

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE İSTİHDAM AÇISINDAN AB KATILIM ÖNCESİ
MALİ YARDIMLARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şerif OLGUN ÖZEN

ANKARA-2013

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE İSTİHDAM AÇISINDAN AB KATILIM ÖNCESİ
MALİ YARDIMLARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şerif OLGUN ÖZEN

**TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Ahmet MAKAL**

ANKARA-2013

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM AÇISINDAN AB KATILIM ÖNCESİ
MALİ YARDIMLARI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

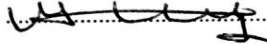
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet MAKAL

Tez Jürisi Üyeleri

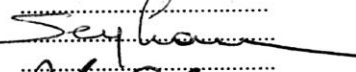
Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Ahmet Makal

İmzası



Doç. Dr. Leyhan Erdoğan



Doç. Dr. Kerem Feri



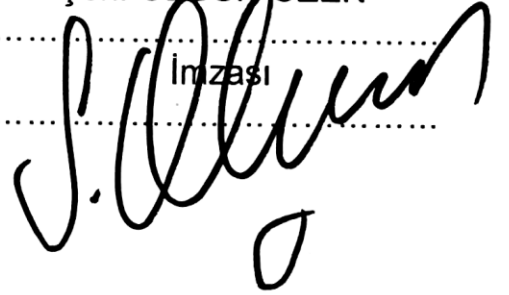
Tez Sınavı Tarihi ..20.06.2013..

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(20./06./2013)

Şerif OLGUN ÖZEN

İmzası



İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
TABLOLAR LİSTESİ	vi
GRAFİK LİSTESİ	vii
GİRİŞ	1

I BÖLÜM

AB KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI

1.1. Genel Olarak AB Mali Yardımları	6
1.1.1. Avrupa Yatırım Bankası Kredileri	7
1.1.2. AB Bütçesinden Verilen Yardımlar	8
1.2. Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Verilme Nedenleri	19
1.2.1. Ortak Politikaların Finansmanı	20
1.2.2. Siyasi Nedenler.....	20
1.2.3. Dayanışma İlkesi	21
1.2.4. Aday Ülkelerin Birliğe Uyum Sağlamasının Güçlüğü.....	21
1.2.5. Birlik Dışındaki Ülkelerle İlişkilerin Geliştirilmesi	22
1.3. Türkiye'ye Yapılan Katılım Öncesi Mali Yardımları.....	22
1.3.1. 1999 Yılına Kadar Yapılan AB Mali Yardımları	23
1.3.2. 1999-2006 Yılları Arasında Yapılan AB Mali Yardımları.....	26
1.3.3. 2007 Sonrası Katılım Öncesi Mali Yardımları - IPA Yapılanması.....	33

II. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM STRATEJİSİ, TÜRKİYE'NİN İSTİHDAM POLİTİKALARI VE AB İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUM _Toc361496363

2.1. Genel Olarak Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi	54
2.2. Avrupa İstihdam Stratejisi Tarihsel Gelişimi	55
2.2. Avrupa Birliği İstihdam Stratejisinin Temel İlkeleri	63
2.2.1. Girişimciliği Özendirmek	63
2.2.2. İstihdam Edilebilirliği Artırmak	64
2.2.3. Uyum Kapasitesini Güçlendirmek	64
2.2.4. Fırsat Eşitliğini Sağlamak	65
2.3. Avrupa İstihdam Stratejisinin İzlenmesinde Uygulanan Metot.....	65
2.4. 2000’li Yıllarda Avrupa İstihdam Stratejisi.....	67
2.5. Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 Hedefleri	70
2.6. Avrupa Sosyal Fonu.....	73
2.7. Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu ve İstihdam Politikaları	77
2.7.1. Türkiye İstihdam Durum Raporu	78
2.7.2. Katılım Ortaklığı Belgeleri.....	80
2.7.3. Ulusal Programlar.....	87
2.7.4. İlerleme Raporları ve Öncelikler Ekseninde Gerçekleşmeler	97

III. BÖLÜM

İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ BİLEŞENİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE İSTİHDAM ALANINDA KULLANILAN KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI

3.1. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Türkiye Uygulaması	116
3.1.1. Öncelik Alanları ve Desteklenecek Faaliyetler	117
3.1.2. AB Mali Yardımlarının Kullanılacağı Bölgeler	123
3.1.3. İKG OP Kapsamında Mali Tahsisatlar	126
3.1.4. İKG Bileşeni Altında Yer Alan Operasyonlar ve Projeler	131
3.1.5. 2013 Yılında Uygulanmaya Başlanacak Olan Projeler	146
3.2. Türkiye’de İstihdam Açısından AB Mali Yardımlarının Değerlendirilmesi.	148
3.2.1. İKG OP ve AİS Önceliklerinin Karşılaştırılması	149
3.2.2. KOB’lar ile İKG OP’nin Karşılaştırılması	154
3.2.3. Planlanan Fon Dağılım Oranları İle Uygulanan Operasyonların Fon Dağılımlarının Karşılaştırılması	155
3.2.4. Fonların Kullanılabilme Kapasitesi	160
SONUÇ	171
ÖZET	179
ABSTRACT	182
KAYNAKÇA	185

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AKY	: Açık Koordinasyon Yöntemi
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DIS	: Decentralized Implementation System
EDIS	: Extended Decentralized Implementation System
EUROSTAT	: European Community Statistical Office
GSYH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasılası
İKG OP	: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı
ILO	: International Labour Organization
IPA	: Instrument for Pre-accession Assistance
İKG	: İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
İŞ-KUR	: Türkiye İş Kurumu
JAP	: Ortak Değerlendirme Belgesi
JIM	: Ortak Sosyal İçerme Belgesi
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
METEK	: Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Geliştirilmesi Projesi
MIFF	: Multi-annual Indicative Financial Framework
MIPD	: Multi-annual Indicative Planning Document
NUTS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
OTB	: Operasyon Tanımlama Belgesi

OTP	: Ortak Tarım Politikası
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UP	: Ulusal Program
YFP	: Yeni Fırsatlar Programı
Yurt-Kur	: Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Avrupa Birliği Tarafından 1999 yılına kadar yapılan mali yardımlar	24
Tablo 2: 1999-2006 Yılları Arasında Kamu Kurumları Tarafından Yürütülen İstihdama Yönelik AB Projeleri	27
Tablo 3: Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Tarafından Yürütülen Küçük Bütçeli Projeler	28
Tablo 4: IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları (Milyon Euro)	46
Tablo 5 : Birinci Öncelikli Bölgeler ve Büyüme Merkezleri.....	125
Tablo 6: İkinci Öncelikli Bölgeler ve Öncelikli İller	125
Tablo 7: 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı	128
Tablo 8 : Öncelik Eksenlerine Göre Fon Miktarları	130
Tablo 9 : Öncelik Eksenlerine Göre Fon Tahsisat Oranları	131
Tablo 10 : 2012 Yılı Sonu İtibariyle Uygulaması Tamamlanmış Operasyonlar	133
Tablo 11 : 2012 Yılı Sonu İtibariyle Uygulanması Devam Eden Operasyonlar.....	136
Tablo 12 : Onaylanmış ve ihale süreci devam eden operasyonlar (2012 yılı sonu itibariyle)	147
Tablo 13 : Hazırlığı devam eden Operasyonlar (2012 yılı sonu itibariyle)	148
Tablo 14: İKG OP’de Öncelik Eksenlerine Göre Yüzdesel Dağılımlar Ve Uygulanmakta Olan Operasyonlar İle İhale Süreci Devam Eden Operasyonların Toplam Oranları	160
Tablo 15 : Yıllar İtibariyle Toplam AB Tahsisatları ve Kullanılan Fon Miktarı.....	163
Tablo 16 : Yıllar İtibariyle AB Fon Tahsisatları ve Sözleşmeye Bağlanan Tutarlar	164
Tablo 17 : Yıllar İtibariyle Kullanılmayan Fon Miktarları	166

Tablo 18 : IKG OP Kapsamında İptal Edilen Sözleşmeler ve İptal Edilen Tutarlar 168

Tablo 19: Sözleşme Türleri İtibariyle Sözleşme ve Harcama Tutarları..... 170

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: Tamamlanmış ve Uygulaması Devam Eden Operasyonların Öncelik

Eksenlerine Göre Dağılımı (%) 2012 yılı sonu itibariyle..... 157

Grafik 2: Onaylanmış-İhale Süreci Devam Eden Operasyonlar 2012 Yılı Sonu

İtibariyle 158

Grafik 3: Tamamlanmış, Uygulanmakta Olan ve İhale Süreci Devam Eden

Operasyonların Dağılımı-2012 Yılı Sonu İtibari İle 159

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) ile Türkiye arasındaki Mali Yardımların tarihi 1959'a kadar dayanmaktadır. Türkiye, bir taraftan "AB tam üyesi" statüsünü elde etmek için çabalarını sürdürürken, diğer taraftan da Mali İşbirliğini çeşitli araçlarla yürütmektedir. Türkiye'nin "aday ülke" statüsünü kazandığı 1999 Helsinki Zirvesi ile yardımlar açısından yeni bir sayfa açılmış ve AB'den, Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Destek aracı kapsamında 2002 yılından itibaren fon tahsisine başlanmıştır. Türkiye, AB'ye tam ve şartsız üye olabilmek için ekonomik ve sosyal uyum sürecini bu fonlar vasıtası ile hızlandırmıştır.

AB mali yardımları, Birlik müktesebatına ve uygulamalarına uyum sağlanması amacıyla AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) dikkate alınarak, Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'daki önceliklere göre planlanmaktadır. Bu planlar, Avrupa Birliğinin bütçe dönemleri ile paralel hazırlanmaktadır. Türkiye için düzenli mali yardımların alınması 2000-2006 ve 2007-2013 bütçe dönemleri için söz konusu olmuştur. Bu çalışma kapsamında istihdam alanında daha fazla ve programlı yardımların yapıldığı 2007-2013 dönemi mali yardımları değerlendirmeye alınmıştır. Tezin hazırlandığı esnada da mali yardımların incelendiğı 2007-2013 dönemi devam etmektedir. Sürekli gelişmelerin yaşandığı bir sürecin analiz edilmeye çalışılması, bazı zorlukları da beraberinde getirmiştir.

Gelecek 2014-2020 bütçe döneminde AB bütçesinden ülkemize ayrılan payın daha da artırılması beklenmektedir. Bu noktada, ülkemizin 2007-2013 döneminde sergileyeceği performans, hem yapılacak fon tahsisatı hem de genel anlamda Türkiye'nin AB'ye üyeliği konusunda üye ülke kanaatlerini etkileyecektir.

Bu kapsamda tez çalışması ile sonuna yaklaşılmış olan 2007-2013 AB mali yardım döneminin istihdam boyutu, belirlenmiş olan amaç ve hedefler ile gerçekleşen çıktı ve sonuçlar bazında karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmelerle gelinen noktada AB mali yardımlarının istihdam kapsamındaki fotoğrafı ortaya koyularak bu alanda yapılan çalışmalara katkı sağlanması amaçlanmıştır. Tez kapsamında Katılım Öncesi Mali Yardımlarının 4. Bileşeni olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesine ilişkin hedefler ve amaçlar, uygulamalar ve sonuçları incelenmiştir.

Bu güne kadar konuyla ilgili olarak yapılan çalışmaların birçoğunda AB Katılım Öncesi Mali Yardımlarının tarihsel gelişimi, mevzuatı, içeriği, bileşenleri, hangi ülkelerin hangi oranlarda yardımlardan faydalandığı gibi konular incelenmiştir. Ancak İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenini konu alan çalışma bulunmamaktadır. Özellikle bileşenler kapsamında kurumlarda gerçekleştirilen yapısal değişiklikler ve yardımların uygulama alanları konusunda çalışmalar yok denecek kadar azdır. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi kapsamında verilen yardımlar ise Türkiye açısından önemli konuları kapsamakta ve hibeler yoluyla kişi başına GSYH'si Türkiye ortalamasının % 75'inin altında olan şehirlerde

kullanılmaktadır. Tezin bu alanda yaşanan boşluğun kapatılmasına da katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu çalışma, aşağıdaki çerçevede düzenlenmiştir:

Birinci bölümde genel olarak AB mali yardımları hakkında temel bilgiler verilmiştir. AB mali yardımları önce üye ülkeler sonrada aday ülkeler için yapılan yardımlar açısından sınıflandırılarak ele alınmıştır. AB mali yardımlarının çeşitleri, veriliş amaçları açıklanarak gelecek bölümler için temel konular açıklanmıştır. Devamında Türkiye'ye AB ile ilişkilerin başlangıç yıllarından itibaren yapılan mali yardımlar istihdam odaklı olarak incelenmiştir.

İkinci bölümde ise AB mali yardımlarının dayandığı Avrupa İstihdam Stratejisi tarihsel gelişim süreci yaklaşımıyla ele alınmış ve Avrupa istihdam stratejisinin ilkeleri ve geldiği nokta ortaya koyulmuştur. Bu bölümde Avrupa İstihdam Stratejisinin mali aracı olan Avrupa Sosyal Fonu hakkında bilgiler verilmiştir. Türkiye'nin istihdam politikaları ele alınarak, temel politika belgeleri çerçevesinde Türkiye'nin Avrupa İstihdam stratejisine uyumu değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde 2007-2013 döneminde Türkiye'de istihdam alanında kullanılan AB mali yardımları hakkında ayrıntılı bilgiler verilerek mevcut durum ortaya koyulmuştur. Bu kapsamda Katılım Öncesi Mali Yardımlarının IV. Bileşeni olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı kapsamında yürütülen uygulamalar konu edilmiştir. Devamında ise İkinci ve bu bölümün başlarında verilen bilgiler esas alınarak İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının

Avrupa Birliğinin İstihdam Stratejilerine ve temel politika belgelerinde belirtilen hedeflere uyumu karşılaştırılmıştır. Ayrıca bu bölümde belli göstergeler düzeyinde İKG OP'nin mevcut durumu değerdendirilmiştir. İKG OP'nin mevcut durumunun değerdendirilmesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesince üretilen veriler ve tablolardan yararlanılmıştır.

I. BÖLÜM

AB KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLARI

1.1. Genel Olarak AB Mali Yardımları

Avrupa Birliği, kurucu antlaşmalarında “Dayanışma İlkesi” ile karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma esasını benimsemiştir.¹ Bu esaslar çerçevesinde AB kuruluş yıllarından beri dış yardım yapmaktadır. Bu yardımlar verildikleri ülkeler ve veriliş nedenleri açısından yıllar içinde çok çeşitlilik göstermiştir. AB günümüzde ise yardım yapan kuruluşlar arasında ilk sıralarda yer almaktadır.

AB’nin kuruluş felsefesinde ekonomik bir güç olmak yatmaktadır. Amerika ve Japonya karşısında rekabet gücü oluşturmak için birleşme ihtiyacı hissedilmiştir. Ancak bu ekonomik sebepler beraberinde topluluk içindeki farklı gelişmişlik düzeyleri ve rekabet güçleri nedeniyle yardımların gerekçesini oluşturan sosyal bir içerik de doğurmuştur. Bu kapsam da AB, az gelişmiş bölgelere ve ülkelere mali yardımlar yapmaya başlamıştır. Yardım politikası zengin ülkelere fakir ülkelere bir kaynak aktarımı şeklinde gelişmiştir.²

AB mali yardımları iki şekilde verilmektedir:

- a. Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından verilen uygun koşullu krediler.
- b. AB bütçesinden verilen yardımlar.

¹ Nurettin Bilici; **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997, s.5-7.

² Nurettin Bilici; “AB’de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye’nin Entegrasyonu”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Prof. Dr. Ahmet Gökdere’ye Armağan, C.5, S.2 (Kış 2006), s.39-45.

Aşağıda bu iki yardım çeşidi hakkında temel bilgiler yer almaktadır.

1.1.1. Avrupa Yatırım Bankası Kredileri

AYB'nin sermayesi, üye ülkeler tarafından sağlanan kaynaklarla oluşturulmuştur. Bankanın sermayesi 100 Milyar EURO'dur. Banka 250 Milyar EURO'ya kadar kredi kullandırabilmektedir. AYB özerk bir yapıya sahiptir ve kâr amacı gütmemektedir. Kâr amacı gütmemesinden dolayı düşük faizle kredi kullandırabilmektedir. Kredi şeklinde verilen yardımlar alternatif piyasalara göre vadesi daha uzun ve faizi daha düşüktür.³

Banka proje tekliflerini kredilendirmektedir. Banka kredilerinin önemli bir kısmı enerji arzının güvenliği, sürdürülebilir çevre, alt yapı, sanayinin geliştirilmesi alanlarındaki projelerin finansmanında kullanılmaktadır.⁴

AYB Birlik dışında 150 ülkeye hizmet vermektedir. Bu ülkeler Güneydoğu Avrupa Katılım Öncesi Ülkeleri, Akdeniz Ortaklığı Ülkeleri, Afrika, Karayipler,

³ Nurettin Bilici; **Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)**, Seçkin Yayınları, 2007, s.81-82.

⁴ Hakan Karabacak; “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği”, **Maliye Dergisi**, S.146, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, 2004, s.71.

Pasifik Ülkeleri, Asya ve Latin Amerika, Merkez Asya, Rusya ve diğer Doğu komşularıdır.⁵

1.1.2. AB Bütçesinden Verilen Yardımlar

AB Bütçesi 5 kalemden oluşmaktadır. Bu kalemlerden en önemli 3 tanesi üye ülkelere yapılan yardımlar için diğer bir tanesi ise aday, potansiyel aday ülkeler ile üçüncü ülkelere yapılan yardımlar için kullanılmaktadır. AB “Sürdürülebilir Kalkınma”, “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi” kalemleri altında üye ülkelere mali yardım yapmaktadır. “Küresel bir aktör olarak AB” kalemi altında ise aday ve potansiyel aday ülkelere ve üçüncü ülkelere mali yardımlar yapılmaktadır.⁶

AB bütçesinden yapılan yardımları AB bütçesinin harcama kalemleri göz önünde bulundurularak dört başlık altında toplamak mümkündür:

1. Tarıma Yönelik Yardımlar.
2. Yapısal Harcamalar Kapsamındaki Yardımlar.
3. Üçüncü Ülkelere Yapılan Yardımlar.

⁵ European Investment Bank; <http://www.eib.org/about/index.htm?lang=en>, 01.02.2012.

⁶ European Commission (2012 b); **EU Budget 2012, For 500 Million European, For Growth and Employment,**

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_en.pdf, Erişim, 03.02.2012.

4. Aday, Potansiyel Aday Ülkelere Yapılan Yardımlar.

1.1.2.1. Tarıma Yönelik Yardımlar

Tarıma yönelik yardımlar AB'nin ortak tarım politikalarının üye ülkeler tarafından uygulanabilmesini sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Ortak tarım politikasının (OTP) temel çerçevesi kurucu antlaşma olan Roma Antlaşması ile belirlenmiştir. I. ve II Dünya savaşında yaşanan gıda kıtlıkları Roma Antlaşmasında tarım konusuna da yer verilmesine neden olmuştur. OTP'nin amaçları Amsterdam Antlaşmasının 33. Maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Teknik ilerlemenin özendirilmesi, tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesi ve üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün en uygun kullanımının ve verimliliğinin artırılması.
- Tarımsal nüfusun yaşam düzeyinin, özellikle tarımda çalışanların gelirinin artırılması yoluyla yükseltilmesi.
- Piyasalarda istikrarın sağlanması.
- Düzenli bir ürün arzının garanti altına alınması.
- Tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaştırılmasının sağlanması.⁷

OTP'yi finanse etmeyi amaçlayan bu yardımların yapılabilmesi için 1967 yılında Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu kurulmuştur.⁸ Bu fon, 2005

⁷ Rıdvan Karluk; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, s.314.

⁸ Hayri Toprak; **Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye-Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri**, Gazi Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.35.

yılında çıkarılan 1290/2005/EC sayılı Konsey Tüzüğü ile kaldırılarak yerine Tarımsal Garanti Fonu ve Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu kurulmuştur.⁹

Tarım sektörüne ayrılan fonlar AB'nin ilk yıllarında bütçenin tamamına yakınıni oluşturmakta iken¹⁰ bütçe içindeki payı giderek azalmıştır. Bugün tarım, AB'nin yapısal politikalardan sonra ikinci önemli ortak politikasıdır. AB OTP'ye 2012 bütçesinde “Doğal Kaynakların Korunması ve Yönetimi” başlığı altında 60 Milyar EURO ayırmıştır. Bu kapsamda üye ülkelere piyasa ilişkili harcamalar ve çiftçilere doğrudan ödemeler, kırsal kalkınma, balıkçılık, çevre ve iklim değişikliği konularında yardımlar yapılmaktadır. 2012 yılında 60 Milyar EURO'nun 40,5 Milyar EURO'sunun herhangi bir ürünle bağlantısı olmadan çiftçilere doğrudan ödeme şeklinde dağıtılması planlanmıştır.¹¹

1.1.2.2. Yapısal Harcamalar Kapsamındaki Yardımlar

Yapısal harcamalar AB içerisindeki bölgesel ve sosyal farklılıkları gidermek amacıyla yapılmaktadır. Dolayısıyla yapısal harcamalar AB bölgesel politikasının bir aracı olarak kullanılmaktadır. Bu harcamalar AB'nin genişleme politikaları ile daha da önem kazanmaktadır. Çünkü özellikle 2004 yılındaki son 10 ülkenin Birliğe katılması ile bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılık daha da derinleşmiştir.

⁹ Council Regulation; (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on The Financing of The Common Agricultural Policy, OJ L 209 of 11.8.2005, 07.02.2012.

¹⁰ N. Bilici; 2007, s.98.

¹¹ European Commission (2012 b).

Yapısal harcamalar üç ana hedefe yönelik olarak verilmektedir:

Hedef 1 (Yakınsama): Kalkınmada geri kalmış bölgelerin iş yaratımı ve büyüme için desteklenmesi amaçlanmaktadır. Son üç yıllık GSMH'si AB ortalamasının %75'inden düşük olan ülkeler esas alınmaktadır.

Hedef 2 (Rekabetçilik ve İstihdam): Yakınsama hedefi kapsamına girmeyen bölgelerde ekonomik ve sosyal değişiklikler, küreselleşme ile bilgi toplumuna geçiş konularında destek sağlamak üzere tasarlanmıştır. Üç sacayağı üzerine kurulmuştur: a. Bilgi ekonomisi ve yenilik b. Risk önleme ve çevre c. Taşımacılık hizmetleri ile bilgi ve haberleşme teknolojilerine erişim.

Hedef 3 (Bölgesel işbirliği): Sınırlar arası ve ulusötesi işbirliklerini desteklemektedir. Bu kapsamda “kırsal, şehirsal ve kıyı şehirlerinde kalkınma” problemlerine yönelik projeleri finanse etmektedir.¹²

Yapısal harcamalar Uyum Fonu ve dört farklı Fondan oluşan mali araçlar aracılığıyla yapılmaktadır. Bu Fonlar aşağıdaki gibidir:

1. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
2. Avrupa Sosyal Fonu
3. Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
4. Avrupa Balıkçılık Fonu

¹² Seda Elçi; **Avrupa Birliği Yapısal Fonları**, T.C. Tarım ve Köyışleri Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, 2007, Ankara, s.40-43.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, kalkınmada geri kalmış bölgelerin sosyo ekonomik uyumunun sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda KOBİ'lerin desteklenmesi, üretken yatırımların teşvik edilmesi, altyapının iyileştirilmesi, yerel kalkınmanın hızlandırılmasını amaçlayan projeler finanse edilmektedir.¹³

Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, üye ülkelerin tarım politikalarını uyumlaştırmayı amaçlamaktadır. Fonun garanti bölümü, ortak tarım politikasının ortak piyasa düzenlemeleri çerçevesindeki fiyat ve pazar mekanizmaları ile ilgili tüm zorunlu harcamalarını karşılamaktadır. Garanti bölümü Fonu'nun en büyük payını oluşturmaktadır. Ancak gün geçtikçe yönlendirme bölümünün önemi artmaktadır. Yönlendirme bölümü ise, yapısal politikalara ilişkin önlemlerin tümü ve kırsal kalkınma tedbirlerinin bir kısmını finanse etmektedir.

Avrupa Sosyal Fonu (ASF); İşgücü piyasasının ve insan kaynaklarının nitelik açısından iyileştirilmesi ve iş olanaklarının artırılması, yeni faaliyet alanlarının oluşturulması için kullanılır. Genel olarak çalışanlara ve işsizlere verilen mesleki eğitimlerle niteliklerinin artırılmasına yönelik projeler finanse edilir.¹⁴ ASF, 1999

¹³ Orhan Elçi; **Avrupa Birliği Bölgesel Politikasındaki Gelişmeler, Mali Kontrol ve Denetim Perspektifi**, Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, 2008, Ankara, s.14-16.

¹⁴ Berrin Ceylan Ataman; (2010 a) “**Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri**”, Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.21.

yılında yeniden düzenlenmiş ve Avrupa İstihdam Stratejisinin bir aracı¹⁵ olarak tanımlanmıştır. Hedefleri şunlardan oluşmaktadır:

1. Uzun dönemli işsizliği, aktif işgücü piyasası tedbirleri aracılığıyla düşürmek,
2. İstihdamın büyümesini ve istikrarını sağlamak,
3. Bilim, araştırma ve teknoloji alanında beşeri potansiyeli artırmak,
4. Kadınların ekonomik ve sosyal yaşama katılımını artırmak.¹⁶

Avrupa Balıkçılık Fonu; Balıkçılığın yoğun olduğu bölgelerde ekonominin çeşitlendirilmesini ve sürdürülebilir çevrenin korunmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda aşağıdaki hedefleri içeren projeleri finanse etmektedir:

- Avrupa balıkçılık filolarında uyum (balıkçılığın çevre üzerindeki etkilerinin azaltılması).
- Su ürünleri yetiştiriciliği (kültür yetiştiriciliğinde tür çeşitliliğinin artırılması, işleme ve ürün pazarlama).
- Ortak çıkarlar (koruma alanları).
- Balıkçılık yapılan alanların sürdürülebilir gelişimi.
- Balıkçılık kapasitesinin artırılması.¹⁷

¹⁵ Berrin Ceylan Ataman; (2010 b) “**Avrupa İstihdam Stratejisi**”, Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.96.

¹⁶ S. Elçi; 2007, s.53.

¹⁷ S. Elçi, 2007, s.46-47.

Uyum Fonu: Maastricht Antlaşması ile üye ülkelere bütçe açıklarının AB'nin GSYH'sinin % 3'ünü geçmeme zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk ekonomik olarak zayıf üyelerin yatırımlarını olumsuz etkilemekteydi. Bu nedenle aynı antlaşmada uyum fonu kurularak GSYH'si AB ortalamasının % 90'ından az olan ülkelere (Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İspanya) çevre ve ulaştırma alanlarında yardım yapılması öngörülmüştür.¹⁸

Lizbon zirvesiyle 2000 yılında, uyum fonlarının rekabet edebilirlik, ekonomik reform, istihdam, sosyal içermeye ve fırsat eşitliği, eğitim, araştırma, yenilikçilik, bilgi toplumu, çevre ve sürdürülebilir kalkınma alanlarına katkı sağlaması hedeflenmiştir.¹⁹

Uyum fonunun yapısal fonlardan ayrıldığı nokta, bireysel projeleri fonlaması ve bölgesel düzeyde değil, üye ülke düzeyinde uygulanmasıdır.²⁰

¹⁸ Muhammet Kösecik, İsmet Akbaş; **AB Mali Yardımları ve Türkiye'de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2009, s.16.

¹⁹ Halil Karataş; (2010 b) **Katılım Öncesi Mali Yardımları**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/409, Ankara, s.28.

²⁰ Hayri Toprak; **Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye Avrupa Birliği Mali Yardım İlişkileri**, Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Türkiye ve Avrupa Birliği İlişkileri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.52.

1.1.2.3. Üçüncü Ülkelere Yapılan Yardımlar

Afrika, Karayip, Pasifik Ülkeleri: Bu ülkeler AB kurucu ülkelerinden olan Fransa, İtalya, Belçika ve Hollanda'nın eski sömürgelerinden oluşmaktadır. Yardımlar Kuzey-Güney işbirliği anlamında Dünyanın en büyük mali ve siyasi ilişkisi olarak görülmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Roma Antlaşması ile getirdiği ortak pazar ve gümrük birliği uygulamaları eski sömürgeleri ekonomik olarak zorlayacaktı. Bunları önlemek için eski sömürgelere ortaklık statüsü verilmesi, Topluluğa yapacakları ihracatlarda vergi uygulanmaması gibi ayrıcalıklar getirildi. Ayrıca teknik ve mali yardımlar da yapılması öngörüldü. Bu ülkelerin bağımsızlıklarını kazanmaları ile yardımların amacı kalkınmalarının finanse edilmesine katkı sağlamak olarak yön değiştirdi.²¹

Akdeniz Ülkeleri: Bu ülkeler ile ilişkiler başlangıçta ticari ortaklıklar şeklinde başlamıştır. İlk yardımlar genelde krediler şeklinde yapılmıştır. Bu kapsamda yardım alan ülkeler arasında Tunus, Cezayir, Fas, Suriye, Mısır, Ürdün, Lübnan ve Filistin, Kuzey Akdeniz, Türkiye, Malta, Kıbrıs bulunmaktadır. 1989 yılında ise bu ülkelere yapılan yardımlarda yeni bir yaklaşım getirilerek “Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası” uygulanmaya başlanmıştır. Söz konusu ülkelere ekonomik reformlar ve yapısal uyum için de destek verilmeye başlanmıştır.²²

²¹ Metin Gençkol; **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No:2679, Ankara, 2003, s.50-78.

²² M. Gençkol; 2003, s.79-124.

Bağımsız Devletler Topluluğu: Sovyetler Birliğinden teknolojik olarak geride kalmış devasa sanayi kuruluşları, silah endüstrisine dayalı bir ekonomi ve büyük bütçe açıkları devralmıştır. AB, Sovyetler Birliğinin yıkılmasının ardından bu ülkelere piyasa ekonomisine geçiş ve demokrasinin yerleştirilmesi konularında destek olmak amacıyla mali yardımlarda bulunmuştur. AB ile Bağımsız Devletler Topluluğu arasında TACİS uygulanmaya başlanmıştır.²³

Latin Amerika Ülkeleri: Bu ülkelere yapılacak yardımların öncelikleri Rio (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viyana (2006), Lima’da (2008) gerçekleştirilen zirvelerde belirlenmiştir. Buna göre yardımların öncelikleri şunlardır:

- Yoksulluk ve sosyal eşitsizliğe karşı mücadele.
- İyi yönetim ve barış.
- Ekonomik işbirliği, ticaret, kalkınma ve bölgesel uyum için destek.

AB, Latin Amerika Ülkeleri arasında önde gelen yatırımcı ve ikinci ticaret ortağıdır. AB’nin bu kapsamda yardım sağladığı ülkeler şunlardır: Nikaragua, Peru, Meksika, Uruguay, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Guatemala, Kostarika, Ekvator, El Salvador, Honduras, Panama, Paraguay, Venezuela.²⁴

²³ Serdar Özcan; **Avrupa Birliği’nin Bağımsız Devletler Topluluğu’na Yaptığı Yardımlar ve Türkiye**, Ankara Üniversitesi Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s.43-49.

²⁴ European Commission (2012 a); **Latin Amerika Genel Bakış**, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index_en.htm, Erişim: 19.02.2012.

Asya Ülkeleri: Çin, Hindistan, Japonya ve Güney Kore ile ortaklık ve serbest ticaret antlaşmaları için görüşmeler yapılmaktadır. Bu bölge yüksek gelirli sanayilere ve dinamik yükselen bir ekonomiye sahip olmasına rağmen, dünya nüfusunun en yoksul üçte ikisine de ev sahipliği yapmaktadır. Bu nedenle AB, Asya ülkelerine kalkınma konusunda destek vermektedir. 2007-2013 döneminde 5 Milyar EURO ile en fazla yardımı bu ülkelere yapmıştır. İklim değişikliği, sürdürülebilir kalkınma, güvenlik ve istikrar, yönetim gibi ortak konular ile insan hakları ve doğal ve insani felaketler konularında da yardımlar yapılmaktadır.²⁵

1.1.2.4. Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yapılan Yardımlar

AB, 1958 yılında kuruluşundan itibaren düzenli olarak üye kabul etmiştir. En son genişlemeyle üye sayısı 27'ye yükselmiştir. AB'ye üye olarak kabul edilebilmek için belli koşulların yerine getirilerek üyelik için başvurulması gerekmektedir. Avrupa Komisyonu başvuruda bulunan ülkenin başvuru yeteneğini değerlendirir ve onay verirse başvuran ülke aday ülke olarak kabul edilir ve ikili müzakereler başlar. Hırvatistan, İzlanda, Karadağ, Makedonya, Türkiye ve Eski Yugoslavya aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bosna Hersek, Sırbistan, Kosova ve Arnavutluk Potansiyel aday ülkeler olarak belirlenmiştir.²⁶ 2014-2020 bütçe döneminde aday ülke ve

²⁵ EU; **Around The Globe / Enlargement**,

http://eeas.europa.eu/enlargement/index_en., Erişim: 19.02.2012.

²⁶ EU; 2012.

potansiyel aday ülke ayrımının kaldırılması planlanmaktadır.²⁷ AB aday ülkelerin üyeliğe kabul edildikten sonra daha hızlı uyum sağlayabilmeleri için çeşitli yardımlar yapmaktadır. Bu yardımlar 2006 yılı sonuna kadar PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS adları ile yapılmış, 2007 yılında ise IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) adı altında birleştirilmiştir.

ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession); altyapı yatırımlarını geliştirmeyi, özellikle çevre ve ulaştırma alanında aday ülkeleri topluluk düzeyine çıkarmayı amaçlamaktaydı.²⁸

SAPARD'ın amacı (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), aday ülkelerin kırsal kalkınma ve tarımın modernizasyonu konularında gelişmesini ve Topluluk düzeyine yaklaşmasını sağlamaktır.²⁹

PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy); Polonya ve Macaristan'a yönelik olarak oluşturulmuş, daha sonra diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsamıştır.³⁰

²⁷ Kalkınma Bakanlığı; **2014-2020 Uyum Politikası**, AB Ekonomik ve Sosyal Uyum Dairesi, Sunum, 3 Ocak 2012.

²⁸ Ayşe Onur; "IPA ve Yapısal Fonlar", **Bütçe Dünyası**, Cilt 3, Kış, Sayı 31, Ankara, 2009, s.45.

²⁹ Burcu Miraç Diraor; **Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma, Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler**, DPT Yayın No:2764, Ankara, 2008, s.13

CARDS (Community Assistance for the Reconstruction, Development and Stabilization of the Western Balkans), Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya (Sırbistan ve Karadağ) ve Makedonya'ya yönelik olarak oluşturulmuştur. Bölgenin özelliklerinden dolayı yeniden yapılandırma, bölgenin istikrarı, yerinden olmuş kişiler ve mültecilere yardım, demokrasi, hukukun üstünlüğü, azınlık hakları, sivil toplum, bağımsız medya ve örgütlü suçlarla mücadele, pazar ekonomisinin gelişimi, yoksulluğun azaltılması gibi konulara öncelik verilmiştir.³¹

1.2. Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Verilme Nedenleri

Avrupa Birliği çok farklı amaçlarla çeşitli ülkelere mali yardımlar yapmaktadır. Aslında bu yardımların çıkış noktası AB içerisindeki bölgesel dengesizliklerin giderilmesi olmuştur. Ancak ilerleyen dönemlerde genişleme politikaları ve işbirliği ve ortaklık anlaşmaları mali yardımları hem çeşitlendirmiş hem de farklı amaçlar güdülmesine neden olmuştur. Söz konusu nedenler bu bölümde kısaca başlıklar altında açıklanmıştır.

³⁰ H. Karabacak; 2004, s.89.

³¹ Makbule Didem Doğmuş; “AB Yolunda Batı Balkan Ülkeleri”, **T.C. Maliye**

Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Sayı: 11-22 (Sayı: 17),

Yıl: 2008, s. 115.

1.2.1. Ortak Politikaların Finansmanı

Avrupa Birliğinin kurucu antlaşması olan ve 1952 yılında yürürlüğe giren Roma Antlaşması, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını öngörmüştür. Anlaşma, üye ülkeler arasında tüm ticari engellerin kaldırılması ve diğer ülkelere ortak gümrük vergilerinin uygulanmasını, tarım, ticaret, güvenlik gibi alanlarda da ortak politikaların uygulanmasını içermektedir. Bu politikaların uygulanması üye ülkelere bir takım yükümlölükler ve belli bir maliyet getirmektedir. Bu yükümlölüklerin finansmanı üye ülkelere yapılan yardımlarla telafi edilmeye çalışılmaktadır.³²

1.2.2. Siyasi Nedenler

AB'nin mali yardım yapma nedenlerinden birisi eski sömürge ülkelerini etkisi altında tutmaya çalışmak ve başka ülkelerin etkisini engellemeye çalışmaktır. Birliğin kurucu ülkelerinden olan Fransa, Belçika, Hollanda ve İtalya sömürgelere sahipti. Sömürgelerine karşı siyasi sorumluluklarını yerine getirebilmek için Avrupa Kalkınma Fonunu kurdular. Fonun görevi sömürgelere mali yardımda bulunmaktı. Bu amaçla 1963 yılında sömürge ülkeler ve Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında Younde Antlaşması imzalandı. Bu Antlaşmayla bağımsızlık ilan eden ülkeler üzerindeki etkiler devam ettirilmeye çalışılacaktı.³³

³² H. Karataş (2010 b); s.8.

³³ M. Gençkol; 2003, s.29-30.

1.2.3. Dayanışma İlkesi

Birlik ekonomik ve sosyal açıdan dengeli, kalkınmış ve barış içinde bir bölge sağlamak amacındadır. Bu amacın temelini Roma Anlaşması'nda yer alan dayanışma ilkesi oluşturmaktadır. Dayanışma ilkesi ile karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma esasıyla kalkınma felsefesi kabul edilmiştir. Bu kapsamda yatırım programlarına hibe yolu ile destek verilmesi, üretim maliyetlerinin düşürülmesi, üretimin artırılması, tesis ve inşaatların finansmanı için destek verilmesi bu anlaşmada yer almıştır.³⁴

1.2.4. Aday Ülkelerin Birliğe Uyum Sağlamasının Güçlüğü

AB'nin genişleme süreci, Birlik üyesi olmayan Avrupa ülkelerinin Birliğe üyelik için başvurmalarına neden olmuştur. Üyelik için başvuran ülkeler, AB'nin üyelik için gerekli kıldığı gelişmeyi ve değişimi gerçekleştirirken bir takım zorluklarla karşılaşmışlardır. Bu değişimleri kendi imkânlarıyla gerçekleştirmelerinin zorluğu nedeniyle AB söz konusu ülkelere yardım yapmaya başlamıştır. Yapılan yardımlarla söz konusu aday ülkelerin Birlik müktesebatına uyumlarının sağlanması, ekonomik ve sosyal refahlarının artırılarak Birlik seviyesine çıkartılması ve üye olduktan sonra kullanabilecekleri fonlara kendilerini hazırlamaları amaçlanmaktadır. Bu amaçlarla, AB tarafından çeşitli mali araçlar oluşturulmuş ve bu mali araçlarla aday ülkelerin Birliğe üyeliğe hazır hale getirilmeleri sağlanmıştır.³⁵

³⁴ H. Toprak; 2010, s.10-13.

³⁵ H. Karataş; 2010, s.12.

1.2.5. Birlik Dışındaki Ülkelerle İlişkilerin Geliştirilmesi

Ekonomik bir birlik olarak kurulan AB, zamanla genişleme politikaları ile siyasi bir birlik haline gelmiştir. Bugün itibari ile sahip olduğu nüfus ve bütçesiyle ABD karşısında da önemli bir güç olarak yer almıştır. Ancak AB'nin ordusu bulunmamakta, üye ülkeler askeri birlik oluşturma konusunda Birliğe yetki devretmek istememektedirler. Bu nedenle AB, mali yardımları bir dış politika aracı olarak da kullanmaktadır.³⁶

AB kendi içinde uyum ve istikrarı sağlamaya çalışırken Birlik dışındaki Dünya üzerinde küresel bir aktör olarak rol almaktadır. Bu kapsamda iklim değişikliği, terörizm, uyuşturucu ve enerji güvenliği gibi konularda ülkelere mali yardımlarda bulunmaktadır. AB, 2012 yılında 2.6 Milyar EURO'yu Dünyada yoksulluğun ortadan kaldırılması, demokrasinin teşviki ve insan haklarına saygının sağlanması için ayırmıştır. Özellikle “Arap Baharı”nı yaşayan Akdeniz Bölgesinin merkezinde bulunan ülkelerin demokrasiye geçişlerine destek vermeyi hedeflemektedir.³⁷

1.3. Türkiye'ye Yapılan Katılım Öncesi Mali Yardımları

Türkiye'ye yapılan mali yardımların iki önemli dönüm noktası bulunmaktadır. Bunlardan ilki Türkiye'ye 1999 yılında Helsinki Zirvesinde aday ülke statüsü verilmesi ve 2006 yılında getirilen yeni düzenleme kapsamında

³⁶ H. Karataş; 2010, s.14.

