T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TARIM SEKTÖRÜ VE KIRSAL KESİMDE YAŞANAN ÇÖZÜLMELER SONUCU İŞGÜCÜ PİYASASINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE OLUŞAN İŞSİZLİKTE KAMU İSTİHDAM KURUMLARININ ROLÜ

Bilge ÇAKIR
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TARIM SEKTÖRÜ VE KIRSAL KESİMDE YAŞANAN ÇÖZÜLMELER SONUCU İŞGÜCÜ PİYASASINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE OLUŞAN İŞSİZLİKTE KAMU İSTİHDAM KURUMLARININ ROLÜ

(Uzmanlık Tezi)

Bilge ÇAKIR
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Çağatay GÖKYAY

Ankara 2014

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Bilge ÇAKIR'a ait, "**Tarım Sektörü Ve Kırsal Kesimde Yaşanan Çözülmeler Sonucu İşgücü Piyasasında Yaşanan Değişim Ve Oluşan İşsizlikte Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü**" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			

Tez savunma tarihi : ..…/……/20…..

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Bilge ÇAKIR tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Adı Soyadı
İstihdam Uzman Y.

..…/……/20…..

İmza

ÖNSÖZ

"Tarım Sektörü Ve Kırsal Kesimde Yaşanan Çözülmeler Sonucu İşgücü Piyasasında Yaşanan Değişim Ve Oluşan İşsizlikte Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü" konulu çalışmada; kırsal alan, kırsal göç kavramları ele alındıktan sonra, ülkemizde ve Avrupa Birliği ülkelerinde tarım sektörünün yapısı, işgücü piyasasının kır/kent boyutuyla analizi, kırsal göçü önlemeye yönelik tarım, kırsal kalkınma ve istihdam politikaları ve son olarak kırsal göç sonrası kentlerde oluşan işsizlikte Kamu İstihdam Kurumlarının rolü araştırılmıştır.

Çalışmanın Kurumumuz hizmetleri açısından faydalı olması ve bundan sonra yapılacak çalışmalara kaynak teşkil etmesi temennisiyle; tez hazırlama sürecinde desteklerini esirgemeyen yöneticilerimize, Tez Danışmanım Sayın Çağatay GÖKYAY'a, hayatımın her döneminde desteklerini esirgemeyen canım eşim ve tüm aileme teşekkürlerimi sunuyorum.

Ayrıca ve en önemlisi bu süreçte gece/gündüz tüm vaktinden çaldığım, bazı günler sadece uykusunda görebildiğim canım oğluma çok teşekkür ederim.

Saygılarımla.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **i**

İÇİNDEKİLER ..... **ii**

TABLOLAR LİSTESİ ..... **v**

ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **vii**

KISALTMALAR ..... **vii**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

KIRSAL ALAN, KIRSAL GÖÇ VE TARIM SEKTÖRÜ

1.1 KIRSAL ALAN **3**
1.1.1 Kırsal Alanın Farklı Tanımları 3
1.1.2 Kırsal Kesimde İstihdamın Yapısı 5
1.1.3 Kırsal Alan Ve Yoksulluk 7

1.2 KIRSAL GÖÇ **10**
1.2.1 Kırsal Göç Kavramı 10
1.2.2 Kırsal Göç Teorileri 11
1.2.3 Göçün Nedenleri 13
1.2.4 Kırsal Göçün Sonuçları ve İşgücü Piyasasına Etkileri 17
1.2.5 Türkiye'de Kırsal Göç Süreci 13

1.3 TARIM SEKTÖRÜ **22**
1.3.1 Tarım Sektörünün Ekonomideki Önemi 22
1.3.2 Dünyada Tarım Sektörünün Durumu 23
1.3.3 Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Tarım Sektörünün Karşılaştırmalı Analizi ... 24
1.3.4 Türkiye'de Yıllar İtibariyle Tarım 28

İKİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ PİYASASI VE İŞSİZLİK

2.1 İŞSİZLİK **31**
2.1.1 Kavramsal Olarak İşsizliğin Tanımı 31
2.1.2 İşsizliğin Türleri 32

2.2 ÜLKELERDE İŞGÜCÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ **35**
2.2.1 Avrupa Birliği Ülkeleri ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Nüfus, İşgücü Piyasası ve İşsizlik…..……35

2.2.1.1 Toplam Kır ve Kent Nüfusu, Tarımsal İstihdam 35
2.2.1.2 Toplam İşgücü, İşgücüne Katılma Oranı ve İşsizlik 37
2.2.1.3 Cinsiyet Durumuna Göre İstihdamın Sektörel Ayrımı 38
2.2.2 Kır ve Kent Boyutuyla Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İşsizlik 41
2.2.2.1 Cinsiyet Ayırımına Göre Değerlendirme 41
2.2.2.1.1 Kadın- Erkek İşsizliği 41
2.2.2.1.2 Kadın-Erkek İşgücüne Katılım Oranları 42
2.2.2.1.3 Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları 44
2.2.2.2 Genç Nüfusa Yönelik İstihdam Verileri 46
2.2.2.3 Kır ve Kentte Çocuk İşçiliği 48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KIRSAL GÖÇÜ ÖNLEMEYE YÖNELİK POLİTİKALAR

3.1. TARIM POLİTİKALARI 50
3.1.1 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası 51
3.1.2 Meksika Tarım Politikası 55
3.1.3 Türkiye Tarım Politikası 56

3.2. KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI 57
3.2.1 Avrupa Birliği'nde Kırsal Kalkınma Politikaları 59
3.2.1.1 Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikasının Kapsamı 59
3.2.1.2 Avrupa Birliği Yapısal Fonları 60
3.2.2 Meksika Kırsal Kalkınma Politikası 62
3.2.3 Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası 63
3.2.3.1 Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı (KKYDP) 65
3.2.3.2 Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı…….. 65
3.2.3.3 Kalkınma Ajansları 66
3.2.3.4 Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)……..68
3.2.3.5 Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 68

3.3 İSTİHDAM POLİTİKASI VE GÖÇ 70

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KIRSAL GÖÇ SONRASI OLUŞAN İŞSİZLİKTE KAMU İSTİHDAM KURUMLARININ ROLÜ

4.1 KAMU İSTİHDAM KURUMLARININ VAR OLMA SEBEBİ 74

4.2 AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI 75
4.2.1 Dünyanın Farklı Bölgelerinde Aktif İşgücü Piyasalarının Önemi 75
4.2.2 Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Türleri 78
4.2.2.1 Genel İstihdam Hizmetleri 78
4.2.2.2 Mesleki Eğitim Programları 81
4.2.2.3 İş Yaratma Programları 82
4.2.2.3.1 Ücret- İstihdam Sübvansiyonları 82
4.2.2.3.2 Kamu İstihdamı/ Toplum Yararına Programlar 83
4.2.2.3.3 Mikro İşletme/ Kendi İşini Kurma ve Geliştirme Programları 84

4.3 GÖÇ EDENLERİN İSTİHDAM EDİLEBİLİRLİKLERİNİN ARTIRILMASINDA KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNİN ROLÜ 87

4.4 AVRUPA BİRLİĞİ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KIRSAL GÖÇ VE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKASI UYGULAMALARI 91
4.4.1 Seçilmiş Bazı Avrupa Birliği Ülkelerindeki Uygulamalar 94
4.4.1.1 Yunanistan 94
4.4.1.2 Bulgaristan 97
4.4.1.3 Polonya 100
4.4.1.4 Romanya 102
4.4.1.5 Portekiz 104
4.4.2 Seçilmiş Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Uygulamalar 105
3.4.2.1 Meksika 105
3.4.2.2 Hindistan 107

4.5 BİR KAMU İSTİHDAM KURUMU OLARAK TÜRKİYE İŞ KURUMU VE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI PROGRAMLARI 108
4.5.1 Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri 108
4.5.2 İŞKUR'un Aktif İstihdam Programları 109
4.5.2.1 Mesleki Eğitim Kursları 109
4.5.2.2 İşbaşı Eğitim Programları 111
4.5.2.3 Girişimcilik Eğitim Programları 113
4.5.2.4 Toplum Yararına Programlar 113
4.5.2.5 GAP Eylem Planı GAP-II Projesi 115
4.5.2.6 Uzmanlaşmış Mesleki Eğitim Projesi (UMEM) 116
4.5.2.7 Birleşmiş Milletler Ortak Programı: "Herkes İçin İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması"..... 116
4.5.2.8 Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Programlarından Yararlananların Öğrenim Durumu ve Yaşa Göre Değerlendirilmesi 119
4.5.3 Türkiye İş Kurumunun İstihdam Hizmetleri 121
4.5.3.1 İşe Yerleştirme Faaliyetleri 121
4.5.3.2 İŞKUR Hizmet Noktaları 124
4.5.3.3 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı Kapsamındaki Hizmetler 125
4.5.3.4 İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri 126
4.5.3.5 Teşvik Uygulaması 127

SONUÇ VE ÖNERİLER 129
KAYNAKÇA 139
ÖZGEÇMİŞ 148

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Türkiye'de Kırsal Alanda İstihdam Edilen Nüfusun Tarım ve Tarım Dışı Ayrımı 5
Tablo 2:Kır ve Kent Boyutu ile İstihdam Edilenlerin İşteki Durumuna Göre Dağılımı, 2013 (bin kişi)……6
Tablo 3:Türkiye'de Yıllar İtibariyle Nüfus, Kır Nüfusu, Kent Nüfusu 14
Tablo 4:Dünyada Farklı Bölgelere Göre Tarımda İstihdam (%) 23
Tablo 5:AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımın GSYİH ve İstihdama Katkısı, 2010 24
Tablo 6:AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımın Dış Ticaretteki Yeri, 2010 26
Tablo 7:AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımsal Alanlar ve İşletme Ölçeği, 2010 27
Tablo 8:Türkiye'de Son 10 Yılda İstihdamın Sektörel Dağılımı 29
Tablo 9:Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplam Nüfus, Kır ve Kent Nüfusu 35
Tablo 10:Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Toplam Nüfus ve Kır Nüfusu 36
Tablo 11:Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplam İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı, 2012... 38
Tablo 12:Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Toplam İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı, 2012 .. 38
Tablo 13:Bazı AB Ülkelerinde Cinsiyet Durumuna Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı, 2012.38
Tablo 14:Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Cinsiyet Durumuna Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı, 2012 39
Tablo 15:Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Verileri, 2012 40
Tablo 16:Bazı Gelişmekte olan Ülkelerde İşsizlik Verileri, 2012 41
Tablo 17: Türkiye'de Yıllar İtibariyle İşgücüne Katılım Oranı,(%), (Kır-Kent-Genel) .. 43
Tablo 18: Türkiye'de Eğitim Durumuna ve Yıllara Göre Erkek Kent İşsizliği (%)(15+ yaş).... 44
Tablo 19: Türkiye'de Eğitim Durumuna ve Yıllara Göre Kadın Kent İşsizliği (%) (15+ yaş)... 45
Tablo 20: Türkiye'de Kırsal Genç Nüfusa İlişkin İstihdam Verileri 46
Tablo 21: Türkiye'de Kentsel Genç Nüfusa Yönelik İstihdam Verileri 47
Tablo 22:IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları..... 70
Tablo 23:Aktif İstihdam Politikalarının Amaçlarına Göre Sınıflandırılması..... 86
Tablo 24: Ocak-Kasım 2013 Arası İŞKUR'un Uyguladığı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları 118
Tablo 25: Kursiyerlerin Öğrenim Durumu ve Yaş Grubuna Göre Dağılımı, Ocak-Kasım, 2013 120
Tablo 26:İŞKUR'un İşe Yerleştirme Faaliyetlerinin Yıllar İtibari ile Dağılımı 121

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:2011-2012 Yılları İşe Yerleştirmelerin Tarım Dışı - Tarım İçi Dağılımı 122
Şekil 2:Yaş Grubuna Göre İşe Yerleştirme, Ocak-Kasım 2013..... 123
Şekil 3:Öğrenim Durumuna Göre Başvuru ve İşe Yerleştirme, Ocak-Kasım 2013..... 123

KISALTMALAR

a.g.e. : adı geçen eser
a.g.m. : adı geçen makale
bkn :bakınız
AB : Avrupa Birliği
AİPP : Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
ANOFM : Romanya Ulusal İstihdam Kurumu
ÇSGB : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
GAP : Güneydoğu Anadolu Bölgesi
GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH : Gayri Safi Yurt içi Hasıla
ILO : Uluslararası Çalışma Örgütü
IPA : Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
IPARD : Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı
İŞKUR : Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KKYDP : Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı
KOBİ : Küçük Orta Boy İşletmeler
KOSGEB : Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖYDES : Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
MBM : Meslek Bilgi Merkezleri
MEB : Milli Eğitim Bakanlığı
MIPD : Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi
NAFTA : Kuzey Amerika Ticaret Anlaşması
OAED : Yunanistan Kamu İstihdam Kurumu
OECD : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OTP : Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası
ÖİK : Özel İhtisas Alt Komisyonu
SAPARD : Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları
TKDK : Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu
TYP : Toplum Yararına Program
TZOB : Türkiye Ziraat Odaları Birliği
UMEM : Uzmanlaşmış Mesleki Eğitim Projesi
WTO : Dünya Ticaret Örgütü

GİRİŞ

Ekonomik kaynakların bölge ve sektörler arasındaki dağılımından kaynaklanan bölgelerarası dengesizlik ve kalkınma farkları ülkemizde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelerde ve Avrupa Birliği ülkelerinde üzerinde önemle durulan bir husustur. Avrupa Birliği ülkelerinde gelir ve istihdam açısından bölgelerarası gelişmişlik farkı olsa da uygulanan kırsal kalkınma ve tarım politikaları sayesinde bu sorun büyük ölçüde aşılmaktadır. Ne var ki Türkiye uyguladığı politikalar açısından AB ile yarışabilecek bir konumda değildir, özellikle tarım politikasındaki yanlış uygulamalar kırsaldaki çiftçilerin toprağı terk etmesine ve çareyi kente göç etmesine zemin hazırlamıştır.

Ülkemizde kentsel alanlarda yoğun olarak görülen işsizliğin ana sebebi vasıfsız ve eğitim düzeyi düşük kişilerin kırdan kente göçüdür.1950'li yıllarda başlayan kırsal göç yoğunluğu eskisi kadar olmasa da devam eden bir süreçtir. Kırsalda eğitim, altyapı, sağlık ve istihdam imkânlarının sınırlı olması, yüksek doğurganlık hızı ve yoksulluk kırsal yörede yaşayan halkın kentlere göç etmesine sebep olmaktadır. Kentsel işgücü piyasasının artan nüfusa yeterli iş imkânı sunamaması veya işgücü talebi ile arzı arasındaki dengesizlik işsizliğin artmasına sebep olmaktadır. Bu sorunun çözümü uzun vadede yeni işlerin yaratılmasına bağlı iken, kısa vadede Kamu İstihdam Kurumlarının başarılı uygulamaları ile yakından ilişkilidir.

Ülkemizde kırsal kalkınma ve tarım politikalarının içinde barındırdığı sorunların yanı sıra, çözüm bulması gereken başlıca mesele göç eden kesimin kentsel alanlarda istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Göç edenlerin özelliklerinin araştırıldığı birçok çalışmada göç edenlerin eğitim seviyesinin düşüklüğü, tarım dışı sektörlerde vasıf ve nitelik eksikliği ve çoğunluğunun gençlerden oluştuğu görülmektedir.

"Tarım Sektörü ve Kırsal Kesimde Yaşanan Çözülmeler Sonucu İşgücü Piyasasında Yaşanan Değişim ve Oluşan İşsizlikte Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü" konulu çalışmada tarım sektörü ve kırsal yapısı ülkemize benzer AB ülkelerindeki Kamu İstihdam Kurumlarının düşük nitelikli işsizlere ve gençlere uyguladıkları istihdam politikaları araştırılmış, bu politikalarının göç sonrası kente gelenlerin işsizliğini azaltmadaki etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Yapılan bu çalışmada literatür taraması veri toplama tekniklerinden yararlanılmış olup, konuya ilişkin kitap ve makaleler, rapor ve araştırmalar, istatistikler, web siteleri ve konuyla ilgili yayınlar incelenerek bu konuda yapılan analizler ortaya konulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde; kırsal alan ve kırsal göç kavramı açıklandıktan sonra, ülkemizde kırsal kesimde istihdamın yapısı ve kırsal yoksulluk olgusu, kırsal göçün geçmişten günümüze analizi ve işgücü piyasasına etkileri, son olarak da Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye'de tarım sektörünün karşılaştırmalı analizi yapılacaktır.

İkinci bölümde; işsizlik kavramı ve türleri anlatıldıktan sonra, tarım ve kırsal yapısı ülkemize benzer konumda olan AB ülkeleri, bazı gelişmekte olan ülkeler ve Türkiye'deki işgücü piyasası incelenecek olup, son bölümde ülkemizdeki işgücü piyasasının durumu ayrıntılı olarak kır-kent boyutuyla yansıtılacaktır.

Üçüncü bölümde, göçü önlemeye yönelik kırsal kalkınma, tarım ve istihdam politikaları incelenecek, seçilmiş AB ülkeleri ve Meksika'daki tarım ve kırsal kalkınma politikaları araştırılacaktır.

Son bölümde ise Kamu İstihdam Kurumlarının var olma sebepleri, niteliksiz/düşük nitelikli ve genç nüfusun istihdam edilebilirliğinin artırılmasında aktif işgücü piyasası politikalarının önemi, seçilmiş ülkelerde bu kesime yönelik uygulanan istihdam politikaları ve Türkiye İş Kurumunun aktif politikaları ve istihdam hizmetleri ortaya konulacak ve bu doğrultuda bu kesimin istihdamının artırılmasında ülke uygulamaları ışığında öneri ve tespitlerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KIRSAL ALAN, KIRSAL GÖÇ VE TARIM SEKTÖRÜ

1.1 KIRSAL ALAN

1.1.1 Kırsal Alanın Farklı Tanımları

Kırsal alan kavramı, farklı araştırmalarda farklı biçimlerde tanımlansa da genel olarak; yaşam ve ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde doğal kaynakların kullanım ve değerlendirilmesine bağlı olduğu, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişme sürecinin nispeten yavaş işlediği, gelenek ve törelerin yaşam biçimini ve kurallarını etkilediği ve teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansıma oranının büyük ölçüde zamana yayıldığı alanlar olarak tanımlanmaktadır.[1]

442 Sayılı Köy Kanununda nüfusu iki binden aşağı yurtlara köy ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara kasaba, yirmi binden çok nüfusu olanlara şehir denilmektedir.[2]

5393 sayılı Belediye Kanununda bir yerleşim yerinde belediye teşkilatının kurulması için gerekli asgari nüfus 5.000 olarak belirlenmiştir. Böylece köy tüzel kişiliği için azami nüfus limiti 5.000 olmuştur.[3]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kırsal Kalkınma ÖİK Raporu ise kırsal alanı; metropolitan yerleşimler dışında yer alan illeri kapsayan, ilçe, köy ve mezralarda her türlü sosyal güvenceden (iş olanakları, sigorta, emeklilik, eğitim, sağlık ve kültürel etkinlikler) yeterince yararlanamayan bireylerin sayısal çoğunluğu oluşturduğu mekânsal büyüklük olarak tanımlamıştır. Kırsal alanların en temel insan ihtiyaçlarından yoksun olmasının, üretim ve yaşam koşullarının olmayışının yaşamı olanaksızlaştırdığı ve bu durumun insanları göçe ittiği belirtilmiştir. [4]

---

[1] Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu**, Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu**, Ankara 2002, s.9.
[2] **442 Sayılı Köy Kanunu,** RG. 7.4.1924-68
[3] **5393 Sayılı Belediye Kanunu,** RG. 13.7.2005-25874
[4] DPT; "8. Kalkınma Planı, Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu",

9.Kalkınma Planı, "Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Raporu" kırsal alanları kırsal kalkınma faaliyetlerinin gerçekleştirilebileceği mekânlar olarak tanımlamış; kırsal alan tanımlamalarında nüfusu dikkate alan ancak bu nüfusun yaşam kalitesinin niteliğini ortaya koymaya yarayacak nesnel parametreler geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durmuştur.[5]

TÜİK'in 2001 yılında yaptığı Genel Tarım Sayımında[6] ise, tüm köyler ve nüfusu 25 binden az il ve ilçe merkezleri kırsal alan olarak tanımlanmış**,** bilgiler Köy Genel Bilgi Anketi, Tarımsal İşletme Listeleri ve Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) Anketi birlikte açıklanan çalışmalarla derlenmiştir. Bu çalışmalarda kırsal alanlar şu şekilde tanımlanmıştır;

- Köy Genel Bilgi Anketi: Tüm köyler ve nüfusu 25.000'den az olan il ve ilçe merkezleri,
- Tarımsal İşletme Listeleri: Tüm köyler ve nüfusu 25.000'den az olan yerleşim yerleri,
- Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) Anketi: Tüm köyler ve nüfusu 5.000'den az olan il ve ilçe merkezleri.

2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planında, nüfusu 20 bin ve aşağı olan yerler kırsal alan olarak kabul edilmektedir.[7]

OECD tarafından geliştirilen ve Avrupa Birliği ülkelerinde yaygın olarak kullanılan, kırsal alanları nüfus yoğunluğu kriterine göre belirleyen tanımlamaya göre ise nüfus yoğunluğu km² başına 150 kişinin altında olduğu yerler kırsal alan sayılmakta ve bölgeler üç gruba ayrılmaktadır. Bu ayrımda;[8]

a) Nüfusunun %50'den fazlasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, kırsallığı baskın bölgeler,

---

http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/109/oik538.pdf , (01.04.2013).

[5] DPT; "9. Kalkınma Planı, Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu", http://plan9.dpt.gov.tr/oik16_2_kirsalpolitika/kirsalka.pdf, (01.04.2013).

[6] TÜİK; **2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri,** Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, Temmuz 2004, s.4.

[7] Kalkınma Bakanlığı; "Onuncu Kalkınma Planı", http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalkınma_Planı.pdf , (25.12.2013).

[8] http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009_Chapter1.pdf, (03.04.2013).

b) Nüfusunun %15-50 arasının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler, önemli ölçüde kırsal bölgeler,

c) Nüfusunun %15'inden azının kırsal alanlarda yaşadığı bölgeler ise, kentselliği baskın bölgeler olarak sınıflandırılmaktadır.

1.1.2 Kırsal Kesimde İstihdamın Yapısı

Tablo 1: Türkiye'de Kırsal Alanda İstihdam Edilen Nüfusun Tarım ve Tarım Dışı Ayrımı

Yıllar	Tarım		Tarım Dışı	
	Bin Kişi	%	Bin Kişi	%
1990	8.325	75,9	2.642	24,1
2000	7.350	70,2	3.127	29,8
2009	4.651	62,5	2.787	37,5
2012	5.353	62,0	3.300	38,0
2013	5.291	60,2	3.497	39,8

Kaynak: TÜİK işgücü istatistikleri, istihdam verilerinden derlenmiştir.

Ülkemizde kırsal yörelerdeki halkın temel geçim kaynağı tarım olmakla birlikte tarım dışı sektörlerde de istihdam söz konusudur yani kırsal nüfus tamamen tarımsal nüfus anlamına gelmemektedir. Tablo 1'de 1990 yılından 2013 yılına kadar geçen süreçte kırsalda istihdam edilen nüfusun tarım ve tarım dışı ayrımı görülmektedir. Gerçekten de kırsal alanda çalışan nüfusun hepsi tarım ile uğraşmamakla beraber büyük bir çoğunluğu bu kapsamdadır. 2013 yılı verilerine göre, kırsal alanda istihdam edilen toplam 8,8 milyon kişinin %60,2'si tarım sektöründe çalışmakta iken, %39,8'i tarım dışı sektörlerde çalışmaktadır. 1990 yılından 2013'e kadar geçen süreçte kırsal alanda tarım sektöründe istihdam edilen kişilerin hem sayısında hem de oranında bir düşüş görülmektedir. Tabloda göze çarpan bir başka husus ise geçmiş 20 yıllık süreçte kırsal alanda sektör ayrımı olmaksızın istihdam edilen toplam kişi sayısında belirgin bir azalma olduğudur.

