplumun her kesiminden insanın, cinsiyet ve engel gözetmeksizin iş piyasasına entegrasyonunun sağlanmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için yoğun olarak erkeklerin çalıştığı mesleklere kadınların girişini kolaylaştıracak önlemlerin alınması, doğum sonrası işe dönüşlerdeki engellerin kaldırılması, çocuk bakım hizmetlerini yaygınlaştırmak, kadın istihdamını artıracak iş alanları oluşturmak izlenecek stratejiler arasındadır.

¹⁷⁰ Sevinç Yaman, “Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikaları”, TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2001, ss.3-4.

2.3.2.3. Lizbon Zirvesi

Avrupa Birliği'nin istihdam politikaları açısından Amsterdam Antlaşması yepyeni bir döneme geçişken, Lizbon Zirvesi ise AİS için yeni bir dönemin başlangıcıdır.¹⁷¹ Mart 2000 tarihinde Portekiz'in Lizbon kentinde toplanan AB liderleri, AB istihdam stratejisi için 10 yıllık hedef koymuşlardır. Bu toplantıda "Lizbon Stratejisi" adı verilen bir rapor hazırlanmıştır. Rapor ABD ve Japonya gibi rakip ekonomilerle AB ekonomisinin başarı kıyası ile oluşturulmuştur.¹⁷² Hazırlanan bu rapora göre AB'nin büyüme hızının ABD'nin gerisinde kaldığı, birliğin işsizlik oranlarının çok yüksek olduğu ve işsizliğin toplumda bireyleri dışlanmaya iten sosyal bir sorun yarattığı, AB ekonomisinin rakipleri kadar dinamik olmadığı ve yeterli istihdamı yaratamadığı üç ana sorun olarak belirlenmiştir.

Bu sorunlar belirlendikten sonra nedenleri incelenmiştir. AB ekonomisinin bilgi temelli bir yapıya dönüşememiş olması ve yeni girişimlere yeterli desteğin sağlanamaması KOBİ sayılarının istenen seviyeye gelmemesine yol açmakta dolayısıyla istihdamı negatif etkilemektedir. Ayrıca AR-GE faaliyetlerine yeterli bütçe ayrılamamaktadır. Bilgi teknolojilerinin geliştiği bu dönemde rekabet için AR-GE yatırımları artırılmalıdır.

Birliğin düzenleyici ve idari olarak yetersizliği de farklı sorunlar doğurmaktadır. Hizmet sektörü ticaretine getirilen bazı kısıtlamalar, fikri mülkiyeti korumak için tüm AB'de geçerli olacak bir patent yasasının olmaması, hava taşımacılığı ve enerji gibi büyük sektörlerin milli düzeyde korunarak birlik düzeyinde iç pazar oluşmasına engel olması gibi sorunlara bu eksiklik neden olmaktadır. Raporda bu üç temel sorun tespit edildikten sonra AB, bu sorunları çözmek için on yıllık stratejik hedef planlamıştır. Bu on yıllık hedef ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç başlık üzerinde yükselmiştir. Gelecek on yıla ilişkin bu hedef; dünyanın rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı bir ekonomisi olmak, daha fazla ve daha iyi işler meydana getirip sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirerek, uygun makroekonomik politikalarla sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak olarak belirlenmiştir.¹⁷³

¹⁷¹ Kesici, Selamoğlu, **a.g.e.**, s.36.

¹⁷² Alpan İnan, "Avrupa Birliği Ekonomik Yaklaşımı: Lizbon Stratejisi ve Maastricht Kriterleri", **Bankacılar Dergisi**, C.LII, 2005, s.68.

¹⁷³ European Parliament, "The Lisbon Strategy 2000-2010: An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved", July, Brussels, 2010, ss.32-33.

Zirvede bir araya gelen liderler 2010 yılı hedefi olarak Avrupa’da istihdam oranının genelde %70, yaşlı işçiler için %50, 2006 yılında ise kadınlarda %60 olması yönünde somut hedefler belirlemiştir.¹⁷⁴ Bu istihdam hedefine ulaşılabilmesi için AB’nin yıllık %3 oranında büyümesi yeterli görülmüştür.¹⁷⁵ Bu hedefler doğrultusunda ekonomik ve sosyal büyümeyi engelleyen faktörlerin ortadan kaldırılması öngörülmüştür. Bu faktörler, kadın erkek eşitsizliği, statü farkları, bölgeler arası farklılıklar, hizmet sektörünün bütünleşememesi, bilgi teknolojilerinden faydalanılamaması, uzun dönemli işsizlik olarak belirlenmiştir.¹⁷⁶

Lizbon Zirvesinden sonra AİS hedeflerinin değerlendirilmesi için 2005 yılında yeniden toplanılmıştır. Değerlendirme sonucunda hedeflerin gerisinde kaldığı tespit edilmiş ve 2010 yılı hedefleri revize edilip AİS yeniden yapılandırılmıştır. AİS hedeflerine yönelik 3 unsur belirlenmiştir. Bu unsurlar tam istihdam, çalışma hayatında verimlilik, sosyal birleşme ve bütünleşmedir.¹⁷⁷ 2005 yılında AİS’in yeni hedefleri ile istihdam düzeyinde gelişme kaydedilmesine rağmen, 2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel ekonomik kriz bu hedeflere ulaşılmasını engellemiştir. 2010 senesinde 27 AB üyesinde istihdam oranı %64,6, kadın istihdam oranı %58,5, yaşlı istihdam oranı ise 46,6 düzeyinde kalmıştır.¹⁷⁸ Avrupa Komisyonu 2010 yılında “Avrupa 2020 Stratejisi” olarak belirlenen yeni bir 10 yıllık istihdam planı oluşturmuştur. Avrupa 2020 Stratejisi akıllı büyüme, sürdürülebilir büyüme, kapsayıcı büyüme başlıkları altında 3 öncelik ve bu önceliklere ilişkin beş hedef belirlemiştir. Bu hedefler sıralanacak olursa, 20-64 yaş arası istihdam oranının %75 olması, AB GSYH’sının %3’ünün AR-GE faaliyetlerine aktarılması, enerji verimliliğinin %20 artırılması ve sera gazı salınımlarının 1990 yılına göre %20 azaltılması, okulu terk etme oranının %10’a düşürülmesi ve yükseköğretime katılımın

¹⁷⁴ Çağlayan Özdemir, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de izlenen istihdam politikaları ve etkileri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009, s.47.

¹⁷⁵ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Türkiye’de İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması”, Editör: M. Cem TOKER, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Raporu, Genel Yayın S: 117, 2004, ss.39-40.

¹⁷⁶ Latif Yılmaz, Avrupa Birliği’nin Sosyo-Ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Küreselleşme, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Bakanlığı, Araştırma ve İnceleme Serisi 4, Ankara, 2010, s.24.

¹⁷⁷ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, **a.g.e.**, ss.40-41.

¹⁷⁸ Massarelli vd., Eurostat Statistics in Focus, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578492/KS-SF-11-008-EN.PDF/fa0c3bb8-445c-4f80-be0e-9149ec5a7f17>, 20.01.2021.

%40'a çıkarılması, ulusal yoksulluk sınırında yaşayanların oranını %25 oranında düşürülmesidir.

Tablo 7. AB'de 20-64 yaş arası istihdam oranları (2008-2019)

YILLAR	İSTİHDAM ORANI
2008	70,2
2009	68,9
2010	68,5
2011	68,6
2012	68,4
2013	68,4
2014	69,2
2015	70,1
2016	71,1
2017	72,2
2018	73,2
2019	73,9

Kaynak: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en,
28.10.2020.

Tablo 7'de görüldüğü üzere 2008 krizinden sonra AB'de istihdam oranları 5 yıl boyunca düşüş yaşamıştır. 2015 yılına gelindiğinde ancak krizden önceki istihdam oranlarına ulaşılabilmiştir. Tablo 7'de görüldüğü üzere işsizlik oranları da 2010-2013 yılları arasında artış göstermiş, sonrasında düşüş trendine geçmiştir. Genel olarak incelendiğinde istikrarlı bir gidişat gözlemlenmektedir.

2.3.3. Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğe Karşı

Uygulanan İstihdam Politikaları

Uzun dönemli işsizliğin tanımlanma biçimine yönelik farklı ölçüm metotları dâhilinde oluşturulmuş farklı görüşler bulunmaktadır. Buna rağmen bu konuda başvurulabilecek en güvenilir tanımlamanın Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) yaptığı tanımlama olduğunu söylemek mümkündür. ILO'ya göre uzun dönemli

işsizlik; insanların işsiz kalma süresi temel alınarak tanımlanmalıdır. Buna göre ise bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar uzun dönemli işsiz sayılmaktadır. Bu tanımlama, Ekonomik Kalkınma ve Ticaret İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından ve Avrupa Komisyonu'nun 1984 yılındaki "Uzun Dönemli İşsizlikle Mücadele Programı"nda da kullanılmıştır.¹⁷⁹

ILO'nun uzun dönemli işsizlik tanımlaması, ILO üyesi bütün ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Avrupa Birliği'nin istatistik ofisi olan EUROSTAT da, bu tanımlamayı esas almaktadır. EUROSTAT, aynı zamanda işgücü piyasasına yönelik analizlerde de işsizlik ve istihdamın temel göstergeleri arasında uzun dönemli işsizliğin oldukça belirleyici olduğunu savunmaktadır. Bu tespiti, AB üyesi ülkelerin ulusal istatistik kurumlarının çalışmalarında da rastlamak mümkündür.

AB ülkeleri temel alındığında, işsizlik ile uzun dönemli arasındaki ilişki sistematik değildir ve değişkenlik gösterebilmektedir. Nitekim Avrupa Birliği'nde toplam işsizlik oranının yüksek olduğu bazı dönemlerde, işsizlik oranlarının düşük seyrettiği ülkeler olmuştur. Bunun yanında toplam işsizliğin yükseldiği dönemlerde uzun dönemli işsizliğin de düştüğüne tanık olunabilmektedir.¹⁸⁰

Bu durum, iş piyasasının işleyişi ve uzun dönemli işsizlik çeken kişilerin iş piyasasına geç dâhil olmaları veya dâhil olmaya istekli olmamaları ile açıklanmaktadır. Ayrıca, işverenlerin uzun dönemli işsiz kalmış kişilere olumsuz bakışı da buna etki edebilmektedir. İşgücü piyasalarında meydana gelen değişimler, uzun dönemli işsizlerin istihdam edilebilirliklerini kısıtlayabilmektedir. Diğer yandan, yüksek işsizlik yardımları da uzun dönemli işsizlerin, iş bulma konusunda istekli olmamalarına sebebiyet verebilmektedir.

Yüksek işsizlik yardımları, uzun dönemli işsizleri asgari bir yaşam düzeyine razı hale getirebilmektedir. Uzayan işsizlik dönemi neticesinde işverenler de beceri ve yeteneklerini kaybettiklerini düşündükleri uzun zamanlı işsizleri işe alma konusunda istekli davranmamaktadırlar. Tüm bu nedenlerden dolayı işsizlik oranlarındaki iyileşmeler, uzun dönemli işsizlik oranlarına daha geç ve daha sınırlı ölçülerde yansımaktadır.

¹⁷⁹ Jerry J. Sexton, **Long-Term Unemployment**, EEC, Brussels, Luxembourg, 1988, s.5.

¹⁸⁰ Duruel, **a.g.e.**, s.376.

İşsizlik oranları düşerken uzun dönemli işsizlik oranlarının daha geç ya da daha sınırlı düşmesi durumu bütün Avrupa Birliği ülkeleri için geçerli değildir. Bu iki durumun paralel seyrettiği ülkeler de bulunmaktadır. Fakat genel olarak bakıldığında ülkelerin işsizlik ve uzun dönemli işsizlik oranları, AB ortalamasının altında seyretmektedir. İsveç, Finlandiya ve Danimarka ülkeleri, bu durumu doğrulayan veriler sunmaktadır.

İşsizliğe karşı alınan önlemler birkaç farklı şekilde sınıflandırılabilir. Bu önlemleri öncelikle direkt olarak istihdam yaratmaya yönelik önlemler olan aktif politika ve önlemler ile işsiz kalan kişilere güvence sağlamaya dönük pasif politika ve önlemler olarak ayırmak mümkündür. İkinci olarak ise, işgücü talebini artırarak işsizliği önlemeye yönelik tedbirler ile yeniden eğitim, erken emeklilik ve işgücünün hareketliliğini artırmak gibi önlemler de işsizliği azaltmaya yönelik önlemler olarak ayrılabilir.

1980’li yıllarda uzun dönemli işsizliğin sıradışı yükselişi, AB üyesi ülkeleri geniş nitelikli ama farklı programlar oluşturmaya yöneltmiştir. Programların yapıları birbirlerinden farklı olsa da temelde iki amaç üzerinde durulduğu söylenebilir. Bu amaçlardan birincisi birincisi uzun dönemli işsizliğin önlenmesi ya da yeniden eğitim yoluyla emek mobilitesinin kolaylaştırılması yollarıyla işsiz kalma süresinin kısaltılması, ikincisi ise farklı stratejilerle uzun dönemli işsizlik oranlarının düşürülmesidir.¹⁸¹

Avrupa Birliği’nde uzun dönemli işsizliği engellemek için uygulanan stratejiler ise şunlardır:

- Uzun süre işsiz kalanların eğitimlerine önem verilmesi ve niteliklerinin artırılması,
- Kariyer yönlendirmede ve iş seçiminde danışmanlık ve bilgilendirme hizmetlerinin geliştirilmesi,
- Uzun süre işsiz kalanların, özel sektör tarafından istihdamının teşvik edilmesi,
- Yerel yönetimler aracılığıyla yeni iş alanları oluşturmak için programlar uygulanması ve uzun süreli işsizlerin çevre düzenlemesi, sosyal hizmetler gibi alanlarda istihdam edilmesi,

¹⁸¹ Duruel, **a.g.e.**, s.381.

- Uzun dönemli işsizlerin kendi iş girişimlerini yaratmalarına destek olunması ve ticaretle ilgilenebilmeleri için destek sağlanması.

Çalışma sürelerinin kısaltılması, yarı zamanlı işlerin yaygınlaştırılması, fazla mesai uygulamalarından kaçınılması, istihdam sağlayabilecek kamu ve özel yatırımlarının teşvik edilmesi, KOBİ ve yerel girişimlerin desteklenmesi gibi önlemler ise AB Komisyonu'nun işsizlikle mücadelesinde yer alan diğer unsurları oluşturmaktadır.¹⁸²

Avrupa Birliği'nin işsizlikle mücadele kapsamında aldığı önlemlerde, kişilerin kendi iş girişimlerinde bulunmalarının da teşvik edildiği görülmektedir. Bu sayede, kişilerin iş hayatına ücretli olarak değil de, bağımsız bir çalışan statüsünde girmesine ve hatta işveren pozisyonuna ulaşması cesaretlendirilmektedir. AB, İşsizliği azaltabilecek bu önlemin yanında, uzun süreli istihdamda bulunabilecek işverenlere, işlerini geliştirebilmeleri için bağış ve hibelerde de bulunulabilmektedir.

Temelleri çok daha güçlü bir önlem olarak ise gençlerin mesleki eğitimlerini güncel yöntemlerle geliştirmelerine zemin hazırlanmaktadır. Buna destek olarak ise eğitim sonunda gençlere iş tecrübesi kazandıracak ve eğitim ile iş sektörü arasında bir köprü görevi görebilecek olan workshoplar açılmaktadır. Geçici işlerin teşvik edilmesi, mevcut işlerin adaletli dağılımı, engelliler, gençler, kadınlar vb. grupların istihdamında sosyal güvenlik muafiyeti sunulması da işsizlikle mücadelede etkili bir yöntem olarak görülmektedir.

Avrupa Birliği bünyesinde uzun dönemli işsizlikle mücadele için en çok kullanılan ve en etkili politikalar ise aşağıdaki gibidir:

- Mesleki eğitim politikalarının geliştirilmesi,
- İş arayanlara danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunulması,
- Geçici iş alanlarının yaratılması,
- Girişimciliğe destek verilmesi,
- Esnek çalışmayı da kapsayan yeni çalışma modelleri,
- İstihdam maliyetlerinin düşürülmesi,
- Devlet destekleri ve istihdam karşılığı vergi indirimleri,
- İşsizlik desteklerinin yeniden düzenlenmesi,

¹⁸² EC, **Employment in Europe 1990**, Luxembourg, 1991, s.152.

- KOBİ'lerin desteklenmesi.¹⁸³

2003 yılında Avrupa Komisyonu'nda kabul edilen ve uzun dönemli işsizliği engellenme amacı taşıyan hedefler ise şunlardır:

İşsiz kalan kişilerin, işsizliklerinin dördüncü ayından önce mutlaka iş arama desteği ve danışmanlık hizmetinden yararlanması sağlanmalıdır. Bu hizmet, işsizliğin önlenmesi için aktif bir politika uygulanması kapsamına girmektedir. Nitekim diğer önlemler de işsizliğe karşı aktif bir politika oluşturma amacını gütmektedir. Zira, her üye devlet, işsizlik durumları altı ayı geçmeden, gençlere istihdam sağlama veya istihdam edilme olanaklarını artıracak bir eğitim almalarını sağlama konusunda aktif bir önlem oluşturmaya mecbur bırakılmıştır. Yetişkinler için ise bu süre en fazla bir yıl olarak belirlenmiştir. Komisyon, bu hedefler doğrultusunda işsizliğin azaltılmasında bir gelişme gösterilmesini istemiş ve 2010 yılına kadar, uzun dönemli işsizlerin %30'u bir işe başlamasını veya eğitim almış olmasını şart koşmuştur.¹⁸⁴

2.4. İstihdam ve Sosyal Yenilik Üzerine Avrupa Birliği

Programı

İstihdam ve Sosyal Yenilik Programı, 1 Ocak 2014 – 31 Aralık 2020 döneminde sürdürülebilir ve nitelikli, yeterli sosyal koruma ve yoksullukla mücadele ile çalışma koşullarının iyileştirilmesi konularına destek verilmesi amacıyla yürürlüğe alınan bir programdır.¹⁸⁵ Avrupa Birliği'nin kaliteli ve sürdürülebilir istihdamı teşvik etmek, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele etmek, çalışma koşullarını iyileştirmek ve sosyal korumaları garanti etmek amacıyla açtığı İstihdam ve Sosyal İnovasyon (EaSI) programı, Avrupa Komisyonu tarafından yönetilen bir finansman aracıdır. Program, 2007 ile 2013 yılları arasında ayrı ayrı yönetilen PROGRESS, EURES ve Progress Microfinance isimli programları bir araya getirmiştir. Ocak 2014 itibariyle, bu programlar EaSI'nin üç eksenini oluşturmaktadır. Bunlar;

- İlerleme sağlamak amacıyla istihdam ve sosyal politikaların geliştirilmesi (toplam bütçenin % 61'i);

¹⁸³ Necdet Kenar, "AB Genelinde Ekonomi Politikalarının Koordinasyonunda İstihdam Politikaları", **TİSK İşveren Dergisi**, C.XLII, S.1, Ankara, Ekim 2003, s.22.

¹⁸⁴ Miltiades Economides, "Avrupa İstihdam Stratejisi", **Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam Semineri**, Ankara, Milli Eğitim Vakfı Yayını, 2002, s.207.

¹⁸⁵ EASI, EU Programme For Employment And Social Innovation, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>, 27 Temmuz 2020.

- EURES bağlamında ile iş hareketliliğinin sağlanması (toplam bütçenin %18'i);
- Mikrofinans ve Sosyal Girişimcilik bağlamında mikrofinans ve sosyal girişimciliğe erişimin sağlanması (toplam bütçenin % 21'i).

İstihdam ve Sosyal İnovasyon Programı'na yönelik olarak 2014 ile 2020 döneminde ayrılan bütçe 919.469.000 Euro'dur. Bu bütçenin, istihdamın iyileştirilmesi, içme ve sosyal ilişkiler alanlarında AB hedeflerinin sahiplenilmesini ve ülkelerin AB ile eylem koordinasyonunu güçlendirme amacıyla kullanılması planlanmaktadır. Programın diğer hedefleri ise, sosyal koruma sistemlerinin geliştirilmesi, işgücü piyasalarına dönük yapıcı politikaların oluşturulması, işgücü için coğrafi hareketliliğin teşviki, AB mevzuatının uygulanmasına dönük denetlemelerin gerçekleştirilmesi, sosyal işletmelerin finansmana erişiminin artırılması olarak sıralanabilir.

Bu hedefler uygulanırken dikkat edilmesi gereken hususlar ise şunlardır:

- Gençler ve dezavantajlı gruplara önem gösterilmesi,
- Kadın-erkek eşitliğinin teşvik edilmesi,
- Savaş ayrımcılığı,
- İstihdamda kalitenin ve sürdürülebilirliğin teşvik edilmesi,
- Sosyal korumanın yeterli seviyede uygulanması,
- Uzun vadeli işsizlikle mücadele edilmesi,
- Yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele edilmesi.¹⁸⁶

AB, ortak Avrupa fikrini benimseyecek ve bu fikrin uygulanmasını sağlayabilecek bir eğitim programı oluşturmayı amaç edinmiştir. AB'nin eğitim programları aynı zamanda, yeni iş olanaklarının yaratılması, yeni teknolojilerin benimsenmesi ve rekabet gücünün artırılmasına odaklanmıştır. Birliğin dokuz ayrı eğitim programından oluşmaktadır. Bunlardan ilki Comenius Okul Eğitimi'dir. Bu okul işbirliği projeleri, okul personelinin eğitilmesi, bireysel eğitim bursları, Networks (Bilgi Ağı) gibi eğitimlerden oluşmaktadır. İkincisi Erasmus (Yüksek Öğretim)

¹⁸⁶ **EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI),**

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>, 27 Temmuz 2020.

programı olup Avrupa'daki üniversiteler arası işbirliğine, öğretim elemanı ve öğrenci hareketliliğine ve Erasmus'a yönelik ağ sistemleri, bilgi ağına dayanmaktadır. Üçüncüsü, Grunthvig Yetişkin Eğitimi programıdır. Bu, yetişkin eğitiminde yapısallaşma, bireysel gelişim bursları ve bilgi ağlarını içermektedir.

- “Lingua (Dillerin öğretimi ve öğrenimi)
 - Dil öğretimini geliştirme
 - Araç-gereç geliştirme
- Minerva (açık ve uzaktan eğitim)
 - Eğitim alanındaki bilgi ve iletişim teknolojileri
- Socrates II
 - Eğitim kaynaklarına hızlı ulaşım
 - Birlik ülkelerindeki ortak kültürel değerlerin geliştirilmesi
 - Eğitimde yeni yaklaşım ve teknolojilere destek
 - Leonardo da Vinci II (Mesleki Eğitim)
 - Yaşam boyu Eğitim
 - Dil becerilerini geliştirme
 - Mesleki eğitimi geliştirme, personel hareketliliği
 - Bilgi ve becerilerin iş yaşamına uyumunu sağlama
- Tempus III (Yüksek Öğretim)
 - Orta ve batı Avrupa ülkeleri ile yükseköğretimde yeniden yapılanmada işbirliği
 - Öğrenci değişim projeleri
 - Üniversite yönetimi, bilgi ağı v.b. konularında işbirliği
- Youth
 - Farklı ülkelerdeki gençler arasındaki iletişim
 - Yeteneklerinin geliştirilmesi, yaşam boyu öğrenme
 - Bilgi Avrupa'sının oluşturulması”¹⁸⁷

¹⁸⁷ European Commission, “Europe 2020: A Strategy for Smart”, **Sustainable and Inclusive Growth**, Brussels, 2010.

Avrupa Birliği'nin eğitim programlarının temelini teşkil eden kaynaklar, 1973 yılında sunulan Janne Raporu'yla gündeme gelmiştir. Eğitim programları, Komisyon'un Ocak 1973'te aldığı bir kararla yürütülecek hizmetlerden biri olarak kabul edilmiştir.¹⁸⁸ 1990'lı yıllarda ise, Avrupa Komisyonu, eğitim programlarını projelere sunulacak destekler yoluyla teşvik etmiş ve üye devletlerin eğitim programlarını uygulamalarını kolaylaştırmıştır.

Avrupa Birliği'nin eğitim programlarında yaşam boyu öğrenme “lifelong learning” özgün bir yer teşkil etmektedir. Nitekim bu program dâhilinde, Avrupa vatandaşlarının sürekli ve programlı bir eğitim sürecine aktif katılımı sağlanmak istenmektedir. Bu da tüm vatandaşların, sürekli gelişen teknolojiye, eğitim stratejilerine ve politikalara uyum sağlamalarını kolaylaştırmak amacı taşımaktadır.

AB'nin eğitim politikalarında önemli çalışmalar yürüten Avrupa Komisyonu, eğitim programları dâhilinde becerilerin geliştirilmesi ve eğitim hareketliliğinin sağlanması adına hazırladığı planlarda aşağıdaki başlıklara dikkat çekilmiştir.¹⁸⁹

- Yaş ayrımı olmaksızın tüm Avrupa vatandaşlarının becerilerini geliştirme yönündeki faaliyetlere erişimlerinin sağlanması,
- Az gelişmiş bölgelerde yaşayan kişilere yönelik insan kaynaklarını geliştirme çalışmalarına öncelik verilmesi,
- Genç kadınların mühendislik ve bilgi iletişim teknolojilerine ulaşımının yaygınlaştırılması,
- Vatandaşların e-ticaret becerilerinin geliştirilmesi,
- Yaşam boyu eğitimin ve bu alandaki yenilikçi fikirlerin desteklenmesi,
- Eğitim, sanayi ve mesleki danışmanlık arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi,
- Vatandaşlara yabancı dil becerilerini kazandırma, formal ve informal öğrenmenin Avrupa boyutunda tanımlanması,
- Nitelikli işgücü çeşitliliğinin artırılması,

¹⁸⁸ Fevziye Esin Arıman, **Avrupa Topluluğu'nda Eğitim Kavramı, Ortak Mesleki Eğitim Politikası ve İlgili Programlar**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1996, s.15.

¹⁸⁹ European Trade Union Confederation, 2002.

- Sosyal güvenlik çalışmaları dâhilinde yeni sigorta sistemlerinin tasarlanması ve emeklilik haklarının transferi konusunda çaba sarf edilmesi,
- Vergi sistemleri konusunda projeler geliştirilmesi,
- Piyasa koşullarından kaynaklanan istihdam sorunlarının çözümlenmesi,
- ECT (Avrupa Kredi Transfer) sistemini kullanarak Bologna süreci dâhilinde öğrenci ve öğretmen hareketliliğinin sağlanması,
- Yapılacak eğitim anlaşmalarında ulusal yeterlik sınırlarının kaldırılması ve düzensiz mesleklere dair yeterlik sınırlarının oluşturulması,
- Göçmenlerin üye ülkelere sosyal ve ekonomik adaptasyonunun sağlanması,
- Eğitim ve mesleki yeterlik alanlarında bilgi ağları aracılığıyla hareketlilik sağlanması,
- EURES (Mesleki Tanınma Servisi) servislerini geliştirerek mesleki sınıflandırmanın artırılması ve bunun AB sistemleri ile karşılaştırılması,
- Bilginin aktif dolaşımını sağlamak için kampanyalar, konferanslar ve seminerler düzenlenmesi.

Avrupa Birliği, eğitim programları kapsamında serbest dolaşıma oldukça fazla önem vermektedir. Serbest dolaşıma verilen bu önem sayesinde, işgücünün hareketliliğinin yanı sıra eğitim hareketliliği de mümkün hale gelmiştir. Serbest dolaşımın sonuçları olarak ise mesleki eğitim yapılanmaları, mesleki yeterliklerin diğer üye ülkelere de tanınması ve mesleklerin uygulanması konusunda yeni yapılanmalar oluşturulmuştur. Bunların yanında, eğitim politikaları dâhilinde istihdamın şartları da gözden geçirilmiş, eğitimsel olarak tanınırlık kavramı ile bazı ölçütler oluşturulmuştur. Bu ölçütler dâhilinde, AB ülkelerinde yaşayan kişilerin niteliklerinin belirlenmesi (euroqualification) amaçlanmıştır. Belirlenen niteliklerin sektörel düzeyde değerlendirilmesi de bu projenin hedefleri arasında yer almaktadır.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Tomris Çavdar, **Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Ankara, Bilim Sanat Yayınları, 2003, s.214.

Avrupa Birliği'nin eğitim politikaları sonucunda, bu politikaları hayata geçirecek fon programları ve nitelikli bireylerin istihdamı önem kazanmıştır. Ayrıca meslek standartları konusunda da ölçütler oluşturulmuştur.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ FONLARININ ÜYE VE ADAY ÜLKELERDE EMEK PİYASALARINA ETKİLERİ: TÜRKİYE VE ALMANYA ÖRNEĞİ

3.1. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Ekonomik ve Sosyal

Boyutları

Avrupa Birliği'ne bugün itibarıyla 27 ülke tam üye statüsündedir. Bunlar, “Almanya”, “Avusturya”, “Belçika”, “Bulgaristan”, “Çekya”, “Danimarka”, “Estonya”, “Finlandiya”, “Fransa”, “GKRY”, “Hırvatistan”, “Hollanda”, “İrlanda”, “İspanya”, “İsveç”, “İtalya”, “Letonya”, “Litvanya”, “Lüksemburg”, “Macaristan”, “Malta”, “Polonya”, “Portekiz”, “Romanya”, “Slovakya”, “Slovenya”, “Yunanistan”dır.¹⁹¹ Mevcut durumda aday ülke statüsünde ise Arnavutluk, Karadağ, Kuzey Makedonya, Sırbistan ve Türkiye bulunmaktadır. Bununla birlikte henüz aday olmamış ama potansiyel aday ülkeler statüsünde ise iki ülke bulunmaktadır, bu ülkeler Bosna Hersek ve Kosova’dır. Daha önce aday ülke statüsünde bulunan İzlanda, Mart 2015 tarihinde aldığı kararla AB üyelik sürecini resmen sonlandırdığını ilan etmiştir.¹⁹²

Türkiye, yüksek medeniyetler yolunda uluslararası konjonktürdeki gelişmeleri sürekli yakından takip etmiş ve uluslararası örgütlenmelerin bir üyesi olmuştur. İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Avrupa kıtasında hızla gelişmekte olan uluslararası örgütlenme çabaları içindeki yerini almıştır. Bu amaç doğrultusunda, 1949 yılında Avrupa Konseyi’ne, 1952 yılında da Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü’ne katılmıştır. 1958 yılında insanlık tarihinin en büyük barış projesi olarak nitelendirilen Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun kurulmasından kısa bir süre sonra, Temmuz 1959’da Türkiye, Topluluğa katılmak için müracaatı yapmıştır.¹⁹³

¹⁹¹ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Üye Devletler”, <https://www.ab.gov.tr/233.html>, 10.10.2020.

¹⁹² İktisadi Kalkınma Vakfı, “Diğer Aday ve Potansiyel Ülkeler”, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=32&id=282, 10.10.2020.

¹⁹³ Erol Kutlu ve Canatay Hacıköylü, “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Devlet Yardımları”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.VII, S.1, 2007, ss.367-390.

3.1.1. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçesi

Türkiye'nin Temmuz 1959'da Avrupa Ekonomik Topluluğu'na müracaatı gerçekleşmiş, fakat 27 Mayıs 1960'da gerçekleşen askeri müdahale Türkiye – AB ilişkilerini bir süreliğine olumsuz yönde etkilemiştir. Bu süreçte koalisyon hükümetleri tarafından yapılan görüşmelerde, Topluluk Türkiye'ye tercihli ticaret anlaşması seçeneği sunmuş, ancak bu seçenek Türkiye tarafından kabul edilmemiştir. AET'nin Türkiye'ye önermiş olduğu bu ticaret anlaşması önerisinin arka planında 1960 yılında yaşanan askerî müdahale sonrası Türkiye'deki siyasal gelişmelerden duyulan endişenin olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede, AET'nin ilişkileri sıkılaştırmaktan kaçınma isteği ekonomik nedenler kadar siyasi nedenlerden de kaynaklanmaktadır. Gerçekleşen müzakerelerin sonucunda, Türk tarafınca kabul edilmeyen ticaret anlaşmasının yerini, 25 Haziran 1963'te Komisyon'un ve Türk hükümetinin temsilcileri tarafından Brüksel'de parafe edilen Ortaklık Anlaşması'na bırakmıştır.¹⁹⁴ Dört yıl süren Türkiye ile AB arasındaki görüşmelerin sonucunda taraflar arasında bir ortaklık kurmuş olan Ankara Anlaşması 12 Eylül 1963'de imzalanarak, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁹⁵ Türkiye - AB ilişkilerinin hukuki temelini Ankara Anlaşması oluşturmaktadır. Dönemin Başbakanı İsmet İnönü Anlaşma'yı imzalamıştır ve AB'yi, *“Beşeriyet tarihi boyunca insan zekâsının vücuda getirdiği en cesur eser”* olarak tanımlamıştır.¹⁹⁶

Ankara Anlaşması'nın 2. maddesi Anlaşma'nın amacını şu şekilde açıklamaktadır: “Türkiye ekonomisinin hızlı kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşam koşullarının yükseltilmesini sağlama gereğini göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri sürekli ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirir.” Anlaşmadaki en önemli hükümlerinden başka bir tanesi ise, Türkiye'nin üyeliğini düzenleyen 28. Maddedir. “Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Anlaşmadan doğan yükümlerin tümünün Türkiye'ce üstlenebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler” ifadesinin yer aldığı maddede, ortaklığın amacının Türkiye'nin

¹⁹⁴ Ceren Uysal, “Türkiye – Avrupa Birliği Ülkelerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler”, **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2001, ss.141-153.