³⁷ European Commission (2012 b).

Türkiye'nin diğer aday ülkelerle birlikte IPA kapsamına alınmasıdır. Bu dönüm noktaları ele alınarak Türkiye'nin AB'den sağladığı mali yardımlar aşağıda iki başlık altında açıklanmıştır.

1.3.1. 1999 Yılına Kadar Yapılan AB Mali Yardımları

Türkiye ile AB arasında 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile Türkiye'ye mali yardımlar yapılmasının kapısı açılmıştır. Ankara Antlaşması ile AB ve Türkiye arasında bir ortaklık oluşturulmuştur. Antlaşmanın 3. Maddesinde Türkiye'nin geçiş dönemi ve son dönemde üzerine düşen görevleri yerine getirebilmesi için, mali yardımlarla ekonomisini güçlendirmesi öngörülmüştür.³⁸ Bu dönemde Türkiye'ye yapılan yardımlar Mali Protokoller aracılığıyla sağlanmıştır. Yardımların bir kısmı kredi olarak kullanılmış, bir kısmı ise hibe olarak verilmiştir. Ancak hibe olarak verilen kısım çok küçük kalmıştır. Krediler uzun dönemli ve düşük faizli olarak kullanılmıştır. 1981 yılına kadar üç Mali Protokol ve bir de Özel İş Birliği Fonu tesis edilmiştir.³⁹

Aşağıdaki tabloda her dönemde taahhüt edilen ve kullanılan mali yardım miktarları verilmektedir.

³⁸ H. Karataş; 2010, s.76.

³⁹ N. Bilici; 2007, s.105-106.

Tablo 1: Avrupa Birliği Tarafından 1999 yılına kadar yapılan mali yardımlar

KAYNAK	DÖNEM	HİBE – KREDİ	
		TAAHHÜT	ÖDEME
1. MALİ PROTOKOL	1964-1969	175	175
2. MALİ PROTOKOL	1971-1977	220	220
TAMAMLAYICI PROTOKOL	30.06.1973*	47	47
3. MALİ PROTOKOL	1979-1981	310	310
ÖZEL İŞ BİRLİĞİ FONU	1980	75	75
4. MALİ PROTOKOL	1982-1986	600	0
TOPLAM		1427	827

Kaynak: Halil Karataş, Katılım Öncesi Mali Yardımları, Maliye Bakanlığı

Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/409, Ankara, s.71

*İngiltere, İrlanda, Danimarka'nın AB'ye üyeliğinin ardından İkinci Mali Protokole katkı sağlamalarıyla tamamlayıcı protokol hazırlanmıştır. Ancak bu yardımın tamamı 1986 yılında kullanılabilir olmuştur.

III. Mali Protokol ve tamamlayıcı protokol çerçevesinde yapılan yardımların % 33'ü sanayi ve tarım, % 52'si enerji ve % 14'ü altyapı-ulaştırma sektörlerine gitmiştir. Bu dönemde Özel İşbirliği Fonu kapsamında finanse edilen Turizm ve Madencilik Sektöründe Mesleki Eğitim Projeleri dışında, istihdama dönük bir proje finansmanı olmamıştır. Turizm sektöründe mesleki eğitime yönelik projenin amacı, diğer turizm ülkeleri ile kıyaslanabilir düzeyde her yıl 160 turizm firması denetçisi personele yönelik eğitim verilecek bir merkezin Kemer'de kurulmasıdır. Madencilik sektöründeki mesleki eğitim projesinin amacı ise yeraltı teknisyenlerine ve yerüstü işçilerine yönelik mesleki eğitim vermektir.⁴⁰

⁴⁰ R. Karluk; 2003, s.607-609.

Yunanistan'ın vetosu ve siyasi nedenlerle 1982 yılında 600 Milyon EURO tutarındaki IV. Mali Protokol uygulanamamıştır. Türkiye'nin gümrük birliği üyeliğine kadar süren bu dönem 32 yıl sürmüş ve öngörülen 1.433 Milyon EURO tutarındaki yardımın 830 Milyon EURO'su kullanılabilmektedir.⁴¹

Türkiye-AB ilişkileri 12 Eylül 1980 yılında yaşanan askeri müdahale ile 6 yıl süre ile dondurulmuştur. 22 Ocak 1982 tarihinde insan hakları ve demokratik hürriyetler yeniden sağlanıncaya kadar AB-Türkiye ortaklık antlaşmaları askıya alınmıştır. 1986 yılında ilişkilerin normalleştirilmesine Konsey olumlu bakmış, aynı yıl Ortaklık Konseyinin yeniden toplanması kararlaştırılmıştır.⁴²

Türkiye'nin 1995 yılında gümrük birliğine katılmasından sonra, gümrük birliğinin getireceği bir takım zorlukların üstesinden gelebilmesi için çeşitli mali yardımlar öngörülmüştür. Hibe şeklinde finanse edilen bu yardımlar bütçe kaynaklarında, MEDA ve Özel İşbirliği Fonu başlıkları altında toplanmaktadır. 1996-1999 döneminde Yunanistan'ın engellemeleri nedeniyle 768 Milyon EURO tutarında taahhüt edilen yardımların ancak 52 Milyon EURO'su kullanılabilmektedir.⁴³

⁴¹ Türkiye İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV); **Türkiye-AB Mali İşbirliği**, <http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=maliisbirligi&baslik=Mali%20%DD%FEbirli%F0i>, Erişim:26.03.2012.

⁴² R. Karluk; 2003, s.537-538.

⁴³ İKV; 2012.

1.3.2. 1999-2006 Yılları Arasında Yapılan AB Mali Yardımları

Türkiye’ye AB tarafından 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile “aday ülke” statüsü verilmesiyle mali yardımlar açısından yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde Türkiye, mali yardımlar açısından diğer aday ülkelerle eşit hak ve sorumluluklara sahip olmuştur. Mali yardımların miktarı da önemli ölçüde artış göstermiştir. Türkiye, öncesinde toplam 827 Milyon EURO yardım almışken 2002 -2006 döneminde toplam 1.3 Milyar EURO AB yardımı kullanmıştır.⁴⁴

Türkiye, AB mali yardımlarını 2002 yılında “Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük”ün AB Resmi Gazetesinde yayınlanarak yürürlüğe girmesinden sonra kullanmaya başlamıştır. “Tek Çerçeve Tüzük” olarak adlandırılan bu tüzük ile Türkiye’ye şimdiye kadar yapılmakta olan Avrupa-Akdeniz İşbirliği (MEDA II), Gümrük Birliğinin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa stratejisi yardımları tek çatı altında toplanmıştır.⁴⁵

AB Komisyonu tarafından onaylanmış 164 proje 2002-2006 yılları arasında uygulanmaya başlamıştır. Bu projelerden 152 tanesi kamu kurumları tarafından yürütülen büyük çaplı çerçeve projelerdir. Bunların dışında hibe projeleri denilen KOBİ’ler, Sivil Toplum Kuruluşları, Belediyeler tarafından yürütülen küçük projeler

⁴⁴ AB Bakanlığı (2012 a); **Türkiye-AB Mali İşbirliği**,

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, Erişim: 10.06.2012.

⁴⁵ H. Karabacak; 2004, s. 92-93.

de bulunmaktadır. Projelerin sektörlere göre dağılımına bakıldığında % 4'ünün istihdama dönük projeler olduğu görülmektedir. Bunun dışında % 12 bölgesel kalkınma, % 11 siyasi kriterler-adalet ve içişleri, % 10 çevre, % 9 tarım ve balıkçılık gibi alanlara ayrılmıştır. Bu dönemde istihdama yönelik olarak gerçekleştirilen kamu kurumları tarafından yürütülen büyük projeler ise Tablo 2'de gösterilmektedir.⁴⁶

Tablo 2: 1999-2006 Yılları Arasında Kamu Kurumları Tarafından Yürütülen İstihdama Yönelik AB Projeleri

KURUM ADI	YILI	PROJE ADI	TOPLAM PROJE BÜTÇESİ (EURO)
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- Çalışma Genel Müdürlüğü	2004	Yenilik ve Değişim İçin Sosyal Diyalogun Geliştirilmesi	4.290.000
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- İş Sağlığı Güvenliği Genel Müdürlüğü	2002	Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliğinin Geliştirilmesine Destek Sağlanması-I	8.160.000
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- İş Sağlığı Güvenliği Genel Müdürlüğü	2005	İş Sağlığı ve Güvenliğinin Güçlendirilmesi- II	3.000.000
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	2004	Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Önlenmesi Projesi	5.300.000
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı- İş Teftiş Kurulu Başkanlığı	2006	İş Teftiş Sisteminin Geliştirilmesi	1.300.000
Milli Eğitim Bakanlığı	2006	Mesleki Eğitim Yoluyla İnsan Kaynakları Gelişimine Destek	15.480.920
TESK-KOSGEB	2005	Kadın Girişimciliğinin Desteklenmesi	4.800.000

⁴⁶ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği; “Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği, Ankara, 2007, s.5.

Türkiye İş Kurumu	2002	Aktif İşgücü Piyasası Stratejisine Destek Projesi-I	50.000.000
-------------------	------	---	------------

Kaynak: “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği, Ankara, 2007, s.20-46” içinde yer alan proje bilgilerinden faydalanılarak düzenlenmiştir.

KOBİ’ler, Sivil Toplum Kuruluşları, Belediyeler tarafından yürütülen istihdamla ilişkilendirilebilecek küçük projeler ise Tablo 3’te yer almaktadır.

Tablo 3: Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Tarafından Yürütülen Küçük Bütçeli Projeler

PROJE ADI	HİBE YARARLANICISI	PROJE YERİ	HİBE MİKTARI (EURO)
Gençlere Turizm Sektörüne Yönelik Mesleki Eğitim Verilmesi ve İstihdamının Sağlanması	Çukurca Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği Başkanlığı	Hakkari	52.817,40
Yetişkin Kadın ve Kızlara Yaşlı Hasta ve Özürlü Bakımı Mesleğini Kazandırma	Muş Halk Eğitim Merkezi Akşam Sanat Okulu	Muş	47.239,97
Kadın İstihdam Projesi	Muş Anadolu Meslek ve Kız Meslek Lisesi	Muş	13.356,81
Muhasebe Ara Elemanı Eğitimi	Van Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası	Van	88.297,47
Bostaniçi Beldesindeki Genç Kızların İstihdam Amacıyla Eğitilmesi	Van Kadın Derneği	Van	65.243,25
Van’da Bulunan İşsiz Genç Kız ve Kadınların El Sanatları Alanında Donanımlı Hale Getirilerek İstihdama Yönlendirilmesi	Özalp-Saray Kültür ve Kalkınma Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği	Van	57.888,00

Kaynak: “Muhammet KÖSECİK, İsmet AKBAŞ; “AB Mali Yardımları ve Türkiye’de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri” Gazi Kitabevi, Mayıs 2009, s.62-81” içinde yer alan proje bilgilerinden faydalanılarak yazar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 3’te görüldüğü üzere KOBİ’ler, Sivil Toplum Kuruluşları, Belediyeler tarafından yürütülen istihdamla ilişkilendirilebilecek küçük projeler çok az sayıda kalmıştır. Bu projeler istihdam üzerinde etki yaratabilecek düzeyde değildirler. Ancak kamu kuruluşları tarafından yürütülen çerçeve projeler daha büyük bütçeli ve sonuçları değerlendirilebilecek projelerdir. Bu projeler kapsamında çok sayıda küçük hibe projeleri de yer almaktadır.

İstihdama dönük 1999-2006 döneminde AB tarafından Finanse edilen bütçe büyüklüğü ve hedef kitle açısından önemli olabilecek Çerçeve Projelerden Aktif İşgücü Programları Projesi aşağıda ayrıntılandırılmıştır. Söz konusu Proje bu dönemde aktif işgücü politikaları açısından önemli sonuçlara ulaşmış ve gelecek yıllarda uygulanan istihdam projelerine temel oluşturmuştur. Bu nedenle burada sadece Aktif İşgücü Programları Projesi ele alınmıştır.

1.3.2.1. Aktif İşgücü Programları Projesi

Aktif İşgücü Programları Projesi (AİPP), 2004- 2006 yılları arasında Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülmüştür. Bu proje üç bileşenden oluşmuştur. İlk iki bileşen İŞKUR’un kapasitesinin geliştirilmesi ve İŞKUR İl Müdürlükleri binalarının tadilatı/inşasını amaçlamıştır. Ancak bu çalışma açısından ve istihdama doğrudan etkileri açısından 3. Bileşen olan “Yeni Fırsatlar Programı (YFP)”nın burada ele alınması yerinde olacaktır. Ayrıca YFP, 2007-2013 döneminde yürütülecek olan İstihdama

dönük AB program ve projelerine temel teşkil eden ilk hibe programı olma özelliğini taşımaktadır.⁴⁷

YFP'nin amacı, “mesleki eğitim ve diğer aktif istihdam tedbirleri yoluyla hem işsizler hem de çalışanların istihdam edilebilirliklerini artırmak ve iş bulma olanaklarını yükseltmek” olarak belirlenmiştir.⁴⁸

Programın amacının 2 ana unsuru bulunmaktadır. 1) İstihdam edilebilirliği artırmak, 2) İş bulma olanaklarını yükseltmek. Programın sonuçlarının bu iki ana unsur ekseninde değerlendirilmesi faydalı olacaktır. Program amacının birinci ana unsurunun gerçekleşebilmesi için mesleki eğitimlerle hedef kitlenin niteliklerinin artırılması, ikinci ana unsura ulaşabilmek için ise yeni iş alanları yaratılmasının sağlanması gerekmektedir. Program tasarlanırken bu kapsamda üç faaliyet alanı belirlenmiştir:

1. Değişik eğitim türlerinin tasarlanmasını ve uygulanmasını destekleyen projeler / işbaşında ve iş saatleri dışında yeniden eğitim.
2. Serbest meslek sahiplerinin ve KOBİ'lerin kuruluş veya gelişimini desteklemek yolu ile işsizlere yeni iş alanları yaratan projeler.
3. İstihdam/eğitim olanağı yaratan yenilikçi projeler.⁴⁹

⁴⁷ İŞKUR; “**Aktif İşgücü Programları Projesi Yeni Fırsatlar Programı, Program Değerlendirme Raporu**” Final Rapor, Nisan 2007, Ankara, s.7.

⁴⁸ A.g.e. s.17.

⁴⁹ İŞKUR; 2007, s. 17.

Bu faaliyetleri uygulayacak olanlar ise kâr amacı gütmeyen kuruluşlar⁵⁰ olarak belirlenmiştir. Hibelerden faydalanabilmek için belirlenen bu kriter, mesleki eğitimlerin yapılması ve yeni eğitim türlerinin tasarlanması ve uygulanması faaliyetleri için uygun bir kriter olarak değerlendirilebilir. Ancak program amacının ikinci ana unsurunu karşılayan yeni iş alanları ve istihdam yaratan projelerin kâr amacı güden ticari ve sınai kuruluşlar tarafından daha etkin bir şekilde yürütüleceği açıktır.⁵¹ Yeni iş alanları ve istihdam yaratabilmek için yatırım kapasitesi olan kuruluşların hibelerden yararlanması sağlanmalıdır.

Programın tamamlanmasının ardından program değerlendirme ekibi tarafından hibe projelerinde faydalananlar üzerinde yapılan anket sonuçlarına göre; ankete katılanların % 92'si proje faaliyetlerinden faydalandıklarını ifade etmişlerdir. Yine benzer şekilde hibe faydalanıcılarının % 84,5'i yeni nitelik kazandıklarını, % 87,5'i mevcut niteliklerini geliştirdiklerini belirtmişlerdir. Ankete katılanların % 47,2'si ise yeni bir iş bulmuştur. Projenin sonuçlarını değerlendirebilmek için elimizde yeterli veri bulunmamaktadır. Aktif İşgücü Politikaları Projesi Türkiye'de

⁵⁰ Hükümet Dışı Kuruluşları (HDK), yerel yönetimler (Belediye, özel idare, köy yönetimi), işçi, işveren ve memur sendikaları/konfederasyonları, sanayi, ticaret, ziraat ve meslek oda ve kuruluşları, vakıflar, dernekler, üniversiteler, kar amacı gütmeyen eğitim kuruluşları, araştırma enstitüleri, kooperatifler ve benzeri kuruluşlar.

⁵¹ Cem Kılıç; **Türkiye'de işsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi**, Ekim 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48, Erişim: 29.05.2012.

uygulanan AB kaynaklı ilk hibe programıdır. Bu nedenle tecrübesizlikler ve deneyimsizlik nedeniyle proje sonuçları hakkında bir veri oluşturulmamıştır. Ancak proje uygulamaları Türkiye için önemli deneyimler kazandırmıştır. Bu deneyimler daha sonra uygulanan projelerde göz önünde bulundurulmuştur. Örneğin YFP sonucunda elde edilen tecrübelerden en önemlileri şunlar olmuştur;

- Proje faydalanıcılarının % 85.1'i proje hedeflerine ulaşmışlardır. Ancak projelerin hedeflerine ulaşamamalarının sebepleri katı kurallar, hedef kitleye ulaşamama, yeteri kadar ilginin olmaması, proje ortağı ile anlaşamama, mali sorunlar, zaman baskısı olarak görülmüştür.
- Projelerin organize sanayi bölgelerinde daha etkili olduğu, buralarda işsizlerin eğitimlerden sonra daha hızlı iş bulduğu veya yüksek ücretli işlere geçiş yapabildiği görülmüştür.
- Proje yönetme konusunda kurumsal kapasite gelişimi sağlanmıştır.
- Meslek lisesi mezunlarının niteliklerini geliştirme açısından daha istekli ve başarılı oldukları, meslek lisesi mezunlarını hedefleyen projelerin daha fazla uygulama imkânı yakalayacağı tespit edilmiştir.⁵²

Projenin hedef kitlesi ise; İŞKUR'a kayıtlı gençler, kadınlar, özürlüler, eski hükümlüler ve uzun süreli işsizler, kırdan kente göç eden dezavantajlı gruplar ve diğer tüm işsizler veya istihdam edilmekle birlikte, işini kaybetme tehlikesi olanlar ile nitelik kazanmak isteyen her pozisyondaki çalışanlar olarak tanımlanmıştır. Program uygulamalarından neticede % 60,7 oranında erkekler, % 39,3 oranında

⁵² İŞKUR; 2007, s.45-50.

kadınlar faydalanmıştır.⁵³ Hedef kitle içerisinde kadınların özel bir grup olarak belirlendiği düşünüldüğünde projeler sonucunda daha fazla kadına ulaşılması beklenebilirdi. Ancak programın sonuçlandığı dönem olan 2006 yılında işgücüne katılım oranının erkeklerde % 72,7, kadınlarda ise % 26,4⁵⁴ olduğu düşünülürse ulaşılan oran makul karşılanabilir.

Projeler, iş arayanlar için mesleki eğitim sağlanması, girişimcilik üzerine yeniden eğitim, insan kaynakları yönetimi, pazarlama ve mesleki gelişim gibi, işgücünün uyum sağlamasını, istihdam edilebilirliğini ve girişimciliğini artırmayı hedefleyen alanları kapsamıştır. YFP için 32 Milyon EURO ayrılmış, bunun 24 Milyon EURO'su AB tarafından 8 Milyon EURO'su Türkiye tarafından finanse edilmiştir. Program 10.000 EURO ile 375.000 EURO arasındaki ve 12 ay süreli hibeleri kapsamıştır. Hibeler Adana, Ankara, Antalya, İstanbul, İzmir, Malatya ve Trabzon illerine dağıtılmıştır.⁵⁵

1.3.3. 2007 Sonrası Katılım Öncesi Mali Yardımları - IPA Yapılanması

AB'nin mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden yapılandırılmıştır. Yukarıdaki bölümlerde açıkladığımız PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS ve Türkiye için söz konusu olan katılım öncesi programların yerine, 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü ile

⁵³ İŞKUR; 2007, s.30.

⁵⁴ TÜİK, Hane Halkı İşgücü Araştırması, Ağustos 2006.

⁵⁵ İŞKUR; 2007, s.55.

IPA (Instrument for Pre-accession-Katılım Öncesi Yardım Aracı) oluşturulmuş ve daha önce uygulanan mali yardımlar tek bir çatı altında toplanmıştır. Bu değişikliğin amacı, katılım öncesi yardımları modernleştirmek, karmaşık ve dağınık olan mali yardımları basitleştirerek tek bir tüzükte düzenlemektir.⁵⁶

IPA, katılımcı ülke⁵⁷ Hırvatistan'ın yanı sıra aday statüsündeki ülkeleri (İzlanda⁵⁸, Makedonya, Karadağ ve Türkiye) ve potansiyel aday statüsündeki ülkeleri (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan ve Kosova) kapsamaktadır.⁵⁹ Potansiyel aday ülkelerden AB'ye üyelik için gereklilikler ve yükümlülüklerle yakınlaşmaları istenir

⁵⁶Eda Burcu Bulut; **2007-2013 Katılım Öncesi Mali Yardımlarının Ön kontrollü ve Ön kontrolsüz Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi Çerçevesinde ve Türkiye Tecrübeleri Dahilinde Yönetim Ve Kontrol Süreçlerine Dair Genel Bir İnceleme**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 17. Dönem Uzmanlık Eğitimi Bitirme Tezi, Ankara, 2010, s.6.

⁵⁷ Hırvatistan Başbakanı Jadranka Kosor, AB'ne katılım anlaşmasını Aralık 2011'de AB devlet ve hükümet başkanlarıyla birlikte imzalamıştır. 1 Temmuz 2013 tarihinde Hırvatistan 28'inci AB üyesi olacaktır. Wikipedia; Hırvatistan Avrupa Birliği Üyeliği Süreci, http://tr.wikipedia.org/wiki/H%C4%B1rvatistan'%C4%B1n_Avrupa_Birli%C4%9Fi_%C3%BCyeli%C4%9Fi_s%C3%BCreci, Erişim: 03.11.2012.

⁵⁸ 27/07/2010 tarihinde aday ülke statüsü kazanan İzlanda bu yardımlardan henüz yararlanmamaktadır.

⁵⁹ AB Bakanlığı (2012 a).

iken, aday ülkelerden bu yükümlölük ve gereklilikleri yerine getirmeleri beklenmektedir.⁶⁰

IPA'nın amacı, önceki uygulamalardan alınan dersler ışığında, aday ve potansiyel aday ülkeleri, önceliklerini ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak, üyeliğe hazırlamaktır.⁶¹

1.3.3.1. IPA Yapılanmasının Bileşenleri

IPA, beş bileşenden oluşmaktadır. Mali yardımlardan faydalandırılacak ülkeler, aday ülke veya potansiyel aday ülke olmalarına göre bileşenlerin bazılarından veya tamamından faydalanabilmektedir. Potansiyel aday ülkeler sadece ilk iki bileşen kapsamındaki yardımlardan faydalanmaktadır. Aday ülkeler ise bileşenlerin tamamından faydalanabilmektedir. Beş Bileşen şunlardan oluşmaktadır:

1. Geçiş dönemi desteği ve kurumsal kapasite geliştirme,
2. Bölgesel ve sınır ötesi işbirliği,
3. Bölgesel kalkınma,
4. İnsan kaynaklarının gelişimi,
5. Kırsal kalkınma.⁶²

⁶⁰ EC; **Katılım Öncesi Yardım Aracını (IPA) Oluşturan 1085/2006 sayılı ve 17 Temmuz 2006 tarihli KONSEY TÜZÜĞÜ**, Madde 2, (OJ L210, 31/07/2006 s.82-93).

⁶¹ H. Karataş (2010 a); s.88.

Burada hangi konularda mali yardımların yapıldığı ve hangi kurumların sorumluluğunda olduğu konusunda her bileşenden kısaca bahsedilecek, tezimizin ana konusunu oluşturan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni III. Bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.3.3.1.1. Geçiş Dönemi Desteği Ve Kurumsal Kapasite Geliştirme - I. Bileşen

Müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemi reformu, yolsuzluğa karşı daha verimli ve etkili bir mücadele yürütülmesi ve mali kontrol gibi konular projeler yoluyla bu bileşen altında finanse edilmektedir. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma bileşeninden kamu kurum ve kuruluşları faydalanmaktadır. Bu bileşenin diğer önemli bir ayağını, AB-Türkiye sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi oluşturmaktadır.⁶³ Bu bileşen Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.⁶⁴

⁶² İbrahim Çeliktaş; “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006, s.46.

⁶³ AB Bakanlığı (2012 a).

⁶⁴ Resmi Gazete; **2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi**, Yayımlı Tarihi: 18.10.2011 Gazete No: 28088.

1.3.3.1.2. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği - II. Bileşen

Bu Bileşen, aday ve potansiyel aday ülkelerin birbirleri arasında veya ikili işbirliği şeklinde ya da bu ülkelerin AB üyesi ülkelerle ve bölgesel veya uluslararası sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir.⁶⁵ Başka bir ifadeyle, sınır ötesi işbirliği programları AB'nin komşuları ile ilişkilerini geliştirmek ve ortak projeler aracılığıyla işbirliğini artırmak üzere tasarlanmıştır.⁶⁶ Avrupa Birliği Bakanlığı bu bileşenin Ulusal Otoritesi görevini yürütmektedir.⁶⁷

1.3.3.1.3. Bölgesel Kalkınma - III. Bileşen

Bölgesel Kalkınma Bileşeni de AB'nin bölgesel politikalarına katkı sağlamak ve yakın gelecekte tam üye olmaları beklenen aday ülkelerin AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklarına, özellikle de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu hazırlıklarına yönelik olarak, bu ülkelerin politika geliştirmelerine destek sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu bileşen kapsamında bölgesel gelişmişlik farklılıklarının ortadan kaldırılması ve altyapı yatırımlarına önem verilmesi büyük önem arz etmektedir.⁶⁸ Bölgesel Kalkınma

⁶⁵ H. Karataş (2010 a); s.109.

⁶⁶ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu; **AB Mali Desteği, Öncelikleri Nelerdir**, <http://www.avrupa.info.tr/tr/ab-mali-destegi.html>, Erişim: 02.11.2012.

⁶⁷ Avrupa Birliği Bakanlığı; **Sınır Ötesi İşbirliği Programları (IPA II)**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=44976&l=1>, Erişim: 03.11.2012.

⁶⁸ Ayşenur Onur; "IPA ve Yapısal Fonlar", **Bütçe Dünyası**, Sayı:31, C:3, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2009, s. 51.

bileşeni kapsamında, Bölgesel Rekabet Gücü, Çevre ve Ulaştırma olmak üzere üç alanda projeler finanse edilmektedir.⁶⁹ Çevre konusundaki projeler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, ulaştırma projeleri Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, bölgesel rekabet gücü ile ilgili projeler ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.⁷⁰

1.3.3.1.4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi - IV. Bileşen

İnsan Kaynaklarının Gelişimi (İKG) Bileşeninin kurumsal açıdan amacı, aday ülkeleri Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonuna hazırlamak ve uygun yapı ile sistemleri kurmaktır. Bu bileşen kapsamında istihdamın artırılması, eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdam kalitesinin artırılması, sosyal içerme, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kamu idarelerinin ve hizmetlerinin kapasite ve etkinliklerinin artırılması konularında projelerin finansmanı sağlanmaktadır. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.⁷¹

⁶⁹ S. Dayan; 2008, s.20.

⁷⁰ Resmi Gazete; **2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi**, Gazete No: 28088, Yayımlı Tarihi: 18.10.2011.

⁷¹ ÇSGB (2012 b); AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı**, <http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/oppr.aspx>, Erişim: 03.11.2012.

1.3.3.1.5. Kırsal Kalkınma –V. Bileşen

Kırsal Kalkınma Bileşeni, aday ülkeleri politika geliştirmenin yanı sıra AB'nin Ortak Tarım Politikası'nın uygulanması ve yönetimine hazırlık konusunda da desteklemektedir. Özellikle aday ülkelerin OTP ve ilgili diğer politikalara ilişkin müktesebata uyum çalışmalarına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca bu Bileşen ile yerel kaynaklara dayalı olarak kırsal ekonominin rekabet gücünün yükseltilmesi, gelir ve istihdam imkânlarının artırılması ve çeşitlendirilmesi, insan kaynaklarının ve örgütlenme düzeyinin geliştirilmesi, fiziki ve sosyal altyapı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, etkinleştirilmesi ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, kırsal çevrenin, doğal ve kültürel varlıkların korunarak geliştirilmesi suretiyle kırsal toplumun refahının artırılması amaçlarına yönelik projeler finanse edilmektedir. Bu bileşen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu tarafından yürütülmektedir.⁷²

1.3.3.2. IPA Kurumsal Yapılanması

IPA yardımlarının amacı, AB'nin gözetimi altında, fonların kullanılacağı alanları programlayarak ve sözleşme bazlı projeler uygulatarak, aday ülkelerin AB fonlarını kendi başına kullanabilecek kapasiteye ulaşmasını sağlamaktır. Ancak aday

⁷² Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu; **Kuruluş Amacımız**,

<http://www.tkd.gov.tr/Amac.aspx>, Erişim: 03.11.2012.

Ülkelerin fonları yönetebilmesi için, AB tarafından akredite⁷³ edilmiş kurumların oluşturulmasını gerektiren merkezi olmayan yardım yönetim sistemini hayata geçirmeleri zorunludur.⁷⁴

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIS - Decentralized Implementation System) yönetim ve sorumlulukların, aday ülkeye devredildiği bir dış yardım uygulama sistemidir. Yalnızca aday ülkelerde oluşturulan DIS sisteminin temel amacı katılım öncesi yardımların Komisyon yönetiminde olmak yerine aday ülkelerde oluşturulan yapılar vasıtasıyla yönetilmesidir. DIS kapsamında programlama, uygulama, izleme, değerlendirme ve denetim fonksiyonları ilgili aday ülke kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Komisyon ve Delegasyon da bu işlevlerin yerine getirilmesi esnasında fonların amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla gözetim işlevi görmektedir.⁷⁵ IPA'nın temel amacı aday ülkenin AB'ye ye olma yolundaki ihtiyaç ve önceliklerine hizmet eden projelerin desteklenmesidir.⁷⁶ Projeler ise mal alımı, iş ve hizmet alımı ihaleleri ile hibe

⁷³ Akreditasyon, yetkili bir kuruluş tarafından bir kişi ya da kuruluşun ürettiği ürün veya yaptığı hizmetin belirlenen uluslararası kabul görmüş kriterlere göre değerlendirilmesi, yeterliliğinin onaylanması ve denetlenmesi olarak tanımlanır.

⁷⁴ E. Burcu Bulut; 2010, s.7.

⁷⁵ Yusuf Demet; **AB yelik Sürecinde AB-Türkiye Katılım ncesi Mali işbirliği**, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, Mart 2009, s. 26-27.

⁷⁶ AB Bakanlığı (2012 a).

sözleşmeleri araçları ile uygulanmaktadır.⁷⁷ DIS'te uygulamanın ihale ve sözleşme safhaları Delegasyon'un ön onayına (ex-ante approval) tabidir. Komisyonun ön onayı, aday ülkeler tarafından oluşturulan kurumlar fonların yönetimini tam ve doğru bir şekilde yapabilir hale gelinceye kadar devam etmektedir. Burada nihai hedef Delegasyon'un uygulama esnasındaki ön onay (ex-ante) işlevinin tamamen ortadan kalktığı ve yalnızca sonradan (ex-post) kontrolün söz konusu olduğu “Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi”ne (EDIS – Extended Decentralized Implementation System) geçiştir.⁷⁸

IPA Uygulama Tüzüğü'nde⁷⁹ Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi için kurulması zorunlu olan idari yapıların ne olduğu ve fonksiyonları açıklanmaktadır. Aday ülke, bu idari birim ve otoriteler arasında görevler ayrılığını sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu birim ve otoriteler kurulup işlemeye başladıktan sonra AB, yardım fonları üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkeye devretmektedir.⁸⁰

⁷⁷ PRAG; **Practical Guide to Contract Procedure for EU External Action**, January 2012, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>, Erişim: 04.11.2012.

⁷⁸ Hakan Karabacak; “Katılım Öncesi Mali Yardımların Ön Koşulu – Merkezi Olmayan Yapılanma”, **Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Bülten**, Sayı 1, Şubat 2007, s.4.

⁷⁹ EC; 2007.

⁸⁰ AB Bakanlığı (2012 a).

IPA Uygulama Tüzüğü'ne göre aday ülkelerin kurmak zorunda oldukları yapılar şunlardır:

- Yetkili Akreditasyon Görevlisi (CAO – Competent Accrediting Officer)
- Denetim Otoritesi (AA - Audit Authority)
- Ulusal IPA Koordinatörü (NIPAC - National IPA Coordinator)
- Stratejik Koordinatör (SC - Strategic Coordinator)⁸¹
- Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO – National Authorising Officer)
- Ulusal Fon (NF - National Fund)
- Program Otoritesi (OP – Operating Structure)⁸²

Söz konusu yapılar Türkiye tarafından 18 Temmuz 2001 tarihinde yürürlüğe giren 2001/41 Sayılı Başbakanlık genelgesi ile kurulmuştur. AB mali yardımlarında 2007-2013 dönemi için gerçekleştirilen ve IPA yapılanmasının oluşturulmasıyla sonuçlanan değişikliklere uyum sağlamak amacıyla 2007⁸³ ve 2009⁸⁴ yıllarında

⁸¹ Yalnızca Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri için kurulmaktadır.

⁸² Her bir IPA Bileşeni için kurulmaktadır. Bölgesel Kalkınma Bileşeni altında ulaştırma, çevre ve bölgesel rekabet gücü için ayrı program otoriteleri atanmıştır.

⁸³ Başbakanlık Genelgesi; 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “**AB’den Sağlanan Fonların Yönetimi**” konulu 2007/30 Sayılı Genelge.

Çıkarılan Başbakanlık Genelgesi ile kurumsal yapıda yeni düzenlemeler yapılmıştır.⁸⁵ Türkiye Hkmeti tarafından Kanun Hükmünde Kararnameler ile 2011 yılında Bakanlık teşkilat yapılarında önemli değişiklikler yapılması nedeniyle IPA kurumsal yapılanmasının yeniden gözden geçirilmesi ihtiyaç duyulmuştur. 2011/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile IPA kurumsal yapılanması yeniden düzenlenmiştir.⁸⁶

Potansiyel aday ülkeler için AB mali yardımlarının yönetimi ve mali kontrolü konusunda “merkezi yönetim sistemi” uygulanmaktadır. Potansiyel aday ülkelerde mali yardımların yönetimi, “sözleşme otoritesi” sıfatını taşıyan AB Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir. Çünkü mali yardımların kullanımı ve mali kontrolü konusunda potansiyel aday ülkelerde gerekli idari ve hukuki kapasite bulunmamaktadır. Esasen, IPA’nın amaçlarından biri de, potansiyel aday ülkelerin

⁸⁴ Başbakanlık Genelgesi; 04.12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazete yayımlanan “**Katılım ncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi**” konulu **2009/18 Sayılı Genelge**.

⁸⁵ İbrahim eliktaş; “Katılım ncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler Ve Yardımların Planlanması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 74-75, Temmuz-Aralık 2009, s.75.

⁸⁶ Kurumların görev ve sorumluluklarında yapılan yeni düzenlemeler hakkında daha fazla bilgi için bkz: 18 Ekim 2011 tarih ve 28088 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Katılım ncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi” konulu 2011/15 Sayılı Genelge.

söz konusu kurumsal ve yasal kapasitelerini artırmak ve belli bir süre sonunda merkezi uygulamadan, merkezi olmayan uygulama sistemine geçmelerini sağlamaktır.⁸⁷

1.3.3.3. IPA Planlama Dokümanları

IPA Çerçeve Tüzüğü'nde⁸⁸ IPA mekanizmasının işleyişi dört basamağa oturtulmuştur. Bunlar; 1- Planlama, 2- Programlama, 3- Yönetim ve Uygulama, 4- İzleme ve Raporlama'dır.⁸⁹

Bu kapsamda plânlama aşamasında, Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Mali Çerçeve Belgesi (Multi-annual Indicative Financial Framework – MIFF) ve Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesi (Multi-annual Indicative Planning Document – MIPD) hazırlanır.

1.3.3.3.1. Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Mali Çerçeve Belgesi - MIFF

Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Mali Çerçeve Belgesi, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanır ve AB Parlamentosu ve Konseyi'ne sunulur. MIFF'de, IPA

⁸⁷ Hüseyin Gösterici, Burhan Ormanoğlu; “Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi/2007-2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, C.2, S.25, 2007, s.103.

⁸⁸ 1085/2006 sayılı Tüzük “IPA Çerçeve Tüzüğü” olarak adlandırılmaktadır.

⁸⁹ EC; Katılım Öncesi Yardım Aracını (IPA) Oluşturan **1085/2006 sayılı ve 17 Temmuz 2006 tarihli KONSEY TÜZÜĞÜ**, (OJ L210, 31/07/2006 s.82-93).

çerçevesinde gelecek üç yıllık dönemler için verilecek mali yardımların dağılımı gösterilir. Bu belgeler 3 yıllık bir zaman döngüsünü kapsamaktadır. Diğer bir anlatımla, “N” içinde bulunulan yılı ifade etmek üzere Mali Çerçeve Belgesi, “N”, “N+1” ve “N+2” yılları için hazırlanır.⁹⁰

MIFF uygulama planı niteliğindedir. Komisyon tarafından her yıl gözden geçirilerek yeniden yayınlanır. Mali Çerçeve Belgesi, mali yardımların IPA bileşenleri ve ülkeler bazında dağılımı konusunda AB Komisyonu’nun görüşünü yansıtır. Bu Belge, IPA’dan faydalanan ülkeleri ve her bileşen altında yapılacak yardım miktarını gösterge olarak gösterir.⁹¹ IPA düzenlemelerinin ulusal mevzuata yansıtılmasındaki gecikmelerden dolayı 2007-2009 yıllarına ait MIFF uygulanamamıştır. İlk MIFF 2008-2010 yılları için uygulanmaya başlanabilmıştır.⁹²

Türkiye için yıllar itibariyle ve bileşen bazında MIFF’lerde yapılan tahsisatlar aşağıdaki gibidir:

⁹⁰ H.Gösterici, B.Ormanoğlu; 2007, s.105.

⁹¹ H. Karataş (2010 b); s.102.

⁹² EC (2012 d); **Instrument For Pre-accession assistance Multi-annual Indicative Financial Framework 2008-2010**,
[http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/07-MIFF-\(2008-2010\).pdf](http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/07-MIFF-(2008-2010).pdf), Erişim: 04.11.2012.

Tablo 4: IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları (Milyon Euro)

BİLEŞEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
I.Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,5	239,6	217,8	228,6	231,2	227,4	1.657,8
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,0	2,8	3,0	3,0	5,1	2,1	2,2	20,2
III. Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,8	378,0	1.790,3
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,9	96,0	479,6
V. Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	189,7	213,0	865,7
TOPLAM:	497,1	539	566,4	653,7	779,9	860,2	935,5	4.831,8

Kaynak: EC; COM (2011) 641 final, Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2012-2013.

1.3.3.3.2. Çok Yıllı Gösterge Niteliğinde Planlama Belgesi - MIPD

MIFF yanında, ilgili yararlanıcı ülke ve AB Komisyonu'nun işbirliği içerisinde MIPD hazırlanır. MIPD, MIFF ile bir ülkeye ayrılan mali yardım fonunun, IPA bileşenleri altında gerçekleştirilecek faaliyetler ve temel önceliklere göre dağılımını gösterir. Bu belgeler izleyen üç yılın perspektifini yansıtacak şekilde hazırlanır ve yıllık gözden geçirmelere tabi tutulur. MIPD, AB Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra uygulanabilir hale gelir.⁹³

⁹³ H. Karataş (2010 b); s.102.

MIPD hazırlanırken, katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporlarında yer alan ihtiyaç, sorun ve öncelikler de göz önünde bulundurulur.⁹⁴

MIPD iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde katılım öncesi mali yardımların stratejik hedeflerine ve ülkenin geçmişte aldığı ve hâlihazırda devam eden yardımlarına genel bir bakış sunulmaktadır. İkinci bölümde ise MIPD belgesinin kapsadığı döneme ilişkin olarak bileşenler bazında mali yardım stratejileri açıklanmaktadır. Her bileşen için temel öncelikler ve faaliyetler, uygulanacak olan programlar, finansal göstergeler, beklenen sonuçlar sunulmaktadır.⁹⁵

Burada yalnızca tezimizin ana konusunu oluşturan IV. Bileşen İnsan Kaynaklarının Gelişimi kapsamında, Türkiye’de kullanılan fonları ve uygulanan projeleri yönlendiren, MIPD’de belirlenen temel müdahale alanları ve önceliklerden bahsedilecektir.

İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşeni altında 2009-2011 yılı MIPD belgesinde üç temel müdahale alanı belirlenmiştir. Bunlar; *İstihdam, Eğitim ve*

⁹⁴ H. Gösterici, B Ormanoğlu; 2007, s.107.

⁹⁵ European Comission (2012 g); **Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Planning Document for 2007-2009,** [http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIPD%20\(2007-2009\).pdf](http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIPD%20(2007-2009).pdf), Erişim: 04.11.2012.

*Sosyal İçermedir.*⁹⁶ Bu müdahale alanlarının daha uygulanabilir olmasını sağlamaya yönelik dört öncelik eksenini belirlenmiştir. Bu öncelik eksenleri kısıtlı miktarda olan fonların etkin kullanımı için yoğunlaştırılması gereken alanları belirtmektedir. Dört öncelik belirlenirken Avrupa Sosyal Fonunun öncelikleri ve Türkiye'nin ihtiyaç ve sorunları göz önünde bulundurulmuştur. Dört öncelik eksenini şunlardır:

1. Özellikle kadınların işgücüne katılımını artırarak ve genç işsizlerin oranlarını azaltarak daha fazla insanın istihdama katılması ve istihdamda kalmasını sağlamak,
2. Eğitimin kalitesini artırarak, eğitim ve iş piyasası arasındaki bağı geliştirerek ve özellikle kız çocukları için eğitimin her düzeyinde kayıt oranlarını artırarak, insan sermayesine yatırımın artırılması,
3. Özellikle hayat boyu öğrenmenin teşvik edilmesi ve işletmeler, çalışanlar, tarafından insan kaynaklarına yatırımın teşvik edilmesi yoluyla çalışanların, işletmelerin ve girişimcilerin uyum yeteneğinin artırılması,
4. Dezavantajlı insanların iş gücüne sürekli katılımlarının sağlanması bakımından dezavantajlı kişiler için fırsatlar sunan kapsayıcı bir iş piyasasının geliştirilmesi ve iş piyasasındaki her türlü ayrımcılıkla mücadele edilmesi.⁹⁷

⁹⁶ European Commission (2012 c); **Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Planning Document for 2009-2011,** [http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIFF%20\(2009-2011\).pdf](http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIFF%20(2009-2011).pdf), s.34-35, Erişim: 04.11.2012.

⁹⁷ European Commission (2012 c); s.34-35.

Bu öncelik eksenleri 2007-2009 yılları MIPD'sinde belirlenmiş, 2008-2010 ve 2009-2011 yılları MIPD'sine aktarılmıştır. Dört temel önceliğin uygulanmasında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması önem verilmesi gereken konu olarak belirtilmiştir. Ayrıca Türk kadınlarının iş piyasasına katılımının artırılması, insan sermayelerinin artırılması ve sosyal bütünleşmeleri için onlara daha fazla imkân sunulmasının İKG bileşeninin başarısı için anahtar olacağı belirtilmiştir.⁹⁸

MIPD'de belirtilen öncelikler kapsamında, IPA ile sağlanan fonların kullanımı neticesinde, aşağıdaki sonuçlara katkıda bulunulması beklenmektedir:

İstihdam, eğitim ve sosyal hizmetler sistemi düzeyinde beklenen sonuçlar:

- Ülke genelinde kaliteli ve yaygın aktif iş piyasası politikalarının etkili bir şekilde uygulanabilmesi için kamu istihdam hizmetlerinin modernizasyonu ve güçlendirilmesi,
- Özellikle eğitim ve öğretimin iş piyasasının gereksinimlerine göre uyarlanması yoluyla eğitim kalitesinin artırılması, mesleki eğitim-öğretimin bir çalışma seçeneği olarak cazibesinin artırılması,
- Hassas gruplardaki kadınların istihdamı ve daha fazla eğitimi aracılığıyla sosyal bütünleşmeye yönelik politikaların güçlendirilmesi,
- Kadınların istihdama katılımını kolaylaştırmak amacıyla çocukların ve yaşlıların günlük bakımı da dâhil özellikle dezavantajlı insanlara eğitim, öğretim ve

^{98 98} European Commission (2012 c); s.36.

istihdam imkânları sağlayarak, sosyal hizmetlerin koordinasyon ve etkililiğinin geliştirilmesi,

- İşgücü piyasası, eğitim ve öğretim ile sosyal içerme politikaları alanlarındaki bölgesel farklılıklara stratejik yaklaşım,
- Uyumlu ve kapsamlı stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanması yoluyla hayat boyu öğrenme fırsatlarının geliştirilmesi.⁹⁹

Nihai yararlanıcılar düzeyinde beklenen sonuçlar:

- İstihdam alanına özellikle kadınların katılım oranlarının artırılması,
- Kaçak /kayıt dışı istihdam seviyesinin düşürülmesi,
- Özellikle gençlerin işsizlik oranlarının azaltılması,
- Özellikle kızların orta öğretim/mesleki eğitim-öğretim kayıt oranlarının artırılması, terk oranlarının azaltılması,
- Eğitim hizmetlerine daha eşit erişim,
- Orta öğretim mezunları için daha fazla alternatif eğitim yolları,
- Özellikle kırsal bölgelerden kentsel bölgelere göç eden vasıfsız iş gücü için hem kırsal bölgelerde hem de daha fazla ihtiyacı olan kentsel bölgelerde (gecekondu) eğitim ve aktif işgücü piyasası girişimlerine daha iyi erişim.¹⁰⁰

⁹⁹ European Commission (2012 g); s.40.

¹⁰⁰ European Commission (2012 g); s.40.

2011-2013 MIPD belgesinde daha önceki yaklaşımdan farklı olarak bileşen bazında önceliklerin belirlenmesi yerine sektörel bazda öncelikler belirlenmiştir. Bunun sebebi ise mali yardımların planlama belgelerinin ilerleme raporlarında belirtilen önceliklerle bağının kurulmasını sağlamaktır.¹⁰¹

Komisyonun, 2011-2013 dönemi için belirlediği yardımların yoğunlaşacağı sektörler şunlardır: Adalet, İşleri ve Temel Haklar, Özel Sektör Gelişimi, Çevre ve İklim Değişikliği, Ulaştırma, Enerji, Sosyal Gelişme, Tarım ve Kırsal Kalkınma.¹⁰²

İstihdama ve İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşenine ilişkin hususlar sosyal gelişme sektörü altında yer almıştır. Sosyal gelişme sektörü altında aynı zamanda ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgelerine paralel olarak “sağlık” ile ilgili öncelikler de ele alınmıştır. Bu başlık altında istihdama ve insan kaynaklarının gelişimine ilişkin sektör hedefi olarak “Avrupa Sosyal Fonunun etkin uygulaması ile hem istihdam ve insan kaynaklarının gelişiminin, hem de kurumsal yapılanma ve idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik olarak Türkiye ile AB politikaları ve Avrupa 2020 Stratejisine ait parametrelerin yakınlaştırılması” olarak belirtilmiştir.¹⁰³

¹⁰¹ European Commission (2012 d); **Instrument for Pre-accession (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document 2011-2013**, s.3, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42164&l=1>, Erişim: 05.11.2012.

¹⁰² A.g.e, s.4.

¹⁰³ European Commission (2012 d); s.24-26.

Bir önceki planlama belgesinde belirlenmiş olan dört önceliğe ek olarak 2011-2013 MIPD belgesinde işsizliğin azaltılması ve kayıtdışı istihdam seviyesinin düşürülmesi, dezavantajlı kişilere daha iyi hizmet verebilmek için kurumlar ve mekanizmalar arasında koordinasyonun sağlanması eklenmiştir.¹⁰⁴

¹⁰⁴ European Commission (2012 d); s.26.

II. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ İSTİHDAM STRATEJİSİ, TÜRKİYE’NİN İSTİHDAM POLİTİKALARI VE AB İSTİHDAM STRATEJİSİNE UYUMU

2.1. Genel Olarak Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi

AB üye ÷lkeler arasında uyumu sağlayabilmek için genel ilkeler belirlemektedir. Bu ilkelere uyumun ayrıntıları ise üye ÷lkelere bırakılmaktadır. Ülkeler AB tarafından belirlenen genel ilkeler çerçevesinde kendi politikalarını oluşturmaktadırlar. İstihdam alanında da AB ilk yıllarda üye ÷lkelerin sorunları ve öncelikleri üzerinde destek mekanizmaları oluşturmuştur. Ancak yaşanan ekonomik krizler ve elde edilen tecrübeler neticesinde Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) olarak adlandırılan ortak bir istihdam stratejisi belirlenmiştir. AİS kapsamında üye ÷lkeler ulusal programlarını hazırlamakta ve kendi istihdam politikalarını oluşturmaktadırlar. AİS, Avrupa Sosyal Fonu (ASF) aracılığıyla finanse edilmekte ve hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Üyelik sürecinden sonra AİS hedeflerine ulaşabilmeleri ve ASF'yi kullanabilme kapasitelerinin oluşabilmesi için, aday ve potansiyel aday ÷lkelere IPA kapsamında mali yardımlar yapılmaktadır. Bu yardımlardan faydalanabilmenin koşullarından biri ise aday ve potansiyel aday ÷lkelerin AİS'yi esas alarak ulusal programlarını oluşturmaları ve istihdam politikalarını belirlemeleridir. AB Komisyonu yıllık olarak istihdam politikası önceliklerini belirlemekte, aday ÷lkeler ise hazırladıkları ulusal programda bu öncelikleri ele aldıklarını göstermektedirler.¹⁰⁵

Bu bölümde AİS'nin temel ilkeleri üzerinde durulacak ve AİS'nin finansmanını sağlayan ASF tarihsel gelişim içerisinde anlatılacaktır. Devamında, üçüncü bölümde ele alınacak olan Türkiye'de uygulanmakta olan operasyonların ve projelerin değerlendirilmesinde esas teşkil edeceğinden, Ulusal Programlar ve Türkiye istihdam politikası incelenecektir.

¹⁰⁵ B. C. Ataman (2010 b); s.97.

2.2. Avrupa İstihdam Stratejisi Tarihsel Gelişimi

Avrupa Birliği'nde 1973, 1980, 1986 ve 1995 yıllarındaki genişlemelere kadar tüm üye ülkeleri kapsayan bir istihdam politikası mevcut değildi. Özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye kabul edilmeleriyle birlikte istihdam daha karmaşık bir sorun oluşturmaya başladı. AB açısından ise üye devletlerin istihdam politikalarının, etkilerinin azaltılması amacıyla, denetim altına alınması gerekliliğini doğurdu. Özellikle Birleşik Krallık ve İrlanda'nın Birliğe katılmasıyla AİS'nin müdahaleci yaklaşımının temel felsefesi oluşmuş oldu.¹⁰⁶ İstihdam konusu AB sürecinde sosyal politika kavramı içerisinde ele alınmıştır.¹⁰⁷ AB'nin sosyal politikası iki temel üzerine kurulmuştur: Tam istihdam ve refah devleti. 1970'lere kadar sosyal politika alanında ilerleme çok yavaş seyretmiştir. Çünkü o dönemde Avrupa Birliği tam istihdamı yakalamış durumdaydı. Bu nedenle üye ülkeler yüksek maliyetli ve hassas olan sosyal düzenlemelerle kendilerini bağlamak istememişlerdir.

¹⁰⁶Kenneth Walsh; **The Development of Employment Policy in The EU Leading up European Employment Strategy 1997**, European Employment Observatory (EEO), October 2009, s.4-7.

<http://www.eu-employmentobservatory.net/resources/reports/EUEmploymentPolicyBeforetheES1997-Walsh.pdf>, Erişim 24.05.2012.

¹⁰⁷ Ertan Beceren, Murad A. Kasalak; "Avrupa İstihdam Stratejisi ve Üye Ülkelerinin 10 Hedef Kapsamında İstihdama Yönelik Uygulamaları", **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2010, s.50.

Ayrıca sosyal politika alanında Avrupa kurumlarının düzenleme yapma yetkisi çok sınırlı kalmıştır.¹⁰⁸

Dünya ekonomisinde yaşanan krizler, küreselleşme ve demografik değişiklikler AB'nin ekonomik gelişimini olumsuz etkilemiştir. 1974'te % 3 olan işsizlik 1985 yılında % 10'lar seviyesine yükselmiştir.¹⁰⁹ Topluluk 1986 yılında imzalanan ve 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedinde, düştüğü bu sıkıntılı durumdan Tek Pazar oluşturularak çıkılacağını, Tek Pazar için zorunlu unsurlardan birinin ise ortak bir sosyal politika oluşturmak olduğunu kabul etmiştir. Ancak Komisyonun bu anlamdaki görevi, üye ülkeler arasında eşgüdümü sağlamaktan öteye gidememiştir.¹¹⁰ Avrupa Tek Senedi ile sosyal politika alanına getirilen yenilik üye ülkelerde işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında uyumun sağlanmasını öngören 118/a maddesinin Roma Antlaşmasına eklenmesi olmuştur.

¹⁰⁸ Meltem Tümerdem; **Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye'nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyumu**, Marmara Üniversitesi İktisat Politikası Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007, s.34.

¹⁰⁹ Latif Yılmaz; **Avrupa Birliği'nin Sosyo-ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Küreselleşme**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Araştırma İnceleme Serisi:4, Mayıs 2010, s. 22.

¹¹⁰ Akay Tekin; **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, TİSK, Yayın No:291, 2008, s.125.

Bunun yanında karar alma mekanizmalarında oy birliği esasından nitelikli çoğunluk esasına¹¹¹ geçilmesi de AB düzenlemelerinin kabulünü kolaylaştırmıştır.¹¹²

Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliğine dönüşmüştür. AB'yi kuran bu yeni Antlaşma istihdam politikası açısından önemli değişiklikler getirmemiştir. İstihdam, “Öğretim, Mesleki Eğitim ve Gençlik” başlığı altında ele alınmıştır. Antlaşmanın 2. Maddesinde AB'ye sosyal politika alanında asgari koşulları belirlemek üzere direktif çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu Antlaşma döneminde de üye ülkelerin istihdam

¹¹¹ Oybirliği ile karar almayı gerektiren konular; sosyal güvenlik, işçilerin sosyal açıdan korunması, sosyal tarafların kolektif düzeyde temsili, yönetime katılma ve üçüncü ülke vatandaşı çalışanların çalışma koşullarıdır.

Nitelikli oy çokluğu gerektiren konular; çalışma koşulları, iş sağlığı ve güvenliği, işçinin bilgilendirilmesi ve dinlenmesi, cinsiyetlere fırsat eşitliği ve işyerinde eşitliğin sağlanması, emek piyasasından dışlanmış olanlara piyasaya girme olanağının tanınması ve çalışanların sağlık ve güvenliğini korumak için çalışma ortamının düzeltilmesi ile ilgili konulardır.

Birliğin kural koyma yetkisi dışında kalan konular ise ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt haklarına ilişkin konulardır. Ahmet Selamoğlu, Kuvvet Lordoğlu;

Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü, Belediye-İş Yayınları (AB’ye Sosyal Uyum Dizisi), I. Baskı, Kasım 2006.

¹¹² M. Tümerdem; 2007, s.35-36.

politikası alanında özerkliği devam etmektedir. Her üye ülke kendi ekonomik yapısına uygun modeller uygulayacak, aynı zamanda AB'nin temel ilkelerine ve asgari kriterlerine sadık kalacaktır.¹¹³

İşsizlik sorununun AB'nin büyük ve güçlü ülkeleri tarafından da yaşanıyor olması ve bu sorunun tüm Birliği etkilemesi, üye ülkelerin tamamını içine alan bir istihdam politikası oluşturulması düşüncesini de güçlendirmiştir. Sosyal politika üye ülkelerin özel alanı olarak görülmekten çıkarak ortak bir alan haline gelmeye başlamıştır.¹¹⁴

Fakat işsizlikle mücadele ardından başka sorunlar doğurmuştur. Üye ülkelerin iş paylaşım politikaları ve genç işçilere iş açabilmek amacıyla erken emekliliğin özendirilmesi iş gücünün yükünü artırmıştır. İşsizleri finanse etmek için verilen işsizlik ücretleri, mesleki eğitimler v.s. ile birlikte yaşlı nüfus da artmaya devam etmiştir.¹¹⁵

¹¹³ A. Tekin; 2008, s.127.

¹¹⁴ A.g.e., s.128.

¹¹⁵ K. Walsh; 2009, s.8.

Bu gelişmeler ışığında Komisyon 1993 yılında Jacques Delors Başkanlığında bir çalışma komisyonuna hazırlatılan¹¹⁶ “Beyaz Kitap (White Paper)-Büyüme, Rekabet ve İş”i yayınlamıştır. Beyaz Kitapta Komisyon büyük ölçekli işsizliği kabul etmiş ve bir dizi iş yaratan önlemlerle sorunların giderileceğini bildirmiştir. Bu önlemler; çalışma saatlerinin kısaltılması, ücretlerin sınırlandırılması, işverenler için düşük sosyal güvenlik primleri, eğitim teşvikleri olarak açıklanmıştır. Beyaz kitap, Avrupa istihdam stratejisinin ilk adımını oluşturmuştur.¹¹⁷ Devamında Beyaz Kitap’tan esinlenerek 1994 yılında düzenlenen Essen Zirvesinde işsizlikle mücadele için beş başlık altında öncelikler belirlenmiştir. Bu öncelikler şunlardır:

- Mesleki eğitime yatırım,
- Büyüme içindeki istihdam yoğunluğunun artırılması,
- İstihdam dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması,
- İşgücü piyasası politikalarının etkinliğinin artırılması,
- Özellikle işsizlikten etkilenen gruplar için yardım.¹¹⁸

Ancak belirlenen bu hedefler Komisyonun yaptırımı olmayan kararlarına dayanmakta idi. Bu dönemde daha önce de belirttiğimiz gibi istihdam politikasının sorumluluğu üye ülkelerde idi. Komisyonun görevi ise üyeler arasında yasal bir

¹¹⁶ Burçin Yılmaz Eser, Harun Terzi; “Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi İdari İlimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:30, Ocak-Haziran 2008, s.230.

¹¹⁷ K. Walsh; 2009, s.9.

¹¹⁸ A.g.e., s.10.

zemine dayanmaksızın işbirliğinin sağlanması, yeni gelişmeler konusunda araştırmalar yaparak raporlar hazırlanması idi.¹¹⁹

Maastricht Antlaşması (1993) ile Amsterdam Antlaşması (1997) arasında geçen süreç AB’de istihdam politikası üzerinde önemli düşünce değişikliklerinin olduğu bir dönemdir. Bu dönemde istihdam politikasının amaç ve hedefleri ve öncelikli olarak ele alınması gereken konular üzerinde değişiklikler yaşanmıştır. Topluluğun ilk amacı olan ekonomik bütünleşmenin sosyal alanda yapılacak hukuki birlikteliği sağlayacak düzenlemelerle başarılacağı kabul edilmiştir.¹²⁰

Amsterdam Antlaşmasında 16-17 Haziran 1997’de istihdam ayrı bir başlık olarak ele alınmıştır. Antlaşmada dört ana hedef sayılmıştır. Bu hedeflerden bir tanesi de “istihdamı ve yurttaşların haklarını Birliğin merkezine yerleştirmek”tir. İstihdam konusunun ayrı bir başlık altında ele alınmış olması konuyu AB açısından bir politika düzeyine yükseltmiştir.¹²¹ Antlaşmada istihdama ilişkin aşağıda belirtilen hususlar yer almıştır:

✚Yüksek istihdam seviyesine ulaşmanın makroekonomik büyüme ve istikrar hedefi kadar önemli olduğu belirtilmiştir.

¹¹⁹ TİSK (2012 b); **Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri**, Yayın No: 272, Mayıs 2006. <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2083>, Erişim: 10.06.2012.

¹²⁰ K. Walsh; 2009, s.8.

¹²¹ A. Tekin; 2008, s.130.

İstihdamın AB'nin ortak sorunu olduğu ve tek bir ÷lkedeki emek piyasası politikalarının tüm ÷lkeleri etkileyebileceği vurgulanmış, üye ÷lkelere AB'nin istihdam politikalarıyla uyumlu hareket etme zorunluluğu getirilmiştir. Yine üye ÷lkeler kendi ulusal istihdam politikalarını uygulayacak ancak bunu yaparken AB'nin belirlediği stratejileri eşgüdömlü olarak izleyeceklerdir.

AB ve üye devletler, istihdam, özellikle ekonomik değişimlere uyumlu, vasıflı, eğitimli ve esnek bir emek gücü ve emek piyasası için koordine olmuş bir strateji geliştirmek konusunda mecbur bırakılmışlardır. Özellikle uzun dönemli işsizlikle mücadele etmek hedefine yönelik olarak mesleki eğitimin teşviki ve işgücü piyasalarının yeni ekonomik koşullara uyumu konularında ÷lkeler işbirliği yapacaklardır.

İstihdam ve diğer yapısal politika konularında sürekli faaliyet gösterecek bir İstihdam Komitesi kurulmuştur.

Avrupa ve bir bütün olarak vatandaşları için önemli kararların veya tavsiyelerin tek bir ÷lke tarafından engellenmemesi için karar aşamasında nitelikli çoğunluğun aranmasına karar verilmiştir.¹²²

Antlaşma, eğitimli, nitelikli ve uyum kabiliyeti yüksek işgücü ile ekonomik değişimlere duyarlı işgücü piyasaları yaratılması konusunda bir strateji hazırlanması ile üye ÷lkeleri bağlamaktadır. Üye ÷lkelerin istihdam politikaları üzerindeki ulusal yetkileri devam etmekle birlikte, Avrupa Kurumları, Komisyon ve Konseye daha güçlü rol ve yetkiler verilmiştir. Ayrıca sosyal tarafların da sorumlulukları ve katkı

¹²² M. Tümerdem; 2007, s.39.

sağlama imkânları artmıştır.¹²³ Sosyal taraflara, kendi aralarında bir anlaşma yaptıklarında, bunu Avrupa hukukuna dönüştürmek amacıyla Avrupa Kurumlarına sunma hakkı getirilmiştir.¹²⁴

Lüksemburg’da 17-18 Kasım 1997’de düzenlenen “İstihdam Zirvesinde - Jobs Summit” ise istihdam rehberi oluşturulmuştur.¹²⁵ Bu rehberde AB’nin 21. Yüzyılda gerçekleştireceği “tek pazar” hedefinin sosyal boyutlarına dikkat çekilmiş ve üye ülkelerin Birlik düzeyindeki istihdam stratejilerini benimseyecekleri ve ulusal düzenlemelerini asgari düzeyde bu stratejilere uyumlaştıracakları belirtilmiştir. AİS Lüksemburg’da düzenlenen istihdam zirvesinde ortaya çıkmıştır.¹²⁶ Lüksemburg’da kabul edilen uygulamaya göre AB her yıl istihdam rehberi yayınlayacaktır. Bu rehberler doğrultusunda üye ülkeler ulusal eylem planları hazırlayacak, bu eylem planları Komisyon tarafından değerlendirilerek ortak istihdam raporları hazırlanacaktır.¹²⁷ Lüksemburg’da alınan kararlar ve belirlenen politikalar ekonomik ve sosyal gelişmeler doğrultusunda çeşitli toplantılarda gözden geçirilmiş ve geliştirilmiştir. Lüksemburg’da AİS 4 ana eksen üzerinde toplanmıştır. Bunlar: İstihdam edilebilirlik, girişimcilik, uyum yeteneği ve fırsat eşitliğidir.¹²⁸

¹²³ TİSK (2012 b).

¹²⁴ A. Tekin; 2008, s.133.

¹²⁵ K. Walsh; 2009, s.9-10.

¹²⁶ B. C. Ataman (2010 b); s. 91.

¹²⁷ M. Tümerdem; 2007, s.40.

¹²⁸ TİSK (2012 b).

2.2. Avrupa Birliği İstihdam Stratejisinin Temel İlkeleri

AİS 1990'lı yıllarda ortaya çıkmış olan işgücü piyasası problemlerini çözmek için AB düzeyinde alınmış aktif işgücü piyasası önlemlerinden oluşmaktadır. Bu önlemlerin uygulanmasında istihdam ilkeleri, ulusal eylem planları, ortak istihdam raporları ve tavsiyelerden oluşan 4 unsur kullanılmaktadır.¹²⁹ AİS'nin temel amacı "daha fazla ve daha iyi işler" yaratmaktır. AİS bu temel amaca ulaşmak için kullanılan bir araçtır. AİS önceliklerini dört temel başlık altında toplamıştır:

1. Girişimciliği özendirmek,
2. İstihdam edilebilirliği artırmak,
3. Uyum kapasitesini güçlendirmek,
4. Fırsat eşitliğini sağlamak.¹³⁰

2.2.1. Girişimciliği Özendirmek

Yeni bir kişi istihdam eden işletmelerin teşvik edilmesini, vergi ve sosyal güvenlik gibi yüklerin azaltılmasını, kendi hesabına çalışmanın ve küçük işletmeler kurulmasının kolaylaştırılmasını, KOBİ'lerin desteklenmesini ve risk sermayesi piyasalarının¹³¹ kurulmasını, vergi yüklerinin azaltılmasını öngörmektedir.¹³²

¹²⁹ B. Eser, H. Terzi; 2008, s.238.

¹³⁰ B. C. Ataman; 2003, s.48.

¹³¹ Risk sermayesi piyasaları kendilerine finansman arayanların, şirketlerin veya girişimcilerin, onlara yatırım yapabilecek finansörler veya sermayedarlar ile buluşmasıdır.

2.2.2. İstihdam Edilebilirliği Artırmak

İş arayanların yetenek ve niteliklerinin artırılması hedeflenmektedir. Bunu sağlamak için eğitim, ileri eğitim, yeniden eğitim, daha iyi kariyer için danışmanlık gibi araçlar kullanılacaktır. Bu kapsamda genç işsizlere işsizlik süreleri 6 ayı doldurmadan eğitim, ileri eğitim, staj imkânları sunulacak, yetişkin işsizlere 12 ayı doldurmadan yeniden eğitim, kariyer danışmanlığı veya yeni bir başlangıç fırsatı sunulacaktır.¹³³

2.2.3. Uyum Kapasitesini Güçlendirmek

İşletmelerin ve çalışanların yeni teknolojilere ve değişen piyasa koşullarına daha hızlı uyum sağlayabilmeleri amaçlanmaktadır.¹³⁴ Bu amaçla iş organizasyonlarının modernleştirilmesi ve işletme içindeki eğitimin artırılması teşvik edilmektedir. Ayrıca sosyal tarafların da istihdam stratejilerinin uygulanmasında rol alması beklenmektedir.¹³⁵

¹³² TİSK (2012 b).

¹³³ Mehmet Rauf Kesici, Ahmet Selamoğlu; “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi Ve Geçirdiği Dönüşüm”, “İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:7 Sayı:2 , Haziran 2005, s.35.

¹³⁴ M. R. Kesici, A. Selamoğlu; 2005, s.36.

¹³⁵ A. Tekin; 2008, s.189.

2.2.4. Fırsat Eşitliğini Sağlamak

Bu başlık kapsamında cinsiyet eşitliğinin sağlanması, kariyer kesintilerinin engellenmesi, yüksek kalitede çocuk bakım hizmetlerinin sağlanması, kısmi süreli çalışma, ebeveyn izinleri gibi konularda iyileştirmeler yaparak kadınların işgücüne katılımının sağlanması hedeflenmektedir.¹³⁶ Ayrıca özürlü insanların iş piyasasına entegrasyonunun sağlanması için önlemler alınması da bu kapsamda ele alınmaktadır. Daha önce erkeklerin çalıştığı alanlara kadınların daha kolay girebilmesinin sağlanması, kadınların doğum sonrası işe dönmelerinde işe dönüşlerinin kolaylaştırılması da hedefler arasındadır.¹³⁷

2.3. Avrupa İstihdam Stratejisinin İzlenmesinde Uygulanan Metot

Karmaşık bir işleyiş ve belli şekil şartlarına sahip olan AIS'de esas olan üye ülkelerin özgül koşullarına göre oluşturdukları uygulamalardır. İstihdam rehberleri, istihdam raporları ve eylem planları ile Komisyon, Konsey, üye ülkeler ve aday ülkeler bu süreçte aktif rol almaktadır. Üye ülkelerin hedef ve amaçlara ulaşma sürecinde özgül koşullarına göre hareket etmesi ve düzenlemeler gerçekleştirmesi Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) olarak nitelendirilmektedir. Bu yöntem genellikle üye ülkeler arasında fikir birliğine varılamadığı veya doğrudan düzenleme yetkisinin kullanılamadığı alanlarda işletilmektedir. AKY'nin amacı başarılı

¹³⁶ TİSK (2012 b).

¹³⁷ M. Kesici, A. Selamoğlu; 2005, s.36.

deneyimlerin geliştirilmesi ve paylaşılması yoluyla bir öğrenme süreci oluşturulmasıdır.¹³⁸

Her yılbaşında Komisyon İstihdam Rehberleri yayınlayarak öncelikli faaliyet alanları ve özel hedefleri belirlemektedir. Her üye ülke istihdam rehberlerinde belirtilen hedefler ve faaliyet alanları doğrultusunda ulusal eylem planları hazırlamaktadır. Ulusal eylem planları belirlenen hedeflere ulaşmak için üye ve aday ülkelerin hangi metotları kullanacaklarını içerir.¹³⁹ Ulusal Eylem Planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında işçi ve işveren sendikaları, yerel ve bölgesel örgütlerin sürece dâhil edilmesi istenmektedir.¹⁴⁰

Komisyon ve Konsey, her ülkenin ulusal eylem planını değerlendirmekte, Aralık ayında Avrupa Konseyi toplantısına sunmak üzere Ortak İstihdam Raporunu hazırlamaktadır.¹⁴¹ Komisyon aynı zamanda bir sonraki yıl istihdam raporunda yer alacak önerilerini ve gerekiyorsa alınacak ek tedbirleri gündeme getirir. Konsey, bir

¹³⁸ Mehmet Rauf Kesici; “Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye’nin Uyumu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı:1, 2011, s.85.

¹³⁹ M. Kesici, A. Selamoğlu; 2005, s.34.

¹⁴⁰ A. Tekin; 2008, s.175.

¹⁴¹ Alpay Hekimler; “Avrupa Birliği’ne yeni Katılan Bulgaristan ve Romanya ile Karşılaştırmalı olarak, Türk İstihdam Piyasasının Güncel Durumu”, **Mercek Dergisi**, Ocak, 2007, s.106-115.

sonraki yıl için istihdam raporunu onaylamakta veya ülkelere özel olarak tavsiyelerde bulunabilmektedir.¹⁴²

2.4. 2000’li Yıllarda Avrupa İstihdam Stratejisi

Lizbon’da 23-24 Mart 2000’de Avrupa’nın ekonomik, sosyal ve çevresel sorunlarına ne tür çözümler bulunacağı konusunda durulmuştur. AİS açısından Lizbon zirvesi bir dönüm noktası olmuştur. Lizbon’da stratejik hedef “Daha çok sayıda ve daha iyi iş ve daha büyük bir toplumsal uzlaşmayla, sürdürülebilir büyümeyi gerçekleştirebilecek, bilgiye dayalı Dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisi durumuna gelmek.” olarak belirlenmiştir. Zirve’de alınan kararlar uyarınca 2010 yılına kadar Avrupa’da istihdam oranını % 70’in ve kadın istihdam oranını % 60’ın üzerine çıkarmak temel hedefler olarak ortaya koyulmuştur.¹⁴³

Temel hedef, 2010 yılında AB’nin sürdürülebilir bir ekonomik büyüme ortamında, dünyanın en rekabetçi bloğu haline gelmesidir. Sürdürülebilir ekonomik büyüme, tam istihdam ve sosyal uyum stratejinin temel üç hedefidir. Bu temel hedeflerin gerçekleşebilmesi için çözülmesi gereken öncelikli sorunlar belirtilmiştir. İstihdama yönelik sorunlar; hizmetler sektöründeki yetersiz birleşme, işgücünün niteliklerindeki açıklar, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yeterince faydalanılamaması, uzun süreli yapısal işsizlik ve nüfusun yaşlanmasıdır.

¹⁴² M. Kesici, A. Selamoğlu; 2005, s.34.

¹⁴³ M. R. Kesici; 2011, s.86.

Lizbon stratejisinde öne çıkarılan en önemli sorunlardan biri hizmet sektörünün diğer sanayi ve mal sektöründeki bütünleşmenin gerisinde kalmasıdır. Hizmetler sektörünün gençler ve yaşlılar için iş yaratma kapasitesinden faydalanılamamıştır. Öne çıkan diğer bir sorun ise gençlerin bilgi teknolojileri konusunda vasıflarının artırılması ve ileri teknolojiye dayalı sanayiye destek verilmesidir.¹⁴⁴

Mart 2001 Barcelona Zirvesinde Lizbon hedeflerine 2 ara hedef ve bir yeni hedef eklenmiştir. Bu hedeflere göre, 2005 yılına kadar AB genelinde istihdam oranı % 67'ye, kadın istihdam oranı ise % 57'ye yükseltilecektir. Ayrıca yaşlı çalışanların istihdam oranının ise 2010 yılına kadar % 50'ye yükseltilmesi hedeflenmiştir. Barcelona zirvesi sonrasında AİS 2002 yılında değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme neticesinde 2003 ve 2006 yılları için yeni bir çerçeve çizilmiş ve 3 tamamlayıcı unsur AİS'ye eklenmiştir. Bunlar; tam istihdam, işte kalite verimlilik, sosyal birleşme ve bütünleşmedir. Bu unsurları gerçekleştirebilmek için Konsey tarafından 2003 ve 2006 yılları için 10 tane yol gösterici özel hedef kabul edilmiştir.¹⁴⁵

Lizbon stratejisi çok fazla hedef barındırması sebebiyle uygulamaya geçirilememiştir. 2010 yılı için koyulan hedeflerin hala çok uzakta görünmesi sebebiyle de 2005 yılında gözden geçirilmiştir. Stratejinin uygulanabilir kılınması

¹⁴⁴ M. R. Kesici, A. Selamoğlu; 2005, s.37.

¹⁴⁵ TİSK (2012 a); **AB İstihdam Stratejisi ve Türkiye**,
<http://tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1754>, Erişim: 18.09.2012.

için “bütünleştirilmiş rehberler” ve “ulusal reform programları” araçları oluşturulmuştur.¹⁴⁶

Lizbon sonrası dönemde AİS son on yılda yaşanan tecrübeler ışığında gözden geçirilmiştir. Bu kapsamda mevcut politika çerçevesinin geliştirilerek korunduğu, yeni ortaya çıkan sorunları ve stratejik amaçları içeren, aynı zamanda ekonomik durgunluğun etkilerinin üstesinden gelinebilmesi için orta vadeli bir yaklaşım sergileyen bir istihdam stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır.¹⁴⁷

İstihdam artışındaki dikkat çekici düşüşler, işsizlik oranlarındaki ve genç işsizlikteki artışlar ve ekonomik durgunluğun orta vadeli etkileri AİS’nin gelecek dönemde mevcut haliyle devam edemeyeceğini göstermiştir. Bu nedenle ekonomiden izole edilmiş istihdama yönelik önlemlerden ziyade, ekonominin istihdam üzerindeki çok taraflı etkileri birlikte göz önünde bulundurularak çözümler üretilmeye başlanmıştır.¹⁴⁸

¹⁴⁶ L. Yılmaz; 2010, s.28.

¹⁴⁷ Anni Weiler; “**Formulation Of The European Employment Strategy For The Post-Lisbon Period In The Context Of Economic Crisis**”, European Employment Observatory (EEO), Thematic Paper, September 2009, Germany, s. 31.

¹⁴⁸ A.g.e., s. 32.

2.5. Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 Hedefleri

AB ülkelerinin yüksek oranda birbirlerine bağımlı oldukları dikkate alınarak, karşı karşıya olduğu sorunlara Birlik bazında bütüncül bir çözüm bulmak ve rekabet edebilirlik, üretkenliğin artırılması ve sürdürülebilir ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla 3 Mart 2010 tarihinde “Avrupa 2020 Stratejisi” Avrupa Komisyonu tarafından açıklanmıştır.¹⁴⁹

Lizbon Stratejisi’nin devamı niteliğinde hazırlanan Strateji çerçevesinde belirlenen temel öncelikler şunlardır:

- Akıllı Büyüme: Bilgi ve yeniliğe dayalı ekonominin geliştirilmesi.
- Sürdürülebilir Büyüme: Kaynakların etkin kullanıldığı, daha yeşil ve daha rekabetçi ekonominin desteklenmesi.
- Kapsayıcı Büyüme: Sosyal ve bölgesel uyumun sağlanması amacıyla yüksek istihdam seviyesinin yakalanması.¹⁵⁰

¹⁴⁹ EC (2012 b); **Communication From The Commission Of 3 March 2010 - Europe 2020 A Strategy For Smart, Sustainable And Inclusive Growth**, COM(2010) 2020 final – Not published in the Official Journal, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC2020:EN:NOT>, Erişim: 12.11.2012.

¹⁵⁰ EC (2012 c); **Europe 2020: A Strategy for European Union Growth**, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0028_en.htm, Erişim: 12.11.2012.

Avrupa Komisyonu, 21 Kasım 2010 tarihinde Avrupa 2020 stratejisi kapsamında üye devletlerin istihdam politika rehberleri üzerine bir tavsiye kararı kabul etmiştir.¹⁵¹ Bu kararda üye devletlerin aşağıda belirtilen öncelikleri ulusal politikalarına yansıtılmalarının gerekliliği belirtilmiştir. Söz konusu kararda belirtilen hedefler şunlardır:

- İşgücü piyasasına katılımın artırılması: Bu kapsamda 20-64 yaş arası kadın ve erkek istihdam oranlarının % 75'e çıkarılması hedeflenmektedir. Bunun için üye ülkeler gençleri, yaşlı işçileri, düşük nitelikli işçileri, yasal göçmenleri işgücüne katılmaya teşvik edecektir. Bunun yanında üye ülke politikaları güvenceli esneklik (flexicurity), işçi hareketliliği (worker mobility), ev-iş hayatı dengesi (work-life balance) ilkelerini de destekleyecektir. Ayrıca üye devletlerin kendi hesabına çalışma ve girişimciliği desteklemek zorunda oldukları da belirtilmiştir.¹⁵²
- Nitelikli işgücünün geliştirilmesi: İşgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikli işgücünün geliştirilmesinin, işçilerin verimlilikleri ve istihdam

¹⁵¹ EC; **Council Decision of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States -Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines**, [Official Journal L 308 of 24.11.2010].

¹⁵² Avrupa; **Guidelines For Employment Policies**, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0040_en.htm, Erişim: 12.11.2012.

edilebilirliklerinin artırılması ile sağlanabileceği belirtilmiştir. Bu hedef kapsamında üye devletler eğitim ve öğretimin kapasitesini artırmak zorundadır. Çalışanların sosyal eğilimlerinin düşük karbon ve kaynak etkin ekonomilere adaptasyonlarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Üye devletler ayrıca edinilen yetkinlikler tanıma sistemleri aracılığıyla, işgücü hareketliliğini teşvik etmelidir.¹⁵³

- Eğitim ve öğretimin geliştirilmesi: Okuldan erken ayrılanların oranının % 10'a indirilmesi, 30-34 yaş arasının en az % 40'ının üçüncül düzey eğitim veya denginden mezun olmasının sağlanması öngörülmüştür. Bu amaç eğitim metodolojisinin toplumsal eğilimlere uyumunu sağlayarak, istihdam edilebilirliği öncelik edinerek, eğitim ve öğretimin kalitesini artırmak anlamına gelmektedir. Bunun yanında üye devletler hayat boyu öğrenmeyi teşvik edeceklerdir.¹⁵⁴
- Sosyal dışlanma ile mücadele: Avrupa 2020 stratejisi sosyal içermeyi ve yoksullukla mücadeleyi desteklemektedir. Üye devletler işgücü piyasasından uzak olan insanlara özel önem gösterecek ve özellikle çalışan yoksulluğuyla mücadele edeceklerdir. Ulusal hükümetler düşük maliyetli, sürdürülebilir ve yüksek kaliteli hizmetlere erişimi garanti edeceklerdir. Bununla birlikte sosyal

¹⁵³ Europa; 2012.

¹⁵⁴ A.g.e.

koruma ve emeklilik sistemlerinin modernizasyonu ve uygulanabilirliği amaçlanacaktır.¹⁵⁵

Avrupa istihdam Stratejisi 2020 hedefleri daha somut ve ölçülebilir belirlenmiştir. Üye ülkeleri ve aday ülkeleri net hedeflere yönlendirmektedir. Ayrıca belirlenen politikalar istihdamın ve ekonomik sorunların temel nedenlerine yöneliktir.