Tablo 2: Kır ve Kent Boyutu İle İstihdam Edilenlerin İşteki Durumuna Göre Dağılımı, 2013 (bin kişi)

İşteki Durum	Kır		Kent	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Ücretli veya Yevmiyeli	624	2.458	3.698	9.573
İşveren	12	190	83	898
Kendi Hesabına	421	2.382	400	1.569
Ücretsiz Aile İşçisi	2.074	629	330	185

Kaynak: TÜİK işgücü istatistikleri, istihdam verilerinden derlenmiştir.

Tablo 2'den de görülebileceği gibi kırsal ve kentsel alanlarda çalışanların işteki durumuna göre istihdam rakamları birbirinden oldukça farklıdır. Kırsal alanda kadınlar büyük çoğunlukla ücretsiz aile işçisi olarak çalışırken, erkekler ücretli/yevmiyeli olarak çalışmaktadır. Kırsalda en büyük geçim kaynağının tarım olması ve kadınların tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak çalışması bu durumun ortaya çıkmasının altında yatan en önemli sebeptir. Kentsel alanlarda ise kadınlar da tıpkı erkekler gibi büyük çoğunlukla ücretli veya yevmiyeli çalışmaktayken, ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınların oranı kıra göre oldukça düşük kalmaktadır. Erkekler ise kentsel alanlarda büyük çoğunlukla ücretli veya yevmiyeli çalışmakla birlikte ücretsiz aile işçisi olarak çalışan erkekler oldukça az miktardadır.

Kadın emeğinin kırsal kesimde ya marjinal bir değeri vardır ya da herhangi bir değeri yoktur. Kırsal alanda çalışan tüm çiftçi kesimi (erkek-kadın) vasıfsız olarak nitelendirilse bile erkeğin "çiftçi" olarak adlandırılması, geleneksel yapı içinde, tarımsal üretimdeki tüm gelişmelerden doğrudan ya da dolaylı haberdar edilmeleri, zaman zaman sınırlı da olsa eğitimden geçmeleri, erkek çiftçilerin "görünürde vasıflı "olmaları sonucunu vermektedir.[9]

Kırsaldaki nüfus kent işgücü piyasasında talep edilen nitelik ve vasıflardan yoksun olmasından ve düşük eğitim seviyesinden ötürü göç sonrası kent işgücü piyasasında dezavantajlı konumdadır. Gerçekten de TÜİK'in 2013 verilerine göre

[9] T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü; **Kırsal Alanda Kadının İstihdama Katılımı**", Ankara, Cem Web Ofset, Şubat 2000, s.s.15-16.

kırsalda sektör ayrımı olmaksızın, istihdam edilen 15 yaş üzeri nüfusun %81,5'i, okur-yazar olmayanlar da dahil olmak üzere, lise altı eğitim düzeyine sahip iken, sadece %12'si lise ve mesleki ve teknik lise mezunlarından oluşmaktadır. Bununla birlikte, kırsal alanda eğitim düzeyi yükseldikçe daha vasıflı olan bireylerin özelliklerine göre iş olanaklarının sınırlı olduğu veya hiç olmadığı için işsizlik oranları yükselmektedir. Tarım sektöründe çalışanların eğitim düzeyi ise daha vahim durumdadır. Okuma-yazma bilmeyenlerin %79,7'si, lise altı eğitim düzeyi mezunlarının %33,2'si, lise ve dengi meslek okul mezunlarının %7,6'sı ve yüksekokul mezunlarının %1,8'inin tarım sektöründe istihdam edilmesi, eğitim seviyesi arttıkça tarım sektöründe istihdam edilenlerin azaldığını göstermektedir.[10]

Kırsalda genç nüfus ise ülke genç nüfusuna göre istihdam açısından daha şanslı gözükmektedir. Aslında durum tam tersi olsa da bunun başlıca nedeni, kırsal alanlarda gizli işsizlik olması sebebiyle işsizlik oranı daha düşük ve işgücüne katılım oranı yüksektir. Kırsal alanlarda kalıp, tarım dışı sektörlerde iş olanağı bulamayan gençler ya verimsiz de olsa üretime devam etmektedirler ve daha az kişi ile devam ettirilebilecek olan üretim süreci verimsiz işgücü kullanımı ile sürdürülmektedir ya da çareyi göç etmekte bulmaktadır.[11]

1.1.3 Kırsal Alan Ve Yoksulluk

İnsanın yaşaması için gerekli olan mal ve eşyalardan mahrum olmasına yoksulluk ya da fakirlik denir. Bir başka ifadeyle yoksulluk; insanların geçimini güçlükle sağlaması, geçinmekte güçlük çekmesi ve maddi imkânlarının kısıtlı olması halidir. Yoksulluğun temel nedeni, alım gücünün zayıf olması ya da alım gücünün hiç olmamasıdır.[12]

Yoksulluk kavramını sadece parasal olarak ele almak doğru değildir. Kişi başına düşen milli gelirin düşük olmasının yanı sıra, ortalama ömür, okuma yazma oranı,

---

[10] TÜİK İşgücü İstatistikleri, 2013 Yılı İstihdam Verileri Kullanılarak hesaplanmıştır.
[11] Birleşmiş Milletler Ortak Programı Herkes İçin İnsana Yakışır İş: "Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması", **Göç ve İstihdam: Antalya Kent Merkezi Çalışma Hayatı**, http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/news-from-new-horizons/2012/06/the-baseline-research-on-migration-and-employment/, (14.05.2013).
[12] Özey, Ramazan; "Yoksulluk Coğrafyası" **Yoksulluk Sempozyumu,** 31 Mayıs-1 Haziran 2003,İstanbul, Temmuz 2003, s.135.

beslenme, sağlık hizmetlerinden yararlanma ve temiz içme suyundan mahrum olma gibi etkenler de yoksulluk araştırmalarında göz önünde tutulmalıdır.[13]

İster parasal anlamda ister geniş anlamda ele alınsın, ülkemizde kırsal alanlarda yaşayan insanların büyük bir bölümü yoksuldur ve kırsal alanlardaki halkın yoksulluk oranı kenttekilere göre daha fazladır. TÜİK'in 2012 yılında yaptığı bir çalışmaya göre[14]; cari satın alma gücü paritesine göre 4,3 dolar sınırı esas alındığında, kırsal yerleşim yerlerinde yaşayanlarda 2011 yılında % 6,83 olan yoksulluk oranı, 2012 yılında %5,88 olarak tahmin edilmiştir. Aynı yoksulluk sınırına göre kentsel yerlerde yaşayanların yoksulluk oranları 2011 yılı için % 0,94, 2012 yılı için ise % 0,60 olmuştur.

Kırsal alanların kentlere nazaran daha yoksul olması, kırsalın başlıca geçim kaynağının tarım olmasıyla ilişkilendirilebilir. Ülkemizde tarım sektöründe çalışanların ücretleri diğer sektörlerde çalışanlara nazaran düşüktür.

2012 yılı verilerine göre sürekli tarım işçilerinin aylık ortalama ücreti 1090 TL iken, mevsimlik tarım işçilerinin günlük ücreti 37,82 TL'dir. Her iki durumda da kadınlar erkeklerden daha az ücret almaktadır.[15]

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kırsaldaki yoksulluğun azaltılmasında istihdamın rolüne ilişkin yapmış olduğu bir çalışmasında ise kırsal alanlardaki yoksulluğun ana sebebi olarak bu yörelerde insana yakışır iş imkânlarının sınırlı olması gösterilmiş, kanunlarca korunmayan düşük ücretli ve kalitesiz işlerin kayıt dışılığı artırmasının yanında çalışma hakları ve sosyal koruma alanlarındaki yetersizlikleri ortaya çıkardığından bahsedilmiştir.[16]

Kırsal alanlarda tarımdaki gelir düşüklüğünün yanında bir diğer sorun ise gizli işsizlik statüsünde olduğu kabul edilen, ücretsiz aile işçilerinin, tarım kesimine uygulanan destekleme politikalarının kaldırılması sonucunda açık işsizliğe

---

[13] Özey, **a.g.e.,** s.136.
[14] TÜİK; "Yoksulluk Çalışması 2012", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16023, (18.12.2013).
[15] TÜİK; "Tarımsal İşletmelerde Ücret Yapısı, 2012", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13496, (18.06.2013).
[16] International Labour Office; "Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction", http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091721.pdf, (12.10.2013).

dönüşmeleridir. Tarım kesimindeki ücretsiz aile işçilerinin bu durumu yoksulluk riskini artırmaktadır.[17]

Öte yandan, tarımsal yöntem ve araç-gereçlerin gelişmesine rağmen yıllar geçtikçe ülkemizde kırsal yoksulluğun azaltılamaması birçok nedene bağlıdır. Bunlar; kamusal desteklerin yetersizliği, çiftçilerin yeterince devlet tarafından sahiplenilmemesi, eğitimsizlik ve bilinçlendirme çalışmalarının yetersizliği, doğrudan üreticilerden tüketiciye erişim olanaklarının sınırlı olması, toprak analizlerinin yapılmamış olması ve hepsinden de önemlisi; hangi ürünlerin ne zaman, nerede, ne kadar üretilmesi gerektiği konusunda gerçekçi bir planlama ve uygulamanın yapılmamış olması olarak sıralanabilir.[18]

Kırsal yoksulluk göç olgusunu besleyen bir kavramdır. Ülkemizde kırsal yoksullaşmaya bağlı göç olgusu 1950'li yıllardan beri vardır. Kırsal alanda yeterli iş olanaklarının olmayışı ve gelir düşüklüğü gibi sebeplerden ötürü insanlar çareyi kentlere göç etmekte bulmuştur. Kırsal yoksulluğun insan kaynağı; topraksız ve herhangi bir mesleğe yönelik becerisi olmayan işçilerdir. Bu işçilerin göçü ile birlikte kırsal yoksulluk kentlere taşınmaktadır. Gecekondu kavramı kentlerde kırsal yoksulluğun bir yansımasıdır.[19]

Yoksullukla mücadele konusunda farklı yaklaşımlar vardır. Bunlardan sosyal refah devleti taraftarları yoksullukla mücadelede vergi ve kamu harcama politikası önerilerini savunurlar. Bunlardan bazıları, negatif gelir vergisi uygulaması, artan oranlı vergi tarifesi sistemi, servet vergilerine ağırlık verilmesi, işsizlik sigortası oluşturulması, işsizlere yönelik bilgi ve beceri kazandırma kursları açılması, yoksullara direkt parasal yardımlar yapılması, esnaf ve sanatkârlara teşvikler, tam istihdamı sağlamaya yönelik kamu harcamalarının artırılması, tarımsal sübvansiyonlar ve toprak reformu ile yoksullara arazi ve arsa dağıtımı, eğitim ve sağlık hizmetlerinin bedava sunulmasıdır. Buna karşın liberal devlet taraftarları ise, transfer ödemelerini insanların çalışma yerine aylaklığı tercih etmelerine neden olabileceğinden tercih etmezler, işsizlik sigortası

---

[17] Durgun, Özlem; "Tarımsal İstihdamda Çözülme Devam Ediyor mu?", http://dosya.marmara.edu.tr/ikf/iib-dergi/2012-2/7durgun.pdf, (13.08.2013).
[18] Avcı, Nazmi; "Yükselen Bir Değer Olarak Yoksulluk ve Türkiye" , **Yoksulluk Sempozyumu,** 31 Mayıs-1 Haziran 2003,İstanbul, Temmuz 2003, s.130.
[19] Avcı; **a.g.e.,** ss.125-131.

uygulamasının kaldırılması gerekliliğini ve devletin yoksulluk sorununun çözümü değil, çoğu zaman kaynağı olduğunu savunurlar.[20]

Sonuç olarak kırsalda önemli bir sorun olan yoksulluğun önlenebilmesi iyi uygulanan tarım ve kırsal kalkınma politikalarının yanında bu yörelerde tarım dışı sektörlerde yeni iş imkânlarının oluşturulması yoluyla istihdamın artırılmasından geçmektedir. Nitekim kırsalda tarımla uğraşanların aylık geliri ülke ortalamasına nazaran düşüktür ve çeşitli nedenlerle tarımdan kopan işgücünün aynı yörelerde istihdamda kalabilmesi bu yörelerde istihdam olanaklarının geliştirilmesiyle yakından ilişkilidir.

1.2 KIRSAL GÖÇ

1.2.1 Kırsal Göç Kavramı

Göç, birey ya da toplulukların bulunduğu yerden başka yere yerleşmek amacı ile taşınması olayı olarak tanımlanabilir. Bu yer değiştirme hareketi kısa süreli ve geçici yer değiştirme şeklinde olabileceği gibi devamlı yani kalıcı nitelik de taşıyabilmektedir. Bu nedenle göç ister kısa dönemli isterse uzun dönemli özellikte olsun ya da ister ulusal sınırlar içinde ister ulusal sınırları aşan bir biçimde gerçekleşsin bu hareketin temel unsuru bireydir.[21]

Başka bir ifade ile "göç, ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi, dini, doğal afet vb. nedenler ile gerçekleşen nüfus hareketleri şeklinde genel olarak tanımlanabilir. Ya da göç, kişinin, yeni koşullara daha iyi uyum sağlayabilmek amacıyla ya da doğal, ekonomik, siyasal vb. zorunluluklar sonucunda yaşadığı toplumu değiştirmesi olayına verilen genel ad biçiminde tarif edilebilir."[22]

Bu yer değiştirme hareketleri ülke sınırları içinde gerçekleşiyorsa iç göç, ülke sınırları dışında başka bir ülkeye yaşadığı ortamı değiştirmek suretiyle gerçekleşiyorsa dış göç olarak tanımlanabilir.

---

[20] A.Coşkun, Can; "Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri, **Yoksulluk Sempozyumu,** 31 Mayıs-1 Haziran 2003, İstanbul, Temmuz 2003, s.s.151-159.
[21] Akan, Yusuf, İbrahim Arslan; **Göç Ekonomisi,** Ekin Basım Yayın, 2008, s.3.
[22] Pazarcıoğlu, Vedat; "İzmir Örneğinde İç Göçün Ekonometrik Analizi" http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C14S12007/MVP.pdf, (07.03.2013).

Ülkemizde, genel nüfus sayımlarında, yurt içinde beş ve daha yukarı yaşlardaki nüfusun, iki genel nüfus sayımı arasındaki dönemde ikametgahı farklı olduğu taktirde göç etmiş sayılmaktadır.[23]

İç göç olgusu da kendi içinde kırdan-kıra, kırdan-kente, kentten-kente ve son olarak kentten-kıra şeklinde bir yön izleyebilir.

Bir memleket içinde bir bölgeden başka bir bölgeye yerleşmek üzere veya devreli ve iğreti olarak yapılan göçler iç göçlerin en önemlisi köylerden şehirlere doğru olan göçlerdir.[24]

Ülkemizde iç göç olgusu özellikle az gelişmiş kırsal bölgelerden kentlere doğru bir yön izlemekte olup, göçün ardında yatan ana etken ekonomik ve sosyal açıdan daha iyi yaşam fırsatı, eğitim ve iş bulma şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada özellikle, temel geçim kaynağının tarım sektörü olduğu kırsal alanlardan, şehirlere doğru olan yer değiştirme hareketleri incelenmiş olup, diğer iç göç hareketlerine yer verilmemiştir.

1.2.2 Kırsal Göç Teorileri

a) C. Clark (1935) Üç Sektör Teorisi

C. Clark "Üç Sektör Teorisi"ne göre, ekonomi tarım, sanayi ve hizmetler olmak üzere üç sektörden oluşmaktadır ve ekonomik gelişmeyle birlikte işgücünün sektörel dağılımı tarım dışı sektörlerin aleyhine olacaktır. Sanayileşme ile birlikte sanayi sektörünün işgücü talebi tarımdaki gizli işsizler tarafından karşılanacaktır. [25]

b) G.Myrdal'ın Kutuplaşma Teorisi

1957 yılında ortaya atılan teoriye göre; ülkeler arasında mal ve üretimin serbest bırakılması halinde az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerin büyümelerinden olumlu etkilenecek, bunun yanında az gelişmiş bölgelerden diğer bölgelere doğru sermaye ve emek akışı meydana gelecektir. Aynı durum bir ülkenin farklı bölgeleri arasında da

---

[23] Kocaman, Tuncer; "Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri" http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/kocamant/icgoc.pdf, (02.05.2013).
[24] Ülken, Hilmi Ziya**; Sosyoloji Sözlüğü**, Talim ve Terbiye Dairesi Yayınları, İstanbul, 9. Basım, 1969, s.136.
[25] Çelik, Fatih; "İç Göçler; Teorik Bir Analiz", http://sosyalbilimler.cukurova.edu.tr/dergi/dosyalar/2005.14.2.240.pdf, (25.04.2013).

geçerli olup, az gelişmiş bölgelerdeki nüfus gelişmiş bölgelerin imkânlarından daha fazla yararlanmak için göç etmeyi tercih edecektir. [26]

c) A.Lewis (1954)'in İkili Ekonomi Teorisi

Bu teori, kırsal göçün bölgelerin gelişmişlik farklarından ziyade sektörlerin gelişmişlik farklarına dayandığını savunur. Ekonomi geleneksel tarım ve modern sanayi olmak üzere iki sektöre ayrılmıştır ve tarım sektöründe üretim ve ücretin düşüklüğü, sanayi sektöründe ise gelişmiş teknolojilerin varlığı savunulur. Kentsel alanlarda sanayi sektöründe gelir ve ücret imkânlarının daha fazla olmasından ötürü göç ortaya çıkar. Kırsaldan göç edenlerin üretkenlikleri sıfır olduğu için de tarımsal çıktı miktarında bir azalma görülmezken kentsel alanlarda daha fazla kişiye daha az üretim maddesi düşer.[27]

d) Todaro (1976) Teorisi

Bu teoriye göre; kişiler işgücü piyasasında var olan tüm fırsatları değerlendirerek en fazla kazanç elde etmeyi umduğu bölgeye göç eder. Todaro, kişilerin göç etme kararını gelecekle ilgili beklentilerinin etkilediğini vurgular. Kişiler göç kararı verirken kırsal ve kentsel bölgelerdeki gelir farklılığı ve istihdam olanaklarının yanında kentsel alanlara göç ettikten sonra işsiz kalma risklerini değerlendirir ve kendisine en fazla kazanç getirebilecek bölgeyi seçer.[28]

Todaro göçmenlerin kentsel işgücü piyasasındaki hemen istihdamının bu kişilerin talep edilen niteliklere sahip olmamalarından ötürü mümkün olamayacağını ve göçlerin kentte işsizliği daha da artırabileceğini savunur. Araştırmasında kentsel alanlardaki işsizliğe rağmen kişilerin neden göç etme eğiliminde olduklarını inceler ve sonuç olarak, göç edenlerin kentsel alanlarda daha yüksek ücret ve istihdam olanaklarının varlığından ötürü göç ettiğini ortaya koyar.[29]

---

[26] Dawkins, J.Casey; "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works and Recent Developments", http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.6878&rep=rep1&type=pdf, (25.04.2013).
[27] Lewis's Dual Sector Model of Development, http://www.bized.co.uk/virtual/dc/copper/theory/th8.htm, (15.04.2013).
[28]Todaro, Michael; " Internal Migration in Developing Countries: A Survey", http://www.nber.org/chapters/c9668.pdf, (15.04.2013).
[29] http://sosyalbilimler.cukurova.edu.tr/dergi/dosyalar/2005.14.2.240.pdf

e) Karşılaştırmalı Üstünlükler Teorisi[30]

Bu teori ülkeler arasındaki dış ticareti açıklamaya yönelik olarak geliştirilmiştir. Mutlak olarak üstün olma, sektörler arasında düşünüldüğünde, aynı malın birim zamanda daha düşük maliyetle üretilmesi anlamına gelmektedir. Ancak söz konusu teori, aynı değerdeki bir malı sanayi ve tarım işçilerinin ne kadar zamanda ürettiği şeklinde düşünülürse, sanayi işçilerinin daha avantajlı olduğu sonucu doğabilir. Örneğin kırsal bir bölgede tarımsal faaliyet sonucu X birim değerindeki bir malı bir tarım işçisi Y zamanda üretebilsin. Benzer şekilde sanayi sektöründe X birim değerindeki bir malı bir sanayi işçisinin Z zamanda üretebiliyorsa, Y ve Z zamanlarının karşılaştırılarak sektörler arasındaki avantajlık durumu değerlendirilebilir. Bir de bu malların üretiminde işçilerin aldıkları ücret payları karşılaştırılsa daha avantajlı sektörün hangisi olduğu ortaya çıkacaktır. Tarım sektöründe çalışan bir işçinin tarımsal üretimin özelliğinden dolayı mevsimsel bir üretim gerçekleştirecek ve diğer zamanlarında ya boşta kalacak veya ihtisaslaşmadığı diğer bir tarımsal faaliyette bulunacaktır. Bunun sonucunda işgücü verimliliği düşecek ve kendisine alternatif bir istihdam arama yolu seçecektir. Böylece tarım sektöründe çalışanlar için fırsat maliyeti daha verimli ve daha çok gelir getirici sanayi sektörü olarak ortaya çıkacaktır.

1.2.3 Türkiye'de Kırsal Göç Süreci

Sanayileşmiş ülkelerde 18. yüzyılın sonlarına doğru başlayan kentleşme ve buna bağlı göç hareketleri ülkemizde ancak 1950'li yıllarda başlamıştır. Gelişmiş ülkelerden farklı olarak kırdan kente göç, sanayileşmenin bir sonucu olarak değil, sanayileşmeyi başlatan bir süreç olarak ortaya çıkmıştır.[31]

---

[30] Güreşçi, Ertuğrul; "Kırsal Göç Ve Tarım Politikası Arasındaki İlişki", http://akademik.mu.edu.tr/data/06020000/resim/file/224%20ertu%C3%84_rul%20g%C3%83%C2%BCre%C3%85_%C3%83%C2%A7i.pdf, (05.03.2013).

[31] Öztürk, Mustafa, Nihat Altuntepe; "Türkiye'de Kentsel Alanlara Göç Edenlerin Kent ve Çalışma Hayatına Uyum Durumları", http://journal.yasar.edu.tr/wpcontent/uploads/2012/05/No11_Vol3_09_ozturk_altuntepe.pdf, (02.05.2013).

Tablo 3: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Nüfus, Kır Nüfusu, Kent Nüfusu

Yıllar	Nüfus (000)	Kır Nüfusu (000)	Kent Nüfusu (000)	Kır Nüfusu (%)	Kent Nüfusu (%)
1927	13.649	10.342	3.305	75,8	24,2
1935	16.158	12.355	3.802	76.5	23,5
1940	17.821	13.474	4.346	75,6	24,4
1950	20.947	15.703	5.244	75,0	25,0
1955	24.064	17.137	6.927	71,2	28,8
1960	27.757	18.895	8.859	68,1	31,9
1965	31.391	20.585	10.805	65,6	34,4
1970	35.605	21.914	13.691	61,5	38,5
1975	40.347	23.478	16.869	58,2	41,8
1980	44,736	25.091	19.645	56,1	43,7
1985	50.664	23.798	26.865	47,0	53,0
1990	56.473	23.146	33.326	41,0	59,0
2000	67.803	23.797	44.006	35,1	64,9
2010	73.722	17.500	56.222	23,7	76,2
2012	75.627	17.178	58.448	22,7	77,2

Kaynak: TÜİK[32] verileri kullanılarak derlenmiştir.