¹⁹⁵ Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, <https://www.ab.gov.tr/111.html>, 12.08.2020.

¹⁹⁶ Veysel Bozkurt, **Türkiye ve Avrupa Topluluğu**, İstanbul, Ağaç Yayınları, 1992, s.49.

üyeliği olduğu belirtilmiştir. Anlaşmanın amacı, Türkiye ekonomisinin kalkınmasına hız kazandırmak, Türk halkının istihdam seviyesinin ve yaşama koşullarının iyileştirilmesini sağlama gereği göz önünde bulundurularak taraflar arasındaki ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir.¹⁹⁷ Bu Anlaşma, Türkiye'nin AET'ye entegrasyonu için üç devre öngörmektedir; hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem. Birinci dönemin başlangıcı, Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihidir. Bu dönemin amacı taraflar arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmaktır, Türkiye'nin de bu dönemde herhangi bir sorumluluğu olmamıştır.¹⁹⁸ Anlaşma beş yıl öngörmesine rağmen görüşmelerin uzamasıyla bu dönem sekiz yıl (1 Aralık 1964 ile 31 Aralık 1972) sürmüştür. Topluluk, Türkiye'ye bu dönemde kullanması için 175 milyon ECU kredi sağlamış ve üstleneceği tek taraflı yükümlülüklerle Türk ekonomisini güçlendirmeyi ve Gümrük Birliği'ne geçişe hazır duruma getirmeyi taahhüt etmiştir.¹⁹⁹ Bu ortaklık ilişkisinin sonucunda bazı kurumlar oluşturulmuş, bu kurumlar arasındaki en üst düzey karar alma organı ise Ortaklık Konseyi olmuştur.²⁰⁰ Uzayan süreç ile birlikte, Türkiye'nin de talebiyle, 13 Kasım 1970'de geçiş döneminin koşullarını ve sıralarını belirlemek üzere Türkiye – AB ilişkilerini belirleyen en önemli ikinci belge niteliğindeki “Katma Protokol” imzalanmıştır. 1 Ocak 1973'te Katma Protokol yürürlüğe girmiş ve bu dönemde sanayi ürünleri ticaretinde Gümrük Birliği'nin kurulmasını hedeflemişlerdir. Protokol ile birlikte bazı tarım ürünlerine ithal kolaylıkları sağlanmıştır. Protokol, pamuk ipliği, pamuklu dokuma ve rafine petrol ürünleri hariç, Türk sanayi ürünlerine uygulanan gümrük vergilerini ve kısıtlamaları kaldırmıştır.²⁰¹ Katma Protokol'ün hükme bağladığı konular arasında; ekonomi ve ticaret politikalarının uyumlanması, ulaştırma, rekabet, vergileme ve mevzuatın yakınlaştırılması, malların serbest dolaşımını gerçekleştirecek usul, sıra ve süreler de dâhil olmak üzere, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı bulunmaktadır. Türkiye'nin bu geçiş süreci boyunca hedefleri; AB'den ithal ettiği sanayi ürünlerine uyguladığı gümrüklerini kademeli

¹⁹⁷ Kutlu, **a.g.e.**, s.381.

¹⁹⁸ Uysal, **a.g.e.**, s.144.

¹⁹⁹ Atilla Eralp, “Değişen Savaş Sonrası Uluslararası Sistemde Türkiye ve Avrupa Topluluğu”, Balkır, C. ve Williams, A.M. (der.) Türkiye ve Avrupa İlişkileri (içinde), İstanbul, Sarmal Yay., 1996, s.55.

²⁰⁰ Kutlu, **a.g.e.**, s.382.

²⁰¹ Sinan Çukurçayır, “Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Girişimcilik Politikalarının Değerlendirilmesi”, **Adıyaman Üniversitesi SBE Dergisi**, 2010, ss.21-35.

olarak azaltarak sıfırlamak ve Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum sağlamaktır.²⁰² Bu süreçte Gümrük Birliği'nin tamamlanması ön görülmüştür.²⁰³ Fakat ekonomik ve siyasi nedenlerden ötürü Türkiye-AB ilişkileri, 1970'li yılların başından 1980'lerin ikinci yarısına kadar istikrarlı bir çizgide ilerleyememiştir. 12 Eylül 1980 tarihinde askeri darbe yaşanmış, bu da ilişkinin askıya alınmasına sebep olmuştur. 1981 yılında Yunanistan'ın Topluluğa tam üyeliği gerçekleşmiştir. İlk başlarda ekonomik olan problemler, bu tarihten sonra siyasi bir boyut da kazanmıştır.²⁰⁴

1984 yılından itibaren Türkiye dışı açılmaya yönelik bir politika izlemeye başlamıştır. Bunun başlıca nedenleri; Türkiye'de 1983 yılında sivil idarenin yeniden kurulmuş olması ve 1984 yılı ile birlikte Türkiye'nin ithal ikameci politikalardan uzaklaşmaya başlamasıdır. Bu sayede 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren askıya alınmış olan Türkiye-AET ilişkileri de canlanmaya başlamıştır. Türkiye'de 13 Aralık 1983 tarihinde ANAP Hükümeti kurulmuştur ve ANAP Hükümeti Avrupa Ekonomik Topluluğu ile olan ilişkilerin dengelenmesini ve AET'ye tam üyeliği hedeflemiştir.²⁰⁵ Üyelik hedefleri kapsamında Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye, Ankara Anlaşması'nda öngörülmüş bulunan dönemlerin tamamlanmasını beklemeden, AKÇT Antlaşması'nın 98., Roma Antlaşması'nın 237. ve AAET Antlaşması'nın 205. Maddelerine dayanarak üyelik başvurusunda bulunmuştur.²⁰⁶ Bu konudaki en önemli nokta ise; bu üyelik başvurusunun, Roma Antlaşması'nın "Her Avrupa Devleti, Topluluğa üye olmayı talep edebilir" şeklinde başlayan 237. Maddesine dayanarak yapılmış olmasıdır.²⁰⁷ Komisyon, bu başvuruyu 1989 yılında reddetmiştir. Sebep olarak da; Türkiye'nin Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişme göstermesi gerekliliğini, demokratikleşmeye ve insan haklarında düzelmeye gidilmesini, yüksek enflasyon, işsizlik gibi sorunların çözülmesinin gerektiğini ve kendi iç bütünleşmesini tamamlamadan Topluluğun yeni

²⁰²İktisadi Kalkınma Vakfı, Türkiye-AB İlişkileri, <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ustid=3678&id=3679>, 25 Temmuz 2020.

²⁰³ Kutlu, **a.g.e.**, s.379.

²⁰⁴ Çukurçayır, **a.g.e.**, s.25.

²⁰⁵ Bozkurt, **a.g.e.**, 55.

²⁰⁶ Mustafa S. Palabıyık ve Ali Yıldız, **Avrupa Birliği**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2007, s.86.

²⁰⁷ Uysal, **a.g.e.**, s.139.

bir üyeyi kabul edemeyeceğini belirtmiştir.²⁰⁸ Önerilerden biri de Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesidir.

Türkiye'nin AB ile bütünleşme hedefine yönelik ortaklık ilişkisinin en önemli aşamalarından biri olan Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996 tarihinde Türkiye ile AB arasında yürürlüğe girmiştir.²⁰⁹ Buradaki önemli hususlardan biri de; Birliğe tam üye olmadan Gümrük Birliği'ne giren ilk ve tek ülkenin Türkiye olmasıdır. Bu bağlamda Türkiye, dış ticaret politikalarının oluşturulma süreçlerinde bulunmasa da, AB tarafından alınan kararlara uymak zorundadır.²¹⁰

12-13 Aralık 1997 tarihlerinde gerçekleşen Lüksemburg Zirvesi'nin ardından yayınlanan Başkanlık Bildirgesi'nde Türkiye'nin tam üyelik için ehil olduğu ve Türkiye için bir Avrupa Stratejisi'nin hazırlanacağı vurgulanmıştır. Diğer aday ülkelerle birlikte Avrupa Konferansına davet edilen Türkiye'den, AB'nin birçok beklentisi bulunmakta idi. Bu listede bahsedilen konular arasında azınlıklara saygı, AB düzeyinde insan hakları standartları, Yunanistan ile olan sorunların çözüme kavuşturulması bulunmaktadır.²¹¹ Türkiye bu talepleri, Zirve sonuçlarının Türkiye'nin beklentilerini karşılamaması nedeniyle geri çevirmiş, ANASOL-D Hükümeti AB ile olan siyasi diyalogu askıya aldığını açıklamıştır. Türkiye beklentisi, AB'nin ayrımcı tutumunun sona ermesidir.²¹²

15-16 Haziran 1998 Cardiff Zirvesi'nde, Türkiye için duyulan memnuniyet vurgulanmış ve uyum çabalarına devam etmesi istenmiştir. 11-12 Aralık 1998 tarihlerinde Viyana Zirvesi gerçekleşmiş ve bu zirvede Türkiye'nin tam üyeliğe hazırlanması ve Lüksemburg ve Cardiff sonuçları doğrultusunda Avrupa Stratejisi'nin iletilmesi belirtilmiştir. Bu durum, Türkiye'nin beklentilerini karşılamamıştır.²¹³ Fakat 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de gerçekleşen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi, Türkiye-AB ilişkileri açısından dönüm noktası konumunda olmuştur. Türkiye'nin adaylığı bu Zirve'de resmen onaylanmıştır ve

²⁰⁸ Palabıyık ve Yıldız, **a.g.e.**, 102.

²⁰⁹ İktisadi Kalkınma Vakfı, **Türkiye-AB İlişkileri**, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3678&id=3679, 25 Temmuz 2020.

²¹⁰ Cihan Dura ve Hayriye Atik, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Ankara, Nobel Yayınları, 2007, s.485.

²¹¹ Uysal, **a.g.e.**, s.141.

²¹² Dura ve Atik, **a.g.e.**, s.247.

²¹³ **A.e.**, s.269.

herhangi bir ayrımcılık olmayacağı net bir şekilde ifade edilmiştir.²¹⁴ Üyeliğe aday ülkelerin ekonomik ve siyasi koşullarını inceleyen ve durumu AB standartları açısından irdedeleyen Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)'un, Türkiye için hazırlanmasına karar verilmiştir. AB genişleme politikasının en önemli aracını KOB oluşturmaktadır. 8 Mart 2001 tarihinde Türkiye için hazırlanan ilk KOB, AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyumunu ve kısa ve orta vadeli hedeflerini ele almaktadır.²¹⁵ Türkiye 2003 yılından itibaren katılım müzakerelerine başlamanın ön koşulu olan siyasi kriterlere odaklanmış ve anayasal ve yasal reformlar gerçekleştirmiştir.²¹⁶ KOB, 2003, 2005, 2006 ve 2008 yıllarında AB tarafından tekrar gözden geçirilmiştir. Türkiye, 2003, 2005 ve 2008 yıllarında Ulusal Programı güncelleştirerek, temel hak ve özgürlükleri, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü güvence altına alan reformlara devam etmiştir. Bu kapsamda, 2002- 2004 yılları arasında sekiz uyum paketi, 2001 ve 2004 yıllarında da iki anayasa paketi meclisten geçirilmiştir.²¹⁷

AB Komisyonu, 6 Ekim 2004 tarihinde, İlerleme Raporu'nu açıklamış ve bu Rapor'da Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli düzeyde karşıladığını belirtmiştir. AB-Türkiye ilişkilerinde açısından bir dönüm noktası da 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi olmuştur. Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanmasına kararı verilmiştir.²¹⁸ 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Konferans'ta Türkiye'nin AB'ye resmen katılım müzakerelerine başlanmıştır. Bu bağlamda, Kopenhag siyasi kriterlerine, ekonomik kriterlere uyum sağlanması ve 35 fasıl altında toplanan AB müktesebatına ilişkin müzakerelerin sonuçlandırılarak sürecin sonuçlandırılması hedeflenmiştir.²¹⁹

AB Müktesebatı fasıl başlıkları:

- “Sermayenin Serbest Dolaşımı
- Kamu Alımları

²¹⁴İktisadi Kalkınma Vakfı, **Türkiye-AB İlişkileri,** https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3678&id=3679, 25 Temmuz 2020.

²¹⁵ Akın, **a.g.e.**, s.166.

²¹⁶ **A.e.**, s.185.

²¹⁷İktisadi Kalkınma Vakfı, **Türkiye-AB İlişkileri,** https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3678&id=3679, 25 Temmuz 2020.

²¹⁸ Yusuf Sayın, “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Müzakereleri ve Müzakere Fasılları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, C.19, S.2, 2016, s.43.

²¹⁹ Akın, **a.g.e.**, s.17.

- Şirketler Hukuku
- Fikri Mülkiyet Hukuku
- Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
- Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
- Mali Hizmetler
- Bilgi Toplumu ve Medya
- Tarım ve Kırsal Kalkınma
- Balıkçılık
- İşçilerin Serbest Dolaşımı
- Enerji
- Taşımacılık Politikası
- Sosyal Politika ve İstihdam
- İstatistik
- Trans-Avrupa Şebekeleri
- Eğitim ve Kültür
- Yargı ve Temel Haklar
- İşletmeler ve Sanayi Politikası
- Gümrük Birliği
- İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
- Malların Serbest Dolaşımı
- Rekabet Politikası
- Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı
- Vergilendirme
- Dış İlişkiler
- Ekonomik ve Parasal Politika
- Mali Kontrol
- Tüketicinin ve Sağlığın Korunması
- Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- Bilim ve Araştırma
- Çevre

- Dış Güvenlik ve Savunma Politikaları
- Mali ve Bütçesel Hükümler
- Kurumlar
- Diğer Konular”²²⁰

3 Ekim 2005 tarihinde katılım görüşmeleri sembolik olarak başlatılmış, bu görüşmelerin ardından AB Türkiye ile somut müzakere görüşmelerini başlatmıştır. “Bilim ve Araştırma” faslı için 12 Haziran 2006 tarihinde Hükümetlerarası Konferans'ta açılan müzakereler daha sonrasında geçici olarak kapanmıştır. 2006 Yılı İlerleme Raporu'nda olumsuz ifadeler kullanılmış ve Türkiye'nin Kıbrıs sorununa yaklaşımı yetersiz bulunduğundan, Komisyon, 29 Kasım 2006'da müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye etmiştir. Bunun üzerine 8 fasılda (Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği, Dış İlişkiler) müzakereler askıya alınmıştır. Bu durumun yanı sıra Fransa, “üyelikle doğrudan ilgili olması” gerekçesiyle Tarım ve Kırsal Kalkınma (AB tarafından da askıya alınan başlıklar arasında), Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler, Kurumlar başlıklı fasılları engellenmiştir.²²¹

Türkiye – AB ilişkilerinde bugüne kadar toplam 13 Fasil müzakerelere açılmıştır. Müzakereyi açan AB dönem başkanı ülke ve müzakereye açıldığı tarihe göre fasıllar şunlardır:

- “Bilim ve Araştırma (Avusturya, 12 Haziran 2006),
- İşletme ve Sanayi Politikası (Almanya, 29 Mart 2007),
- İstatistik (Almanya, 26 Haziran 2007),
- Mali Kontrol (Almanya, 26 Haziran 2007),
- Trans-Avrupa Ağları (Portekiz, 19 Aralık 2007),
- Tüketicinin ve Sağlığın Korunması (Portekiz, 19 Aralık 2007),

²²⁰ AB Fasil Başlıkları, **Rehber**, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/07_rehber.pdf, 18 Mayıs 2020.

²²¹ BETAM'dan "AB Üyelik Müzakerelerinde Son Durum" Araştırması, <https://bau.edu.tr/haber/1867-betamdan-ab-uyelik-muzakerelerinde-son-durum-arastirmasi>, 10.12.2020.

- Şirketler Hukuku (Slovenya, 17 Haziran 2008),
- Fikri Mülkiyet Hukuku (Slovenya, 17 Haziran 2008),
- Sermayenin Serbest Dolaşımı (Fransa, 19 Aralık 2008),
- Bilgi Toplumu ve Medya (Fransa, 19 Aralık 2008),
- Vergilendirme (Çek Cumhuriyeti, 30 Haziran 2009)
- Çevre (İsveç, 21 Aralık 2009),
- Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı (İspanya, 30 Haziran 2010).”²²²

Geçmişten bugüne Avrupa Birliği’ne tüm üye ve aday ülkeler incelendiğinde, 14 Nisan 1987 tarihinde başvurusunu yapmış olan Türkiye, AB’nin en uzun başvuru bekleme süresine sahip ülkesi konumunda bulunmaktadır. Uzun bir dönem daha Türkiye’nin aday ülke durumunda kalacağı öngörülmektedir. Herhangi bir yeni başlık Haziran 2010 tarihinden itibaren müzakereye açılmamış, geriye sadece Türkiye’nin ilerleyebileceği Sosyal Politika ve İstihdam, Rekabet Politikası ve Kamu Alımları fasılları kalmıştır. Fakat Türkiye’nin bu başlıkları AB’den tam üyelik perspektifi almadan açmak konusunda endişeleri vardır.²²³ Artık AB yeni üyeleri Birliğe alma hususunda daha seçici davranmakta, genişlemedense derinleşmeyi ve üyelerin gelişmişlik farklarını en aza indirgeyerek, daha uyumlu bir yapı oluşturmayı hedeflemektedir.

Avrupa Birliği tarafından katılım sürecindeki aday ülkelerin AB müktesebatına uyum kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla aday ülkelere IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) fonları verilmektedir. 2018 yılında Avrupa Parlamentosu “demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti alanlarında ilerleme kaydedilmemiş olması” gerekçesiyle Türkiye’ye yapılan AB yardımlarında 70 milyon Euro tutarında kesinti yapan karar tasarısını onayladı. Böylelikle Türkiye gibi adaylık sürecindeki ülkeler için öngörülmüş olan IPA fonu olarak adlandırılan mali yardımlarda kesintiye gidilmiş oldu. Avrupa Parlamentosu tarafından 2017 yılı sonunda da Türkiye’ye AB bütçesinden yapılan mali yardımlardan 105 milyon euro kesilmesine karar verilmişti.

²²² Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum, <https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcutdurum-65.html>, 17.11.2020.

²²³ Karluk, **a.g.e.**, s.165.

AB üyelik süreci tarihinde, Türkiye, hakkında kesinti kararı alınan tek aday ülke konumundadır.

Türkiye'nin IPA fonlarından 2014 - 2020 dönemi için tahsilatı 4 milyar 453 milyon euro olarak belirlenmişti. Bu meblanın yaklaşık 1 milyar 430 milyon euro tutarlık kısmının demokrasi, yönetim, hukukun üstünlüğü ve temel haklarla ilgili projeler için ayrılması öngörülmüştü.²²⁴

3.1.1.1. Gümrük Birliği

Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında Ankara Anlaşması gereğince entegrasyon amaçlı bir gümrük birliği tesis edilmesi öngörülmüştü. 1995 tarihindeki "Gümrük Birliği Kararı"nın ardından Katma Protokol'de öngörülmüş olan 22 yıllık Geçiş Dönemi 1 Ocak 1996 tarihinde son bulmuş ve ilişkiler döneminde "Son Dönem" başlamıştır.

Ortaklık Konseyi kararınca Türkiye'ye klasik gümrük birliği yükümlülüklerinin ötesinde yükümlülükler getirildi. Türkiye bu anlaşma gereği, Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesi'ni kabul etmiştir. Türkiye'nin taahhütleri Topluluğun dış ticaret konusunda uyguladığı sair mevzuata da yaklaşmaktadır. Buradaki amaç; taraflardan birinin diğerine haksız üstünlük sağlamasını ortadan kaldırmaktır. Sadece malların serbest dolaşımında değil, rekabet politikası, fikri ve sınai mülkiyet hakları gibi alanlarda da Topluluk mevzuatına uyum zorunludur. Ortaklık Konseyi Kararı'nda yer alan kısımlar ise:²²⁵

- “Malların Serbest Dolaşımı ve Ticaret Politikası
- Yasaların Yakınlaştırılması
- Tarım Ürünleri
- Kurumsal Hükümler
- Gümrük Hükümleri
- Genel ve Son Hükümler”

İki başlık altında Türkiye'nin yükümlülükleri toplanabilir:²²⁶

²²⁴Türkiye'ye AB Yardımlarında Kesinti, <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-ye-ab-yard%C4%B1mlar%C4%B1nda-kesinti/a-45727453>, 6 Nisan 2020.

²²⁵ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Gümrük Birliği”, https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html, 17.10.2020.

²²⁶ Gümrük Birliği, https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html, 20.07.2020.

• **Malların Serbest Dolaşımına İlişkin Yükümlülükler:** Sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri gümrük birliği kapsamı içindedir. Serbest dolaşım prensibi gereğince, Türkiye'de ve Toplulukta elde edilen ürünler ile üçüncü ülke çıkışlı olanlar, ithal işlemleri tamamlanmış ve gerekli gümrük vergi ve resimleri tahsil edilmiş olup, herhangi bir iadedden yararlanmamış ise gümrük birliği gümrük bölgesi sınırlarında serbest dolaşımda sayılırlar. Türkiye'nin Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesine (OGT) uyum sağlaması gereklililer arasındadır. Topluluğun uyguladığı sistemin işlenmiş tarım ürünleri ticaretinde uygulanması gerekmektedir. Türkiye'nin de, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun da ithalat ve ihracatta miktar kısıtlaması yapmamaları gerekmektedir. Türkiye, Topluluk araçlarını kullanarak ticaretteki teknik engelleri ortadan kaldıracaktır.

• **Mevzuat Uyumuna İlişkin Yükümlülükler:** Türkiye, ticaretin önündeki teknik engellerin kaldıran, benimsemiş olduğu Topluluk araçlarını iç hukuk sistemine dâhil edecektir. Bu alanda amaç Türk mevzuatı ile Gümrük Birliği işleyişini ilgili alanlarda maksimum seviyede Topluluk mevzuatına ile uyumlamaktır. Gümrük Birliği'nin işleyişi ile doğrudan ilgili alanlar:²²⁷

- “Topluluk ticaret politikası ve üçüncü ülkelerle yaptığı tercihli ticaret anlaşmaları,
- Sanayi ürünleri ticaretindeki teknik engellerin kaldırılmasına ilişkin mevzuat,
- Rekabet politikası,
- Fikri ve sınai mülkiyet haklarına ilişkin mevzuat,
- Gümrük mevzuatıdır”.

Türkiye'nin dış ticaret rejimi Ortaklık Konseyi Kararı gereğince yüksek oranda AB ile uyumlu hale gelmiş, AB mevzuatı büyük ölçüde uygulanmıştır.²²⁸ Türkiye, AB gümrük mevzuatına uyum konusunda ileri seviyelere ulaşmış, birliğin işleyişi açısından önem arzeden; malların gümrük birliği bölgesine girişi, gümrük beyannamesi, serbest dolaşıma giriş, malların dolaşımı, gümrük borcu/yükümlülüğü,

²²⁷ A.e.

²²⁸ Türkiye Cumhuriyeti Ticaret Bakanlığı, “Gümrük Birliği”, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/avrupa-birligi/gumruk-birligi>, 17.10.2020.

gibi konularda ahenk yakalanmıştır.²²⁹ Gümrük Birliği'nin dinamik etkilerini Türkiye hissetmiştir. Türkiye'ye rekabetçi bir yaklaşım kazandırılmış, üretim yapısı çeşitlendirilmiştir. Uluslararası pazarda rekabet edilebilir düzeyde ürün kalitesi artırılmıştır. Bu olumlu tarafların yanı sıra, Gümrük Birliği'nin negatif yanları da bulunmaktadır. AB ile bazı ülkeler arasında Serbest Ticaret Anlaşması (STA) imzalanmıştır. Bu sayede bu ülkeler AB üzerinden pazara girme avantajını yakalamıştır. Fakat AB, Türkiye ile böyle bir anlaşma imzalamaya yanaşmamaktadır. Türkiye böyle bir şansa sahip olmadığından haksız rekabet ve ticaret sapması doğmaktadır. Türkiye'nin karar alma mekanizmalarına tam anlamıyla dahil olamaması ve Türkiye'ye uygulanan karayolu kotaları ve vize zorunluluğu Türkiye'yi dezavantajlı bir konuma getirmektedir. Dünya Bankası (DB) tarafından Nisan 2014'te yayınlanan rapor bu konuyu değerlendirmiş, Türkiye'nin yaşadığı sıkıntılara değinmiş ve AB ile Türkiye arasındaki ticari entegrasyonun artmasını önermiştir.²³⁰

Dünya'da yaşanan ticaret alanındaki ekonomik gelişmeler ve değişimler sonucunda Gümrük Birliği'nin yeniden ele alınması gereği ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine bir güncelleme yapılmış, kapsamın hizmetler ve kamu alımları alanlarında da genişletilmesine ve tarım tavizlerine değinilmiştir. Bu güncellemelere ilişkin resmi müzakerelerin Avrupa Komisyonu'nun Konsey'den yetki almasının ardından başlaması ümit edilmektedir.

3.1.1.2. Ortaklığı Destekleyen Kuruluşlar

Avrupa Birliği'nin sürdürdüğü genişleme politikasında çeşitli kuruluşlar ülkelerin Birliğe katılımı için destekler ve programlar oluşturmaktadır. Bahsedilen bu kuruluşlar; Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi, Karma Parlamento Komisyonu, Karma İstişare Komitesi ve Gümrük Birliği Ortak Komitesi'dir.

- **“Ortaklık Konseyi”:** Ortaklık Konseyi'ne Konsey ve Komisyon yetkilileri, AB üyesi devletler ve Türkiye Hükûmeti temsilcileriyle katılır. Ortaklık

²²⁹ Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri, “Gümrük Birliği Hakkında Bilgiler” <https://www.oaib.org.tr/tr/bilgi-merkezi-sikca-sorulan-sorular-gumruk-birligi-hakkinda-bilgiler-verebilir-misiniz.html>, 18.11.2020.

²³⁰ Gümrük Birliği, https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html, 20.07.2020.

Konseyi'nin Büyükelçiler düzeyinde de toplanabilmesi mümkündür.²³¹ Türkiye'nin ve AB'nin birer oy hakkı bulunmaktadır. Ankara Anlaşma'nın öngördüğü durumlarda Ortaklık Konseyi'nin karar verme ve yasal metinlerde yer almayan konularda tavsiyede bulunma yetkisi bulunmaktadır. Ortaklık rejimi sonuçları Ortaklık Konseyi tarafından incelenir ve Konsey tarafından her yıl Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu'na bir raporu sunulur.

- **“Ortaklık Komitesi”**: Ortaklık Komitesi'nin görevi, Ortaklık Konseyi'ne yardımcı olmak ve işbirliğine katkı sağlamaktır. Ortaklık Komitesi, üye devletler, Türkiye, Konsey ve Komisyon yetkililerinden oluşan teknik bir organdır.²³²
- **“Karma Parlamento Komisyonu”**: Türkiye-AB ortaklığının denetim organı Karma Parlamento Komisyonu'dur. Türkiye-AB ortaklığı ile ilgili tavsiyeler verir Ortaklık Konseyi'nin faaliyet raporlarını inceler. Sorunları görüşmeye yetkili organdır.
- **Karma İstişare Komitesi**: Türkiye - AB işbirliğinin güçlendirilmesini ve sosyal-ekonomik diyoloğun kurumsallaşmasını sağlamak amacıyla kurulmuştur.²³³ Türkiye'den çeşitli ekonomik ve toplumsal çıkar gruplarını temsil eden (DİSK, TOBB, HAK-İŞ, TÜRK-İŞ, TÜRKOPEN, TZOB, TESK, TMMOB, YÖK) 18 üye ile AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin 18 üyesinden oluşmaktadır.
- **“Gümrük Birliği Ortak Komitesi (GBOK)”**: Gümrük Birliği Ortak Komitesi danışma prosedürü oluşturma hususunda etkinlik göstermekte, bilgi ve görüş alışverişine yön vermektedir. Bu prosedür, Türkiye-AB arasındaki gümrük birliğinin işleyişiyle ilgili alanlardaki mevzuat uyumunu gerçekleştirebilmek adınadır. Tavsiyelerini Ortaklık Konseyi'ne bildirir.²³⁴

²³¹ Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması)- 12 Eylül 1963, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-ankara-anlasmasi-12-eylul-1963-tr.mfa>, 10.09.2020.

²³² Kurumsal Yapı, <https://www.ab.gov.tr/270.html>, 10.09.2020.

²³³ Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi, <https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-karma-istisare-komitesi-46236.html>, 12.09.2020.

²³⁴ Ortaklık Kurumları, <https://turabder.org/turkiye-ab/turkiye-ab-iliskileri/ortaklik-kurumlari/>, 12.09.2020.

3.1.1.3. Mali İşbirliği Süreci

Avrupa Birliği, birlik amacı doğrultusunda ortak değerleri paylaşan ülkelerden oluşmaktadır. Birliğin varolan 27 üyesi için farkları dengelemek, ekonomik ve sosyal gelişmelerine destek olmak amacıyla birçok mali araç aracılığıyla ciddi miktarlarda kaynak harcanmaktadır. Bu yardımlar kredi ya da hibe şeklinde gerçekleşmektedir. Aynı zamanda birlik, üçüncü dünya ülkelerine de gerek gördüğü durumlarda mali yardımlar yapmaktadır.²³⁵ AB tarafından resmi olarak adaylığı tanınmış, birliğe üye olmak için başvurmuş ülkelere de özel mali destekler verilmektedir. Türkiye de bu durumdaki bir ülkedir. 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde kazanmış olduğu adaylık statüsü ile Türkiye mevcut diğer adaylar ile birlikte katılım öncesi yardım adı verilen artırılmış bir mali yardımdan faydalanmaktadır.

Bu yardımların amacı, adaylık sürecinde ekonomik, yasal, idari ve siyasi tedbirler için kaynak sağlamaktır. Aday ülkelerin müktesebata uyum için bu tedbirleri alması gerekmektedir. Mali işbirliği ilişkisi Türkiye açısından adaylık öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı süreçte incelenebilir. Adaylık statüsünde bulunmayan fakat Avrupa'da yer alan ve adaylığı kısa zamanda olası görülen potansiyel aday ülkeler için de aynı mali yardımlar mevcuttur.²³⁶

3.1.2. Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardım Programları

Türkiye için mali yardımlar AB'ye adaylık öncesi dönem, sonraki dönem ve süreç dönemi şeklinde üçe ayrılarak incelenebilir. Adaylık Öncesi Mali Yardımlar 1964-1999 dönemidir. Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardımları'nın yürütülmesine ilişkin prosedürler PHARE Programıyla benzerlik taşımıştır. Bu mali yardım kurumsal yapıları ve yatırımları desteklemektedir. 17 Temmuz 2006'da kabul edilen IPA Tüzüğü ile birlikte Türkiye'ye önceden verilen yardımlar ortadan kaldırılmıştır. 2007-2013 bütçe döneminden itibaren basitleştirilen yardımlar IPA başlığında tek bir çatı altında toplanmıştır.²³⁷

1964–1995 dönemi Adaylık Öncesi Mali Yardımlar dönemidir. Türkiye, 1963 yılında Ortaklık Anlaşması'nı imzalamıştır. Bu yıldan 1996'da imzalanan Gümrük

²³⁵ TR-AB Mali İş birliği, <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 16.09.2020.

²³⁶ Eyüp Serdar Erdoğan, “Sosyal Güvenlik Alanında AB Katılım Öncesi Mali Yardımları”, Sosyal Güvence Dergisi, S.4, Kasım 2013, s.53.

²³⁷ Karataş, a.g.e., s.77.