2.6. Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu (ASF), Avrupa İstihdam Stratejisinin mali aracıdır. Daha fazla ve daha iyi iş imkânları yaratmayı amaçlamaktadır. Bunu sağlayabilmek için de AB'ye üye ülkeler ve bölgeler arasındaki refah ve yaşam standardı farklılıklarını gidermeye çalışmakta¹⁵⁶ ve bölgeler arasında ekonomik ve sosyal uyumu teşvik etmektedir. ASF Avrupa Birliği'nde istihdamın artırılmasına adanmıştır.¹⁵⁷

ASF'nin temelleri 1951 yılında Fransa, Batı Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından imzalanan Paris antlaşmasıyla atılmıştır. Bu antlaşmayla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuş ve işçilerin yeniden eğitimi ve yerleştirilmesi hükme bağlanmıştır. 1957 yılında ise Roma antlaşması ile birlikte

¹⁵⁵ Europa; 2012.

¹⁵⁶ B. C. Ataman (2010 b); s.96.

¹⁵⁷ R. Karluk; 2003, s.496.

Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Sosyal Fonu kurulmuştur.¹⁵⁸ ASF, ilk dönemlerde işçilerin serbest dolaşımı üzerinde yoğunlaşmıştır. İşçilerin coğrafi ve mesleki dolaşımını artırmayı hedeflemiştir. Bunun için işçilerin (özellikle işini kaybedenlerin) eğitilerek sektörün ihtiyaçları doğrultusunda yapılanmasını sağlamaya çalışmıştır. Ayrıca iş aramak için bölgelerini terk eden işçilerin yerleştirilmelerine imkân sağlamayı hedeflemiştir.¹⁵⁹

ASF'nin kurulduğu ilk yıllarda AB'nin tüm Birliği kapsayacak bir istihdam stratejisi oluşmamıştı. **1950'li ve 1960'lı yıllarda** AB yükselen bir ekonomiye sahipti ve işsizlik gündeminde değildi. Bu yıllarda İtalya, Avrupa Ekonomik Topluluğu işsizlerinin 2/3'ünü barındırmaktaydı. Ülkenin güneyinden endüstrileşmiş olan kuzeyine doğru bir göç yaşanmaktaydı. İtalya bu nedenle ASF'nin bu yıllarda en büyük kullanıcısı olmuştur. Ayrıca Almanya da iş kazalarının önlenmesi konusunda eğitim projeleriyle ASF'den faydalanan ikinci ülke konumundaydı.¹⁶⁰

1970'li yıllarda genç işsizlerin oranındaki yükseliş ve kadınların işgücü içerisindeki öneminin artması nedeniyle ASF önceliğini genç işsizlere ve kadınlara vermiştir. Kadın işgücü tanımını, işini kaybeden, ilk defa işgücüne dâhil olan ve belli bir aradan sonra yeniden işgücüne dönenler olarak belirlemiştir. Bunların dışında

¹⁵⁸ B. C. Ataman (2010 a); s.21.

¹⁵⁹ European Commission (2012 e); ESF, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en>, Erişim: 22.05.2012.

¹⁶⁰ European Commission (2012 e).

engelliler ve yaşlılar (50 yaş ve üzeri) ASF'nin özel olarak bu yıllarda desteklediği gruplar arasında yer almıştır.¹⁶¹

1980'ler ise geleneksel endüstrilerin (çelik, imalat, gemi yapımı v.s.) azaldığı ve hizmet sektörünün yükseldiği yıllar olmuştur. Bu yükseliş beraberinde yeni teknolojilere uyum ve mesleki eğitimin önemini artırmıştır. Buna paralel olarak da ASF mesleki eğitimlere ve yeni teknolojilerin uygulanmasına yönelik eğitimlere öncelik vermeye başlamıştır. Bu kapsamda da özellikle mesleki eğitim yetersizliği bulunan genç işsizler ve kadınlar hedef grup olarak belirlenmiştir. 1983 yılında ASF'nin, ihtiyacı olan ve kişi başı geliri AB ortalamasının altında olan bölgelerde kullanılmasına karar verilmiştir. Bu karar üzerine ASF'den en fazla yararlanan ülkeler İspanya, Portekiz ve Yunanistan olmuştur.¹⁶² 1988 yılında yapılan bir reform ile ASF üye ülkeler tarafından hazırlanan ve Komisyon tarafından onaylanan projelerin finansmanında kullanılmaya başlanmıştır. Bunun devamında Komisyon projeleri milli ihtiyaçlar ve hedefler perspektifinden çıkararak üye ülkeler ve Komisyon ortaklığında çok yıllık çabaları birleştiren bir forma dönüştürmüştür. Böylece üye ülkelerin işgücü piyasası stratejileri birleştirilerek AB için ortak bir istihdam stratejisi oluşturmanın temelleri atılmıştır.¹⁶³

¹⁶¹ R. Karluk; 2003, s. 497.

¹⁶² R. Karluk; 2003, s.498.

¹⁶³ European Commission (2012 e).

1990'lı yıllarda ise ASF'nin önceliklerini küreselleşme ve bilgi toplumu başlıkları oluşturmuştur. 1994 yılında artan işsizliğe cevap olarak bir istihdam stratejisi oluşturma kararı alınmıştır. 1997 yılındaki Amsterdam antlaşması istihdam rehberi ve ortak stratejinin çerçevesini oluşturmuştur. ASF önceliğini işsizlik yerine istihdam olarak değiştirmiştir.¹⁶⁴ Özellikle çalışanların mevcut işlerini koruyabilmeleri ve işlerini geliştirebilmeleri için eğitim, iş yaratma, istihdam rehberliği, danışmanlık gibi faaliyetler öne çıkarılmıştır.¹⁶⁵

2000 yılında ASF, Lizbon stratejisini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Lizbon Stratejisi ile 2010 yılında Avrupa Birliği için daha gelişmiş bilgi temelli bir ekonomi hedefleniyordu. Bu kapsamda 2010 yılına kadar AB'nin genel istihdam oranının % 70, kadın istihdam oranının % 60 ve yaşlı istihdam oranının ise % 50 olması hedeflenmiştir.¹⁶⁶ ASF, Lizbon stratejisini desteklemek amacıyla 2000-2006 döneminde aşağıdaki öncelikleri belirlemiştir:

- İşgücü piyasasına girmede eşit fırsat sağlanması,
- Eğitim ve öğretimin hayat boyu öğrenmenin bir parçası olarak geliştirilmesi, istihdam edilebilirliğin artırılması, iş hareketliliğinin teşviki,
- Yetenekli, eğitilmiş ve uyum sağlayabilir bir işgücü ve yeni iş organizasyonları biçimlerinin geliştirilmesi,
- Girişimcilik ve iş yaratmanın kolaylaştırılması.

¹⁶⁴ A. Tekin; 2008, s.178.

¹⁶⁵ R. Karluk; 2003, s.386.

¹⁶⁶ A. Weiler; 2009, s.38-40.

2007-2013 döneminde öncelik işçilerin, işletmelerin ve girişimcilerin ekonomik değişikliklere uyumlarını artırmak olarak belirlenmiştir. Bu önceliği sağlamak için ise ASF, işgücü piyasası kurumlarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesini, aktif işgücü piyasası önlemlerinin uygulanmasını ve işletmeler içerisinde hayat boyu öğrenmenin geliştirilmesini desteklemektedir. Bunun yanında engelli işçilerin işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırarak sosyal dışlanmayı ve ayrımcılığı önlemeye çalışmaktadır.¹⁶⁷

2.7. Türkiye'nin AB İstihdam Stratejisine Uyum ve İstihdam Politikaları

Türkiye'nin AB politikalarına uyumunun sağlanması konusunda 3 araç kullanılmaktadır. Bunlar katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporlarıdır. Bu çalışmalara ön hazırlık olması amacıyla ilk olarak istihdam durum raporu hazırlanmıştır. Bu raporda Türkiye'de istihdamın mevcut durumu ayrıntılarıyla ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Raporda belirtilen ana sorunlar temelinde Komisyonla birlikte katılım ortaklığı belgesi hazırlanarak gelecek dönemlerde istihdam alanında ülkenin öncelikleri ve bu konuda yapılacak destekler belirlenmiştir. Katılım ortaklığı belgesi, aday ülke ve Komisyon tarafından imzalanmaktadır. Dolayısıyla aday ülkenin işgücü piyasalarının AB'ye uyumu konusunda resmi bir taahhüt niteliği taşımaktadır. Katılım ortaklığı belgesinde genel olarak belirlenen öncelikler kapsamında aday ülke tarafından hangi faaliyetlerin

¹⁶⁷European Communities; **European Social Fund, 50 Years Investing in People**, Luxembuorg, Office for Official Publication of European Communities, 2007.

yerine getirileceği, finansman ve diğer kaynak ihtiyaçları ulusal programda ayrıntılandırılmaktadır. Üçüncü aşamada ise bu taahhütlerin yıllık olarak izlendiği ve aday ülke tarafından hazırlanarak Komisyona sunulan ilerleme raporları yer almaktadır.¹⁶⁸ Türkiye'nin istihdam politikalarının AB'ye uyum sürecini bu üç ana başlık ekseninde ayrıntılı olarak ele alacağız. Ancak, ilk olarak Türkiye İstihdam Durum Raporunda ele alınan öncelikli sorunların neler olduğundan bahsedeceğiz.

2.7.1. Türkiye İstihdam Durum Raporu

Türkiye İstihdam Durum Raporu, 2003 yılında Türkiye İş Kurumu koordinatörlüğünde akademisyenlerden oluşan bir ekip tarafından hazırlanarak AB Komisyonuna sunulmuştur. İstihdam Durum Raporu, Türkiye işgücü piyasasının ayrıntılı bir analizini yapmaktadır. Bu analiz sonuçlarına göre Türkiye'nin istihdam alanındaki önemli sorunları olarak şunlar sıralanmıştır:

1. Yaşanan 2001 ekonomik krizinin de etkileriyle işsizlik önemli derecede artmıştır. 2001 yılında kentsel işsizlik kadınlarda % 16.8, erkeklerde % 10.3, genel kentsel işsizlik ise % 11.5 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar 2002 yılında daha da kötüleşmiştir. İşsizlik en fazla 34-55 yaş arasını olumsuz etkilemiştir. İstihdamdaki artış çalışma çağındaki (20-54 yaş arası) nüfus artışının gerisinde kalmakta, istihdam çalışma çağındaki nüfus artışını emememektedir.
2. Ücret farklılıkları 80'li yılların sonu ile 90'lı yılların başında önemli ölçüde artmıştır.

¹⁶⁸ TİSK (2012 a).

3. Demografik olarak 20-54 yaş arası nüfus artmaya devam ederken, çocuk nüfusu azalmaktadır. Yaşlı nüfusun genel nüfus içindeki payı düşük kalmaya devam etmektedir. Bu da bağımlı nüfus açısından elverişli bir durumdur.
4. Kadınların işgücüne katılım oranı yıllar içinde artış göstermektedir. Ancak hala istenilen düzeye ulaşmamıştır. Kadınların eğitim alması, işgücüne katılım oranını önemli oranda artırmaktadır. Kadınların işgücüne katılımını olumsuz etkileyen etmenler, kadınların yoğun olarak çalıştığı imalat sanayi ve tekstil sektörünün ihracat anlaşmalarına bağlı olarak dalgalanmalar göstermesi ve işgücü piyasası düzenlemelerinin kadınların ihtiyaçlarını karşılamamasıdır.
5. Çocuk işçiliği 1999 yılında 6-17 yaşlar arasında toplam işgücünün % 7'sini oluşturmaktadır.
6. 1970'lerde ve daha sonrasında mesleki eğitime ağırlık verilmesi hedeflenmişse de bu hedefe ulaşılamamıştır. 2001 yılında orta öğretime devam eden çocukların yalnızca üçte biri mesleki ve teknik eğitime yönelmektedir.¹⁶⁹

Bu raporda yer alan hususlar göz önüne alındığında Türkiye'nin en öncelikli sorununun işsizlik olduğu görülecektir. Aslında yukarıdaki bölümlerde açıkladığımız gibi Avrupa istihdam stratejisinin de son dönemde yaşanan krizler üzerine öncelik verdiği konulardan biri işsizlik olmuştur. Bunun yanında kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, mesleki eğitime ağırlık verilmemesi ve işgücünün nitelik

¹⁶⁹ İnsan Tunalı; **İstihdam Durum Raporu: Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması**, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 2004, s.103-111.

sorunları Avrupa İstihdam Stratejisi ile ortak olan sorunlar olarak göze çarpmaktadır. Çocuk işçiliği de Türkiye’de gözardı edilemeyecek bir sorundur.

2.7.2. Katılım Ortaklığı Belgeleri

Türkiye’nin 1999 yılında aday ülke olarak kabul edilmesi üzerine, AB’ye katılım için hazırlık çalışmalarında önceliklerin belirlendiği, yapılacak mali yardımları ve koşullarını belirleyen bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlanmıştır. KOB, AB üyeliği hazırlık çalışmalarında uygulanan bir dizi politika aracının temelini oluşturmaktadır.¹⁷⁰ Türkiye’ye yapılan mali yardımlar AB tarafından belirlenen ana unsurların ve Kopenhag Kriterlerinin karşılanmasına bağlıdır. Bu temel unsurlardan birinin karşılanmadığı durumda AB mali yardımları kesilecektir. Söz konusu temel ilkeler şunlardır:

- Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve onların korunmasını güvence altına alan kurumların istikrarı,
- İşler bir pazar ekonomisinin varlığı ve ayrıca Birlik içindeki rekabet baskısı ve pazar güçleri ile baş edebilme yeteneği,

¹⁷⁰ Füsün Özerdem; “Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye’nin Uyumu”,

Yardım ve Dayanışma Dergisi, 2010, s.17-28.

http://www.sydgm.gov.tr/site_kutuphane/upload/kutuphane/1281344319r2267.Yrd.

[Doc. Dr. Fusun OZERDEM.pdf](#), Erişim: 18.09.2012.

- Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlılık dâhil üyelik yükümlülüklerini üstlenme yeteneği.¹⁷¹

KOB'lar, ulusal programlar ve ilerleme raporlarında istihdama ilişkin hükümler, üyelik yükümlülükleri altında yer almaktadır. Bu yükümlülükler, müktesebat olarak bilinen ve Birliğin amaçlarının uygulanabilmesi için kullanılan hukuki ve kurumsal çerçeveyi ifade etmektedir.¹⁷² Türkiye için AB Komisyonu tarafından 2001 yılı KOB'u, 2000 yılı ilerleme raporu esas alınarak hazırlanmıştır. KOB, Türkiye'nin üyelik hazırlıklarında önceliklerini belirlemektedir.¹⁷³ Bu öncelikler kısa vadeli ve orta vadeli olarak belirlenmiştir. Kısa vadeli öncelikler bir yıl içinde gerçekleştirilmesi gereken, orta vadeli olanlar ise gerçekleşmesi bir yılı aşacak olan ancak bir yıl içinde başlangıç adımları atılması beklenen önceliklerdir.¹⁷⁴

¹⁷¹ ABGS (2012 a); **Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan Temel İlkeler, Öncelikler Ara Hedefler Ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı.2001/235/AT**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Bel_g_2001.pdf, Erişim: 26.09.2012.

¹⁷² EC (2012 k); **Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2001 İlerleme Raporu**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, Erişim: 20.10.2012.

¹⁷³ ABGS (2012 a).

¹⁷⁴ F. Özerdem; 2010, s.20.

Katılım ortaklığı belgeleri ihtiyaç duyuldukça güncellenmektedir. Aday ülkeler tarafından gerçekleştirilen öncelikler belgelerden çıkarılmakta, geri kalan önlemler ise yeni bir takvime bağlanmaktadır. Şimdiye kadar Komisyon tarafından 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında 4 defa güncelleme yapılmıştır.¹⁷⁵ İstihdama ilişkin düzenlemeler “Sosyal Politika ve İstihdam” başlığı altında ele alınmıştır. Bu başlık altında sayılan **kısa vadeli öncelikler** özet olarak şunlardır¹⁷⁶:

1. Kayıtdışı ekonomi sorununa çözüm bulunmasına yönelik önlemler alınması.

2003, 2006 ve 2008 yılı KOB’larında yer almıştır. Belgelerde bir cümle ile ifade edilmiş, bu kapsamda alınabilecek önlemlere açıklama getirilmemiştir.

2. Özellikle genç nüfus için olmak üzere mesleki eğitim çabalarının geliştirilmesi. İş gücü piyasası dengesizliklerinin ele alınması. Bu iki husus 2006 yılı KOB’unda ekonomik kriterler altında yer almıştır. 2008 yılı KOB’unda bu öncelik kapsamında işgücüne katılım ve istihdam oranlarının yükseltilmesi için işgücü piyasasında teşvik edici yapıların ve esnekliğin artırılması; eğitimin

¹⁷⁵ ABGS (2012 b); TR-AB İlişkileri, Temel Belgeler, Katılım Ortaklığı Belgeleri, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1>, Erişim:02.10.2012.

¹⁷⁶ Kısa ve orta vadeli öncelikler Avrupa Birliği Bakanlığı Resmi Sitesinde Yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri incelenerek ve karşılaştırılarak yazılmıştır. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1>, Erişim:02.10.2012.

ve mesleki eğitim çabalarının iyileştirilmesi ve böylece tarımdan, hizmet sektörüne geçilmesinin teşvik edilmesi önerilmiştir.

3. İş ortamının iyileştirilmesi: Kısa vadeli öncelikler arasına 2008 yılı KOB’u ile eklenmiştir. Bu amaçla, ticari yargının işleyişinin iyileştirilmesi, piyasa düzenleme otoritelerinin bağımsızlıklarının korunması ve pazardan çıkış engellerinin ele alınmasına yönelik olarak iflas prosedürlerinin iyileştirilmesi önerilmiştir.

4. Müktesebata uyum için bir strateji ve ayrıntılı bir programın benimsenmesi: Bu öncelik altında 2003 yılında, uyum sağlanması beklenen alanlar sayılmıştır. Bunlar; iş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, ayrımcılıkla mücadele ve halk sağlığıdır. 2006 ve 2008 yılı KOB’larında bu öncelik yer almamıştır.

5. Çocuk işçiliği: 2001 yılı KOB’unda bu öncelik “Çocuk işçiler sorununun çözülmesi yönündeki çabaların daha da güçlendirilmesi” olarak yer almıştır. 2003 ve 2006 yılları KOB’larında bu çabaların sürdürülmesi öncelik olarak yer almıştır. 2008 yılı KOB’unda ise çocuk işçiliğine yönelik bir öncelik yer almamıştır.

6. Sosyal Diyalog: Sosyal diyalogun sağlanması her dört katılım ortaklığı belgesinde de yer almıştır. Bu dört belgede sendikal haklara saygının temini ve sendikal faaliyetlerin önündeki sınırlayıcı koşulların kaldırılması sosyal

diyalogun amacı olarak belirtilmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda iki taraflı ve üç taraflı etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması öncelik olarak belirlenmiştir.

7. Müktesebatın geliştirilmesi ve uygulanması için sosyal ortakların kapasite

oluşturma çabalarının desteklenmesi: Bu öncelik 2003 ve 2006 KOB'larında daha ayrıntılı ifade edilmiştir. Sosyal tarafların özellikle istihdam politikası ve sosyal politikanın geliştirilmesinde ve uygulanmasında gelecekte oynayacakları rol göz önünde tutularak, sosyal diyalog yoluyla kapasitelerinin geliştirilmesi öncelik olarak belirlenmiştir. Bu öncelik 2008 KOB'unda yer almamıştır.

8. AB mevzuatının iç hukuka aktarılmasında yer alan tüm kurumların

kapasitesinin gözden geçirilmesi. 2003 yılı KOB'unda ilk defa öncelik olarak yer almıştır. 2006 KOB'unda kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi olarak yer almış, 2008 yılında ise öncelikler arasından çıkarılmıştır.

9. Yatırım finansmanı planı: Mevcut kamu ve özel kaynaklara ve AB

müktesebatına uyumlaştırmanın maliyetine ilişkin gerçekçi bir değerlendirme temelinde yatırım finansmanı için bir yıllık plan geliştirilmesi 2003 ve 2006 yılları KOB'larında öncelik olarak yer almış, 2008 yılında öncelikler arasından çıkarılmıştır.

10. Kayıt dışı istihdam: Bu öncelik kapsamında; Türkiye'deki kayıt dışı çalışmayla

ilgili bir analizin yapılması ve mevzuatın tüm iş gücüne uygulanmasını

sağlayacak ve bu probleme çözüm içerecek genel bir eylem planının hazırlanması öncelik olarak belirlenmiştir. Bu husus, 2008 yılında öncelikler arasına girmiştir.

11. Ortak Sosyal içerme belgesi ve ortak değerlendirme belgesi: Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ile ilgili çalışmaların bitirilmesi ve her iki izleme sürecinin aktif olarak uygulanması da 2008 yılı KOB’unda önceliklere eklenmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan **orta vadeli öncelikler** ise şunlardan oluşmaktadır:¹⁷⁷

1. Ücret ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilir olmasını sağlama.

2001 ve 2003 yılı KOB’larında ekonomik kriterler altında yer almıştır.

2. Ayrımcılık uygulamalarının kaldırılması ve AB mevzuatının üstlenilmesi: Bu öncelik kapsamında kadınlara karşı ayrımcılık ve cinsiyet, ırk ve etnik köken din ve inanç, sakatlık, yaş ve cinsi eğilim nedenlerine dayalı tüm ayrımcılık uygulamalarının ortadan kaldırılması istenmiştir. 2003

¹⁷⁷ Kısa ve orta vadeli öncelikler Avrupa Birliği Bakanlığı Resmi Sitesinde Yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri incelenerek ve karşılaştırılarak yazılmıştır. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1> Erişim:03.10.2012.

yılında bu önceliğe ayrımcılıkla, iş sağlığı ve güvenliği ve kamu sağlığı ile ilgili AB mevzuatının iç hukuka aktarılması eklenmiştir. 2006 ve 2008 yılları KOB'larında İş Teftiş Kurulu da dâhil ilgili idari ve icrai yapıların geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

3. Mevzuatın uygulanması: Sosyal politika ve istihdam alanındaki mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması ve güçlendirilmesi önerilmiştir. 2008 yılı KOB'unda öncelikler arasında yer almamıştır.

4. Ulusal istihdam stratejisi: 2001, 2003 ve 2006 yılları KOB'larında, AİS'ye hazırlık için bir Ortak İstihdam Politikası Değerlendirmesinin hazırlanması ve uygulanmasını da içerecek şekilde ulusal istihdam politikasının hazırlanması ve işgücü piyasasını, sosyal gelişmeleri izlemeye yönelik bir kapasite geliştirilmesi öncelik olarak yer almıştır. 2008 yılında ise Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlanması öncelikler arasından çıkarılmış, sadece işgücü piyasasının ve sosyal gelişmelerin izlenmesi konusundaki kapasitenin artırılması öncelik olarak alınmıştır. Bunun yanında yapısal sorunların da ele alınması önceliklere eklenmiştir.

5. Sosyal korumanın daha da geliştirilmesi: Sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunun mali bakımdan sürdürülebilirliğinin göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi ve sosyal güvenlik yapısının güçlendirilerek sosyal korumanın daha da geliştirilmesi öncelik olarak yer

almıştır. Bu öncelik ilk üç KOB’da yer almış, 2008 yılında öncelikler arasından çıkarılmıştır.

6. **Sosyal içermeye stratejisi:** AB uygulamaları doğrultusunda, sosyal içermeye ilişkin bir ulusal strateji hazırlanması, bu stratejinin konuyla ilgili veri toplamayı da içermesi öngörülmüştür. Bu öncelik 2003 ve 2006 yılları KOB’larında yer almış, 2008 yılında kısa vadeli öncelikler arasında sayılmıştır.

2.7.3. Ulusal Programlar

Komisyon tarafından hazırlanan her KOB’a karşılık olarak aday ülkelerin bir Ulusal Program (UP) hazırlamaları beklenir. 15-20 sayfalık kısa bir doküman olan KOB’un içerisinde genel ifadeler yer alır. KOB’da yer alan tedbirlerin, Türkiye’de hangi kurumlar tarafından, hangi vadelere, nasıl bir kurumsal yapılanma çerçevesinde ve hangi mali kaynaklar kullanılarak yapılacağı UP’de detaylı olarak verilir. UP’nin, Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan tedbir ve süreler ile uyumlu olması esastır. Ancak, UP hazırlıklarında sadece KOB’daki öncelikler değil, bazı konularda aday ülkenin öncelikleri de dikkate alınır.¹⁷⁸

¹⁷⁸ ABGS (2012 c); TR-AB İlişkileri, Temel Belgeler, Ulusal Programlar,

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46225&l=1>, Erişim: 04.10.2012.

UP'ler gözden geçirilerek gerçekleşmeler ışığında yeniden düzenlenmektedir.¹⁷⁹ Burada yıllar itibariyle UP'lerde ele alınan öncelikler özetlenmiştir. Devamında KOB'larda ve UP'lerde öngörülen önceliklerden hangilerinin gerçekteştiği ilerleme raporlarında yer alan ve diğer kaynaklardan elde edilen bilgiler ışığında açıklanarak istihdam alanında Türkiye'nin AB'ye uyum konusunda geldiği noktayı ortaya koyabilmek için zemin hazırlanmıştır.

2.7.3.1. 2001 Yılı Ulusal Programı

UP'lerde belirlenen önceliklere yönelik yapılması gereken faaliyetler ve sorumluları açık ve ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Her öncelik için yapılması gerekenler, sorumlu idareler ve faaliyetlerin finansman tutarları ve gerçekteşmesi beklenen nihai tarihler ulusal programlarda yer almıştır. Ulusal programların ayrıntılı ve uzun belgeler olması nedeniyle burada öncelikler ana başlıklar altında sınıflandırılarak, gerçekteştirilmesi öngörülen somut faaliyetlere yer verilmiştir. Bu kapsamda 2001 yılı UP'de gerçekteştirilmesi öngörülen faaliyetler şunlardır:

1. Sosyal Diyalog: Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas Ve Yöntemleri Hakkında Kanun Tasarısının yasalaşması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde, sosyal tarafların da katılımıyla, işgücü piyasası verileri ve çalışma hayatına ilişkin istatistikleri değerlendirecek daimi bir Kurulun ve İş Sağlığı ve Güvenliği Meclisinin oluşturulması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

¹⁷⁹ F. Özerdem; 2010, s.20.

İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu kurulması UP’de gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerdir.¹⁸⁰

2. Kadın-erkek eşitliği: Ücretli doğum izinlerinin farklı statülerde çalışanlar arasında eşitlenmesi ve ebeveyn iznine dönüştürülmesi, cinsiyete dayalı ayrımcılık uygulamalarında kanıt yükümlülüğünün işverene ait olmasına ilişkin yasal düzenlemenin yapılması, Türk Medeni Kanunu’nda "aile reisi" kavramının kaldırılması, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Kanunu’nda kadınların sigortalı olmaları için öngörülen “aile reisi” olma şartının kaldırılması, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun Tasarısının yasalaşması bu alanda planlanan faaliyetlerdir.

3. İşgücü piyasası: İstihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılması kapsamında Türkiye İş Kurumu kurularak, üçlü bir temsil yapısının olduğu yönetim sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca özel istihdam büroları, işsizlik sigortası ve meslek standartları, sınav ve geliştirme sistemi uygulamaya geçirilmiştir. Bu kapsamda faaliyetlerin yürütümünden sorumlu olan İŞ-KUR yasasının çıkarılması, Meslek Standartları Kurumunun oluşturulması öngörülmüştür.¹⁸¹ Ayrıca ASF’nin

¹⁸⁰Resmi Gazete; **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye 2001 Ulusal Programı**, 24 Mart 2001 tarihli ve 24352 (Mükerrer) sayı.

¹⁸¹ AB Bakanlığı (2012 b); **2001 Yılı Ulusal Programı**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, Erişim: 04.10.2012.

kullanımına hazırlık için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda bir birim kurulması öngörülmüştür.¹⁸²

4. Dublin Vakfı: Kısa vadede "gözlemci" statüsünde katılım sağlanması ve Vakfın çalışma ortamına yönelik hazırlıkların yapılması planlanmıştır.

5. AB mevzuatının Türk mevzuatına yansıtılması: Bu kapsamda gerçekleştirilmesi öngörülen yasal düzenlemeler şunlardır: 1475 sayılı İş Kanunu'nun iş sağlığı ve güvenliği bölümünde düzenlemeler yapılması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen çerçeve tüzük ve yönetmelik çalışmalarının tamamlanması, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun çıkarılması, Garanti Fonunun oluşturulmasına yönelik olarak Topluluk üyesi ülkelerdeki mevcut Garanti Fonları hakkında araştırma-inceleme yapılması, İş Güvencesi Yasa Tasarısı Taslağının yasalaşması, 15-18 yaş grubundaki çocukların çalışabilecekleri hafif işlerin ve bu işlerin bulunduğu sektörlerin belirlenmesine yönelik hazırlık çalışmalarının tamamlanması, 2000'de başlatılan ILO/IPEC projesinin sürdürülmesi, yeni projelerin tasarlanması, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılması.¹⁸³

¹⁸² Resmi Gazete; 24.03.2001/ 24352 (Mükerrer) sayı.

¹⁸³ AB Bakanlığı (2012 b).

6. Sosyal Güvenlik: Sosyal güvenlik kuruluşlarının daha etkin ve şeffaf yapıya kavuşturulmaları, Sosyal Sigortalar Kurumu, Emekli Sandığı, BAĞ-KUR arasında koordinasyonun sağlanması, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin artırılması amacıyla etkin bir fon yönetimi kurulması bu kapsamda taahhüt edilen faaliyetlerdir.¹⁸⁴

2.7.3.2. 2003 Yılı Ulusal Programı¹⁸⁵

2003 yılı ulusal programında yer alan öncelikler özet olarak şunlardır:

1. İşgücü piyasası: Ulusal Programın ekonomik kriterler bölümünde işgücü piyasasında gerçekleştirilmesi öngörülen yapısal değişiklikler belirtilmiştir. Bu bölümde Türkiye’de işgücü piyasasında çalışma çağındaki nüfusun hızla artarken istihdam yaratma kapasitesinin yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Bu sorunun çözümünün ise istikrarlı bir ekonomi ve üretken yatırımların artırılması olduğu vurgulanmıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilmesi öngörülenler şunlardır:

- KOBİ’lerin istihdam yaratma kapasitesinden yararlanılarak, KOBİ’lere yönelik eğitim, proje, finansman, organizasyon ve teknoloji alanındaki desteklerin artırılması hedeflenmektedir.

¹⁸⁴ Resmi Gazete; 24.03.2001/ 24352 (Mükerrer) sayı.

¹⁸⁵ AB Bakanlığı (2012 c); **2003 Yılı Ulusal Programı**,

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, Erişim: 07.10.2012, bu başlık altında yer alan bilgiler 2003 Yılı Ulusal Programından özetlenerek düzenlenmiştir.

- Tarım sektöründen ayrılanların diğer sektörlere katılımını kolaylaştıracak önlemler uygulanacaktır.
- İş gücü piyasası ve çalışma hayatı veri tabanının güçlendirilmesi amacıyla, veri üreticisi kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarına destek verilecektir.
- Özellikle gençlere, kadınlara ve özürlülere yönelik işsizliği önleyici tedbirler alınacaktır.
- Meslek standartları, sınav ve belgelendirme sisteminin kurulması yönündeki yasal düzenleme çalışmaları tamamlanacaktır. Bu öncelik 2001 yılı UP'da da yer almaktaydı.

2. AB Mevzuatının Türk İş Hukukuna Yansıtılması: Bireysel ve toplu iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog ve kadın erkek eşitliği konularında AB mevzuatının Türk mevzuatına yansıtılması öngörülmektedir. Bu kapsamda toplam 54 konsey direktifinin kanun, yönetmelik yönerge çalışmalarıyla iç hukuka yansıtılması hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için mevzuat uyumlaştırma komisyonları oluşturulması, bu komisyonların eğitilmesi ve teknik donanım alınması, iş sağlığı ve güvenliği alanında bunlara ek olarak mobil laboratuvarlar ve bölgelerinin yaygınlaştırılması belirlenmiştir.

3. Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi: Bu öncelik altında sosyal güvenlik sisteminin ve sosyal yardımların geliştirilmesi ana unsurlar olarak yer almıştır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması, genel sağlık sigortası sisteminin kurulması, sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart

birliği sağlanması, bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı ve bütünleştirilmiş bir sosyal hizmet ve yardım ağı oluşturulması gibi konuların da düzenlenmesi benimsenmiştir. Önceliklerin gerçekleştirilmesi için belirlenen faaliyetler personel alımı, personelin eğitimi, otomasyon alt yapısının kurulmasıdır.

4. Avrupa İstihdam Stratejisi ile Uyumlu Bir Ulusal İstihdam Planının Oluşturulması: Bu ncelik ekseninde yapılması ngrlenler İş-KUR'un kapasitesinin artırılması, personelinin eğitilmesi, Aktif İstihdam Tedbirleri Projesinin yürütülmesi ve Ortak Değerlendirme Belgesinin hazırlanması olarak belirlenmiştir.

5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın AB'ye Uyum Sürecinde İdari Kapasitesinin Geliştirilmesi ve Avrupa Sosyal Fonu ile Dublin Vakfı alışmalarına Katılım: 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinin Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında kısa vadeli tedbirler arasında sosyal tarafların kapasite yaratma çabalarının desteklenmesine yer verilmiş, orta vadeli tedbir olarak ilgili idari yapıların güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, AB'nin Sosyal Politikalar ve İstihdam başlığı altında yer alan AB mevzuatına uyum sağlama çalışmalarını sürdüren ve Avrupa Sosyal Fonu ve Dublin Vakfı ile Sosyal Diyalog ve İş Sağlığı ve Güvenliği alanlarındaki çalışmalardan da sorumlu olan idaredir.

2.7.3.3. 2008 Yılı Ulusal Programı¹⁸⁶

2008 yılı ulusal programında da ekonomik kriterler altında kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik, işgücü piyasası önceliklerine yer verilmişken, sosyal politika ve istihdam başlığı altında sendikalar, ulusal istihdam politikası, sosyal diyalog gibi konulardaki öncelikler yer almıştır. Bu öncelikler özetle şunlardır:

1. Kayıt dışı istihdam: Kayıt dışı istihdamla ilgili şikâyetlerin ve ihbarların alınması amacıyla “Alo 170 Kayıt Dışı İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bilgi Hattı” hizmete girmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, 5754 sayılı Kanunla değiştirilen 5510 sayılı Kanun hükümlerine göre; kamu kurumları ve bankalar, işlemleri esnasında SGK’nın sağlamış olduğu alt yapıyı kullanarak kişilerin sigortalılık durumlarının kontrol edilerek SGK’ya bildirilmesi ve kayıt dışı istihdamın tespitine yardımcı olunması hedeflenmiştir.

2. İşgücü piyasası: 2008 yılı ulusal programında istihdam politikasının temel hedefleri olarak istihdam imkânlarının geliştirilmesi, eğitim ve iş piyasası arasındaki bağın güçlendirilmesi, işgücü piyasasının etkinliğinin artırılması, dezavantajlı grupların işgücü piyasasına katılımlarına yönelik eşit fırsatlar sunulması, işgücü piyasası ihtiyaçları esas alınmak suretiyle aktif işgücü programlarının geliştirilmesi,

¹⁸⁶ AB Bakanlığı (2012 d); **2008 Yılı Ulusal Programı**,

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, Erişim: 09.10.2012, bu başlık

altında yer alan bilgiler 2008 Yılı Ulusal Programından özetlenerek düzenlenmiştir.

kayıt dışı istihdamın azaltılması ve düzgün işlerin çoğaltılması sayılmıştır. Bu kapsamda şunların gerçekleştirilmesi öngörülmüştür:

- Genç işsizlere ve kadınlara iş kurma konusunda mesleki eğitim, iş geliştirme eğitimleri, bilgi, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri verilecektir.
- İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu bilgi, beceri ve yeterlilikler Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından geliştirilip güncellenecek, meslek standartları belirlenecektir. Bu amaçla Mesleki Yeterlilik Kurumu ve sosyal tarafların kapasitesi geliştirilecektir.
- İşgücü piyasası bilgi sistemi oluşturulacaktır.
- Aktif işgücü programları etkin olarak uygulanacak, yaygınlaştırılacak ve bu kapsamda verilen hizmetler çeşitlendirilecektir. Bu çerçevede, özellikle tarım sektöründen açığa çıkan vasıfsız işgücünün, gençlerin, kadınların ve özürllülerin istihdam edilebilirliklerini artıracak, nitelik ve beceri düzeylerini yükseltecek programlara öncelik verilecektir.

3. Sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümleri kaldırarak ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması: Bu öncelik 2001 ve 2003 yılları ulusal programlarında da tekrarlanmıştır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun sendikal özgürlükleri artıracak biçimde yeniden düzenlenmesi, kamu görevlilerine tanınan sendikal özgürlükleri arttıracak biçimde Kanunun yeniden düzenlenmesi ve ilgili alt düzenlemelerin yapılması bu kapsamda gerçekleştirilecek eylemler olarak belirtilmiştir.

4.Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP) ile ilgili çalışmaların bitirilmesi ve her iki izleme sürecinin aktif olarak uygulanması: Bu öncelik altında, Ortak Sosyal İçerme Belgesi (JIM) ve İstihdam Politikası Öncelikleri Ortak Değerlendirme Belgesinin (JAP) hazırlıklarının, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından 2009 yılında tamamlanması öngörülmüştür. Ancak 2012 yılı sonu itibariyle hala bu belgelerin hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

5. AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına devam edilmesi ve iş teftiş de dâhil olmak üzere, ilgili idari ve uygulayıcı yapıların sosyal ortaklarla işbirliği içinde güçlendirilmesi: 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu kabul edilmiş olmasına ve bu Kanun AB mevzuatını dikkate alarak hazırlanmış olmasına rağmen halen iş mevzuatında düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca 4857 sayılı İş Kanunu kabul edildikten sonra AB mevzuatında yapılan değişikliklerin yeni düzenlemeler gerektirdiği belirtilmiştir. Bu nedenlerle öncelikli olarak hava taşıma işlerinde çalışanların çalışma koşulları, on sekiz yaşını doldurmamış çocukların, sinema, tiyatro, müzik, bale, dans gibi güzel sanatlar kapsamındaki işlerle sirk, radyo, televizyon, film çekimi, reklamcılık ve modellik gibi sanatsal faaliyetlerde çalıştırılması, işyerlerinde çalışanların maruz kaldığı yapay radyasyondan korunmak için asgari sağlık ve güvenlik şartlarının belirlenmesi gibi birçok konuda AB direktiflerinin benimsenmesi için yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür.

6. İşgücü piyasasını ve sosyal gelişmeleri izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması: Meslek danışma merkezlerinin 81 İlde yaygınlaştırılması, var olanların

kapasitelerinin güçlendirilmesi, AB standartlarına uyumunun sağlanması, 81 Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğünde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, yerel düzeyde meslek barometreleri ve işgücü profilleri oluşturularak yerel ve ulusal düzeyde işgücü piyasasındaki gelişmelerin izlenmesi, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının politika üretme ve işbirliği kapasitesinin geliştirilmesi, bu kapsamda yerine getirilmesi öngörülen faaliyetlerdir.

2.7.4. İlerleme Raporları ve Öncelikler Ekseninde Gerçekleşmeler

KOB ve UP dışında, adaylık statüsü kazanılmasıyla beraber hazırlanmaya başlanan diğer bir belge ise "İlerleme Raporu" dur. Komisyon, aday ülkelerin AB müktesebatına uyum alanında kaydettikleri ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlediği eksiklikleri yıllık olarak ilerleme raporlarıyla değerlendirmektedir. Komisyon, AB aday ülke delegasyonundan, sivil toplum kuruluşlarından ve aday ülkenin kamu kurumlarından resmi olarak elde ettiği bilgilerden faydalanarak ilerleme raporlarını hazırlamaktadır.¹⁸⁷

Haziran 1998'de yapılan Cardiff AB Konseyinde, her bir aday ülkenin katılım yönünde kaydettiği ilerleme üzerine ilk ilerleme raporlarını 1998 yılı sonunda

¹⁸⁷ AB Bakanlığı (2012 e); **TR-AB İlişkileri, Temel Belgeler, İlerleme Raporları**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, Erişim:13.10.2012.

sunmaları karara bağlanmıştır.¹⁸⁸ Türkiye için 1998 yılından beri düzenli olarak her yıl ilerleme raporu hazırlanmıştır.

Bu başlık altında ulusal programlarda yer alan öncelikler gruplandırılarak yıllar içinde gerçekleştirmeler açıklanacak ve ilerleme raporlarında yer alan Komisyon görüş ve önerileri yansıtılarak Türkiye'nin istihdam alanında AB'ye uyum konusunda geldiği nokta ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

İş Mevzuatının AB Müktesebatına Uyumu: Katılım ortaklığı belgeleri ve ulusal programlarla başlayan süreçte istihdam alanında önemli mevzuat düzenlemeleri 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanununun kabul edilmesiyle başlamıştır. TBMM tarafından, çalışma süresi, kısmi ve belirli süreli çalışma, toplu işçi çıkarma ve işverenin iflası halinde işçilerin korunması gibi alanlarda, müktesebatı kısmen de olsa iç hukuka aktarmayı amaçlayan 4857 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir.¹⁸⁹ İş Kanununun kabul edilmesini takiben, mevzuatın uyumlaştırılmasına yönelik olarak 2004 yılında birçok yönetmelik yayınlanmıştır. Çalışma Süreleri Yönetmeliği, Fazla

¹⁸⁸ European Commission (2012 f); **Türkiye'nin Katılım Yönünde ilerlemesi üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu,**

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, Erişim: 14.10.2012.