Tablo 3'te, 1927 yılından 2012 yılına kadar ülkemizde kent ve kır nüfusları görülmektedir. 1927 yılında nüfusun % 76'sı kırsal alanlarda, % 24'i ise kentsel alanlarda yaşamaktadır. Daha sonraki dönemlerde ise kırsal nüfusta sürekli bir azalma ve kentsel nüfusta sürekli bir artma eğilimi vardır. Özellikle 1950 yılından itibaren kır nüfusu hızla azalırken kentsel nüfus artmaya başlamıştır. 2012 yılı verilerine göre toplam nüfusun % 77,2'i kentsel alanlarda yaşarken, % 22,7'si kırsal alanlarda yaşamaktadır. Bu durum 1950 yılının neredeyse tam tersi bir tablo sergilemektedir.

Ülkemizde 1950 yılına kadar önemli bir şehirleşme hareketi olmamıştır. Bu yıllarda kırsal alanda tarım sürekli geliştiğinden kentlere olan göç az sayıdadır ve devletin önderlik ettiği sanayileşme, önemli sayıda göçe ihtiyaç duyulmadan kentlerin nüfus artışına uygun hızda yeni istihdam alanları meydana getirmektedir.[33]

1950 yılından sonra ise tarımda kaydedilen gelişmelerin yanında, karayolu, liman, hidroelektrik santrallerin inşası ve sanayi bölgelerinin oluşturulması gibi yeni iş sahalarının açılması iç göçü tetiklemiştir.[34]

---

[32] TÜİK; "İstatistiklerle Türkiye", www.**tuik**.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=5, (30.10.2013); www.**tuik**.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1587, (19.04.2013).
[33] Şen, Mustafa; "Türkiye'de İç Göçlerin Neden ve Sonuç Kapsamında İncelenmesi", http://calismatoplum.org/sayi40/sen.pdf (18.09.2013).
[34] Akan, **a.g.e.,** s.17.

1950'li yıllardan itibaren göç köyden kente şeklinde gerçekleşmekteyken, 1980'li yıllardan sonra daha çok, az gelişmiş küçük şehirlerden büyük şehirlere ve metropollere doğru olmuştur. Ülkemizde 1960-1980 arasındaki dönemde sanayi toplumu olma yolunda hızlı bir ilerleme kaydedemeyen Türkiye'de, kentsel alanlar, hızla akan kırsal nüfusu aynı hızla emme gücüne sahip olamamışlardır. Hem kırsal alanlardan akan işgücünü istihdam edecek sanayi aynı hızla gelişmemiş, hem de kentsel alanlar gelen nüfusu barındıracak konut oluşumunu sağlayamamıştır. Sonuç olarak gecekondularda yaşayan ve ikincil ekonomik sektörlerden geçimini sağlamaya çalışan bir göçmen kitlesi, kent nüfusunun ağırlıklı bir parçası haline gelmiştir. Bu göçmen kitlesi, oluşan göç ağı ile birlikte göç dalgalarının sürekliliğini sağlamıştır.[35]

1980'li yıllardan sonra Türk tarımında görülen gerilemeler kırsal göçün bir başka tetikleyicisi olmuştur. Şöyle ki; ülkemiz 1980'li yıllara kadar hayvancılıkta Avrupa ülkeleri arasında 1, tüm dünyada ise 2. sırada yer almaktayken, 1980 yılından sonra tarım ve hayvancılık politikalarında yapılan olumsuz değişiklikler, Türkiye'nin tarım alanında söz sahibi ülke konumunu sekteye uğratmıştır. Ayrıca, bu yıllardan itibaren tarımsal desteklemeler aşınmaya başlamış, üretimi desteklenen tarımsal ürünlerin sayısında önemli bir azalma olmuştur. Yine bu yıllarda artan sanayileşme ile beraber haberleşme ve ulaştırma koşullarının iyileştirilmesi de kırdan kente göçü tetiklemiştir.[36]

1980'li yıllarda artış kazanan iç göçler sonucunda kentleşme oranı hızla yükselirken kırsal alanlarda 2 milyon hektardan fazla tarım arazisi terk edilmiş, tarım ve hayvancılık gerilemiştir. 1980'li yıllara kadar dünyada gıda ambarı olarak görülen, ürün çeşitliliği ve bolluğu bakımından kendi kendine yetebilen ve ihraç eden Türkiye, birçok üründe iç tüketimi karşılayamaz hale gelmiştir.[37]

Bu kapsamda, ülkemizde yaşanan hızlı toplumsal değişme, kentleşme ve göçün yarattığı sorunlar doğrultusunda Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Bağlı Toplum Merkezleri Yönetmeliği[38] 2000 yılında yürürlüğe girmiştir. Öncelikle yoğun

---

[35] http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2012/05/No11_Vol3_09_ozturk_altuntepe.pdf
[36] Özdemir, Hakan; "Türkiye'de İç Göçler Üzerine Genel Bir Değerlendirme", http://www.akademikbakis.org/30/11.pdf, (05.03.2013).
[37] Çetin, Ergün; "Türkiye'nin Meseleleri ve Çözüm Önerileri Ne Yapmalı?", http://www.ogu.edu.tr/files/birimduyuru/2bf6b03b-c2e6-4f47-8604-845f08457fea/201172095230.pdf , (17.11.2013).
[38] **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Bağlı Toplum Merkezleri Yönetmeliği,**

göç alan bölgelerde, gecekondu bölgelerinde ve kalkınmada öncelikli bölgelerde açılan Toplum Merkezlerinin hedef kitlesi; kentlerin kaynaklara ulaşmada güçlük çeken ve dezavantajlı konumdaki yörelerde yaşayan öncelikle kadın, çocuk, genç, özürlü olmak üzere tüm toplum kesimleridir.

Toplum Merkezleri göç eden kesimin kente uyumu konusunda çeşitli çalışmalar yapmakta olup, bunlar şu şekilde sıralanmaktadır[39]:

1. Bölge halkının sorun ve gereksinimleri, bölgenin demografik, sosyal, kültürel, ekonomik yapısı ve sorun çözümünde kullanılacak kaynakları belirlemek amacıyla toplum incelemesi,
2. Belirlenen sorunların çözümüne yönelik hizmetler ve rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesi,
3. Eğitimi destekleme, yetişkinlerin bilgi, bilinç ve beceri düzeylerini artırmaya yönelik eğitim çalışmalarının ve meslek edindirmek ve gelir kaynakları yaratmak için çalışmalar yapılması,
4. Sosyal-kültürel-sportif etkinlikler düzenlenmesi ve çevre geliştirme çalışmalarının yapılması,
5. Kentsel bütünleşme, kentsel toplum kalkınması ve kentin kaynaklarından yararlanmayı artırıcı çalışmalar yapılması.

Günümüz Türkiye'sinde kırsal göç süreci eskisi kadar yoğun olmamakla birlikte hala devam eden bir olgudur ve köylerden şehirlere ve kasabalara değil, kasaba ve küçük şehirlerden metropollere doğru bir göç hareketi sürmektedir. [40]

Tablo 3'de de görülebileceği üzere 2010 yılından 2012 yılına kadar olan süreçte kırsal alanlarda nüfus 322 bin azalmıştır.

1.2.4 Kırsal Göçün Nedenleri

Azgelişmiş kırsal yörelerden daha fazla gelişmiş bölgelere doğru yapılan göçün çeşitli sosyal, ekonomik ve siyasal nedenleri vardır.

RG. 11.7.2000-24106.

[39] **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Bağlı Toplum Merkezleri Yönetmeliği**

[40]Türkiye Demografisi, http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_demografisi, (18.10.2013).

Bunlarda ilki ekonomik nedenlerdir. Bölgeler arasında yaşanan dengesizlikler ve gelişmişlik farkları göçe zemin hazırlayan bir etkendir. Kırsal alanlarda yeterli iş imkânı bulamayan halk, geçim sıkıntısı çekmekte ve çareyi göç etmekte bulmaktadır. Eğitim, sağlık ve altyapı imkânları kentsel alanlarda kırlara nazaran daha fazladır.

Özellikle işsizliğin gençler arasında yoğunlaşması nedeniyle göç hareketlerinde gençlerin daha fazla rol oynadıkları görülmektedir.[41]

Yüksek işsizlik ve daha fazla kazanç elde etme ümidi göç olayını teşvik etmektedir. İşsizlik, göçü üç şekilde etkileyebilir. Bunlardan birincisi, işçinin kişisel durumuyla ilgilidir. İşsiz bir insan, iş sahibi bir insana göre göç etmeye daha meyillidir. İkincisi, işçinin yaşadığı bölgede yüksek bir işsizlik oranı mevcut ve bölgelerarası işsizlik farkı yüksek ise, göç olasılığı daha yüksektir. Üçüncüsü, ülke genelinde yüksek oranlı işsizlik mevcut ise, göç olasılığı daha azdır.[42]

Göçlerin bir diğer sebebi ise kırsal alanlarda görülen hızlı nüfus artışıdır. Ülkemizde az gelişmiş kırsal alanlarda nüfus artış hızı kentlere nazaran yüksek seviyelerdedir. Bunun sebebi kentsel alanlarda doğurganlık hızının kırsala göre daha düşük olmasıdır. Kırsal kesim artan nüfusa yeterli iş, eğitim ve sosyal imkânlar sağlayamadığı takdirde göç kaçınılmaz bir hal almaktadır. TÜİK'in 2012 yılı verilerine[43] göre ülkemizde doğurganlık hızı en fazla olan şehirler daha az gelişme gösteren bölgelerde yer almaktadır. Buna göre Şanlıurfa, Şırnak, Ağrı, Siit, Muş, Van, Bitlis gibi iller en fazla doğurganlık hızına sahiptir.

Tarımsal kesiminin yapısı ve tarımda makineleşme göçün bir diğer sebebidir. Tarımda modern üretim araçları ve makinenin tarıma girmesi, üretimin her aşamasında ilkel yöntemlerin terk edilmesi, buna karşılık üretimde yeni girdilerin önemli oranda kullanılması, tarımda ihtiyaç duyulan işgücü miktarını azaltmaktadır.[44]

---

[41] http://calismatoplum.org/sayi40/sen.pdf

[42] Öztürk, Mustafa, Nihat Altuntepe; "Türkiye'de Kentsel Alanlara Göç Edenlerin Kent ve Çalışma Hayatına Uyum Durumları" , http://journal.yasar.edu.tr/wpcontent/uploads/2012/05/No11_Vol3_09_ozturk_altuntepe.pdf, (02.05.2013).

[43] TÜİK; "Doğum İstatistikleri 2012", http://www.tüik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13618, (05.05.2013).

[44] http://journal.yasar.edu.tr/wpcontent/uploads/2012/05/No11_Vol3_09_ozturk_altuntepe.pdf

Çalışmanın daha sonraki bölümlerinde detaylı bir şekilde incelenecek olsa da ülkemizde tarımın istihdam içindeki payı AB ülkelerine kıyasla hala yüksektir fakat tarımın milli gelir içindeki payı istihdamın tersine düşük seviyelerde kalmaktadır. (bkz: tablo:5) Bu ise halkın tarımsal faaliyetlerden vazgeçip kentlere yönelmesine sebep olmaktadır. Yeni teknolojilerin kullanılması ile birlikte tarımda insan gücünün önemi azalmış, eskiden insan gücü ile yapılan geleneksel tarım artık yeni makine ve aletlerle yapılmaya başlanmıştır. Bu da kırsal alanda işgücü fazlası ortaya çıkarmış ve bu işgücü fazlası kentlere yönelmiştir.

Tarım arazilerinin çeşitli sebeplerden ötürü parçalanması ve toprak dağılımdaki eşitsizlikler de göçün bir diğer nedenidir. Bu parçalanma nedenleri arasında, toprakların miras yoluyla mirasçılar arasında bölünmesi, tarım arazilerinin baraj, yol, konut, sanayi ve turizm tesisleri yapımı gibi sebeplerle kullanılması gibi etkenler yer almaktadır. Parçalanan topraklar eskisine nazaran daha az verimli bir hal almakta zaten geliri az olan kırsal nüfusun gelirinin ve üretiminin daha da azalmasına neden olmaktadır.

1.2.5 Kırsal Göçün Sonuçları ve İşgücü Piyasasına Etkileri

Tarım ağırlıklı bir ekonomiden, sanayi ve hizmetler sektörüne geçişin yarattığı değişimler sonucunda işsizlik ortaya çıkmaktadır. Kırdan kente göç edenler ya göç ettikleri alanlarda yeterli iş olanaklarının olmaması sonucu ya da yeterli iş imkânı olsa bile sahip olduğu nitelikler işverenin talebini karşılamadığı için işsiz kalmaktadır.

Göçlerin işgücü piyasasına etkileri, göç edilen yerin, göç edenin ve göç edilen alanın niteliğine bağlı olarak farklı olmaktadır. Türkiye'de iç göçlerin işgücü piyasalarına etkileri farklı dönemlerde farklı olmuştur.

1940-1960 yılları arasında, kentleşme ve sanayileşmenin temel devlet politikası halini aldığı dönemde, tek bir işgücü piyasası vardır ve göç edenler doğrudan piyasaya entegre olabilmişlerdir. 1960-1980 arasındaki dönemde, işgücü piyasasında çifte pazar vardır, sanayileşmeyi takip etmeyen kentleşme ve göç, göçmenlere istihdam alanı sağlayan ve birincil piyasaya ucuz işçi sevk eden ikincil pazarı oluşturmuştur. 1980'li yıllardan sonra ise ekonomik bunalımların etkisi ve sosyalist sistemin oluşturduğu soğuk savaş tehdidinin sona ermesi ile beraber kırsal kesimde küçük üreticilere yapılan

destekler azalmıştır. Bu durum ise, kırsal kesim insanının kentlerde ucuz işçilik yapmayı kabullenerek kentlere göçünü başlatmıştır. [45]

Özellikle 1980'li yıllardan sonra kırsal kesime yapılan desteklerin azalması göçü tetikleyen etken olmuş, kırdan kente gelen niteliksiz ve eğitimsiz işgücünün kentlerde işsizler kitlesine katılmasına neden olmuştur. Kente gelen bu kesim, geçimini sağlayabilmek adına marjinal işler olarak adlandırılan hamallık, işportacılık, ayakkabı boyacılığı gibi işlere ve kayıt dışı sektöre yönelmiş ve kayıt dışı sektörün baş karakteri halini almıştır.[46]

Kırdan kente göçün bir diğer sonucu ise kayıt dışı istihdamın artmasına sebep olmasıdır. Türkiye'de kayıt dışı istihdam özellikle 1980'li yıllarda hızlanmış olup bunun temel nedeni kırsal kesimlerden büyük kentlere yaşanan göçlerin artmasıdır. Günümüzde ise kayıt dışı istihdam sorunu temelinde tarım sektöründen kaynaklanmakta olup, 2013 yılı verilerine göre tarım sektöründe kayıt dışı istihdam oranı %83,3 iken, tarım dışı sektörlerde %23,3 seviyelerindedir.[47]

Göç olgusu sadece mekânsal hareketlilik değil, aynı zamanda bireyler açısından mesleki hareketlilik demektir. Gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de kırdan kente göç olgusu bireylerin işçileşmesine etki etmiştir. Kırsal göçün bir başka sonucu ise, kentsel alanlarda çocuk işçiliğinin artmasıdır. Kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlar ise göç sonucu işgücü piyasasından çekilmektedir.[48]

1995-2000 yılları arasında ülkemizde göç edenlerin sosyo-ekonomik özelliklerinin araştırıldığı bir çalışmada[49], göç eden kişilerin eğitim durumu, cinsiyet, yaş, medeni durum, gibi özellikleri araştırılmış olup, bu çalışma sonuçları ülkemizde göç edenlerin niteliklerinin belirlenmesi ve uygun politikalar üretilmesi adına son derece önemlidir.

---

[45]Başel, Halis; "İç Göçün Sonuçları ve İşgücüne Etkileri", http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/view/350/321, (03.05.2013).
[46] http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/view/350/321
[47] Ekin, Nusret; **Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2000, s.31; Varoğlu Eyüp, Kalkınma Bakanlığı; 2013 Yılı İstihdam Değerlendirme Raporu http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC22D17DB0AF9934D2, (07.03.2013).
[48] http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/view/350/321
[49] http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/kocamant/icgoc.pdf

Araştırma sonuçlarına göre; köyden şehre göç edenlerden 20-24 yaş aralığında olanlar en kalabalık gurubu oluşturmaktadır. Sonrasında sıra ile 15-19 yaş aralığındaki gençler ve 25-29 yaş aralığındaki gençler gelmektedir. Yaş ilerledikçe göç etme eğiliminin de azaldığı görülmektedir.[50]

Gençlerin göç etme eğilimleri yaşlılara nazaran daha yüksektir, çünkü hem gittikleri çevreye daha rahat uyum sağlayabilirler hem de iş bulma ihtimalleri yaşlılara nazaran daha yüksektir. Gençlerin kentlere göçü ile birlikte ülkenin demografik yapısında değişimler meydana gelir ve kırsal alan nüfusunun yaşlanmasına buna karşılık kentlerin gençleşmesine sebep olur. Kırsal işgücü piyasaları çalıştırabilecek genç nüfus kaybına uğrar ve kentsel alanlarda yeterli iş imkânı olmadığı vakit kentsel genç işsizlik oranı artar.

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre ülkemizde, kırsal alandaki işsiz gençlerin % 40-45'i göç etmektedir, ama çoğunluk halen doğum yerlerindedir. Bu da kırsal gençliğin önümüzdeki yıllarda da potansiyel göçmenler olduklarını ortaya çıkarmaktadır.[51]

Çalışmanın yapıldığı dönemde göç edenlerin %54,72'si erkeklerden ve %45,28'si kadınlardan oluşmaktadır. Göçün başladığı ilk yıllarda erkeklerin göç etme eğilimleri daha yüksek iken, 1970'li yıllardan sonra bu ayırım kapanmakta ve kadınlar kırsal alanlarda ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktan vazgeçmekte ve erkeklerle beraber kentlere yerleşmektedir.[52]

Göçün kadınlar üzerindeki etkileri ise erkeklere nazaran daha kötüdür. Kırsal kesimde hayatının büyük bölümünü tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak geçiren kadınlar, kentlerde işgücü piyasasının dışına itilmektedir.

Göç sonrası kentlerde çalışılan sektörler ise kadın ve erkek açısından farklılık göstermektedir. Kentsel alanlarda, vasıfsız genç erkekler mevsimlik inşaat ve turizm

---

[50] http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/kocamant/icgoc.pdf
[51] http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/news-from-new-horizons/2012/06/the-baseline-research-on-migration-and-employment/
[52] http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/kocamant/icgoc.pdf

sektöründe çalışmakta, vasıfsız genç kadınlar ise ya işgücüne katılmamakta, ya da kayıtsız hizmet ve tekstil sektörlerinde çalışmaktadırlar.[53]

Ülkemizde, son 10 yılda hizmetler sektöründe istihdam edilen kişi sayısı sanayi sektörüne nispeten daha fazla artmıştır. Bu da, 2000 yılından sonra tarımdan kopan kişilerin çoğunun hizmet sektöründe iş bulabildiğini göstermektedir.[54]

Çalışmada göç eden nüfusun eğitim durumu da ortaya konmuş olup, buna göre; herhangi bir okul bitirmeyen kişilerin toplam göç eden nüfusa oranı yüzde 19,70 iken, eğitim görmüş olanlardan özellikle ilkokuldan mezun olmuş kişilerin daha fazla göç ettiği söylenebilir. Göç edenlerden, yüzde 44,02'lik pay ile ilkokul mezunları, diğer eğitim kademelerinin yüzde paylarının çok üstünde bulunmakta, bunu yüzde 8,50'lik pay ile lise, yüzde 6,56'lık pay ile ortaokul ve yüzde 3,84'lık pay ile yüksekokul mezunları takip etmektedir.[55]

Hızlı yaşanan göçün bir diğer sonucu da çarpık kentleşme ve nüfusu kalabalık gecekondu şehirlerinin ortaya çıkmasıdır. Tarım kesiminde ücretsiz aile işçisi olarak çalışanlar, şehirlerde işsiz durumuna düşmüş, eğitim çağındaki çocuklar kırsal kesimde eğitim olanakları olmadığı için okula gidemezken, şehirlere göç ettiklerinde de ekonomik sıkıntılar bu çocukların eğitimine yine engel olmuş, emekleri istismar edilen birer ucuz işgücü haline gelmişlerdir. Şehirlerde sanayi sektörünün yeterince gelişmemiş olması, bu büyük nüfus hareketinin hizmetler sektöründe marjinal iş alanlarında istihdam edilmesi sonucunu doğurmuştur.[56]

Kırsal göç, göç veren yerlerin işgücü piyasasında da önemli değişiklikler meydana getirmektedir. Göç veren yerlerde kırların boşalması ve insan gücü kaybı bu yörelerde kalkınmanın önündeki en büyük engellerden birisidir. Hem insan gücü hem de sermayenin transferi, göç veren bölgede pazarın daralmasına, mevcut yatırımların atıl kalmasına ve bu bölgelerdeki nitelikli işgücü ve girişimciler gibi dinamik üretim faktörlerinin yitirilmesine neden olmaktadır. Göç eden kişilerin daha çok gençler olduğu

---

[53] http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/news-from-new-horizons/2012/06/the-baseline-research-on-migration-and-employment/
[54] Türkiye'de Kırsal İstihdamın Yapısı, http://www.undp.org.tr/povRedDocuments/YEM KİRSAL%20Istihdam.pdf, (13.03.2013).
[55] http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/kocamant/icgoc.pdf
[56] Korkmaz, Adem, Adnan Mahiroğulları; **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları, Türkiye ve AB Ülkeleri,** Ekin **Yayınları**, 2. Basım, Şubat 2007, s.s. 41-42.

düşünülürse, göç veren yerlerde yaş ortalaması yükselecek, üretim verimliliği düşecek ve bağımlılık oranı yüksek bir nüfus kalacaktır.[57]

1.3 TARIM SEKTÖRÜ

1.3.1 Tarım Sektörünün Ekonomideki Önemi

Dünya nüfusu hızlı bir şekilde artmaya devam etmektedir. Tarımın artan nüfusa gıda ve besin kaynağı olması bu sektörün önemini ortaya koymaktadır. Tarım, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde temel besin kaynağı oluşturması yönünden üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir sektördür.

Tarım sektörünün faaliyetleri sadece gıda ve besin maddesi üretmek olmayıp, kırsal alanda yaşayan insanların başlıca geçim kaynağını oluşturmaktadır. Bu açıdan tarım tüm ülkelerde önemle üzerinde durulması gereken bir sektördür. Daha önceki bölümlerde de açıklandığı üzere kırsal alanda yaşayan halkın temel geçim kaynağı tarımdır. Tarımda verimliğin artırılması, iyi uygulanan tarım politikaları ve tarımsal üretim miktarının artırılması buralarda yaşayan halkın geçim kaynağının artması ve yoksullukla baş etmede önemli bir araç olarak görülebilir.

Tarım, imalat sanayine hammadde sağlaması ve girdi temin etmesi açısından da önemli bir sektördür. Öte yandan, tarım diğer sektörlere sadece hammadde ve girdi temin etmemekte, ayrıca göç sonucu ucuz işgücü temini de sağlayabilmekte böylece maliyetlerin düşmesine katkı sunabilmektedir.