Birliği'ne kadar mali yardımlardan mali protokoller ile faydalanmış, totalde 1 milyar Euro kullanmıştır. 1996–1999 dönemi Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında bir Gümrük Birliği oluşturulmasından 1999 yılında adaylık statüsü kazanmasına kadarki süreçtir. Bu dönem Gümrük Birliği'nden kaynaklı doğan ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardımları kapsamaktadır. Bir çoğu yine kredi şeklinde olan total yardım 755,3 milyon Euro'dur. Aynı zamanda Türkiye, 90'larda Avrupa-Akdeniz ortaklığı çerçevesinde finanse edilen MEDA (Mediterranean Economic Development Area) programı altındaki fonlardan da yararlanmıştır. 1996–1999 döneminde MEDA-I Programı kapsamındaki 55 proje için Türkiye'ye 376 milyon Euro taahhüt edilmiştir. EUROMED adlı sistem Avrupa Yatırım Bankasından kredi sağlayan bir sistem olup, Birlik üyesi olmayan Akdeniz ülkelerine kredi sağlamaktadır. Bu sistem dahilinde, Türkiye'ye 1997–1999 dönemi için 205 milyon Euro tutarında kredi verilmiştir.²³⁸

2007 - 2013 yılları arasında aday ülkelere sağlanan mali yardımlarda farklılıklar olmuş, bütün yardımlar (aday ve potansiyel aday ülkelere) tek bir çatı altında toplanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) olarak adlandırılan bu oluşum aday ülkelerin ihtiyaç ve önceliklerini hedefleyen hizmet eden projelere destek sağlamaktır. IPA'nın kapsamındaki ülkeler: Hırvatistan (katılımcı ülke), İzlanda, Kuzey Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Türkiye (aday ülkeler) ve Arnavutluk, Bosna-Hersek ve Kosova (potansiyel aday ülkeler)'dır. Aday ülkeler IPA'nın finanse ettiği Birlik Programları'na katılma hakkına sahiptirler. 2007-2013 dönemi için IPA'nın ayırdığı fon yaklaşık 9.9 milyar Euro'dur. Türkiye, yüzölçümü büyük ve nüfusu fazla olan bir ülke olduğundan fonun yaklaşık yarısı Bu tutarın yaklaşık yarısı (bu da 4,8 milyar Euro'ya denk gelmektedir) Türkiye için ayrılmıştır.²³⁹ Komisyon 2011 – 2013 dönemiyle birlikte, ayrılan fonların öncelikli sektörlerde gerçekleştirilen projelere aktarılmasını amaçlamıştır. Bu öncelikli sektörler, “Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi” (Multi-Annual Indicative Planning Document - MIPD) olarak adlandırılan belgede belirtilmiştir. Türkiye'nin göstermiş olduğ u performans çerçevesinde Türkiye'ye, 2014 – 2020 bütçesinde daha fazla pay verilmesine karar verilmiştir. Bu kararın amacı, Türkiye'nin daha etkin bir rol oynayabilmesidir.

²³⁸ Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi, <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 15.09.2020.

²³⁹ TR-AB Mali İş birliği, <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 16.09.2020.

IPA yardımları, yararlanıcı ülkenin oluşturduğu idari yapılar üzerinden işlemektedir. IPA Uygulama Tüzüğü bu idari yapılar hakkında bilgi vermektedir. Daha sonrasında, yardımların yönetimi yararlanıcı ülkeye geçmektedir.²⁴⁰ Bu karar gereği, Türkiye, Avrupa Komisyonu ile IPA Çerçeve Anlaşmasını imzalamıştır. 2008 yılında imzalanan bu anlaşma ile IPA I dönemindeki yardımların işleyişi düzenlenmiştir. Türkiye’de oluşturulan yapı ve fonksiyonlar; “Ulusal IPA Koordinatörü (NIPAC)”, “Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri için Stratejik Koordinatör”, “Yetkili Akreditasyon Görevlisi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO)”, “Ulusal Fon”, “IPA Bileşeni veya Programı İtibarıyla bir Program Otoritesi”, “Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB)” ve “Program Yetkilendirme Görevlisi”dir.²⁴¹

AB projelerine başvuru/ teklif yapabilmenin şartları AB kamu satın alma şartlarına göre belirlenir. Başvuru yapanlardan başarılı olanlar ile sözleşme imzalanmaktadır. Sözleşme türleri beş çeşittir: hizmet, mal alımı, inşaat işleri, hibeler ve eşleştirme. Objektif olabilmek adına teklif çağrıları düzenli olarak www.mfib.gov.tr ve www.avrupa.info.tr web sayfalarında yayımlanır. Projeler kurallara uygun şekilde tamamlandığında, ödemeler proje sahiplerine MFİB tarafından yapılır. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, prosedürleri takip edebilmek adına, her projenin ihale ve sözleşme aşamasında önceden onay verir.

Hazine Kontrolörleri Kurulu mali yardım aracının yönetimini denetlemekle yükümlüdür.²⁴² Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)’nın II. Dönemi 2014 – 2020 yılları arasını kapsamaktadır. Bu dönemde de aynı I. Dönemde olduğu gibi mali yardımlar, Türkiye’nin AB müktesebatına uyumunu sağlamak için verilmeye devam edilmiştir. Yeni sektörler belirlenerek IPA yardımlarının daha verimli kullanılması amaçlanmıştır. Türkiye’ye bu bağlamda 7 yıllık süreç için toplam 4.453,9 milyar Euro yardım sağlanmıştır.

²⁴⁰ Eyüp Serdar Erdoğan, “Sosyal Güvenlik Alanında Ab Katılım Öncesi Mali Yardımları”, Sosyal Güvence Dergisi, S.4, Kasım 2013, s.57.

²⁴¹ Avrupa Birliği Başkanlığı , <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 23 Mart 2020.

²⁴² Denetim otoritesi, <https://hmb.gov.tr/denetim-otoritesi-gorevleri>, 23.11.2019.

Tablo 8. 2014 – 2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat
Tablosu (Milyon Euro)

TÜRKİYE	2014	2015	2016	2017	Toplam 2018- 2020	Toplam 2014- 2020
a. Birliğe üyelik için hazırlayıcı reformlar	355.1	196.6	240.3	137.2	652.2	1,581.4
Demokrasi ve yönetim	540.2				416.3	956.5
Hukukun üstünlüğü ve temel haklar	388.9				236.0	624.9
b. Sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma	155.8	265.8	247.0	261.4	595.3	1,525.3
Çevre ve iklim eylemi	297.1				347.5	644.6
Ulaştırma	386.0				56.8	442.8
Enerji	59.0				34.4	93.5
Rekabet edebilirlik ve yenilikçilik	187.8				156.6	344.4
c. İstihdam, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğinin teşviki ve insan kaynaklarının geliştirilmesi	37.4	62.9	65.9	68.9	199.9	435.0
Eğitim, istihdam ve sosyal politikalar	235.1				199.9	435.0
d. Tarım ve kırsal kalkınma	72.0	100.9	77.0	158.1	504.2	912.2
Tarım ve kırsal kalkınma	408.0				504.2	912.2
TOPLAM	620.4	626.4	630.8	636.4	1,940.0	4,453.9

Kaynak: <https://www.ab.gov.tr/45627.html>, 3.03.2021.

Yukarıdaki tabloda 2014 – 2020 yılları arasında Türkiye’nin politika alanları ve sektörler göre endikatif tahsisatlar belirtilmiştir. Türkiye’nin politika alanları 4 ana başlık altında toplanmıştır: Birliğe üyelik için hazırlayıcı reformlar, sosyo-ekonomik

ve bölgesel kalkınma, istihdam, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğinin teşviki ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, tarım ve kırsal kalkınma. Türkiye toplam 4.453 Milyon Euro yardım almıştır.

2014 – 2020 yılları arasındaki IPA II yardımları için bahsedilen öncelikli 9 sektör ve sektör sorumlusu kuruluş şunlardır:

- “Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği (AB Bakanlığı) Demokrasi ve Yönetişim (AB Bakanlığı)
- Enerji (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı)
- Demokrasi ve Yönetişim (AB Bakanlığı)
- Adalet, İçişleri ve Temel Haklar (Adalet Bak., İçişleri Bak. AB Bak.)
- Rekabetçilik ve Yenilik (Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)
- Ulaştırma (Ulaştırma Haberleşme ve Denizcilik Bakanlığı)
- İstihdam, İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Sosyal Politikalar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)
- Tarım ve Kırsal Kalkınma (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)
- Çevre ve İklim (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)”

3.1.2.1. Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964-1996)

1964 – 1996 yılları arası Türkiye – AB ortaklık ilişkisinin başlangıcından Gümrük Birliği’nin tamamlanmasına kadar olan dönemdir. Türkiye ile AB arasındaki mali ilişkiler Mali Protokollerle ilerlemiştir. Bu Mali Protokoller, Türk ekonomisini kalkındırmayı hedeflemiştir. Yapılan toplam dört mali protokolden sadece dördüncü protokol, 1980 yılındaki siyasi sebeplerden ötürü yürürlüğe konulamamıştır. Mali Protokollerin dışında, Türkiye’ye yardım amaçlı “Özel İşbirliği Fonu” oluşturulmuştur. Türkiye bu fondan 75 milyon ECU yardım almıştır.

Tablo 9. Gümrük Birliği Öncesi Türkiye’ye Sağlanan Mali Yardımlar (1964-1995)

KAYNAK	DÖNEM	HiBE – KREDİ	
		Tahaahüt (Milyon ECU)	Ödeme (Milyon ECU)
1. Mali Protokol	1964-1969	175	175
2. Mali Protokol	1971-1977	220	220
Ek Protokol	1971-1977	47	47
3. Mali Protokol	1979-1982	310	310
Özel İşbirliği Fonu	1980-1982	75	75
4. Mali Protokol	1982-1986	600	0
İdari İşbirliği Fonu	1993-1995	3	3
TOPLAM	1964-1995	1430	830

Kaynak: DPT, Türkiye-AT Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım 2000, s.23.

Yukarıdaki tabloda, Gümrük Birliği öncesi dönemde Türkiye’ye sağlanan mali yardımlar Mali Protokoller baz alınarak belirtilmiştir. “Gümrük Birliği öncesi 30 yıllık dönemde Türkiye’ye AB’den hibe ve kredi olarak toplam 1 milyar 430 milyon ECU yardım öngörülmesine rağmen Yunanistan’ın Dördüncü Mali Protokol kapsamındaki yardımı veto etmesi nedeniyle kullanılabilen yardım tutarı sadece 830 milyon ECU olmuştur. Bu yardımların 78 milyon ECU’su hibe, 115 milyon ECU’su AYB kredileri ve 637 milyon ECU’su düşük faizli AB kredileri olmak üzere toplam 752 milyon ECU’su da kredidir.”²⁴³

3.1.2.2. Gümrük Birliği Sonrası Dönem (1996-1999)

6 Mart 1995’te Türkiye – AB mali ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. 1 Ocak 1996’da Türkiye – AB Gümrük Birliği yürürlüğe girmiş, Türkiye’ye MEDA Programı’ndan ve AB bütçe kaynaklarından yardım yapılmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine AB Komisyonu, Türkiye’ye destek amaçlı bir mali yardım paketini kapsayan tek taraflı Mali İşbirliği Deklarasyonu yayınlamıştır.²⁴⁴

²⁴³ Derya Sevinç, **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İş birliği Süreci Sunumu**, TEPAV Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, Şubat 2010.

²⁴⁴ A.e.

Tablo 10. Gümrük Birliği Dönemi Türkiye’ye Sağlanan Mali Yardımlar

KAYNAK	MALİ YARDIMIN ŞEKLİ	DÖNEM	TAAHHÜT (Milyon ECU)	ÖDEME (Milyon ECU)
AB Bütçesinden Yardım	Hibe	1996-2000	375	Yunanistan’ın vetosu nedeniyle kullanılamadı.
MEDA-I	Hibe	1995-1999	376	376
İdari İşbirliği Fonu	Hibe	1996-2000	3	3
Diğer (Uyuşturucu ve AIDS ile Mücadele, Çevre, Sivil Toplum Projeleri)	Hibe	1992-1999	14	14
Avrupa Yatırım Bankası Kredileri	Kredi	1996-2000	750	Yunanistan’ın vetosu nedeniyle kullanılamadı.
Yenileştirilmiş Akdeniz Programı	Kredi	1992-1996	400	340
EURO-MED	Kredi	1997-1999	205	205
Makroekonomik Yardımlar	Kredi	İhtiyaç Halinde	200	İhtiyaç duyulmadı.
Risk Sermayesi Desteği	Kredi	1999	12	12
TOPLAM		1964-1995	2.335	950

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 2002, s.450

Yukarıdaki tabloda Gümrük Birliği döneminde Türkiye’ye yapılan yardımlar görülmektedir. Türkiye’nin beklentileri karşılayabilmek için ihtiyaç duyduğu mali

destek kapsamında Türkiye'ye yardım yapılmıştır. Bu yardımlar hibe ve kredi şeklinde olmuştur. Türkiye'ye (makroekonomik yardım hariç) toplam 2 milyar 135 milyon ECU yardım planlaması yapılmıştır. Fakat, Yunanistan Türkiye'ye yapılacak yardımları veto edince Türkiye'ye yardım kapsamında 950 milyon ECU ödenmiştir.

3.1.2.3. Adaylık Dönemi (1999-2020)

1999'da Türkiye'nin AB'ye adaylığı onaylanınca 2001 yılı sonu itibarıyla hibe nitelikli fonlardan yararlanmaya başlamıştır. Bu bağlamda, Türkiye'ye projeler yoluyla 177 milyon Euro verilmesi, yasal ve kurumsal düzenlemeleri yapması öngörülmüştür. Türkiye, 2002-2006 döneminde yaklaşık 1,3 milyar Euro'luk fonu totalde 164 proje için kullanmıştır.²⁴⁵ Adı geçen fonlar; AB müktesebatına uyum (%35), kurumsal yapılanma (%30) ile ekonomik ve sosyal uyumun (%35) sağlanmasına kullanılmıştır. Fonlar, Türkiye'yi Topluluk programlarına katılım için de hazırlamayı hedefler. 2000–2006 yılları arasında Avrupa-Akdeniz ortaklığı çerçevesindeki MEDA-II Programı devam etmiş, Türkiye'ye 890 milyon Euro yardım yapılmıştır. Fakat Türkiye, adaylık statüsü kazanmasıyla 2002'den itibaren MEDA kapsamı dışında kalmıştır.²⁴⁶ Ekim 2005 tarihinde katılım müzakereleri başlamış, bu süreçte yapılan yardımların nitelik ve niceliğini değiştirmiştir. Birçok farklı alan eklenmiş (ulaşım, halk sağlığı, tarım gibi), yasal ve idari değişiklikler olmuş, toplumu bütün bunlara hazırlayabilmek için mali yardımlar da artırılmıştır. Bu süreçte Türkiye; PHARE, ISPA ve SAPARD Programlarından faydalandırılmamıştır. Fakat 2001 yılında AB, Türkiye için Katılıma Yönelik Çerçeve Tüzüğünü kabul etmiştir.²⁴⁷ Tek Çerçeve Tüzüğü çerçevesinde MEDA II, Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi Programı ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi Programı tek bir yasal metinde toplanmıştır. Bu tüzükle sayesinde MEDA yönetmeliği çerçevesinde uzun bürokratik işlemlere tabi olan mali yardımların taahhüt ve tahsis süreci, öteki aday ülkelerle aynı prosedürlere bağlanmıştır.²⁴⁸ 2002 yılındaki Kopenhag Zirvesi'nde, Türkiye'ye AB Bütçesi'nden Türkiye'ye yapılan yardımların Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programı'ndan yapılmasına karar verilmiştir.

²⁴⁵ Avrupa Birliği Başkanlığı, "TR-AB Mali İşbirliği", <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 30.11.2020.

²⁴⁶ A.e.

²⁴⁷ Bülent Ferik, "AB Devlet Yardımları Politikası ve Türkiye'de Devlet Yardımı Uygulamaları", **Dış Ticaret Dergisi**, S.31, 2004, ss.20-22.

²⁴⁸ Ulucan, **a.g.e.** ss.5-6.

Tablo 11. Destek Kredileri Dağılımı

Kaynak	Dönemi	Şekli	Taahhüt (Milyon Euro)	Ödeme (Milyon Euro)
MEDA II	2000-2006	Hibe	890	890
MEDA II	2000-2006	Kredi	1470	1470
Avrupa Strateji Programları	2000-2002	Hibe	150	150
AYB	2001-2003	Kredi	450	450
Marmara Depremi Sonrası Yardımlar	1999-2000	Hibe	55	55
Marmara Depremi Sonrası Yardımlar	2000	Kredi	600	600
TOPLAM			3615	3615

Kaynak: Metin Gençkol, “Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye”, DPT, Uzmanlık Tezi, 2003, s.174.

Tablo 12’de Türkiye’ye verilen destek kredilerinin dağılımı görülmektedir. Türkiye’ye Avrupa Strateji Programları kapsamında kullanılmak üzere 150 milyon Euro yardım verilmesi taahhüt edilmiştir. Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi Programı ile aday ülkenin müzakerelere hazırlanmasını sağlamaya yönelik olarak 135 milyon Euro yardım öngörülmüştür. Geri kalan 15 milyon Euro ise, Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi Programı’nda kullanılmak üzere tahsis edilmiştir. AB, Türkiye’de 1999’da meydana gelen deprem felaketi sonrasında, insani yardım amaçlı olarak 35 milyon Euro, Akdeniz Ülkelerinde Rehabilitasyon kapsamında da 20 milyon Euro tutarında hibe desteği sağlamıştır.²⁴⁹ 17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi’nde meydana gelen depremde tesisleri

²⁴⁹ Ayşe Erkan, “Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de Yaşanan Sorunları”, Devlet Planlama Teşkilatı (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2010, s.106.

zarar gören KOBİ'lerin imar projelerine destek vermek amacıyla 600 milyon Euro tutarında da kredi verilmiştir.²⁵⁰

3.1.3. 2014-2020 Yılları Arasında Türkiye'nin Dâhil Olduğu Avrupa Birliği Programları

Avrupa Birliği politikalarının araçlarından biri AB programlarıdır. Avrupa Birliği programları; AB'nin belirlediği amaçlara, bilim, eğitim, gençlik gibi önemli alanlarda ulaşmayı sağlamaya yardımcı olmaktadır. Hedeflenen; ülkeler arası işbirliği olduğundan, farklı ülkelerle ortak projeler yapılması üzerine kuruludur. Sivil toplum kuruluşları (STK), kamu kurumları, üniversiteler, işletmeler ve vatandaşların AB Programları'ndan faydalanma hakkı vardır. Projelerin, strateji ve genel politika öncelikleri doğrultusunda hazırlanması gerekmektedir.

AB programlarına teklif çağrılarını Avrupa Komisyonu yapmaktadır. Bu programları, Avrupa Komisyonu'nun ilgili genel müdürlükleri, yürütme ajansları ve/veya ulusal ajanslar yürütür. AB programlarının bütçelerini; katılımcı ülkelerden alınan katılım payları ve üye ülkeler için AB genel bütçesinden sağlanan tahsisat oluşturur. Programların çoğu merkezi çağrılar bünyesinde yönetilmekte ve başvuruları direkt olarak Avrupa Komisyonu'na yapılmaktadır. Katılımcı ülkede bulunan ulusal ajanslar, ülke merkezli çağrılar için başvuruları almakta ve değerlendirmeyi geçen projeleri desteklemektedir. AB programları; sağladığı desteklerin önemli bölümünü yatırım içermeyen projelere (*bilgi paylaşımı, kültürel faaliyetler, personel değişimi, araştırma vb.*) ayırmaktadır.²⁵¹

2014-2020 döneminde AB'de toplam 22 program uygulanmıştır. Türkiye, bu 22 programdan 7 programa dahil olmuştur. Aynı dönemde, katılım sağlanan bu programların toplam bütçesi 97 milyar Euro'dur.

²⁵⁰ Gençkol, **a.g.e.**, s.178.

²⁵¹ Avrupa Birliği Programları, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=49875>, 3.Mart.2020.

Tablo 12. Türkiye’nin 2014-2020 Döneminde Katıldığı AB Programları

AB Programı	Uygulayıcı veya Koordinatör Kurum
“Eğitim, Öğretim, Gençlik ve Spor (Erasmus+) Programı”	“AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı (Türkiye Ulusal Ajansı)”
“Araştırma ve Yenilik (Ufuk 2020) Programı”	“Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanlığı (TÜBİTAK)”
“İşletmelerin ve KOBİ’lerin Rekabet Edebilirliği (COSME) Programı”	“Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)”
“İstihdam ve Sosyal Yenilik (EaSI) Programı”	“Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”
“Fiscalis 2020 Programı”	“Maliye Bakanlığı”
“Gümrükler 2020 Programı”	“Gümrük ve Ticaret Bakanlığı”
“Sivil Koruma Mekanizması”	“Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı”

Kaynak: 2014-2020 Dönemi, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/2014-2020-donemi_49874.html, 13 Nisan 2020.

Yukarıdaki tabloda, 2014-2020 yılları arasında Türkiye’nin dahil olduğu 7 AB Programı ve bu programların Uygulayıcı ve Koordinatör Kurumları yer almaktadır. Buna göre Türkiye’nin katıldığı programlar; Eğitim, Öğretim, Gençlik ve Spor (Erasmus+) Programı, Araştırma ve Yenilik (Ufuk 2020) Programı, İşletmelerin ve KOBİ’lerin Rekabet Edebilirliği (COSME) Programı, İstihdam ve Sosyal Yenilik (EaSI) Programı, Fiscalis 2020 Programı, Gümrükler 2020 Programı, Sivil Koruma Mekanizması’dır.

3.1.4. Türkiye’de Emek Piyasaları

Modern dünyada nüfusun artışıyla birlikte istihdam en önemli konulardan biri haline gelmiştir. İstihdam ve işsizlik birbirini tamamlayıcı unsurlardır. İstihdam ve işsizliğin birleşmesi sonucunda işgücü tanımı ortaya çıkar. İş gücünün değişmemesi, işsizlik veya istihdamdan birinin artması halinde diğerinin azalmasıyla ortaya çıkar. Başka bir deyişle istihdam ve işsizliğin arasında ters orantı vardır. Nüfusun artması ile beraber işsizlik oranları da artmaktadır. Uzun vadeli analizlere göre nüfusun artmasının etkisiyle işgücü sorunları artarak devam edecektir.

İşsizlik, Türkiye'nin en ciddi ve kronik sorunlarından birisini oluşturmaktadır. 1960'lı yıllardan iktidara gelen tüm hükümetlerin ana hedeflerinden biri işsizliği azaltmak olsa da, bu hususta köklü bir çözüm ortaya konulabilmiş değildir. İşsizliği artıran faktörler incelendiğinde; hızlı nüfus artışı, iç ve dış göç, teknolojik gelişmelerin yapısı, bölgeler arası farklılıkların ikiliği, verimlilik farklılıkları bağlamında gelişme, kentleşme ve kırsal-kent farklılıkları, bölgeler arası ve düşük kırsal marjinal emek ürünü nedeniyle ücret farklılıkları, eğitim - politika sorunları, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, kamu ve özel sektörde yatırım eksikliği, işgücü kalitesi, işgücü kalitesinin sanayinin ihtiyaçlarını karşılamadaki yetersizliği, eğitim yetersizliğinden kaynaklanan üretim eksiklikleri, kredi ve girişimcilerin sağlaması gereken organizasyon imkanları listelenebilir.²⁵² Türkiye emek piyasası diğer ülkelerin emek piyasalarıyla karşılaştırıldığında önemli farklılıklar içermektedir. Bu farklılıklar; coğrafi ve kültürel çeşitlilik göz önünde bulundurulduğunda tarım alanlarındaki yüksek istihdam ve kadınların işgücüne katılım oranının düşük olmasının yanı sıra eğitim seviyesindeki düşüklükten de kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de işsizliğin etkenlerini ortadan kaldırmak için aynı zamanda birden fazla ve birbirinden farklı politikalar geliştirilmiştir. Bu politikalar, işsizliğin yarattığı sonuçları ortadan kaldırmayı amaçlayan pasif politikaları ve işsizlerin kabiliyet ve yeteneklerini geliştirmeye yönelik eğitim süreçlerinin olduğu aktif politikaları içermektedir. Türkiye'de özellikle Avrupa Birliği aday ülke sürecinin getirdiği bazı yaptırımlarla işsizliğin nedenlerini ortadan kaldırmak için istihdamı artırmaya yönelik politikaların hız kazandığı görülmektedir.

İleri teknoloji, işgücü talebindeki nitel ve nicel değişikliklerle işgücünün arz ve talebi arasında uyumsuzlağa sebep olmaktadır. Hızlı artan nüfusa istihdam sağlayamayan gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan işsizlik; diğer sorunlarla birleştiğinde çözülmesi daha zor bir hal almaktadır. Artan nüfus ve kırsal alanlardan kentsel alanlara yapılan göçlerle şehirlerdeki iş potansiyeli artarken, şehirlerdeki modern ve yeni istihdam alanlarının etkisiyle tarım alanlarındaki işgücüne katılım oranı düşmektedir.²⁵³ Başka bir deyişle; finansal krizler, kırsal alanlardan kente göç,

²⁵² İlker Parasız ve Melike Bildirici, **Modern Emek Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Yayınevi, 2002.

²⁵³ J.Harris and M.Todaro, "Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis", **American Economic Review**, S.40, 1970, ss.126-42.

küreselleşme ve teknolojik gelişmeler gibi faktörler işsizliğin sürmesinde rol oynar. Türkiye'de işsizliğin önemini ve özelliklerini belirleyen olaylara özellikle atıfta bulunulmalıdır.

Türkiye, 1960'lı yıllarda kendini hissettirmeye başlayan yüksek işsizlik oranlarıyla mücadele etmek zorunda olan bir ülkedir. Türkiye'de 1980 ve 2010 yılları arasında çalışma çağındaki nüfus yaklaşık 27 milyon artarken, bu dönemde yalnızca 6,5 milyon iş yaratılmıştır. Bu durumda istihdam oranı yaklaşık %40 olmuştur. 1970'lerde 10 yıllık aralıklarla Türkiye ekonomisi bir yandan kendi içinde durgunlaşarak dış borçlarda açık vermiş, diğer yandan Dünya Petrol Krizi ile işgücünün akış olasılıkları ortadan kalkmıştır. Türkiye'nin ekonomisinin durgunlaşması ve dış borçlarda açık vermesi işsizliği arttırıp Türk işçilerin göç etme eğilimlerinin güçlenmesine neden olmuştur.

1980'lere doğru, -ihracat odaklı piyasa ekonomisi- ekonomideki işbirliğinin artmasıyla istihdam sorunlarına bir kez daha dikkat çekilmiştir. İstihdam sorunları bağlamında, ülkenin genel ekonomik ve sosyal yapısı ile modern sektördeki istihdam sorunları da ayırt edilmelidir. Modern sektörün istihdam sorunu, sanayileşmiş toplumlardaki istihdam sorunu ile benzerlik göstermektedir. Bu sektör; ücretler, maliyetler, fiyatlar, ihracat, para ve kredi politikaları gibi ekonomik faktörlerden daha fazla etkilenir. Ülkenin genel yapısındaki istihdam sorunları ise tamamen sosyal düzeyle ve Türkiye'nin ekonomik gelişimi ile ilgilidir.

Tarım sektöründe ise daha karmaşık bir yapı hakimdir. Örneğin, tarımsal üretim aile bireyleri ile ve gecikmeli teknolojiler altında gerçekleştirildiği için bu sektör azaltılamayan %30 emek fazlası gösterir. Emek fazlası ve bunun azaltılamaması, sektörün sorunlarını çözmek için bazı özel istihdam politikaları gereksinimini doğurmaktadır.

1960-1980 yılları arasında Türkiye'de sanayileşme ve planlı kalkınma hedeflenmiş, bu doğrultuda ithal ikameci politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) gelir artışları baz alınarak düzenlenmiş olup, istihdam bir sonraki amaç olarak sıralanmıştır. 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın esas amacını GSMH'nin artırılması oluşturmuştur. 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı da aynı şekilde gelir artış hedeflerine göre düzenlenmiştir. Bu plan, ekonomik kalkınma sağlandığında, istihdam sorununun kendiliğinden ortadan kalkacağını öngörmektedir.

3. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam konusuna daha uzun vadeli bir bakış açısı geliştirilmiştir. Bu plan da yine %7,9'luk gelir artışını amaçlamıştır.²⁵⁴

Türkiye'de, 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik tedbir ve kararlarla birlikte önemli bir dönüşüm süreci başlamıştır. Bu tarihe kadar izlenen ithal ikameci sanayileşme modelinden ihracata dayalı yeni bir sanayileşme modeline geçilmiştir. İhracata yönelik stratejinin temelinde, ekonomik büyümenin asıl olarak dış ticaretle rekabet olanaklarının artırılması ve genişletilmesi ile daha çok nispî fiyatlar ve ücret hadlerine bağlandığını belirtmek mümkündür.²⁵⁵

Türkiye emek piyasasını anlayabilmek için 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları ve 12 Eylül darbesi ile sonrasındaki düzenlemeleri incelemek gerekmektedir. 1980 yılına kadar ithal ikameci sanayileşme stratejisine dayalı ekonomi modeli olan Türkiye, 24 Ocak kararlarıyla birlikte ihracata odaklı sanayileşme doğrultusunda serbest piyasa ekonomisine geçmeye yönelmiştir. Bu adımın atılması sonucunda ekonomik modelin işlemesi için dış ticaret liberalizasyonu, devlet sübvansiyonlarının düşürülmesi ve özelleştirme gibi uygulamalar yapılmıştır. 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte o ana kadar izlenen ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisinden ihracata dayalı sanayileşme modeline geçişte küresel kuruluşlar bu değişim sürecine destek vermişlerdir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın oluşturmuş olduğu sıkı ekonomi ve maliye programı Türkiye'nin serbest piyasa ekonomine geçişini kolaylaştırmıştır. Özellikle, döviz darboğazlarının, yüksek dış borçların, yüksek enflasyonun, yüksek işsizlik oranlarının olduğu ve ekonomik bu sorunların yanı sıra siyasi istikrarsızlıkların da yaşandığı bu dönemde, pekçok gelişmekte olan ülkede uygulandığı gibi Türkiye'de de küresel bu kuruluşların desteklediği ve yönlendirdiği bu "istikrar programları" yürürlüğe konulmuştur.²⁵⁶ Küresel kuruluşların desteklerine karşın ülke sık sık ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmış ve emek piyasasının olumsuz göstergelerinde kalıcı düzelmeler yapılamamıştır.

²⁵⁴ Gökten Görmezöz, Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Dalgalanmaların İstihdam Üzerindeki Etkisi ve Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2007, s.101.

²⁵⁵ Alpaslan Karabulut, Türkiye'de İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2007, ss.33-35.

²⁵⁶ Mehmet Odekon, **The Costs of Economic Liberalization in Turkey**, Lehigh University Press, 2005, s.23.

1982 Anayasası'yla beraber emek gücünün birçok hakkı ortadan kaldırılmıştır. Bu bağlamda Devrimci İşçi Konfederasyonu (DİSK) kapatılmış işçilerin grev hakları ellerinden alınmıştır. 1982 Anayasası'nın kabul edilmesinden sonra, normalleşmenin ilk adımları olarak, sendikal özgürlükler ve işçi haklarına yönelik olarak 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır. Bu düzenlemelerin sınırlı bir sendikal özgürlük sağladığı söylenebilir. Zira, bu düzenlemelerde, örneğin grev hakkı sadece toplu sözleşme uyuşmazlıkları ile sınırlandırılmış ve işçi sendikalarının siyasi faaliyetler içerisinde yer alması ve siyasi partilerle ilişkisi yasaklanmıştır. Yine, grev erteleme grev yasaklamasına dönüştürülmüştür.²⁵⁷

“Türkiye’de 1980 yılındaki 24 Ocak Kararları ve askeri darbe sonrasında baskı altına alınmış reel ücretlerdeki önemli düşüşe, grev ve toplu sözleşme hakkının ve işçi çıkarmanın yasaklanmasına rağmen, işsizlik oranında önemli bir düşüş kaydedilememiş, bu oran 1985 yılında %7,3 düzeyinde gerçekleşmiştir.”²⁵⁸ 1990’lı yılların ortasına kadar %8 ile %8,9 arası seyreden işsizlik oranı, 1994 yılından itibaren düşmeye başlamış ve bu azalış trendi 2000 yılına kadar devam etmiştir.²⁵⁹ 1980’lerden itibaren işgücüne katılım oranları ile beraber çalışabilir nüfus miktarında gelişmeler gözlenmiştir. Bu düşüşte etkili olan unsurlardan en önemlisi, ilgili dönemde işgücü artış oranının önemli düzeyde düşmesidir. Buna gıyaben genellikle nüfus artışının, işgücündeki artışın ilerisinde kaldığı bilinmektedir. Bu da -2010’lu yılların başlarına kadar tersine dönmeyecek olan- işgücüne katılım oranının 1990’lı yıllardan itibaren periyodik bir şekilde azalmasına sebep olmuştur.²⁶⁰ Toplam işgücü artış oranı 1981-1989 döneminde %2,6 iken, 1990-2000 döneminde %1 olarak gerçekleşmiştir.²⁶¹

²⁵⁷ Hacer Ansal, Suat Küçükçifçi, Özlem Onaran ve Benan Zeki Orbay, **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, Kasım 2000, ss.63-64.

²⁵⁸ A.e., ss.102-103.

²⁵⁹ TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923 – 2007**, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, Aralık 2008, s.159.

²⁶⁰ Özgür Orhangazi, “2000’li Yıllarda Yapısal Dönüşüm ve Emegin Durumu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C.1, S.60, 2019, s.325.

²⁶¹ The Central Bank of the Republic of Turkey, **The Impact of Globalization on the Turkish Economy**, First Publication, Printed in: Banknote Printing Department, Turkey, Ankara, Haziran 2002, s.46.