¹⁸⁹ EC (2012 l); **Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2003 İlerleme Raporu,**

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, Erişim: 20.10.2012.

Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği, Çocuk ve Genç İşçilerin Çalıştırma Usul ve Esasları Yönetmeliği, Ağır ve Tehlikeli İşler Yönetmeliği İle İş Sağlığı ve Güvenliği alanında çok sayıda yönetmelik yürürlüğe girmiştir.¹⁹⁰ Ayrıca işverenin iflası durumunda çalışanların korunmasına yönelik olarak Ekim 2004'te Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur.¹⁹¹ Ancak 2005 yılı ilerleme raporunda mevzuatın AB müktesebatına uyumu konusunda hala eksiklikler bulunduğu ve belirli sektör ve kategori işler hariç tutulduğu için (örneğin 50 çalışandan az olan tarımsal işletmeler) iş hukukunun uygulama alanının hala çok sınırlı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca iş sağlığı ve güvenliği alanında mevzuat uyumunun iyi derecede sağlanmış olduğu belirtilmiştir.¹⁹² Bu kapsamda Kasım 2010'da işyeri sağlık ve güvenlik birimlerinin kurulması, çalışma usul ve esaslarını belirleyen İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri

¹⁹⁰ ÇSGB (2012 e); **Resmi İnternet Sitesi, Mevzuat, Yönetmelikler**,
<http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=mevzuat&id=2>, Erişim:
21.10.2012.

¹⁹¹ Resmi Gazete; **Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği**; Gazete No:25617, Yayımlı
Tarihi:18.10.2004.

¹⁹² EC (2012 f); **Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu**, Gayri Resmi Tercüme,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf Erişim: 21.10.2012.

Yönetmeliği ve İş Yeri Hekimlerinin Görev Ve Sorumluluklarına Dair Yönetmelik yayınlanmıştır.¹⁹³

İş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili AB Çerçeve Direktifine uyum sağlamayı amaçlayan 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu çıkarılmıştır.¹⁹⁴ Ancak, Komisyon tarafından Kanun'un uygulamaya geçirilmesinin önemli bir sorun olmaya devam ettiği, sosyal tarafların katılmaması, çalışanların farkındalığının olmaması, işverenlerin ihmalinin, özellikle kayıt dışı sektörde yetersiz sağlık ve güvenlik koşullarına neden olduğu belirtilmiştir.¹⁹⁵

Yapılan bütün bu düzenlemelerle Türkiye AB mevzuatına uyum konusunda önemli derecede ilerleme sağlamış, bu husus 2012 yılı ilerleme raporunda Komisyon tarafından dile getirilmiştir. Ancak mevzuat uyumu sağlanmasına rağmen çıkarılan

¹⁹³ Resmi Gazete; **İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri Yönetmeliği, İşyeri Hekimlerinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik**, Yayın Tarihi: 27.11.2010, RG No:27768.

¹⁹⁴ Resmi Gazete; **İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu**, Yayın Tarihi: 30.06.2012, RG No: 28339.

¹⁹⁵ EC (2012 j); **Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu, AB Komisyonu Çalışma Dokümanı**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim: 23.10.2012.

kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasında sorunlar olduğu da yine Komisyon tarafından ilerleme raporlarında dile getirilmiştir.

Sosyal Diyalog: Sosyal diyalog konusu AB Komisyonu tarafından en çok eleştiri konusu olan alanlardan biridir. Bu alanda Komisyonun önem verdiği gelişme 21 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren yasayla Ekonomik ve Sosyal Konseyin kurulmasıdır.¹⁹⁶ Ancak AB Komisyonu 2001 ilerleme raporunda hükümetin Konseydeki ağırlıklı rolü nedeniyle, özerk bir üçlü diyalog için uygun zemin oluşturulmadığını, Konseyin yapısının değiştirilmesi gerektiğini belirtmiştir.¹⁹⁷

Sosyal diyalog konusunda 2005 yılı ilerleme raporunda az bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiş, Ekonomik ve Sosyal Konseyin yapısının değiştirilerek (hükümet ve sosyal tarafların temsil oranlarının dengelenmesi) performansının iyileştirilmesi önerilmiştir. Çünkü önceki ilerleme raporlarında Hükümetin baskın temsil yapısının, konseyin etkisini azalttığı öne sürülmüştür.¹⁹⁸

Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2010 yılında yapılan değişiklikle Hükümetin ekonomik ve sosyal konularda politika oluştururken danışacağı anayasal bir organ

¹⁹⁶ Resmi Gazete; **4641 Sayılı Ekonomik Ve Sosyal Konseyin Kuruluşu Çalışma Usul Ve Yöntemleri Kanunu**, RG No:24380, Yayın Tarihi: 21.04.2001.

¹⁹⁷ EC (2012 k).

¹⁹⁸ EC (2012 f).

haline gelmiştir.¹⁹⁹ Ancak Ekonomik ve Sosyal Konsey 2009 yılından Ekim 2012 yılına kadar hiç toplanmamıştır.²⁰⁰

Sosyal diyalog alanında diğer önemli bir gelişme Üçlü Danışma Kurulunun çalışma esaslarını ve usullerini düzenleyen yönetmeliğin Nisan 2004'te yürürlüğe girmesidir. Kurul aynı yıl içinde ilk toplantısını yapmıştır. Hükümet, işçi konfederasyonları, işveren sendikası ve kamu görevlileri sendikası temsilcilerinden oluşan Kurul, çalışma hayatına ilişkin konularda tavsiyelerde bulunmak, taraflar arasında işbirliğini ve uzlaşma arayışını geliştirmek ve bu alandaki yasal gelişmeleri izlemekle görevli kılınmıştır.²⁰¹

Sendikal Haklar: Sendikal haklar konusunda, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu 12 Temmuz 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun, kamu çalışanlarına örgütlenme hakkı, toplu görüşme hakkı sağlamıştır. Ancak toplu

¹⁹⁹ EC (2012 ı); **2010 Yılı İlerleme Raporu Avrupa Birliği Çalışma Dokümanı**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_i_lerleme_rap_2010.pdf, Erişim: 22.10.2012.

²⁰⁰ EC (2012 j).

²⁰¹ EC (2012 m); **Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf Erişim: 21.10.2012.

pazarlık ve grev hakkını içermemektedir. Polis memurları, yargıçlar ve savcılar gibi kamu çalışanlarının bir kısmı sendikal haklardan yararlanamamaktadır.²⁰²

AB Komisyonu, 2005 yılı ilerleme raporunda mevcut Türk mevzuatında sendikal hakların tamamının halen kapsamadığını, toplu sözleşme kapsamına giren işgücü oranının düşük olduğunu, sendika toplantı ve gösterilerinin kolaylaştırılması gerektiğini belirtmiştir.²⁰³

Anayasa’da, 2010 yılında memurlar ve diğer kamu çalışanlarına toplu pazarlık ve toplu sözleşme yapma hakkını veren değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca aynı değişiklikte siyasi grev, dayanışma grevi, işi yavaşlatma gibi grevlere uygulanan yasak, aynı zamanda ve aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üyelik yasağı ve aynı işyerinde aynı dönem için tek bir toplu sözleşme yapılması kısıtlaması kaldırılmıştır.²⁰⁴

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu’nda Nisan 2012’de değişiklik yapılarak daha önce sadece toplu görüşme ile sınırlandırılan toplu pazarlık sürecine toplu sözleşme hakkı da dâhil edilmiştir. Komisyon, Kanunun AB ve ILO standartlarını karşılamaktan uzak olduğunu belirtmiştir. AB Komisyonu 2012 ilerleme raporunda, Türkiye’de grev hakkının önemli ölçüde sınırlandırıldığını

²⁰² EC (2012 k).

²⁰³ EC (2012 f).

²⁰⁴ EC (2012 ı).

belirtmiş, 2012 Mayıs ayında çıkarılan Kanunla sivil havacılık sektöründe grevin yasaklanmasını ve Milli Savunma Bakanlığı sivil memurlarının grev yapamamasını örnek olarak göstermiştir.²⁰⁵

Toplu sözleşme yapmaya yetkili sendikanın belirlenmesinde uygulanan % 10 barajı, 18.10.2012 tarihinde kabul edilen 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile %3'e düşürülmüştür. Ayrıca grev konusunda haklar genişletilmiş, grev yasağı getirilen birçok iş ve işyeri yasak kapsamından çıkarılmıştır. Sendikaya üye olma ve üyelikten ayrılma kolaylaştırılmıştır.²⁰⁶ Ayrıca protestolara yol açan ve 305 sivil havacılık çalışanının işten çıkarılmasına sebep olan Nisan 2012'de kabul edilen yasayla uygulamaya giren sivil havacılık grev yasağı bu Kanunla kaldırılmıştır.²⁰⁷

Ayrımcılık, Fırsat Eşitliği: Fırsat eşitliği kadın erkek arasında çalışma hayatında eşit imkânlar sağlamayı amaçlamaktadır. Fırsat eşitliği Türkiye tarafından en fazla faaliyet gerçekleştirilen alan olmuştur. Kadın ve erkek arasında muamele eşitliğine ilişkin olarak, 1 Ocak 2002'de yürürlüğe giren değiştirilmiş Medeni Kanun,

²⁰⁵ EC (2012 j).

²⁰⁶ TBMM; **Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu**,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6356.html>, Erişim: 29.10.2012.

²⁰⁷ Airport Haber; **Sivil Havacılıkta Grev Yasağı Kalktı**,
<http://www.airporthaber.com/havacilik-haberleri/havacilikta-grev-yasagi-kalkti.html>,
Erişim: 29.10.2012.

önemli bazı iyileştirmeler getirmiştir. Kanun, “aile reisi” kavramını kaldırarak, kadınlara, çocukları ve evi ilgilendiren kararlarda söz hakkı tanımıştır.²⁰⁸

Ayrımcılıkla mücadele konusunda, 9 Ağustos 2002’de kabul edilen 4773 sayılı İş Güvencesi Kanunu, iş akitlerinin cinsiyet, ırk, medeni hal, ailevi yükümlülükler, hamilelik, din, siyasi görüş, etnik köken ve sosyal sınıf ile ilgili nedenlerden dolayı feshedilemeyeceğine ilişkin bir hüküm içermektedir.²⁰⁹ 2003 yılında ise 4857 sayılı İş Kanunu, ispat yükümlülüğü, eşit ücret ve istihdamda eşit muamele konularındaki Direktiflerle kısmen uyumlu bazı hükümler getirmiştir. Kanun, kişiler arasında eşit muamele ilkesini kabul etmekte ve ırk, etnik köken, din ve ideoloji sebepleri yanında, cinsiyete dayalı olarak da ayırım yapılamayacağını hükme bağlamaktadır.²¹⁰

İş Kanununun ardından, Temmuz 2004 ve Ağustos 2004’te, Türk mevzuatını gebe kadınlar ile yeni doğum yapmış veya emziren kadınların çalışma koşullarına

²⁰⁸ Daha fazla bilgi için bkz: Veysel Başpınar; “Türk Medeni Kanunu ile Aile Hukukunda Yapılan Değişiklikler ve Bazı Önerilerimiz”, **Ankara Barosu Dergisi**, C.52, S.3, 2003, s.80-101.

²⁰⁹ Resmi Gazete; “**İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ile Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**” Kanun No:4773, Tarih:15.08.2002, Sayı:24847.

²¹⁰ EC (2012 l).

ilişkin Direktifle uyumlaştırmayı amaçlayan, gebe ve emziren kadınlar ile gece postalarında çalıştırılan kadınların çalışma koşullarına ilişkin yönetmelikler kabul edilmiştir.²¹¹ Yine Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapılarak ücretli analık izni hakkı 16 haftaya yükseltilerek işçilerle eşitlenmiştir.²¹² Ayrıca Temmuz 2005 yılında engelli kişilere ilişkin yapılan bir yasal düzenleme ile engellilere karşı ayrımcılıkla mücadele ihtiyacı vurgulanmış ve engellilik temelinde ayırım suç olarak tanımlanmıştır. Komisyon 2002 yılından itibaren ayrımcılığın önlenmesi amacıyla bir “eşitlik kurumu” kurulmasını önermiştir. 2005 yılı İlerleme Raporunda ve diğer raporlarda bu kurumun kurulmamış olmasını eleştirmiştir.²¹³

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nca 2008–2013 yıllarını kapsayan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eylem Planı kabul edilmiştir.²¹⁴ Eylem Planında kadın erkek eşitliğinin sağlanması için gerekli stratejiler, faaliyetler ve sorumlu kuruluşlar belirtilmiştir. Eylem planının izleme ve değerlendirmesinden Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur.²¹⁵ Bu kapsamda ilgili Genel Müdürlük stratejilerin

²¹¹ ÇSGB (2012 b).

²¹² EC (2012 m); **2004 Yılı İlerleme Raporu**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf Erişim: 21.10.2012.

²¹³ EC (2012 f).

²¹⁴ EC (2012 h).

²¹⁵ Başbakanlık, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü; **“Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013”**, 2008, Ankara.

uygulanmasından sorumlu kuruluşlarla yılda iki kez toplantı yapmış, yürütülen ve planlanan faaliyetlere ilişkin izleme raporları oluşturmuştur.²¹⁶ Ancak AB Komisyonu bu Planda insan ve finansman kaynakları hakkında bilgi yer almamasını eleştirmiştir.²¹⁷

TBMM bünyesinde 2009 yılında Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyon, toplumsal cinsiyet eşitliği konusundaki gelişmeleri izleyecek, kanun tasarılarına görüş verecek ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara uyum için yapılması gereken yasama çalışmalarını belirleyecektir. Söz konusu Komisyon, TBMM Başkanlığının kendisine yönlendirdiği, kadın-erkek eşitliği ihlalleri ve toplumsal cinsiyete bağlı ayrımcılık konularındaki şikâyetleri de inceleyecektir.²¹⁸

Kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olarak 2011 yılında Torba Kanun olarak adlandırılan ve birçok kanunda değişiklik öngören 6111 sayılı Kanunla özellikle kadın memurun doğum yapması halinde erkek memura da ücretsiz izin

http://www.kadininstatusu.gov.tr/upload/mce/eski_site/Pdf/TCEUlusaleylemplani.pdf

f, Erişim: 22.10.2012

²¹⁶ Daha fazla bilgi için bkz: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı/Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı, <http://www.kadininstatusu.gov.tr/tr/html/122/Izleme+Formlari/>, Erişim: 22.10.2012.

²¹⁷ EC (2012 h).

²¹⁸ A.g.e.

hakkı getirilerek ebeveyn izni oluşturulmuştur.²¹⁹ Ancak, bu değişiklikler sonucunda memurların ebeveyn hakları iyileştirilirken, işçiler ve memurlar arasındaki fark artmıştır.²²⁰ 2012 yılı İlerleme Raporunda Komisyon, Türkiye’de çalışma hayatı ile aile hayatı arasındaki dengeyi iyileştirmeye yönelik tedbirlerin tam olarak bulunmadığını belirtmiş, mevcut bulunanların ise toplumsal cinsiyet yaklaşımından ziyade çoğunlukla kadınlara odaklanmasını eleştirmiştir.²²¹

Çocuk İşçiliği: Çocuk haklarıyla ilgili olarak, 26 Ocak 2001 tarihinde 182 sayılı Çocuk İşçiliğinin En Kötü Şekillerinin Ortadan Kaldırılması Hakkında ILO Sözleşmesi ile 18 Ocak 2001 tarihinde Çocuk Haklarının Uygulanmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi imzalanmıştır.²²² 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu ile çocuk işçiliği tanımı değiştirilerek çalışma yaşı sınırı 12’den 15’e yükseltilmiştir.²²³

²¹⁹ Resmi Gazete; **Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, RG No: 27857 (mükerrer), Yayın Tarihi: 25.02.2011.

²²⁰ EC (2012 i).

²²¹ EC (2012 j).

²²² EC (2012 k).

²²³ EC (2012 l).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012 yılında özellikle mevsimlik tarım işlerinde ve fındık toplama işinde, çocuk işçiliği ile mücadele yönünde adımlar atmıştır. Komisyon tarafından, çocuk işçiliği ile ilgili az miktarda nicel ve nitel veri bulunduğu, söz konusu tedbirlerin etkisinin değerlendirilmesi ve çocuk işçiliğine ilişkin durumu yansıtan güncel bir araştırma yapılması gerektiği belirtilmiştir.²²⁴ Çocuk işçiliği konusu Türkiye tarafından faaliyet gerçekleştirilen en zayıf alan olarak kalmıştır.

Ulusal İstihdam Stratejisi: Türkiye için düzenlenen ilerleme raporlarında Komisyon sürekli olarak ulusal bir istihdam politikası oluşturulmasının gerekliliğine ve bu belgenin hazırlanması için başlatılan çalışmalara destek verilmesi gerektiğine değinmiştir. 2005 yılı İlerleme Raporunda ise Ortak İçerme Belgesi (JIM) ve Ortak Değerlendirme Belgesi'nin (JAP) tamamlanması ve uygulanmasının öncelikler arasında olması gerektiği vurgulanmıştır.²²⁵

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, “Ulusal İstihdam Stratejisi” hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamış ve hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023) adlı belge, 2012 yılında sosyal taraflara sunulmuştur. Taslakta, strateji dört temel politika eksenine oturtulmuştur: Eğitim-istihdam ilişkisi, esnekleşme, özel politika gerektiren grupların istihdamı ve sosyal koruma-istihdam ilişkisi. Ancak, bu taslağın hazırlanma aşamasında ve sonrasında sosyal

²²⁴ EC (2012 j).

²²⁵ EC (2012 f).

tarafların görüşlerinin yeterince gözönünde bulundurulmadığı, taslağın esnekleşme üzerine kurulduğu hususları eleştirilen konular olmuştur.²²⁶

Kayıt dışı istihdam: Kayıt dışı istihdam alanında 2009 yılında bir dizi teşvik ve hukuki yaptırımı içeren bir eylem planı kabul edilmiştir. Komisyon, eylem planını ölçülebilir hedef ve göstergelerin eksik olduğu konusunda eleştirerek, kayıt dışı istihdamın ölçülme yönteminin daha fazla geliştirilmesine ihtiyaç bulunduğunu belirtmiştir.²²⁷

Özellikle Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile diğer kamu kurumları ve özel kurumlar arasında artan koordinasyon ve işbirliği sayesinde, 2010 yılında kayıt dışı çalışmayla mücadele yoğunlaştırılmıştır.²²⁸ Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2011-2013) kabul edilmiştir. SGK, kayıtlı istihdamı teşvik etmek ve çeşitli vesilelerle kayıt dışı istihdamı tespit etmek için çabalarını artırmıştır. Ancak Komisyon stratejik tedbirlerin etkilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesinin zayıf olduğunu belirtmiştir.²²⁹

²²⁶ Türk-İş, SBF; **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, Ankara 2012, s.5.

²²⁷ EC (2012 h).

²²⁸ EC (2012 ı).

²²⁹ EC (2012 j).

İşgücü Piyasası: İŞ-KUR bünyesinde işgücü piyasası ile ilgili analiz, araştırma ve değerlendirmeleri yapmak, teknolojik gelişme ve değerlendirmelerin istihdama ve çalışma koşullarına etkilerini sürekli olarak izlemek amacıyla İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu oluşturularak 16 Kasım 2001 tarihinde ilk toplantısını yapmıştır. Kurula Maliye, Turizm, Milli Eğitim, Tarım ve Köyışleri Bakanlıkları ve DPT, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, SGK, BAĞKUR ile TOBB, TİSK, TESK, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk-İş, Hak-İş, DİSK temsilcileri katılmıştır.²³⁰

Komisyon ilerleme raporlarında işgücü piyasası ile ilgili olarak kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü ve genç işsizliğin yüksek oranlarda seyretmesini önemli sorunlar olarak belirtmiştir. Her yıl ilerleme raporlarında bu sorunların geçerliliğini sürdürdüğünü ve az ilerleme kaydedildiğini vurgulamıştır. Bu kapsamda 2008 yılında istihdam paketi olarak adlandırılan İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Kanunla kadınlar, gençler ve özürlülerin istihdamı teşvik edilmiştir. Kadınların ilk yıl % 100'den başlayarak azalan oranlarda % 20'ye kadar sigorta primlerinin, özürlülerin

²³⁰ Necdet Kenar; “Büyüme Yatırım Ve Ekonomi Politikaları İstihdamı

Hedeflemektedir.” **İşveren Dergisi**, Sayı: 4, Ocak 2002,

<http://www.tisk.org.tr/isveren.asp?id=1>, Erişim: 20.10.2012.

ve 18-29 yaş arası gençlerin sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesi hükmüne bağlanmıştır.²³¹

İşsiz kişilerin işe alınması durumunda, bu işçilerin sosyal güvenlik primlerinin işverenlere düşen payının 2015 yılı sonuna kadar devlet tarafından sübvansede edilmesi kararı 2011 yılında alınmıştır. Kısa çalışma ödeneğinin uygulaması genişletilmiştir. Aktif işgücü piyasası tedbirleri için İşsizlik Sigortası Fonundan ilave kaynak tahsis edilmiştir. Kısmi süreli çalışan işçilere, belirli meslek gruplarına ve ayda on günden daha az süre çalışanlara işsizlik sigortasından yararlanma hakkı verilmiştir.²³²

Bütün bu düzenlemelere rağmen genç işsizliğin ve düşük kadın istihdam oranlarının önemli sorunlar olarak devam etmesi AB Komisyonu tarafından eleştirilmektedir.²³³

²³¹ TBMM; **İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında**

Kanun; Kanun No: 5763, Kabul Tarihi: 15.05.2008,

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5763.html>, Erişim: 21.10.2012.

²³² EC (2012 i); **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu Komisyon Çalışma Belgesi**,

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim: 23.10.2012.

²³³ EC (2012 j).

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de KOB’lar ve UP’lerde yer alan öncelikler kapsamında gerçekleşmeler çoğunlukla mevzuatın uyumlaştırılması ve kurumsal yapıların oluşturularak kapasitelerinin geliştirilmesi alanlarında olduğu görülmektedir. Ancak bu düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi konusunda ise yapılan çalışmalar daha zayıf kalmakta ve AB Komisyonunun eleştiri noktasını oluşturmaktadır. AİS’nin ana eksenlerini oluşturan istihdamın artırılması, genç işsizlik ve kadın istihdam oranları konularında uygulamaların artırılabilmesi için en önemli husus ulusal bir istihdam politikasının oluşturulmasıdır. Ancak AB’ye uyum konusunda en zayıf kalınan ve gelişme sağlanamayan alan ise istihdam konusunda bir politika belgesinin henüz retilenmemiş olmasıdır.

III. BÖLÜM

**İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ BİLEŞENİ
KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE İSTİHDAM ALANINDA
KULLANILAN KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIMLAR**

Birinci bölümde AB mali yardımlarının öncelikli amacının üye ülkelerin AB politikalarına uyum sağlarken karşılaşacağı zorlukların üstesinden gelebilmeleri için destek sağlamak olduğunu belirtmiştik. Bu yardımların aday ülkelere verilmesinin amacı ise aday ülkelerin üye ülke statüsü kazandıktan sonra kendilerine yapılacak yardımları yönetebilme ve kullanabilme kapasitesine sahip olmalarını ve bu mali yardımları AB politikaları doğrultusunda kullanabilecekleri düzeye gelebilmelerini sağlamaktır.²³⁴

Türkiye tarafından 2002 ve 2006 yıllarında kullanılan mali yardımlara II. Bölümde değinildi. Bu dönemdeki yardımlar miktar açısından düşük düzeydeydi. İstihdam alanında kullanılan yardım miktarı, etkileri itibariyle değerlendirme yapabilmeye imkân verecek düzeyde değildir. Türkiye açısından istihdam alanında değerlendirme yapılabilecek düzenli mali yardımlar IPA kapsamında 2007-2013 dönemine ait yardımlardır.

Bu bölümde IPA kapsamında 2007-2013 dönemi için istihdam alanında Türkiye'ye tahsis edilen mali yardımlar hakkında bilgiler verilecektir. Devamında, verilen bilgilere dayanılarak istihdam alanında kullanılan mali yardımların değerlendirmesi İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni temelinde yapılacaktır. Bu değerlendirme IPA IV. Bileşen- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi kapsamında yürütülen operasyon ve projeler üzerinde yapılacaktır. Değerlendirmede iki yaklaşım

²³⁴ EC; 718/2007 sayılı KOMİSYON TÜZÜĞÜ(OJ L170, 29.6.2007, s.1-66)

belirlenmiştir. Bunlardan ilki İnsan Kaynakları Bileşeni altında yürütülen operasyonların tezin ikinci bölümünde açıklanan politika ve önceliklere uyumudur. İkinci yaklaşım ise İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşeni altında fonların kullanılabilme kapasitesinin değerlendirilmesidir.

3.1. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni Türkiye Uygulaması

Yukarıdaki bölümlerde açıkladığımız üzere, 2006 yılında AB Komisyonu tarafından AB mali yardımlarında gerçekleştirilen düzenlemelerle, aday ülkelere yapılan mali yardımlar IPA çerçevesi altında toplanmış ve beş ana başlık altında sınıflandırılmıştır. İstihdama ilişkin yardımlar ise IV. Bileşen-İnsan Kaynaklarının Gelişimi altında yer almıştır. Türkiye’de bu değişikliklere uyum amacıyla düzenlemeler yapılmış ve İKG Bileşeninin yönetimi ve operasyonel programın kurulmasından sorumlu olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) belirlenmiştir.²³⁵ ÇSGB tarafından 2007-2011 dönemini kapsayan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKG OP) hazırlanmıştır.²³⁶ Operasyonel Program 2007 ve 2013 arasında yedi yıllık bir zaman dilimi için

²³⁵ 2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

²³⁶ ÇSGB (2012 c); **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programına Detaylı Bakış**, Avrupa Birliği Fonları Koordinasyon Ve Uygulama Merkezi, Ankara, s.4.

hazırlanmıştır. İKG OP her yıl gözden geçirilmekte ve ihtiyaç duyulan düzeltmeler yapılmaktadır.²³⁷

İKG OP, AB fonlarının kullanılacağı öncelik alanlarını, bütçesel dağılımlarını, coğrafi bölgeleri, desteklenebilecek faaliyetleri, ulaşılması düşünülen hedefleri, fonların harcanması için gerekli koşulları ve yapıları belirlemektedir.²³⁸ İKG OP, İKG bileşeninin referans belgesidir. Bu bileşen kapsamında hazırlanacak tüm projelerin bu belgeye dayanması gerekmektedir.²³⁹

3.1.1. Öncelik Alanları ve Desteklenecek Faaliyetler

İKG OP çerçevesinde teknik yardım dışında dört öncelik alanı belirlenmiştir. Bu öncelik alanları aşağıdaki gibidir:

1. İstihdam önceliği

Bu öncelik altında sağlanmaya çalışılan temel hedef, “özellikle kadınların işgücüne katılımı artırılarak ve gençler için işsizlik oranları azaltılarak, daha fazla insanın istihdama katılımı ve istihdamda kalması”dır. Bu kapsamda, kadınlar ve işsizler hedeflenmektedir. Kadınların işgücüne katılımı ve genç işsizliğinin azaltılması için eğitim, öğretim ve farkındalık artırma faaliyetlerinin

²³⁷ ÇSGB (2012 a); **Human Resources Development Operational Programme**, Third Version, s.10-12.

²³⁸ Commission Regulation (EC) No: 718/2007, Article 155.

²³⁹ ÇSGB (2012 b).

gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Genç işsizliğinin azaltılması kayıtlı istihdamın teşvikiyle sağlanacaktır. Ayrıca kamu istihdam hizmetlerinin daha kaliteli sunulması ve daha etkili işgücü piyasası politikaları uygulanması kadın istihdamının artırılmasında ve genç işsizliğin azaltılmasında etkili bir faaliyet olarak yer almaktadır.²⁴⁰

İstihdam önceliği altında dört tane spesifik hedef belirlenmiştir:

- Önceden tarımda çalışanlar dâhil olmak üzere, kadınların işgücüne katılımlarının teşvik edilmesi ve kadın istihdamının artırılması,
- Gençlerin istihdamının artırılması,
- Kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi,
- Kamu istihdam hizmetlerinin kalitesinin artırılması.²⁴¹

Kadın istihdamının artırılması için girişimcilik fırsatlarının yaratılması yanında, kadınların eğitim düzeylerine göre sınıflandırılmış mesleki eğitim, staj, çıraklık gibi eğitim fırsatlarının yaratılması faaliyetleri AB fonları tarafından finanse edilmektedir. Ayrıca kadınların işgücüne katılımını engelleyen çocuk, yaşlı bakımına yönelik bakım hizmetleri, farkındalık artırma eğitimleri desteklenmektedir.

²⁴⁰ ÇSGB (2012 a); s.160.

²⁴¹ İKG-Haber; **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Haber Bülteni**, Sayı:1 Mayıs 2011, s.2.

Farkındalık artırma eğitimlerine kadınların yanında erkeklerin de katılımının sağlanmasına önem verilmektedir.²⁴²

Genç istihdamının artırılması ise rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, girişimcilik ve yenilikçi kültürün gelişmesi için hizmetler, staj hizmetleri, okuldan işe geçişi kolaylaştırıcı faaliyetlerden oluşan aktif işgücü piyasası politikalarını içermektedir. Eğitim düzeyi düşük olanlar için staj ve mesleki eğitim konularına yoğunlaşılacak, düşük niteliğe sahip olanlar için ise istihdam edilebilirliği artırmayı amaçlayan faaliyetler desteklenecektir.²⁴³

Kayıtlı istihdamın teşviki için sosyal güvenliğin sağlanması hedeflenmektedir. Bunun yanında kayıtlı istihdam aracılığıyla kazanılacak diğer avantajlar konusunda bir kayıtlı istihdam kültürü geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla, kayıt dışı istihdam konusunda bilgi toplanabilmesi için anket ve analiz çalışmaları finanse edilmektedir. Güçlü ve zayıf noktaları tespit etmek, paydaşlar arasında daha yaygın bir işbirliği ve koordinasyonu sağlamak için yeni mekanizmaların geliştirilmesi ve işletilmesine de destek verilmektedir. Bu kapsamda kayıt dışı çalışanlara kayıtlı istihdama geçişlerini amaçlayan sınırlı miktarda eğitimler de verilecektir.²⁴⁴

²⁴² ÇSGB (2012 a); s.161.

²⁴³ A.g.e., s.161.

²⁴⁴ A.g.e, s.161.

Kamu kurumlarının kapasitesinin artırılması kapsamında bölgesel ve il düzeyinde işgücü piyasası analiz çalışmalarını içeren faaliyetler İKG OP kapsamında AB fonları tarafından finanse edilmektedir. Bunun yanında, politikaları izleme sistemi, yazılım desteği, işgücü piyasası bilgi sistemi geliştirilmesi de bu kapsamda desteklenecek faaliyetlerdendir.²⁴⁵

2. Eğitim önceliği

Eğitim önceliği altında ulaşılmak istenen temel amaç, insan kaynaklarına yatırımı artırmaktır. Bunun araçları ise eğitimin kalitesini artırmak, eğitim ve işgücü piyasası arasındaki bağı güçlendirmek, özellikle kız çocukları için her düzeyde okullaşma oranlarını yükseltmek olarak belirtilmiştir. Bu kapsamda mesleki eğitim ve öğretim yoluyla insanlara işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda nitelik ve beceriler kazandırıcı faaliyetler finanse edilmektedir. Özellikle kız çocuklarının gelişmiş beceri ve nitelikler kazanarak işsizliklerinin önlenmesi ve sosyo-ekonomik gelişmelerine katkı amaçlanmaktadır. Eğitim önceliği altında mesleki eğitim ve öğretimin kalitesinin artırılması ve kız çocuklarının mesleki eğitim ve öğretime katılımının artırılmasına odaklanılmaktadır. Bu önceliğin arkasında yatan temel mantık, kız çocuklarının eğitim yoluyla niteliklerini ve istihdam edilebilirliklerini artırarak işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmaktır. Eğitim önceliği iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde mesleki eğitim kurumlarının kapasitesini artırmaya

²⁴⁵ ÇSGB (2012 a); s.162.

dönük faaliyetler finanse edilecek, ikinci bölümde ise okullara donanım tedariki sağlanacaktır.²⁴⁶

3. Hayat boyu öğrenme yoluyla uyum önceliği

İşçilerin, işletmelerin ve girişimcilerin uyum yeteneklerinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu amaca ulaşabilmek için özellikle hayat boyu öğrenme teşvik edilerek işçilerin ve işletmelerin insan kaynaklarına yatırım yapmaları sağlanacaktır. Bu kapsamda hayat boyu öğrenme fırsatlarının artırılması, yaygın eğitimlerin kalitesinin artırılması, işçi ve işverenlerin uyumlarının artırılması, iyi işleyen bir ulusal yeterlilik sisteminin teşvik edilmesi özel hedefler olarak belirlenmiştir.²⁴⁷

Bu öncelik kapsamında dezavantajlı kişiler ve kadınlar üzerinde odaklanılacaktır. Bu kişilerin beceri ve yetkinliklerini artırabilmeleri için hayat boyu öğrenme yaklaşımıyla politikalar ve stratejiler belirlenmesine yardımcı olunmaktadır. Meslek standartlarının belirlenmesi, mesleki bilgi ve beceri sınav ve sertifikasyon merkezi, eğitim akreditasyon kurumu gibi kurum ve kuruluşların oluşturulması desteklenen faaliyetler arasındadır.²⁴⁸

İşçi ve işverenlerin uyumlarının artırılması ise daha çok işyerinde verimlilik ve kaliteyi artırmayı amaçlayan iş organizasyonları oluşturulmasının ve yenilikçi

²⁴⁶ ÇSGB (2012 a); s.181.

²⁴⁷ A.g.e., s. 194.

²⁴⁸ A.g.e., s.196.

yaklaşımların yaygınlaştırılmasının desteklenmesi aracılığı ile sağlanacaktır. Ayrıca bu başlık altında sosyal tarafların, sivil toplum örgütlerinin, mesleki eğitim kurumlarının ve kamu kurumlarının eğitim kapasitelerini artırıcı faaliyetler finanse edilmektedir.²⁴⁹

4.Sosyal içerme önceliği

Sosyal İçerme Önceliği kapsamında dezavantajlı kişileri de içine alan kapsayıcı bir işgücü piyasasının oluşturulması hedeflenmektedir. Dezavantajlı kişiler için sürekli iş imkânlarının sağlanması,²⁵⁰ istihdam edilebilirliklerinin artırılması, işgücü piyasasına erişimlerinin kolaylaştırılması ve işgücü piyasasına girişlerinin önünde yer alan engellerin ortadan kaldırılması²⁵¹ bu kapsamda belirlenen spesifik önceliklerdir.

Ayrıca sosyal içerme önceliği altında her türlü ayrımcılıkla mücadele de ele alınan konulardandır.²⁵² İşgücü piyasası ve sosyal koruma alanındaki kurumlar ve mekanizmalar arasında daha iyi bir işleyiş ve koordinasyon sağlanması²⁵³ da bu başlık altında yer alan hedeflerdendir. Bu hedeflere ulaşabilmek için öngörülen faaliyetler ise dezavantajlı kişiler için iyileştirme, temel becerilerin kazandırılması,

²⁴⁹ ÇSGB (2012 a); s.197.

²⁵⁰ A.g.e., s. 206.

²⁵¹ İKG-Haber; 2011, s.2.

²⁵² ÇSGB (2012 a); s.206.

²⁵³ İKG-Haber; 2011, s.2.

gezici hizmetler, tek-nokta bürolar (one-stop offices), farklı kurumlar tarafından sunulan hizmetlerin bütünleştirilmesi, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri arasında sıkı bağlar geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. Bu faaliyetler gerçekleştirilirken kişilerin özel durumlarının göz önünde bulundurulması dikkat çekilen konulardandır. Örneğin hizmetlerin özürsüz, yaşlı veya hap kullanıcılarının ikametlerine direkt sunulması öngörülmektedir.²⁵⁴

3.1.2. AB Mali Yardımlarının Kullanılacağı Bölgeler

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı temel planlama belgelerine uygun olarak hazırlanmıştır. 2011-2013 MIPD belgesinde Türkiye’de AB mali yardımlarının, Gayrisafi Yurtiçi Hasılası (GSYH) Türkiye ortalamasının % 75’inin altında kalan NUTS II bölgeleri²⁵⁵ öncelikli olmak üzere, tüm bölgelerde kullanılacağı belirtilmiştir.²⁵⁶ NUTS II bölgelerinde yer alan iller için büyüme

²⁵⁴ ÇSGB (2012 a); s.207.

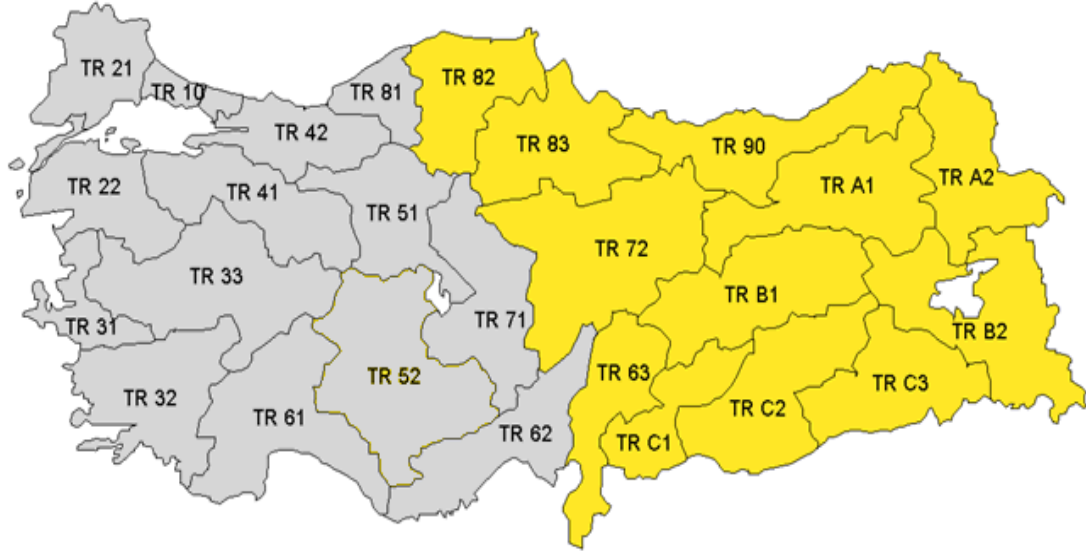
²⁵⁵ NUTS: “İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması”dır. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve Avrupa Birliği (AB) ile karşılaştırılabilir veriler üretilmesi amacıyla kullanılmaktadır. NUTS II bölgeleri; ülkenin GSMH’sının %75’inden az olan ülkeleri ifade etmektedir. Daha fazla bilgi için bkz: TÜİK Sınıflama Sunucusu, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/DIESS/SiniflamaSurumDetayAction.do?surumId=164&turlId=7>, Erişim: 11.11.2012.

²⁵⁶ European Commission (2012 d).

merkezleri tespit edilmiştir.²⁵⁷ Bu kapsamda İKG OP’de fonların kullanılacağı coğrafi bölgeler, I. öncelikli bölgeler ve II. öncelikli bölgeler olarak sınıflandırılmıştır. Birinci öncelikli bölgeler 12 NUTS II bölgesinden, ikinci öncelikli bölgeler ise 14 NUTS II bölgesinden oluşmaktadır.²⁵⁸

Operasyonel Programın Uygulandığı Bölgeler:

I. öncelikli bölgeler gri, II. öncelikli bölgeler sarı renkte gösterilmiştir.



Kaynak: ÇSGB (2012 a); Human Resources Development Operational Programme, Third Version, s.11.

Kalkınma Bakanlığı tarafından birinci öncelikli bölgeler için 15 büyüme merkezi ve çevre illeri belirlenmiştir. İkinci öncelikli bölgeler için ise büyüme

²⁵⁷ Kalkınma Bakanlığı; **Strategic Coherence Framework**,

<http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/SCF.pdf>, s. 36, Erişim: 11.11.2012.