Tarım sektörü sahip olduğu özelliklerden ötürü diğer sektörlerden ayrılmaktadır. Tarımı diğer sektörlerden ayıran özelliklerin ilki tarım ürünlerine olan talebin gelir esnekliğinin düşük olmasıdır. Bu durum literatürde "Bolluk Paradoksu (King Kanunu)" olarak ifade edilmekte ve çiftçilerin üretimin iyi hava koşulları sonucu bol olduğu yıllarda satış gelirlerinin azalmasını açıklamaktadır.[58]

Buna göre, iklim koşullarının iyi olduğu ortamlarda daha fazla tarımsal üretim gerçekleşmekte iken, bu ürünlerin talebi ürün artışına bağlı olarak artmamakta ve tarımsal ürün fiyatları aşağı düşmekte ve tarım üreticilerinin gelirlerinde azalma

---

[57] http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/view/350/321
[58] Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği; "Tarım Sektörü Raporu 2012", www.corlutb.tobb.org.tr/uploads/docs/19062013mbAmVk.doc, (25.09.2013).

meydana gelmektedir. İklim koşullarının kötüleşmesi ile birlikte ise, tarımsal üretim azalmakta ve ürün fiyatları artmakta, üreticilerin gelirleri yükselmektedir.[59]

Bir diğer mesele ise, tarımsal üretimde doğa koşullarının egemen olması nedeniyle, arz esnek değildir. Tarımsal üretimde temel üretim faktörü olan toprağın başka bir ifadeyle doğal kaynakların sınırlı olması, üretim miktarını zorunlu olarak sınırlandırmaktadır. Bu nedenle, üretim kullanılan diğer üretim faktörleri olan emek ve sermaye arttırılsa bile, üretim miktarı sınırlı bir ölçüde yükselmektedir.

Tarım sektörünün diğer sektörlerden ayırt edici tüm bu özelliklerden ötürü, tarım her ülkenin üzerinde önemle durması gereken önemli bir sektördür.

1.3.2 Dünyada Tarım Sektörünün Durumu

Tablo 4: Dünyada Farklı Bölgelere Göre Tarımda İstihdam (%)

Yıllar	2000	2007	2010	2011
Dünya	40,5	35,5	34,0	34,1
Gelişmiş Ekonomiler ve Avrupa Birliği	5,5	3,9	3,7	3,8
Merkezi ve Doğu Avrupa (AB Üyesi Olmayanlar ve Bağımsız Devletler Topluluğu)	25,8	19,8	20,6	19,9
Doğu Asya	47,7	38,9	34,9	35,4
Güney ve Doğu Asya ve Pasifik	49,7	44,2	42,5	43,1
Güney Asya	59,5	53,1	51,4	51,0
Latin Amerika ve Karayipler	20,5	17,1	16,2	16,0
Orta Doğu	22,4	19,1	16,9	16,7
Kuzey Afrika	30,5	29,2	28,5	28,4
Aşağı-Sahra Afrikası	66,3	62,9	62,0	62,0

Kaynak: Rehber Erkan; **Tarım Ekonomisi,** Ekin Yayın Dağıtım, Şubat 2013, s. 46.

Tarımdaki istihdam oranı yıllar içinde düşmeye devam etse de, tarım sektörü hala dünya için önemli bir istihdam alanı olmaya devam etmektedir. 2000 yılında dünya genelinde tarımda istihdam oranı %40,5 iken, 2011 yılında bu oran %34,1'e kadar gerilemiştir. Ülkelerin gelişmişlik seviyeleri arttıkça tarımsal istihdamın payı azalmakta sanayi ve hizmetler sektörünün önemi artmaktadır. Gelişmiş ekonomiler ve Avrupa Birliği ülkelerinde tarımın istihdam içindeki payı çok düşük olup 2011 yılında tarımda

[59] B. Doğan, Bahar; "Ticaret Borsacılığının Dünyada Ve Türkiye'deki Gelişim Süreçlerine Genel Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 24, Sayı 1, 2010, s.s.50-51.

istihdamın oranı %3,8 seviyelerindedir. Avrupa Birliği ve gelişmiş ülkelerde tarımsal istihdam oranı düşük iken, gelişmekte olan ülkelerin yer aldığı Güney Asya ve Aşağı Sahra Afrika Bölgesinde tarımda istihdam oranı yüksek seviyelerde olup, sırasıyla %51,0 ve % 62,0'dır.

1.3.3 Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Tarım Sektörünün Karşılaştırmalı Analizi

Tablo 5: AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımın GSYİH ve İstihdama Katkısı, 2010

Ülke	Tarım/GSYİH (%)	Tarımdaki İstihdam (bin kişi)	İstihdam İçinde Tarımın Payı (%)
Belçika	0,9	81	1,8
Bulgaristan	1,9	515	14,7
Çek Cumhuriyeti	0,5	135	2,6
Danimarka	1,4	73	2,6
Almanya	0,6	730	1,8
Estonya	1,2	19	3,5
İrlanda	1,1	79	4,3
Yunanistan	2,3	429	9,2
İspanya	1,9	712	3,8
Fransa	1,6	779	2,9
İtalya	1,5	838	3,4
G. Kıbrıs	1,7	15	3,7
Letonya	1,0	62	6,7
Litvanya	1,5	95	7,1
Lüksemburg	0,3	7	1,9
Macaristan	1,4	220	5,5
Malta	0,7	3	1,7
Hollanda	1,7	251	2,9
Avusturya	1,1	177	4,3
Polonya	1,3	1.604	10,1
Portekiz	1,0	434	8,8
Romanya	2,7	1.726	19,1
Slovenya	0,9	68	7,1
Slovakya	0,4	45	4,2
Finlandiya	1,0	107	4,4
İsveç	0,5	100	2,2
Birleşik Krallık	1,5	593	1,9
AB 27	1,2	10.459	4,7
Türkiye	**9,1**	**5.356**	**25,4**

Kaynak: Agriculture In The European Unıon Statistical And Economic Information 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/full-report_en.pdf, (15.08.2013)

Tablo 5'te Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye'de tarımın Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (GSYİH) içindeki oranı, tarımdaki istihdam ve istihdam içinde tarımın payı görülmektedir. Buna göre; AB ülkeleri arasında tarımın GSYİH içinde payının en

yüksek olduğu ülkeler, %, 2,7 oranıyla Romanya, %2,3 oranıyla Yunanistan ve %1,9 ile Bulgaristan; en düşük olduğu ülkeler Lüksemburg(%0,3), Slovakya(%0,4), İsveç(%0,5), Çek Cumhuriyeti(%0,5) ve Malta'dır(%0,7). Türkiye'de aynı yıl içinde tarımın GSYİH içindeki payı %9,1 olup, bu oran tüm AB ülkelerinden çok yüksektir. Burada belirtilmesi gereken husus, % 25'lerde olan tarımsal istihdam oranına karşın, ülkemizin tarımın GSYİH içindeki payının çok daha yüksek olması gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nde tarımda çalışan kişi sayısı en fazla olan ülkeler sırasıyla Romanya, Polonya İtalya ve Fransa'dır. Tablo incelendiğinde Türkiye'de tarımda çalışan kişi sayısının diğer ülkelere nazaran çok yüksek olduğu görülür. Nitekim AB ülkeleri arasında başı çeken Romanya'nın 2010 yılında toplam tarımsal istihdam rakamı 1 726 000 iken Türkiye'nin ise aynı yıl içinde 5 356 000'dır. Bu rakam AB ülkeleri ile kıyaslandığında yüksek bir değere sahiptir.

İstihdam içinde tarımın payı yüksek olan ülkeler Romanya, Bulgaristan ve Polonya, Yunanistan ve Portekiz iken; en düşük olan ülkeler Malta, Belçika, Almanya ve Birleşik Krallıktır. Türkiye'de ise istihdam içinde tarımın payı AB ülkelerine kıyasla çok yüksek olup, çalışan her 4 kişiden biri tarım sektöründedir.

Avrupa Birliği ülkeleri ise kırsalda tarım dışı iş olanaklarının artırılmasına çabalamakta olup örneğin Slovakya, Slovenya, İrlanda gibi ülkelerde kırsal nüfus oranları ülkemize nazaran çok yüksek olmasına rağmen (sırasıyla %45, %50, %32)[60] tarımsal istihdam oranı oldukça azdır. Bu durum bu ülkelerin kırsalda tarım dışı iş olanaklarını geliştirdiğini göstermektedir.

Son yıllarda Avrupa Birliği'nde kırsal alanlarda kamu hizmetleri, bankacılık, turizm, haberleşme ve bilgi teknolojileri tarım dışı öne çıkan sektörlerdir.[61]

---

[60] http://data.worldbank.org/indicator, (30.11.2013).
[61] Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e406957d45fcb6c_ek.pdf?tipi=14, (30.11.2013).

Tablo 6: AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımın Dış Ticaretteki Yeri, 2010

Ülke	Tarım İthalatı/ Toplam İthalat (%)	Tarım İhracatı/ Toplam İhracat (%)	Tarımda Dış Ticaret Dengesi (Milyon Euro)
Belçika	8,5	9,3	3.472
Bulgaristan	9,9	17,5	734
Çek Cumhuriyeti	6,0	4,2	-1.508
Danimarka	12,7	18,4	5.386
Almanya	8,1	5,7	-10.181
Estonya	10,5	8,1	-269
İrlanda	12,8	14,7	7.080
Yunanistan	12,0	24,3	-1862
İspanya	9,1	15,0	5.781
Fransa	8,4	12,7	11.399
İtalya	9,0	8,3	-5.241
G. Kıbrıs	13,5	22,1	-667
Letonya	15,7	16,3	-209
Litvanya	12,0	16,5	457
Lüksemburg	9,6	5,9	-871
Macaristan	5,6	8,2	2.060
Malta	12,4	4,0	-321
Hollanda	10,5	15,5	26.025
Avusturya	7,8	7,5	-724
Polonya	7,8	10,7	2.313
Portekiz	11,8	10,1	-3.075
Romanya	8,4	8,5	-765
Slovenya	9,1	5,9	-771
Slovakya	6,7	4,6	-1.058
Finlandiya	7,7	3,5	-2.151
İsveç	7,4	3,3	-4.337
Birleşik Krallık	9,8	6,2	-22.527
AB-27	6,7	6,6	-6.832
Türkiye	**5,4**	**10,5**	**1.461**

Kaynak: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/full-report_en.pdf

AB ülkeleri arasında tarım ithalat oranı en yüksek olan ülkeler sırasıyla Letonya, Güney Kıbrıs, İrlanda ve Danimarka'dır ve bu ülkelerin tarım ithalatının toplam ithalat içindeki payı %12 ile %16 arasında değişmektedir. Tarımsal ithalat oranı en düşük olan ülkeler ise Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve İsveç olup, tarım ithalatının toplam ithalat içindeki payı %5,5 ile %7,6 arasında değişmektedir. Aynı yıl ülkemizde tarım ithalat oranı %5,4 olup tüm AB ülkelerinden daha düşüktür.

Tarım ihracat oranları yüksek olan ülkeler sırasıyla Yunanistan, Güney Kıbrıs, Danimarka, Bulgaristan, Litvanya, Letonya, Hollanda, İspanya, İrlanda, Fransa ve Polonya olup, bu ülkelerde tarım ihracatının toplam ihracat içindeki payı %10,7 ile %24,3 arasında değişmektedir. Türkiye'nin aynı yıl içinde tarım ihracat oranı ise %10,5 olup, bu ülkelerin gerisindedir.

Tarım ürünleri dış ticareti en fazla açık veren ülkeler Birleşik Krallık, Almanya, İtalya ve İsveç'tir. En yüksek oranda fazla veren ülkeler ise, Hollanda, Fransa, İrlanda ve İspanya'dır. Türkiye, tarımda sahip olduğu potansiyele rağmen tarımda sadece 1.461 milyon Avroluk tarım ürünleri dış ticaret fazlası vermiştir.

Tablo 7: AB Ülkeleri ve Türkiye'de Tarımsal Alanlar ve İşletme Ölçeği, 2010

Ülke	Tarım Alanı (1000 Ha)	İşletme Sayısı (1000)	Ortalama İşletme Ölçeği (Ha)
Belçika	1.365	48	28.6
Bulgaristan	5.030	493	6.2
Çek Cumhuriyeti	3.546	39	89.3
Danimarka	2.639	45	59.7
Almanya	16.890	371	45.7
Estonya	932	23	38.9
İrlanda	4.190	128	32.3
Yunanistan	3.819	860	4.7
İspanya	22.798	1.044	23.8
Fransa	35.178	527	52.1
İtalya	13.338	1.679	7.6
G. Kıbrıs	121	40	3.6
Letonya	1.833	108	16.5
Litvanya	2.689	230	11.5
Lüksemburg	131	2	56.8
Macaristan	5.783	626	6.8
Malta	10	11	0.9
Hollanda	1.921	77	24.9
Avusturya	3.169	165	19.3
Polonya	15.625	2.391	6.5
Portekiz	3.686	275	12.6
Romanya	13.711	3.931	3.5
Slovenya	469	75	6.5
Slovakya	1.930	69	28.1
Finlandiya	2.296	68	33.6
İsveç	3.067	73	42.9
Birleşik Krallık	17.709	300	53.8
AB-27	183.875	1.370	12.6
Türkiye	**39.095**	**3.077**	**13.1**

Kaynak: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/full-report_en.pdf

AB ülkeleri arasında tarım arazi alanı en geniş olan ülkeler sırasıyla Fransa, İspanya, Birleşik Krallık, Almanya, Polonya, Romanya ve İtalya'dır. Türkiye'nin aynı yıl içinde toplam tarım arazi büyüklüğü 39 milyon hektardır ve bu rakam AB genelinde en fazla tarımsal alana sahip olan Fransa'dan bile yüksektir. Malta, Güney Kıbrıs ve Lüksemburg gibi ülkelerde ise tarım arazi alan büyüklüğü oldukça düşüktür.

En fazla tarımsal işletmeye sahip olan ülkeler Romanya, Polonya, İtalya ve İspanya'dır. Türkiye bu ülkeler arasında ortalama 3 milyon işletme sayısı ile Romanya'dan sonra gelmektedir. Lüksemburg, Malta ve Estonya ise tarımsal işletme sayısı en az ülkelerdir.

1.3.4 Türkiye'de Yıllar İtibariyle Tarım

Türkiye tarımında küçük meta üretimi yaygınlığı, ufak ve çok parçalı arazi yapısı ve düşük verimlilik göze çarpmaktadır. Tarım kesimindeki nüfus artış hızının ülke ortalamasının üstünde olması miras yoluyla toprakların küçülmesine ve kente olan göçü hızlandırmaktadır. Küçük parçalara bölünmüş toprak yapısı, maliyetlerin yükselmesine ve tarımsal üretimde verimsizliğe yol açmaktadır. Dünyada tarım ve hayvancılıkta bir modernleşme ve dönüşüm söz konusu iken, ülkemizde de toprak toplulaşması ve teknoloji kullanımı kaçınılmazdır.[62]

Türkiye'de tarımın ekonomideki önemi nispi olarak azalsa da, günümüzde hala tarımın ülke gıda gereksinimini karşılaması, ihracat ve yarattığı istihdam olanakları ve sanayi sektörüne girdi temini açısından büyük önem taşımaktadır. [63]

Sanayi ve hizmetler sektörüne duyulan ilgi yıllar itibariyle tarım sektörünün öneminin azalmasına sebep olmuştur. Tarımın GSMH içindeki oranının düşüklüğü mevcut tarım çalışanlarının geçinememesine ve buradan açığa çıkan işgücünün kentlere göçüne sebep olmakta ve işgücü piyasasının arz-talep dengesini arz yönünde artırmaktadır.

Ülkemizde, sektörler arası istihdamın yapısı geçmişten günümüze yapısal bir dönüşüm geçirmiş olup tarım sektöründe istihdam sürekli azalırken sanayi ve hizmetler sektöründe artış göstermiştir. 1962 yılında tarımsal istihdam oranı %77,7'lerde iken, sanayi sektöründe %10,9 hizmetler sektöründe ise %11,4'dir. 1980'li yıllara

---

[62] Arı, Aylan; "Türkiye'de Tarımın Ekonomideki Yeri ve Güncel Sorunları", http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=216&part=1, (29.08.2013).
[63] Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, **Türkiye'de Tarım**, Aralık 2005, s.9.

geldiğimizde ise istihdamın tarım sektöründeki payı 1983 yılında %60,3'e gerilerken, sanayide %12,2'ye ve hizmetlerde %27,6'ya çıkmıştır.[64]

Tablo 8: Türkiye'de Son 10 Yılda İstihdamın Sektörel Dağılımı

YILLAR	TARIM SAYI (000)	TARIM %	SANAYİ SAYI (000)	SANAYİ %	İNŞAAT SAYI (000)	İNŞAAT %	HİZMET SAYI (000)	HİZMET %	TOPLAM İSTİHDAM SAYI (000)
2004	5.713	29,10	3.919	20,00	966	4,90	9.033	46,00	19.632
2005	5.154	25,70	4.178	20,80	1.107	5,50	9.628	48,00	20.067
2006	4.907	24,00	4.269	20,90	1.196	5,90	10.051	49,20	20.423
2007	4.867	23,50	4.134	20,80	1.231	5,90	10.327	49,80	20.738
2008	5.016	23,70	4.441	21,00	1.241	5,90	10.495	49,50	21.194
2009	5.254	24,70	4.130	19,40	1.249	5,90	10.644	50.00	21.277
2010	5.683	25,10	4.496	19,90	1.431	6,30	10.986	48,60	22.594
2011	6.143	25,48	4.704	19,51	1.676	6,95	11.586	48,05	24.110
2012	6.097	24,56	4.751	19,14	1.709	6,89	12.266	49,42	24.821
2013	6.015	23,57	4.955	19,41	1.782	6,98	12.771	50,04	25.523

Kaynak: TÜİK işgücü istatistikleri, istihdam verilerinden derlenmiştir.

Tablo 8'den ülkemizde on 10 yıllık dönemdeki tarımsal istihdam oranlarına bakacak olursak, 2004 yılından bu yana tarımsal istihdamın payı azalmış olup %29,10'dan %23,57'ye gerilemiştir. Sanayi sektöründe istihdam oranında önemli bir değişim olmamakla birlikte, hizmetler sektöründe istihdam oranında artış görülmektedir. 2004 yılından 2007 yılına kadar tarımsal istihdam oranı azalmış olup 2004 yılında 5 milyon 713 binden 2007'de 4 milyon 867 bine gerilemiştir. Bu dönemde tarım yılda ortalama 282 bin istihdam kaybına uğramıştır. Krizin etkisi ile birlikte 2008 yılında tarımsal istihdam oranında artış gözlemlenmiştir. 2007 yılında tarımın istihdam içindeki payı % 23,50 iken, 2008 yılında % 23,70'e, 2009'da % 24,70'e, 2010'da % 25,10'a ve 2011 yılında % 25,4'e kadar yükselmiştir.

Kriz dönemlerinde tarım istihdamı ekonominin normal seyir halinde olduğu zamanlara nispeten farklı bir yapı izlemektedir. Şöyle ki; kentsel alanlardaki mevcut iş olanaklarının azalması ile birlikte insanlar geçimlerini sağlamak adına tekrar köylerine yani tarımsal faaliyetlere dönmekte ve kırda geçimini sağlayanların kriz dönemlerinde göç etmekten kaçınmaktadır.

[64]DPT; "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", http://www.kalkinma.gov.tr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ZhXH2v62CW, (05.09.2013); DPT; "Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf, (05.09.2013).

Bunun yanı sıra krizin etkisiyle tarım istihdamının artışını inceleyen bir araştırma bu olguyu iki ayrı hipotezle açıklamıştır. Bunlardan ilki bu dönemde tarım fiyatlarının artması sonucu gelir artışlarının tarımda kimi alanlarda çekim merkezleri oluşturduğunu açıklamaktadır. Bu hipoteze göre tarım dışı sektörlerde kriz nedeniyle işsiz kalma, iflas, talep düşüşü gibi nedenlerle geliri azalan kişiler için tarımsal faaliyetlere girişmek ya da tarımda ücretli bir işte çalışmak tercih edilecektir. Yani, tarım gelirinin arttığı bölgelerde tarım istihdam artışlarının görülmesi gerekmektedir. İkinci hipoteze göre ise; tarımda yeterli gelir artışı olmasa bile, tarım dışı sektörlerde artan işsizlik sonucu iş bulma ihtimali çok düştüğünden (özellikle vasıfsız işgücü için), kente göçmek yerine köyünde kalmak, göçün maliyeti dikkate alındığında tercih edilecektir.[65]

Ülkemizde 2007 sonrası tarım istihdamındaki artış krizin etkisi olarak yorumlansa da, daha sonraki yıllarda devam eden artış eğilimi tarımda istihdam bilmecesi meselesini ortaya koymuştur. Bu konu ile ilgili yapılan bir çalışma sonucuna göre kriz sonrası yıllarda artan tarım istihdamının nedeni tarımda verimlilik artışının azalmasına bağlanmıştır. [66]

2012 ve 2013 yıllarında ise tarımdaki istihdam oranı düşüş eğilimine devam etmiştir.

---

[65] Gürsel, Seyfettin; **Türkiye Ekonomisinde Büyüme ve Yapısal Sorunlar, Betam Araştırma Notları 2008-2012,** Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2013, s.145.

[66] Şengül, Gönül, Murat Üngör; "Increasing Share of Agriculture in Employment in the Time of Crisis: Puzzle or Not?", http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/2011/WP1105.pdf, (27.08.2013).

İKİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ PİYASASI VE İŞSİZLİK

2.1 İŞSİZLİK

2.1.1 Kavramsal Olarak İşsizliğin Tanımı

Farklı bilim adamları ve iktisatçılar tarafından faklı tanımlamalar yapılsa dahi en genel anlamıyla işsizlik, emek arzının emek talebinden fazla olması durumudur.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun işsizlik tanımına göre[67]; Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan tüm kişiler işsiz nüfusa dâhildirler. Ayrıca, üç ay içinde başlayabileceği bir iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenler de işsiz nüfus kapsamına dâhildirler.

Bu tanımlamaya göre, referans dönemi denilen belli bir süre içerisinde herhangi bir işi olmayan, iş arama isteği ve arzusu taşıyan ve iş arama fiilini yerine getiren, kendisine bir iş teklifi sunulduğu zaman 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kimseye işsiz, bu olguya da işsizlik denir. Burada üzerinde durulması gereken bir olgu, kişinin arzuladığı ücrette, kendi vasfına uygun ve ikametgâhına yakın bir yerde olmayan bir işi kabul etmemesi durumunda da yine işsiz sayıldığıdır.

Bir başka tanımlamaya göre işsizlik, emek unsurunun tam kullanılmaması durumudur, bu durum ekonomide üretim ve gelir kaybına neden olurken, kişinin kendisine, çevresine ve topluma maliyetler yüklemesi bakımından dünyanın pek çok ülkesinde önemli bir sorundur. [68]

---

[67] www.**tuik**.gov.tr/PreIstatistikMeta.do?istab_id=1181, (25.06.2013).
[68] Biçerli, M. Kemal; **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım,6. Baskı, Kasım 2011, İstanbul, s.427.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nun işsizlik tanımı ise[69];

a) İşi olmayan (ne ücretli ne de kendi hesabına),
b) Halen ücretli veya kendi adına çalışmaya hazır olan,
c) Faal olarak iş arayan herkes bu kategoride değerlendirilir.

2.1.2 İşsizliğin Türleri

a) Açık İşsizlik Ve Türleri:

Açık işsizlik, çalışma istek ve arzusunda olduğu halde, piyasa fiyatlarıyla (cari fiyatlarla) iş arayıp da bulamayanların oluşturduğu bir işsizlik türüdür. Açık işsizlik, gizli işsizlikten farklı olarak, istatistiklere yansıyan rakamları ifade eder ve ölçülmesi daha kolaydır.[70]

i. Yapısal İşsizlik

Toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel yapısındaki değişimlere bağlı olarak ortaya çıkan işsizliğe yapısal işsizlik denir. Tarım ağırlıklı bir ekonomiden sanayi ve hizmetler sektörüne dayalı bir ekonomik yapıya geçilmesi yapısal işsizliğe yol açmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan bu işsizlik türü ekonomik yapıda sanayi sektörünün ağırlıklı hale gelmesinden kaynaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise yapısal işsizlik teknolojik gelişme sonucu ihtiyaç duyulan yetişmiş işgücü talebinin karşılanamaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.[71]

Yapısal işsizliğin en önemli nedenlerinden birisi açık işlerin gerektirdiği beceriler ile iş arayanların sahip olduğu vasıf düzeylerinin uyuşmamasıdır. Bu tür bir işsizlik ekonomi açısından önemli bir problemdir zira kısa sürede çözülemeyecek kadar ciddi bir sorundur.[72]

---

[69] Rosas, Gianni, Giovanna Rossignotti, "Gençlerin İstihdamıyla İlgili Ulusal Eylem Planlarının Hazırlanmasına Yönelik Kılavuz" http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/youth/2_08_nap_guide_tr.pdf, (18.08.2013).
[70] Korkmaz, Adem, Adnan Mahiroğulları; **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları, Türkiye ve AB Ülkeleri,** Ekin Yayınları, 2. Basım, Şubat 2007, s.33.
[71] Özdemir, Süleyman, Halis Yunus Ersöz, İbrahim Sarıoğlu; **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi,** İstanbul Ticaret Odası, 2006-45, İstanbul, s.s.70-71.
[72] Korkmaz, Mahiroğulları; **a.g.e.,** s.35.