Türkiye uygulamaya başladığı neoliberal ekonomi politikalarıyla beraber enflasyonu kontrol altına almayı hedeflemiştir. Bunun sonucunda 2000’li yıllarda enflasyon ve büyümede pozitif bir ivme kazanılmış ve enflasyon %10’un altına gerilemiştir. Öte yandan emek piyasasında istihdam ve işsizlik ile ilgili bazı alanlarda olumlu gelişme olmadığını da göstermiştir. 2000’li yıllarda geniş çaplı bir yapısal dönüşüme uğrayan ekonomide, bu dönüşümle beraber tarımın milli gelir ve istihdamdaki payı ani bir şekilde gerilemeye uğramıştır. Bu dönemde Türkiye’nin gittikçe proleterleştiği gözlemlenmiş ancak öncelikli olarak sanayi sektörü olmak üzere ekonominin de istihdam yaratım yetisi düşük kalmıştır. Sonuç olarak işsizlik oranları yükselmiş, işgücüne katılım oranları azalmıştır. İşsizlik oranlarındaki bu yükseliş ise yedek işgücünü oluşturan nüfusun çokluğu ile toplu iş sözleşmeleri ve sendikalaşma oranlarının düşüklüğünü su yüzüne çıkarmıştır. Aynı doğrultuda işgücü piyasalarının güvensizleştirilmesi sağlanmış ve taşeronlaşma ve esnek istihdamın yaygınlaştırılması çabası önem kazanmıştır. Reel ücretlerde gözlemlenen artış; verimlilikteki artış oranının ve GSYH’nın artışının ardında kalmıştır.²⁶²

Türkiye’de halihazırda düşük olan işgücüne katılım oranının yanı sıra istihdama katılım oranı da bir hayli düşük seyretmektedir. 1980-2006 yılları arasındabilinen aktif nüfus ortalama 25 milyon kişi civarında artış gösterirken, yaratılan yeni iş 6.5 milyon sınırında kalmıştır. Bu da 2006 yılı itibariyle istihdama katılım oranını %43.2 noktalarına getirmiştir.²⁶³ 2000 yılına göre 2009 yılında işgücüne katılım oranı (İKO) ve genel istihdam oranı ile tüm yaş gruplarında ve hem kadınlar hem de erkeklerde istihdam oranı düşmüş, işsiz sayısı ve genel işsizlik oranı ile kadın, erkek ve genç işsizlik oranları artmıştır. İstihdam stratejisi, 2000 yılı sonrasında, istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi, yatırımların artırılması suretiyle istihdam yaratılması ve işsizliğin azaltılması hedefine yoğunlaşmıştır. Bahsedilen amaç doğrultusunda, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler (KOBİ)’in istihdam yaratma potansiyellerinden en yüksek oranda yararlanılması için çalışılmıştır.²⁶⁴

²⁶² Özgür Orhangazi, **a.g.e.**, s.325

²⁶³ Tekin Akgeyik, “2000’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Değişim ve Reform Eğilimleri”, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi** , C.8, S.2, ss.23-51.

²⁶⁴ Erinc Yeldan and Hakan ERCAN, “Growth, Economic policies and Employment Linkages: Turkey”, **International Labour Organization Employment Sector**, Employment Working Paper S. 84, 2011, s.51.

Dolayısıyla bu dönemdeki sosyoekonomik politika ve programların yumuşak karnının emek piyasası ya da istihdam ve işsizlik olduğunu söylemek yanlış bir bakış açısı değildir.²⁶⁵

“Türkiye’de, sendikalar, asgari ücret yasası, işçi devir maliyetlerinin yüksek olması, işsizlik sigortası gibi emek piyasası oluşumlarından dolayı ücretlerin aşağı doğru esnek olmadığı kanısı vardır.” “İşsizlik varsa ücretler düşecek, bu sayede istihdam artacaktır” şeklindeki neoliberal bakışın işe yaramadığı söylenmektedir. Bunun yanı sıra Türkiye emek piyasasının esnekliğini iddia eden olgular da mevcuttur. Uluslararası araştırmaların ortaya koyduğu üzere Türkiye’de emek maliyetleri düşüktür. Kayıt dışı istihdamın yaklaşık olarak istihdamın yarısına eşit olduğu Türkiye’de, kayıt dışı istihdamı barındıran sektörler için kural dışılıktan da söz edilebilir.²⁶⁶ Emek piyasasındaki artan işsizlik ve istihdamın düşüşü gibi sorunlar emek piyasasını esnetmeye yönelik alınan kararlarda gelir dağılımındaki adaletsizlik ve işsizliğin artmasına neden olabilir. Bu bağlamda örnek olarak, Türkiye’nin neoliberal politikalara ağırlık verdiği dönemde görülen işsizliğin ve yoksulluğun artışı devletin neoliberal politikalara karşı olduğu imajını yansıtmayı gerekli kılmış ve bu doğrultuda yeni sorumluluklar edinmesini gerektirmiştir.

3.1.4.1. Avrupa Birliği İstihdam Hibelerinin Türkiye’de

İstihdama Etkileri - İŞKUR İncelemesi

Aktif İşgücü Planlama Projesi (AİPP)- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Destek Projesi, Avrupa Komisyonu tarafından %80, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından %20 olarak finanse edilen 50 milyon Euro bütçeye sahip (40 m € AK, 10 m € TC) bir projedir. Bu projenin temel amacı; Türkiye’de sürdürülebilir İnsan Kaynakları Gelişimi Stratejisi çalışmalarına destek olup, ekonomik ve sosyal olarak gelişmesine katkı sağlamayı hedeflemekte ve İŞKUR’a teknik açıdan destek vermektedir. Başlangıç tarihi 20 Ekim 2003 olan projenin bitişi 19 Mart 2006 olarak

²⁶⁵ Mehmet Rauf Kesici, “Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye’nin Uyumu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C.1, S.28, 2011, s.103.

²⁶⁶ Erdoğan Bakır, Ali Cevat Taşiran ve Erol Taymaz, “Quality of Work and Employment, Industrial Relations and Restructuring in Turkey”, **EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)**, Research Project: Network of European Observatories, 2009, ss.19-22.

planlanmış ancak resmi olarak Haziran 2006’da sona ermiştir.²⁶⁷ Bu proje, İŞKUR’un kurumsal kapasitesinin gelişimine katkı sağlamış, Avrupa İstihdam Stratejisi ile ilgili etkin işgücü politikalarını uygulamaya çalışmıştır. Aynı zamanda proje ile, İŞKUR’un İnsan Kaynakları Gelişimi alanında ülke içinde lider konuma ulaşması hedeflenmiştir.²⁶⁸ Projenin hedef grubu kuruma kayıtlı tüm işsizler ve bu riske maruz kalabilecek çalışanlar olarak belirlenmiştir. Ancak asıl odağı işsizler olmuştur. “Bu proje Adana, Malatya, Trabzon, İstanbul, Ankara, İzmir ve Antalya illerine bağlı olan bölgelerde uygulanmaktadır. Projede, teknik ve mesleki eğitim, yönetim ve girişimcilik becerileri, eğitmenlerin eğitimi, rehberlik-danışmanlık hizmeti, diğer işsiz ve işsiz kalma riski bulunan çalışanların istihdam edilebilirlikleri ve işlerine devam edebilmelerine yönelik birtakım eğitim faaliyetleri düzenlenmiştir.”²⁶⁹

Programın metodolojisini Kurum ve Avrupa Komisyonu hazırlamıştır. Programda 245 proje hayata geçmiş ve bu sayede 50.000’den fazla kişinin aktif işgücü politikalarından yararlanmalarına imkan tanınmıştır. Eğitime katılanlar, Proje İzleme Ekibi tarafından takip edilmiştir. Programda; Proje İlerleme ve Sonuç Raporları, İnsan Kaynakları Geliştirme Strateji Taslak Belgesi, Uygulama El Kitabı, Stratejik İş Planı, Ulusal Eylem Taslak Raporu, 25 ili içeren İş Piyasası İhtiyaç Analizleri gibi yardımcı gereçler düzenlenmiştir.²⁷⁰

Programın bazı güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Güçlü yanlar; esnek bir yapıyı barındırması, işgücü piyasasının ihtiyacına göre kursların açılma sürelerinin kısa olması olarak karşımıza çıkmaktadır. Zayıf yanları ise, bürokratik olan bazı nedenlerden dolayı ihale sürecinde gecikme yaşanması ve açılması kararlaştırılan kursların uygulanma noktasında hizmet sağlayanların yeterince yetkin olmamaları ve sayılarındaki yetersizlik olarak sıralamak mümkündür. Aktif İşgücü Programları Projesi başarılı şekilde uygulanmış ve sonuçları Avrupa Komisyonu tarafından beğeni görmüştür. Bu programın devamı niteliğinde 20 milyon Euro bütçeye sahip olması

²⁶⁷ Türkiye İş Kurumu, “Projeler”, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/uluslararasi-iliskiler-ve-projeler/projeler/>, 21.10.2020.

²⁶⁸ Türkiye İş Kurumu, “Projeler”, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/uluslararasi-iliskiler-ve-projeler/projeler/>, 21.10.2020.

²⁶⁹ İşkur, “2. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi”, **Bildiri Kitabı**, 26-27 Kasım 2014, s.55.

²⁷⁰ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde Türkiye İş Kurumu’na Destek Projesi (AİTP II)”, <https://www.ab.gov.tr/46267.html>, 23.11.2020.

planlanan “Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde Türkiye İş Kurumu’na Destek Projesi” (2006) gündeme gelmiştir. Uygulanması planlanan bu projenin hedef grubunda kadınlar ve işsizler yer almaktadır.²⁷¹

Projenin Öğeleri;

- Politikanın meydana getirilmesi,
- Kurumsal gelişimin sağlanması,
- Personellerin gelişimlerinin eğitimlerle sağlanması,
- Hibe planı.

Bu proje ile ilk olarak aşağıda yer alan hedeflere ulaşılması amaçlanmıştır:

- “İŞKUR’un kapasitesinin, AB katılım sürecinin ihtiyaçlarına daha etkili şekilde karşılık verebilmesi için geliştirilmesi,
- İŞKUR için Orta Vadeli Kurumsal Gelişim Stratejisini de içinde barındıracak şekilde yeni iş planları oluşturulması,
- Ulusal İstihdam Planı’nın oluşturulmuş olması,
- Türkiye için bir İKG stratejisinin İŞKUR aracılığıyla geliştirilmiş olması,
- İŞKUR’un, Türkiye’de İKG stratejisi gelişiminde hızlandırıcı etkiye sahip bir kurum olarak bilinmesi,
- Ülkede İKG sürecine ayrılan kaynağın arttırılmasının bir gereklilik olduğu anlayışının yerleşmiş olması,
- İşgücü piyasasının çalışmalarının sağladığı yardım ile, AB katılım sürecinde öncelikli olarak değerlendirilmesi gereken önemli konuların ve politika alanlarının belirlenmiş olması, AB katılım sürecinin ortaya çıkarılması için Ulusal Kalkınma Planına eklenmesine uygun olacak bir Ulusal İstihdam Planı ile ilgili İŞKUR aracılığıyla bir öneri hazırlanması,
- Türkiye’de mesleki rehberlik ve kariyer danışmanlığı konularında Dünya Bankası’nın da bu alanda gerçekleştirdiği çalışmalar ile iş birliği

²⁷¹ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde Türkiye İş Kurumu’na Destek Projesi (AİTP II)”, <https://www.ab.gov.tr/46267.html>, 23.11.2020.

yaparak bir farkındalık oluşturmuş olması ve İŞKUR'un bu alandaki kapasitesinde artış sağlanması,

- İŞKUR bünyesindeki İstihdam Hizmetleri Ofisleri için “model ofis” kavramının oluşturulmuş olması,
- İŞKUR'un istihdam hizmetlerini gerçekleştiren özel sektör kuruluşları ile iş birliği yapması için kanıtlanan bir stratejinin geliştirilmiş olması,
- Seçilen bazı İŞKUR şubelerinde fiziksel düzeltmelerin yapılması,
- Geliştirilen çalışma standartlarında daha iyi performans sağlanmasında nasıl görev aldığına uygulama ile gösterilmiş olması,
- İstihdam hizmetlerinin sağlandığı kamu kurumlarında mevcut olan modern ve uluslararası standartlar için gerekliliklerin sağlanmasında desteklenmiş olması,
- Özel sektörden bildirilen açık iş sayısı ve istihdamı sağlanan işsiz sayısının artırılması,
- Projenin kurumsal gelişim bileşenleri ile birlikte gerçekleştirilen “başarılı uygulama” adı verilen örneklerle yaygınlık kazandırılması,
- İŞKUR'un aktif işgücü tedbirlerine destek veren bir hibe programı oluşturmuş ve yönetiyor olması,
- Hibe programının değerlendirilmesinin yapılmış olması ve ileride Avrupa Sosyal Fonu'ndan kaynak sağlanması için öneri sunabilecek olması,
- İŞKUR personelinin mevcut gerekliliklere karşılık verecek şekilde eğitime tabi tutulması,
- İŞKUR personeli için projeden sonraki dönem için sürdürülebilir bir İKG planının oluşturulmuş olması,
- Özel sektör işverenleri başta olmak üzere, yerel yönetimler, sendikalar, STK'lar gibi kurum ve kuruluşların gözünde İŞKUR'un olumlu imajının yaratılması,
- İŞKUR'un tüm ülkede İKG ve istihdam politikaların tanıtımı için bir iletişim stratejisi oluşturmuş olması”.

50 milyon Euro bütçeye sahip olan bu proje uygulandıktan sonra İŞKUR ülke çapında uygulanacak olan insan kaynaklarının geliştirilmesi için yapılan çalışmalarda AB'ye üye olan ülkeler ile eşdeğer Kamu İstihdam Kurumlarına uygun bir performansın elde edilmesi noktasında önemli bir gelişim göstermiştir. Projenin kapsamında yer alan, işgücü piyasası ile doğrudan ilişkili olan Hibe Planının daha fazla ayrıntısına yer verilme ihtiyacı görülmektedir. Projenin bir bölümünü oluşturan Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun şekilde aktif istihdam tedbirlerinin uygulanması için “Yeni Fırsatlar Programı” adı verilen hibe planı içinde toplamda 32 milyon Euro Sivil Toplum Kuruluşları ve ilgili olan sosyal taraflar aracılığıyla yapılacak projelere hibe edilecektir.²⁷² Yapılan her proje için Avrupa Komisyonu'nun 375.000 Euro'yu geçmeyecek şekilde destek vermesi ve gerekli olan bütçenin en az %10'unun başvuranca karşılanması gerekmektedir. Bu projenin kapsamında, serbest meslek sahipleri ve KOBİ'lere destek sağlayan ve işsiz olanlara yeni istihdam alanları oluşturan projeler, işi olanlar için işbaşında ve iş saatlerinin dışında eğitim vermek amacı ile birtakım eğitim projeleri, “Hibe Planı” altında fon alabilme hakkı bulunmaktadır.

Önerilen projelere destek sağlanabilmesi için gereken koşulları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İstikrarlı ve yeterli mali kaynakları sağlamak,
- Faaliyetin ilgisi,
- Teklif çağrılarının hedefleri ile uyumluluk,
- Profesyonel yetkinlik ve niteliklere sahip olmak,
- Beklenen etki, sürdürülebilirlik ve maliyet etkinliği,
- Kalite.

Hibe planından faydalanmayı amaçlayan amaçlayan kurum veya kuruluşların proje tekliflerini hazırlayıp sunmaları için 5 Nisan 2004 tarihli Resmi Gazete'de birinci ilana çıkmıştır. Bu tekliflerin verilmesi için son tarih 15 Haziran 2004 olarak bildirilmiştir. Değerlendirme aşamasından sonra toplamda 192 projeye fon verilmiştir. İkinci çağrı 21 Temmuz 2004 tarihinde yapılmıştır. Ardından projelerin teknik

²⁷² Merve Burhan Göcen, İstihdam Politikaları Bağlamında Geçmişten Günümüze İşkur'un Rolü ve Önemi İle İşkur İçin Öneriler(Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2020, ss.36-37.

değerlendirme aşaması 14 Eylül 2004 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Aşamaların tamamlanmasından sonra 53 projeye fon sağlanmıştır. Program basına duyurulmuştur. Kuruluşların verilecek hibeden faydalanabilmeleri için hazırlayacakları projelere yönelik tüm bilgi ve belgeleri vermeleri üzerine; 1. Çağrı Döneminde 50, 2. Çağrı Döneminde 40 ilde bilgilendirme günü yapılmıştır. Daha sonra Bölgesel Teknik Yardım Ekiplerinin yer aldığı Adana, Malatya, Trabzon, İstanbul, Ankara, İzmir ve Antalya olmak üzere 7 ilde, başvuru yapanlara “Proje Geliştirme ve Proje Yazma” eğitimleri verilmiştir.

Hibe planı kapsamında verilen aktif istihdam tedbirleri hizmetlerinden faydalanan 50.000’den fazla kişinin işgücü piyasalarına dahil olmalarının yanında, kurum da önemli kazanımlar sağlamıştır.²⁷³ Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi noktasında ise; olan durumun değerlendirilmesi, uygun olan yönetim ve idare yapısının yaratılması, seminer ve konferansların yapılması, izleme, danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin güçlendirilmesi, İŞKUR personelinin ihtiyacı olan eğitimin analiz edilmesi, eğitim programları oluşturulması ve eğitim verilmesi, yurtdışında istihdam sağlayan kurumlar ile iş birliği içinde çalışmalar yapılması, 25 ilde bölgesel ve yerel olarak ihtiyaçların analiz edilmesi ve İŞKUR’un sunduğu hizmetlerin tanıtımı ve bilgilendirilmesi yapılmıştır.

Beceri ihtiyacı analizi kapsamında, 8 pilot il ve bu illerde uygulanması için 9 adet anket veya araştırma konusu belirlenmiştir. Daha sonra DİE ve İŞKUR arasında yapılacak bu anket çalışmasına ilişkin bir protokol hazırlanmıştır. Anket çalışmasını yapacak anketörlere gerekli eğitimler verilmiş ve sahaya inilmiştir. Eğitim verilen personellerin verimliliğinde artış yaşanmış, hizmet sunumunda daha etkili hale gelmiş ve kurumun teknolojik alt yapısının desteklenmesiyle de hizmet sunumundaki etkiye artış yaşanmıştır. Buradan hareketle dördü modernize edilenler olmakla toplamda 20 adet hizmet binası inşa edilmesi ve “model ofis” kavramıyla da etkin bir istihdam ofisinin nasıl olacağı ve burada hangi hizmetin nasıl daha etkili biçimde sunulabileceği noktasında kuruma yapılan katkılar oldukça önemlidir.

Projenin kurum ve tüm Türkiye için sağladığı en önemli faydalardan biri de sosyal katılıma teşvik eden sosyal diyalog sisteminin güçlendirilmesidir. AİPP’nin

²⁷³ Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde Türkiye İş Kurumu’na Destek Projesi (AİTP II).

hibe planında yararlanan kişileri “kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar” şeklinde adlandırılan sosyal taraflar olmaları amaçlanmıştır. Yapılan bu planlama sonucunda proje ve programlar değerlendirmeye alındığında önemli başarılarla imza atılmış ve sosyal ortaklarla beraber çalışma kültürünü destekleyen pek çok proje gerçekleştirilmiştir. Projelerin tamamı kooperatif, dernek, vakıf, belediye, üniversite, il özel idare gibi yerel sosyal ortaklar ile beraber yapılmıştır. Bu durum kurumun bir kazanç sağlamasının yanı sıra yerel olan sosyal tarafların kapasitelerinde gelişim sağlanması noktasında da önemli bir yere sahiptir. Sonuç olarak İŞKUR, sosyal diyalog sistemi gelişmiş yeni yapısı ile işgücü piyasasındaki etkisini arttırmış ve vatandaşlarına daha etkili hizmet sunma noktasında gelişen bir kurum haline gelmiştir. Bu da kurumun daha fazla tanınmasını sağlamıştır.²⁷⁴

Proje kapsamında, Türkiye genelinde 20.176 kadın, 25.018 erkek kursiyer verilen eğitimden yararlanmış; 50.000’den fazla kişi eğitim almış, bu kişilerin arasından 4.678’i kadın ve 4.888’i ise erkek olacak şekilde toplam 9.566 kişinin istihdamı sağlanmıştır. Bu kişilerin arasından da 1.369 erkek ve 655 kadın kendi işini kurmuştur.

Projelerin uygulandığı bölgeler itibariyle değerlendirme yapıldığında ise;

- “İstanbul Bölgesi 70 proje ile 6.147’si kadın 7.548’i erkek, toplam 13.695,
- İzmir Bölgesi 33 proje ile 3.088’i kadın, 2.426’sı erkek, toplam 5.514,
- Ankara Bölgesi 46 proje ile 4.227’si kadın, 5.143’ü erkek, toplam 9.370,
- Antalya Bölgesi 27 proje ile 1.332’si kadın, 1.253’ü erkek, toplam 2.585,
- Adana Bölgesi 37 proje ile 3.138’i kadın, 6.466’sı erkek, toplam 9.604,
- Malatya Bölgesi 21 proje ile 1.549’ u kadın, 1.230’ u erkek, toplam 2.779,
- Trabzon Bölgesi ise 18 proje ile 695’ i kadın, 952’ si erkek, toplam 1.647 kursiyere hizmet vermiştir.
- Projenin genelinde 395’i kadın, 1.015’ü erkek olmak üzere toplam 1.410 engelliye; 12’si kadın, 93’ü erkek olmak üzere 105 eski hükümlüye hizmet verilmiştir”.

Projeden yararlananların 15.648’i kadın, 15.522’si erkek olmak üzere 31.170’i –engelli ve eski hükümlü hariç- iş arama sürecindeki işsizlerdir. Projelerin tümü “kar

²⁷⁴ Türkiye İş Kurumu, 9. Genel Kurul Çalışma Raporu, 2019, s.41.

amacı gütmeyen” kuruluşlar aracılığıyla uygulanmıştır.



3.1.4.2. Avrupa Birliği Mali Yardımlarının ve Yapısal

Fonların Kamu İstihdam Hizmetlerinde Kullanımı

Avrupa Birliği ilke olarak istihdamı arttırmaya yönelik politikalar belirlemeye çalışmaktadır. Bununla birlikte mali yardım programlarına da epey önem vermektedir. Avrupa Birliği, yapmayı planladığı mali yardımlarda istihdam arttırıcı etkisi bulunan projelere öncelik vermektedir. Bu durum hem üye hem de aday ülkeler için geçerlidir. Dolayısıyla AB'nin sağladığı mali yardımların istihdam konusuna odaklanması ve değerlendirmelerin bu alanda yapılması oldukça önemlidir. Türkiye, istihdam ve işsizlik oranları noktasında AB'nin ortalamasıyla karşılaştırıldığında görece olarak daha kötü durumdadır. Dolayısıyla Türkiye için bu alanlarda yapılan projeler daha öncelikli konumdadır. Hizmetlerin daha etkili şekilde sunulmasına destek sağlayacak böyle bir kaynak Türkiye için oldukça önemli bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. Türkiye, AB ülkeleri arasında nüfus yoğunluğu bakımından daha üst konumda bulunmaktadır. Ancak bu durumun ilerleyen zamanda tehdit oluşturmaması için AB, Türkiye'ye istihdamda artış sağlaması ve işsizliği azaltması için birçok projeye destek sağlamıştır. Bununla beraber AB, doğrudan işgücü yetiştirilmesine yönelik faaliyetleri içeren, AİPP gibi başarılı hibe uygulamalarını yapmıştır. Aynı zamanda dolaylı yoldan sağladığı pek çok proje finansmanı ile istihdamı arttırmaya teşvik eden çalışmaları desteklemiştir. Bununla birlikte AİPP'nin yanında Doğu Anadolu Kalkınma Projesi (DOKAP-BKİ), Düzey II Bölgeleri Kalkınma Projesi gibi büyük projelerin finansmanı sağlanmış ve mikro düzeydeki projeler yardımıyla da işgücü yetiştirilmesine yönelik pek çok kurs düzenlenmiştir.²⁷⁵

AİPP ve diğer projeler kapsamında hibe planları aracılığıyla AB'nin kaynaklarını ileten projeler, istihdam noktasında önemli verileri göstermektedir. Türkiye'de yapılan mikro düzeydeki projelerin detaylarına bakıldığında, bu projelerin istihdamın sağlanması ve işgücü yetiştirilmesi için eğitime verdiği önem dikkat çekmektedir. Tarım, çinicilik, turistik eser üreticiliği gibi konularda verilen eğitimlerin benzerliği, eğitim alan kişilere mesleki bir yetkinlik kazandırılmasının hedeflenmesidir. Bu durumun devam etmesi beklenmekte ve bunun nedeni olarak

²⁷⁵ Mustafa Şen, "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye'de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi", *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, C.2, S.1, 2016, s.68.

mesleki anlamda yeterli yetkinliklerin kazandırılmadığı durumda Türkiye’deki nüfus yoğunluğunun AB için olumsuz bir etki yaratacağı söylenmektedir. Bu nedenle AB, Türkiye’ye istihdam alanında kaynak aktarımı yapmaya devam etmektedir.

Bu konu ile ilgili, IPA döneminde uygulanması planlanan AB’nin finansman desteği sağladığı projelerin temelini oluşturan Operasyonel Programları’nın (OP) incelemesinin yapılması doğru olacaktır. SCF (Stratejik Uyum Çerçevesi) ve MIPD (Çok Yıllı Belirtilici Planlama Dokümanı) ekseninde program otoritesi, Bakanlıklar aracılığıyla hazırlanan OP’ler, sınırlı kaynaklarına rağmen Türkiye’ye önemli faydalar sağlayacaktır.²⁷⁶ Özellikle İKG OP’ına ayrılan kaynakların işsizlik ve istihdam gibi alanlarda önemli çıktı sağlayacağı düşünülmektedir. 2007-2010 dönemine ayrılan 222 milyon Euro’dan fazla kaynak, OP’nin üç alt hedefi arasında bulunan “istihdam” için pek çok hibe uygulanmasına imkan tanıyacaktır. Mesleki eğitim ve sosyal içermenin diğer alt bileşenleri ve uygulanacak başka OP’lerin de işgücü piyasasında bir etki yaratması beklenmektedir. Kırsal Kalkınma ve Bölgesel Kalkınma altında bulunan Bölgesel Rekabet Edebilirlik OP’lerinin kapsamı içinde bulunan müdahale alanlarının tamamına yakına doğrudan işgücü ve istihdam piyasalarını etkileyecek özellikleri taşımaktadır. İşletmelerin neredeyse tümü KOBİ özelliği olan ve bununla birlikte istihdamın önemli kısmını bu kuruluşların üstlendiği Türkiye gibi ülkelerde KOBİ’leri destekleme amacıyla yapılan her faaliyet işgücü ve istihdamı doğrudan etkileyecektir.

2007-2010 dönemi için IPA’nın fonları içinden BROP (Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı)’na aktarılabacak olan kaynaklar ile OP’nin alt bileşenlerinde de ifade edildiği gibi işletmelerin rekabet etme gücünde artış sağlanarak istihdam kapasitesinin genişletilmesi düşünülmektedir.²⁷⁷ Buradan hareketle 2007-2010 döneminde yıllar içinde artacak şekilde Türkiye’nin de sağladığı katkı ile 187 milyon Euro kaynak aktarımı yapılacaktır. Aktarılan bu kaynak ile OP, sanayi alt yapısının geliştirilmesiyle başlayarak, inovasyon, ar-ge çalışmalarında gelişim ve turizmin alt yapısının güçlendirilmesi için yapılacak projelere destek sağlayacaktır. Bu aktarılabacak kaynağın tüm alanlarda istihdama olumlu yönde etki edeceğinin kesin olduğu ifade edilmektedir.

²⁷⁶ Çevre Operasyonel Programı 2007-2009, **Çevre ve Orman Bakanlığı**, Ankara, 2007, s.1.

²⁷⁷ Birinci Dönem (2007-2013): Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı, <https://rekabetcisectorler.sanayi.gov.tr/tr/cati/?bref=RSP1&kref=Ana&sref=anasayfa>, 10.07.2020.

OP'ler içinde işgücü ve istihdam piyasalarına etki eden diğer bir OP ise Kırsal Kalkınma OP'sidir. Hazırık aşaması diğer OP'ler gibi ilerlemese de Kırsal Kalkınma OP'si, Türkiye'de tarımsal alanda direkt etkilerin görülmesi beklenmektedir. Bireylerin belli bir politika ya da strateji uygulamadan ayrıldıkları tarım alanından sonra yeni bir istihdam alanı bulamamaları beraberinde pek çok riski de getirmektedir. Türkiye'deki işsizliğin yıllardır aynı oranlarda olmasının sebebi de tarım alanından ayrılmalar olarak açıklanmaktadır.

Tarım alanında, IPA kapsamı içinde yer alan Kırsal Kalkınma OP'sine tarımsal işletmelerin geliştirilmesi, ürünlerinin işlenmesi, pazarlama noktasında yapılan gelişimler, kırsal alt yapının güçlendirilmesi gibi birçok konu için aktarılabacak olan kaynaklar tarım için önemli imkanlar tanıyacaktır. Yıllara göre bir değerlendirme yapıldığında önemli ilerleme kaydedilen 2007-2010 döneminde toplamda 290,5 milyon Euro'luk aktarımın sağlandığı Kırsal Kalkınma OP'sinin kapsamı içinde yapılması planlanan her faaliyete İŞKUR'un etkili bir katkı sağlaması ve diğer ilgili kurumlar ile arasındaki ikili ilişkilerini geliştirerek gelecekte daha etkin bir rol üstlenmesi gerekmektedir.

İşletmelerin rekabet edebilirliği artırılıp hammadde alımındaki maliyetlerin azaltılmasının, BROP ve Kırsal Kalkınma OP'si kadar olmasa da istihdam piyasasında olumlu etkiler yaratacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla işgücü potansiyeli yüksek sektörlerin geliştirilmesi noktasında yapılacak çalışmaların tümünün Kurum tarafından dikkatli şekilde takip edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda yatırım yapılacak alanlar için sektör ve bölge tespiti oldukça önemlidir.

Merkezi politikalar aracılığıyla uygulanması planlanan makro düzeydeki projelere ayrılan kaynaklar ile hizmet sağlanacak bölgelerdeki işletmeler için iyileşmenin olması beklentiler arasında yer almaktadır. Genel olarak IPA OP'leri değerlendirilecek olunursa işgücü ve istihdam piyasası için önemli olan imkanların tümünün Türkiye'ye ve İŞKUR'a tanındığı söylenebilir.

3.2. Almanya'da Emek Piyasaları

Avrupa Birliği içindeki Alman işgücü piyasaları genellikle şu şekilde algılanmaktadır: Yüksek düzeyde düzenlenmiş, rekabetçi, istikrarlı ve nezh. 1970'lerde başlayan "Neoliberal Devrim" ile birlikte örüntüler değişmeye başlamıştır.

İşçiler ve sendikalar, refah devletine inanmada çok daha güvencesiz duruma getirilmiştir. Bu tür değişiklikler, Alman işgücü piyasasındaki gelişmelerin bir rol model olup olmadığını ve diğer ülkelere bu modelin “ihraç edilmesi” gerekliliğini sorgulatmıştır.

İşgücü piyasaları iki büyük şoktan etkilenmiştir. İlki, Almanya’nın 1990’ların başında tekrar birleşmesi, ikincisi ise 1990’ların sonu 2000’lerin başında uygulanan Hartz Reformları’dır. Fakat Alman işgücü piyasası ile ilgili ortak bir kanı bulunmaktadır.²⁷⁸

3.2.1. 1980’lerde Almanya’da Emek Piyasaları

1980’lerde Alman emek piyasası eski sistemin bir parçasıdır. Pazarlık modeline göre ücretin belirlenmesi ve bunun sonucunda ortaya çıkan yüksek koordinasyon seviyesi, ücret dağılımını düşük seviyede tutmuştur. Almanya’da işçiler ikili sisteme göre organize olurlar: Sendikalar (trade unions) ve işçi konseyleri (works councils). İşçi konseyleri, bir firmanın çalışanlarını temsil eder ve eğer bir firmada 5 ya da daha fazla çalışan mevcutsa kanunen seçilebilir. İşçi konseyleri yönetimler tarafından bilgilendirilme ve işçilerin insan hakları ile ilgili danışmalık yapma hakkına sahiptirler.

İşçi konseylerinden sonraki diğer bir yapı taşı ise sendikalardır. Sendikalarda neredeyse tüm orta ve küçük ölçekli örgütler organize olmuşlardır. Örneğin, Alman Sendikalar Konfederasyonu (DGB) endüstri birliklerini temsil eder. İşveren dernekleri oldukça organize ve çok güçlüdür, bunun yanı sıra Alman İşveren Sendikaları Konfederasyonu (BDA) tarafından temsil edilmektedir.