²⁵⁸ ÇSGB (2012 a); s.10-12.

merkezleri yerine öncelikli iller belirlenmiştir. Bu iller aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 5: Birinci Öncelikli Bölgeler ve Büyüme Merkezleri

Birinci Öncelikli Bölgeler	Büyüme Merkezleri	Çevre İller
TR A2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	Kars	Ağrı, Iğdır, Ardahan
TR B2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	Van	Muş, Bitlis, Hakkari
TR C3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	Batman	Mardin, Şırnak, Siirt
TR A1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	Erzurum	Erzincan, Bayburt
TRC2: Şanlıurfa, Diyarbakır	Diyarbakır, Şanlıurfa	-
TR C1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	Gaziantep	Adıyaman, Kilis
TR 72: Kayseri, Sivas, Yozgat	Kayseri, Sivas	Yozgat
TR 90: Trabzon, Ordu, Rize, Giresun, Artvin, Gümüşhane	Trabzon	Ordu, Rize, Giresun, Artvin, Gümüşhane
TR B1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	Elazığ, Malatya	Bingöl, Tunceli
TR 82: Kastamonu, Çankırı, Sinop	Kastamonu	Çankırı, Sinop
TR 83: Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	Samsun	Tokat, Çorum, Amasya
TR 63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Kahramanmaraş	Hatay, Osmaniye

Kaynak: ÇSGB (2012 a); Human Resources Development Operational Programme, Third Version, s.12.

Tablo 6: İkinci Öncelikli Bölgeler ve Öncelikli İller

İkinci Öncelikli Bölgeler	Öncelikli İller
TR 10: İstanbul	İstanbul
TR 21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	Tekirdağ
TR 22: Balıkesir, Çanakkale	Balıkesir
TR 31: İzmir	İzmir
TR 32: Aydın, Denizli, Muğla	Aydın
TR 33: Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak	Manisa
TR 41: Bursa, Eskişehir, Bilecik	Bursa
TR 42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	Kocaeli
TR 51: Ankara	Ankara
TR 52: Konya, Karaman	Konya
TR 61: Antalya, Isparta, Burdur	Antalya

TR 62: Adana, Mersin	Adana
TR 71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	Kırıkkale
TR 81: Zonguldak, Karabük, Bartın,	Zonguldak

Kaynak: ÇSGB (2012 a); Human Resources Development Operational Programme, Third Version, s.12.

Yukarıdaki tablolarda ve haritada görüleceği üzere I. Öncelikli bölgeler Türkiye'nin batı kısmında kalan illeri, II öncelikli bölgeler ise doğu kısmında kalan illeri kapsamaktadır. Dolayısı ile AB Mali yardımları kapsamında doğu illeri yardımlardan batı illerine göre daha fazla yararlanmaktadır.

3.1.3. İKG OP Kapsamında Mali Tahsisatlar

İKG OP kapsamında gerçekleştirilen tüm faaliyetler ortak finansmana tabidir. Yani harcamaların bir kısmını Türk Hükümeti bir kısmını da AB karşılamaktadır. Finansman oranları İKG OP'de yer alan öncelik eksenleri bazında hesaplanmaktadır. Türkiye'nin katkısı her bir öncelik eksenine için uygun harcamaların²⁵⁹ % 85'i

²⁵⁹ Uygun harcama Finansman Anlaşmasının 35. Maddesinde ve uygun olmayan harcamalar ise IPA uygulama tüzüğü'nün 34. Maddesinde sayılmıştır. Uygun harcama AB mevzuatında belirtilen kurallara uygun olarak yapılan harcamaları ifade etmektedir.

kadardır. Geriye kalan % 15 oranındaki harcamalar Türkiye tarafından karşılanmaktadır.²⁶⁰

Güncellenen MIFF belgesine göre 2007-2013 döneminde AB tarafından İKG OP'nin uygulanması için toplam olarak 496,6 Milyon Euro tahsis edilmiştir. Tahsis edilen bu fonların % 20'sine kadarının Türkiye genelinde, % 50'sine kadarının I. Öncelikli bölgelerde, % 35'e kadarının ise II. Öncelikli bölgelerde kullanılması planlanmaktadır.²⁶¹

Türkiye'ye 2007-2013 yılları arasında tahsis edilen toplam fon miktarı 4.908,9 Milyon Euro'dur.²⁶² Aşağıdaki tablodaki veriler incelendiğinde görülecektir ki; 2007-2013 dönemi IPA kaynaklarının % 48,47'si Türkiye için ayrılmıştır. Ancak, ülke nüfusu ve yüzölçümü dikkate alındığında Türkiye'nin kişi başına düşen IPA tahsisatında en alt seviyede olduğu görülmektedir. Türkiye % 48,47'lik oranla miktar olarak en fazla yardım alabilecek ülke, Karadağ ise % 2,5 oranıyla IPA'dan en az

²⁶⁰ Resmi Gazete; **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı İle İlgili Finansman Anlaşmasını Değiştiren Anlaşma**; Yayın Tarihi: 16 Aralık 2011, Gazete No: 28144.

²⁶¹ EC (2012 e); **Revised Multi-annual Indicative Financial Framework** (COM(2011)641 of 12.10.2011) for 2012-2013, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf,

Erişim: 22.11.2012.

²⁶² AB Bakanlığı (2012 a).

payı alacak ülke durumundadır. Bunun yanında ülke nüfusları dikkate alındığında Türkiye kişi başına düşen IPA tahsisatında 67 EURO ile en az yardım alan ülke, Karadağ ise 377 EURO ile en fazla yardım alan ülke durumundadır. Diğer aday ülkelerde kişi başına düşen IPA yardımı ise şöyledir: Hırvatistan 241 EURO, Makedonya 305 EURO, Arnavutluk 189 EURO, Bosna Hersek 172 EURO, Karadağ 377 EURO, Kosova 309 EURO ve Sırbistan 188 EURO'dur. Görüleceği üzere ülkemiz haricindeki aday ülkelerin tamamı ortalamanın oldukça üzerinde IPA yardımı almaktadır.

Tablo 7: 2007-2013 IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı

	Yüzölçümü (km ²)	EURO/km ²	Nüfus-2006	EURO Kişi	TOPLAM-EURO (2007-2013)	Oran %
Hırvatistan	56.594	18.926	4.443.000	241	1.071.123.001	11,65
Makedonya	25.713	24.209	2.039.000	305	622.496.001	6,77
Türkiye	783.562	6.260	72.520.000	67	4.908.900.000	48,47
Arnavutluk	28.750	20.675	3.149.000	189	594.396.001	6,47
Bosna Hersek	51.209	12.890	3.843.000	172	660.096.001	7,18
Karadağ	13.812	17.027	624.000	377	235.175.200	2,56
Sırbistan	77.474	18.017	7.425.000	188	1.395.868.923	15,19
Kosova	10.887	58.675	2.070.000	309	638.800.000	6,95
TOPLAM	1.048.001	8.770	96.113.000	96	10.126.905.133	100,00

Kaynak: AB Bakanlığı (2012 a).

Bu değerlendirmeleri yaparken üyelik sonrası yapılacak yardımların yönetimi için gerekli kurumsal yapının güçlendirilmesi, geliştirilmesi gereken alanlardaki sorunların tespit edilmesi ve önceliklerin belirlenmesi çalışmalarının yürütülmesi için IPA kapsamında sağlanan mali yardımların katkısını gözardı etmemek gerekir. Her ne kadar Türkiye kişi başına düşen IPA tahsisatında en az yardım alan ülke konumunda olsa da, AB üyelik sürecinde üstüne düşen gerekliliklerin yerine getirilmesi için mutlaka AB mali yardımlarından faydalanılması gerekir.

İKG Bileşeni altında belirlenen önceliklere fonların nasıl paylaştırılacağı I. Bölümde ele aldığımız MIPD’de belirtilen oranlar esas alınarak belirlenmektedir. Bu belgeye dayanarak İKG OP hazırlanmaktadır. Operasyonel Program içerisinde her öncelik için tahsis edilen miktarlar Türk Hükümeti tarafından Komisyondan talep edilmekte ve Komisyon tarafından onaylanmaktadır.²⁶³ Ayrıca Türkiye ve AB Komisyonu arasında imzalanan Finansman Anlaşmasının ekinde 3 yıllık dönemleri kapsayan mali plan bulunmaktadır.²⁶⁴ 2012-2013 yılları için gözden geçirilen Operasyonel Programda öncelik eksenlerine göre fon tahsisatları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

²⁶³ ÇSGB (2012 a); s. 234.

²⁶⁴ ÇSGB (2013 a); **AB Fonları Koordinasyon ve Uygulama Merkezi, IPA IV.**

Bileşen Finansman Antlaşması, <http://www.ikg.gov.tr/belge.html>, Erişim:

14.01.2013.

Tablo 8: Öncelik Eksenlerine Göre Fon Miktarları

Öncelikler ve Tedbirler	Toplam Tahsisat (€)	AB Katkısı (€)	Türkiye Katkısı (€)
İstihdam	208.736.473	177.426.000	31.310.473
Kadın İstihdamının artırılması	72.621.178	61.728.000	10.893.178
Gençlerin İstihdamının Artırılması	79.000.000	67.150.000	11.850.000
Kayıtlı İstihdamın Artırılması	30.000.000	25.500.000	4.500.000
Kamu Kurumlarının Kapasitesinin Geliştirilmesi	27.115.295	23.048.000	4.067.295
Eğitim	115.094.118	97.829.999	17.264.119
Okullaşmanın Artırılması	59.647.059	50.699.999	8.947.060
Mesleki ve Teknik Eğitimin Niteliğini Artırılması	55.447.059	47.130.000	8.317.059
Hayat Boyu Öğrenme	90.000.000	76.500.000	13.500.000
Hayat Boyu Öğrenme İçin Beceri ve Nitelik Geliştirilmesi	46.000.000	39.100.000	6.900.000
İşçi ve İşverenlerin Uyum Yeteneklerinin Artırılması	44.000.000	37.400.000	6.600.000
Sosyal İçerme	111.043.621	94.387.077	16.656.544
Dezavantajlı Kişilerin İstihdama Katılması	79.043.621	67.187.077	11.856.544
Kurumlar Arasında Daha İyi İşleyiş Ve Koordinasyon	32.000.000	27.200.000	4.800.000
Teknik Yardım	32.604.017	27.713.410	4.890.607
TOPLAM	557.478.229	473.856.486	83.621.743

Kaynak: ÇSGB (2012 a); Human Resources Development Operational Programme, Third Version, 2012, s. 236. İçindeki verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 8’de yer alan veriler ve Tablo 9’da belirtilen oranlara göre, İKG Bileşeni kapsamında tahsis edilen fonların önemli bir kısmı istihdam ve eğitim öncelikleri için harcanacaktır. Sosyal İçerme ve Hayat Boyu Öğrenme 3. ve 4. sırada

yer almaktadır. Bir sonraki bölümde incelediğimiz operasyonlar da eğitim ve istihdam alanında yoğunlaşmaktadır.

Tablo 9: Öncelik Eksenlerine Göre Fon Tahsisat Oranları

İKG OP-Öncelik Eksenlerinin Toplam Tahsisat İçindeki Oranları (%)		
İstihdam	37,4	208.736.473
Eğitim	20,6	115.094.118
Hayat Boyu Öğrenme	16,1	90.000.000
Sosyal İçerme	19,9	111.043.621
Teknik Yardım	5,8	32.604.017
TOPLAM	100	557.478.229*

Kaynak: ÇSGB (2012 a); Human Resources Development Operational Programme, Third Version, s. 235. İçindeki verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

*Bu miktar AB katkısı ve Türkiye katkısının toplamını ifade etmektedir.

3.1.4. İKG Bileşeni Altında Yer Alan Operasyonlar ve Projeler

AB Komisyonu tarafından IPA kapsamında tahsis edilen mali yardımlar projeler aracılığıyla kullanılmaktadır. Yukarıdaki bölümlerde açıklanan temel politika dokümanlarına uyumlu olarak hazırlanan İKG OP’de yer alan önceliklere, temel faaliyet alanlarına ve hedef kitleye uygun projeler belirlenmekte ve projeler kapsamında mal ve hizmet alımları gerçekleştirilmektedir. ÇSGB, Avrupa Komisyonu tarafından IPA kapsamında tahsis edilen, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi alanındaki fonların yönetilmesi ile sorumlu program otoritesi olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda ÇSGB, operasyonlar ve projeler altındaki her türlü hibe,

mal ve hizmet alımı ihalesinin gerçekleştirilmesi, sözleşmelerin imzalanması, mali yönetimi ve sonuçların izlenmesinden nihai sorumlu kuruluştur.²⁶⁵

İKG OP’de yer alan istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme ve sosyal içerme öncelikleri çerçevesinde operasyonlar ve hibe programları uygulanmaktadır. Operasyonlar Türkiye genelinde faaliyet gösteren Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Belediyeler Birliği, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi ulusal kurumların koordinasyonunda yürütülmektedir. Operasyonlar mal alımı, hizmet alımı ve hibe programları gibi birden fazla sözleşme türlerini barındırabilen, İKG OP’nin genel amaçlarına erişilmesini sağlayacak olan faaliyetlerin bir arada yürütüldüğü programlardır. Operasyonların içerisinde yer alan hibe programları altında daha kısa süreli ve küçük ölçekli projeler, yerelde faaliyet gösteren işçi ve işveren sendikaları, dernekler, vakıflar, ticaret ve sanayi odaları, üniversiteler ve belediyeler tarafından yürütülmektedir.²⁶⁶

Yürütülen operasyon ve projelerde; genel olarak kadın ve genç istihdamının artırılması, kayıtlı istihdamın ve hayat boyu öğrenmenin teşvik edilmesi, kızların

²⁶⁵ İKG; **Hakkımızda, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Program Otoritesi**, <http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/hak.aspx>, Erişim: 20.01.2013.

²⁶⁶ ÇSGB (2012 d); **AB Mali Yardımlarıyla Uygulanan Bakanlığımız Yönetimindeki Projeler**, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Program Otoritesi, Mart 2012, s.6.

okullaşma oranlarının artırılması ve istihdama yönelik kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda mal ve hizmet alımları ile işgücü piyasası, istihdam ve eğitim alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarının hizmet kalitesine yönelik araştırma ve analizler yapılmakta, kamu ve sosyal taraf personeline eğitimler verilmekte, farklı kurumların dağıtık yapılarını toparlamak amacıyla ortak veri tabanları ve izleme sistemleri kurulmakta, işbirliği protokolleri imzalanmaktadır. Ayrıca İKG OP’de belirlenen hedef kitlenin istihdam edilebilirliğinin artırılması amacıyla genel ve mesleki eğitimler verilmekte, istihdam garantili kurslar, girişimcilik kursları düzenlenmekte, kariyer danışmanlığı hizmetleri sunulmaktadır. Kız çocuklarının okullaşma oranlarını artırmak amacıyla ise ailelere eğitimler verilmekte ve kız çocuklarının okula yeniden kayıtları sağlanmaktadır.²⁶⁷

3.1.4.1. Tamamlanmış Olan Operasyonlar

2012 yılı sonu itibariyle 1 tane operasyonun uygulaması tamamlanmıştır. Bu operasyon tüm bileşenleri itibariyle tamamlanmıştır. Diğer operasyonlardan bazı bileşenleri tamamlanmış, bazıları ise devam edenler bulunmaktadır. 2012 yılı sonu itibariyle tüm bileşenleri tamamlanan operasyon Tablo 10’da gösterilmiştir:

Tablo 10 : 2012 Yılı Sonu İtibariyle Uygulaması Tamamlanmış Operasyonlar

Sıra	Operasyonun Adı	Öncelik Eksen	Faydalanıcı Kurum	Bütçesi (Euro)
1	Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi-I	İstihdam	SGK	13.100.868

Kaynak: ÇSGB (2013 b).

²⁶⁷ ÇSGB (2012 d); s.4.

3.1.4.1.1. Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Operasyonu-I

Kayıtlı İstihdamın Desteklenmesi Operasyonu ile kayıtlı istihdamın teşvik edilmesi için Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer ilgili kurumlar, sosyal ortaklar ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin artırılması için teknik destek sağlanması ve söz konusu kurumların ilgili alanda stratejilerini hazırlaması, uygulaması için destek verilmesi amaçlanmıştır.²⁶⁸

Operasyon mal alımı, hizmet alımı ve hibe olmak üzere üç bileşenden oluşmaktadır. Bu operasyon kapsamında 41 hibe projesinin uygulaması Temmuz 2011 itibari ile tamamlanmıştır.²⁶⁹ Hibe projelerinin başlıca hedefleri şunlardır:

- Kayıt dışı istihdam ile mücadelede yerel çözümler üretmeye dönük saha araştırmaları yapılması,
- Sosyal diyalogun kuvvetlendirilmesi yoluyla kayıt dışı istihdam ile mücadele edilmesi,
- Kayıtlı istihdamı destekleyecek nitelikte mesleki eğitim faaliyetleri gerçekleştirilmesi,
- Sosyal güvenlik kültürü oluşturulması ve kayıtlı istihdam alanında bilincin artırılması.²⁷⁰

²⁶⁸ ÇSGB (2013 c); İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, Hibeler, <http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/grants.aspx>, Erişim: 17.01.2013.

²⁶⁹ SGK; Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Teşvik Edilmesi Hibe Programı, Proje Sonuçları Kataloğu, 2012, s.8-12.

Bu kapsamda 4700 kişiye mesleki ve temel beceri eğitimleri verilmiştir. Eğitimler sonucunda 1800 kişi ilk defa kayıtlı bir işe yerleşmiş, 660 kişi ise kendi işini kurmuştur. Sosyal paydaşlar arasında 150'nin üzerinde işbirliği kurulmuş, 1000'in üzerinde Sosyal Güvenlik Kurumu personeli ve 500'ün üzerinde sosyal taraf temsilcisine eğitimler verilmiştir.²⁷¹

Mal alımı bileşeni kapsamında SGK İl Müdürlükleri ve Rehberlik ve Teftiş Kuruluna ofis donanımları alınmıştır. Hizmet alımı kapsamında ise SGK, İŞKUR ve ÇSGB personeline eğitimler verilmiş, eğitici grubu oluşturulmuş, diğer ilgili kuruluşlar ve SGK arasında koordinasyon sağlanması amacıyla çalışma grupları kurulmuştur. Bilinç düzeyinin artırılması amacı ile konferanslar, basın duyuruları ulusal ve yerel medyada haberler kullanılmıştır. Kurumlar arası kullanım için ortak bir veri tabanı oluşturulmuştur. Alan çalışmaları ve iş piyasası analizleri gerçekleştirilmiştir. Gereken bölgelerdeki/sektörlerdeki kayıt dışı istihdam yapıları tanımlanmıştır.²⁷²

²⁷⁰ SGK (2013 a); **Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi**, <http://www.kit-up.net/web/hibe2.html>, Erişim: 17.01.2013.

²⁷¹ ÇSGB (2012 d); s.11.

²⁷² SGK (2013 a).

3.1.4.2. Uygulanması Devam Eden Operasyonlar

2012 yılı sonu itibariyle yürütölmekte olan 7 (Program Otoritesi olarak ÇSGB'nin faydalanıcısı olduğu teknik yardım projeleri hariç) operasyon bulunmaktadır. Bir Operasyon kapsamında yer alan bileşenler, farklı zamanlarda başlamakta ve farklı zamanlarda tamamlanabilmektedir. Bu çerçevede Dezavantajlı Yükseköğretim Öğrencilerinin Burs Desteği Sağlanarak İşgücü Piyasasına Girişlerinin Kolaylaştırılması Operasyonunun Bireysel Hibe Programı uygulanmaya başlanmış, hizmet alımı bileşeni ihale süreci ise 2012 yılı sonu itibari ile devam etmektedir.

Uygulanması 2012 yılı sonu itibariyle devam eden operasyonlar Tablo 11'de gösterilmiştir:

Tablo 11 : 2012 Yılı Sonu İtibariyle Uygulanması Devam Eden Operasyonlar

Sıra	Operasyonun Adı	Öncelik Eksenı	Faydalanıcı Kurum	Bütçesi/Euro
1	Kadın İstihdamının Desteklenmesi	İstihdam	İŞKUR	29.505.962
2	Genç İstihdamının Desteklenmesi	İstihdam	İŞKUR	27.243.758
3	Kamu İstihdam Hizmetlerinin Kalitesinin Arttırılması-I	İstihdam	İŞKUR	12.300.000
4	Özellikle Kız Çocuklarının Okullaşma Oranının Arttırılması-I	Eğitim	MEB	16.011.764
5	Hayat Boyu Öğrenmenin Teşviki-I	Hayat Boyu Öğrenme	MEB	15.000.000

6	Türkiye’de Mesleki Eğitimin Kalitesinin Artırılması-I	Eğitim	MEB	9.000.000
7	Dezavantajlı Yükseköğretim Öğrencilerinin Burs Desteği Sağlanarak İşgücü Piyasasına Girişlerinin Kolaylaştırılması	Sosyal İçerme	YURTKUR	20.700.000

Kaynak: ÇSGB (2013 b).

Yukarıda da ifade edildiği gibi hibe programlarından yerelde faaliyet gösteren işçi ve işveren sendikaları, dernekler, vakıflar, ticaret ve sanayi odaları, üniversiteler ve belediyeler faydalanabilmektedir. Söz konusu hibe programlarının haricinde 2012 yılında uygulamaya başlanmış olan bireysel hibe programı ile kişilere hibe faydalanıcısı olabilme imkânı sağlanmıştır. Bu hibe programı ile dezavantajlı yükseköğretim öğrencilerine burs desteği sağlanarak işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır. Yurt-Kur ile yürütülmekte olan projenin bütçesi 23.690.000 Euro’dur. Bu kapsamda 2.990.000 Euro Yurt-Kur’un teknik kapasitesinin artırılması, 20.700.000 Euro ise öğrencilere burs verilmesi için kullanılacaktır.²⁷³

Değerlendirmelerimize temel oluşturması amacıyla, listede yer alan operasyonlar kapsamında gerçekleştirilen faaliyetler ve sonuçlarından burada kısaca bahsedilecektir. Bu başlık altında 2012 yılı sonu itibariyle uygulanması devam eden projeler incelenecektir. Gelecek dönem çalışmalarının değerlendirmelerimize

²⁷³ ÇSGB (2013 b).

yansıtılabilmesi için planlanan ve hazırlığı süren projelerden ise ayrı bir başlık altında kısaca bahsedilecektir.

3.1.4.2.1. Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu

Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu ile kadınların istihdam edilebilirliklerini artırmak, onların daha iyi işlere girişlerini kolaylaştırmak ve kadınların işgücüne katılımlarının önündeki engelleri azaltmak amacıyla, özellikle yerel düzeyde, İŞKUR'un daha etkili kamu istihdam hizmetleri sunması için desteklenmesi amaçlanmaktadır.²⁷⁴

Kadın istihdamının desteklenmesi operasyonu altında bir hibe programı ve bir de mal alımı sözleşmesi yer almaktadır. Hibe bileşeni altında 131 projenin uygulaması Aralık 2011 tarihi itibarıyla tamamlanmıştır. Projeler kapsamında 9.856 kadına temel ve mesleki beceri eğitimleri, istihdam garantili mesleki eğitimler, girişimcilik eğitimleri, çocuk ve yaşlı bakım kursları, kariyer danışmanlığı hizmetleri verilmiştir. Program sonrasında 914 kadın ilk defa çalışma yaşamına girmiş, 631 kadın ev eksenli çalışmaya başlamış, 113 kadın ise kendi işini kurmuştur.²⁷⁵

²⁷⁴ ÇSGB (2013 c).

²⁷⁵ İŞKUR; **Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu**,

<http://www.kadinistihdami.net/tr-tr/hibeprogram%C4%B1.aspx>, Erişim:17.01.2013.

Hizmet alım sözleşmesi kapsamında 5 pilot ilde işverenleri de kapsayan işgücü piyasası araştırmaları gerçekleştirilmiştir. Kadın istihdamı konusunda farklı bölgelerin kendilerine özgü ihtiyaçlarını dikkate alan modeller geliştirilmiş ve uygulanan politikalar gözden geçirilmiştir. Farklı kadın grupları için hizmetler çeşitlendirilmiş ve pilot uygulamalara başlanmıştır. Duyarlılık artırma çalışmaları ve konferanslar düzenlenmiştir.²⁷⁶

3.1.4.2.2. Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu

Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu, etkin aktif işgücü önlemleri ile gençlerin işgücü piyasasına uyumunun teşvik edilmesini amaçlamaktadır. Operasyonun hedef grubunu üniversiteden yeni mezun olmuş, lise mezunu, daha düşük eğitim düzeyine sahip genç işsizler; okulu terk edenler; halen okumakta olan gençler, düşük eğitim düzeyine sahip genç kadınlar oluşturmaktadır.²⁷⁷

Bu operasyon kapsamında hizmet alımı ve hibe projeleri uygulanmıştır. Hibe programı kapsamında uygulamaları 2011 yılında tamamlanan 127 proje finanse edilmiştir. Hibe projeleri ile genel mesleki beceri kurslarından 3.514, istihdam garantili meslek eğitim kurslarından 2.041, girişimcilik eğitimlerinden 1.079, çocuk ve yaşlı bakımı eğitimlerinden 126 olmak üzere toplamda 10.000 genç eğitim

²⁷⁶ ÇSGB (2012 d); s.9.

²⁷⁷ ÇSGB (2013 c).

almıştır. Bu gençlerden 2.000 tanesi ilk defa işe yerleşmiş, 360 tanesi ise kendi işini kurmuştur.²⁷⁸

Hizmet alımı kapsamındaki faaliyetler Eylül 2013 tarihi itibarıyla tamamlanacaktır. Bu kapsamda 43 ilde iş başı eğitim imkânı sunabilecek işyerleri ve firmalar tespit edilerek gençlerin buralara yönlendirilmesi planlanmaktadır. Ayrıca seçilen 5 büyüme merkezinde çalıştaylar düzenlenerek genç istihdamı eylem planı hazırlanması ve Ankara’da konferans düzenlenmesi gerçekleştirilmesi hedeflenen faaliyetlerdendir.²⁷⁹

3.1.4.2.3. Kamu İstihdam Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılması Operasyonu-I

Kamu İstihdam Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılması Operasyonu, İŞKUR, ÇSGB, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının kurumsal ve idari kapasitelerinin artırılması yoluyla kamu istihdam hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin artırılmasını amaçlamaktadır.²⁸⁰

Bu operasyon kapsamında sadece mal ve hizmet alımı bileşenleri bulunmaktadır. Bu kapsamda hibe projesi uygulanmamıştır. Mal alımı kapsamında İŞKUR İl Müdürlükleri için ofis malzemesi alınmıştır. Ayrıca ÇSGB kütüphanesine

²⁷⁸ ÇSGB (2013 c).

²⁷⁹ ÇSGB (2012 d); s.9-10.

²⁸⁰ ÇSGB (2013 c).

kitap alınmıştır. Hizmet alımı projesinin faydalanıcısı İŞKUR’dur. Hizmet alımı projesi Ocak 2011’de uygulanmaya başlanmıştır. Haziran 2013’te tamamlanması planlanmaktadır. Gerçekleştirilen ve planlanan faaliyetler ise şunlardır:

- İŞKUR internet sitesine iş arayanlar ve işverenler için ek modüller eklenmiştir.²⁸¹
- 2006 yılında tamamlanmış olan İŞKUR tarafından yürütülen proje çıktılarından olan “model ofis” oluşturma faaliyeti kapsamında 43 ilde İŞKUR İl Müdürlüklerine yönelik “Model Ofis İlke Ve Hizmetlerine Giriş” belgesi hazırlanmış,²⁸² 97 personele eğitim verilmiştir. İŞKUR hizmetlerinin tanıtılması amacıyla bir film hazırlanmıştır.²⁸³
- 360 İŞKUR personeline işgücü piyasası analizi eğitimi verilmiş ve aktif işgücü politikaları izleme sistemi kurulmuş, veriler işlenmiş ve test uygulamaları gerçekleştirilmiştir.²⁸⁴
- ÇSGB, İŞKUR ve Sosyal taraflara istihdam politikaları konularında eğitimler verilmiştir.²⁸⁵

²⁸¹ ÇSGB (2012 d); s.11

²⁸² İŞKUR (2013 a); **Kamu İstihdam Hizmetleri Projesi, ALMP,**

<http://www.kip.org.tr/en-us/almp.aspx>, Erişim: 17.01.2013.

²⁸³ ÇSGB (2012 d); s.12.

²⁸⁴ İŞKUR (2013 a).

²⁸⁵ ÇSGB (2012 d); s.12.

3.1.4.2.4. Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Operasyonu-I

Bu operasyon kapsamında da hibe, mal ve hizmet alımı olmak üzere üç bileşen bulunmaktadır. Hibe programı altında 43 proje finanse edilmiştir. Projeler kapsamında 3.300 kişiye temel ve mesleki beceri eğitimleri verilmiştir. Eğitim alanlar içerisinde 600 kişi ilk defa çalışmaya başlamış, 100 kişi kendi işini kurmuştur. Ayrıca bu hibe programı kapsamında 20 civarında yeni meslek standardı belirlenmiştir.²⁸⁶

Mal alımı bileşeni kapsamında pilot okullara ve öğrenci yurtlarına malzeme tedariki sağlanmıştır. Ayrıca bu operasyon kapsamında aşağıdaki faaliyetler gerçekleştirilmiştir.

- Ulusal Hayat Boyu Öğrenme Strateji Belgesinin ve Eylem Planının gözden geçirilmesi, 43 il için Hayat Boyu Öğrenme Eylem Planları hazırlanması.
- Hayat Boyu Öğrenme Koordinasyon Merkezi, Mesleki Eğitim Koordinasyon ve Test Merkezlerinin desteklenmesi, aralarında koordinasyon sağlanması, hayat boyu öğrenmenin izlenmesi için yeni yöntemler geliştirilmesi.
- Mesleki eğitim öğretmenlerinin yeterliliklerinin geliştirilmesi için özel sektör işverenleriyle ortak modeller geliştirilmesi.²⁸⁷

²⁸⁶ İŞKUR (2013 b); **Kamu İstihdam Hizmetleri Projesi, Trainings**,

<http://www.kip.org.tr/en-us/trainings.aspx>, Erişim: 17.01.2013.

²⁸⁷ ÇSGB (2012 d); s.15-16.

3.1.4.2.5. Kız Çocuklarının Okullulaşma Oranlarının Artırılması Operasyonu-I

Operasyonun amacı, başta kız çocukları olmak üzere okullulaşma oranlarının artırılması, eğitim kalitesinin artırılması, eğitim ve iş piyasası arasındaki bağın güçlendirilmesi yoluyla insan kaynağına yapılan yatırımın artırılmasıdır. NUTS II Bölgesindeki 43 il arasından seçilen; özellikle kız çocukları okullulaşma oranının düşük olduğu saptanan 16 pilot ilde uygulanmıştır. Söz konusu uygulamanın sonuçlarının başta Hakkâri ve Iğdır olmak üzere 43 ilde yaygınlaştırılması hedeflenmektedir.²⁸⁸

Operasyon kapsamında yürütölen hibe programında 89 proje desteklenmiştir. Aileler, öğretmenler ve sosyal taraflardan oluşın yaklaşık 10.000 kişiye çeşitli eğitimler verilmiştir. 7.000 aileyle kız çocuklarını okula göndermeleri için ikna görüşmeleri yapılmıştır. Bu faaliyetler neticesinde 8.800 kız çocuğu yeniden okula kayıt yaptırmıştır. Ayrıca 500'ün üzerinde yerel işbirliğı protokolü imzalanmıştır. Yine bu kapsamda pilot okullara ve yurtlara bilişim, eğitim malzemesi ve yurt malzemesi alımı yapılmıştır. Hizmet alımı kapsamında ise gerçekleştirilen faaliyetler şunlardır:

- Doğuda seçilen 16 ilde yürütölen çalışmalarla okullulaşma oranının düşüklüğü incelenmiştir. Ayrıca okulu terk etme riski bulunan öğrencilerin kazanılmasına

²⁸⁸ MEB; Özellikle Kız Çocuklarının Okullulaşma Oranının Artırılması Projesi, <http://kizlarinegitimi.meb.gov.tr/tr/proje>, Erişim: 17.01.2013.

yönelik hizmetlerin ne şekilde geliştirileceğine yönelik öneriler içeren durum analizi raporu hazırlanmıştır.

- Danışmanlık rehberi hazırlanmış, 198 adet rehberlik ve psikolojik danışmanlık öğretmenine eğitici eğitimleri verilmiştir. Eğitim alan öğretmenlerin kendi çalıştıkları illerde diğer öğretmenlere ve bu alanda eğitim gören öğrencilere eğitimler vererek 1.900 kişinin daha eğitici olması sağlanacaktır.
- Tanıtım amacıyla 3 adet spot film çekilmiş ve filmlerin ulusal televizyon kanallarında yayınlanması sağlanmıştır.
- Bilgilendirme günleri düzenlenmesi ve bu günlerde proje faaliyetlerinin ve ilgili diğer projelerin (Baba Beni Okula Gönder, Haydi Kızlar Okula v.b.) çıktılarının paylaşılması ve rol modellerin tanıtılması planlanmaktadır.²⁸⁹

3.1.4.2.6. Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Artırılması-I

Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Geliştirilmesi Projesi’nin (METEK) ana faydalanıcısı Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığıdır. Proje, 22 Mayıs 2012 tarihinde çalışmalarına başlamıştır.²⁹⁰ Ancak uygulama süreci 2012 yılı sonu itibariyle devam etmektedir. Bu operasyon kapsamında bir hizmet bir de tedarik bileşeni bulunmaktadır.

²⁸⁹ ÇSGB (2012 d); s.17.

²⁹⁰ YÖK; **Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Geliştirilmesi**

Projesi (METEK), <https://www.yok.gov.tr/content/view/1234/>, Erişim:18.01.2013.

Projenin genel amacı, eğitim sisteminin esnekliğinin artırılması, müfredat uyumlaştırması, mesleki eğitim ve öğretimin öğrenciler için daha cazip hale getirilmesi ve sosyal taraflar, mesleki eğitim merkezleri, özel sektör arasında işbirliğinin teşvik edilmesidir.²⁹¹ Bu genel amaca yönelik olarak da iş piyasası ihtiyaçlarına göre kişilerin bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi, özellikle mesleki ve teknik eğitimin kalitesinin artırılması, bir kalite güvence çerçevesi hazırlanması, kişilerin gelişmiş yeterlilik ve yeteneklere sahip olmalarının sağlanması hedeflenmektedir. Projenin beklenen ana çıktıları ise şöyledir: 1- Nitelik ve yeterliliklerin tamamen aktarılmasını sağlayacak bir kalite güvence sisteminin oluşturulması ve Avrupa Kalite Güvence Sistemiyle uyumlu olarak sosyal ortakların işbirliğiyle geliştirilmesi ve uygulanması, 2- İş piyasası ile mesleki eğitim ve öğretim kurumları arasında aktif işbirliği sağlayacak mevzuat altyapısının hazırlanması, 3- Pilot olarak seçilen 20 meslek yüksekokulu ve 30 meslek lisesinde yeterliliğe dayalı modüler müfredat programlarının geliştirilmesi, 4- Eğitimler yoluyla mesleki ve teknik eğitim ve öğretimin kalitesini, içeriğini geliştirecek öğretmenlerin pedagojik ve profesyonel yeterliliklerinin geliştirilmesi, 5- Ortaöğretimde, mesleki eğitim kurumları ile meslek yüksekokullarındaki mesleki ve kariyer danışmanlığı

²⁹¹ ÇSGB (2013 b); İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, 11. Sektörel İzleme Komitesi Sunumları, <http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/oppr/sectoralmonitoringcommittee/smc11.aspx>, Erişim: 18.01.2013.

hizmetlerinin artırılması, 6- Mesleki ve teknik eğitimin kalitesi hakkında farkındalığın artırılmasıdır.²⁹²

3.1.5. 2013 Yılında Uygulanmaya Başlanacak Olan Projeler

IPA kapsamında AB mali yardımları 2007-2013 arası olmak üzere 7 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. İncelediğimiz dönem halen devam etmektedir. İKG Bileşeni kapsamında bir kısım projelerin uygulanması devam etmekte, bir kısmı hazırlık aşamasında, bir kısmı ise henüz planlanmaktadır. Yukarıdaki bölümde uygulaması devam eden 7 operasyon hakkında bilgiler verildi. 2012 yılı sonu itibariyle onaylanmış ve farklı bileşenlerinin ihale süreci devam eden 15, hazırlığı devam eden ise 7 operasyon bulunmaktadır. Onaylanmış ve ihale süreci devam eden operasyon bileşenleri, operasyon tanımlama belgeleri (OTB) AB Türkiye Delegasyonu tarafından kabul edilen ve finansmanının sağlanacağı konusunda uzlaşılan operasyonlardır. Hazırlığı devam edenler ise Delegasyonun henüz onayına sunulmamış olan veya üzerindeki müzakere süreçleri henüz tamamlanmamış olan operasyonlardır.²⁹³

²⁹² ÇSGB (2013 d); İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, Onaylanan Operasyon Tanımlama Belgeleri, **Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Geliştirilmesi Projesi’**,

<http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/ois/Improving%20the%20Quality%20of%20Vocational%20Education%201.pdf>, Erişim: 18.01.2013.

²⁹³ ÇSGB (2013 b).

Onaylanmış ve ihale süreci devam eden operasyonlar şunlardır:

Tablo 12: Onaylanmış Ve İhale Süreci Devam Eden Operasyonlar (2012 yılı sonu itibariyle)

Sıra	Operasyonun Adı	Öncelik Eksen	Faydalancı Kurum	Bütçe €
1	Mesleki Eğitim ve Öğretimin Kalitesinin Artırılması-II	Eğitim	MEB	16.000.000
2	Özellikle Kız Çocuklarının Okullulaşma Oranlarının artırılması-II	Eğitim	MEB	10.000.000
3	Sektörel Yatırım Alanlarında Genç İstihdamının Teşvik Edilmesi-II	İstihdam	İŞKUR	32.500.000
4	Daha İyi Rehberlik ve Denetim Aracılığıyla Kayıtlı İstihdamın Teşviki	İstihdam	SGK	15.500.000
5	Özellikle Kız Çocukları İçin Okullulaşma Oranlarının Artırılması	Eğitim	MEB	18.380.000
6	Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Artırılması-II	Eğitim	MEB	24.000.000
7	Hayat Boyu Öğrenmenin Teşviki_II	Hayat Boyu Öğrenme	MEB	15.000.000
8	Turizm Sektöründe İşçi Ve İşverenlerin Uyum Yeteneklerinin Artırılması	Hayat Boyu Öğrenme	Kültür ve Turizm Bakanlığı	8.500.000
9	Küresel Ekonominin Değişikliklerine İşçi Ve İşverenlerin Uyum Yeteneklerinin Artırılması	Hayat Boyu Öğrenme	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	5.000.000
10	Esnaf ve Sanatkarların Uyum Yeteneklerinin Artırılması	Hayat Boyu Öğrenme	Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu	7.000.000
11	Dezavantajlı Kişilerin Entegrasyonu İçin İstihdam Ve Sosyal Destek Hizmetleri Koordinasyon Ve Uygulama Modeli	Sosyal İçerme	Türkiye Belediyeler Birliği	8.000.000
12	Türkiye’de Aktif İçermenin Teşviki	Sosyal İçerme	İŞKUR	7.650.000
13	Dezavantajlı Yükseköğretim	Sosyal	Gençlik ve	23.690.000

	Öğrencilerinin Burs Desteği Sağlanarak İşgücü Piyasasına Girişlerinin Kolaylaştırılması	İçerme	Spor Bakanlığı, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu	
14	Kayıtlı İstihdamın Teşviki-II	İstihdam	SGK	10.400.000
15	Dezavantajlı Kişilerin Sosyal Entegrasyonu ve İstihdam Edilebilirliklerinin Geliştirilmesi	Sosyal İçerme	ÇSGB	2.800.000

Kaynak: ÇSGB (2013 b).

Hazırlığı devam eden operasyonlar ise aşağıdaki gibidir:

Tablo 13: Hazırlığı devam eden Operasyonlar (2012 yılı sonu itibariyle)

Sıra	Operasyonun Adı	Öncelik Eksen	Faydalanıcı Kurum
1	Kadın Ve Genç Girişimciler İçin Başlangıç Desteği	İstihdam	KOSGEB
2	Kadın İstihdamının Teşviki-II	İstihdam	Turizm Bakanlığı
3	Kamu İstihdam Hizmetlerinin Kalitesinin Geliştirilmesi-II	İstihdam	ÇSGB
4	Teknoloji Fakültelerinin Kapasitesinin Geliştirilmesi	Eğitim	Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)
5	Mesleki Yeterlilik Kurumunun Kapasitesinin Geliştirilmesi	Hayat Boyu Öğrenme	Mesleki Yeterlilik Kurumu
6	Roman Nüfusunun Yoğun Olduğu Alanlarda Sosyal İçermenin Teşvik Edilmesi	Sosyal İçerme	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, MEB, Sağlık Bakanlığı
7	Dezavantajlı Kişiler İçin Sosyal İçermenin Teşviki	Sosyal İçerme	ÇSGB

Kaynak: ÇSGB (2013 b).