Yapısal işsizliğin ikinci bir nedeni ise, açık işlerin bulunduğu bölgeler ile işsizlerin bulunduğu bölgelerin birbirinden farklı olmasıdır. Bu uyumsuzluk bazen yeterli bilgi akışının olmamasından, çoğu kere de farklı bölgeler arasındaki emek geçişini sınırlandıran dışsal etmenlerden kaynaklanmaktadır. Kırdan kente göç şeklinde bahsettiğimiz emek mobilitesi ise kentsel işgücü piyasasında var olan açık işler için yapılan bir yer değiştirme değil ekonominin yapısal dönüşümün ortaya çıkardığı bir zorunluluktur. Kırsal yörelerde tarımsal yapıda gizli işsiz ya da yardımcı aile işçisi olanlar kente geldiklerinde tam anlamıyla yapısal işsizliğin bir unsuru haline dönüşmekte göç eden kesim kentsel işgücü piyasasında vasıf uyumsuzluğu sebebi ile marjinal ve kayıt dışı sektörlerde çalışmaktadır.[73]

Bazı kaynaklarda yapısal işsizliğin içerisine de sokulan teknolojik işsizlik, ekonomide insan gücü yerine yeni makine ve teknolojinin kullanılması sonucunda insan gücüne duyulan gereksinimin azalması sonucu ortaya çıkan işsizlik türüdür. Bazı durumlarda da yeni gelen teknoloji mevcut işi tamamen ortadan kaldırabilir. [74]

Tarımda makineleşme sonucu ortaya çıkan işsizlik teknolojik işsizlik olarak sınıflandırılabilir.

ii. Konjonktürel İşsizlik

Ekonomide toplam talebin daraldığı ve mal fazlalığı ortaya çıktığı durumlarda, üretim ve yatırımların azalması sonucunda ortaya çıkan işsizlik türüdür. Talepteki yetersizlik işsizliğin kaynağını oluşturmaktadır. Bu işsizlik türünün etkileri talepteki değişikliklere bağlı olarak kısa ya da uzun süreli olabilmektedir. Konjonktürel işsizlik sadece gelişmiş ekonomilere özgü bir işsizlik olmayıp gelişmekte olan ülkelerde de ortaya çıkmaktadır.[75]

iii. Mevsimlik İşsizlik

Mevsimlik işsizlik konjonktürel işsizlik gibi emek talebinde meydana gelen dalgalanmalar sonucunda ortaya çıkan bir tür işsizliktir. Ancak burada sözü edilen talep

[73] Korkmaz, Mahiroğulları; **a.g.e.,** s.35.
[74] Korkmaz, Mahiroğulları; **a.g.e.,** s.36.
[75] Özdemir, Ersöz, Sarıoğlu; **a.g.e.,** s.71.

dalgalanmaları önceden beklenen dalgalanmalardır ve yıl boyunca sistematik bir seyir izler.[76]

Özellikle ekonomisi tarıma dayalı ülkelerde görülen bir işsizlik türü olsa da, sanayileşmiş ülkelerde de sanayinin yapısından doğan bazı faktörler neticesinde ortaya çıkabilir. Sonuçta bu tip işsizlik, mevsimsel olarak mamul maddeye duyulan talebin azlığı ya da mal arzı yetersizliğine bağlı olarak ortaya çıkar. Hava şartlarındaki olumsuzluklar ve mevsim değişiklileri sonucunda özellikle tarım ve inşaat sektöründe görülen bir işsizlik türüdür.[77]

iv. Arızi (Friksiyonel-Doğal İşsizlik)

Emek arz ve talebi arasında genel bir dengenin yani tam istihdamın olduğu durumlarda bile, emek mobilitesinin bir sonucu olarak ortaya çıkabilen arızi işsizliğin ana nedenleri şöyle sıralabilir:[78]

- Emekli işgücü yerine yenilerinin ikame edilmesinin zaman alması,
- Eğitim, kurs ve staj gibi faaliyetlerde bulunan işgücünün varlığı,
- Çalışabilir nüfusa yeni katılımların olması ve işgücünün yetenek ve beklentilerine göre daha iyi koşullarda iş aramaları,
- Özelleştirmeler, şehir ya da kurum değiştirme eylemleri,
- İş arama eyleminin daha ziyade işsiz kalındığında yapılması ve İş Kurumu, özel istihdam büroları ve diğer işgücü piyasası aracı aktörlerinin, işgücü arz ve talebini eşleştirme sürecindeki etkinsiz çalışmaları,
- İşsizlik ödeneği gibi pasif tedbirlerin miktar ve süresindeki fazlalık.

b) Gizli İşsizlik

Düşük verimliliğin bir sonucu olan gizli işsizlik durumunda işgücünün marjinal verimliliği ya çok düşüktür ya da sıfırdır. Gizli işsizlik en çok tarım sektöründe kendi hesabına çalışan ücretsiz aile işçiliğinde ve kamu kesiminde kendini gösterir.[79]

---

[76] Biçerli; **a.g.e.,** s.s.462-463
[77] Korkmaz, Mahiroğulları; **a.g.e.,** s.36.
[78] Aydın, Noyan; "İşsizlik, Beveridge Eğrisi Ve Türkiye İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme"**,** http://sbe.dpu.edu.tr/dergi/32/cilt2/119-134.pdf, (18.08.2013).

2.2 ÜLKELERDE İŞGÜCÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

2.2.1 Avrupa Birliği Ülkeleri ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Nüfus, İşgücü Piyasası ve İşsizlik

2.2.1.1 Toplam Kır ve Kent Nüfusu, Tarımsal İstihdam

Tablo 9: Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplam Nüfus, Kır ve Kent Nüfusu

Ülke	Toplam Nüfus 2012	Kır Nüfusu/Toplam Nüfus 2012 (%)	Kır Nüfusu/Toplam Nüfus 1980 (%)	Tarımsal İstihdam Toplam İstihdam 2012 (%)
Belçika	11.094,850	2	5	1,3
Bulgaristan	7.327,224	26	38	19,9
Çek Cumh.	10.505,445	27	25	3,2
Danimarka	5.573,894	13	16	2,6
Almanya	81.843,743	26	27	3,2
Estonya	1.294,486	30	30	4,4
İrlanda	4.582,707	37	45	4,5
Yunanistan	11.290,067	38	42	11,6
İspanya	46.196,276	22	27	4,1
Fransa	65.327,724	14	27	2,8
İtalya	59.394,207	31	33	3,9
G. Kıbrıs	862.011	29	41	4,6
Letonya	2.041,763	32	33	8,8
Litvanya	3.003,641	33	39	8,5
Lüksemburg	524.853	14	20	-
Macaristan	9.932,000	30	36	7,1
Malta	417.546	5	10	2,9
Hollanda	16.730,348	16	35	2,6
Avusturya	8.443,018	32	35	4,8
Polonya	38.538,447	39	42	12,7
Portekiz	10.542,398	38	57	10,6
Romanya	21.355,849	47	54	32,6
Slovenya	2.055,496	50	52	8,3
Slovakya	5.404,322	45	48	3,3
Finlandiya	5.401,267	16	28	4,7
İsveç	9.482,855	15	17	2,0
Birleşik Krallık	63.456,584	20	22	1,3
Türkiye	**75.627,384**	**23**	**56**	**24**

Kaynak:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1, (19.08.2013); http://data.worldbank.org/indicator, (19.08.2013).

Tablo 9'a göre, Avrupa Birliği ülkeleri arasında en fazla nüfusa sahip ülkeler, 81 milyon ile Almanya, 65 milyonla Fransa, 63 milyonla Birleşik Krallık ve 59 milyonla İtalya'dır. En düşük nüfuslu ülkeler ise, Malta, Lüksemburg ve Güney Kıbrıs'tır.

[79] Korkmaz, Mahiroğulları; **a.g.e.,** s.40.

Türkiye 2012 yılında sahip olduğu 75 milyonluk nüfusla Avrupa Birliği ülkeleri arasında Almanya'dan sonra ikinci sırayı almaktadır.

Aynı yıl içerisinde kırsal nüfusun toplam nüfusa oranı en yüksek ülkeler sırasıyla Slovenya(%50), Romanya(%47), Slovakya(%45), Polonya(%39), Yunanistan (%38) ve Portekiz'dir(%38). Türkiye'nin kırsal nüfus oranı ise birçok AB ülkesinden daha düşük olup (%23), bunun sebebi kırsal alanlarda tarım dışı iş olanaklarının azlığı ve göç ile ilişkilendirilebilir.

AB ülkelerinde tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payına bakacak olursak, bu oran Romanya'da en yüksek değere (%32,6) sahip olup ülkemizden de yüksek bir seviyededir. Diğer tüm AB ülkelerindeki tarımsal istihdam oranı ülkemizden düşük seviyelere sahiptir. Romanya'dan sonra, toplam istihdam içinde en yüksek tarım istihdamına sahip ülkeler Bulgaristan(%19,9), Polonya(%12,7), Yunanistan(%11,6) ve Portekiz'dir(%10,6).

Tablo 10: Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Toplam Nüfus ve Kır Nüfusu

Ülke	Toplam Nüfus 2012 (milyon)	Kır Nüfusu/Toplam Nüfus 2012 (%)	Kır Nüfusu/Toplam Nüfus 1980 (%)
Brezilya	199	15	35
Hindistan	1,237	68	77
Meksika	121	22	34
Nijerya	169	50	71
Arjantin	41,9	7	17
Malezya	29	27	58
Endonezya	247	49	78
Pakistan	179	63	72
Çin	1,351	48	81

Kaynak: "World Development Indicator-2013", http://databank.worldbank.org/data/download/WDI-2013-ebook.pdf , (20.08.2013); http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1

AB ülkelerinin aksine gelişmekte olan ülkelerde nüfusun çok daha fazla olduğu görülmektedir. Seçilmiş ülkeler arasında 1,3 milyar nüfusuyla Çin en kalabalık ülkedir. Çin'i 1,2 milyar nüfusuyla Hindistan, 247 milyonla Endonezya ve 199 milyonla Brezilya takip etmektedir.

2012 yılı kır nüfusunun toplam nüfus içindeki payı en yüksek olan ülke %68'lik oranla Hindistan olmuştur. Hindistan'ı %63 ile Pakistan, %50 ile Nijerya ve %49 ile

Endonezya izlemektedir. 1980 yılında %81 olan Çin kır nüfusu, 2012 yılında %48'e düşmüştür. Malezya'da %31'lik, Endonezya'da % 29'luk ve Nijerya'da %21'lik bir azalış olmuştur. Bu ülkeler kır nüfusunun fazlalığı ve kırsaldaki halkın temel geçim kaynağının tarım olması sebebi ile Türkiye'ye benzer özellikler taşımaktadır.

2.2.1.2 Toplam İşgücü, İşgücüne Katılma Oranı ve İşsizlik

Tablo 11: Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplam İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı, 2012

Ülke	Toplam İşgücü (000)	İşgücüne Katılma Oranı Toplam 15 +yaş (%)	İşgücüne Katılma Oranı Kadın 15 +yaş (%)	İşgücüne Katılma Oranı Erkek 15 +yaş (%)
Bulgaristan	3.354	53	48	59
Yunanistan	5.125	53	44	63
İspanya	23.280	59	53	67
Polonya	18.530	57	49	65
Romanya	10.200	56	49	65
Portekiz	5.472	61	55	67
Macaristan	4.398	52	45	60
Türkiye	**27.339**	**50**	**30**	**71**

Kaynak: http://data.worldbank.org/indicator ; **TÜİK işgücü istatistikleri işgücü verilerinden derlenmiştir.**

Tablo 11'de yukarıdaki bilgiler ışığında, kırsal alan yapısı ve tarımsal istihdam verileri ülkemize benzer özellikler gösteren Polonya, Portekiz, İspanya, Romanya, Yunanistan, Bulgaristan ve Macaristan gibi bazı AB ülkelerinin ve Türkiye'nin 2012 yılı toplam işgücü ve işgücüne katılma oranları gösterilmektedir. Buna göre; toplam işgücü en fazla olan ülke Türkiye olup, ülkemizi İspanya ve Polonya takip etmektedir. 2012 yılı itibariyle Türkiye'de toplam işgücü 27 milyon civarında iken, İspanya'da 23 milyon ve Polonya'da 18,5 milyon'dur. Bulgaristan, Yunanistan, Portekiz ve Macaristan'da toplam işgücü 3 ile 5 milyon arasında değişmektedir. İşgücüne katılma oranı en yüksek olan ülke Portekiz iken, en düşük olan ülke Türkiye'dir. Bu ise ülkemizde kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır. 2012 yılı verilerine göre ülkemizde 15 yaş üzeri nüfusta kadınların işgücüne katılma oranı %30 iken, erkeklerde bu oran %70 civarlarındadır. Diğer seçilmiş AB ülkelerinde de erkeklerin işgücüne katılma oranı kadınlardan fazla olsa bile, kadın-erkek işgücüne katılma oranı arasındaki uçurum ülkemizden daha az seviyelerdedir.

Tablo 12: Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Toplam İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı, 2012

Ülke	Toplam İşgücü (000)	İşgücüne Katılma Oranı Toplam 15 +yaş (%)	İşgücüne Katılma Oranı Kadın 15 +yaş (%)	İşgücüne Katılma Oranı Erkek 15 +yaş (%)
Brezilya	104.745	70	60	81
Hindistan	484.343	56	29	81
Meksika	52.848	62	45	80
Nijerya	52.642	56	48	64
Arjantin	18.851	61	47	75
Malezya	12.718	59	44	75
Endonezya	118.379	68	51	84
Pakistan	63.778	54	24	83
Çin	787.632	71	64	78

Kaynak: http://data.worldbank.org/indicator

Gelişmekte olan seçilmiş ülkelerde, toplam işgücü en fazla olan ülkeler sırasıyla Çin, Hindistan, Endonezya ve Brezilya'dır. 15 ve daha üstü yaş nüfus için işgücüne katılma oranı en yüksek olan ülkeler sırasıyla Çin (%71), Brezilya (%70), Endonezya'dır(%68).Avrupa Birliği ülkelerinin aksine Çin hariç bu ülkelerde erkeklerin işgücüne katılma oranı kadınlara kıyasla çok daha fazladır.

2.2.1.3 Cinsiyet Durumuna Göre İstihdamın Sektörel Ayrımı

Tablo 13: Bazı AB Ülkelerinde Cinsiyet Durumuna Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı, 2012

Ülke	Tarım (%)		Sanayi (%)		Hizmetler (%)	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Bulgaristan	8	4	37	25	55	71
Yunanistan	13	13	23	7	64	80
İspanya	6	3	30	9	64	88
Polonya	13	12	42	16	45	72
Romanya	28	30	35	20	37	50
Portekiz	12	9	35	15	53	76
Macaristan	7	3	39	19	54	78
Türkiye	**18**	**37**	**30**	**15**	**52**	**48**

Kaynak: http://data.worldbank.org/indicator

Ülkemizde istihdamdaki kadınların %37'si tarım, %48'i hizmetler ve % 15'i sanayi sektöründe çalışmaktadır. Seçilmiş AB ülkelerinden ise Romanya'da ülkemize

benzer bir şekilde tarımda çalışan kadınların oranı %30 seviyesindedir. Hem Türkiye'de hem de Romanya'da kadınların ortalama yarısı hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Oysa diğer ülkelerde kadınlar büyük çoğunlukla hizmetler sektörüne yönelmiştir. İspanya ve Macaristan'da çalışan kadınların sadece %3'ü tarım sektöründe iken, sırasıyla %88'i ve %78'i hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Tüm ülkelerde sanayi sektörü erkek egemen bir yapıda olup, hizmetler sektöründen sonra erkeklerin çalıştığı ikinci büyük sektör özelliğine sahiptir.

Tablo 14: Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde Cinsiyet Durumuna Göre İstihdamın Sektörel Dağılımı, 2011

Ülke	**Tarım (%)**		**Sanayi (%)**		**Hizmetler (%)**	
	Erkek	**Kadın**	**Erkek**	**Kadın**	**Erkek**	**Kadın**
Brezilya	18	11	30	12	52	77
Hindistan*	43	59	26	21	31	20
Meksika	20	4	29	16	51	80
Malezya*	15	8	33	21	52	71
Endonezya**	40	39	21	15	39	46
Pakistan***	37	75	22	12	41	13

Kaynak: http://data.worldbank.org/indicator. *** 2012 Yılı Verisi, ** 2009 Yılı Verisi, ***2008 Yılı Verisi alınmıştır.**

Gelişmekte olan ülkelerden Pakistan ve Hindistan'da çalışan kadınların büyük çoğunluğu tarım sektöründe olup; Pakistan'da kadınların %75'i tarım sektöründe çalışmaktadır. Diğer ülkelerde kadınlar büyük çoğunlukla hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Hindistan ve Endonezya'da erkeklerin büyük çoğunluğu tarım sektöründe çalışırken, diğer ülkelerde erkekler büyük çoğunlukla hizmetler sektöründe çalışmaktadır.

Tablo 15: Bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Verileri, 2012

Ülkeler	Toplam İşsizlik (%)	İşsizlik Kadın (%)	İşsizlik Erkek (%)	Kadın Genç İşsizlik (%)	Erkek Genç İşsizlik (%)
Bulgaristan	12,3	10,8	13,5	26,0	29,5
Yunanistan	24,2	28,1	21,4	63,2	48,4
İspanya	25,0	25,4	24,7	51,8	54,4
Polonya	10,1	10,9	9,4	30,0	24,1
Romanya	7,0	6,4	7,6	23,2	22,3
Portekiz	15,6	15,6	15,7	39,1	36,4
Macaristan	10,9	10,6	11,2	27,3	28,8
Türkiye	**9,2**	**10,8**	**8,5**	**19,9**	**16,3**

Kaynak: http://data.worldbank.org/indicator; **TÜİK İşgücü İstatistikleri işsizlik verisi.**

Seçilmiş Avrupa Birliği ülkeleri arasında en yüksek işsizlik oranı İspanya ve Yunanistan'a ait olup, işsizlik oranları sırasıyla %25 ve %24,2'dir. Bu ülkelerde işsizlik oranının yüksekliği krizin etkileri ile yakından ilişkilidir. Romanya'da diğer AB ülkelerine ve Türkiye'ye kıyasla işsizlik en düşük seviye'de olup, bunun nedeni bu ülkede çalışanların büyük bir kısmının tarım sektöründe olması ile yakından alakalıdır. Ülkemiz ise 2012 yılında sahip olduğu %9,2 işsizlik oranı ile birçok AB ülkesinden çok daha iyi durumdadır.

İşsizliği cinsiyete göre incelediğimizde ise Bulgaristan, Romanya, Portekiz ve Macaristan'da kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranından daha düşük olup, diğer ülkelerde kadınların işsizlik oranı erkeklerden daha yüksektir.

Tüm ülkelerde gençlerin işgücü piyasasındaki durumları daha kötü olup, genç işsizlik oranları yüksek seviyelerdedir. Kadın genç işsizliği en yüksek olan ülke Yunanistan iken en düşük olan ülke Türkiye'dir. Aynı durum erkek genç işsizliği için de geçerli olup Türkiye'de seçilmiş ülkelere kıyasla bu oran daha düşüktür.

Tablo 16: Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde İşsizlik Verileri, 2012

Ülkeler	Toplam İşsizlik (%)	İşsizlik-Kadın (%)	İşsizlik Erkek (%)
Brezilya	5,5	11,0	6,0
Hindistan	8,5	5,0	4,0
Meksika	5,0	5,0	5,0
Malezya	3,0	4,0	4,0
Endonezya	6,1	9,0	6,0
Pakistan	6,0	9,0	4,0

Kaynak: The Global Gender Gap Report ,http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf, (28.11.2013); The World Factbook, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2129rank.html, (28.11.2013).

Tablo 16'da bazı gelişmekte olan ülkelerin işsizlik verileri yer almaktadır. Buna göre, Hindistan en yüksek işsizlik oranına sahip iken, Malezya en düşük işsizliğe sahip ülke konumundadır. Meksika ve Malezya hariç tüm ülkelerde kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranından daha yüksektir. Bu ülkelerde işsizlik oranının düşük olması gizli işsizliğin ve yoğun kayıt dışı ekonominin varlığı ile yakından ilgilidir.

2.2.2 Kır Ve Kent Boyutuyla Türkiye'de İşgücü Piyasası Ve İşsizlik

2.2.2.1 Cinsiyet Ayırımına Göre Değerlendirme

2.2.2.1.1 Kadın- Erkek İşsizliği

İşsizliğin nasıl bir tablo sergilediği görmek açısından kentsel ve kırsal alanlarda kadın ve erkek işsizliğinin incelenmesi son derece önemlidir. Ülkemizde kadın işsizliği kırsal alanlarda kentsel alanlara nazaran her zaman düşük oranlara sahip bir tablo izlemektedir. Kadınların kırsal alanda işsizlik oranlarının düşük olmasının sebebi, çoğunun tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilmeleri ile alakalıdır.

2012 yılı TÜİK verileri (işgücü istatistikleri) bu yargıyı doğrular niteliktedir. Buna göre, kadınların Türkiye genelinde işsizlik oranı %10,8 iken tarım dışı sektörde işsizlik oranı %16,4'e çıkmaktadır. Erkekler de ise genel işsizlik oranı %8,5 iken, tarım dışı işsizlik oranı %9,9'dur.

Bir başka önemli husus da cinsiyet ayrımı olmaksızın kentsel alanlarda işsizlik oranlarının her zaman kırsal alanlardan yüksek olmasıdır. Kırsal kesimde yaşanan gizli

işsizlik problemi işsizlik rakamlarının kır ve kent açısından farklı olmasını açıklamaktadır. Kırsal alanlarda temel geçim kaynağı, küçük ve parçalı arazilerde yapılan tarımdır ve bu sektörde çalışanların çoğu gizli işsizdir. Bu tablo, ülkemizde işsizliğin daha çok tarım dışı faaliyetlere ve kentsel alanlara yönelik bir sorun olduğunu göstermektedir. Burada dikkat çekici bir nokta ise, kentsel alanlarda işsizlik rakamları yüksek olsa bile, kırdan kente göçün itici nedenleri arasında iş bulma umudu ilk sırada yer almaktadır.

Ülkemizde kentsel alanlarda kadın işsizlik oranı erkeklere nazaran her zaman çok daha yüksektir. Bu da ülkemizde kırsal alanlar dışında, kadının işsizliğinin ne denli önemli bir problem olduğunu ve kadının kentlerde işgücü piyasasına girmesinin erkeklere nazaran ne kadar güç olduğunu göstermektedir.