Neoliberal devrimden önce Almanya’da, eski sistemde ücret koordinasyonu ücret müzakereleri ile karakterize edilmişti ve bölgesel örgütlerle müzakere edilip, ücret belirlendikten sonra metal sendikaları tarafından hazırlanan sözleşmeler imzalanmaktaydı. Sendikalar, işveren dernekleri ve devlet arasında ulusal olarak yapılandırılmış bir pazarlık yoktu. Aksine, ekonomi çapında gayri resmi bir sistem bulunmaktaydı. Endüstriler de metal sendikasının hazırladığı sözleşmeyi kabul etmek zorundaydı. Metal sektöründe ücret artışları- diğer endüstriler için sinyal verme güçleri

²⁷⁸Bea Ruoff, **Labour market developments in Germany: Tales of decency and stability**, Global Labour University Working Paper, No. 39, International Labour Organization (ILO), Cenevre, 2016.

nedeniyle – enflasyonun yükselmesine neden olmaktaydı. Sektörel düzeyde ise durum şu şekildeydi: Ücret pazarlığında daha az esneklik vardı, çünkü sendikalar başlangıçtaki anlaşmadan çok daha yüksek ücretler belirlerleyip ücretleri yükselterek bir sonraki ücret turuna baskı oluşturlardı. Bölgesel ve sektörel seviyede yapılan ilave anlaşmalar bireysel şirketler için mümkündü, çünkü daha esnek bir yapıya sahiptiler. Ücret pazarlıkları için yapılan turların ana endişesi, istihdamı korumak veya artırmak idi. İkinci olarak ise, bu istihdamın korunması ya da artırılması ile ilgili düzenlemeyi sabit tutulmaya çalışmaktı. Bu nedenle yüksek koordinasyonlu bir çalışma zorunluluktur. Fakat diğer şirketlerden gelen sinyaller dolayısıyla ilk düzenleme yürürlüğe girmiş ve böylelikle ücret sıkışmasına sebep olmuştur. Bu nedenle 1980'lerde yasal asgari ücret gereksizdi. Genel olarak, işveren dernekleri, firmaları kontrol etmiş ve sendikalar kendi bireysel görüşmelerinde işçi konseylerini durdurabilmiştir. Bununla birlikte, 1980'lerin başından ortalarına doğru işsizlik artmaya devam etmiştir. Bu durum, sendikalar üzerindeki baskının artmasına neden olmuştur. 1980'lerde, sosyal politik reformlar yüzünden pazarlık kurumlarının kooperatif baskıdan çoğulcu baskıya dönüşümü sosyal yardımlarda kesintilere sebep olmuş ve sendikaların siyasi gücünü zayıflatmıştır. Yeni on yıla girerken, Almanya'nın birleşmesi manzarayı tamamen değiştirmiştir.²⁷⁹

3.2.2. 1990'larda Almanya'da Emek Piyasaları

Kırk bir yıllık ayrılığın ardından 3 Ekim 1990'da Doğu ve Batı Almanya yeniden birleşmiştir. Doğu Almanya için komuta ekonomisinden market ekonomisine dönüşüm oldukça zorlayıcı olmuştur. Doğu Almanya'da işsizlik sınırdadır. Emek onursal bir yükümlülük olarak görünmekte, işsizliğin adı bile geçmemektedir. Aslında, Batı Almanya'ya yüksek göç, işgücüne olan arzı azaltmaktaydı. 1989'da işgücü piyasasına kadınların katılım oranı %90,9 (1950'de %52,4), erkeklerinki ise %93,3'tür.²⁸⁰ Berlin Duvarı'nın yıkılışı ve Doğu Almanya'nın yeniden inşası işsizlik oranlarını düşürmüştür. Doğu Almanya'da ise işsizlik, büyük çaplı sanayisizleşme nedeniyle artmıştır. 1989'dan 1991'e kadar 2,5 milyon kişi işini kaybetmiştir. Kasım

²⁷⁹ David Soskice, Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, *Oxford Review of Economic Policy*, C.6, S 4, 1990, ss.36-61.

²⁸⁰ Toni Pierenkemper, *Vierzig Jahre vergebliches Mühen die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*, Steiner, André (ed.) (2006), Überholen ohne Einzuholen: Die DDR-Wirtschaft als Fußnote der deutschen Geschichte?, 2006, ss.45-66.

1989’da Doğu Almanya’da 9,3 milyon kişi istihdam edilirken, bu rakam Kasım 1991’de, 6,7 milyon kişiye düşmüştür.²⁸¹ Doğu ve Batı arasında işsizlik oranları büyük farklılıklar gösterse de bu iki ayrı ülke arasında benzerlikler de bulunmaktaydı. Örneğin, düşük vasıflı işçiler, kadınlar ve yaşlılar gibi grupların her iki ülkede de işsiz kalma olasılıkları daha yüksekti. Bunların yanında uzun vadeli işsizlik ise her iki ülke için de sorun teşkil etmekteydi. Yakın geçmişe bakıldığında, her iki Almanya’da da 2008’den beri kadın işsiz oranı her zaman erkek işsiz oranından daha fazla olmuştur. 2005 yılındaki zirveden sonra işsizlik ücretleri, hem Doğu hem de Batı Almanya’da düşmüştür. Bu gelişme, 2008’de mevcut ekonomik krizin patlak vermesiyle tersine dönmüş ancak 2009’dan itibaren tekrar düşüşe geçmiştir.

Batı Alman sendikaları yeni federal sistemde daha çok üyeye ulaşma şansları olduğunu düşünmüşler, fakat işler onların tahmin ettiği şekilde gitmemiştir. Birçok üyelerini kaybetmişler, sendikaların özellikle Doğu Almanya’daki üyelerinde azalmalar yaşanmıştır.²⁸² 1991’de Alman Sendikalar Konfederasyonu (DGB) sendikaları 4,1 milyondan fazla yeni üyeye ulaşmıştır. 1992 yılından sonra üyeliklerde düşüş başlamıştır. 1995’te Alman Sendikalar Konfederasyonu, yeni Doğu Almanya üyelerinden % 40’ını kaybetmiştir. Bununla birlikte, Batı Almanya’daki üyeliklerde de bir düşüş söz konusudur, fakat cinsiyet kompozisyonu farklı seyretnmiştir. 1993’te Batı Almanya’da sadece %31,1 oranında kadın işçi işgücü piyasasına dahil olmaktaydı. Bu oran Doğu Almanya’da %45,3 civarındaydı. 2000 yılına gelindiğinde hem Batı hem de Doğu Almanya’da kadınların sendikalar içindeki oranı erkeklerden azdır.²⁸³

Sendika yoğunluğu - sendikalarda örgütlenmiş ücret ve maaşlıların toplam ücret ve maaşlılara oranı - 1980’den itibaren istikrarlı bir şekilde azalmıştır. 1990’da Almanya’nın yeniden birleşmesiyle sendika yoğunluğu 1991’de %35,9 ile zirve yapmış, ancak o tarihten itibaren büyük ölçüde düşüş göstermiştir.

Ülkeler, merkezileşme ve koordinasyon düzeylerine göre 1 ile 5 arasında sıralanmaktadır. Merkezileştirme için 1 puan alanlar firma düzeyinde müzakerelerin

²⁸¹ Bielski, Harald, Magvas, Emil, Parmentier, Klaus, Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer, **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**, C.2 S.25, 1992, ss 136-157.

²⁸² Michael Fichter: “Trade Union Members: A Vanishing Species in PostUnification Germany?”, **German Studies Review**, C.10 ,S1, Şubat 1997, ss.83-104.

²⁸³ Claus Schnabel and Joachim Wagner, “Trade Union Membership in Eastern and Western Germany: Convergence or Divergence?”, **IZA Discussion Paper**, S. 707, 2003.

ağırlıklı olduğunu, 5 puan alanlar ise ulusal düzeydeki anlaşmaların önemli olduğunu göstermektedir. Koordinasyon derecesinde 1 puan koordinasyonun çok az olduğunu veya hiç olmadığını göstermektedir. 5 puan ise pazarlık şeklini içerir. Bu konuda yanlış bir kanı bulunmaktadır: yüksek seviyede merkezileşme yüksek dereceli koordinasyona yol açmamaktadır.

Merkezileştirme sıralamasında hiçbir ülke daha fazla merkezileşmeye doğru ilerlememiştir, Danimarka, İtalya ve İngiltere merkezi olmayan yöne doğru kaymışlardır. Bu ülkelerin sıralamaları daha ağırlıklı olarak 1, 2 veya 3 şeklinde konumlanmaktadır. Birçok ülke, 1970’lerden beri açıklık (opening) ve vazgeçme hükümlerini (opt-out clauses) kullanarak merkezi olmayan yapıya doğru evrilmeye başlamıştır. Vazgeçme hükümleri (opt-out clauses), şirketlerin sektörel anlaşmalardan sapmasına izin vermektedir. Almanya, çoğunlukla çalışma saatleri ve ücretler ile ilgili düzenlemeleri önlemek için vazgeçme hükümlerini kullanmıştır. Almanya’nın, merkezileşmede sıralaması 3 iken koordinasyonda 4’tür. Sıralamaya Almanya özelinde bakıldığında, hiçbir hareketlilik bulunmadığı görülmektedir. "Alman Modeli’nin aşınması zaten devam ediyor” söyleminin anlamı ise şudur: Siyasal baskı ile birlikte pazarlık modeli daha merkezi olmayan bir süreç ortaya çıkmaktadır. İstihdam Araştırma Enstitüsü (IAB)’nün verilerine göre firma düzeyindeki anlaşmaların önemli ölçüde arttığı tespit edilmiştir. 2001’de Batı Almanya’da %7,6, Doğu Almanya’da %11,8 oranında çalışanlar firma düzeyinde müzakereler kapsamına alınmıştır. Batı Almanya’da 63,1, Doğu Almanya’da yüzde %44,1 oranında çalışan sektörel düzeyde müzakereler kapsamında alınmıştır. Alman İstatistik Federal Ofisi (2013), 2010 yılında sektörel ücret pazarlığı kapsamındaki çalışan sayısının 50’ye düştüğünü doğrulamaktadır. Ek olarak, endüstriler arası kolektif anlaşmanın büyük önemi bulunmaktadır. Sigorta, inşaat ve enerji sektörlerinde kolektif anlaşmalar olağan iken, hizmet ve tarım sektöründe kolektif anlaşmalar çok düşük seviyededir. Batı Almanya’da 1996’dan 2001’e kadarki sektörel düzeydeki ücret pazarlıkları %69,2’den %63,1’e düşmüş, Doğu Almanya’da ise bu oran %56,3’ten %44,4’e inmiştir.²⁸⁴

²⁸⁴ Susanne Kohaut, Claus Schnabel: “Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen”, **Industrielle Beziehungen**, C.10 ,S.2, ss.193-21.

3.2.3. 2000'lerde Almanya'da Emek Piyasaları: Hartz

Reformları

Almanya, diğer ülkelerle (Hollanda, Birleşik Krallık vb.) karşılaştırıldığında, 1990'lardan itibaren, GSYİH büyümesi ve istihdam oranları açısından “kötü” bir performans göstermiştir. Düşük büyüme oranı istihdam yaratamamıştır. 1990 yılında gerçekleşen birleşme de bunun sebeplerinden biri olmuştur. Almanya'da işgücü piyasalarının düzenlenmesi, istihdamın korunması gibi emek piyasasının sorunları sanki “cömert refah devleti” tarafından oluşturuluyormuş gibi yansıtılmaktaydı.²⁸⁵ Argümanın bu satırı tartışmalı olsa da aslında cömert refah devleti, eşitsizliği azaltmaktadır. 2003 ve 2005 yılları arasında artan işsizlik sorununu çözmek için Kızıl-Yeşil koalisyonun parçası olan Şansölye Gerhard Schröder bir işgücü piyasası reformu başlatmıştır. Reform komisyonunun başkanlığını yapan iş adamı Peter Hartz'ın adının verildiği bu reformlar, akademi tarihine Hartz Reformları olarak geçmiştir.

Hartz Reformları, halka kademeli olarak aktarılmıştır. Hartz I ve II, 1 Ocak 2003'te; Hartz III 1 Ocak 2004'te, Hartz IV ise 1 Ocak 2005'te tanıtılmıştır. Hartz Reformları, aktif işgücü piyasası politikaları için üç ayaklı bir stratejiye ve fayda sistemi reformlarına sahiptir. Bu üç ayaklı stratejinin ilk ayağı verimliliğin artırılmasını, işgücü piyasası hizmetlerinin etkinliğini ve politika önlemlerini kapsamaktadır. İkinci ayak ise işsizleri teşvik ve meydan okuma vasıtasıyla işsizlerin aktivasyonu üzerine inşa edilmiştir. Üçüncü ayak ise işgücü piyasasının serbestleşmesi ya da liberalleşmesidir. Hartz Reformları ile Almanya'da “meydan okuma ve teşvik etme” konseptleri aktif işgücü piyasası politikalarında yerini almıştır.²⁸⁶

Hartz I: İlk reformun temel unsuru, yerleştirme hizmetlerinin iyileştirilmesidir. İstihdam bürolarının organizasyon yapısının modernize olabilmesi için "piyasa güçlerinin" daha verimli hale getirilmesi ve etkili işgücü piyasası yönetilmesi zorunluluktur. Böylece, bölgesel ofisler daha az hiyerarşik, daha esnek ve "müşteri" odaklı hale gelmektedirler. Geçici işçi arzı da kısıtlanmıştır. Geçici çalışma

²⁸⁵ Ulf Rinne ve Klaus F. Zimmermann: “Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession”, Institute for the Study of Labor, **IZA Discussion Paper**, Sayı: 6250, 2011.

²⁸⁶ Marco Caliendo, Viktor Steiner: “Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse”, **DIW Discussion Paper**, German Institute for Economic Research, S.515, 2005.

süresinde üst sınır kaldırılmış ancak daimi personel ile geçici süreyle çalışan personele eşit muamele söz verilmiştir. Aynı zamanda Hartz I reformları ile sabit vadeli sözleşmelerdeki kısıtlamalar ve bunların yeniden sınıflandırılması kaldırılmıştır. Sabit süreli sözleşmeler, işten çıkarma düzenlemeleri basitleştirilmiş ve sabit vadeli sözleşmelerin yenilenmesini kolaylaştıracak şekilde genişletilmiştir. İşten çıkarılma korumasının istisnası ise sadece küçük işletmeler için en fazla on çalışana çıkarılmıştır. Reformdan önce ise bu işletmeler, işten çıkarılma korumasının istisnasını kullanarak en fazla beş işçiyi işten çıkarmaktaydılar.

50 yaşından büyük iş arayan insanlar için özel düzenlemeler getirilmiştir. Örneğin, iş arayan daha düşük ücretli bir kişi işi kabul ederse, farkın bir kısmı Personal Service Agentur (PSA) tarafından ödenecektir. İş arayanlar eğitimlerini ilerletmek isterlerse eğitim kuponları alabilecek ve özel ajansları seçebilecek, bundan böyle eğitimleri için iş arayanlar kamu tekliflerini kullanmak zorunda kalmayacaktır. Off-time düzenlemeleri ise ailesi olmayan işsizler için dört aya sıkıştırılmıştır, başka bir deyişle, işsiz geçirilen dört ayın sonunda ülke çapında hareketliliğin olması gerekmektedir. Hartz reformlarıyla birlikte işsizlik yardımlarında ciddi kesintiler yapılmıştır. Ek olarak, işçilerin faydalarının azaltılması gibi yaptırımlar getirilmiştir. Eğer işçi işten çıkarılmışsa, işçinin bu durumunun derhal PSA'ya bildirilmesi gerekmektedir. Dahası, verimlilik ve reformların etkinliği bilimsel bir değerlendirme müfredatına tabi olmuştur.

Hartz II ve Hartz III: Bu reformların merkezinde, her iş arayanın “hakları ve görevleri” kavramı yer almaktadır. Reformlardan biri, daha önceki sosyal güvenlik katkılarından bağımsız olan “Tek Kişilik Anonim Şirket” (“Ich-AG”, “Me, Inc.” yada The Economist dergisinin -Şubat 2006- ifadesi ile “Me-company”) adlı, girişimcileri destekleyen bir hibedir.²⁸⁷ Aktivasyon stratejisine de örnek oluşturmakta, yeni bir firmanın kurulmasını desteklemektedir. İşletmenin planı onaylandıktan sonra üç yıl boyunca ödenmektedir. Ayrıca, ücret sübvansiyonları ödenmektedir. Örneğin, işverenler eğer yeri yoldurulamayacak işçileri işten çıkardılarsa, bu sübvansiyonlar ödenmektedir. “Mini işler” de ilaveten orta işler gibi genişletilmiştir. Hartz III ile

²⁸⁷ Lena Jacobi, Jochen Kluge: “Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany”, **Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Discussion Papers**, S. 41, Essen, 2006, s.13.

Federal Çalışma Bürosu örgütsel yeniden yapılandırılması ile çalışanlarının işlerini hallettikleri bir iş merkezine dönüştürülmüştür. Bunlara ek olarak eğer iş arayan hiçbir teklifi kabul etmemişse daha fazla yaptırımlara maruz kalmaktadır. Bir diğer örnek ise, eğer iş arayan yeterli çabayı göstermemişse bu faydanın azalacağı anlamına gelmektedir. Yeterli çabanın ne kadar olduğu ise bireysel çalışmaya bağlıdır.²⁸⁸

Hartz IV: Hartz IV işsizlere yardım amaçlı ortaya çıkarılan en geniş reformdur. Bu yardım ise ödenen sosyal güvenlik katkılarına bağlıdır. Hartz IV reformundan bu yana, çalışabilme süresi (her iş günü içinde üç saat), aktif işgücü piyasası politika programlarına erişimin temelini oluşturmaktadır. İşsizlik yardımları ikiye ayrılır: İşsizlik Parası I (ALG I) ve İşsizlik Parası II (ALG II). ALG I’de işsizlere en fazla bir yıl için ödeme yapılmaktadır. ALG I’in miktarı ise kazanılan ücretlere bağlıdır. Öte yandan, ALG II kazanca bağlı değildir; kişi, işsiz kalmadan bir sene önce sosyal güvenlik priminden yararlanmamışsa ve kişi kendi ihtiyaçlarını araştırmada istekliyse ödeme yapılmaktadır. ALG II, eski sosyal yardımların yerini almaktadır. Ekonomik durum, sağlık ve barınma için ek yardım yapılmaktadır. ALG II kapsamında, ailelere, çocukları altı yaşına gelene kadar aylık ödeme yapılmaktadır.

Hartz reformlarının Alman işgücü piyasasını gerçekten geliştirip geliştirmediğine dair bir fikir birliği yoktur. Hartz Reformlarını değerlendiren çalışmalar bu sürecin uygulanması hakkında genel bir bakış açısı kazandırmaktadır. Araştırmacıların bir kısmı, Hartz reformlarının “subprime krizlerine” kadar başarılı olduğu kanısındadır ve Almanya’nın bu kriz dönemlerinin üstesinden gelmesinin nedenini bu şekilde özetlerler. Bununla birlikte, 2005’ten 2008’e kadar olan dönemde Hartz IV reformları sayesinde ekonomik büyümenin gerçekleştiğini de ortaya koyarlar. Araştırmacılar, Hartz IV reformlarının “artan iş arama asistanlıklarıyla, uzun vadeli işsizlik oranlarını düşürdüğünü” ve ana hedefine ulaştığını onaylamaktadırlar. Her başvurunun birebir takibinin yapılması, sonuca ulaşıp ulaşımadığının denetlenmesi işsizliği azaltmaya yardımcı olmuştur. 2005’e kadar işsizlik oranlarının düşmesinde Hartz reformlarının etkisinin büyük olduğunu savunmuşlardır. Eski ücret tabanlı yardımların düşürülmesinden dolayı, Hartz reformlarının istihdama pozitif etkisi

²⁸⁸ Bea Ruoff, **a.g.e.**, s.11.

olduğunu ileri sürmüşlerdir.²⁸⁹ Ayrıca araştırmacılar, iş arayanların düşük ücretli işlerde çalışmasının da uzun vadeli işsizliği düşürdüğüne kanaat getirmişlerdir. Hartz I, II ve III reformlarının sektörel varyasyonların eşleşmesini iyileştirdiği, bu reformlardan en çok Almanya'nın doğu kısmının yararlandığı fark edilmiştir.²⁹⁰

Hartz reformları sonrası Almanya'da daha etkili ve verimli bir işgücü piyasası olduğu söylenmektedir. İşgücü piyasasının deregülasyonu eşitsizliği artırmıştır. Bu durum sadece Batı Almanya ile Doğu Almanya'yı karşılaştırılınca yüksek çıkmamaktadır. Almanya'da 1985 ile 2008 arasında geçici işlerde çalışan işçiler için istihdamı koruma mevzuatı büyük ölçüde kaldırılmıştır.

Hartz reformları değerlendirildiğinde, iki değişikliğin çok etkili olduğu görülmektedir. Bunlardan biri; kişiye özel mesleki eğitimlerin verilmesi, diğeri ise bireye sadece iş bulunana kadar işsizlik yardımının sağlanmasıdır.

Özetle, Alman işgücü piyasası oldukça katı kurallara sahiptir. Bu katılığın getirebileceği sonuçlar esnekliğe ilişkin uygulamalar sayesinde hafifletilmiştir. Sertlik ve esnekliği dengeleyen bu modele «Alman Modeli» denilmektedir. Böyle bir modelin başka ülkeler tarafından taklit edilebilmesi ise oldukça zordur.

3.3. Avrupa Birliği Fonlarının Emek Piyasalarına Etkileri:

Türkiye-Almanya Örneği

İşsizlik, bugünkü dünya koşullarında pek çok ülkenin önemli sorunlarından biri olarak görülmektedir. Devletler, ekonomik ve sosyal açıdan ülkenin geleceğini etkileyebilecek işsizlik sorunuyla mücadeleyi en önemli politikaların başında saymaktadır. İşsizlik, verimli işgücünün üretim faaliyetlerinde yer alamaması nedeniyle büyük ekonomik kayıplara neden olmasının yanı sıra sosyal sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu yüzden Avrupa Birliği de işsizlikle mücadeleyi temel alan çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Avrupa Birliği, birçok standartlardan ve ortak politikaların biraraya gelmesiyle oluşan bütünleşmiş bir sistemdir. Oluşturulan bu birlikte özellikle işsizlik ve istihdan politikaları detaylı bir formda Sosyal Politika

²⁸⁹Michael Krause, Harald Uhlig: “Transitions in the German labor market: structure and crisis”, **German Bundesbank Discussion Paper Series 1**, Economic Studies, S.34, 2011.

²⁹⁰ René Fahr, Uwe Sunde: “Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions”, **German Economic Review**, C.10, S.8, 2009, ss.284-313

içerisinde yer almıştır. Topluluğun bu dinamikteki temel amacı Avrupa Sosyal Fonu'dur. Avrupa Birliği'nin kuruluşundan sonraki süreçte istihdam olayının üzerine eğilip, birlik düzeyinde uygulamalara başlanılmasındaki temel sebep, 1990'lı yıllarda kendini daha da gösteren çalışma piyasasının sorunları ciddi sıkıntılar yaratmaya başlamasıdır.²⁹¹

Avrupa istihdam ve sosyal politikaları adına dönüm noktası olma niteliğini taşıyan Amsterdam Antlaşması 1977 yılında kabul edilerek, 1999 yılının Mayıs ayında da yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma ile birlikte zaman içerisinde Avrupa Birliği ülkelerinde sürekli olarak artış gösteren işsizlik oranı, azalan rekabet gücü gibi sorunlar, sosyo-ekonomik politika değişiminin bir sonucu olarak yer almıştır. Yine bu anlaşma sayesinde Avrupa Birliği fonlarına istihdam üzerine büyük bir bölüm eklenmiş ve istihdam politikasının ortak bir Avrupa görevi olduğu ilk kez bu anlaşma sayesinde ilan edilmiştir.²⁹²

Avrupa Birliği'nin İstihdam stratejileri çerçevesinde belirlenen ana hedeflerin üye ülkelere bildirim ve standartların belirlenip, uygulanmasına yönelik çabalar başarı oranını yükseltmiştir.

Yapısal eksende Avrupa Birliği oluşumunun birbirini destekler nitelikteki üç önceliği şu şekildedir: Akıllı büyüme, sürdürülebilir büyüme ve kapsayıcı büyüme.

Bu üç öncelik kapsamında, 2020 yılı için AB ekonomik hedefleri sıralanmaktadır:

- ▶ “20-64 yaş arası nüfusun istihdam oranının %69 seviyesinden %75'e çıkarılması,
- ▶ GYİH'nin %3'ünün Ar-Ge'ye ayrılması hedefinin gerçekleştirilmesi; özel sektörün Ar-Ge'ye yatırım yapması için koşulların iyileştirilmesi ve yenilikçilik takibi için yeni bir gösterge oluşturulması,
- ▶ Sera gazı salımının 1990 yılına kıyasla en az %20, şartlar elverişli ise %30 oranında azaltılması, AB'nin enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payının %20'ye yükseltilmesi ve %20 oranında enerji verimliliği sağlanması,

²⁹¹ Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **Sosyal Politika**, <http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rft>, 15.09.2020.

²⁹² Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **Sosyal Politika**, <http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rft>, 15.09.2020.

- Okulu erken bırakanların oranının %15'ten %10 seviyesine düşürülmesi, 30-34 yaş arası yükseköğrenim mezunu nüfus oranının %31 seviyesinden en az %40 seviyesine yükseltilmesi,
- 20 milyon insanın yoksulluktan kurtararak, ulusal yoksulluk sınırı altında yaşayan AB vatandaşlarının sayısının %25 azaltılması.”

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında bulunan ortaklık anlaşmaları doğrultusunda işgücü, hizmetler ve sermaye dolaşımının çerçevesi, üye devletler ile ortak ikili ilişkilerin ekseninde belirlenmektedir.²⁹³ Ortaklık anlaşmaları ile birlikte “malların serbest dolaşımı, ekonomik işbirliği, mali işbirliği, rekabet politikasının belirlenmesi ve yasaların uyumlaştırılması, işgücü, hizmetler ve sermayenin dolaşımı” olmak üzere beş temel alanda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Daha önce de bahsedilen serbest piyasa ekonomisine ilişkin uygulamaların da sunmuş olduğu olanaklar doğrultusunda ülke içerisinde malların serbest dolaşımı, işgücü, hizmetler ve sermayenin dolaşımına ilişkin hükümler ile ortak ülke işletmelerinin Avrupa Birliği ülkelerinde faaliyet yürütebilme olanağını elde etmiştir.

Almanya, sanayileşme sürecine geçiş ile birlikte bu sürece en hızlı dahil olan ülkelerden biri olmuştur. Tarihteki hemen hemen en büyük iş göçlerinden birine sahip olan Almanya, özellikle 1961 yılından itibaren işgücü göçünün yüksek oranını Türkiye’den sağlamıştır. Bu sebeple Türkiye ve Almanya’nın ortak işgücü serüveni oldukça eski ve önemli bir istihdam zeminini oluşturmaktadır.

3.3.1. Avrupa Birliği Fonlarının Almanya’da Emek Piyasalarına Etkileri ve Almanya’nın İstihdam Politikaları

Almanya, sanayileşme sürecinin başlangıcından bu yana işgücü konusunda en önemli dinamiğe sahip olan ülke konumunda olmuştur. Orta Avrupa’ da yer alan toprakları ile Almanya Federal Cumhuriyeti, doğu ve batı arasında her zaman bir köprü görevi görmüştür. Avrupa’nın ön plana çıkmasında ve Avrupa ülkelerinin tek bir çatı altında toplanmasında kurucu ülke görevi üstlenmiştir. Genel itibariyle Avrupa’yı ekonomik ve siyasi açıdan şekillendiren güçlü ve stratejik bir ülke konumundadır. Ayrıca Almanya, AB içerisinde iç politikayı belirleyici rolü olması ile oldukça önemli bir yere sahiptir.

²⁹³ Erhan Erçin, **Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye**, İstanbul, İKV Yayınları, 2002, s.14.

Dünya çapında genel olarak ülkeler arası işgücünün dengelenmesi ve kontrol altında tutulması amacıyla iki ülke arasında işgücü hareketliliğini kurallar zemininde çerçevelendiren “ikili işgücü anlaşmaları” imzalanmaktadır. Bu anlaşmalar genel özellikleri itibariyle, göçmen işçilerin göç edilen ülke sınırları içerisinde korunmasına yönelik önem taşımakta olup, göç alan ülkede göçmenlerin korunmasına yönelik yer alan politikalarının ve uygulamalarının yetersiz kalması durumunda, bu anlaşmalar söz konusu ülke ile çözüme yönelik diyalog kurulması için zemin oluşturmaktadır.²⁹⁴

Almanya da Avrupa ülkeleri arasında bu anlaşmaların sağlandığı ülkeler arasında yer almaktadır. Almanya’nın dünya genelindeki ikili işgücü anlaşması ortakları Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Ukrayna’dır.

Almanya’da, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile imzalanan “ikili işgücü anlaşmaları”, istihdam odaklı olması özelliği ile geçici göç kanallarının oluşmasına yol açmıştır. Bu doğrultuda toplamda dört geçici göç kanalından söz etmek mümkündür. Bunlardan biri “misafir-işçilik anlaşmaları” olarak bilinen anlaşma olup, zaten belirli seviyede mesleki beceriye sahip olmakla birlikte Almanya’da çalışarak bunu daha da ileri seviyeye taşımak isteyen kişiler anlaşma kapsamında tutulmuş ve bu kişilere Almanya’da geçici istihdam olanağı tanınmıştır. Bu olanakla birlikte ülke sınırlarında 18 aya kadar kalınması sağlanmaktadır.²⁹⁵ Bu anlaşma ile birlikte Almanya işgücü bakımından desteklenmiştir.

Ülkedeki istihdamın büyük çoğunluğunu sanayi alanı oluşturmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği’nin kurulmasının ardından ekonomik olarak ivme kazanmıştır. 2017 yılı verilerine göre Almanya’da çalışan insan sayısı 44,3 milyondur. Bu rakam nüfusun toplam sayısının yarısından biraz fazlasına tekabül etmektedir. Almanya’daki işgücüne dair verilerin yüksekliğinde yurtdışından göç eden işgücünün de etkisini unutmamak gerekmektedir. Almanya, AB karşılaştırmasında çalışan kadın

²⁹⁴ The Center For Migrant Advocacy, “Bilateral Labor Agreements and Social Security agreements”, <http://centerformigrantadvocacy.files.wordpress.com/2012/06/bilateral-labor-agreements-and-social-securityagreements1.pdf> , 02.07.2013.

²⁹⁵ Mehmet Buğra Kazanç, “İkili İşgücü Anlaşmalarının Türkiye’nin Yurtdışı İstihdamı Üzerine Etkileri Ve İşkur İçin Öneriler”, Ankara, **Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi**, 2014, s.53.

nüfusu konusunda ön sıralarda yer almaktadır. Kadın nüfusunun yaklaşık yüzde 75'i işgücünde yerini almaktadır.

Almanya, Avrupa Birliği politikalarının uygulanması ve karar vericilik sürecinde liderlik görevi üstlenmektedir. Bu pozisyonun bir sonucu olarak da Almanya adına “kazan-kazan” temelli diplomasi oluşmaktadır.



Tablo 13. Alman İstihdam Politikaları (1997 – 2016)

	Reform	Ana Hedef
1997	İstihdam Geliştirme Reform Kanunu (SGB III)	Kariyer danışmanlığı yerleştirme hizmetleri, yeniden entegre etme kontratları ve kısa süreli çalışma programları.
2001	İşgücü Piyasası Araçlarında Reform Yasası	Genişletilmiş işgücü piyasası esnekliği (taşeron işi, iş rotasyonu); yerleştirmede genişletilmiş kamu-özel işbirliği.
2002	Yerleştirme Kuponları (belgeleri)	Yerleştirmede genişletilmiş kamu-özel işbirliği.
2003	İşgücü Piyasasında Modern Hizmetlere İlişkin Birinci Yasa (Hartz I)	Esnekleştirme (taşeron işi); eğitim kuponları (kamu-özel işbirliği).
2003	İşgücü Piyasasında Modern Hizmetlere İlişkin İkinci Yasa (Hartz II)	Marjinal istihdamın yeniden düzenlenmesi; yarı zamanlı çalışmanın genişletilmesi, başlangıç sübvansiyonları ve iş merkezleri.
2004	İşgücü Piyasası Reformu Yasası	İşten çıkarılma korumasını gevşetici; yaşlı işçiler için işsizlik yardımlarının süresinin kısaltılması; yarı zamanlı emeklilik.
2004	İşgücü Piyasasında Modern Hizmetlere İlişkin Üçüncü Yasa (Hartz III); Federal İstihdam Bürosu Yönetişim Reformu	Merkezi kontrol sistemi, merkezi olmayan yapılar ve hedef düzenlemeleri ve iş merkezleri ile değiştirildi; Kişisel vaka yöneticileri, belediye sosyal hizmetlerini ve işsizlik hizmetlerini One-Stop-Shop'ta birleştirir.
2005	İşgücü Piyasasında Modern Hizmetlere İlişkin Dördüncü Yasa (Hartz IV)	İşsizlik yardımı ile sosyal yardımın birleştirilmesi; sosyal hizmetlerin tanıtımı; iş yaratma planlarının yeniden düzenlenmesi.
2007	Aile Politikası	14 aya kadar evde kalan ebeveynler, hükümet tarafından sübvansiyon edilmektedir. Çocuk bakımını yarı zamanlı çalışan her iki ebeveynle paylaşmak, daha yüksek ebeveyn yardımı talepleri sağlar.
2009	İşgücü piyasası araçlarının reform	İş gereksinimlerinin genişletilmesi; birkaç önlemin sınırlandırılması.
2009	Asgari ücret	Belirli sektörlerde asgari ücret uygulaması.
2008	Kısa süreli çalışma üzerine çeşitli reformlar; İstihdam ve İstikrarın Sağlanması Hakkında Kanun	Kısa süreli çalışmanın ve geçici istihdamın uzatılması.
2012	Nitelikli Profesyoneller Girişimi	Kadınlar, bekar ebeveynler, yaşlılar ve nitelikli göçmenler için etkinleştirme önlemleri, eğitim, beceri eğitimi ve entegrasyon.
2013	Gençlik Garantisi	İlk ve İleri Eğitim İttifakı; gençlik kariyer ajansının genişletilmesi; kariyere giriş desteği için önleyici mentorluk programı.
2015	Asgari Ücret	Yasal asgari ücret uygulaması.
2016	Entegrasyon Eylemi; Standart dışı istihdam biçimlerinin kullanımını kısıtlayan yasa	Mültecileri işgücü piyasasına entegre etmek için destek ve düzenleme; eğitim ikramiyesi, ara sınavlar geçtikten ve eğitimin başarıyla tamamlanmasından sonra ödenir.