3.2. Türkiye’de İstihdam Açısından AB Mali Yardımlarının Değerlendirilmesi

Bu bölümde yukarıda verdiğimiz bilgileri esas alarak ve mali veriler kullanarak değerlendirmeler yapacağız. Bu değerlendirmelerimiz öncelikli olarak Türkiye’de kullanılan AB mali yardımlarının planlama ve tasarım açısından, AIS’nin

temel ilkelerini karşılayıp karşılamadığı konusunda bir sonuca varmamızı sağlayacaktır. Ardından İKG OP kapsamında uygulanmış olan operasyonların KOB ve ilerleme raporlarında öne çıkarılan alanlara yoğunlaşıp yoğunlaşmadığı hususu değerlendirilecektir. Son olarak ise mali açıdan Türkiye'nin fon kullanabilme kapasitesi belirli göstergeler temelinde ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

3.2.1. İKG OP ve AİS Önceliklerinin Karşılaştırılması

Tezimizin ikinci bölümünde ayrıntılı olarak incelediğimiz üzere AİS uzun bir dönem sonunda, Avrupa'nın yaşadığı tecrübeler ve çıkardığı dersler neticesinde oluşmuş ve olgunlaşmıştır. Bu süreç sonunda AB, AİS 2020 hedeflerini belirlemiştir. Bu hedefler dört başlık altında özetlenebilmektedir: İşgücü piyasasına katılımın artırılması, nitelikli işgücünün geliştirilmesi, eğitim ve öğretimin geliştirilmesi, sosyal dışlanma ile mücadele.²⁹⁴

İKG OP, AİS 2020 hedeflerini göz önünde bulundurarak kendi hedeflerini ve önceliklerini belirlemiştir. Ayrıca İKG önceliklerini MIPD belgesi,²⁹⁵ ilerleme raporları ve KOB'lardaki hedef ve önceliklere dayandırmıştır.²⁹⁶ Ancak istihdamın artırılması IPA kapsamında desteklenebilecek faaliyetlerin dışında kalan bir takım üst düzey politikaları ilgilendirdiğinden İKG OP istihdam arzına

²⁹⁴ Europa; 2012.

²⁹⁵ ÇSGB (2012 a); s.158.

²⁹⁶ European Commission (2012 d).

yoğunlaşmaktadır.²⁹⁷ Bunun yanında bölgesel ihtiyaç analizleri, güçlü ve zayıf yönler analizleri yaparak genel amaçların altında Türkiye'nin özel koşullarını öne çıkaran alt hedefler belirlemiştir. Aşağıda AİS 2020 genel hedefleri ve İKG OP'nin öncelik ve hedeflerinin karşılaştırılması ve değerlendirmelerimiz yer almaktadır.

İş gücü piyasasına katılımın artırılması kapsamında AİS özellikle kadın, genç işsiz, yaşlılar, düşük nitelikli kişiler ve yasal göçmenlerin istihdama katılımının sağlanmasını hedef olarak belirlemiştir. İKG OP kapsamında ise işgücü piyasasına katılımın artırılması 1. öncelik eksenini olan "istihdam" altında değerlendirilmiştir. İKG OP'de kadınların işgücüne katılım oranlarının erkeklere göre oldukça düşük olduğu, genç işsizliğin büyüme merkezlerinde yaygın olduğu, kayıt dışı istihdamın Türkiye'nin önemli bir sorunu olduğu sosyo-ekonomik analizler ve güçlü-zayıf yönler analizleri neticesinde ulaşılan sonuçlar olmuştur. Bu sonuçlar doğrultusunda, kadınların ve gençlerin işgücüne katılımlarının teşvik edilmesi, kayıtlı istihdamın artırılması alt hedefler olarak belirlenerek²⁹⁸ 2020 stratejilerine uyum sağlanmıştır.²⁹⁹

İşgücünün niteliklerinin artırılması hedefine yönelik olarak AB, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikli işgücünün geliştirilmesini, işçilerin

²⁹⁷ Resmi Gazete; **İnsan Kaynakları Operasyonel Programı İle İlgili Finansman Anlaşmasını Değiştiren Anlaşma**, Yayımlı Tarihi: 18 Ocak 2013, Gazete No: 28532 (Mükerrer).

²⁹⁸ ÇSGB (2012 a); s.160.

²⁹⁹ ÇSGB (2012 a); s.161-163.

verimlilikleri ve istihdam edilebilirliklerinin artırılmasını üye ve aday ülkelerden beklemektedir. Bu hedef doğrultusunda üye ülkeler eğitim ve öğretimin kapasitesini artırmak zorundadır.³⁰⁰

İKG OP’de 2. öncelik eksenini olan “Eğitim” altında insan kaynağına yapılan yatırımların artırılması hedeflenmiştir. Bu hedefi gerçekleştirirken İKG OP, eğitim kalitesinin artırılması, işgücü piyasası ve eğitim arasındaki bağın kuvvetlendirilmesine yönelik projeleri desteklemeyi programlamıştır. Özellikle kız çocukları olmak üzere her düzeyde okullulaşma oranlarının artırılması da bir diğer hedeftir.³⁰¹

Özellikle kız çocuklarına öncelik verilmesinin nedeni; İKG OP’nin dayandırıldığı sosyo-ekonomik analizler sonuçlarına göre 12 NUTS II bölgelerinde kız çocuklarının okullaşma oranı ile erkek çocukları arasında önemli bir fark olmasıdır. Kız çocuklarının düşük eğitim düzeyine sahip olmaları ve iş piyasasının gerektirdiği beceri ve niteliklere sahip olmamaları kadın istihdamının düşük oranlarda kalmasının sebeplerindendir. Bu sebepleri göz önünde bulundurarak İKG OP insan kaynağının niteliğinin artırılması kapsamında kız çocuklarının okullulaşma oranlarının artırılmasını özel öncelikleri arasına almıştır.³⁰²

³⁰⁰ Avrupa; 2012.

³⁰¹ ÇSGB (2012 a); s.181.

³⁰² ÇSGB (2012 a); s.185.

Eğitim ve öğretimin geliştirilmesi Avrupa istihdam Stratejisi 2020 hedeflerinden üçüncüsüdür. Bu amaç eğitim metodolojisinin toplumsal eğilimlere uyumunu sağlayarak, istihdam edilebilirliği öncelik edinerek, eğitim ve öğretimin kalitesini artırmak anlamına gelmektedir. Bunun yanında üye devletlerin hayat boyu öğrenmeyi teşvik etmeleri beklenmektedir.³⁰³

İKG OP’de yapılan ihtiyaç analizleri ve güçlü zayıf yönler değerlendirmelerinde Türkiye’nin işgücü piyasasının hayat boyu öğrenme taleplerini karşılayabilecek düzeyde yeterli donanımına sahip olmadığı, ortaokul ve yüksekokul-üniversiteler arasında mesleki tercihlerin belirlenmesi ve yönlendirilmesi konusunda rehberlik ve bağ bulunmadığı, ayrıca yüksekokullar ve işgücü piyasası arasında geçişi ve uyumu sağlayacak yapılar bulunmadığı vurgulanmıştır. Erken okuldan ayrılmaların Türkiye’de önemli bir problem olduğu, okula kayıt oranlarının EUROSTAT verilerine göre AB-27 ülkelerinin altında gerçekleştiği belirtilmiştir. Mesleki ve teknik eğitim sisteminden kaynaklanan sorunların işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikli işgücünün yetişmesinin önünde yer alan engeller olduğu belirtilmiştir.³⁰⁴

İKG OP kapsamında eğitim ve öğretimin geliştirilmesi amacı ile Türkiye’nin eğitim alanındaki öncelikli sorunları da göz önünde bulundurularak, özellikle mesleki eğitim ve öğretime odaklanılmıştır. Çünkü mesleki eğitimin işgücü

³⁰³ Avrupa; 2012.

³⁰⁴ ÇSGB (2012 a); s.60-78.

piyasaşının nitelikli eleman ihtiyacını gidermede kilit rol oynayacağı düşünölmektedir. Bu kapsamda özellikle mesleki eğitim ve öğretimin kalitesinin artırılması, işgücü piyasası ve eğitim kurumları arasında yenilikçi yaklaşımlarla koordinasyon ve işbirliği kurulması 2. öncelik olan “eğitim” altında hedeflenmiştir. Hayat boyu öğrenme ayrı ve 3. Öncelik alanı olarak belirlenmiştir. İnsan kaynaklarına yatırımın teşviki, hayat boyu öğrenme imkanlarının artırılması ve enformel eğitim kurumlarının kalitesinin artırılması ile sağlanacaktır. Bu sayede işçi, işveren ve işletmelerin yeni teknoloji ve gelişmelere uyum yeteneklerinin artırılmasına katkı sağlanacaktır.³⁰⁵

Sosyal dışlanma ile mücadele kapsamında Avrupa 2020 stratejisi üye devletlerin işgücü piyasasından uzak olan insanlara özel önem göstermelerini ve özellikle çalışan yoksulluğuyla mücadele etmelerini beklemektedir. Düşük maliyetli, sürdürülebilir ve yüksek kaliteli hizmetlere erişimin sağlanması, sosyal koruma ve emeklilik sistemlerinin modernizasyonu ve uygulanabilirliği amaçlanmaktadır.³⁰⁶

İKG OP sosyal dışlanma ile mücadeleyi 4. Öncelik alanı olan “sosyal içirme” başlığı altında ele almıştır. Bu öncelik altında dezavantajlı kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması, işgücü piyasasına girişlerinde karşılaştıkları engellerin kaldırılması ve işgücü piyasasında her türlü ayrımcılıkla mücadele edilmesi hedeflenmiştir. İKG OP’de dezavantajlı kapsamına alınan kişiler ise şunlardır:

³⁰⁵ ÇSGB (2012 a); s. 181-194.

³⁰⁶ Avrupa; 2012.

Özörlöler, eski hÖkÖmlÖ ve hÖkÖmlÖler, çalışan çocuklar ve aileleri, yoksullar ve yoksulluk riski altında bulunanlar, Romanlar, ÖlkÖ içinde gÖç etmek zorunda kalanlar.³⁰⁷

Yukarıdaki açıklamalarda gÖrÖldÖğÖ gibi İKG OP, AIS 2020 hedeflerine uygun olarak hazırlanmıştır. Bu stratejide yer alan Önceliklerin tamamının karşılığÖ Öncelikler ve alt hedefler bazında bulunmaktadır. İKG kapsamında programlanan bÖtÖn Öncelikler ve alt hedefler istihdama ve istihdam edilebilirliğÖ katkılarÖ ve bağılantıları ile birlikte dÖşÖnÖlmektedir. İstihdamın ve istihdam edilebilirliğinin artırılması tÖm Öncelikler için ortak hedeftir.³⁰⁸

3.2.2. KOB’lar ile İKG OP’nin Karşılaştırılması

Tezimizin 2. BÖlÖmÖnde KOB’lar ile istihdam alanında TÖrkiye’nin gerçekleştirmeyi taahhÖt ettiğÖ Öncelikleri sıralamıştık. Bunların bir kısmÖ kısa vadeli bir kısmÖ ise orta vadeli Önceliklerdi. İkinici bÖlÖmde incelediğÖmiz KOB’lar da yer alan Önceliklerle İKG OP’nin Önceliklerini karşılaştırdığÖmızda biroğÖnün çakışmakta olduğÖnÖ gÖrÖyoruz. KOB’larda kadın işğÖcÖnÖn artırılması, genç işsizliğinin azaltılması, sosyal içerme, ocuk işiliğÖ, iş ortamının iyileştirilmesi, kayıt dış istihdam, sosyal diyalog, kurumsal kapasitelerin geliştirilmesi kısa vadeli Öncelikler arasında sayılmıştır. İKG OP’nin faaliyet alanlarına ve Önceliklerine baktığÖmızda kırdan kente gÖğÖn sonucu olarak Özellikle daha Önce tarımda çalışmış

³⁰⁷ ÇSGB (2012 a); s.212.

³⁰⁸ A.g.e, s.158.

kadınların istihdamının teşviki, genç işsizliğin azaltılması, kayıt dışı istihdamla mücadele ve sosyal içirme KOB'lar ile uyumlu önceliklerdir. Ayrıca sosyal diyalog konusu ise ilk AB mali yardımlarının kullanımı esnasında projeler uygulanarak gündeme alınmış bir konudur. Çocuk işçiliği ise yine İKG OP içerisinde sosyal içirme başlığı altında uygulanacak proje başlıklarındandır.

KOB'larda yer alan orta vadeli öncelikler ise 2. Bölümde de açıkladığımız gibi daha çok politika ve prosedür üretilmesini ve üst düzey düzenlemeleri gerektiren eylemlerdir. Örneğin, ulusal bir istihdam stratejisinin belirlenmesi, sosyal korumanın geliştirilmesi, sosyal politika ve istihdam alanındaki mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması, ücret ve sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğinin sağlanması orta vadeli öncelikler arasındadır. İKG OP, istihdamın arz kısmına yoğunlaşmış, ulusal düzeyde eylem ve politika üretimi gerektiren konulara girmemiştir. Ayrımcılığın kaldırılması da orta vadeli öncelikler arasında yer almıştır. İKG OP'de her türlü ayrımcılığın önlenmesi tüm öncelikler kapsamında göz önünde bulundurulmuş ortak bir öncelik ve strateji olarak önem gören bir husus olarak ele alınmıştır.

Ulusal Programlar ve ilerleme raporlarının değerlendirilmesi 2. Bölümün sonunda yapıldığı için burada tekrarlanmamıştır.

3.2.3. Planlanan Fon Dağılım Oranları İle Uygulanan Operasyonların Fon Dağılımlarının Karşılaştırılması

İKG OP'de dört öncelik alanının belirlenmiş olduğunu, AB tarafından tahsis edilen fonların bu öncelik alanları kapsamında harcanacağını tezimizin üçüncü

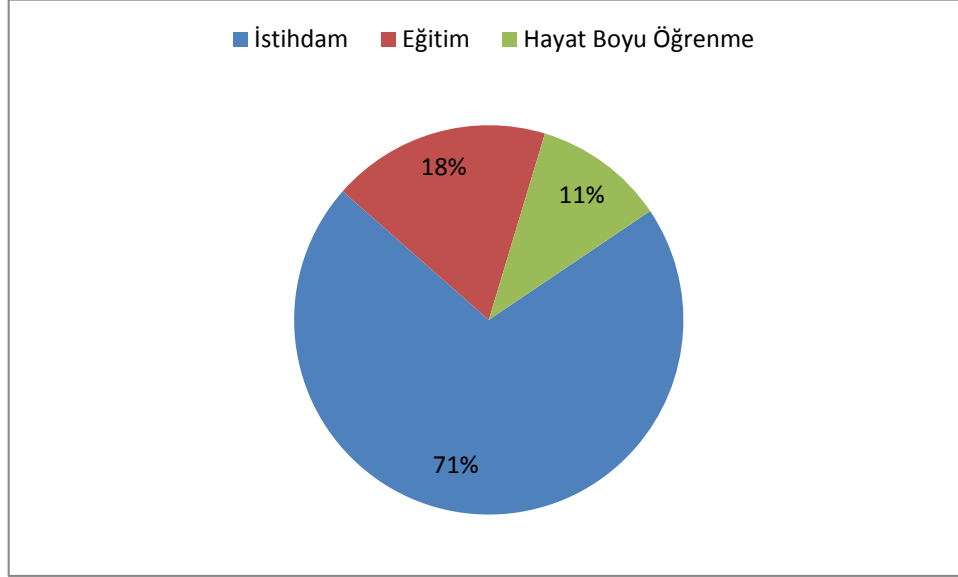
bölümünde belirtmiş ve öncelik alanları altında tamamlanmış, uygulanmakta olan ve hazırlığı devam eden operasyonlardan bahsetmiştik. İKG OP’de her öncelik için hangi oranlarda fon kullanılacağı finansal tablolar ile MIPD belgeleri esas alınarak belirlenmiştir.³⁰⁹ Bu kapsamda AB tarafından tahsis edilen fonların % 37,4’ünün istihdam önceliğine, % 20,6’sının eğitime, % 16,1’inin hayat boyu öğrenmeye ve % 19,9’unun sosyal içermeye kullanılacağı belirlenmiştir. (Bknz: Tablo 9)

Bu başlık altında İKG OP’de her öncelik için belirlenmiş olan fon tahsis oranlarının uygulamaya nasıl yansıtıldığını değerlendirmeye çalışacağız. Bunun için İKG OP’de belirlenmiş olan fon tahsisat oranları ile tamamlanmış, uygulanmakta olan, onaylanmış ve ihale süreci devam etmekte olan projelerin önceliklere göre dağılımları karşılaştırılacaktır.

Tablo 10 ve Tablo 11’deki veriler esas alındığında tamamlanmış ve uygulanması devam eden operasyonların 2012 yılı sonu itibariyle % 71’i istihdam, % 18’i eğitim, % 11’i hayat boyu öğrenme önceliği kapsamında kullanılmıştır. Sosyal içermeye önceliği altında 2012 yılı sonu itibariyle herhangi bir proje uygulanmamıştır.

³⁰⁹ ÇSGB (2012 a); s. 235.

Grafik 1: Tamamlanmış ve Uygulaması Devam Eden Operasyonların Öncelik Eksenlerine Göre Dağılımı (%) 2012 yılı sonu itibariyle



Kaynak: Tablo 10 ve Tablo 11’de yer alan verilere dayanılarak düzenlenmiştir.

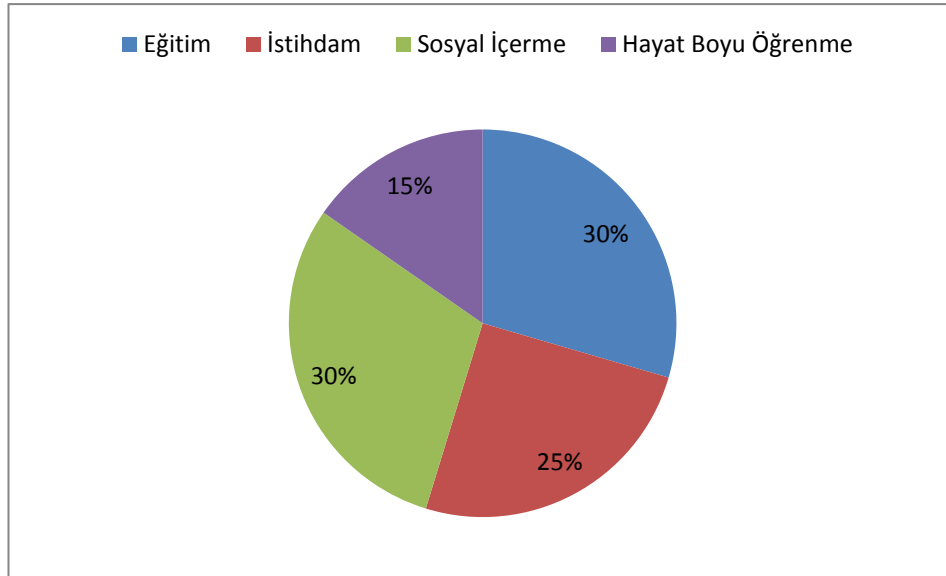
Yukarıdaki Grafik 1 incelendiğinde 2012 yılı sonu itibariyle uygulanan projelerin istihdam önceliğinde yoğunlaştığı ve sosyal içermeye dair hiç operasyon uygulanmadığı görülmektedir. MIPD ve İKG OP’de yer alan oranlara uygun olarak operasyonların dağılımının gerçekleşmemesi, tahsis edilen AB fonlarının kullanılamaması ve AB tarafından geri alınması ile sonuçlanacaktır.³¹⁰ Bu nedenle gelecek dönemde uygulamaya başlanacak olan operasyonların sosyal içermeye

³¹⁰ EC; 718/2007 sayılı KOMİSYON TÜZÜĞÜ (OJ L170, 29.6.2007, s.1-66),

Madde 46.

alanında yoğunlaştırılması gerekecektir. Tabi ki fonların programlama süreci 2007 ve 2013 dönemini kapsamakta ve süreç halen devam etmektedir. Bu kapsamda İKG bileşeni altında 2013 yılında uygulamaya başlayacak olan operasyonlara baktığımızda, sosyal içerme alanında da onaylanmış ve ihale süreci devam eden operasyonlar bulunduğu ve bunların oranının % 30 olduğu görülmektedir.

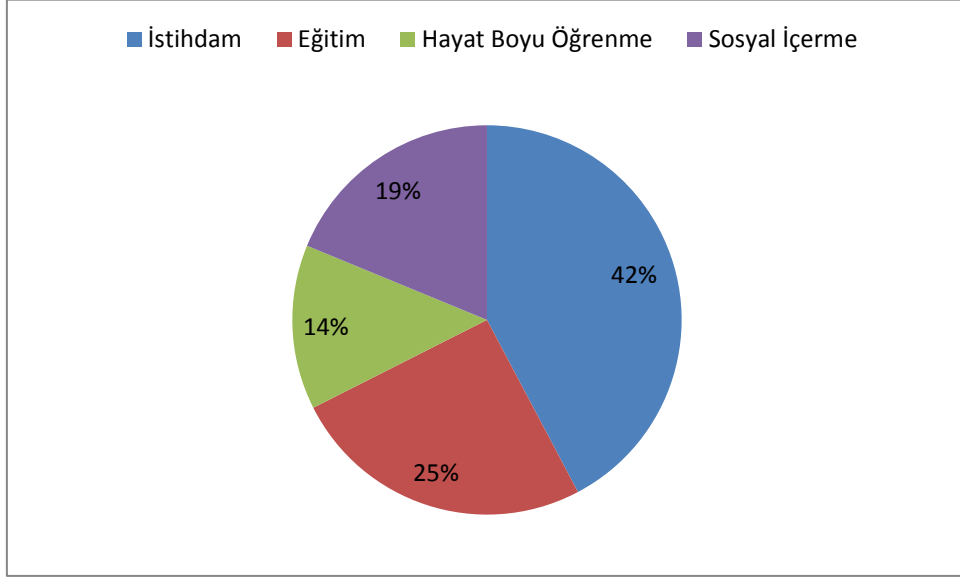
Grafik 2: Onaylanmış-İhale Süreci Devam Eden Operasyonlar 2012 Yılı Sonu İtibariyle



Kaynak: Tablo 12’de yer alan verilere dayanılarak düzenlenmiştir.

Anlamli sonuçlara ulaşabilmek için 2012 yılı sonu itibari ile onaylanmış ve ihale süreci devam eden operasyonlar ile tamamlanmış operasyonlar ve uygulaması devam eden operasyonları birlikte değerlendirmek gerekir. Çünkü bu iki operasyon grubu gelecek dönemde İKG OP kapsamında uygulanmış operasyonların tamamını oluşturacaktır.

Grafik 3: Tamamlanmış, Uygulanmakta Olan ve İhale Süreci Devam Eden Operasyonların Dağılımı-2012 Yılı Sonu İtibari İle



Kaynak: Tablo 10, 11 ve 12’de yer alan verilere dayanılarak düzenlenmiştir.

Grafik 3’te görüldüğü üzere tamamlanmış, uygulanmakta olan ve ihale süreci devam eden operasyonlar birlikte değerlendirildiğinde istihdam alanında % 42 oranında, eğitim alanında % 25 oranında, hayat boyu öğrenme alanında % 14 oranında, sosyal içerme alanında ise % 19 oranında operasyon yürütülmekte veya yürütülmeye başlanması beklenmektedir. 2012 yılı sonu itibariyle ihale süreci devam eden % 30 oranında sosyal içerme kapsamında yürütülecek olan operasyon İKG OP’de hedeflenen oranlara yaklaşılmasını sağlamıştır.

Tablo 14: İKG OP’de Öncelik Eksenlerine Göre Yüzdesel Dağılımlar Ve Uygulanmakta Olan Operasyonlar İle İhale Süreci Devam Eden Operasyonların Toplam Oranları

Öncelik Eksenleri	İKG OP (%)	Operasyonların Uygulama Durumu (%)
İstihdam	37,4	42
Eğitim	20,6	25
Hayat Boyu Öğrenme	16,1	14
Sosyal İçerme	19,9	19

Kaynak: Tablo 9 ve Grafik 3’te yer alan veriler kullanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 14’te İKG OP’de her öncelik eksenine için belirlenmiş olan dağılım oranları ve Grafik 3’te gösterilmekte olan 2012 yılı sonu itibariyle tamamlanmış, uygulanmakta olan ve onaylanmış-ihale süreci devam eden operasyonların dağılım oranları yer almaktadır. Tablo 14’te yer alan oranlar karşılaştırıldığında 2012 yılı sonu itibari ile İKG OP kapsamında operasyonların genel dağılım oranlarına uygun olarak planlandığı ve uygulanmakta olduğu söylenebilir. Çünkü İKG OP’de belirlenmiş olan öncelik eksenleri bazında dağılım oranları ile mevcut operasyonların toplam dağılım oranlarının birkaç puan farkla birbirlerine yakın olduğu görülmektedir.

3.2.4. Fonların Kullanılabilme Kapasitesi

AB ile Türkiye arasında Finansman Anlaşmasının imzalanması ile katılım öncesi mali yardımların kullanımı için gerekli olan ön koşullar tamamlanmış

olmaktadır.³¹¹ İnsan Kaynakları Operasyonel Programı için Finansman Anlaşması 16 Eylül 2009 tarihinde imzalanmış ve uygulanmaya başlanmıştır.³¹² Finansman Anlaşmasının imzalanması ile hukuki alt yapı oluşmuş ve fonların transferi hazır hale gelmiştir. Bunun üzerine Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından fon transfer talebi yapılabilmekte ve fon transferi gerçekleştirilmektedir. Ülkemize transfer edilen fonlar, Ulusal Fon adına Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasında açılmış bulunan hesaplarda tutulmaktadır. Projelerle ilgili ihale süreçlerini gerçekleştirmek, sözleşmeleri imzalamak ve ödemeleri yapmakla yükümlü olan Program Otoritesi (ÇSGB), fonları projelere transfer etmek amacıyla Ulusal Fon'dan fon transfer talebinde bulunur. Ulusal Fon hesaplarından, Program Otoritesinin hesaplarına fon transferi gerçekleştirilir. Nihai aşama ise, Program Otoritesi hesaplarından proje kapsamında işi gerçekleştirmek üzere sözleşme imzalanmış olan yüklenicilerin hesaplarına yapılan fon transferidir.³¹³

Fonların kullanılabilme kapasitesi operasyonlar için bir başarı göstergesidir. Çünkü yukarıda ifade edildiği üzere, AB aktardığı fonların belirlenen temel öncelikler doğrultusunda belli zaman aralıkları içerisinde, kurallara uygun olarak

³¹¹ EC; Practical Guide to Contract Procedures for European Union External Actions, 2013, s. 23,

<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=2.3.6.&id=141&id=141>,

Erişim: 26.03.2013.

³¹² ÇSGB (2013 b).

³¹³ Yusuf Demet; 2009, s.57.

kullanılmasını beklemektedir. Program otoritesinin ve toplu olarak Türkiye'nin Fon kullanımı konusundaki başarısı, AB'ye üyelik sonrasında ASF'nin kullanımında ne kadar yetkin olduğunu da gösterecektir.³¹⁴

3.2.4.1. Fon Kullanım Oranları

AB fonlarının kullanım düzeyleri; faydalanıcı ülkenin fonların tahsis edilen amaçlar doğrultusunda, mümkün olduğunca fazla miktarda kullanabilme kapasitesi anlamına gelen “hazmetme-absorption” kelimesi ile ifade edilmektedir. Fon kullanım oranları; toplam tahsisatımızın ne kadar olduğu ile bu tahsisatın ne kadarının kullanıldığı bilgisini vermektedir. Fonların etkin kullanımı her düzeyde yeterli insan kaynağı, güçlü yönetim yapıları ve politikaları, paydaşların katılımının sağlanması ile mümkün olacaktır.³¹⁵ Bu anlamda kullanım düzeylerinin neden düşük kaldığı sorusu, sorunların çözümünde çıkış noktası olabilecektir. Burada İKG OP'nin 2007-2013 dönemi için toplam tahsisatının 2012 yılı sonu itibariyle ne kadarının harcanmış olduğu ortaya koyulacaktır.

Aşağıda Tablo 15'te yıllar itibariyle AB tarafından tahsis edilen fon miktarları ile bunlarının ne kadarının kullanıldığı gösterilmektedir. Kullanılan fon miktarları Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından doğrulanan³¹⁶ miktarlar olarak belirtilmiştir.

³¹⁴ Undersecretariat of Treasury; IPA Report, NAO Office, July 2012/2, s.37.

³¹⁵ A.g.e, s.37.

³¹⁶ EC; No:718/2007, Madde 40.

Tablo 15 : Yıllar İtibariyle Toplam AB Tahsisatları ve Kullanılan Fon Miktarı

Yıllar	AB Fon Tahsisatı (Milyon Euro)	Kullanılan/Doğrulan Fon Miktarı (Milyon Euro)
2007	50.000. 409	0
2008	52.900.000	0
2009	55.600.000	0
2010	63.400.000	2.391.409,13
2011	77.600.000	41.960.362,43
2012	83.188.000	42.062.131,63
2013	91.167.077	
Toplam	473.856.468	86.413.903.19

Kaynak: ÇSGB, AB Fonları Uygulama Merkezi, Finansal tablolarından faydalanılarak düzenlenmiştir.

Finansman antlaşmasının 2009 yılında imzalanması nedeniyle İKG OP kapsamında 2007, 2008 ve 2009 yıllarında harcama yapılamamıştır. 2007-2013 dönemi toplam tahsisatımız olan 473.856.468 EURO'nun 2012 yılı sonu itibari ile toplamda 86.413.903,19 EURO'su harcanmıştır. Bu miktar oran olarak toplam tahsisatın % 18.2'dir. Geriye kalan miktarın N+3 kuralı gereğince 31.12.2016 tarihine kadar harcanması gerekmektedir. Toplam tahsisatın % 18.2'si kullanılmışken, fonların harcanması gereken zamanın % 60'ı geçmiş durumdadır. Dolayısıyla Program Otoritesinin zamanı daha etkin kullanması, daha büyük bütçeli operasyonlar yürütülmesini sağlayarak fon kullanımını artırması gerekmektedir. Burada fonların uygun harcamalar kapsamında kullanılması, projelerin ihale ve uygulama kurallarına uygun bir şekilde yönetilmesi, güçlü kontroller ve güçlü bir yönetim yapısına sahip olunması fonların etkin kullanımına destek sağlayacaktır.

İKG OP kapsamında hazmetme kapasitesinin artırılabilmesi için fonların kullanımının NUTS 2 bölgeleri yanında diğer bölgelere de yaygınlaştırılması planlanmaktadır.³¹⁷

3.2.4.2. Sözleşme Oranları

Sözleşme oranı; tahsis edilen tutarın ne kadarlık kısmının sözleşmeye bağlandığını göstermektedir. Sözleşme oranının düşük olması başlıca iki nedene dayanmaktadır. Birincisi, projenin tamamen ya da kısmen iptal edilmesi, ikincisi ise ihaleye katılan yükleniciler tarafından fiyat indirme yolu ile işin daha düşük fiyatla yapılmasının taahhüt edilmesidir. Bu durumda, fiyatın önceden öngörülmesi oldukça zordur. Fakat bu fiyat farklılıkları öngörülenden oldukça farklı gerçekleşiyorsa o takdirde, programlama safhasında proje maliyetlendirmesi ile ilgili sorunların olduğu düşünülmektedir.³¹⁸

Tablo 16 : Yıllar İtibariyle AB Fon Tahsisatları ve Sözleşmeye Bağlanan Tutarlar

Yıllar	AB Fon Tahsisatı (Milyon Euro)	Sözleşmeye Bağlanan Miktar (Milyon Euro)	Sözleşme oranları %
2007	50.000. 409	0	-
2008	52.900.000	0	-
2009	55.600.000	0	-
2010	63.400.000	92.462.155	19.5
2011	77.600.000	17.683.158	23.2
2012	83.188.000	27.583.658	29
2013	91.167.077	-	-

³¹⁷ ÇSGB (2012 a); s.159.

³¹⁸ Yusuf Demet; 2009, s.60.

Toplam	473.856.468	137.728.971	29
---------------	-------------	-------------	----

Kaynak: ÇSGB, AB Fonları Uygulama Merkezi, Finansal tablolarından faydalanılarak düzenlenmiştir.

İKG OP kapsamında yıllık olarak tahsis edilmiş olan bütçe rakamları gösterge niteliğinde olup, her bir yıl için tahsis edilmiş olan rakamların ayrı ayrı harcanması söz konusu değildir. Burada yıllık tahsisat açısından önemli olan, tahsisatın verildiği yılı takip eden üçüncü yılın sonunda belirtilen miktar kadar harcamanın gerçekleştirilmiş ve beyan edilmiş olmasıdır. Bu bakımdan değerlendirildiğinde 2007-2013 dönemi toplam tahsisatı olan 473.856.468 EURO'nun 137.728.971 EURO'su sözleşmeye bağlanmıştır. 2012 yılı sonu itibariyle sözleşme oranı % 29'dur. Yıllar itibariyle sözleşme oranları fon tahsisatları ile karşılaştırıldığında sözleşme oranlarının düşük miktarlarda artış gösterdiği söylenebilir. Tablo 16'da görüleceği üzere fon tahsisatları ilk yıllarda sistemin oluşturulması çalışmalarından dolayı³¹⁹ daha düşük miktarlarda iken son yıllarda tahsisatlar artırılmıştır. Dolayısı ile fon kullanımı konusunda planlama yapılırken geçmiş yıllarda kullanılmayan fon miktarlarının da dikkate alınması gerekmektedir. İKG OP kapsamında ilk üç yıl fonların kullanılmadığı ve son yıllarda tahsisat miktarlarının artırıldığı düşünüldüğünde sözleşme oranlarının ve harcama oranlarının artırılması kaçınılmazdır.

³¹⁹ Hazine Müsteşarlığı; IPA Uygulama Raporu, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, NAO Ofisi, Ocak 2012, Sayı 1, s.51.

3.2.4.3. Kullanılmayan Fonlar

AB mali yardımlarının kullanımı sıkı kurallara bağlanmıştır. En önemli kural fonun tahsis edildiği yılı müteakip 3 yıl içinde harcanacak olmasıdır. Süresi içinde harcanamaması durumunda tahsisat kaybedilmektedir.³²⁰ İKG OP kapsamında 2011 yılında herhangi bir fon kaybı olmamıştır. IPA Uygulama Tüzüğü'nde yapılan değişiklikle 2011 yılı için 11,37 Milyon EURO tutarındaki fon kaybı önlenmiştir.³²¹

Tablo 17: Yıllar İtibariyle Kullanılmayan Fon Miktarları

Yıllar	AB Fon Tahsisatı (Euro)	Kullanılmayan Fon Miktarı (Euro)
2007	50.000. 409	0
2008	52.900.000	0
2009	55.600.000	0
2010	63.400.000	198.591
2011	77.600.000	0
2012	83.188.000	13.107.505
2013	91.167.077	21.705.223*
Toplam	473.856.468	13.306.096**

Kaynak: ÇSGB, AB Fonları Uygulama Merkezi, Finansal tablolarından faydalanılarak düzenlenmiştir.

*2013 yılı için tahmin edilen fon kaybı riskini göstermektedir.

** 2013 yılı fon kaybı riski dâhil değildir.

Tablo 17'de yer alan veriler incelendiğinde 2012 yılı sonu itibariyle toplamda 13.306.096 EURO tutarında AB mali yardımının kullanılmadığı görülmüştür. Yukarıda da ifade edildiği gibi tahsis edilen fonların kullanılmamasının farklı birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlar arasında sözleşmelerin iptal edilmesi,

³²⁰ Hazine Müsteşarlığı; 2012, s.62.

³²¹ A.g.e., s.65.

sözleşmeye bağlanan tutarların proje bütçelerinin altında kalması, yeterince proje başvurusunun bulunmaması v.s. gibi nedenler sayılabilir.

İKG OP kapsamında aylık olarak ihale planları doğrultusunda fon kaybı riski hesaplanmaktadır. Bu kapsamda 2013 Ocak ayı itibariyle fon kaybı riski 2013 yılı için 21.705.223 EURO, 2014 yılı için 31.698. 628 EURO, 2015 yılı için 31.867.349 EURO olarak tahmin edilmektedir.³²² Mevcut kullanılamayan fon miktarları ve gelecek yıllar için yapılan tahminler fon kayıplarının artacağı sinyali vermektedir. Bu risklerin değerlendirilerek ileriye dönük riskleri ortadan kaldıracak önlemlerin alınması fonların etkin kullanımı için önem arz etmektedir.

IPA düzenlemelerine göre İKG OP altındaki fonlar ancak aday ülkelerin fonların merkezi olmayan yapılanma ile yönetilmesi konusunda akredite edilmesi ile mümkün olmaktadır. Bundan dolayı Türkiye'nin de içinde olduğu aday ülkeler akreditasyon için hazırlık sürecinden geçmektedir. İKG OP için akreditasyon süreci iki yılda tamamlanabilmiştir. Finansman anlaşmasının geç imzalanması ve akreditasyona hazırlık süreci İKG OP için fon kaybı risklerini artıran zincirleme olaylar olmuştur.³²³

³²² ÇSGB, Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı, **Ocak 2013 Fon Kaybı Riski Finansal Tablosu.**

³²³ International Consulting; **İnterim Evaluation Report**, November 2011, s.39.

3.2.4.4. Sözleşme İptal Oranları

AB mali yardımlarının kullanılamamasının sebeplerinden biri proje sözleşmelerinin imzalandıktan sonra iptal edilmesidir. Burada iptal oranı ile imzalandıktan sonra iptal edilen sözleşme tutarları toplamının toplam AB tahsisatına oranı ifade edilmektedir. Tablo 18’de 2012 yılı sonu itibariyle İKG OP kapsamında iptal edilen sözleşmeler ve iptal tutarları yer almaktadır.

Tablo 18 : İKG OP Kapsamında İptal Edilen Sözleşmeler ve İptal Edilen Tutarlar

Operasyonun/Projenin adı	Bütçesi	İptal Edilen Tutar
Kamu İstihdam Hizmetlerinin Kalitesinin Artırılması-Tedarik Sözleşmesi	1.873.075 €	1.873.075 €
Kamu İstihdam Hizmetlerinin Artırılması İçin Ekipman Tedariki-II	250.000 €	250.000 €
Hayat Boyu Öğrenmenin Teşviki İçin Ekipman Tedariki	1.667.476 €	1.667.476 €
TOPLAM	3.790.551 €	3.790.551 €

Kaynak: ÇSGB, AB Fonları Uygulama Merkezi, Finansal tablolarından faydalanılarak düzenlenmiştir.

İKG OP kapsamında 2012 yılı itibariyle 3 adet tedarik sözleşmesi iptal edilmiştir. İptal edilen toplam sözleşme tutarı 3.790.551 EURO’dur. İptal edilen toplam sözleşme miktarının toplam AB tahsisatına oranı ise % 0.76’dır. Görüldüğü gibi İKG OP 2007-2012 yılları arasında oldukça düşük bir iptal oranına sahiptir. Bu oran operasyonun sözleşme imzalama konusundaki başarısını göstermektedir.

3.2.4.5. Harcama Oranları

Harcama oranı; projeler kapsamında yapılan harcamaların proje sözleşmelerinin tutarlarına oranını ifade etmektedir. Bu oran ile projeler kapsamında sözleşmeye bağlanan tutarların ne kadarının harcandığı gösterilmektedir. AB tarafından mali işbirliği kapsamında DIS sürecinde ülkemize tahsis edilen fonların, yüksek oranlarda sözleşmeye bağlanarak projeler için harcanması öngörülse de, harcama tutarları her zaman sözleşme tutarlarına eşit olmamaktadır. Bu sebepten dolayı, sözleşme tutarları ile birlikte, harcama tutarlarının da incelenmesi gerekmektedir.

Aşağıda yer alan verilerin incelenmesinden de görüleceği gibi sözleşmeye bağlanan tutarların tamamı çeşitli sebeplerle her zaman harcanamamaktadır. Bunun iki nedeni vardır. Bunlardan ilki, sözleşmenin imzalandıktan sonra iptali, ikincisi ise sözleşme kapsamında ödemenin yapılması ve daha sonra usulsüzlük, uygun olmayan harcamalar gibi sebeplerden dolayı yükleniciden geri tahsil edilmesidir.³²⁴ Aşağıdaki tabloda sözleşme ve harcama tutarları ile harcama oranları sözleşme türleri itibariyle ve toplam olarak verilmiştir. Bu tabloda yer alan bilgiler 2012 yılı sonu itibariyle gerçekleşen verilerdir.

³²⁴ Yusuf Demet; 2009, s.61.

Tablo 19: Sözleşme Türleri İtibariyle Sözleşme ve Harcama Tutarları

Sözleşme Türü	Sözleşme Tutarı*	Harcama Tutarı**	Harcama Tutarı/sözleşme Tutarı (%)
Hibe	936.551.120,1	738.691.118,65	78.9
Hizmet	41.900.332	26.419.096,75	63
Tedarik	2.177.530,17	1.807.474,57	83
Toplam	980.628.982,27	766.917.689,97	78.2

Kaynak: ÇSGB, AB Fonları Uygulama Merkezi, Finansal tablolarından

faidalanılarak düzenlenmiştir.