2.2.2.1.2 Kadın-Erkek İşgücüne Katılım Oranları

Cinsiyet ayrımı yapmaksızın, kırsal alanlarda her zaman işgücüne katılım oranı kentsel alanlara nazaran daha yüksektir. Bunun temel nedeni kır ve kent arasındaki istihdam yapısının farkıdır. Kırsal alanlarda tarımın ana geçim kaynağı olması sebebiyle kadınlar ve yaşlılar da dâhil olmak üzere tüm aile fertlerinin işgücüne katılması kırsal kesimde işgücüne katılım oranını artırmaktadır. Kentlerde ise kadınların işgücüne katılımının azlığı, yaşlıların işgücünden düşmesi ve nitelikli eğitime sahip olmayan kişilerin iş bulma umudundaki azalma ile işgücünden çıkması kentlerde işgücüne katılımı düşürmektedir.[80]

[80] Can, Neslihan, Merve Özer; "Türkiye'de İşgücü Piyasası", http://seal.atilim.edu.tr/turkiyede-isgucu-piyasasi, (30.08.2013).

Tablo 17: Türkiye'de Yıllar İtibariyle İşgücüne Katılım Oranı,(%), (Kır-Kent-Genel)

Yıllar	Türkiye			Kadın			Erkek		
	Genel	Kent	Kır	Genel	Kent	Kır	Genel	Kent	Kır
1988	57,46	48,29	67,04	34,26	18,43	50,71	81,24	78,12	84,67
2000	49,94	44,07	58,67	26,56	17,22	40,19	73,70	70,93	77,91
2010	48,80	46,77	53,47	27,61	23,74	36,33	70,76	70,38	71,66
2011	49,87	47,59	54,94	28,82	24,85	37,52	71,68	70,95	73,33
2012	49,96	48,30	53,63	29,50	26,08	36,93	71,04	70,99	71,15

Kaynak: TÜİK işgücü istatistikleri, işgücü verilerinden derlenmiştir.

Kadın ve erkeğin kırsal ve kentsel alanda işgücüne katılım oranları ise birbirinden farklı özelliklere sahiptir. Kadınların kırsal alanda işgücüne katılım oranı her dönem kentlerden daha yüksek olmuştur. TÜİK verilerine göre 1988 yılında kırsal alanda kadınların işgücüne katılım oranı %50,71 iken kentsel alanda sadece %18,43'dür. Daha sonraki yıllarda kadınların kentsel alanlarda işgücüne katılım oranı artsa da halen kırsala nazaran düşük seviyelerdedir. 2012 yılında kırsalda kadın işgücüne katılma oranı %36,93 iken kentte %26,08'dir. Kadın kırsal ve kentsel istihdam oranları arasındaki fark geçmişten günümüze azalma eğilimi göstermektedir.

Erkeklerin işgücüne katılım oranları kırsal ve kentsel alanlarda çok büyük farklar göstermemektedir. 1988 yılında kırsal alanda erkek işgücüne katılım oranı % 84,67, kentsel işgücüne katılım oranı ise % 78,12'dir. 2012 yılına gelindiğinde bu oran kırsalda % 71,15, kentselde ise %70,99'dur.

Kadınların hem kırsal hem de kentsel alanda işgücüne katılma oranları her zaman erkeklerden düşük olmuştur.

Yıllar itibariyle kadınların kırsalda işgücüne katılım oranı azalırken kentlerde ise artmıştır. Bu durum, tarımda makine kullanımı ve arazilerin parçalanması sonucu, tarımsal faaliyetlerde insan gücüne olan gereksinimin azalması ile birlikte kadınların kırsal alanda işgücünün dışına itilmesi ile yakından ilgilidir. Küreselleşme ile birlikte kadınların geçmişe nazaran daha iyi eğitim alması ve geleneksel aile yapısının değişmesi ile kentsel alanlarda işgücüne katılım oranı ise artmıştır.

2.2.2.1.3 Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Oranları

Tablo 18: Türkiye'de Eğitim Durumuna ve Yıllara Göre Erkek Kent İşsizliği (%), (15+ yaş)

Yıllar	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim
2012	17,2	16,5	9,1	8,8	9,7	7,5	7,1	15,5
2011	17,7	17,1	10,2	9,3	9,9	8,5	7,4	15,8
2010	22,4	20,6	12,8	11,4	13,1	10,9	8,1	20,2
2009	27,3	25,2	15,6	14,3	15,6	13,2	9,7	25,5
2008	20,8	21,9	11,8	10,5	11,9	9,1	8,0	20,2
2007	21,8	19,4	10,7	9,8	11,0	9,8	7,4	18,9
2006	18,5	17,1	11,2	11,3	11,1	9,6	7,7	17,3
2005	17,6	18,6	11,8	12,7	11,1	11,2	7,8	16,5
2004	19,1	16,8	12,3	13,1	12,6	13,1	9,6	17,5
2003	27,1	23,8	13,5	12,8	11,4	10,7	9,3	15,3
2002	21,0	19,0	13,9	12,6	12,0	13,1	9,5	20,8
2001	13,6	14,9	10,3	10,5	11,1	11,5	6,9	14,8
2000	11,1	11,0	7,6	8,7	7,9	8,7	5,8	14,8

Kaynak: TÜİK işgücü istatistikleri, işsizlik verilerinden derlenmiştir.

Tablo 17'de 2000 yılından bu yana kentsel alanlarda erkeklerin öğrenim durumlarına göre işsizlik oranları görülmektedir. Buna göre, 2012 yılında kentsel alanlarda okuma yazma bilmeyen erkeklerin işsizlik oranı %17,2 iken, okuma yazma bilip bir okul bitirmeyenlerin işsizlik oranı %16,5'tir. Bitirilen öğrenim kademelerine göre kentsel alanlarda genel lise mezunu erkeklerin işsizlik oranı en yüksek iken (%9,7) yüksekokul veya fakülte mezunlarının işsizlik oranı en düşük seviyelerdedir (%7,1). Lise dengi meslek okul mezunlarının işsizlik oranları ise (yüksekokul veya fakülte mezunları hariç) diğer öğrenim kademeleri mezunlarına göre daha düşüktür.

Tablo 19: Türkiye'de Eğitim Durumuna ve Yıllara Göre Kadın Kent İşsizliği (%) (15+ yaş)

Yıllar	Okuma-yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul	Ortaokul veya dengi meslek okul	Genel lise	Lise dengi meslek okul	Yüksekokul veya fakülte	İlköğretim
2012	6,3	13,0	12,4	18,4	20,1	19,6	14,3	20,6
2011	7,9	14,8	13,6	18,8	22,5	21,3	14,6	20,6
2010	10,1	15,8	16,0	21,9	25,4	23,5	15,5	25,3
2009	11,9	21,2	17,7	23,2	27,2	26,6	15,7	28,8
2008	9,3	14,9	14,8	20,8	20,3	21,1	13,8	22,8
2007	7,6	9,7	13,0	17,2	22,7	21,2	13,6	22,2
2006	6,5	11,0	15,0	19,5	23,5	20,5	12,9	21,2
2005	8	11,1	14,8	18,9	23,3	24,8	13,8	20,3
2004	8,1	8,6	13,9	20,7	23,1	27,0	16,4	20,0
2003	17,6	15,4	17,3	20,6	22,2	21,8	15,0	20,5
2002	13,7	12,0	16,5	23,5	24,7	23,8	14,6	25,2
2001	6,2	13,3	17,3	24,8	21,4	21,5	10,0	31,9
2000	7,5	13,5	12,5	17,1	16,1	16,3	9,4	11,9

Kaynak: TÜİK işgücü İstatistikleri, işsizlik verilerinden derlenmiştir.

Kentsel alanlarda kadının eğitim seviyesine göre işsizlik oranlarına bakacak olursak; ortaokul veya dengi meslek okulu, genel lise, lise dengi meslek okul ve ilköğretim mezunu kadınların işsizlik oranlarının yüksekliği dikkat çekicidir. Ayrıca eğitim almış kadınların erkeklere nazaran kentsel alanlarda işgücü piyasasına girmesinin zorluğu da, yüksekokul veya fakülte bitiren kadınların işsizlik oranlarının erkeklere nazaran çok yüksek olmasından çıkarılabilir.

2.2.2.2 Genç Nüfusa Yönelik İstihdam Verileri

Tablo 20: Türkiye'de Kırsal Genç Nüfusa İlişkin İstihdam Verileri

Yıllar	15-24 Nüfus* (bin kişi)	İşgücü (bin kişi)	İstihdam Edilen (bin kişi)	İşsiz (bin kişi)	İKO (%)	İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
2012	3.579	1.465	1291	174	40,9	11,9	36,0
2011	3.536	1.526	1332	194	43,2	12,8	37,7
2010	3.422	1.431	1212	219	41,8	15,3	35,4
2009	3.290	1.390	1128	262	42,2	18,8	34,2
2008	3.207	1.320	1115	205	41,2	15,5	34,8
2007	3.239	1.294	1092	202	40,0	15,6	33,8
2006	3.262	1.319	1139	180	40,4	13,7	35,0
2005	3.348	1.405	1215	190	42,0	13,5	36,3
2004	3.392	1.546	1361	185	45,6	11,9	40,1
2003	4.549	2.089	1786	303	46,0	14,5	39,3
2002	4.761	2.367	2094	273	49,7	11,5	44,0
2001	4.968	2.594	2342	252	52,2	9,7	47,1
2000	5.086	2.690	2396	225	52,9	8,4	47,1

Kaynak: TÜİK işgücü istatistiklerinden derlenmiştir.
*****Kurumsal Olmayan Nüfus

Kırsal kesimde, 15-24 yaş aralığındaki genç nüfus miktarı dönemsel olarak iniş çıkışlar sergilese de genel olarak düşüş eğilimi içindedir. 2000 yılında kırsalda 15-24 yaş aralığında kurumsal olmayan nüfus miktarı 5 milyon iken 2012 yılında 3,5 milyona düşmüştür. Kırsal kesimde yeterli iş ve eğitim imkânlarının olmayışı bu gençleri kentlere göçe yöneltmekte, göç etmeyenlerin büyük çoğunluğu ise kırsal alanlarda tarımsal faaliyet ile uğraşmaktadır. Nüfus miktarına paralel olarak kırsal alandaki genç işgücünün son 12 yıllık dönem içinde azaldığı görülmektedir. Gençlerin işgücüne katılma oranı ise 2000 yılında %52,9 iken geçen yıllar boyunca sürekli bir azalma eğiliminde olmuş, 2012 yılında %40,9'a gerilemiştir. İstihdam rakamlarına bakacak olursak 2000 yılında kırsal alanda toplamda 2,4 milyon genç istihdam edilmekteyken, 2012 yılında bu rakam 1,3 milyona düşmüştür. Gençlerin istihdam oranı ise 2000 yılından bu yana düşüş eğilimi içerisindedir. 2000 yılında genç istihdam oranı %47,1 iken, 2012 yılında bu oran %36'ya kadar düşmüştür. 2000 yılında kırsal alanda toplam işsiz genç sayısı 225 bin iken, 2012 yılında 174 bine düşmüştür. Genç işsizlik oranı ise geçen 12 yıllık süreçte %8,4'den %11,9'a yükselmiştir.

Tablo 21: Türkiye'de Kentsel Genç Nüfusa Yönelik İstihdam Verileri

Yıllar	15-24 Nüfus* (bin kişi)	İşgücü (bin kişi)	İstihdam Edilen (bin kişi)	İşsiz (bin kişi)	İKO (%)	İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
2012	7.995	2.957	2.356	601	40,0	20,3	29,5
2011	7.998	3.003	2.366	638	37,6	21,2	29,6
2010	8.126	2.995	2.252	742	36,9	24,8	27,7
2009	8.223	3.064	2.200	864	37,3	28,2	26,8
2008	8.283	3.061	2.369	692	37,0	22,7	28,6
2007	8.344	3.070	2.401	669	36,8	21,8	28,8
2006	8.408	3.046	2.394	652	36,2	21,4	28,5
2005	8.408	3.031	2.339	691	36,1	22,8	27,8
2004	8.448	2.928	2.193	735	34,7	25,1	26,0
2003	7.830	2.664	1.991	673	34,0	25,3	25,4
2002	7.759	2.749	2.042	707	35,4	25,7	26,3
2001	7.673	2.728	2.117	611	35,6	22,4	27,6
2000	7.616	2.711	2.231	480	35,6	17,7	29,3

Kaynak: TÜİK işgücü istatistiklerinden derlenmiştir.
*Kurumsal Olmayan Nüfus

Kentsel alanlarda, 15-24 yaş aralığındaki genç nüfus miktarı 2000 yılından bu yana toplamda 379 bin artış göstermiştir. 2000 yılında 15-24 yaş aralığında kurumsal olmayan nüfus miktarı 7,6 milyon iken 2012 yılında 7,9 milyona çıkmıştır. Nüfus miktarına paralel olarak kentsel alandaki genç işgücünün son 12 yıllık dönem içinde arttığı görülmektedir. Gençlerin işgücüne katılma oranı ise 2000 yılında %35,6 iken 2012 yılında %40'a yükselmiştir. İstihdam rakamlarına bakacak olursak 2000 yılında kentsel alanda istihdam edilen gençlerin sayısı 2,2 milyon iken 2012 2,3 milyona yükselmiştir. Gençlerin istihdam oranı ise 2000 yılından bu yana çok fazla değişiklik göstermemekle birlikte %29,3'den %29,5'e yükselmiştir. 2000 yılında kentsel alanda toplam işsiz genç sayısı 480 bin iken 2012 yılında 601 bine çıkmıştır. Genç işsizlik oranı ise geçen 12 yıllık süreçte %17,7'den %20,3'a yükselmiştir.

Son on iki yıllık dönemde kırsalda genç işsizlik oranı % 8 ila %19 arası değişirken kentsel alanlarda bu oran %18 ile %28 arasındadır. Tüm yıllarda ise kırsal genç istihdam oranının kentsel genç istihdam oranından fazla, işsizlik oranının daha düşük olması, gençlerin kırsalda eğitim ve öğretim hayatının kentlere nazaran daha kısa sürmesi ve ailesiyle beraber tarımsal faaliyete katılmasıyla ilişkilidir.

2.2.2.3 Kır ve Kentte Çocuk İşçiliği

TÜİK 2012 Çocuk İşgücü Anketi[81] sonuçlarına göre Türkiye genelinde 6-17 yaş grubundaki çocuk sayısı 15 milyon 247 bin kişidir. Bu yaş grubundaki çocukların %66,5'i kentsel, %33,5'i kırsal yerlerde yaşamakta olup, 893 bini istihdam edilirken, istihdam edilenlerin %44,8'inin kentsel alanlarda, %55,2'inin de kırsal alanlarda bulunmaktadır. Toplam istihdam edilen çocuk işgücünün önemli bir kısmı tarım sektöründe çalışmaktadır. Ülke genelinde istihdam edilen çocukların %44,7'si tarım sektöründe, %31'i hizmetler sektöründe ve % 24,3'ü sanayi sektöründedir. Aynı anket sonuçlarına göre çalışan çocukların %49,8'i okula devam ederken, %50,2'si okula devam etmemektedir.

Dünyada ise çalışan çocukların %70'den fazlası tarım sektöründe çalışmaktadır. Tarım sektöründe çalışan çocukların yaptıkları işlerin ağırlığından ve çeşitli kimyasallara maruz kalmalarından ötürü fiziksel ve ruhsal gelişimleri olumsuz etkilenmektedir. Herhangi bir yasal güvenceleri olmayan, hak ve yetkileri belirsiz, korunmasız ve güvencesiz olan çocuk işçileri en çok ezilen grubu temsil etmektedir.[82]

Kırdan kente göç olgusu ile birlikte artan çocuk işçiliği sorunu ülkemizde olduğu kadar birçok gelişmekte olan ülkenin de sorunudur. Göç olgusu, kentsel alanlarda aile bütçesine ek katkı sağlamak zorunda kalan çocukların marjinal ve kayıt dışı işlere yönelmesine sebep olmakta ve şehirlerde çocukların birer ucuz emek haline dönüşmesine sebep olmaktadır.

---

[81] TÜİK; "Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları, 2012", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659, (01.09.2013).
[82] http://www.undp.org.tr/povRedDocuments/YEM KİRSAL%20Istihdam.pdf

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KIRSAL GÖÇÜ ÖNLEMEYE YÖNELİK POLİTİKALAR

Göç bir ülkenin ekonomik olduğu kadar sosyal ve çevresel tüm faktörlerini de yakından ilgilendiren önemli bir olgudur. Kırsal alanlarda var olan yetersiz istihdam imkânları, eğitim ve sağlık gibi yatırım ve hizmetlerin yetersizliği, tarım sektöründe yaşanan olumsuz gelişmeler, kır halkının kente göç etmesine, kentsel alanlara gelen kesimin iş bulamayıp ya işsiz konumuna düşmesine ya da işgücü piyasasından çekilmesine sebep olmaktadır. Bu nedenle göç üzerinde önemle durulması gereken bir husustur. Ülkemizde yıllar itibariyle farklılıklar görülse de kırsal göç hala devam etmektedir. Göç sonrası kentte oluşan işsizliği önlemeye yönelik uygulanabilecek istihdam politikalarına geçmeden önce, göçü önlemeye yönelik tarım ve kırsal kalkınma politikaların incelenmesi son derece önem arz etmektedir.

Sanayileşme ile birlikte tarım sektörünün öneminin azalması ve sanayi ve hizmetler sektörüne verilen önemin artması son derece doğaldır. Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de bu durum yaşanmıştır. Ne var ki, ülkemizde üretken diye tabir edebileceğimiz genç, görece daha eğitimli nüfusun daha iyi yaşam koşullarına ulaşabilmek adına kentlere göçü ile birlikte, kırsal alanlarda arazi ve toprakların terk edilmesine ve üretimde verimin azalmasına sebep olmuştur. Bir diğer husus ise kente yapılan yüksek miktarda göç, kentin bu nüfusa yeterli istihdam imkânı tanıyamaması sonucunda kentsel işsizlik önemli bir problem haline gelmiştir.

Kırsaldan kente doğru olan göçü tamamıyla önlemek mümkün olmasa da iyi planlanmış kırsal kalkınma ve tarım politikaları ile azaltmak mümkün gözükmektedir. Bunun yanında kırsalı hedef alan istihdam politikaları da bu alanlarda iş yaratılması ve göçün önlenebilmesi için etkin olabilmektedir. Nitekim tüm bu politikaları ayrı düşünmek yerine, hepsinin birlikte uygulandığı bir ortamda kırsal göç azaltılabilir.

3.1 TARIM POLİTİKALARI

Kırsal yörelerde yaşayan halkın temel geçim kaynağının tarım olmasından ötürü, bu yörelerden şehirlere veya başka bölgelere yapılan göçlerin arkasında tarımda yaşanan olumsuzluklar gelmektedir. Tarım işletmelerinin yapısındaki bozukluk, teknoloji kullanımındaki yetersizlik, düşük verimlilik gibi tarım sektöründe var olan sorunlar ile tarımı diğer sektörlerden ayıran özellikler ve dezavantajlı konuma getiren birçok sebepten ötürü tarım üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir sektördür.

Tarım politikaları tarım ekonomisinin makro sorunları ile alakalı olup, tarımla ilgili kararlar, önlemler ve uygulamaların tamamı bu politika içinde değerlendirilir. Devlet taban fiyat veya tavan fiyat gibi uyguladığı bir takım müdahalelerle tarım sektöründe meydana gelen aksaklıkları düzeltmeye ve önlemeye çalışır.[83]

Tarım politikasının en temel amacı, toplumun genel olarak yaşam düzeyinin artırılmasına yöneliktir. Bu amaç, tarımda çalışanların sorunlarını çözmek ve onlara ölçülü bir yaşam düzeyinin sağlanması yönünde olmaktadır. [84]

Tarım politikasının diğer amaçları şöyle sıralanabilir:[85]

- Tarım üreticilerine (çiftçilere) yönelik amaçlar: Üreticilere kabul edilebilir bir gelir düzeyi sağlamak ve gelir azalmalarını önleyici önlemler almak, tarım sektöründe rekabeti sağlamak.
- Tüketiciye yönelik amaçlar: Gıda güvencesini sağlamak, tüketicilere kabul edilebilir fiyat düzeyinde güvenli gıda sağlamak, enerji güvenliğine katkıda bulunmak.
- Genel olarak topluma yönelik amaçlar: Doğal çevreyi ve biyolojik çevreyi korumak, kültürel yapıyı koruma altına almak, kırsal alanın yaşanılabilirliğine katkı sağlamak.

Bu amaçlardan özellikle tarım üreticilerine yönelik olanlar ve kırsal alanın yaşanılabilirliğine katkı sağlayan önlemler kırsal göçü önlemeye yönelik tedbirler

---

[83] http://akademik.mu.edu.tr/data/06020000/resim/file/224%20ertu%C3%84_rul%20g%C3%83%C2%BCre%C3%85_%C3%83%C2%A7i.pdf
[84] http://akademik.mu.edu.tr/data/06020000/resim/file/224%20ertu%C3%84_rul%20g%C3%83%C2%BCre%C3%85_%C3%83%C2%A7i.pdf
[85] Rehber; **a.g.e.,** s.228.

olarak karşımıza çıkabilir. Öte yandan, tarım politikasının göçü önlemeye yönelik başarısı uygulanacak diğer politikaların varlığı ile mümkündür.

Tarımda çalışanlar için yeterli gelir düzeyi sağlamak ve kırsal bölgelerde yaşayanlara uygun yaşam standardı temin etmek göçü önleyici bir etki oluşturabilmektedir fakat yeterli değildir. Bunun yanı sıra diğer sosyal hizmetlerin de (eğitim, sağlık, altyapı, ulaşım vb.) bu bölgelere ulaştırılması gerekir.[86]

3.1.1 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda Avrupa genelinde gıda kıtlığının yaşanması ile birlikte ortak bir tarım politikası oluşturulmasına karar verilmiş, böylece halka yeterli gıdanın uygun fiyatlarla sağlanması ve üye ülkelerin ithalata olan bağımlılığının azaltılması amaçlanmıştır. 1957 yılında Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulmasından sonra İtalya'nın Stresa kentinde yapılan toplantı ile temelleri atılan Avrupa Ortak Tarım Politikasının (OTP) amacı topluluğa üye ülkelerin sübvansiyonlar, yatırım yardımları ve güçlü fiyat destekleme politikaları ile tarım üretiminin desteklenmesine dayanmakta; tarımsal verimliliği ve tarımda çalışanların gelirlerini artırmak, pazar istikrarı, tarım ürünleri arzında düzenliliği ve bu ürünlerin tüketicilere makul bir fiyatla ulaştırılmasını sağlamaktır.[87]

Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası (OTP), Avrupa Birliğinin en önemli politika araçlarından birisidir. Günümüzde Birliğin bütçesinin %45'i tarımsal harcamalar için kullanılmakta olup OTP'nin temel amaçları şu şekilde sıralanmaktadır[88]:

- Teknik ilerleme, tarımsal üretimde rasyonel gelişme ve başta emek olmak üzere üretim faktörlerinin optimal kullanımı ile üretimin artırılması,
- Tarım ile uğraşanların gelirlerinin artırılması yolu ile onlara adil bir yaşam standardı sağlamak,

---

[86] http://akademik.mu.edu.tr/data/06020000/resim/file/224%20ertu%C3%84_rul%20g%C3%83%C2%BCre%C3%85_%C3%83%C2%A7i.pdf

[87] The EU Common Agricultural Policy (CAP), http://www.giz.de/expertise/downloads/Fachexpertise/giz2013-en-briefing-note-the-eu-common-agricultural-policy-(cap).pdf, (28.09.2013); Rehber; **a.g.e.,** s.s.287-288.

[88] The EU Common Agricultural Policy, http://www.europeanlawmonitor.org/eu-policy-areas/the-eu-common-agricultural-policy.html, (27.05.2013).

- Piyasayı istikrara kavuşturmak,
- Ürünlerin müşterilere uygun fiyatlarla ulaşmasını sağlamak.