Kaynak: Zimmermann et al. (2014), complemented by Lea-Maria Loebel and Reiktke Verena (2017).

Yukarıdaki tabloda Almanya'nın 1997- 2016 yılları arasında istihdam alanında reformları ve bu reformlar ile ulaşılmak istenilen hedefler belirtilmiştir.

3.3.2. Avrupa Birliği Fonlarının Almanya'da İstihdama ve İşsizlik Sorununa Etkileri

Küresel krizlerin işsizliği olumsuz etkilemesi ve istihdamı azaltmaya neden olmasıyla birlikte önceki dönemlere göre bugün daha fazla odaklanılan ve çözüm aranan bir sorun haline gelmiştir. İşsizlik sorununu çözmek için yeterli istihdamın yaratılması gerektiğini düşünenler, Avrupa Birliği'nin bu noktada ortak bir uygulamayla daha hızlı ve olumlu sonuçlar alacağını kavramıştır. Bu doğrultuda emeğin serbest dolaşımına ihtiyaç vardır. Emeğin serbest dolaşımını sağlayabilmek için üye ülkeler Roma Antlaşması'nın 48-51'nci maddelerinde serbest dolaşım, 117-128'nci maddelerinde sosyal politika alanına ilişkin esaslar yer alırken, istihdam ve sosyal alanlarda bağlayıcı düzenlemelerden kaçınılarak üye ülkeler arasında işbirliğiyle yetinilmiştir.²⁹⁶

İşsizliği çözebilmek için istihdam politikaları hız kazanmış ve bu doğrultuda ortak hareket edebilmek için Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) gündeme gelmiştir. AİS'in kurulma sürecinde istihdam ortak sorun olarak dile getirilmiştir. Amsterdam Anlaşması ile AİS kurulmuş ve işsizliği çözebilecek somut adımlar atılması gerektiği vurgulanmıştır. En önemli somut adımlardan biri olan istihdamın yaratılması gerektiği belirtilmiştir. AİS'in hedefi üye ülkeler için istihdam yaratıp işsizlik seviyesini düşürmektir. Üye ülkelerin AİS istihdam politikalarına uyması ve politikaları ülkelerinde uygulaması beklenir. Öte yandan tek bir istihdam politikasının da tüm üyelere uygulanamayacağı aşikardır. Bu nedenle her üye ülkenin dinamiklerine ve işsizlik oranlarına uygun politika geliştirilmesi hedeflenmektedir.

AİS'in ana hedeflerinden olan istihdam etme politikasını üye ülkelerin yeterince uygulamadığı görülmüştür. Buna karşın AİS'in süreklilik göstermesinden dolayı üye ülkeler arasında başarılı politikaların ve başarısız politikaların analiz edilerek kendilerini yenileme mekanizmaları içermesi, işsizlikle mücadelede yeni

²⁹⁶ A. Gençler ve H. Şenocak, "1951'den 2009'a Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişimine Panoramik Bakış", **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.11, S.1, 2009, s.188.

olanaklar sunması açısından önem taşımaktadır.²⁹⁷ Almanya, Hollanda, İsveç, Birleşik Krallık, Finlandiya ve Danimarka'nın istihdam oranları %70'in üzerindedir. Kadınların ve gençlerin işsizlik oranlarındaki yüzdesi ise daha yüksektir.

İşsizliğin çözümüne yönelik hayata geçirilen ilk uygulamalar genellikle gelir sağlayıcı nitelikteyken daha sonra istihdamı yükseltme politikaları önem kazanmıştır. İstihdam etme alanında “aktif istihdam politikaları” yapılmıştır.

AB'nin üye ülkeleri işgücü piyasalarının dengelenmesi için harcamaların %64'ü işsizlik yardımlarına (GSYİH'nin %1,4'ü), %22'sini eğitime ve istihdama, %11'ini ise iş arama hizmetlerine ayırmıştır. Almanya, emek piyasasının düzenlenmesi için GSYİH'nin %3,32'sini (%2,35'i pasif, %0,62'si aktif ve %0,35'i kamu istihdam hizmetlerine gitmektedir) harcamaktadır.²⁹⁸

Almanya emek piyasasının düzenlenmesine yönelik aktif ve pasif uygulamaları barındırdığı politikaları eskilere dayanmaktadır. İşsiz kişilerin mağduriyetini gidermek amacıyla aktif ve pasif uygulamalar içeren işsizlik sigortası uygulamasını hayata geçirmiştir. Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden sonra Batı Almanya piyasasının ihtiyaç duyduğu işgücü Doğu Almanya'dan tedarik edilmek üzere aktif önlemlere hız kazandırmıştır.

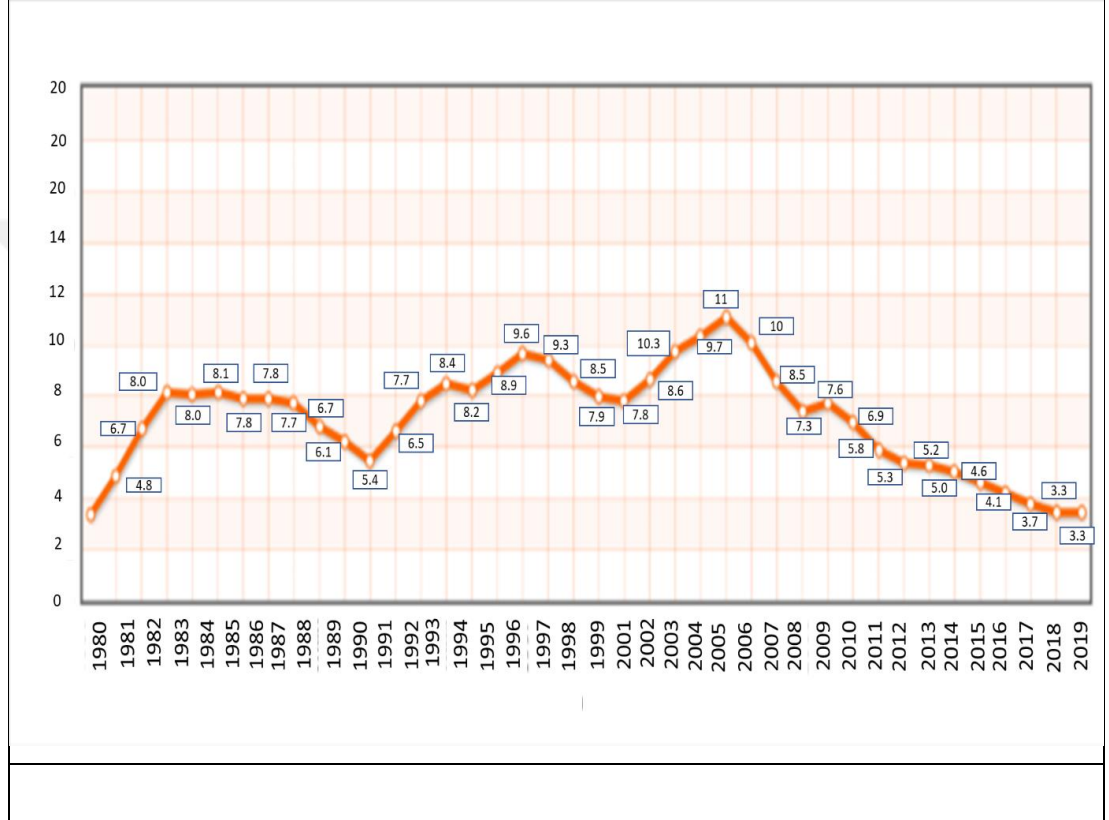
İşsizliğin artmasıyla beraber Alman hükümeti, soruna kalıcı çözüm üretmek amacıyla kapsamlı reform geliştirmeyi hedeflemiştir. Bu doğrultuda, 2002 yılında Volkswagen yöneticisi Hartz ve takımı istihdamı artırmak ve işsizliğe çözüm üretmek amacıyla bir araya gelmiştir ve neticesinde emek piyasasına esneklik kazandırılmasının işsizlik sorununu çözebileceğini ifade etmişlerdir. İşsizlik yardımı ve sosyal yardımın birleştirilmesiyle işsizlik oranının gelecek 3 yıl içinde yarı yarıya düşeceğini ifade etmişler ancak bu yardımlar nedeniyle hükümetin bütçesinin yükü artmış ekonomi olumsuz etkilenmiştir. Yardımlar belirli dönemde beklenmedik şekilde artmıştır. İnsanlar çalışmamak için yardımlardan elde ettikleri gelirlerle yaşamlarını sürdürmek istemişlerdir. Alman hükümeti bu durumda istihdamı artırmaya yönelik uygulamalarını hızlandırma kararı almıştır. 1960'lı ve 1970'li

²⁹⁷ A. Selamoğlu ve K. Lordoğlu, **Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü**, Belediye İş Yayınları, Ankara, 2006.

²⁹⁸ “CESifo DICE Report Expenditure on Labour Market Policies”, **Journal for Institutional Comparisons**, C.3, 2008, ss.65-66.

yıllarda Almanya sadece işsizlik sorununu ve krizleri çözmeye odaklanmamış aynı zamanda büyüme odaklı ekonomiyi hedeflemiştir. Hartz reformları neticesinde aktif istihdam politikaları önem kazanmıştır.

Grafik 3. Almanya’da İşsizlik Oranları (1980-2019)



Kaynak: International Monetary Fund, (2020) **World Economic Outlook Database**, April 2019

Grafik incelendiğinde 1980-1982 yılları arasında işsizlik oranlarında hızlı bir artış yaşandığı görülmektedir. Bu yıllar arasında işsizlik oranı %3 seviyelerinden %8 seviyelerine ulaşmıştır. 1984 yılında %8 olan işsizlik yatay şekilde aynı seviyelerde 4 sene boyunca kalmıştır ve 1988 yılından itibaren alınan önlemler ile Avrupa’nın genelinde olduğu gibi Almanya’da da işsizlik oranlarında düşüş yaşanmış ve iki yılda %2,3 gerileyerek 1990 yılında %5,4 olmuştur ancak bu yıldan itibaren hızlı bir artışa geçmiştir. 1990-1995 yıllarına bakıldığında yeniden işsizlik oranlarının neredeyse çift haneli rakamlara yaklaştığı ve 1997 yılında yeni bir zirve yaşanarak işsizlik oranının %9,6’ya ulaştığı görülmektedir. Bu dönemde Avrupa’nın gelişmiş 5 üye ülkesinin işsizlik rakamları düşüş gösterirken Almanya’da böyle bir artışın yaşanmasına 1990

yılında Batı Almanya ile Doğu Almanya'nın birleşmesi ve bir bütün olarak Almanya için ilk kez işsizlik rakamlarının standardize edilerek açıklanması neden olmuştur. 2000'li yılların başlarında işsizlik rakamları artıp, 2005 yılında %11 ile görülen en yüksek seviyeye çıkmış olsa da, sonrasında ülke içinde yapılan reformlar, yakalanan büyüme oranları ve AB içinde geliştiren strateji ve fonlar neticesinde Almanya, işsizlik oranlarını 2006 yılından itibaren düzenli olarak düşürmeyi başarmıştır. Almanya iş piyasasındaki olumlu gidişatın bir sonucu olarak 2018 yılı sonu itibariyle Almanya'da işsizlik son 29 yılın en düşük seviyesine gelmiş, %3,5 olarak tespit edilmiştir. İş arayanların, düşük ücretli ve part-time işlerde çalışmalarının da uzun vadede işsizlik oranının düşmesinde etkisi olduğu söylenebilir. Örneğin; Almanya'da "minijob" (mini işler) olarak adlandırılan, ayda ortalama en fazla 450 Euro'dan fazla kazanılamayan işler mevcuttur.²⁹⁹

AB fonlarının uygulandığı ülkeler arasında genç istihdamı konusunda başarılı ülkelerden biri de Almanya'dır. Almanya'nın genç işsizlik oranı düşük olan bir ülke olarak örnek alınması gerektiği belirtilir. Bu genç istihdamının yüksek olması mesleki eğitimin önemsenmesi neticesinde oluşmuştur. Mesleki eğitim, çıraklık sistemiyle eşdeğerdir. Almanya mesleki eğitim aracılığıyla, eğitimden meslek hayatına geçecek olan genç istihdamın emek piyasasına alışmasını sağlar. Okullardaki eğitim sistemi ikili eğitim sistemi olarak adlandırılır. Bu sistemde teorik bilginin yanında pratik bilgiyle öğrenilenler pekiştirilir. Bu ikili sistem sayesinde işverenlerin istihdamda zorlanmamasına karşın genç istihdamın %75'i pratik yaptıkları yerlerde çalışmaktadırlar.

AB girişimciliği teşvik politikasıyla, işsizlik sorununu çözmek için Almanya'da yaygın olarak kullanılan yöntemlerden biri de kendi işini kurma politikasıdır. Bu doğrultuda, Alman hükümeti işsizlikle uzun vadede mücadele etmede "kendi işini kurma yardımlarını" sağlamaktadır. Bu yardımlar sayesinde iş kuranlara danışmanlık hizmetleri, uygun altyapı, kredi koşulları, yatırım ve enerji teşvikleri sağlanır.

AB'nin en büyük ekonomisine sahip olan Almanya son yıllarda göç sıkıntılarıyla karşı karşıyadır. Büyük bir kısmı Suriyeli olan topluluk, göçmenlere karşı

²⁹⁹ Almanya'da Minijob, <https://handbookgermany.de/tr/work/minijob.html>, 24.06.2021.

daha ılımlı politikalar izleyen Almanya ve İsveç'e göç etmektedir. Bu hususta, Almanya ılımlı politikalar izlemeyi hedeflemektedir. Almanya ılımlı politikalar izlese de önemli olan diğer AB üyelerinin de bu politikayı benimseyip uygulamasıdır. Böylece göçmen sorununa AB üyelerince ortak bir yaklaşımla yaklaşılmış olunup, çözüm yoluna daha rahat gidilebilir.

3.3.3. Avrupa Birliği Fonlarının Türkiye’de Emek

Piyasalarına Etkileri

Türkiye, Avrupa Birliği üyesi olmayı hedefleyen ve de bu yolda ilerleyen ülkeler arasındadır. Bu sebeple Avrupa Birliği’nin sağladığı olanaklar ve fonlardan büyük oranda yararlanmaktadır. Avrupa Birliği üye ülkelerinin genişletilmesi süreci aşamalı olarak yürütülen bir çalışmadır. Ayrıca bu süreçte adaylığa üye olan ülkelere yönelik düzenlenen ilerleme raporları ile ülkelerin iç işleyişleri sürekli olarak gözlenmektedir. Yeni aday üyeler tüm AB gerekliliklerini karşıyabildikleri zaman birliğe katılabilme olanağı elde etmektedirler.³⁰⁰ Ancak AB sadece katılım gerekliliklerini belirlememektedir. Aynı zamanda ülkeler bu birliğe aday olabilmek için hazırlanırken bu süreçte gereken standartlara ulaşabilmeleri için gerekli olan çalışmalar üzerine onlara destek ve yardım da sağlamaktadır. Avrupa Birliği’nin sunmuş olduğu mali yardımlar aday ülkeleri, birliğin kurallarına, politikalarına ve standartlarına daha yakın hale getirmektedir.³⁰¹ Tüm bu standartlar aday ülkelerin vatandaşları için daha iyi yaşam koşulları sunmaya yöneliktir. Nüfusunun büyük çoğunluğu gençlerden oluşan Türkiye’de son on yıllık süreçte çalışma yaşına erişmiş kurumsal olmayan nüfusun sürekli olarak artış gösterdiği görülmüştür. Türkiye işgücü piyasasında göstergelerin araştırılması Türkiye İstatistik Kurumu(TÜİK) tarafından yapılmaktadır. TÜİK’in bu çalışmalarında temel veri kaynağı olarak 1988 yılından itibaren Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından belirlenen standartları uygulamaktadır. Ayrıca 2004 yılı itibariyle de Avrupa Birliği İstatistik Ofisi(Eurostat) standartları ve normları da takip edilmektedir. Türkiye’deki işgücü piyasasının temel dinamikleri; tarım, tarım dışı işsizlik, gençler ve kadınlar arasındaki işsizlik, düşük

³⁰⁰ Açık Toplum Vakfı, **100 Konuda Avrupa Birliği’nin Günlük Hayatımıza Etkileri**, T.C Başbakanlık, 2010, s.8.

³⁰¹ Türkiye’de Avrupa Birliği Fonlu Projeler, <https://www.avrupa.info.tr/tr/turkiyede-ab-fonlu-projeler>, 08.08.2020.

insan sermayesi, kayıt dışı ekonomi, girişimcilik seviyesinin düşüklüğü. Özellikle kadınların girişimcilik düzeyinin düşük olması oldukça dikkat çeken bir durumdur. Tarım alanında da kayıt dışılık devam etmektedir.³⁰²

Avrupa Birliği'ne ait en büyük gider çizgisini ifade eden “Avrupa Tarımsal Yönverme ve Garanti Fonu- Garanti Bölümü (ATYGF-GB)” , AB ortak piyasa düzeninde yer alan tarım ürünlerinin iç piyasa düzenlemelerine yilişkin çeşitli müdahaleler ile gerekli harcamalar, iç ve dış fiyat dengesi arasındaki farkın yeniden düzenlenmesi koşuluyla topluluk ürünlerinin dünya pazarlarına ihracatını gerçekleştirmeye yönelik iadelerin finansmanına mali destek sağlamaktadır. Avrupa Birliği ilerleme raporları doğrultusunda 2020 yılı için düzenlenen raporda kamu sektöründeki güçlü istihdam artışının genel istihdamdaki sert düşüşü engellediği ifadeleri yer almıştır. Kayıt dışı çalışmanın artması bu raporda da yerini almıştır.

Türkiye’de bulunan 12 araştırma üniversitesi ile işbirliği sağlanmıştır. Tekno girişimciler ve yeni girişimler için toplamda 105 milyon Euro bütçeli beş yeni yatırım fonu oluşturulmuştur. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)’in yürütmekte olduğu çeşitli teknik yardım ve finansman programları da varlığını sürdürmektedir. Türkiye, COSME Programı’na, Genç Girişimciler için Erasmus’a, Avrupa İşletmeler Ağına ve Avrupa Küçük İşletmeler Yasası değerlendirme sürecine aktif bir biçimde katılmaya devam etmektedir. KOSGEB aracılığı ile sağlanan fonlar sayesinde Türkiye’de kadın girişimcilerin sayısının arttığı görülmüştür.

2004-2005 yılları arasında Türkiye’de ekonomi nezdinde dengeli bir büyüme yaşanmıştır. Türkiye ekonomisi %7,4’lük büyüme oranı ile AB’ye yeni üye olan birçok ülkeden daha yüksek bir büyüme gerçekleştirmiştir. EUROSTAT tahminlerine göre Türkiye’nin ileriki yıllarda bu büyüme rakamlarını daha da ileri seviyelere taşıyacağı düşünülmektedir. Ekonomik istikrara kavuşulması ve bu sebeple özellikle sanayi ve inşaat sektörlerindeki olumlu gelişmeler büyüme üzerinde pozitif etki yaratan başlıca unsurlar olarak belirtilmektedir. “AB’ye Katılım Öncesi Mali Yardım” çerçevesinde Türkiye için 2005 yılında 300 milyon Euro öngörülürken 2006 yılında

³⁰² Mehmet Kara ve Mehmet Duruel, **Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu**, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 2005, S.50, s.385.

500 milyon Euro'luk bir paket öngörülmüştür. Katılım Öncesi Mali Yardım'ın yanı sıra Türkiye'nin katıldığı Topluluk Programları'nı hedef alan proje tasarıları aracılığıyla da fonlardan yararlanmak mümkündür. AB-Türkiye mali işbirliği çerçevesi, hibe ve krediler olmak üzere, iki ana başlıktan oluşmaktadır. Ayrıca çevre, eğitim gibi çeşitli alanlardaki AB programları Türkiye'deki yerel yönetimler, STK'lar gibi farklı yapıların katılımına açıktır. Türkiye'nin genel itibarıyla satın alma gücünün düşük olduğu verilere yansımaktadır.³⁰³

Türkiye'de yer alan genç ve vasıfsız nüfus, özellikle kentlerde kadınların işgücü piyasasına katılmaya başlaması ile birlikte işgücü piyasasının nüfus baskısından kaynaklanan sorunları olarak gözlenmektedir. Türkiye genç bir nüfusa sahiptir. Ülkedeki bu genç nüfusun toplam nüfusa oranı Avrupa Birliği ortalamasının oldukça üzerindedir. Türkiye'de bu oran yüzde 18 iken, AB ortalaması yüzde 12.8'dir. İstihdam oranlarının 2000 yılı ile 2006 yılları arasında Türkiye ekseninde düşüş gösterdiği görülürken, 2019 yılında özellikle KOSGEB'in Avrupa Birliği fonlarından yararlanması ile birlikte istihdam ve girişimcilik alanlarında yükseliş olduğu görülmüştür. Türkiye, 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz sebebiyle istihdamsız bir büyüme sürecine girmiştir. İşgücü piyasasındaki yapısalıklar, işgücü verimliliğinin artışı ve yüksek kapasite kullanımı gibi etmenler büyümenin istihdama yansımaları engelleyen en önemli faktörler olarak ortaya çıkmaktadır.³⁰⁴

3.3.4. Avrupa Birliği Fonlarının Türkiye'de İstihdama ve İşsizlik Sorununa Etkileri

AB projelerinin Türkiye'deki kullanımı ve verimliliği istenilen düzeylerde bulunmamaktadır. Mali yardımlardan yeterli düzeyde yararlanamama iki şekilde ortaya çıkmaktadır:

- Yeterli sayıda ve nitelikte proje hazırlayamama: Referans sayılabilecek önemli belgelerde de belirtildiği gibi Türkiye'de bu alanda yetişmiş insan kaynaklarının yetersiz oluşu önem arz eden bir gerçektir.

³⁰³ Kara ve Duruel, **a.g.e.**, s.371.

³⁰⁴ Kara ve Duruel, **a.g.e.**, s.375.

- Kabul edilen projelerin yeterli düzeylerde yönetilememesi: Genel olarak, AB'nin ihalelerle ilgili alanda yeknesak kuralları olmakla birlikte birçok durumda ülkemiz hukukunun uygulanması gerekmektedir.³⁰⁵

Ancak, proje uygulayan kurumlar arasında oldukça sınırlı koordinasyon bulunmakta ve birçok durumda aynı hususlara ilişkin farklı kurallar uygulanabilmektedir. Özellikle kamuoyunun ilgisini daha fazla çeken hibe, mal ve inşaat sözleşmelerinde farklı kuralların uygulanması karışıklıklara ve potansiyel yüklenicilerin motivasyonlarını kaybetmelerine neden olabilmektedir. Yeterli eşgüdümle yönetimin olmayışı kayıt dışılığın artmasına, fonların geri gitmesine ve diğer uluslararası finans kuruluşları tarafından da izlenmekte olan ülkemiz kredi notunun olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Bu alandaki en önemli problemlerden birisi de mali yardımlara olan bakış açısıdır. AB fonları, gerek kamudan gerek özel sektörden proje hazırlama ve uygulama alanında çalışan kişiler ve kurumlarca, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal alanda AB'ye uyumunu hızlandırıcı olan destekleyici araçlardan çok genelde karşılıksız olarak verilen gelir getirici işler olarak algılanmaktadır.

“Tam istihdam, işte kalite ve verimlilik, sosyal birleşme ve bütünleşme olmak üzere üç unsur gündeme getirilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda 2003-2006 dönemi için 10 tane yol gösterici hedef (öncelik) belirlenmiştir. ASF de ülkeler tarafından bu öncelikler dikkate alınarak kullanılmıştır.” “Bunlar;

- 1) İşsizler ve aktif durumda bulunmayan kişiler için aktif ve koruyucu önlemler
- 2) İş yaratma ve girişimcilik
- 3) Uyum sağlama yeteneği ve mobilite
- 4) Beşeri sermaye ve yaşam boyu eğitimin desteklenmesi
- 5) İşgücü arzının artırılması ve aktif yaşlanmanın teşviki
- 6) Cinsiyet eşitliği
- 7) Dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına uyumunu teşvik etmek
- 8) İşin gelir sağlayıcı hale getirilmesi
- 9) Kayıt dışı istihdamın önlenmesi

³⁰⁵ Esat Aktaşoğlu, **Avrupa Birliği Desteğiyle Türkiye’de Yürütülen Projelerin Genel Bir Değerlendirmesi ve Projelerde Çalışan Personelin Çalışma Koşullarına İlişkin Sorunlar**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, s.63.

10) Bölgesel istihdam farklılıklarının giderilmesidir.”³⁰⁶

Öngörülen ve tespit edilen sorunlara ilişkin çeşitli çözüm önerileri de geliştirilmiştir. Her sorun için getirilen öneriler şu şekildedir:

- “Öncelik 1: Girişimciliğin teşvik edilmesi ve işçi, işveren ve işletmelerin uyumunun arttırılması: Çalışanlar için çeşitli eğitim hizmetlerinin verilmesi ve işletmelerde yaşam boyu öğrenimin sağlanması için sistem ve stratejilerin geliştirilmesini kapsamaktadır. Yeni ve daha verimli çalışma modellerinin kurulmasını ve tasarımılamasını gerektirmektedir. Çeşitli sektörlerde yeniden yapılandırmaya destek olmak için özel istihdam, eğitim ve destek hizmetlerinin geliştirilmesi de önem taşımaktadır.”
- “Öncelik 2: İstihdam edilebilirliğin artırılması, sosyal içirme, kadın ve erkek arasında fırsat eşitliğinin sağlanması: İşgücü piyasasındaki kurumların modernize edilmesi ve güçlendirilmesi, daha verimli ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesi, kadınlar ve göçmenler için uzun dönemli istihdamın artırılması, işgücü piyasasına dönüş yapılabilmesi için kursların açılması, bilgisayar ağları kurularak ilgili kuruluşlarla bağlantıya geçilmesi, takip ve değerlendirme politikalarının geliştirilmesi faaliyetlerini içermektedir.”
- “Öncelik 3: Beşeri sermayenin geliştirilmesi ve artırılması, eğitim ve öğretim reformlarının tasarımılanması: Eğitim ve yaşam boyu öğrenime katılımın artırılması, özellikle üniversitelerde araştırma ve yeniliklere yatırım yapılmasını gerektirmektedir.”
- “Öncelik 4: Uluslararası ve bölgesel işbirliğin teşvik edilmesi: İlgili kuruluşlarla iletişim ağları kurularak girişimlerde bulunulması ve anlaşmalar yapılmasını kapsamaktadır.”
- “Öncelik 5: Teknik yardım verilmesi: Yönetim, bilgi, değerlendirme, seminer, çalışma ve kampanyaların programlanması konularında teknik yardımı ifade etmektedir.”

³⁰⁶ Burçin Yılmaz Eser ve Harun Terzi, “Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.30, 2008, s.240.

- “Öncelik 6: Temel nitelikler: Tüm mezunların mesleki ve akademik çalışmaları birleştirilerek oluşturulan raporlar doğrultusunda, ilkokulu terk edenlerin ortaokula devam etmelerinin sağlanması hedeflenmektedir.”
- “Öncelik 7: Yaşam boyu öğrenim ve uyum: Çalışanların yeteneklerinin geliştirilmesi, daha çeşitli öğrenme fırsatlarının yaratılması ve yaşam boyu öğrenmenin sağlanması için yeni yöntemler geliştirilmesini gerektirmektedir.”
- “Öncelik 8: Yönetmel ve mesleki becerilerin artırılması: İnovasyon için gerekli becerilerin geliştirilmesini, şirketlerde ürün gelişimini ve yönetimini, özellikle KOBİ’ler için uluslararası piyasalarda lider Portekiz varlığının sağlanması faaliyetlerinin desteklenmesini içermektedir. Kamu idaresi çalışanlarında yönetim ve inovasyon becerilerinin sağlanması önem kazanmaktadır.”
- “Öncelik 9: Rekabet için yükseköğrenim: AR-GE çalışmalarının artırılmasıyla birlikte, bilim ve teknoloji alanında daha fazla eğitim, zenginleştirilmiş bir işgücü ve daha fazla hareketlilik sağlanması istenmiştir. Kamu ve özel sektör girişimlerini içermektedir.”
- “Öncelik 10: Girişimciliğin ve aktif istihdamın desteklenmesi: Özellikle KOBİ’lerde yeni işlerin yaratılması ve girişimciliğin desteklenmesi istenmektedir. Gençler, işsizler ve işsiz kalma riski taşıyanlara yeni iş olanaklarının sağlanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda bölgesel işgücü piyasalarında yeni iş yatırımları için mikro kredilerin verilmesini gerektirmektedir.”
- “Öncelik 11: Vatandaşlık, katılım ve sosyal kalkınma: İşsizlere ve yaşlı nüfusa yardım etmek için daha iyi sosyal ağların geliştirilmesi, savunmasız gruplar arasında sosyal dışlanmanın azaltılması, gençlerin okulu erken yaşta terk etmelerinin önlenmesi vb. hedefleri içermektedir. Göçmenler için dil ve vatandaşlık kurslarının oluşturulması onlara hem fırsat eşitliği sağlayacaktır hem de çalışabilmeleri için bir hazırlık niteliğinde olacaktır. Engelliler için eğitim fırsatlarının yaratılması ise, karşılaştıkları erişebilirlik ve hareketlilik bilincini artırmak için tamamlayıcı nitelikte olacaktır.”
- “Öncelik 12: Cinsiyet eşitliği: Cinsiyet eşitliği kavramının eğitim stratejilerinin içine eklenmesi edilmesi hedeflenmiştir. İşlere eşit erişimin sağlanması, daha iyi

bir iş-yaşam dengesinin sağlanması, aile içi şiddetin azaltılması, insan kaçakçılığıyla mücadele edilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Cinsiyet eşitliği ile ilgili çalışmalar yürüten kuruluşlara, iletişim stratejileri doğrultusunda, ayrımcılığın azaltılması ve önyargı ile mücadele edilmesi için destek verilecektir. Bu önceliklere ek olarak, teknik yardım ve programların geliştirilmesi için uluslararası işbirliği sağlanacaktır. Ülkenin geri kalan bölgelerinden daha gelişmiş olan Lizbon merkez ve Algarve bölgesi için iki öncelik daha belirlenmiştir. İşgücüne katılmak isteyen göçmen bekâr annelere yardım edilmesi hedeflenmiştir. Projede daha çok yerel hizmetler üzerinde durulmuştur. Çok amaçlı meslek eğitim merkezleri oluşturularak hem eğitim hem de danışmanlık hizmeti verilmiştir. Özellikle çocuk bakımı alanında istihdam sağlanmıştır.”

- “Öncelik 13: Bakım Ödenekleri: Kadınlar için yaşam boyu eğitim ve öğretimin desteklenmesi hedeflenmiştir. Kadınların bakmakla yükümlü oldukları kişi başına (çocuk veya birine bağımlı yaşayan kişi) aylık max 60.-Euro verilerek bakımlarının sağlanması ve böylece kadınların eğitimlerine devam edebilmesi sağlanmak istenmiştir. Proje süresi:2000-2006, AB katkısı: 2.000.000.-Euro, Toplam bütçe: 4.000.000.- Euro, Hedef grup: Kadınlar, işsizler, uzun dönemli işsizler, vasıfsız elemanlar”

- “Öncelik 14: Engelli İnsanların İstihdamı: Ağır fiziksel, psikolojik ve zihinsel engelli insanların işe uyumu için gerekli bireysel ilgi ve özel odaklanma ile sıradan üretim faaliyetlerinde istihdam edilmesi hedeflenmiştir. Engelli insanların ailelerinin de desteği ile devamlılığın sağlanmasıyla, her engelli işçi ve işverenine uzman iş koçları destek sağlayacak şekilde bir program oluşturulmuştur. Bu iş koçları hem eğitim hem de danışmanlık vermektedir ve işgücü piyasasına engelli insanların dâhil edilebilmeleri için aracılık etmektedirler. Projenin süresi: 2000-2006, AB katkısı: 3.144.000.-Euro, Toplam bütçe: 4.491.000.- Euro, Hedef grup: Engelli insanlar”.