*31.12.2012 tarihi itibariyle sözleşmeye bağlanan toplam tutarlar.

**31.12.2012 tarihi itibariyle harcanan toplam tutarlar.

Tablo 19'a göre 2012 yılı sonu itibariyle sözleşmeye bağlanan toplam tutar 980.628.982,27 EURO'dur. Bu tutarın 766.917.689,97 EURO'su harcanabilmiş geri kalan kısmı yukarıda belirtilen benzer sebeplerle harcanamamıştır. Ortalama harcama oranı % 78.2 olarak gerçekleşmiştir. En düşük harcama oranı % 63 ile hizmet sözleşmelerinde, en yüksek harcama oran ise % 83 ile tedarik sözleşmelerinde görülmüştür. Başarının artırılabilmesi için bu oranların % 100'e yaklaştırılması ve mümkün olan en yüksek düzeyde harcamanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu hususta sözleşme ihalelerinin planlama aşamalarında faaliyetlerin ve bütçelerinin gerçekçi belirlenmesi uygulamada yaşanacak aksaklıkları minimize edecektir.

SONUÇ

Türkiye AB'ye üyelik başvurusunda bulunduğu yıllardan itibaren AB'nin politikalarını takip etmiş ve gerekli koşulları sağlayabilmek için çaba sarfetmiştir. AİS uzun bir dönem sonunda, Avrupa'nın yaşadığı tecrübeler ve çıkardığı dersler neticesinde oluşmuş ve olgunlaşmıştır. Bu süreç sonunda AB, Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 hedeflerini belirlemiştir. İstihdam alanında da Türkiye Avrupa'nın yaşadığı gelişmeleri takip etmiştir. Mevzuat uyumu ve kurumsal alt yapıların oluşturulması anlamında birçok eylem gerçekleştirmiştir. Türkiye AB'ye uyum sürecinde Mali Yardımlarla AB'den destek almıştır.

Türkiye için katkı sağlayıcı miktarda yardımlar 2007-2013 bütçe dönemi için verilen yardımlar olmuştur. Bu yardımlar AİS'nin öncelik verdiği alanlarda projelendirilerek kullanılmıştır.

Genel olarak AİS'nin öncelikleri ve Türkiye'nin önemli istihdam sorunları değerlendirdiğinde, bunların büyük ölçüde örtüştüğü görülmektedir. Türkiye'nin en öncelikli sorununun genç işsizliği ve kadın istihdam oranlarındaki düşüklük olduğu birçok çalışma ile ortaya koyulmuştur. AİS'nin de son dönemde yaşanan krizler üzerine öncelik verdiği konulardan biri işsizlik olmuştur. Bunun yanında kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü, mesleki eğitime ağırlık verilmemesi ve işgücünün nitelik sorunları AİS ile ortak olan sorunlar olarak göze çarpmaktadır.

AB mali yardımlarının aday ülkelere verilmesinin amacı aday ülkelerin üye ülke statüsü kazandıktan sonra kendilerine yapılacak yardımları yönetebilme ve

kullanabilme kapasitesine sahip olmalarını ve bu mali yardımları AB politikaları doğrultusunda kullanabilecekleri düzeye gelebilmelerini sağlamaktır. Türkiye'nin "üyelik yükümlülüklerini üstlenme yeteneği"ne sahip olamadığı yönünde AB Komisyonu tarafından bir karar verilmesi durumunda AB mali yardımları kesilecektir. Dolayısı ile Türkiye'nin AB mali yardımlarını, belirlenmiş olan sıkı kurallara uygun olarak, etkin bir şekilde kullanması üyelik yolunda atılması gereken önemli bir adımdır.

AB Komisyonu, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum alanında kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlediği eksiklikleri yıllık olarak ilerleme raporlarıyla değerlendirmektedir. Bu değerlendirmeler neticesinde Türkiye'nin AB mevzuatına uyum ve kurumsal yapıların oluşturularak kapasitelerinin geliştirilmesi konularında önemli derecede ilerleme kaydettiği, ancak mevzuatın hala geliştirilmeye ihtiyacı olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'nin mevzuatın uygulanması konusunda daha fazla çaba göstermesi gerekmektedir. Örneğin sendikal haklar konusunda önemli yasal düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen halen Türkiye AB ve İLO standartlarının gerisinde yer almaktadır. Ayrıca çocuk işçiliği konusu Türkiye tarafından faaliyet gerçekleştirilen en zayıf alan olarak kalmıştır. AİS'nin ana eksenlerini oluşturan istihdamın artırılması, genç işsizlik ve kadın istihdam oranları konularında uygulamaların artırılabilmesi için en önemli husus ulusal bir istihdam politikasının oluşturulmasıdır. Ancak AB'ye uyum konusunda en zayıf kalınan ve gelişme sağlanamayan alan ise istihdam konusunda bir politika belgesinin uygulamaya konulamamış olmasıdır.

Türkiye üyelik sonrasında AİS'nin mali aracı olan ASF'yi kullanma konusundaki yeteneğini istihdam alanında kullandığı mali yardımlarla ortaya koyacaktır. Türkiye 1999 yılında aday ülke statüsünü kazandıktan sonra kayda değer miktarda yardım kullanmaya başlamıştır. 2000-2006 yılları arasında kullanılan mali yardımların istihdam açısından bir katkısının olduğunu söylemek mümkün değildir. Türkiye açısından AB mali yardımlarının kullanımı anlamında dönüm noktası 2007-2013 dönemi olmuştur.

Üyelik sonrası yapılacak yardımların yönetimi için gerekli kurumsal yapının güçlendirilmesi, geliştirilmesi gereken alanlardaki sorunların tespit edilmesi ve önceliklerin belirlenmesi çalışmalarının yürütülmesi için IPA kapsamında sağlanan mali yardımların katkısını gözardı etmemek gerekir. Ayrıca AB mali yardımlarının kullanımı neticesinde, AB müktesebatına ve politikalarına uyum yönünde ilerleme sağlanması, sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi ve proje üretim kapasitesinin artırılması bakımından IPA yardımlarının katkısı inkâr edilemez.

AB mali yardımlarının 2007-2013 döneminde istihdam açısından kullanımının değerlendirilmesi, bu süreç sonunda üyelik için ASF'yi kullanma kapasitemizin hangi düzeyde olduğu sorusunun cevabını ortaya koyacaktır. IPA kapsamında 2007-2013 döneminde istihdam alanında mali yardımlar İKG Bileşeni altında ÇSGB tarafından yürütülmüştür. Bu yardımlar İKG OP kapsamında planlanmış ve uygulamaya devam etmektedir.

İKG OP kapsamında kullanılan mali yardımların temel AİS'ye ve önceliklerine uyumu değerlendirildiğinde; İKG OP'nin planlama aşamasında birebir bu uyumu sağladığı ve AİS temel ilkelerine bağlı kaldığı görülmektedir. İKG OP, Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 hedeflerini gözönünde bulundurarak kendi hedeflerini ve önceliklerini belirlemiştir. Ayrıca İKG önceliklerini MIPD belgesi, ilerleme raporları ve KOB'lardaki hedef ve önceliklere dayandırmıştır. Ancak istihdamın artırılması IPA kapsamında desteklenebilecek faaliyetlerin dışında kalan bir takım üst düzey politikaları ilgilendirdiğinden bu kapsamda istihdam arzına yoğunlaşmış, talep artırıcı politikalar dışarıda bırakılmıştır.

İKG OP'nin uygulamaları genel olarak değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir: Uygulamalar operasyon faydalanıcılarına proje yönetimi konusunda tecrübe birikimi olarak yansımaktadır. Ayrıca bu operasyonlar sonunda binlerce insan mesleki eğitimler almakta, yüzlercesi ise istihdam imkânı bulmaktadır. Kamu Kurumları ve Sivil Toplum Örgütleri AB fonlarının kullanımı konusunda kurumsal kapasitelerini geliştirmektedirler. Bununla birlikte ÇSGB, İŞKUR, SGK, denetim kurulları gibi AB projesi yöneten kamu kurumları AB fonlarını kullanarak kurumsal alt yapılarını geliştirmektedirler.

Tamamlanmış ve uygulanmakta olan projeler istihdam önceliğinde yoğunlaşmaktadır. MIPD ve İKG OP'de yer alan oranlara uygun olarak operasyonların dağılımının gerçekleşmemesi, tahsis edilen AB fonlarının kullanılamaması ve AB tarafından geri alınması ile sonuçlanacaktır. Gelecek yıllar

için yapılan planlamalar eğer hayata geirilebilirse İKG OP fon kullanımlarının önceliklere dağılımı konusunda belirlediği hedeflenen oranlara ulaşabilecekler.

AB fonlarının kullanılabilme kapasitesi operasyonlar için bir başarı göstergesidir. Çünkü AB aktardığı fonların belirlenen temel öncelikler doğrultusunda, belli zaman aralıkları içerisinde, kurallara uygun olarak kullanılması beklemektedir. Program otoritesinin ve toplu olarak Türkiye'nin fon kullanımı konusundaki başarısı, AB'ye üyelik sonrasında ASF'nin kullanımında ne kadar yetkin olduğunu da gösterecektir.

Değerlendirdiğimiz dönem itibariyle toplam tahsisatın % 18.2'si kullanılmışken, fonların harcanması gereken zamanın % 60'ı geçmiş durumdadır. Dolayısıyla Program Otoritesinin zamanı daha etkin kullanması, daha büyük btli operasyonlar yürütülmesini sağlayarak fon kullanımını artırması gerekmektedir. Burada fonların uygun harcamalar kapsamında kullanılması, projelerin ihale ve uygulama kurallarına uygun bir şekilde yönetilmesi, güçlü kontroller ve güçlü bir yönetim yapısına sahip olunması fonların etkin kullanımına destek sağlayacaktır. Fonların etkin kullanımı her düzeyde yeterli insan kaynağı, güçlü yönetim yapıları ve politikaları, paydaşların katılımının sağlanması ile mümkün olacaktır.

Operasyonların başarı göstergelerinden bir diğeri sözleşme oranlarıdır. Sözleşme oranları yıllar itibariyle düşük miktarlarda artış göstermektedir. İlk yıllarda sistemin oluşturulması çalışmalarından dolayı daha düşük miktarlarda fon tahsis edilmiş iken, son yıllarda tahsisatlar artırılmıştır. Dolayısı ile fon kullanımı

konusunda planlama yapılırken geçmiş yıllarda kullanılamayan fon miktarlarının da dikkate alınması gerekmektedir. İKG OP kapsamında ilk üç yıl fonların kullanılamadığı ve son yıllarda tahsisat miktarlarının artırıldığı düşünüldüğünde sözleşme oranlarının ve harcama oranlarının artırılması büyük önem arz etmektedir.

Yıllar itibariyle fon kaybı miktarları ise Operasyonel Programın değerlendirmesinde kullandığımız bir başka kriterdir. İKG OP kapsamında kullanılamayan fonlar değerlendirildiğinde, İKG OP'nin yıllar itibariyle artan miktarlarda fon kaybı riskiyle karşı karşıya olduğu, bu risklerin minimize edilmesi için gerekli kontrollerin hayata geçirilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır. Mevcut kullanılamayan fon miktarları ve gelecek yıllar için yapılan tahminler, fon kayıplarının artacağı sinyalini vermektedir. Bu risklerin değerlendirilerek ileriye dönük riskleri ortadan kaldıracak önlemlerin alınması fonların etkin kullanımı için önem arz etmektedir.

İKG OP kapsamında operasyonlara tahsis edilen bütçelerin ortalama harcama oranı % 78.2 olarak gerçekleşmiştir. AB aday ülkelerden tahsis edilen fonların mümkün olan en yüksek oranlarda kurallara uygun olarak harcanmasını beklemektedir. Başarının artırılabilmesi için bu oranların % 100'e yaklaştırılması ve mümkün olan en yüksek düzeyde harcamanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu hususta sözleşme ihalelerinin planlama aşamalarında faaliyetlerin ve bütçelerinin gerçekçi belirlenmesi, uygulamada yaşanacak aksaklıkları minimize edecektir.

Bunun yanında İKG OP 2007-2012 yılları arasında oldukça düşük bir iptal oranına sahiptir. Bu dönemde yalnızca 3 proje iptal edilmiştir. İKG OP sözleşme imzalama konusunda başarılı bir performans göstermiştir.

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi IPA'nın IV. Bileşeninin başlıca hedefi, ülkeyi ASF'yi etkili bir şekilde uygulamaya hazırlamaktır. Dolayısıyla beklenen başlıca sonuç da 2014'e kadar Türkiye'nin ASF uygulaması için gereken tüm görevleri üstlenebilmesi olmalıdır. Bunun yanında, IV. Bileşen kapsamındaki yardımların, Türkiye'yi AB politikalarına ve gözden geçirilmiş Lizbon stratejisi parametrelerine daha yakın hale getirmesi beklenmektedir.

Yukarıdaki beklentilerle karşılaştırıldığında yardımların kullanımında öncelikler ve amaçların belirlenmesi konusunda İKG OP, AB ilkelerine üst düzeyde bir uyum sağlamıştır. Bu uyumu sağlarken Türkiye'nin öncelikli sorunlarını da öne çıkarmayı ve içermeyi başarmıştır. ASF'nin kullanımı için gerekli kurumsal alt yapıları mevzuat uyumu dâhil başarıyla kurmuş ve kapasitesini geliştirmeye devam etmektedir. Ancak uygulama sonuçlarını 2012 yılı sonu itibariyle değerlendirdiğimizde 2007-2013 döneminin 6 yılı geçmiş olmasına rağmen AB mali yardımlarının küçük bir oranını kullanmıştır. Harcama oranları ve sözleşme oranları da fonların maksimum kullanımı için yeterli düzeye ulaşamamıştır. Ancak mevcut dönem AB Komisyonundan ve Delegasyondan kaynaklanan bir takım sıkıntıların ve gecikmelerin yaşandığı bir dönemdir. Harcamaların tamamlanması ve eksikliklerin

telafisi için halen zaman bulunmaktadır. Gelecek dönem iyi planlandığı ve planlar uygulamaya aktarıldığı zaman başarının yükselmesi mümkündür. 2014-2020 bütçe döneminde, Türkiye mevcut kurumsal yapılanma ve tecrübelerle AB mali yardımlarını daha etkin kullanabilecektir.

ÖZET

AB; üye ülkeler, aday ve potansiyel aday ülkeler ve üçüncü ülkelere kuruluş yıllarından beri mali yardımlar yapmaktadır. AB'nin mali yardımları çeşitli sebeplere dayanmaktadır. Ancak üye ülkelere yardım yapmasının en önemli sebebi “dayanışma ilkesi”dir. AB üye ülkeler arasındaki kalkınmışlık farklarının giderilmesi için fakir ülkelere zengin ülkelere doğru gelir transferi yapmaktadır. Aday ve potansiyel aday ülkelere yardım yapmasının sebebi ise üyelik için getirdiği koşullardır. Üyelik koşullarını yerine getirirken karşılaşacakları zorlukların üstesinden gelmeleri amacıyla aday ve potansiyel aday ülkelere mali yardımlar yapılmaktadır. AB üye ülkeler ve aday ülkeler dışında kalan ülkelere de küresel bir aktör olarak yardımlar yapmaktadır.

Türkiye, 1999 yılına kadar üçüncü ülkelere yapılan yardımlar altında AB mali yardımlarından yararlandırılmıştır. 1999 yılından sonra ise aday ülke statüsünde yardımlardan yararlanmaya devam etmiştir. Aday ülke statüsünü kazandıktan sonra mali yardımların miktarında önemli ölçüde artış yapılmış ve fonların kullanımında farklı yapılar ve düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak 2007 yılına kadar yapılan yardımlar içerisinde fonların istihdam alanında kullanımı çok sınırlı kalmıştır. 2002-2006 döneminde AB fonlarıyla finanse edilen istihdam alanında yürütülen en büyük proje Yeni Fırsatlar Projesidir. Bu proje İŞKUR tarafından yürütülmüş ve gelecek dönemde yürütülen projelere temel oluşturmuştur. Türkiye 2007 yılı sonrasında Katılım Öncesi Mali Yardımları altında yeni oluşturulan yapılanma kapsamında yardımlardan faydalanmaya devam etmiştir.

Avrupa İstihdam Stratejisi, yaşanan ekonomik krizler ve elde edilen tecrübeler neticesinde ortaya çıkmıştır. AİS girişimciliği özendirmek, istihdam edilebilirliği artırmak, uyum kapasitesini geliştirmek ve fırsat eşitliğini sağlamak ilkeleri üzerine kurulmuştur. Bu ilkeler yıllar içerisinde çeşitli toplantılarda gündeme getirilmiş ve mevcut koşullara göre yenilenmiştir. Türkiye’de adaylık sürecinde temel planlama belgelerinde AİS’nin önceliklerini esas alarak uyum sağlamaya çalışmıştır. Türkiye’nin AB’ye uyum düzeyi AB Komisyonu tarafından her yıl ilerleme raporları ile değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmelerde Komisyon genel olarak Türkiye’de mevzuat uyumunun sağlandığını, ancak uygulamalarda sıkıntılar bulunduğunu belirtmiştir.

Türkiye’de 2007-2013 dönemi için yürütülen İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonu, AB önceliklerine uyumlu olarak planlanmıştır. Projeler dört öncelik ekseninde finanse edilmektedir. İstihdam, Eğitim, Hayat Boyu Öğrenme ve Sosyal İçerme. İKG kapsamında hizmet, tedarik ve hibe sözleşmeleri yürütülmektedir.

İstihdam önceliği ile kadın ve genç istihdamının artırılması ve istihdam hizmeti veren kamu kurumlarının kapasitesinin artırılması amaçlanmaktadır.

Eğitim önceliği ile özellikle kız çocuklarının okula kayıt oranlarının artırılması ve mesleki eğitim kalitesinin artırılması yolu ile istihdam edilebilirliğin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Hayat boyu öğrenme teşvik edilerek işçilerin, işletmelerin ve girişimcilerin uyum yeteneklerinin artırılması bir diğer hedeftir.

Sosyal İçerme Önceliği kapsamında dezavantajlı kişiler için sürekli iş imkânlarının sağlanması, istihdam edilebilirliklerinin artırılması, işgücü piyasasına erişimlerinin kolaylaştırılması ve işgücü piyasasına girişlerinin önünde yer alan engellerin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

İKG OP genel olarak değerlendirildiğinde, Planlama konusunda AB istihdam stratejisi ile üst düzey bir uyum sağlamıştır. Ancak operasyonlar uygulama sonuçları açısından beklenen düzeye ulaşamamıştır.

ABSTRACT

EU has support financially to the member states, candidate countries, potential candidates and third parties from the establishment of Community in 1957. EU financial assistance is based on various reasons. But the most important reasons for financial aid to the member states is “solidarity criteria”. In order to decrease disparities between EU member states in development, EU transfer income from poor countries to rich countries. The reason of the accession aid to the candidate and potential candidate countries is that the requirements to be a member states. This accession aids supports candidate and potential candidate countries overcoming the difficulties faced in fulfilling requirements for membership. Countries outside of the EU member states and candidate countries have provided aid by the EU as a global actor.

Turkey has benefited from the assistance under the EU financial assistance to third countries until 1999. After 1999 It continued to take advantage of the benefits as the status of a candidate country. Afterwards the status of a candidate country, it has been a significant increase in the amount of financial assistance and different structures and arrangements were made in the use of funds. But until 2007 the use of funds in the field of employment was limited. In the 2002-2006 periods the largest project in the field of employment is that New Opportunities Project. This project was managed by İŞKUR and was a basis the projects carried out in the future. After the 2007, turkey had continued to benefit from Pre-accession Assistance within the scope of the newly created structure.

European Employment Strategy (EES) has emerged as a result of the economic crisis and the experience gained. EES founded on the principle of promoting entrepreneurship, enhancing employability, increasing capacity of adaptability, ensure equality of opportunity. These principles were raised at various meetings over the years and renewed according to the prevailing conditions. Turkey, adapt the priorities of the basic planning documents to EES in the pre-accession periods. Compliance level of Turkey to the EU has been evaluated every year with the progress report by the European Commission. In these evaluations, the Commission is provided in Turkey in general alignment with the legislation, but noted that the problems in applications.

Human Resources Development Operations carried out for the period 2007-2013 in Turkey is planned to be compatible with the EU priorities. Projects funded under the four priority axes. Employment, Education, Life Long Learning, Social Inclusion. Within the scope of HRD services, supplies and grant contracts are carried out.

With the priority of employment is aimed to increase employment of women and young people and increase the capacity of public employment services institutions.

With the priority of education is aimed at increasing enrollment rate especially for girls and enhancing employability by improving the quality of vocational training.

The other goal is to increase adaptability of workers, enterprises and entrepreneurs by encouraging lifelong learning.

Under the Social Inclusion Priority is aimed for disadvantaged people to provide continuous employment opportunities, improving employability, facilitating their access to the labor market, eliminating barriers in front of the labor market.

An overall evaluation of the HRD OP Planning has achieved a high level integration with the EU employment strategy. However, in terms of the application results operations has not reached the expected level.

KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı (2012 a); **TR-AB Mali İşbirliği**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5>, Erişim: 01.11.2012.
- AB Bakanlığı (2012 b); **2001 Yılı Ulusal Programı**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, Erişim: 04.10.2012.
- AB Bakanlığı (2012 c); **2003 Yılı Ulusal Programı**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, Erişim: 07.10.2012.
- AB Bakanlığı (2012 d); **2008 Yılı Ulusal Programı**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, Erişim: 09.10.2012.
- AB Bakanlığı (2012 e); **TR-AB İlişkileri, Temel Belgeler, İlerleme Raporları**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, Erişim:13.10.2012.
- ABGS (2012 a); **Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan Temel İlkeler, Öncelikler Ara Hedefler Ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı**,
.2001/235/AT,http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, Erişim: 26.09.2012.
- ABGS (2012 b); **TR-AB İlişkileri, Temel Belgeler, Katılım Ortaklığı Belgeleri**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1> Erişim:03.10.2012.
- ABGS (2012 c); **TR-AB İlişkileri, Temel Belgeler, Ulusal Programlar**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46225&l=1>, Erişim: 04.10.2012.
- Ataman, Berrin Ceylan (2010 a); “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri”, **Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Ataman, Berrin Ceylan (2010 b); “Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Ataman, Berrin Ceylan; “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyum”, **TİSK İşveren Dergisi**, Cilt 42, Ekim 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48, Erişim: 05.07.2012.

Avrupa Birliği Bakanlığı; **Sınır Ötesi İşbirliği Programları (IPA II)**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=44976&l=1>, Erişim: 03.11.2012.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği; **Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği**, Ankara, 2007.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu; **AB Mali Desteği, Öncelikleri Nelerdir**, <http://www.avrupa.info.tr/tr/ab-mali-destegi.html>, Erişim: 02.11.2012.

Başbakanlık Genelgesi; 04.12.2009 tarih ve 27422 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “**Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi**” konulu 2009/18 Sayılı Genelge.

Başbakanlık Genelgesi; 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “**AB’den Sağlanan Fonların Yönetimi**” konulu 2007/30 Sayılı Genelge.

Başbakanlık Genelgesi; 18 Ekim 2011 tarih ve 28088 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “**Katılım Öncesi AB’den Sağlanacak Fonların Yönetimi**” konulu 2011/15 Sayılı Genelge.

Başbakanlık, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü; “**Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013**”, 2008, Ankara,

http://www.kadininstatusu.gov.tr/upload/mce/eski_site/Pdf/TCEUlusaleylemplani.pdf, Erişim: 22.10.2012.

Başpınar, Veysel; “Türk Medeni Kanunu ile Aile Hukukunda Yapılan Değişiklikler ve Bazı Önerilerimiz”, **Ankara Barosu Dergisi**, C.52, S.3, 2003.

Beceren, Ertan; Kasalak, Murad A.; “Avrupa İştihadam Stratejisi ve Üye Ülkelerinin 10 Hedef Kapsamında İştihadama Yönelik Uygulamaları”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2010.

Bilici, Nurettin; **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997.

Bilici, Nurettin; “AB’de Ekonomik Bütünleşme ve Türkiye’nin Entegrasyonu” **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Prof. Dr. Ahmet Gökdere’ye Armağan, C.5, S.2, Kış, 2006.

Bilici, Nurettin; **Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme)**, Seçkin Yayınları, 2007.

Bulut, Eda Burcu; **2007-2013 Katılım Öncesi Mali Yardımlarının Ön kontrollü Ve Ön kontrolsüz Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi Çerçevesinde Ve Türkiye Tecrübeleri Dahilinde Yönetim Ve Kontrol Süreçlerine Dair Genel Bir İnceleme**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 17. Dönem Uzmanlık Eğitimi Bitirme Tezi, Ankara, 2010.

Council Regulation (EC); No 1290/2005 of 21 June 2005 on **The Financing of The Common Agricultural Policy**, OJ L 209 of 11.8.2005.

Çeliktaş, İbrahim; “2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörölen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, Ekim-Aralık 2006.

Çeliktaş, İbrahim; “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının Merkezi Olmayan Yapılanmada Getirdiği Değişiklikler Ve Yardımların Planlanması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 74-75, Temmuz-Aralık 2009.

ÇSGB (2012 a); **Human Resources Development Operational Programme**, Third Version, 2012.

ÇSGB (2012 b); **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı**, Resmi İnternet Sitesi, <http://ikg.gov.tr/web/>, Erişim: 10.11.2012.

ÇSGB (2012 c); **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programına Detaylı Bakış**, Avrupa Birliği Fonları Koordinasyon ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2012.

ÇSGB (2012 d); **AB Mali Yardımlarıyla Uygulanan Bakanlığımız Yönetimindeki Projeler**, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Program Otoritesi, Mart 2012.

ÇSGB (2012 e); Resmi İnternet Sitesi, Mevzuat, Yönetmelikler, <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=mevzuat&id=2>, Erişim: 21.10.2012.

ÇSGB (2013 a); **IPA IV. Bileşen Finansman Antlaşması**, AB Fonları Koordinasyon ve Uygulama Merkezi, <http://www.ikg.gov.tr/belge.html>, Erişim:14.01.2013.

ÇSGB (2013 b); İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, **Onbirinci Sektörel İzleme Komitesi Sunumları**, <http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/oppr/sectoralmonitoringcommittee/smc11.aspx>, Erişim: 15.01.2013.

ÇSGB (2013 c); İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, **Hibeler**, <http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/grants.aspx>, Erişim: 17.01.2013.

ÇSGB (2013 d); İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, **Onaylanan Operasyon Tanımlama Belgeleri, Türkiye’de Mesleki ve Teknik Eğitimin Kalitesinin Geliştirilmesi Projesi’**, <http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/ois/Improving%20the%20Quality%20of%20Vocational%20Education%201.pdf>, Erişim: 18.01.2013.

Dayan, Serdar; **Avrupa Birliğine uyum sürecinde Katılım öncesi Mali Yardımların Türkiye’de Ulaşım Türlerine Etkilerinin İncelenmesi**, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Demet, Yusuf; **AB Üyelik Sürecinde AB-Türkiye Katılım Öncesi Mali İşbirliği**, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, Mart 2009.

Demirkıran, Özlem ve Diğerleri; “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Son Dönem”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:3, Sayı:1, 2010.

Doğmuş, Makbule Didem; “AB Yolunda Batı Balkan Ülkeleri”, **T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni**, Sayı: 11-22 (Sayı: 17), Yıl:2008, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2009, s. 115.

EC (2012 a); **2008 Yılı İlerleme Raporu**, Gayri Resmi Tercüme, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, Erişim: 21.20.2012.

EC (2012 b); Communication from the Commission of 3 March 2010 - **Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, COM(2010) 2020 final – Not published in the Official Journal. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC2020:EN:NOT>, Erişim: 12.11.2012.

EC (2012 c); **Europe 2020: A Strategy for European Union Growth**,
http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0028_en.htm, Erişim: 12.11.2012.

EC (2012 d); **Instrument For Pre-accession assistance Multi-annual İndicative Financial Framework 2008-2010**,
[http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/07-MIFF-\(2008-2010\).pdf](http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/07-MIFF-(2008-2010).pdf), Erişim: 04.11.2012.

EC (2012 e); **Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2012-2013**, COM(2011) 641 final,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf,
Erişim: 18.11.2012, 22.11.2012.

EC (2012 f); **Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu**, Gayri Resmi Tercüme,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf Erişim: 21.10.2012.

EC (2012 g); **Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, Erişim: 21.10.2012

EC (2012 h); **Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, Erişim: 21.10.2012.

EC (2012 ı); **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, Erişim: 22.10.2012

- EC (2012 i); **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu Komisyon Çalışma Belgesi**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim: 23.10.2012.
- EC (2012 j); **Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu**, AB Komisyonu Çalışma Dokümanı,http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim: 23.10.2012.
- EC (2012 k); **Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2001 İlerleme Raporu**,http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf, Erişim: 14.10.2012, 20.10.2012.
- EC (2012 l); **Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2003 İlerleme Raporu**,http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, Erişim: 20.10.2012.
- EC (2012 m); **Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu**,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf Erişim: 21.10.2012.
- EC; **Katılım öncesi yardım aracı (IPA) oluşturan 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü'nün Uygulanmasına İlişkin 12 Haziran 2007 tarihli ve 718/2007 sayılı KOMİSYON TÜZÜĞÜ**(*OJ L170*, 29.6.2007, s.1-66)
- EC; **Katılım Öncesi Yardım Aracını (IPA) Oluşturan 1085/2006 sayılı ve 17 Temmuz 2006 tarihli Konsey Tüzüğü** (*OJ L210*, 31/07/2006 s.82-93)
- EC; **Council Decision of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States -Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines**, [Official Journal L 308 of 24.11.2010].

Elçi, Orhan; **Avrupa Birliği Bölgesel Politikasındaki Gelişmeler, Mali Kontrol ve Denetim Perspektifi**, Maliye Bakanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.

Elçi, Seda; **Avrupa Birliği Yapısal Fonları**, T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.

Eser, Burçin Yılmaz; Terzi, Harun; “Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi İdari İlimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:30, Ocak-Haziran 2008.

EU; **Around the Globe**, http://eeas.europa.eu/asia/index_en.htm, Erişim: 19.02.2012.

Europa; **Guidelines For Employment Policies**, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/em0040_en.htm, Erişim: 12.11.2012.

European Commission (2012 a); **Latin Amerika Genel Bakış**, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index_en.htm, Erişim: 19.02.2012.

European Commission (2012 b); **EU Budget 2012, For 500 Million European, For Growth and Employment**, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_en.pdf, Erişim: 03.02.2012.

European Commission (2012 c); **Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Planning Document for 2009-2011**, [http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIFF%20\(2009-2011\).pdf](http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIFF%20(2009-2011).pdf) Erişim: 04.11.2012.

European Commission (2012 d); **Instrument for Pre-accession (IPA), Multi-annual Indicative Planning Dokument 2011-2013**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42164&l=1>, Erişim: 05.11.2012.

European Commission (2012 e); **ESF**,
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=en>, Erişim: 22.05.2012.

European Commission (2012 f); **Türkiye'nin Katılım Yönünde ilerlemesi üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu**,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, Erişim:14.10.2012.

European Comission (2012 g); **Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Planning Document for 2007-2009**,
[http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIPD%20\(2007-2009\).pdf](http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/PALEGFRAWRK/MIPD%20(2007-2009).pdf), Erişim: 04.11.2012.

European Communities; **European Social Fund, 50 Years Investing in People, Luxembuorg, Office for Official Publication of European Communities**, 2007.

European Investment Bank; <http://www.eib.org/about/index.htm?lang=en>, Erişim: 01.02.2012.

Gençkol, Metin; **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No:2679, Ankara,2003.

Gösterici, Hüseyin, Ormanoğlu, Burhan (2007 a); Avrupa Birliği “IPA” Mali Yardım Sistemi/2007-2013 Dönemi Uygulaması, **Bütçe Dünyası Dergisi**, C.2.

Gösterici, Hüseyin, Ormanoğlu, Burhan (2007 b); “AB Mali Yardımları ve IPA Uygulamasına Geçiş”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, Ankara, İçişleri Bakanlığı, Eylül.

Gültemen, Hande; **AB Yapısal Fonlarının İstihdam Üzerindeki Etkisi, İspanya, Portekiz, Yunanistan**, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2011.

Güzel, Ali; “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Yeniden Yapılandırma: Nedenler ve Amaçlar”, **Sosyal Güvenliğin Yeniden Yapılandırılması Semineri**; TİSK Yayınları, Yayın No: 284, Temmuz 2007.
<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2529>, Erişim: 21.10.2012.

Hazine Müsteşarlığı; **IPA Uygulama Raporu**, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, NAO Ofisi, Ocak 2012, Sayı 1, s.51.

İKG; **Hakkımızda, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Program Otoritesi**,
<http://ikg.gov.tr/web/tr-tr/hak.aspx>, Erişim: 20.01.2013.

İKG-Haber; **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Haber Bülteni**, Sayı:1 Mayıs 2011.

İKV, **Avrupa’nın Sosyal Politikası**, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf>
Erişim, 19.07.2012.

International Consulting; **İnterim Evaluation Report**, November 2011, s.39.

İŞKUR; **Aktif İşgücü Programları Projesi Yeni Fırsatlar Programı, Program Değerlendirme Raporu**, Final Rapor, Nisan, Ankara, 2007.

İŞKUR (a); **Kamu İstihdam Hizmetleri Projesi**, ALMP, <http://www.kip.org.tr/en-us/almp.aspx>, Erişim: 17.01.2013.

İŞKUR (b); **Kamu İstihdam Hizmetleri Projesi**, Traininigs,
<http://www.kip.org.tr/en-us/trainings.aspx>, Erişim: 17.01.2013.

Kalkınma Bakanlığı; **2014-2020 Uyum Politikası**, AB Ekonomik ve Sosyal Uyum
Dairesi, Sunum, 3 Ocak 2012.

Kalkınma Bakanlığı; **Strategic Coherance Framework**,
<http://ikg.gov.tr/web/Portals/0/Docs/elibrary/SCF.pdf>, Erişim: 11.11.2012.

Karabacak, Hakan; “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği”,
Maliye Dergisi, S.146, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme
Başkanlığı Yayınları, 2004.

Karabacak, Hakan; “Katılım Öncesi Mali Yardımların Ön Koşulu – Merkezi
Olmayan Yapılanma”, **Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi
Başkanlığı, Bülten**, Sayı 1, Şubat 2007.

Karataş, Halil; (2010 a) **Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları**, İstanbul
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Ana Bilim Dalı, Yüksek
Lisans Tezi, İstanbul, 2010.

Karataş, Halil; (2010 b) **Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları**, T.C.
Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/409, Ankara,
2010.

Karluk, Rıdvan; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.

Kenar, Necdet; “Büyüme Yatırım Ve Ekonomi Politikaları İstihdamı
Hedeflemektedir.” **İşveren Dergisi**, Sayı: 4, Ocak 2002,
<http://www.tisk.org.tr/isveren.asp?id=1>, Erişim: 20.10.2012.

- Kesici, Mehmet Rauf; Selamoğlu, Ahmet; “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi Ve Geçirdiği Dönüşüm”, **“İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:7 Sayı:2 , Haziran 2005, s.35.
- Kılıç, Cem; “Türkiye’de İşsizlik ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **TİSK İşveren Dergisi**, Ekim 2003, Cilt 42, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=808&id=48, 25.11.2012.
- Kösecik, Muhammet; Akbaş, İsmet; “**AB Mali Yardımları ve Türkiye’de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri**”, Gazi Kitabevi, Mayıs 2009.
- Köstepen, Can: **Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye’ye Sağlanan Kredi İmkanları**, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Ekim 2001.
- MEB; **Özellikle Kız Çocuklarının Okullulaşma Oranının Artırılması Projesi**, <http://kizlarinegitimi.meb.gov.tr/tr/proje>, Erişim: 17.01.2013.
- Miraç Diraor, Burcu; **Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma, Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler**, DPT Yayın No:2764, Ankara, 2008.
- Onur, Ayşenur; “IPA ve Yapısal Fonlar”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:31, C:3, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Kış 2009.
- Ormanoğlu, Burhan; “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımları Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sonbahar 2005, Sayı: 23.
- Özcan, Serdar; **Avrupa Birliği’nin Bağımsız Devletler Topluluğu’na Yaptığı Yardımlar ve Türkiye**, Ankara Üniversitesi Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.
- Özer, M. Akif: “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 69, Ankara, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Nisan-Haziran 2008.

PRAG; **Practical Guide to Contract Procedure for EU External Action**, January 2012, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>, Erişim: 04.11.2012.

Resmi Gazete; 2011/15 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, **Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi**, Yayın Tarihi: 18.10.2011, Gazete No: 28088.

Resmi Gazete; **4641 Sayılı Ekonomik Ve Sosyal Konseyin Kuruluşu Çalışma Usul Ve Yöntemleri Kanunu**, RG No:24380, Yayın Tarihi: 21.04.2001.

Resmi Gazete; **İnsan Kaynakları Operasyonel Programı İle İlgili Finansman Anlaşmasını Değıştiren Anlaşma**, Yayın Tarihi: 18 Ocak 2013, Gazete No: 28532 (Mükerrer).

Resmi Gazete; **İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı İle İlgili Finansman Anlaşmasını Değıştiren Anlaşma**, Yayın Tarihi: 16.12.2011, Gazete No: 28144.

Resmi Gazete; **Ücret Garanti Fonu Yönetmeliğı**, Gazete No:25617, Yayın Tarihi:18.10.2004.

Riddell, Roger C.: **Does Foreign Aid Really Work?**, New York, Oxford University Press, 2007.

SGK; **Kayıtlı İstihdamın Teşviki İçin Teknik Destek Projesi**, <http://www.kit-up.net/web/hibe2.html>, Erişim: 17.01.2013.

SGK; **Yenilikçi Yöntemlerle Kayıtlı İstihdamın Teşvik Edilmesi Hibe Programı, Proje Sonuçları Kataloğı**, 2012.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu; **Kuruluş Amacımız**, <http://www.tkd.gov.tr/Amac.aspx>, Erişim: 03.11.2012.

TBMM; **İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun;**

Kanun No: 5763, Kabul Tarihi: 15.05.2008,

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5763.html>, Erişim: 21.10.2012.

TBMM; **Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu,**

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6356.html>, Erişim: 29.10.2012.

Tekin, Akay; **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, TİSK, Yayın

No:291, 2008.

TİSK (2012 a); **AB İstihdam Stratejisi ve Türkiye,**

<http://tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1754>, Erişim: 18.09.2012.

TİSK (2012 b); **Avrupa İstihdam Stratejisi ve İşgücü Piyasası Gelişmeleri**, Yayın

No: 272, Mayıs 2006. <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=2083>,

Erişim: 10.06.2012.

Toprak, Hayri; **Mali Yardım Aracı (IPA) ve Türkiye Avrupa Birliği Mali**

Yardım İlişkileri, Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Türkiye

ve Avrupa Birliği İlişkileri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

TÜİK; **Hane Halkı İşgücü Araştırması**, Ağustos 2006.

Tunalı, İnsan; **İstihdam Durum Raporu: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam**

Araştırması, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 2004.

Tümerdem, Meltem; **Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye’nin Avrupa**

Birliği Emek Piyasasına Uyumu, Marmara Üniversitesi İktisat Politikası

Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

Türkiye İktisadi Kalkınma Vakfı; **Türkiye-AB Mali İşbirliği,**

<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=maliisbirligi&baslik=Mali%20%DD%F>

[Ebirli%F0i](http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=maliisbirligi&baslik=Mali%20%DD%F). Erişim: 26.03.2012.

Türk-İş, SBF; **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu**, Ankara 2012, s.5.

Uçkan, Banu; “Avrupa Anayasasının Genel Çerçevesi ve Sosyal Politikalara İlişkin Düzenlemeleri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, DİSK/Birleşik Metal İş, 2005/3, <http://www.calismatoplum.org/sayi6/makale%203.pdf> Erişim, 19.07.2012.

Undersecretariat of Treasury; **IPA Report**, NAO Office, July 2012/2.

Walsh, Kenneth; **The Development of Employment Policy in The EU Leading up European Employment Strategy 1997**, European Employment Observatory (EEO), October 2009. <http://www.eu-employmentobservatory.net/resources/reports/EUEmploymentPolicyBeforetheEES1997-Walsh.pdf>, Erişim: 24.05.2012.

Weiler, Anni; “**Formulation Of The European Employment Strategy For The Post-Lisbon Period In The Context Of Economic Crisis**”, European Employment Observatory (EEO), Thematic Paper, September 2009, Germany,

Yılmaz, Latif; **Avrupa Birliği’nin Sosyo-ekonomik Geleceği: Lizbon Stratejisi ve Küreselleşme**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Araştırma İnceleme Serisi:4, Mayıs, 2010.