Uygulanan Ortak Tarım Politikası ile ekolojinin Birlik içerisinde üretilmesine izin verdiği hemen tüm ürünlerde kendine yeterliliği sağlamış, stok fazlası için dış pazar arayışında bulunmaya başlamış ve tarım ile uğraşanların oranını % 5 seviyelerine çekmeyi başarmıştır.[89]

Avrupa Birliği 2020 stratejisi tüm üye ülkelerde tarımda ve kırsal alanda sürdürülebilir büyümeyi hedef almaktadır. Geçmişte ve günümüzde yapılan geniş çaplı reform çalışmaları ile Avrupa tarım sektörünün daha modern ve piyasa odaklı bir yapıya kavuşmasına imkân sağlanmıştır.[90]

OTP'ye ilişkin ilk reform girişimi olan Mansholt Planı, 1968 yılında gündeme gelmiş ve temel sorunun piyasa mekanizmalarında yaşanan işleyiş bozuklukları değil, topluluğun tarım sektöründe var olan problemler olduğu ortaya konmuştur. Sözü edilen problemlerin başında Avrupa'da sayıca fazla olan küçük ölçekli tarım işletmelerinin varlığından ötürü tarımsal nüfusun on yıl içinde yarıya indirilmesi ve bitkisel üretimde ortalama işletme ölçeğinin 80-120 hektara çıkarılmasını gerekli kılmıştır. Reform ile ileri düzeyde makineleşme ve pazar ekonomisi ile bütünleşmeyle birlikte bir taraftan tarımda çalışan işgücü azalırken, diğer taraftan yeni sosyo-ekonomik yapıya uyum gösteremeyen küçük ve orta ölçekli geleneksel işletmelerin büyük bir bölümü tasfiye edilmiş, topluluk üyelerinde tarımda çalışan nüfus 1960 yılından 1980'e kadar yarı yarıya azalmış ve başka sektörlere geçişleri sağlanmıştır. Ayrıca tarımsal işletme sayısı ise 7,3 milyondan 4,9 milyona düşmüş, modern tarım aletlerinin etkili kullanımını sağlamak adına arazilerin birleştirilmesi çabaları da işletme ölçeklerinin büyümesine sebep olmuştur.[91]

Bu dönemde tüm tarımsal arz için fiyat destekleme mekanizması kurularak üretimin sağlam bir yapıya kavuşturulması sağlanmış, arz açığı olan ürünlerde bu açığın kapanmasına yönelik uygulamalar hızla yürütülmüştür. Bu gelişmeler ışığında topluluk

---

[89] AB Genişleme Sürecinde Türkiye "Tarımsal Ve Kırsal Politikalar" Sempozyumu, Sonuç Bildirgesi; http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/etkinlik_detay.php?kod=8900, (28.09.2013).
[90] http://www.giz.de/expertise/downloads/Fachexpertise/giz2013-en-briefing-note-the-eu-common-agricultural-policy-(cap).pdf
[91] Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası, www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf , (26.04.2013).

hemen her üründe kendine yeten bir yapıya kavuşmuştur.1974 yılında çıkan Petrol Krizi ise ülkelerin ödemeler dengesi ve satın alma gücünü etkilemiş, tarımsal dış satımın azalmasıyla stoklar artmaya başlamıştır. [92]

1985 yılında yeni bir reform ihtiyacı doğmuş ve Komisyon OTP'de yapılması gereken reformlara ilişkin görüşlerini Yeşil Kitapta toplayarak Konseye sunmuştur. Buna göre yapılması gerekenlerin başında yaygın tarımdan yoğun tarıma geçilmesi, ekim alanlarının yeniden yapılandırılması, fiyat politikalarının piyasaya duyarlı bir yapıya dönüştürülmesi, fazla veren ürünlerin üretiminin kademeli olarak azaltılması, küçük üreticilerin gelir sorunlarının çözümlenmesi gibi önlemler yer almaktadır.[93]

Yapılan bu reformlarla stoklar ve harcamalarda ilk yıllarda bir azalma olsa da kısa süre içinde tekrar artmaya başlamış, Komisyon 1991 yılında MacSharry veya 1992 reformları olarak bilinen reform paketini yayınlamıştır. Bu reform kapsamında, iç pazarda uygulanan fiyat destek mekanizmalarının yavaş yavaş kaldırılmasına karar verilmiş, çiftçilere verilen ödemeler belli ekonomik ve çevresel gereksinimlere bağlanmış, kırsal kalkınma çevreyi esas alan bir yapıya dayandırılmış ve fiyatların üretimi belirleyen bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu dönemde müdahale fiyatlarının indirgenmesi, alan koruma, kota uygulaması, yaygın tarıma geçiş primlerinde getirilen sınırlamalar gibi üretimi kontrol etme mekanizmalarının yanı sıra, doğrudan gelir desteği sistemine geçilmiştir. Bütün bunlarla yapılmak istenen, üretim fazlasını azaltmak ve böylece stok artışlarının önüne geçmek ve tarım ticaretinde rekabet gücünün artırılmasını sağlamaktır. [94]

Bununla birlikte Temmuz 1997'de yayımlanan "Gündem 2000 Reformu" ile iç ve dış piyasalarda rekabet gücünün ve ürün kalitesi ve güvenirliğinin artırılması, tarım üreticilerin yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve onlara alternatif iş imkânlarının sunulması, çevrenin korunması amaçlanmıştır. Bu amaçları yerine getirilmek için tarım ürünlerinin piyasa destek fiyatlarının düşürülmesi, çiftçilere yüksek gelir desteği sağlamak için doğrudan gelir desteklerinin artırılması ve yeni bir kırsal kalkınma

---

[92] Günaydın, Gökhan, **Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm-Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye**, Ankara, Tan Kitabevi Yayınları, 2010, s.99.
[93] Günaydın,**a.g.e.,** s.104.
[94] Cantore, Nicola, Jane Kennan, Sheila Page; "CAP Reform And Development; Introduction Reform Options And Suggestions For Further Research", http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7245.pdf, (30.12.2013); http://www.giz.de/expertise/downloads/Fachexpertise/giz2013-en-briefing-note-the-eu-common-agricultural-policy-(cap).pdf; www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf .

politikası, Tarım ve "Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programları (SAPARD)" oluşturulmuştur.

2005 yılında ise üretimden bağımsız olan Tek Ödeme Planı uygulamaya konulmuş ve ödemeler çevre, gıda güvenliği ve hayvan standartları ile ilişkilendirilmiştir. Böylece bir taraftan üreticilere gelir desteği sağlanırken diğer taraftan da desteklerle üretim arasındaki doğrudan ilişkinin kesilmesi, üreticilerin piyasaya dönük ve daha rekabetçi bir üretim yapısına kavuşmaları amaçlanmıştır. Ayrıca büyük işletmelere sağlanan doğrudan ödemelerin küçük işletmeler lehine azaltılmasıyla da kaliteli üretim, hayvan refahı ve çevre ile ilgili programlara daha fazla kaynak ayrılması hedeflenmiştir. [95]

OTP ile üreticilere birçok açıdan destek verilmeye çalışılmıştır;[96]

OTP Avrupalı üreticilere ürettikleri ürünlerin değerlendirilebileceği istikrarlı pazar koşulları yanında ortak pazar uygulaması ile üreticilerin mallarını dünyanın en büyük ve satın alma gücü en yüksek pazarlarından biri olan AB'de serbestçe satabilme imkânı vermiştir.

Bunun yanında uygulanan fiyat destekleri ve doğrudan gelir desteği uygulaması ile tarım sektöründe çalışanların daha iyi yaşam koşullarına ulaşması amaçlanmıştır.

Ürün fiyatlarının belli bir seviyenin altına inmesini önleyen uygulama ile üreticiler ürettikleri ürünleri satarken garanti edilmiş ve güvence altına alınan bir gelire sahip olmuşlardır.

OTP ile düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı gümrük vergisi, kotalar ve fiyatların belli bir düzeyin altına düşmesi halinde ek vergiler konularak Avrupalı üreticiler korunmakta, belli ürünlere uygulanan ihracat sübvansiyonları ile de ayrıca desteklenmektedir.

---

[95] Eraktan, Gülcan, Necat Ören; "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci Ve Türkiye'ye Etkileri", http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e164f970c5_ek.pdf?tipi=14&sube, (24.12.2013).
[96] www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf

3.1.2 Meksika Tarım Politikası[97]

Meksika tarım politikasının amaçları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Tarımın ekonomide daha fazla katma değer sağlaması, yerel ve uluslararası pazarda yer alması ve birincil üretim mallarının getiri oranının artması yolu ile rekabet edilebilirliğinin artırılması,
- Karşılaştırmalı üstünlükleri daha iyi yansıtacak üretim bileşenlerinin geliştirilmesi yolu ile tarımın üretkenlik ve rekabet edilebilirliğini artırmak,
- Var olan doğal kaynaklardan daha verimli faydalanma ve sektörde üretken faaliyetlerin artırılması yolu ile üretim çeşitliliği desteklenmesi,
- Ekonomik teşkilatların ve kırsal şirketlerin birleşimi ile oluşacak tarımsal işletmeleri desteklemek ve böylece kırsal halkın gelir imkânlarını artırmak.

Bu amaçların doğrultusunda Meksika tarım politikası iki ana bileşene sahip olup bunlardan ilki tarımsal üretim becerilerinin artırılması ve teknolojik gelişmeyi teşvik eden kırsal bölgeler için birleşim (*Alianza para el Campo)* bileşeni olup, tarımsal ve hayvansal destek programlarını içermektedir. Tarımsal destek programı sulama, makineleşme ve teknoloji gibi alanlara, hayvansal destek programı ise büyükbaş hayvan ve süt üretimi, genetik iyileştirme gibi alanlara yoğunlaşmaktadır. Bunlar dışında 2003 yılında balıkçılık ve su ürünleri programı açıklanmıştır.

İkinci bileşen ise girdi temini, pazarlama yardımı ve üreticilere yapılan direk ödeme gibi destekleri içermektedir.

Girdi temini mazotun tarım üretiminde kullanılması halinde vergi muafiyeti sağlayan, sulamada tüketime bağlı olarak değişen oranlarda elektrik maliyetini azaltıcı düzenlemeler getiren ve çiftlik hayvanı üreticilerinin yem üreticileri ile yaptığı anlaşmaya dayanarak aldıkları yem ürünlerine sabit ödeme desteği sağlayan bir sistemdir.

Pazarlama desteği, belli ürünlere ve bölgelere hibe desteği sunan bir yardımdır.

---

[97] Diakosavvas, Dimitris; "Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/39283883.pdf, (05.12.2013).

Meksika'da bir diğer başarılı program ise 1994 yılında başlatılan *PROCAMPO adı verilen ve temel* ürünleri üreten tüm çiftçilere gelir desteği sunan programdır.

3.1.3 Türkiye Tarım Politikası

Ülkemizde diğer ülkelerde veya AB'de olduğu gibi Anayasa'daki bir kısım hükümler hariç yasa gücünde belirlenmiş tarım politikası olmamakla birlikte farklı hükümet dönemlerinde farklı uygulamalar hayata geçirilmiştir.[98]

Türkiye'de Avrupa Birliği ülkelerinin aksine 2000'li yıllara kadar tarımın desteklenmesi sadece tarımsal girdilere uygulanan sübvansiyon miktarlarının azaltılması veya artırılması yoluyla tarımsal ürünlerin bazılarının destekleme kapsamına alınıp bazılarının çıkarılması şeklinde değişen bir yapı izlemiş, hiçbir tarım ürününün üretiminde ciddi ve planlı bir çalışma yapılmamıştır.[99]

Uygulanan tarım destekleme politikaları ile üretimde planlama yapılamamış, bazı ürünlerde aşırı stok fazlası oluşurken, bazı ürünler başka ülkelerden ithal edilmek durumunda kalmıştır. Öte yandan siyasi kaygılarla açıklanan taban fiyatlarına göre üretim yapan üreticiler bir sonraki yıl aynı ürüne yöneldiğinde piyasa fiyatlarının düşmesi sonucu gelir kaybına uğramıştır. Üreticiler fiyat yoluyla desteklenirken, destekleme alımlarının yol açtığı fiyat artışları tüketiciler üzerindeki mali yükü artırmıştır. Ayrıca tarım sektörüne yapılan ödemelerin bütçede kaynak olmamasından ötürü devlet bankalarından yapılması kamuya maliyeti çok yüksek olmuştur.[100]

2001 yılında Dünya Bankası ile yapılan "Tarım Reformu Uygulama Projesi" ile fiyat ve girdi desteklerinin kaldırılması, doğrudan ödeme sistemine geçilmesi ve tarım kesiminde faaliyet gösteren devlet işletmelerinin özelleştirilerek hükümet müdahalesinin azaltılması amaçlanmıştır.

Karşılığında bir üretimin istenmediği daha çok sosyal amaçlı olan doğrudan ödeme sistemi, 2000-2007 yılları arasında uygulanmış olup, Türkiye'nin üretim düzeyi ve üreticinin sosyo-kültürel yapısıyla uyumlu bir destekleme yöntemi olamamıştır.

---

[98] Ulusoy, Sadi; "AB'ne Adaylık Sürecinde AB ve Türkiye Tarım Politikaları: Öncelikler-Farklılıklar-Çelişkiler", http://www.zmo.org.r, (24.12.2013).
[99] Gaytancıoğlu, Okan; "AB Ortak Tarım Politikası Karşısında Türkiye Tarımı", http://www.gubretas.com.tr , (24.12.2013).
[100] http://www.zmo.org.r

Üreticilere yapılan ödeme miktarı AB ile kıyaslandığında neredeyse yarısı kadar olup, bu da tarımın desteklenmesi için yeterli bir ortam oluşturamamıştır. Ödemelerin düzenli bir yapısının olmaması ve üreticilerin ödemeleri almakta yaşadığı zorluklar ise Türk tarım üreticilerinin hiçbir zaman AB üreticileri ile yarışabildiği bir ortam hazırlamamıştır.[101]

Öte yandan doğrudan ödeme sistemi daha çok; üretim ve verimlilik problemi olmayan ülkelerde ve arz fazlası veren ürünler için uygun bir destek aracı iken, birçok üründe verimlilik ve etkinliğin artırılmadan bu sisteme geçilmesi yanlış bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğrudan ödeme sisteminin tarım sektörünün sorunlarına bir çözüm bulamamasından ötürü 2008 yılından itibaren verimliliğe ve bölgesel ürün desenine göre destek verilmesi gündeme gelmiş, organik tarım, iyi tarım, toprak analizi, mazot ve gübre desteği, sertifikalı tohum ve fidan desteği, çevre amaçlı tarım alanlarının korunması amacıyla verilen destekler artmıştır.[102]

3.2 KIRSAL KALKINMA POLİTİKALARI

Türkiye gibi gelişmekte olan birçok ülkede gözlemlenen bölgelerarası dengesizliklerin ana kaynağı bölgelerin kalkınma derecelerinin farklı olmasıdır. Ekonomik kaynakların bölge ve sektörler arasındaki dağılımından kaynaklanan kalkınma farkları birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Ülkemizde kırsal alanlarda yaşanan işsizlik, eğitim, sağlık, altyapı, sosyal ve kültürel olanaklara erişim azlığı, yüksek doğurganlık hızı ve yoksulluk gibi birçok faktör göçe sebep olmakta ve var olan bölgesel dengesizliklerin giderek artmasına sebep olmaktadır. Kırsal alanlarda ve az gelişmiş yörelerde göçü önlemek bu alanlara yapılan kalkınmayı artırıcı politikalarla mümkün olabilmektedir.

Bölgelerarası dengesizlik, ekonomik gelişmenin zorunlu bir koşulu olarak da görülmektedir. Çünkü bir bölgede değişik nedenlerle ekonomik gelişme baş göstermektedir. İçsel ve dışsal ekonomiler sonucu bir bölge giderek gelişirken, diğer bölgeler benzer bir gelişme gösterememekte, kaynaklarını gelişmekte olan bölgeye

---

[101] http://www.gubretas.com.tr

[102] Narin, Müslüme; “1980'li Yıllardan Sonra Tarım Politikalarındaki Değişiklikler, Ekonomik Yaklaşım Kongresi: "Türkiye Ekonomisi’nin Dinamikleri: Politika Arayışları", http://www.ekonomikyaklasim.org, (24.12.2013).

kaptırmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan bölgelerarası dengesizlik, giderilmesi gereken bir sosyo-ekonomik sorundur.[103]

Bir ülkede ortaya çıkan bölgesel dengesizliğin zaman içinde nasıl bir biçim alacağına ilişkin değişik görüşler vardır. Bunlardan ilki, bölgelerarası dengesizliği büyüme sürecinin bir gereği olarak gören ve ekonomik gelişme ile birlikte zaman içinde bölgelerarası farkın kendiliğinden kapanacağını savunan görüştür. Galtung, Myrdal, Amin, Santos gibi düşünürlere göre ise, bölgelerarası gelişme farkları kendi başına bırakıldığı takdirde daha da artar. Büyük kentlerle gelişmiş bölgeler, ülkenin tüm kaynaklarını kendine çekerek, öteki bölgelerin geri kalmaya devam etmesine yol açarlar. Bu görüşe göre, devlet karışmadığı takdirde, geri kalmış bölgeler az gelişmişliğini gideremeyeceklerdir. Dolayısıyla bu sorunun çözümü için devlet düzeltici politikalar uygulamalı, soruna müdahale etmelidir. J. Friedmann'ın "Kutuplaşmış Gelişme Kuramı" çalışmasına dayanan görüşe göre ise, bölgelerarası farklılıklar, gelişmiş ülkelerde zamanla azalacaktır. Buna karşın azgelişmiş ülkelerde sorun var olmaya devam edecektir.[104]

Özellikle az gelişmiş ülkelerde yoğunluğu daha fazla hissedilen bölgelerarası dengesizlikler, devlet tarafından müdahale edilmesi gereken ciddi ve önemli bir husustur. Kırsal kalkınma politikalarının en önemli amacı, var olan bölgesel dengesizlikler sebebiyle ortaya çıkan kırsal göçün azaltılması ve yaşam standardının yükseltilmesidir.

Günümüzde kırsal kalkınma, artık sadece tarım sektöründe üretim artışının sağlanması ve kırsal alanda yaşayan nüfusun gelir seviyesini yükseltmesi değil, aynı zamanda üretim artışıyla beraber kaliteli ve sağlıklı ürün elde edilmesi, doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir kullanılması, çevrenin korunması ve çevreye dost tarımsal üretimin gerçekleştirilmesi, kırsal alanda tarım dışı ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi yoluyla bu alanlarda yaşayan tüm nüfusun yaşam kalitesinin

---

[103] Özel, Mehmet;"Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik Ve Yeni Yönetsel Birim Arayışları", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 64-1, s. 166.
[104] Özel; **a.g.m.,** s.s.170-171.

iyileştirilmesi, kırsal alana ihtiyaç duyulan altyapı ve hizmetlerin sağlıklı bir şekilde götürülmesini de kapsayan çok geniş bir uygulama alanını ifade etmektedir.[105]

3.2.1 Avrupa Birliğinde Kırsal Kalkınma Politikaları

Kırsal nüfus miktarı geçmişten günümüze azalsa da Avrupa genelinde halkın önemli bir kısmı kırsal alanlarda yaşamaktadır.

Avrupa Birliği üye ülkelerin bölgelerarası gelişmişlik farkı ile yakından ilgilenmektedir ve gelir ve istihdam açısından bölgelerarası dengesizlikler mevcuttur. AB bir tarafta çok gelişmiş merkez, diğer tarafta ise çevrede yer alan daha az gelişmiş ülkelerden oluşmaktadır. Bölgelerarası dengesizliğin ortadan kaldırılmasının birliğin temel amaçlarından biri olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmanın 2. maddesinde, Birliğin görevinin, "Birlik dâhilindeki ekonomik yaşamda uyumlu bir değişimi, ekonomik etkinliklerde yüksek bir rekabet düzeyini, yüksek bir istihdam düzeyini, büyük oranda sosyal güvenliği, yaşam düzeyini ve kalitesini yükseltmek" olduğu belirtilmektedir.[106]

3.2.1.1 Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikasının Kapsamı

AB Ortak Tarım Politikası zamanla mal ve hizmet üretiminin yanı sıra, tarımın Birlik üzerindeki çok yönlü etkisini ve kırsal alanların karşı karşıya kaldıkları sorunları dikkate alan bir politika yapısına dönüşmüş; Gündem 2000 reformları ile birlikte kırsal kalkınma, OTP'nin ilk ayağı olan piyasa politikaları ve gelir desteklerinin yanında OTP'nin ikinci ayağı olmuştur.[107]

2007-2013 Avrupa kırsal kalkınma politikasının yapısına bakıldığında, AB Kırsal Kalkınma Tüzüğü altında yer alan tedbirler genel olarak 4 temel konuya odaklanmaktadır:

- Tarım ve Ormancılık sektörünün rekabet gücünün iyileştirilmesi,
- Çevre ve kırsal peyzajın iyileştirilmesi,

---

[105] Bakırcı, Muzaffer; "Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Türkiye'nin Durumu ve Muhtemel Etkileri, http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/dogucografya/article/viewFile/6924/6352, (28.12.2013).
[106] Özel; **a.g.m.,** s.s.181.
[107] Gülçubuk, Bülent, vd. "Kırsal Kalkınma Yaklasımları Ve Politika Değişimleri", http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e443d6819ae22b2_ek.pdf, (15.12.2013).

- Kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi ve kırsal alanlarda hayat kalitesinin iyileştirilmesidir.

Bunun yanında kırsal kalkınma politikasının bir unsuru olan LEADER yaklaşımı kapsamında, yerel aktörlerin katılımı ile o yöreye ait sorunların belirlenmesi ve sorunların çözümüne yönelik bireysel projelerin oluşturulması amaçlanmaktadır.[108]

2007-2013 dönemi AB kırsal kalkınma politikası temel olarak, insana, mekâna, çevreye duyarlı bir yapıyı ön plana çıkaran, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlayan bir yaklaşıma dayanmaktadır. Bu kapsamda; rekabet edilebilirlik, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, tarım dışı istihdam, insan kaynaklarına yatırım, mesleki eğitim, yerel girişimler, kırsal altyapı, çevre ve korunan alanlar, kırsal peyzaj ve arazi yönetimi gibi temalar ön plana çıkmıştır. Bu yeni yaklaşımla birlikte Avrupa kırsal kalkınma politikasının sadece tarımla uğraşan kesime göre tasarlanan bir politika alanı olmaktan uzaklaştırılması amaçlanmıştır.[109]

Avrupa Birliği bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak ve daha güçlü bir ekonomiye ulaşmak için yapısal fonlar ve katılım öncesi mali yardımları içine alacak bir sistemi 2007 yılından itibaren yürürlüğe koymuştur.[110]

3.2.1.2 Avrupa Birliği Yapısal Fonları

Avrupa Birliğinde bölgeler arasında bulunan gelişme farklarını azaltmak için yapısal politikalar uygulanmaktadır.

Birlik içinde geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi için uygulanacak bu yapısal politikaların, sosyo-ekonomik göstergelere göre beş temel hedefi bulunmaktadır: [111]

- Birlik içinde ekonomik yönden güçsüz olan bölgelerin geliştirilmesi,
- Sanayileşme çabaları sonuçsuz kalan alanların düzenlenmesi,

---

[108] http://www.tarim.gov.tr/Sayfalar//IceriklerDetay.aspx?rid=163&NodeValue=34&KonuId=32&ListName=Icerikler, (16.12.2013).

[109] Diraor, Burcu, Miraç; **Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma" -Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler,** DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No:2764, Ankara, 2008; "aktaran" Altundağ, Hüseyin; **AB Kırsal Kalkınma Politikasında LEADER Yaklaşımının Yeri ve Türkiye'de Uygulamaya Yönelik Yapılan Çalışmalar,** Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008, s.s.48-49.

[110] http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e443d6819ae22b2_ek.pdf

[111] Özel; **a.g.m.,** s.s.184-185.