3.3.5. Avrupa Birliği Fonlarının Emek Piyasalarına Etkileri:

Türkiye- Almanya Karşılaştırması

Dünya genelinde yaşanan ortak sorun işsizliktir. Bütün ülkeler bu sorunu çözmek adına çeşitli yollar denemekte ve çaba sarfetmektedir. İşsizlik sadece ekonomi alanını tehdit etmekle kalmayıp siyasal, sosyal ve psikolojik eksenli etkileri ile de toplumsal barışı tehdit eder niteliktedir. Bu sorunun ortadan kaldırılmasına yönelik AB üyesi olan ve üyeliğe aday olan ülkelerde “Avrupa İstihdam Stratejisi” doğrultusunda çözüm arayışları devam etmektedir. Tüm dünyayı tehdit eden bu önemli sorunun çözümü için uygun adımlar atmak, sorunun kaynağını iyi çözümlemek ile mümkündür. Türkiye’de de genç işsizliği önemli ve büyük bir sorun teşkil etmektedir. Verilere göre AB ortalamasından daha yüksek bir genç işsiz kitlenin varlığı dikkat çekmektedir. Türkiye’de genç nüfusun daha fazla olması da bu duruma etki etmektedir.

Avrupa Birliği’nde yer alan ülkelerin ekonomi başta olmak üzere birçok demografik yapısı birbirinden farklı özellikte seyretmektedir. Özellikle Türkiye, mevcut üye ülkelerin genel yapılarından oldukça farklı bir yapıya sahiptir. Avrupa Birliği üye ülkelerinin geneli itibariyle büyüme oranlarında gelişme görüldüğü gibi sanayisi ile dikkat çeken Almanya’da da aynı gelişme söz konusudur. Ancak adaylık yolunda ilerleyen Türkiye için bu alanda dalgalanmaların mevcut olduğu görülmektedir. İki ülke arasında gerçekleştirilen anlaşmalar doğrultusunda Türk işçilerin Avrupa’da çalışması sürecinde durum her ne kadar Türk işçilerin lehine gibi görünse de, Almanya işgücünün artmasına yönelik fayda sağlamıştır. Öncelikle makroekonomik göstergeler doğrultusunda yapılan karşılaştırmada ekonomik büyümenin olumlu bir çizelge izlediğı ancak yeterli olmadığı görülmektedir. Avrupa Birliği üyesi olan Almanya ile AB’ye aday ülke Türkiye işgücü piyasalarının karşılaştırmalı analizi bu büyümenin işgücü piyasası bakımından istenilen sonuçları ortaya çıkaramadığını göstermektedir.

Almanya, Avrupa Birliği ülkeleri arasında liderlik rolü üstlenmesi sebebiyle birçok konuda avantajlı konuma sahiptir. Karar verme süreçleri ve bütçe kullanımına yönelik müzakereler Almanya’ya avantaj sağlayıcı eksendedir. Türkiye, fonlardan

fayda sağlayan bir ülke konumundadır. Türkiye’den işgücü g devletin koordine ettiği bir eylem haline dönüşmektedir.

Kadınların istihdam edilme oranları açısından Türkiye, Almanya ile karşılaştırıldığında oldukça düşük bir seviyede kalmaktadır. Federal alışma Ajansı’nın verilerine göre Almanya’da yaşayan kadınların yaklaşık yüzde 71’i aktif olarak iş hayatında yer almaktadır.³⁰⁷ Ancak Türkiye’de bu oran %40’ları dahi görememektedir. Bu doğrultuda özellikle de kadınların eğitimi ve nitelik kazandırıcı faaliyetlerinin desteklenmesi konusu Avrupa Birliği’nin ilerleme raporlarında da yer alarak Birlik tarafından sağlanan fonlar ve KOSGEB’in çalışmalarıyla Türkiye’de güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca 2017 yılında yaşanan bir olayla Almanya’nın, Avrupa Birliği tarafından Türkiye’ye sunulan “Katılım ncesi Mali Yardım Aracı (IPA)” kapsamındaki fonların kesilmesine yönelik talebinin de olduğu medyada yer almıştır.³⁰⁸

Türkiye için 2014-2020 dönemi süresince ayrılmış olan b 4 milyar 500 milyon Euro tutarındadır. Sağlanan bu fonlar, bir yandan projelere prestij kazandırırken diğer bir yandan da yeni uluslararası işbirliklerinin ve yeni fonların önünü açmaktadır.³⁰⁹ Ancak sağlanan bu fonun şu ana kadar 200 milyon Euro gibi çok küçük bir kısmı kullanılmıştır. Bu da yine fonların efektif bir biçimde kullanılmadığının göstergesidir.

³⁰⁷ Cihan Selek z ve Dilek Peri, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Kadın İstihdamı: Refah Rejimleri Bağlamında Bir Karşılaştırma”, **alışma İlişkileri Dergisi**, C.10, S.2, 2019, s.9.

³⁰⁸ İbrahim Ekinci, Serdar Akıncı, “Almanya’dan 4,3 milyar euroluk fon tehdidi”, <https://www.dunya.com/ekonomi/almanyadan-43-milyar-euroluk-fon-tehdidi-haberi-375703>, 23.11.2020.

³⁰⁹ Kredi Garanti Fonu, “Cosme – İşletmelerin Ve Kobi'lerin Rekabet Edebilirliği Programı”, <https://www.kgf.com.tr/index.php/tr/bilgi-merkezi/kaynaklarimiz/yurt-disi-fonlar>, 23.11.2020.

SONUÇ

Bu çalışmada AB'nin sağladığı fonlar ve bu fonların Türkiye ve Almanya'daki emek piyasalarına etkileri incelenmiştir. AB emek piyasalarını düzenlemek açısından farklı yöntemler izlemekte ve araçlara başvurmaktadır. Bunlar arasında öne çıkan araçlardan biri de fonlardır. Fonların farklı kamu kurum ve kuruluşları, özel kişiler tarafından kullanılabilirliği etkinliğini ve yaygınlığını artırmaktadır. Nitekim, tezde incelendiği üzere Türkiye ve Almanya emek piyasalarındaki yapısal farklılıkların AB fonlarının kullanılmasında farklı sonuçlar doğurduğu tespit edilmiştir. Bu çerçevede AB fonlarının Almanya'da Türkiye'ye oranla daha etkin kullanıldığı ortaya çıkmaktadır. Tezde işlenen konularda ulaşılan sonuçları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür.

Bunun yanı sıra bölgesel istihdam farklılıkları bulunmaktadır. Avrupa Birliği genel bağlamda, mesleki eğitim, örgün eğitim, beceri gibi alanlarda insan kaynaklarına yatırıma, istihdam artışına, dezavantajlı grupların sosyal uyumlarının sağlanmasına, ücret dışı maliyetlerin azaltılmasına, esneklik konularına eğilmektedir. AB, ekonomik açıdan birbirine yakın seviyelerde bulunan ülkeler tarafından kurulmuş bir oluşumdur. Fakat yeni genişlemelerle birlikte bu özelliğini giderek kaybetmekte, bünyesinde çarpıcı sosyoekonomik farklılıklara sahip ülkeler barındırmaktadır. Farklı kökenler Birliğin yapısını destekleyen bir olgudur. AB çoğulcu bir yapıdan oluşmaktadır. Ancak farklılıklardan negatif sonuçlar da doğabilmekte, sosyoekonomik sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği Bölgesel Politikası, farklı AB içindeki bölgelerde gelişmişlik düzeylerini eşitleyebilmek için çalışmalar yapmaktadır.

AB Bölgesel Politikası bu amacı gerçekleştirebilmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçların en temel olanları Yapısal Fonlar ve Uyum Fonudur. Yapısal Fonlar esas olarak bölgesel dengesizlikleri gidermek için kullanılmaktadır. Yapısal Fonlar üye ülkelere bölgesel düzeyde yardım sağlamakta, bu yolla ekonomik farklılıkları azaltmayı amaçlamaktadırlar. Uyum Fonu ise daha dezavantajlı, refah seviyesi daha düşük ülkelere yöneliktir. Dezavantajlı ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe uyumlarına katkı sağlamaktadır. Uyum Fonu ulusal kapsamlıdır, ülkeye yöneliktir. Fonların amacı her zaman için farklılıkları ortadan kaldırıp, ihtiyacı olan bölgelerin kalkınmasını sağlamaktır. Yapısal Fonlar, "Lizbon Stratejisi" bağlamında

küresel rekabette de Avrupa Birliği'ne katkıda bulunmakta, geliştirilen stratejileri desteklemektedir. Yapısal Fonlar içinde yer alan Avrupa Sosyal Fonu, işsizlikle mücadele etmektedir. İşçilerin eğitim ve gelir seviyelerinin artması esas amaçlarındandır. Çalışma şartlarının kalitesini artırmak için çaba göstermektedir. Bir diğer Yapısal Fon ise; tarımsal altyapıyı güçlendirme ve ortak finansman kaynağı sağlama ihtiyacından doğan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'dur. Bu fon, ortak bir tarım politikası geliştirmeyi hedefler. Daha önce değinildiği üzere Avrupa Birliği, üye ülkelerin sosyoekonomik açıdan daha zayıf olan bölgelerin, kalkınmışlık seviyesi yüksek bölgelere yetişmesini hedeflemektedir. Bu gaye doğrultusunda, Yapısal Fonların Bölgesel Politika kapsamında en büyük bölümünü oluşturan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Balıkçılık sektörünü desteklemek adına Avrupa Birliği tarafından Avrupa Balıkçılık Fonu geliştirilmiştir. Bu sektörün sürekli gelişimini sağlamaya hizmet etmektedir.

AB'ye üye ülkelerin tamamı aynı refah düzeyine sahip değildirler. Birlik içindeki bu sosyoekonomik farklılıkları en aza indirmek, ülkelerin gelişmişlik seviyelerini birbirine yaklaştırmak için Uyum Fonu oluşturulmuştur.

2007-2013 döneminde, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Avrupa Balıkçılık Fonu uyum politikası kapsamı dışında bırakılmıştır. Aynı dönemde Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'nun "Yakınsama, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam, Avrupa Bölgesel İşbirliği" hedefleri çerçevesinde finansal destekler sağlaması uygun görülmüştür.

1. Yakınsama: Geri kalmış bölgeler ile gelişmişlik seviyesi yüksek bölgeleri birbirine yaklaştırmayı hedefler.

2. Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İstihdam: Yakınsama bölgelerinin dışında kalan yerlerde rekabet gücünü artırmayı amaçlar. Bir diğer hedefi ise bu bölgelerde yatırımı ve istihdamı artırmaktır.

3. Avrupa Bölgesel İşbirliği: Buradaki amaç; bölgelerarası sağlanan işbirliğinin ve deneyimlerin uluslararası boyutlara taşınması, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesidir.

2005 yılından itibaren adaylık süreci devam eden Türkiye, Yapısal Fonlardan faydalanamamaktadır. Bunun sebebi Yapısal Fonların üye ülkelere yönelik olmasıdır. AB, Birliğe üye olmak için müzakereleri devam eden ülkelere, mali yardımlarda

bulunmaktadır. Bu yardımlar “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı” olarak adlandırılır. Türkiye’de bu mali yardımlardan faydalanmaktadır. Fakat Türkiye’nin AB’ye üye ülke olduğu durumda, Yapısal Fonların da en büyük kullanıcısı olma potansiyeli çok yüksektir. Bunun sebebi ise Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklılıklarının fazla olması, yüzölçümü açısından büyük bir ülke oluşu ve refah düzeyidir. Fonların dağıtımında; “hukukun üstünlüğü, sivil toplumun ve demokrasinin güçlendirilmesi” alanlarındaki projelere öncelik verilmektedir. Bu durum, ilerleyen zamanlarda yeni istihdam alanlarının yaratılmasına ve nitelikli işgücünün oluşumuna olanak tanıyacaktır.

İşsizlik, Türkiye’nin en kronik sorunlarından biridir. Türkiye’de yoğun olarak görülen işsizlik türleri; yapısal işsizlik, mevsimsel işsizlik ve konjonktürel işsizliktir. Kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü, mesleki eğitilmiş ara eleman eğitim eksikliği, yeni ve mevcut girişimlere verilen desteklerin yetersizliği yapısal işsizliğin sebepleri arasındadır. Tarım, turizm ve inşaat sektörlerindeki istihdamın yoğunluğu mevsimsel işsizliğe yol açmaktadır. Türkiye’de ekonomik daralma dönemlerinin sıklıkla görülmesi ise konjonktürel işsizliği doğurmaktadır. Ekonomik daralmaların olduğu dönemde işletmeler maliyetleri düşürdüğünden istihdam oranı da düşmektedir.

Türkiye emek piyasasının diğer Avrupa ülkelerinin emek piyasalarından farkı; tarım alanlarındaki yüksek istihdam, kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü, eğitilmiş nüfusun azlığı olarak özetlenebilir. Türkiye’de işsizliğin etkenlerini yok edebilmek için birden fazla ve birbirinden farklı politikalar geliştirilmiştir. Bu politikalar, işsizliğin yarattığı sonuçları ortadan kaldırmayı amaçlayan pasif politikaları ve işsizlerin kabiliyet ve yeteneklerini geliştirmeye yönelik eğitim süreçlerinin olduğu aktif politikalardan oluşmaktadır. Türkiye’de, Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinde istihdamı artırmaya yönelik politikaların hız kazandığı göze çarpmaktadır. İşsizliğin nedenlerinin ortadan kaldırılması için çaba sarf edilmektedir.

AB İlerleme Raporu 2020’nin sosyal politika ve istihdamı ele alan 19. faslında; istihdam politikası ile ilgili olarak, kadınların işgücü piyasasına düşük katılımı ve yüksek kayıt dışılık oranları ile kötüye giden işgücü piyasası, 2019 yılı temel eksiklikleri arasında yer almaktadır.

1. Genel istihdam oranı (15+) %52’den %50,3’e düşerken işsizlik oranı %11,2’den %14’e yükselmiştir.

2. Erkeklerin (%78,2) ve kadınların (%38,7) işgücüne katılımı arasındaki büyük farkla işgücüne katılma oranı %58,5'te kalmıştır.
3. İşgücü piyasasında mutlak kadın sayısında artış olmasına rağmen, kadınların istihdam oranı %32,9'dan %32,2'ye gerilemiştir.
4. Erkek istihdam oranında daha güçlü bir düşüş yaşanmıştır (%70,9'dan %68,3'e). Uzun süreli işsizlik oranı (tüm işsizlerin %23,5'i) bir başka zorluk teşkil etmeye devam etmektedir.
5. Genç işsizlik oranı %20,3'e kıyasla %25,4'e yükselmiştir ve erkekler (%22,5) ile kadınlar (%30,6) arasında büyük bir fark vardır.
6. Eğitimde ve istihdamda olmayan gençlerin (NEET) oranı %24,5'ten %26'ya yükselmiştir.
7. Toplam kamu sektörü istihdamı %7,4 artış göstererek 4.612.000 kişiye ulaşmıştır.

Türkiye'de artan nüfus ve kırsal alanlardan kentsel alanlara yapılan göçlerle şehirlerdeki işgücü arzını artırmış, şehirlerdeki modern ve yeni istihdam alanlarının etkisiyle tarım alanlarındaki işgücüne katılım oranı düşüş göstermiştir. Ekonomik krizler, kente göç, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler gibi faktörler işsizliğin sürmesinde rol oynamaktadır. Uygulanan aktif (mesleki eğitim programları, girişimciliğin desteklenmesine yönelik programlar, ücret ve istihdam sübvansiyonları, doğrudan kamu istihdamı, kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri) ve pasif (işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, erken emeklilik, iş paylaşımı, çalışma sürelerinin kısaltılması) istihdam politikaları ile işsizlik sorununa çözüm aranmaktadır.

Almanya, Avrupa Birliği ülkeleri arasında liderlik rolünü üstlenmiş bir ülkedir. İç politikayı belirleyici bir konumu bulunmaktadır. Bu durum Almanya'ya birçok konuda avantaj sağlamaktadır. Karar verme süreçleri ve bütçe kullanımına yönelik müzakereler Almanya'ya avantaj sağlayıcı konulardır. Türkiye, AB fonlarından yararlanmaya çalışan bir ülkedir. Almanya, sanayileşme sürecinin başlangıcından bu yana işgücü konusunda çok önemli bir dinamığa sahiptir. Orta Avrupa' da yer alan toprakları ile Almanya Federal Cumhuriyeti, doğu ve batı arasında her zaman bir köprü görevi görmüştür. Avrupa'nın ön plana çıkmasında ve Avrupa ülkelerinin tek bir çatı altında toplanmasında kurucu ülke görevi üstlenmiştir. Genel hatlarıyla Avrupa'yı ekonomik ve siyasi açıdan şekillendiren güçlü ve stratejik bir ülke konumundadır.

Almanya’da genel olarak yapısal, konjonktürel ve teknolojik işsizlik görülmektedir. Almanya’daki yapısal işsizliğin ana sebepleri olarak Almanya’daki üretim tesislerinin, emek maliyetinin daha düşük olduğu ülkelere taşınması ve de endüstriyel otomasyonun yaygınlaşması gösterilebilir. Konjonktürel işsizliğin sebepleri arasında küresel krizlerin Almanya ekonomisinde de daralmalara yol açması ve istihdamı düşürmesi gösterilebilir. Ayrıca Almanya endüstriyel ürün ihracatçısı olarak dünyanın diğer bölgelerinde oluşan daralmalardan etkilenmektedir. Bu da etkenlerden biridir. Teknolojik işsizlik ise, teknolojik gelişmelerin iş yapma süreçlerini sadeleştirilmesi ve işgücüne olan ihtiyaca azaltıcı etki yapması sonucu ortaya çıkmaktadır.

İşsizlik sorununu çözmek için yeterli istihdamın yaratılması gerektiğini düşünenler, Avrupa Birliği’nin bu noktada ortak bir uygulamayla daha hızlı ve olumlu sonuçlar alabileceğine inanmıştır. Bu noktada Lüksemburg Zirvesi’nde Avrupa İstihdam Stratejisi ortaya çıkmıştır. Bu stratejinin kurulma sürecinde istihdam ortak sorun olarak belirlenmiştir. Kurulan Avrupa İstihdam Stratejisi ile işsizlik sorununa somut çözümler bulabilmek için çalışmalar yapılması gerektiğine karar verilmiştir. En önemli somut adım olarak da istihdamın yaratılması gerektiği belirtilmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde istihdam yaratarak işsizliği azaltmayı hedeflemektedir. Bu amaç doğrultusunda, AB’ye üye ülkelerin Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamındaki istihdam politikalarına uymaları, bu politikaları ülkelerinde uygulamaları beklenmektedir. Belirtmek gerekir ki, tek bir istihdam politikası oluşturarak, bunu tüm üye ülkelerde uygulamak mümkün olmayacak, aynı zamanda yetersiz kalacaktır. Bu nedenle her üye ülkenin dinamiklerine ve işsizlik oranlarına uygun istihdam politika geliştirilmesi hedeflenmiştir. Avrupa İstihdam Stratejisi’nin ana hedeflerinden olan istihdam etme politikasını üye ülkelerin yeterince uygulamadığı görülmüştür. Buna rağmen, Avrupa İstihdam Stratejisi’nin devamlılık gösteren bir yapı içermesi nedeniyle üye ülkeler arasında başarıların ve başarısızlıkların değerlendirilerek kendisini yenileyebilme mekanizmasını içeriyor olması, sorunun çözümü ve işsizlikle mücadelede yeni imkânlar sunması önemli olmuştur. İstihdam artışı için Avrupa İstihdam Stratejisi tarafından 4 temel unsur belirlenmiştir. Bu unsurlar; istihdam edilebilirlik (iş arayanların niteliklerini ve yeteneklerini geliştirmeyi amaçlayan hükümet programlar), girişimcilik (girişimler ve

KOBİ'lere destek), uyarlanabilirlik (yaşamboyu öğrenim teşvik edilmeli, çalışma saatlerinin düşürülmesi ve yarızamanlı çalışmanın yaygınlaştırılması), eşit fırsatlar (toplumun her kesiminden insanın, cinsiyet ve engel gözetmeksizin iş piyasasına entegrasyonunun sağlanması)'dır.

Tartışmaya açık olsa da cömert refah devletinin eşitsizliği azalttığı söylenmektedir. Avrupa Birliği'nde uzun dönemli işsizliği engellemek için uygulana stratejiler ise şunlardır:

- Uzun süre işsiz kalanların eğitimlerine önem verilmesi ve niteliklerinin artırılması,
- Kariyer yönlendirmede ve iş seçiminde danışmanlık ve bilgilendirme hizmetlerinin geliştirilmesi,
- Uzun süre işsiz kalanların, özel sektör tarafından istihdamının teşvik edilmesi,
- Yerel yönetimler aracılığıyla yeni iş alanları oluşturmak için programlar uygulanması ve uzun süreli işsizlerin çevre düzenlemesi, sosyal hizmetler gibi alanlarda istihdam edilmesi,
- Uzun dönemli işsizlerin kendi iş girişimlerini yaratmalarına destek olunması ve ticaretle ilgilenebilmeleri için destek sağlanması.

İşsizliğin çözümüne yönelik gerçekleştirilen ilk uygulamalar genel olarak gelir sağlayıcı nitelikteyken daha sonra istihdamı yükseltme politikaları önem kazanmıştır.

Almanya'da, 2003 ve 2005 yılları arasında artan işsizlik sorununu çözmek için Şansölye Gerhard Schröder tarafından bir işgücü piyasası reformu başlatılmıştır. Tarihe Hartz Reformları olarak geçen reformların Alman işgücü piyasasını gerçekten geliştirip geliştirmediği ise tartışmalı bir konudur. 2005 yılından itibaren Almanya'da işsizlik oranlarının düşmesinde Hartz Reformları'nın etkisinin büyük olduğuna inananlar bulunmaktadır. Eski ücret tabanlı yardımların düşürülmesinden dolayı, Hartz Reformlarının istihdama pozitif etkisi olduğu ileri sürülmüştür. Ayrıca iş arayanların düşük ücretli işlerde çalışmasının da uzun vadeli işsizliği düşürdüğüne kanaat getirmişlerdir. Eski ücret tabanlı yardımların düşürülmesinden dolayı istihdama pozitif etkisi olduğu savunulmuştur. Doğu Almanya'nın, Hartz reformlarından daha fazla fayda sağladığı söylenebilir. Alman işgücü piyasası için oldukça katı tanımı kullanılabilir. Ancak tipik olarak bu tür katılıkla ilişkilendirilen birçok olumsuz yan

etki, esnekliği artırmaya yönelik araçlar sayesinde gerçekleşmemiştir. Bütün bu özellikler çok başarılı bir "Alman Modeli"ni ortaya çıkarmaktadır, fakat bu modelin diğer ülkeler tarafından taklit edilmesi oldukça zordur. Almanya, esnek çalışmayı belirli tip işlerde yarı zamanlı ya da sınırlı süreli sözleşmeler ile yürürlüğe koymuştur. Bu şekilde çalışacak olanlar için sosyal güvencenin de eksiksiz olması konusunda üzerine düşeni yapmaya gayret etmiştir. Böylelikle Alman işgücü piyasasında, tam zamanlı ve geçici sözleşmeli çalışanlardan oluşan bir yapı kurulmuş, işletmelere esnekliğin tüm boyutları için imkân sağlanmıştır. Bu durum, Almanya'da işsizliğin önemli ölçüde azalmasını sağlamıştır.

Kadın istihdamı açısından Türkiye, Almanya'nın oldukça gerisinde kalmaktadır. Türkiye'de kadın istihdamının artması, Avrupa Birliği tarafından sağlanan fonlar yoluyla kadınların eğitiminin ve nitelik kazandırıcı faaliyetlerinin desteklenmesi ile KOSGEB'in çalışmaları ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca 2017 yılında yaşanan bir olayla Almanya'nın, Avrupa Birliği tarafından Türkiye'ye sunulan "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı" kapsamındaki fonların kesilmesine yönelik talebinin de olduğu medyada yer almıştır. Türkiye ile Almanya arasında gerçekleştirilen anlaşmalar doğrultusunda Türk işçilerin Avrupa'da çalışması sürecinde durum her ne kadar Türk işçilerin lehine gibi görünse de, Almanya işgücünün artmasına yönelik fayda sağlamıştır.

2014- 2020 yılları arasında Almanya, Yapısal Fonlar kapsamında 47 ulusal program aracılığıyla toplam 28 milyar Euro'luk fon kullanmıştır. Bu da, 2014-2020 döneminde AB bütçesinden kişi başına ortalama 345 Euro'ya denk gelmektedir. Bu tutarın; %39'luk kısmını Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, %34'lük kısmını Avrupa Kırsal Kalkınma ve Garanti Fonu, %27'lik kısmını ise Avrupa Sosyal Fonu oluşturmaktadır.

Sonuç olarak işsizlik ve istihdam, bireysel bir sorun olarak ortaya çıkıp, toplumları ve ulusları ilgilendiren etkiler doğurabilecek kavramlardır. AB de bu konuya gerek üye ülkeler gerek üyeliğe aday ülkeler bazında önem vermektedir. Türkiye, AB tarafından bu alanlarda kendisine sağlanan fonlardan etkin bir biçimde faydalanmada zayıf kalırken, Hartz reformları ile ekonomik dönüşüm gerçekleştirmiş, gelişmiş bir ülke olan, proaktif olarak tanımlanabilecek politikalar uygulayabilen, AB'nin güçlü üyesi Almanya istihdam açısından AB fonlarını daha etkin bir biçimde

kullanmaktadır. AB projelerinin Türkiye'deki kullanımı ve verimliliği istenilen düzeylerde değildir. Almanya'da reformları değerlendiren enstitüler bulunmakta ve nitelikli analizler ortaya koymaktadırlar. Türkiye'de ise yapılan analizler ile ilgili net verilere ulaşmak daha zordur. Net veriler olmasa da bu durumun sebebi, yeterli sayıda ve nitelikte proje hazırlayamama ve kabul edilen projelerin yeterli düzeylerde yönetilememesi şeklinde özetlenebilir. Bu bağlamda; kamu kurum ve kuruluşlarının fon kullanımının denetim altına alınması ve bu fonların miktarlarının en aza indirgenmesi ile tasarruf sağlanması mümkündür. Bu sağlanan tasarrufun girişimciliğin gelişmesi yönündeki politikalara ayrılması, bireysel girişimciliğin desteklenmesi, IPA kapsamında sağlanan fonları en etkin şekilde kullanmak üzere kurumlar arası işbirliğinin artırılması, nihai olarak istihdama fayda sağlayabilecektir. Türkiye, olumlu yönde ilerlemeler gösteren bir ülke olsa da bu ilerlemeler yetersiz kalmaktadır.

KAYNAKÇA

- AB Fasıl Başlıkları: “Rehber”, (Çevrimiçi)
https://www.ab.gov.tr/files/rehber/07_rehber.pdf.tr, 18
Mayıs 2020.
- ABGS - Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: **100 Soruda Avrupa Birliği’nin Günlük Hayatımıza Etkileri**, İstanbul, Artpres Matbaacılık, 2010.
- Akgönül, Sabri: “Neoklasik iktisat bize ne söyler?”, (Çevrimiçi),
<https://www.yenisafak.com/hayat/neoklasik-iktisat-bizene-soyler-2807484> , 05 Eylül 2020.
- Akın, Semiha: “Avrupa Birliği’nde Kırsal Kalkınmaya Yönelik Mali Yardımlar, Değişimler ve Türkiye’nin Uyum Çalışmaları”, **Ankara Üniversitesi SBE**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2008.
- Akgeyik, Tekin: “2000’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Politikanın Dönüşümü: Değişim ve Reform Eğilimleri, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi** , C.8, S.2, ss.23-51.
- Aktan, Okan H: “Avrupa Para Sistemi’nin Uygulamadaki İlk Dört Yılı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.1, S.2, Aralık 1983, ss.165-186.
- ALA: ALA, (Çevrimiçi)
<http://www.eib.org/projects/regions/ala>, 25.02.2020.
- Almanya’da Minijob: Almanya’da Minijob,
<https://handbookgermany.de/tr/work/minijob.html>,
24.06.2021.
- Altay, Asuman: AB Mali İşbirliği Programlarının Kapsamı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, İzmir, İzmir Birleşik Matbaacılık, 2006.
- Altundağ, Hüseyin: AB Kırsal Kalkınma Politikasında LEADER Yaklaşımının Yeri ve Türkiye’de Uygulamaya Yönelik

- Yapılan Çalışmalar, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Uzmanlık Tezi, 2008.
- Ansal, Hacer ve Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik, Türkiye Küçükçifçi, Suat ve Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, Onaran ,Özlem ve Kasım 2000, ss.63-64.
- Orbay ,Benan Zeki :
- Archer, Clive ve Butler, The European Community: Structure and Process, Fiona: Londra: Pinter Publishers, 1. Edition, İngiltere, 1992.
- Arıman, Fevziye: Avrupa Topluluğu’nda Eğitim Kavramı, Ortak Mesleki Eğitim Politikası Ve İlgili Programlar, İstanbul, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1996.
- Atak, Barış: Avrupa Birliği’nde Yapısal Fonlar: Türkiye İle Üye Ülkelerin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2009.
- Ataman, Berrin: Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası, Ankara, Siyasal Yayınevi, 2011.
- Ataman, Berrin: “İşsizlik Sorununa Yeni Yaklaşımlar”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.LIII, S.1-4, Ocak-Aralık, Ankara, 1998.
- Ataman, Berrin: “Türkiye’de 2000-2005 Dönemi İşsizlik Üzerine Tartışmalar”, **İktisat, İşletme ve Finans**, C.XXI, S.239, Şubat 2006.
- Atik, Hayriye “Avrupa Topluluğu’nun Tek Pazar Hedefi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (Hakemli Üniversite Dergisi)**, Kayseri, 1993, s.145.
- Avrupa Birliği IPA III Dönemi, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/ipa-iii-donemi_51805.html, 08.01.2021.
- Başkanlığı:

Avrupa Başkanlığı	Birliği	2014-2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/45627.html , 08.01.2021.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	Türkiye- AB İlişkilerinin Tarihçesi, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105 , 27 Mart 2020.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	“TR-AB Mali İşbirliği”, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/5.html 30.11.2020.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	Avrupa Birliği'nin Genişlemesi (Çevrimiçi), https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html , 05 Kasım 2020.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	“Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde Türkiye İş Kurumu'na Destek Projesi (AİTP II)” (Çevrimiçi), https://www.ab.gov.tr/_46267.html , 23.11.2020.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	Gümrük Birliği (Çevrimiçi), https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html , 20.07.2020.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	IPAC Hakkında, (Çevrimiçi) http://www.ab.gov.tr , 12 Şubat 2020.
Avrupa Başkanlığı:	Birliği	“Üye Devletler”, https://www.ab.gov.tr/_233.html (Çevrimiçi), 10.10.2020.
Avrupa Birliği Bütçesi:	Avrupa Birliği Bütçesi,	(Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/ab_butcesi.pdf , 10 Aralık 2019.
Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu:	Sosyal Politika,	(Çevrimiçi) http://www.deltur.cec.eu.int/sosyal-istihdam.rft , 15 Eylül.2020.
Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu:	Finansman Türleri,	(Çevrimiçi) https://www.avrupa.info.tr/tr/finansman-turleri-25 , 20 Ocak 2020.

- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “Eşleştirme”, (Çevrimiçi) <https://www.avrupa.info.tr/tr/finansman-turleri-25>, 20 Ocak 2020.
- Avrupa Birliği Tarım Destekleri: “AB Tarım Destekleri”, (Çevrimiçi) www.kosgeb.gov.tr, 15 Ağustos 2019.
- Avrupa Komisyonu: “AB Bütçesi”, (Çevrimiçi) <https://www.avrupa.info.tr/tr/eeas-news/ab-butcesi-yeni-bir-sosyal-fon-erasmus-yaratici-avrupa-kuresellesme-uyum-fonu-ve-adalet>, 28 Temmuz 2020.
- Avrupa Sosyal Fonu: “İstihdam ve Sosyal Politika”, (Çevrimiçi) https://www.mess.org.tr/media/filer_public/4c/e8/4ce80e0b-1dbe-40fa-8b55-8a951552ae66/istihdamvesosyalpolitika.pdf, 17 Temmuz 2020.
- Avrupa Sosyal Fonu: “ASF”, (Çevrimiçi) <http://www.ab.gov.tr>, 12 Haziran 2020.
- Avrupa Yatırım Bankası: “AYB”, (Çevrimiçi) <https://www.ab.gov.tr/45638.html>, 21 Temmuz 2020.
- Aydemir, Cahit ve Kaya, Mehmet: “Küreselleşme Kavramı ve Ekonomik Yönü”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C.6, S.20, 2007, ss.260-282.
- Bakır, Erdoğan ve Taşiran, Ali Cevat ve Taymaz, Erol : “Quality of Work and Employment, Industrial Relations and Restructuring in Turkey”, EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), Research Project: Network of European Observatories, 2009, ss.19-22.
- Bakırcı, Muzaffer: “Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu’nun (İpa*) Kırsal Kalkınma Bileşeni (İpard**), Türkiye’nin Durumu ve Muhtemel Etkileri”, **Doğu Coğrafya Dergisi**, C.14, S.21, 2009, s.69.

- Balfour, Rosa ve Rotta, “Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and Its Tools”, **The International Spectator** 40, S.1, 2005, ss.7-20.
- Alessandro:
- Baran, Dani: “Avrupa Birliği Akdeniz Politikalarının Tarihsel Gelişimi”, **Euro Politika**, 2017.
- Bayar, Yılmaz: “Euro Bölgesi Borç Krizi ile Avrupa Döviz Kuru Mekanizması Krizinin Karşılaştırmalı Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, S.20, 2014, s.217.
- BBC News: “Hırvatistan AB’nin 28’inci Üyesi Oldu” (Çevrimiçi), https://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/07/130701_hrvatistan_ab, 20 Ekim 2020.
- Bertola, Giuseppe: **Labor Markets in the European Union Labor Markets in the European Union**, EUI Working Paper, S. 99/24, Italy, European University Institute, November 1999, s.1.
- Biçerli, Kemal: **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Beta Basım, 2016.
- Bielenski, Harald, Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Magvas, Emil, **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**, C.2, S.25 ,1992, ss. 136-157.
- Parmentier, Klaus:
- Bildirici, Melike: “Yeni Keynesçi İktisatta Emek Piyasası”, **İ.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, C.III, S.1, Nisan 1997.
- Birol, Özlen: “Yeni Keynesgil Mönü Maliyetleri ve Eksik İstihdam Dengesi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C.52, S.2, 2002.
- Bocutoğlu, Ersan: **Karşılaştırmalı Makro İktisat: Teoriler ve Politikalar**, Trabzon, Derya Kitabevi, 2005.
- Bozkurt, Veysel: **Türkiye ve Avrupa Topluluğu**, İstanbul, Ağaç Yayınları, 1992.
- Bulutay, Tuncer: **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, International Labour Organisation, Ankara, 1995.

- Bulutcu, Ahmet: İpard Programı İle Ulusal Kırsal Kalkınma Programlarının Tamamlayıcılık Açısından Değerlendirilmesi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, AB Uzmanlık Tezi, 2015.
- Caliendo, Marco and Steiner, Viktor: “Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse”, DIW Discussion Paper, **German Institute for Economic Research**, S.515, 2005.
- Canbolat, İbrahim: **Türkiye ve Avrupa Birliği**, Alfa Yayınları, II. Baskı, İstanbul, ,2002.
- Cerev, Gökçe ve Yenihan, Bora: "İşgücü Piyasası Temel Kavramları Doğrultusunda Elazığ İli İşgücü Piyasasının Mevcut Durumu ve Analizi", **Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi**, C.IV, S.I, 2017.
- CESifo DICE Report **Journal for Institutional Comparisons**, C.3, 2008, Expenditure on Labour ss.65-66.
- Market Policies :
- Comission of the E.C. “Employment in Europe, Directorate-General for Employment”, **Industrial Relations and Social Affairs**, Luxemburg, 1989.
- Council Decision (EU): **2016/1838**, 13 October 2016.
- Çavdar, Tomris: **Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Ankara, Bilim Sanat Yayınları, 2003.
- Çilingir, Sevgi: “Doğu Genişlemesi Işığında AB Yapısal Fonları ve Mali Yardımlarının Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, C.XIV, S.1, 2013 ss.48-49.
- Çubukçu, Dilek: “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.63, S.1, 2008.

- Çukurçayır, Sinan: “Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Girişimcilik Politikalarının Değerlendirilmesi”, **Adıyaman Üniversitesi SBE Dergisi**, 2010, ss.21-35.
- Dabak, Hansa: Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları Kapsamındaki Yapısal Fonlar ve Türkiye, Marmara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Dedeoğlu, Beril: Dünden Bugüne Avrupa Birliği, İstanbul, Boyut Yayınları, 1996.
- Denetim Otoritesi: Denetim Otoritesi, (Çevrimiçi) <http://www.hazine.gov.tr>, 23 Kasım 2019.
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı: Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998.
- DPT: Türkiye-AT Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not, Ankara, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Kasım 2000.
- Dura, Cihan ve Atik, Hayriye: Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye, Ankara, Nobel Yayınları, 2007.
- Duruel, Mehmet: “Avrupa Birliğinde Uzun Dönem İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları”, **Sosyal Politika Konferansları Dergisi**, 2011.
- DW: Türkiye’ye AB Yardımlarında Kesinti, (Çevrimiçi) <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiye-ab-yard%C4%B1mlar%C4%B1nda-kesinti/a-45727453>, 06 Nisan 2020.
- Eğilmez, Mahfi: **Küresel Finans Krizi** (5. Basım), Ankara, Remzi Yayıncılık, 2009.
- Eğilmez, Mahfi ve Kumcu, Ercan: Monetarist ekonomi nedir?, (Çevrimiçi) <https://www.paraborsa.net/i/monetarist-ekonomi-nedir/>, 10.10.2020.

- Ekodialog: 1992-1993 Avrupa Para Krizi, (Çevrimiçi)
<https://www.ekodialog.com/Konular/1992-1993-Avrupa-Para-Krizi.html>, 03.01.2021.
- Elmas, Makbule: Petrol Endüstrileri ve Petrol İhraç Eden Ülkeler, **Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.1, S.3, ss.32-33.
- Ekin, Nurullah: AB Kırsal Kalkınma Politikasının Hayvancılık Sektörüne Etkileri ve Türkiye Hayvancılığına Muhtemel Yansımaları, TC. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, 2008.
- Elçi, Seda: Avrupa Birliği Yapısal Fonları, AB Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2007.
- EPRS: Establishment of a European Monetary Fund, BRIEFING EU Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635556/EPRS_BRI\(2019\)635556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635556/EPRS_BRI(2019)635556_EN.pdf),
15.01.2021.
- Eralp, Atilla: “Değişen Savaş Sonrası Uluslararası Sistemde Türkiye ve Avrupa Topluluğu”, Balkır, C. ve Williams, A.M. (der.) **Türkiye ve Avrupa İlişkileri** içinde, İstanbul, Sarmal Yay., 1996
- Eralp, Atilla: **Soğuk Savaş'tan Günümüze Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, Türkiye ve Avrupa, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1997.
- Erhan Çağrı., Günuğur Haluk., Turhan Ozan., Dedeoğlu Beril., “**Avrupa Birliği**”, Eskişehir, Açıköğretim Fakültesi Yayını, 2013.

Dağdemir Elif., Tezcan

Ercüment:

Erçin, Erhan: Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, İstanbul, İKV Yayınları, 2002.

Erdoğan, Eyüp Serdar: “Sosyal Güvenlik Alanında Ab Katılım Öncesi Mali Yardımları”, **Sosyal Güvence Dergisi**, S. 4, Kasım 2013, s.53.

Erkan, Ayşe: Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye’de Yaşanan Sorunları, Devlet Planlama Teşkilatı (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2010, s.106.

Erol, Ümit: Eleştirel Bir Gözle Serbest Piyasa, İstanbul, Bağlam Yayıncılık, 1997.

Etcı, Hilmi ve Karagöl, "Türkiye’de İstihdam ve İşsizlik: 2000-2018", **Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.7, S.14, 2019.

ETUC: European Trade Union Confederation, 2002.

EU Equal: EU Equal, (Çevrimiçi)
http://ec.europa.eu/employment_social/equal,
06.02.2020.

EASI: EU Programme For Employment And Social Innovation
(Çevrimiçi)
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>, 27
Temmuz 2020.

EUFG: Grants, (Çevrimiçi)
<http://ec.europa.eu/agriculture/grants> , 02 Ocak 2020.

EUFG: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy , 05 Mart 2020.

- European Commission: “Europe 2020: A Strategy for Smart”, **Sustainable and Inclusive Growth**, Brussels, 2010.
- European Commission: Active Labour Market Policies, European Semester Thematic Factsheet, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-thematic-factsheet-active-labour-market-policies_en_0.pdf , 11.12.2020.
- European Commission: Employment in Europe 1990, Luxembourg, 1991.
- European Commission: “Employment in Europe, Directorate-General for Employment”, **Industrial Relations and Social Affairs**, Luxemburg, 1989, s.113.
- European Commission: Unemployment by sex and age, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/settings_1/table?lang=en, 09.08.2020.
- European Commission: Labour Market Development and Reforms, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/labour-markets_en, 11.12.20.
- European Commission: The European Social Fund, an Overview of the Programming Period 1994-1999.
- Eurostat: **Impact of the economic crisis on unemployment**, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Impact_of_the_economic_crisis_on_unemployment#:~:text=The%20unemployment%20rate%2C%20which%20measures,from%206.7%20%25%20to%208.9%20%25, 30.01.2021.
- Fahr, René ve Sunde, “Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? Uwe: A Macro-Evaluation Using Empirical Matching

- Functions”, **German Economic Review**, C.10, S.8, 2009, ss.284-313.
- Ferik, Bülent: “AB Devlet Yardımları Politikası ve Türkiye’de Devlet Yardımı Uygulamaları”, **Dış Ticaret Dergisi**, S.31, 2004, ss.20-22.
- Fichter, Michael: “Trade Union Members: A Vanishing Species in PostUnification Germany”, **German Studies Review**, C.10, S.1, Şubat 1997, ss.83-104.
- Fikir, Halit: “Avrupa Birliği Bütçesinde Yapısal Fonların Gelişimi” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.
- Federal Reserv Economic Data: “S&P/Case-Shiller U.S. National Home Price Index”, <https://fred.stlouisfed.org/series/CSUSHPINSA>, 02.01.2021.
- Fund Reports: “EC”, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/enpi_en.htm, (Çevrimiçi) 21 Mart 2020.
- Gediklioğlu, Tokay: “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Eğitim Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, C.I, S.1, Haziran 2005, s.67.
- Genç İstihdamının Desteklenmesi: Genç İstihdamının Desteklenmesi, (Çevrimiçi) <https://www.avrupa.info.tr/tr/genc-istihdaminin-desteklenmesi-124>, 02 Haziran 2020.
- Gençkol, Metin: Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye, DPT, Uzmanlık Tezi, 2003.
- Gençler, Ayhan: “Avrupa Birliği’nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, C.2, S.1, 2011, ss.1-25.

- Gençler , A. ve Şenocak, H. : 1951’den 2009’a Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Gelişimine Panoramik Bakış, **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C.11, S.1, 2009, s.188.
- George, Stephen: Politics and Policy in the European Community, New York, Oxford University Press, Second Edition, 1991.
- Goetschy, Janine: “The European Employment Strategy: Genesis and Development”, **European Journal of Industrial Relations**, C.5, S.2, 1999, ss.117-137.
- Göçer, İsmet ve Özdemir, Abdullah: “2008 Küresel Krizin Yayılma Süreci ve Etkileri: Seçilmiş Ülkeler İçin Ekonometrik Bir Analiz”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, C.14, S.1 ,Haziran 2012, ss.92-94.
- Göcen, Merve: “İstihdam Politikaları Bağlamında Geçmişten Günümüze İşkur’un Rolü Ve Önemi İle İşkur İçin Öneriler” (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2020, ss.36-37.
- Görmezöz Gökten : Türkiye Ekonomisinde Yaşanan Dalgalanmaların İstihdam Üzerindeki Etkisi ve Olumsuz Etkilerin Azaltılmasına Yönelik Önlemler, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.101.
- Gösterici, Hüseyin ve Ormanoğlu, Burhan: “Avrupa Birliği IPA Mali Yardım Sistemi / 2007 - 2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, C.II, S.25, 2007.
- Gültemen, Caner: Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye İçin Odak Nokta: İŞKUR, **Ankara Üniversitesi**, Yüksek Lisans Tezi, 2008.
- Günlü, Ramazan: “Avrupa Birliği’nde İstihdam, Eğitim ve Meslek Eğitimi”, **Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu**, Yayın Sayısı: 6, Ankara, 2003, s.8.
- Gürsel, Seyfettin: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik, İstanbul, Yayın No: TÜSİAD-T/2002/12-354, Aralık 2002.

- Güvenç, Müge H.: “Avrupa Birliği Bütçesi’nin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistemi”, **Maliye Dergisi**, S.158, Ocak- Haziran 2010, s.515.
- Harris, John. and “Migration, Unemployment, and Development: A Two-Todaro, Micheal: Sector Analysis”, **American Economic Review**, S.40, 1970, ss.126-42.
- Harrop, Jeffrey: “The Political Economy of Integration in the European Community, Wiltshire Dotesios Printers, 1990”.
- Horvath, Zoltan: **Hand Book on The European Union**, Hungary: Hungarian National Assembly, 2007.
- Hiç, Mükerrerem ve Birol, “Post Keynesian Economics”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.XVIII, S.1, 2003, ss.45-68.
- İktisadi Kalkınma “Diğer Aday ve Potansiyel Ülkeler”, Vakfı: https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=32&id=282 (Çevrimiçi), 10.10.2020.
- İktisadi Kalkınma “Türkiye-AB İlişkileri”, (Çevrimiçi) Vakfı: https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3678&id=3679, 25 Temmuz 2020.
- International Labour Financing Life-long Learning for the Future of Work, Organization: June 2018.
- İnsan Kaynaklarının “İKGOP”, (Çevrimiçi) <http://www.ikg.gov.tr/wp-content/uploads/pdf/ESRP%20Bilgi%20Notu.doc> , 12 Geliştirilmesi Operasyonel Programı: Aralık 2019.
- İnsan Kaynaklarının “İKG”, (Çevrimiçi) Geliştirilmesi: [IPA–İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Program Otoritesi](http://www.ikg.gov.tr/wp-content/uploads/pdf/ESRP%20Bilgi%20Notu.doc) , 16 Nisan 2020.
- Investing in People: EU Funding for Employment and Social Inclusion, **Social Europe Guide**, C.7, s.87.
- International Monetary International Monetary Fund,(Çevrimiçi) Fund: https://www.indexmundi.com/germany/unemployment_rate.html, 15.01.2021.

- IPA: IPA, (Çevrimiçi), <https://ipa.gov.tr/>, 17 Nisan 2020.
- Işığık, Özlem: **İstihdam ve İşsizlik**, Bursa, Dora Basım Yayın, 2017.
- İstihdam ve Sosyal Yenilik Programı (Çevrimiçi),
Yenilik Programı: <https://www.ab.gov.tr/-istihdam-ve-sosyal-yenilik-programi-easi-49876.html>, 05.10.2020.
- Jacobi, Lena ve Kluve, Jochen: “Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany”, **Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Discussion Papers**, S. 41, Essen, 2006, s.13.
- Kaj Mortensen: Pre-accession Assistance for Rural Development in Turkey, Head Of Sapard Unit, DG-Agri European Commission, Ankara TAIEX sunumları, 2007.
- Kara, Mehmet ve Duruel, Mehmet: “Türkiye’de Ekonomik Büyümenin İstihdam Yaratamama Sorunu”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 2005, S.50, ss.367-396.
- Karabulut Alpaslan: **Türkiye’de İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, ss.33-35.
- Karataş, Halil: “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları”, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/409, 2010.
- Karluk, Rıdvan: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul, Beta Yayınları, 2005.
- Kaya, Ayhan: **Avrupa Birliğine Giriş**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016.

Kaynak Geliştirme ve İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

Fon Yönetimi:

Kazanç, Mehmet Buğra: “İkili İşgücü Anlaşmalarının Türkiye'nin Yurtdışı İstihdamı Üzerine Etkileri Ve İşkur İçin Öneriler”, Ankara, **Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi**, 2014.

Kenar, Necdet: “AB Genelinde Ekonomi Politikalarının Koordinasyonunda İstihdam Politikaları”, **TİSK İşveren Dergisi**, C.XLII, S.1, Ankara, Ekim 2003.

Kepenek, Yakup ve **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2008.

Yentürk, Nurhan:

Kesici , Mehmet Rauf : “Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye'nin Uyumu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C.1, S.28, 2011, s.103.

Kesici, Mehmet Rauf: “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Geçiş Ekonomileri ve İstihdam: Polonya ve Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli, 2008.

Kesici, Mehmet ve Selamoğlu, Ahmet: “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi Ve Geçirdiği Dönüşüm”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C.7, S.2 Sıra: 4, No: 243, 2005.

Kohaut, Susanne and Schnabel, Claus: “Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen”, **Industrielle Beziehungen**, C.10, S.2, ss.193-219.

Kredi Garanti Fonu: “Cosme – İşletmelerin ve Kobi'lerin Rekabet Edebilirliği Programı”, <https://www.kgf.com.tr/index.php/tr/bilgi-merkezi/kaynaklarimiz/yurt-disi-fonlar> (Çevrimiçi), 23.11.2020.

- Krause, Michael and Uhlig, Harald: “Transitions in the German labor market: structure and crisis”, **German Bundesbank Discussion Paper Series 1**, Economic Studies, S.34, 2011.
- Kutlu, Erol ve Hacıköylü, Canatay: “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye Ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Devlet Yardımları”, **Anadolu Üniversitesi SBE Dergisi**, 2007.
- Lordoğlu, Kuvvet ve Özkaplan, Nurcan: **Çalışma İktisadı**, İstanbul, Der Yayınları, 2005.
- Loughlin, John: **Regional Policy in the European Union/New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making**, İngiltere, Dartmouth Publishing Company Limited, 1997.
- Mali Rapor 2014-2020: Mali Rapor, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/2014-2020-donemi_49874.html, 13 Nisan 2020.
- Martin, John P: “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness”, IZA Policy Paper, No. 84, June 2014.
- Massarelli, Nicola, Giovannola, Daniele and Wozowczyk Monika: “Eurostat Statistics in Focus”, (Çevrimiçi) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578492/KS-SF-11-008-EN.PDF/fa0c3bb8-445c-4f80-be0e-9149ec5a7f17>, 22 Ocak 2021.
- Meltzer, Alan: **Keynes’s Monetary Theory A Different Interpretation**, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Merkezi Finans ve İhale Birimi: “MFİB”, (Çevrimiçi) <http://www.cfcu.gov.tr/tr/node/1453>, 20 Temmuz 2020.
- Miltiades Economides: “Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Uluslararası Mesleki Eğitim ve İstihdam Semineri**, Ankara, Milli Eğitim Vakfı Yayını, 2002.
- Monetarizm: Rasyonel Beklentiler Teorisi, (Çevrimiçi) <https://borsanasiloyunanir.co/monetarizm/>, 01.09.2020.

- Müftüler Baç, Meltem: **Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişim Süreci**, Günce, TÜBA Yayını, 2003.
- Obnova: Obnova, (Çevrimiçi) <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf>, 15 Şubat 2020.
- Odekon, Mehmet : **The Costs of Economic Liberalization in Turkey**, Lehigh University Press, 2005, s.23.
- Ohtamış, Erol: “Avrupa Birliği Sınır Ötesi İşbirliği Programları Yönetim Yapıları ve Türkiye Uygulamaları”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, DPT Uzmanlık Tezi, 2008.
- Oktaç, Erdoğan ve Çukur, Tayfun: “AB’ne Aday Ülkelerin Tarım Sektörünün Birliğe Uyumunda Uygulanan SAPARD Projesi ve Konunun Türkiye Açısından Genel Bir Değerlendirmesi”, Tokat, **Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi**, 16–18 Eylül 2004.
- Onaran, Özlem: “Emek Piyasasına Dayalı Yapısal Uyum: Katılık Miti”, der: Neşecan Balkan ve Sungur Savran, **Neoliberalizmin Tahribatı**, Metis Yayınları, İstanbul, 2004.
- Onur, Ayşenur: “Avrupa Komşuluk Politikası”, T.C. Maliye Bakanlığı, **AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, 2007.
- Opec: Opec, (Çevrimiçi) <https://opecfund.org/>, 17.01.2021.
- Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri: “Gümrük Birliği Hakkında Bilgiler”, (Çevrimiçi) <https://www.oaib.org.tr/tr/bilgi-merkezi-sikca-sorulan-sorular-gumruk-birligi-hakkinda-bilgiler-verebilir-misiniz.html>, 18.11.2020.
- Orhangazi, Özgür: “2000’li Yıllarda Yapısal Dönüşüm ve Emegın Durumu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, C.1, S.60, 2019, s.325.

- Öz, Cihan ve Karagöz, “Avrupa 2020 Hedeflerinin Avrupa İstihdam Stratejisi Sefa: Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Bilgi SB Dergisi**, Kış, S.31, 2015, ss.99-122.
- Öz, Cihan ve Peri, “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Kadın İstihdamı: Refah Dilek: Rejimleri Bağlamında Bir Karşılaştırma”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, C.10, S.2, 2019, s.9.
- Özalp, Güven: Hırvatistan Koşuyor, Türkiye Yerinde Sayıyor, (Çevrimiçi) <https://www.milliyet.com.tr/dunya/hrvatistan-kosuyor-turkiye-yerinde-sayiyor-519642>, 08 Ocak 2020.
- Özerdem, Fusun: “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu: Edirne Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, , İstanbul, 2007.
- Özgüler, Verda: Avrupa Birliği ve Türkiye İşgücü Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi, İstanbul, Cinius Yayınları, 2013.
- Özmen, Zelal: “The Process of Reform of The Structural Funds In European Union”, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2004.
- Öztürk, Salih ve Saygın Selin: “1973 Petrol Krizinin Ekonomiye Etkileri ve Stagflasyon Olgusu”, **Balkan Sosyal Bilimler Dergisi**, C.6, S.12, 2017, s.3.
- Özyörük, Şimal: “1973 Petrol Krizi: Etkileri ve Sonuçları”, **Hariciye**, (Çevrimiçi) <https://medium.com/hariciye/1973-petrol-krizi-etkileri-ve-sonu%C3%A7lar%C4%B1-7ec1d90ad4a1>, 28.01.2021.
- Pala, Cenk: Uluslararası Enerji Ajansı’nın Kökenleri, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, C.4, S.9, 1993, s.70.
- Palabıyık, Mustafa ve Yıldız, Ali: **Avrupa Birliği**, Ankara, ODTÜ Yayınları, 2007.

- Parasız, İlker ve **Modern Emek Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Yayınevi, 2002.
- Bildirici, Melike :
Parasız, İlker ve **Modern Konjonktür Teorileri**, Bursa, Ezgi Kitabevi
Bildirici, Melike: Yayınları, 2006.
- Paya, Merih: **Makro İktisat**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2001.
- Petropoulos, Jonathan: **Royals and the Reich**, Oxford University Press, 2006.
- Pierenkemper, Toni: **Vierzig Jahre vergebliches Mühen – die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**, Steiner, André (ed.) (2006), Überholen ohne Einzuholen: Die DDR-Wirtschaft als Fußnote der deutschen Geschichte?, 2006, ss.45-66.
- Raines, Philip: The impact of European integration on the development of national labour markets, Employment Paper 2000/1, Glasgow, European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2000, s.5.
- Rinne, Ulf and Zimmermann, Klaus F.: “Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession”, Institute for the Study of Labor, **IZA Discussion Paper**, S.6250, 2011.
- Rum Baskısı Altında: “Rum Baskısı Altında”, (Çevrimiçi) <https://www.diyaloggazetesi.com/guney/rum-baskisi-altinda-h80269.html> , 10 Ocak 2020.
- Ruoff, Bea: “Labour market developments in Germany: Tales of decency and stability, Global Labour University Working Paper”, S.39, **International Labour Organization (ILO)**, Cenevre, 2016.
- Rybczynski, T.M.: **The Economics of Oil Crisis**, Macmillan, London, 1976.
- Savery, Donald: “Improved Assistance for Asian and Latin American Developing Countries: Regulation No.443/92”, **Boston College International and Comparative Law Review**, C.16, S.1, Makale: 11, 1993.

- Sayın, Yusuf: “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Müzakereleri ve Müzakere Fasılları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, C.19, S.2, 2016, s.43.
- Schnabel, Claus and Wagner, Joachim: “Trade Union Membership in Eastern and Western Germany: Convergence or Divergence”, **IZA Discussion Paper**, S.707, 2003.
- Sergi, Bruno ve Qerimi, Qerim: “The Political Economy of Southeast Europa”, **Continuum**, 2008.
- Sevinç, Derya: “Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Süreci Sunumu”, **TEPAV Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü**, 2010.
- Sexton, Jerry: **Long-Term Unemployment**, EEC, Brussels, Luxembourg, 1988.
- Snowdon, Brian, Vane, Howard, Wynarczyk, Peter: **A Modern Guide to Macroeconomics: An Introduction to Competing Schools of Thought**, Cambridge, Edward Elgar Publishing, 1996.
- Soskice, David: Wage Determination: “The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries”, **Oxford Review of Economic Policy**, C.6, S.4, 1990, ss.36-61.
- Statistisches Bundesamt: Statistisches Bundesamt, (Çevrimiçi), “Germany With Fifth Lowest Unemployment Rate In The EU-27”, <https://www.destatis.de/Europa/EN/Topic/Population-Labour-Social-Issues/Labour-market/EULabourMarketCrisis.html>, 04.01.2021.
- Seçme, Zekeriya Oğuz ve Hepşen Ali: “Amerikan Merkez Bankası (FED) ve Avrupa Merkez Bankası (ECB) Kararlarının Finansal Piyasalara Etkisi”, **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, C.9, S.16, Aralık 2018, ss.1699-1732.

- Sülün, Dilara: **Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Esasları**, İzmir Ticaret Odası Yayınları, 2005.
- Süngü, Serdar: “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S.54, 2004.
- Şen, Mustafa: “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye’de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi”, **Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi**, C.2, S.1, 2016, s.68.
- TACIS: “TACIS”, (Çevrimiçi) http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations, 17 Mart 2020.
- Tağa, Özkan: “AB Fonları ve AB Kırsal Kalkınma Politikasının Türkiye Hayvancılık Sektörüne Etkileri”, Ege Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2013.
- Tecer, Meral: **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar**, Ankara, Bizim Büro Basımevi, 2007.
- The Center For Migrant Advocacy “Bilateral Labor Agreements and Social Security agreements”, <http://centerformigrantadvocacy.files.wordpress.com/2012/06/bilateral-labor-agreements-and-social-securityagreements1.pdf>, (Çevrimiçi) 02.07.2013.
- The Central Bank of the Republic of Turkey: **The Impact of Globalization on the Turkish Economy**, First Publication, Printed in: Banknote Printing Plant Department, Turkey, Ankara, Haziran 2002, s.46.
- Tokol, Aysen ve Alper, Yusuf: **Sosyal Politika**, Bursa, Dora Basım Yayın, 2015.
- TR-AB Mali İşbirliği: “Mali İşbirliği”, (Çevrimiçi) <https://www.ab.gov.tr/5.html>, 27 Mayıs 2020.

- Tunalı, Halil ve Yalçinkaya Yusuf: “Geleneksel Olmayan Para Politikası Uygulamasında Enflasyon İle Döviz Kuru Arasındaki Nedensellik İlişkisinin Analizi”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, C. 66, 2016/2, ss.61-112.
- Turhan, Kamuran: “Avrupa Birliği Avrupa 2020 Stratejisi Hedefleri Bağlamında Türkiye’de İstihdam”, Ordu, **Ordu Üniversitesi SBE**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2019.
- Türkiye Cumhuriyeti Ticaret Bakanlığı: “Gümrük Birliği”, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/avrupa-birligi/gumruk-birligi> (Çevrimiçi), 17.10.2020.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271246881r7771.Avrupa_Birligi_nin_2006__2013_Mali_Perspektifi_nin_Olusu_mu_Geleneksel_Uzlasma_lık_Alanları_ve_Türkiye_Uzerine_Olası_Etkileri.pdf (Çevrimiçi) , 01 Aralık 2020.
- TUİC Akademi: Tuic Akademi Opec ve Petrol Krizi, <http://www.tuicakademi.org/opec-ve-petrol-krizi/> (Çevrimiçi), 24.01.2021.
- Türkiye İstatistik Kurumu : **İstatistik Göstergeler 1923 – 2007**, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, Aralık 2008, s.159.
- Türkiye İş Kurumu: “Projeler”, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/uluslararası-iliskiler-ve-projeler/projeler/> (Çevrimiçi), 21.10.2020.
- Türkiye İş Kurumu: 9. Genel Kurul Çalışma Raporu, 2019, s.41.
- Türkiye İş Kurumu: “2. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi”, **Bildiri Kitabı**, 26-27 Kasım 2014, s.55.
- Türkiye İstatistik Kurumu: İşgücü, İstihdam ve İşsizlik İstatistikleri, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi – 1, Yayın No: 3095, Ankara, 2007.

- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu: Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, <https://www.taek.gov.tr/tr/hakkimizda/bagli-kuruluslar/832-anaem> (Çevrimiçi), 10.09.2020.
- T.C. Ulaştırma Ve Ulaştırma Operasyonel Programı, (Çevrimiçi) Altyapı Bakanlığı: <http://op.ubak.gov.tr> , 11 Kasım 2019.
- Ulucan, Betül: “IPA Kırsal Kalkınma Ajansının Akreditasyonu”, AB Uzmanlık Tezi, **Tarım ve Köyişleri Bakanlığı**, Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, 2007.
- Ulusal Fon: “Ulusal Fon”, (Çevrimiçi) <http://www.hazine.gov.tr>, 24 Aralık 2019.
- United States of Europe: “USE”, (Çevrimiçi) <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>, 25 Temmuz 2020.
- Uysal, Ceren: “Türkiye – Avrupa Birliği Ülkelerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler”, **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2001, ss.141-153.
- Uzunpınar, Adnan: Katılım Öncesi AB Kırsal Kalkınma Politikası Ve Türkiye’de Uygulanacak İpard Programı Kapsamında Proje Hazırlama, Değerlendirme Ve Seçim Süreci, Tarım ve Köyişleri Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, 2008.
- Ülger, İrfan: **Avrupa Birliği El Kitabı**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003.
- Ünsal, Erdal: **Makro İktisada Giriş**, İstanbul, BB101 Yayınları, 2004.
- Venn, Fiona: **The Oil Crisis**, Routledge, London, 2017.
- World Bank: (Çevrimiçi) <https://www.worldbank.org/>, 08.10.2020.
- World Bank Open Data: (Çevrimiçi) <https://data.worldbank.org/>, 30.12.2020.

- Yay, Gülsün: “Chicago Okulu, Milton Friedman ve Monetarizm”, **Liberal Düşünce**, S.24, Güz, 2001.
- Yeldan, Erinç and Ercan, Hakan : Growth, Economic policies and Employment Linkages: Turkey, International Labour Organization Employment Sector, Employment Working Paper, S.84, 2011, s.51.
- Yeter, Arif: Yapısal Fonların Hedef, Kapsam ve Yöntemlerinin Örnek Ülke Uygulamaları Çerçevesinde İncelenmesi İrlanda Örneği, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi, 2004.
- Yıldız, Fatih: “AB Katılım Öncesi Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD) Kapsamında Türk Tarımındaki Dönüşüm Süreci”, **Türktarım Dergisi**, S.167, 2006.
- Yıldız, Habib ve Yardımcıoğlu, Fatih: “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.VI, S.2. Sivas, 2005.
- Yılmaz Eser, Burçin ve Terzi, Harun: “Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.30, 2008, s.240.
- Zimmermann et al.: Zimmermann et al. (2014), complemented by Lea-Maria Loebel and Rekittke Verena (2017).

ÖZGEÇMİŞ

Ortaokul ve lise eğitimini Saint-Benoît Fransız Lisesi'nde tamamladıktan sonra Yıldız Teknik Üniversitesi'nde başladığı üniversite eğitimine Avrupa Birliği burslusu olarak gittiği Fransa'da devam etti ve orada tamamladı. Université de Haute-Alsace İşletme bölümünden mezun oldu, aynı zamanda Yıldız Teknik Üniversitesi Fransızca Mütercim- Tercümanlık bölümünü de derece ile bitirdi. Bu dönemlerde Fransa'da Paris ve Biarritz'de Germea kurumunda staj yapma hakkı kazandı, buradaki stajının ardından Isuzu firması ihracat departmanında da staj yaptı. Yüksek lisans eğitimini de Fransa'da Université de Nancy II'de International Business-Management (Uluslararası Ticaret- İşletme) alanında tamamladı. Yüksek lisans tezini "Supply Chain Management" (Tedarik Zinciri Yönetimi) üzerine yazdı. 2005 yılında Fransa'da PSA Peugeot-Citroen fabrikasında pazarlama departmanında çalıştı. 2006 yılında İtalya'nın Bologna kentinde bulunan Roche-Bobois firmasında yurtdışı ilişkiler departmanında çalışmaya başladı. Türkiye'ye döndükten sonra Beymen Holding ithalat departmanında monobrand specialist olarak görev aldı, yabancı markaların franchising anlaşmaları üzerine çalıştı.

Modafen Eğitim Kurumları'nda görev aldı, döküm alanında faaliyet gösteren aile şirketini yönetti. Fransa Haute- Alsace Üniversitesi'nde misafir öğretim görevlisi olarak görev yaptı. İstanbul Üniversitesi'nde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri alanında yapmakta olduğu doktorasını tamamlamıştır. Aktif olarak Yeditepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Fransızca Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde akademisyen olarak görev almaktadır. İleri seviyede Fransızca, İngilizce ve İtalyanca konuşmaktadır.