- İşsizlikle mücadele,
- İşgücünün değişen üretim sistemlerine ve endüstriyel değişim sürecine uyumunun sağlanması,
- Birlik içindeki kırsal alanların geliştirilmesi.

Avrupa Birliği Uyum Politikasının reformu ile birlikte, 2007-2013 döneminde yapısal fon Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonunu kapsamaktadır. Bu iki fona çok benzer olmasına karşın Avrupa Uyum Fonu yapısal fonlar arasında değerlendirilmemektedir.

a) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

1975 yılında kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun temel amacı ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi açısından AB'nin gelişmiş bölgelerinin gerisinde kalan bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamaktır.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeyi amaçlayan Avrupa Birliği Ortak Bölgesel Politikasının temel uygulama aracıdır. Fon, genel olarak ulusal kalkınma programları çerçevesinde hibe yoluyla uygulanmaktadır. Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilen alanlar şöyle sıralanmaktadır[112]:

- Üretim yatırımları,
- İlgili bölgelerin uyumlaştırılmasına katkı sağlayan, altyapı tesis etme ve geliştirme projeleri
- Yeni istihdam alanları yaratmaya yönelik çeşitli proje ve yatırımlar,
- Bölgesel gelişme projeleri ve KOBİ'lere teşvik,
- Ülke düzeyinde bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesine yönelik projeler.

b) Avrupa Sosyal Fonu

Avrupa Sosyal Fonu, istihdam olanaklarını artırmak, çalışma koşullarını iyileştirmek, işçilerin meslek eğitimlerini sağlamak, hayat standartlarını yükseltmek ve

[112] "Avrupa Birliği Yapısal Fonları", http://www.tbcci.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=155&lang=tr, (27.11.2013).

işsizlere gelir sağlamak üzere kurulmuştur. Bu fonun temel amacı, ortak pazar içinde istihdam olanaklarının iyileştirilmesi ile işçilerin mesleki ve coğrafi hareketliliklerinin artırılmasıdır.[113]

İşsizliği azaltmaya yönelik yeni iş sahaları açmayı, mesleki eğitimi ve iş sahibi olma konusunda danışmanlığı amaçlayan projeler, fon tarafından desteklenmektedir.

Türkiye'de ise, Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonunun kullanımına hazırlık amacıyla Katılım Öncesi Mali Yardım Aracının (IPA) 4. Bileşeni olan İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlığı altında çeşitli projeler uygulanmaktadır.

Avrupa Birliği ülkeleri sosyal fon aracılığıyla uyguladığı eğitim, staj, iş kurma yardımı, girişimcilik programları uygulamaları ile işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde istihdamın artırılmasını ve işsizlerin beceri düzeylerini artırmayı amaçlamaktadır.

c) Avrupa Uyum Fonu

Birlik içerisinde daha yoksul üye ülkelerine finansal destek sağlamak amacıyla 1993 yılında oluşturulmuştur. Büyük altyapı yatırımlarına finansman sağlaması ve çevreyi koruma projelerini desteklemesi öngörülmüştür.[114]

3.2.2 Meksika Kırsal Kalkınma Politikası[115]

Meksika'da kırsalda yaşayan halkın büyük çoğunluğu yüksek yoksulluğun yanı sıra içme suyu, elektrik, yiyecek güvenliği, eğitim ve sağlık gibi birçok hizmetten yoksun bir şekilde yaşamaktadır**.** Kırsal yöreler birçok açıdan geri kalmış durumdadır. Zayıf ekonomik gelişme ile birlikte adaletsiz dağılan kamu kaynakları birçok kırsal alanın (özellikle ülkenin güneyinin) ötekileşmesi sonucunu doğurmuştur.

Öte yandan, son yıllarda kırsal altyapının gelişmesine yönelik önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Meksika Hükümeti, sürdürülebilir bir kırsal kalkınmanın ekonomik ve

---

[113] Yıldız, F. Feramuz, Kerem Akdağ; "Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması", http://www.abuzmanlari.org.tr/web/docs/pdfs/makaleler/ab_yapisal_fonlari_kapsaminda_bolgesel_kalkinma_ile_kirsal_kalkinma_fonlarinin_karsilasitirilmasi.pdf, **(**25.11.2013).
[114] http://www.tbcci.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=155&lang=tr
[115] http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/39283883.pdf

sosyal gelişme açısından kritik öneminden ötürü, yeni çıkardığı kanun, düzenleme ve programlar ile kırsal kalkınmasının artmasını çabalamaktadır.

1980'lerin ortalarında ve 1990'lı yılların başında Meksika'da kalkınma modelinde değişiklikler meydana gelmiş, uluslararası ticaret ve diğer ülkelerle olan ekonomik entegrasyon ön plana çıkmıştır. Yapılan düzenlemeler ile birlikte tarım ticareti artmış, tarımsal ihracat ve ithalat ürünlerinin kompozisyonunda değişiklikler meydana gelmiştir.

Bu gelişmeler ve düzenlemelerin başlıcaları şunlardır:

i. 1993 yılında çıkan Toprak Sahipliği Kanunu (*Ley Agraria)* toprak sahiplerine yasal çerçevede güvenlik sağlamanın yanı sıra, pazarlama, üretim ve yatırımlarının artmasına da olanak sağlamıştır.
ii. Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşmasının (NAFTA) imzalanması, Meksika'nın Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütüne (OECD) üye olması tarımsal ürünlerin ticareti ve pazarında önemli gelişmelere vesile olmuştur. Örneğin NAFTA ile birlikte, birçok tarım ürünü üzerindeki vergiler kaldırılmıştır.
iii. Federal Hükümet yapısının büyük ölçüde dağılması tarım sektöründe devlet tarafından işletilen birçok firmanın ortadan kalkmasına veya özelleşmesine sebep olmuş, hükümetin merkezi otoritesi azalmıştır. Bununla birlikte politika dizaynı ve uygulamasında eyalet ve belediye idareleri karar verici rol üstlenmiştir.
iv. Yapılan radikal tarım reformu ile tahıl, yağlı tohum ve mısır gibi temel ürünlere yapılan yardımlar kaldırılmış ve üreticinin ürettiği üründen bağımsız olarak destek alması sağlanmıştır. Bu düzenleme ile tarımda var olan ekonomik bozuklukların azaltılması, daha adil bir destek sistemine geçilmesi ve tarımsal üretimin artırılması amaçlanmıştır.

3.2.3 Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası

Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin gelişmiş ülkeleri ile kıyaslandığında kırsal kalkınma açısından oldukça geride olduğu bir gerçektir.

Kırsal kalkınma kavramı, Türkiye'de planlı dönemden itibaren (1961 sonrası) birçok ülkesel politika dokümanında yer almakla birlikte, 2006 yılına kadar tarımsal altyapıya yönelik hizmetler şeklinde ele alınmıştır. 2006 yılında ise AB üyeliği yolundaki politika uyum alanlarından birisi olarak gündeme gelmiş ve bu çerçevede 2006/1 sayılı Yüksek Planlama Kurul kararı ile Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji (2007–2013-UKKS) yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren artık kırsal kalkınma kavramı tarım dışındaki alanları da gözeten bir yapıya dönüşmüştür.[116]

2014 Yılı Programında kırsal kalkınma konusunda amaç ve hedefler şöyle sıralanmaktadır[117];

- Kırsal kalkınma politikaları; tarım sektöründeki yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan işsizlik ve yoksulluk başta olmak üzere, göçten kaynaklanan sosyo-ekonomik olumsuzlukların azaltılması amacıyla tarım politikalarına tamamlayıcı bir şekilde uygulanacaktır. Tarım sektörü istihdamındaki çözülmenin kırsal ve kentsel işgücü piyasaları üzerinde oluşturacağı sorunlara karşı kırsal kalkınma politikaları çerçevesinde özel tedbirler alınacaktır.
- Kırsal kalkınma destekleme programlarının istihdam odaklı ve yerel yönetişimi güçlendirecek şekilde tasarlanması sağlanacak, destekleme programları arasında uyum ve tamamlayıcılık gözetilecek ve tarım havzalarına yönelik çalışmalar da dâhil olmak üzere uygulama ölçekleri bölgesel gelişme politikalarıyla uyumlu olarak belirlenecektir. IPARD Programının uygulandığı illerde kalkınma ajansları ile diğer kuruluşların verdiği teknik ve mali desteklerin tamamlayıcılığı güçlendirilecektir.
- Başta yeni kurulanlar olmak üzere büyükşehir belediyelerinin yeni görev alanları ve kırsal kesime hizmet sunumu öncelikli idari, teknik ve beşeri kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin kırsal kesime yönelik görevlerini etkin şekilde yerine getirebilmelerini sağlayacak farklı planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modelleri geliştirilecektir.

---

[116] Saçlı, Yurdakul; "Kırsal Kalkınma Yardımları Ve Uygulama Mekanizmaları", http://www.dunyagida.com.tr/yazar.php?id=23&nid=3285, **(** 25.11.2013).
[117] 2014 Yılı Programı, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131102M1-1.docx, (25.11.2013).

Ülkemizde tarım ve kırsal kalkınma mali destek programları, farklı kurumlarca yürütülmektedir. Bunlar, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı (KKYDP), Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunca (TKDK) Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı ile kalkınma ajansları destek programlarının uygulamaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.3.1 Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programı (KKYDP)

Bu program ile kırsal alanlardaki tarım üreticilerine bireysel veya toplu olarak yapacakları, öz sermayeye dayalı projeli yatırımları için, belirlenen iller dâhilinde kırsal alanda ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak adına, gerçek ve tüzel kişilerin tarım ürünlerinin işlenmesi, değerlendirilmesi ve pazarlamasına yönelik ekonomik faaliyet yatırımları ile kuruluşların mevcut altyapı tesislerinin rehabilitasyonuna yönelik yatırımlarını teşvik etmek amaçlanmaktadır.

3.2.3.2 Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı

Türkiye IPARD Programı, ulusal çerçeve ve Topluluk çerçevesinde sunulan stratejik ilkeler temelinde hazırlanmıştır. Ulusal çerçeve açısından programlama, 2007 – 2013 yıllarını içeren 9. Kalkınma Planı, 2006 – 2010 yıllarını içeren Tarım Stratejisi ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisini temel almıştır. Topluluk dokümanlarında yer alan ilkeler açısından IPARD Programı, Genişleme Paketinde bulunan öncelikler, Müktesebatın üstlenilmesine ilişkin Ulusal Program ve özellikle Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi'nin (MIPD) IPARD ile ilgili önerileri doğrultusunda tasarlanmıştır.[118]

Bu stratejik çerçeve temelinde, IPARD kapsamında gerçekleştirilmesi hedeflenen temel politika amaçları şöyledir: hedeflenen yatırımlar aracılığıyla tarım sektörünün (işleme dâhil) sürdürülebilir modernizasyonuna katkı sağlanması ve gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, çevre standartları veya Genişleme Paketinde

[118]Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı, http://ipard.tarim.gov.tr, (25.11.2013).

belirtilen diğer standartların AB müktesebatı doğrultusunda iyileştirilmesinin teşvik edilmesi.[119]

IPARD Programı (2007-2013) kapsamında ülkemize sağlanan fonların kullanımı iki aşama halinde devam etmektedir. Birinci aşamada 20 il ve ikinci aşamada 22 il olmak üzere toplam 42 ilde TKDK il koordinatörlüklerince yürütülen program için bugüne kadar 10 adet proje çağrısı yapılmıştır. Ekim 2013 itibariyle, bu çağrılarda kabul edilen 1.725 projenin uygulayıcılarıyla toplam destek miktarı yaklaşık 611 milyon TL olan hibe desteği sözleşmesi imzalanmıştır. [120]

3.2.3.3 Kalkınma Ajansları

Küreselleşme olgusu ile beraber ülkemizde 2000'li yıllara kadar kırsal kalkınmada uygulanan merkeziyetçi yapı yerini ulusal, bölgesel aktörlerin işbirliğine dayanan bir yapı halini almış ve bu çerçevede ilk kez 2006 yılında 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Kalkınma Ajanslarının kuruluş amacı, 5449 sayılı Kanunun 1. maddesinde, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olarak tanımlanmıştır.[121]

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde gündeme gelen bölgesel kalkınma ajansları, Türkiye'nin bölgesel gelişme politikalarının AB'ye uyumunun sağlanması bakımından önem taşımaktadır. Ülkemizde 2002 yılında bir Bakanlar Kurulu kararı ile AB istatistiki sınıflandırmasına paralel olarak üç düzey halinde istatistiki bölgeler belirlenmiş, 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Türkiye'nin, AB'nin katılım öncesi mali yardım programı kapsamında sunduğu bölgesel gelişme yardımlarından yararlanabilmesi için,

---

[119] http://ipard.tarim.gov.tr
[120] http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131102M1-1.docx
[121] T.C Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı; **Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu",** 2009,s.s. 12-13.

bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Buna göre, AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yereldeki uygulama ve koordinasyonu için bölgesel kalkınma ajansları sorumlu olacaktır.[122]

Bölgesel kalkınmada merkeziyetçi yapının terk edilmesi uygulanacak politikaların daha etkin işlemesi adına son derece önemlidir. Zira Kalkınma Ajansları bölgesel planların hazırlanıp uygulanmasında son derece etkin kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalkınma ajanslarının etkinliği, yönetim kurullarında bölgede bulunan valiler, belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve sanayi ve ticaret odaları başkanlarının yer alması ve bölgeyi yakından tanıyan bu kişilerin bir araya getirilmesi ve ortak bir amaç peşinde koşmaları sayesinde mümkün olmaktadır.[123]

Bu ajansların amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Bölgesel stratejilerin belirlenmesi ve uygulanması,
- Bölgesel önceliklerin belirlenmesi, uygulanması ve sonuçlandırma,
- Özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştırma,
- Bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler aramak,

Bu sayılanlar dışında ajansların bölgeye yatırım yapmayı düşünen girişimciye bilgi vermek; bölgeye ya da bölgeden dışarıya teknoloji transferi ile uğraşmak; bölgeye yerleşmiş firmalara tüm alanlarda danışmanlık hizmeti sunmak gibi hizmetleri de yapması beklenmektedir. [124]

Kalkınma ajansları bölgesel kalkınma yanında sağladığı birçok uygulama ile kırsal göçün engellenmesinde ve azaltılmasında önemli bir role sahiptir. Şöyle ki, kırsal göçün en önemli sebeplerinin başında işsizlik ve buna bağlı yoksulluk olgusu gelmektedir. Bu ajanslar, kırsal yörelerde dezavantajlı gruplara yönelik sosyal destekli hibe programları düzenlemekte ve bu kişilerin kendi işlerini kurmada yardımcı

---

[122] Taş, Cesurhan; "Kalkınmaya Giden Yol Kalkınma Ajanslarından mı Geçer?", http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_523.pdf, (28.11.2013).
[123] http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_523.pdf
[124] http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_523.pdf

olabilmek için, eğitim ve finansal destekler sağlamaktadır. Bu programlar sayesinde kişiler göç etmek yerine kendi işlerini kurma konusunda yönlendirilmektedir.

3.2.3.4 Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)

Ülkemizde, 2005 yılından itibaren 79 ilde (İstanbul ve Kocaeli illeri hariç) uygulanan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) kapsamında ülke genelinde köy yolu, köy içme suyu, küçük ölçekli sulama işleri ve atık su konularında yerel idarelerin köy alt yapısı projelerine destek sağlanmaktadır. Projeye 2012 yılında tahsis edilen 550 milyon TL ödenekle; yaklaşık rakamlarla 3 bin km stabilize yol, 5.750 km asfalt yol, 166 km beton yol inşa edilmiş; 5.850 km yol onarılmış; 1,6 milyon m^2 alana kilit parke döşenmiş; 3.160 adet ünitede içme suyu ve 23 ünitede atık su projesi yürütülmüş ve 900 hektar tarım alanı da sulamaya kavuşturulmuştur. Projeye 2013 yılında ise yaklaşık 878 milyon TL kaynak tahsis edilmiştir.[125]

3.2.3.5 Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)

Avrupa Birliği kurulduğu tarihten günümüze üye ülkelerin yanı sıra, birliğe üye olmayan diğer ülkelere, Birliği kuran temel anlaşmalarda yer alan hükümler esasında, bu ülkelerin AB'ye uyumunu artırmak için çeşitli mali yardımlar yapmaktadır. Bu kapsamda, 2007 yılından beri Türkiye, Makedonya ve Hırvatistan* gibi aday ülkelere ve Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan ve Kosova gibi potansiyel aday ülkelere sağlanan AB Yardımları, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA) olarak bilinen tek bir başlık altında toplanmıştır.[126]

AB'nin yararlanıcı ülkelerle kurduğu Katılım ve Avrupa Ortaklıkları, Komisyon'un Genişleme Strateji Belgesi ve her ülke hakkında hazırlanan İlerleme Raporları sayesinde belirlenen öncelikler ve ihtiyaçlar doğrultusunda yararlanıcı ülkeler bu fonlardan yararlanabilmektedir.[127]

---

[125] http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131102M1-1.docx
[126] IPA, Katılım Öncesi Mali Yardım, http://www.izmirvdb.gov.tr/down_files/ipa/ipa-katilimoncesimaliyardim.pdf, (30.12.2013).
*Hırvatistan 1 Temmuz 2013 itibariyle AB'nin 28. üyesi olmuş ve AB'nin üye ülkelere sağladığı fonları kullanmaya hak kazanmıştır.
[127]Genişlemeye Yönelik AB Yardımlarında Yeni Bir Bakış Açısı, http://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/publications/tr/090205_IPA-Br_148x210_INH_gp.pdf, (27.11.2013).

IPA'nın 5. bileşeni kırsal kalkınma ile ilgili olup tüm bileşenler aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

1. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
2. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
5. Kırsal Kalkınma-IPARD

Potansiyel aday ülkeler sadece 1. ve 2. bileşenden yararlanırken, aday ülkeler tüm bileşenlerden yararlanmaktadır.

Geçiş Desteği ve Kurumsal Yapılanma Desteği bileşeni daha çok ülkelere adli ve idari kapasitelerini oluşturmalarına katkı sağlamak için oluşturulmuştur. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni ise aday ve potansiyel aday ülkelerin birinin veya birkaçının birbirleri arasında veya ikili işbirliği şeklinde ya da bu ülkelerin AB üyesi ülkeleri ile bölgesel veya uluslararası sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir.[128]

Bölgesel Kalkınma bileşeni Çevre, Ulaştırma ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik ana başlıklarından oluşmaktadır. Bu alanlardaki projelerin ülkemizde yürütülmesinden sırasıyla Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları sorumludur. Çevre Operasyonel Programı ile çevrenin korunması, halkın çevre anlamında yaşam standardının iyileştirilmesi, atık su arıtma, kaliteli içme suyu sağlanması ve entegre katı atık tesislerinin kurulması; Ulaştırma Operasyonel Programı ile etkin ve dengeli bir ulaşım sistemi oluşturulması, inşa edilecek Trans-Avrupa Şebekeleri üzerinde emniyet ve karşılıklı işletilebilirliği sağlamak için ülkemizin ulaştırma altyapısının iyileştirilmesi; Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı ile ülkemiz ekonomisinin rekabet gücünün artırılması ve bölgesel sosyoekonomik farklılıkların azaltılması amaçlanmaktadır.[129]

Çalışma ve Soysal Güvenlik Bakanlığı tarafından koordinasyonu sağlanan "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı" ise, kişi başı milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelerdeki istihdam kapasitesinin

[128] http://www.izmirvdb.gov.tr/down_files/ipa/ipa-katilimoncesimaliyardim.pdf
[129] Türkiye AB Mali İşbirliği, http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5, (28.11.2013).

artırılması ve beşeri sermayenin güçlendirilmesini hedeflemektedir. Bu çerçevede İstihdam, Eğitim ve Sosyal İçerme öncelik alanları olarak belirlenmiştir.

Kırsal Kalkınma bileşeni kapsamında ise tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanması planlanmaktadır.

IPA kapsamında 2007-2013 yılları itibariyle ülkelere tahsis edilen fon yaklaşık 9,9 milyar Avro tutarındadır. Bu tutarın yaklaşık yarısını oluşturan 4,8 milyar Avro, nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü dikkate alınarak Türkiye için ayrılmış durumdadır.

Ülkemize ayrılan fonların 5 bileşene dağılımı Tablo 21'de görülmektedir. Buna göre bölgesel kalkınma için ayrılan fon tutarı en yüksek miktara sahip iken, kırsal kalkınmaya ayrılan toplam fon miktarı 855 milyon Avrodur.

Tablo 22:IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları (milyon avro)

Bileşen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Toplam
I.Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
III.Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1.778,4
IV.İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
V.Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
TOPLAM:	**497,2**	**538,7**	**566,4**	**653,7**	**779,9**	**856,3**	**903,0**	4.795,2

Kaynak: http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5, (18.11.2013).

3.3 İSTİHDAM POLİTİKASI VE GÖÇ

Kırsal alanlarda yeterli iş imkânı bulamayan kişileri kentlere göç etmeye yönelten etkenlerin başında kırsal alanların ekonomik yönden geri kalmışlığı yatmaktadır. Geri kalmış bu yörelerde tarım dışı iş imkânlarının sağlanması ve bu kişilerin eğitim yolu ile tarım ve tarım dışı becerilerinin artırılabilmesi sayesinde göçü önlemek iyi planlanmış istihdam politikaları ile mümkün olabilmektedir. Ülkemizde kırsalda yaşayan halkın temel geçim kaynağı tarım iken, çoğu gelişmiş ve Avrupa

Birliği ülkesinde kırsal nüfusunun toplam nüfus içindeki payının yüksek olmasına rağmen, bu yörelerde tarım dışı iş imkânlarının fazla olması göçü önlemede önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

İstihdam politikaları aktif ve pasif politikalar olarak ikiye ayrılmakta olup, özellikle aktif politikalar işsizlik sorununun çözümünde başlıca müdahale aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Aktif istihdam politikalarından özellikle ücret istihdam sübvansiyonu, toplum yararına programlar ve kendi işini kurma ve geliştirme programları kırsal alanlarda yeni işler yaratılmasında ve kırsalın başlıca sorunu olan yoksulluğun azaltılmasında etkin uygulamalar olarak karşımıza çıkabilmektedir. Eğitim ve yeniden eğitim programları ise, kırsal alanlarda tarım dışı hiçbir işte çalışmamış kesimin bu yörelerde oluşturulacak yeni iş alanlarında başarılı olmalarını sağlayacak becerilerinin artırılması açısından önem arz etmektedir. Kırsal alanlarda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlara yönelik uygulanacak kendi işini kuracaklara yardım ve girişimcilik kursları sayesinde ise, kadınların bu yörelerde kendi işlerini kurmalarına ve istihdamlarının artırılmasına katkıda bulunulabilir. Yine kırsal alanda yeni yaratılan işlere bu yörelerdeki halkı işe alan işverenlere uygulanacak teşvikler de göçü önlemede etkili olabilir.

Burada değinilmesi gereken husus istihdam politikaları göçü önlemede tek başına bir müdahale aracı olmayıp, diğer tüm politikalar ile birlikte (kırsal kalkınma, tarım, altyapı, eğitim, sağlık) uygulandığında başarılı sonuçlar elde edilebilecektir. Yine aynı şekilde, bu politikaları uygulayan kuruluşların etkin işbirliği de göçün önlenmesinde önemli bir etkiye sahiptir.

Ülkemizde bununla ilgili önemli gelişme Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nca yürütülen "Tarımsal Nüfus Gençleşiyor Projesi" kapsamında ilgili Bakanlık ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) arasında 10 Temmuz 2013 tarihinde yapılan "Aktif İşgücü Piyasası Programları İşbirliği Protokolü"'dür. Proje kapsamında 7 pilot ilde (Şanlıurfa, Adana, Aydın, Ordu, Kastamonu, Çanakkale Bayramiç ve Sakarya Akyazı**)** kırsal kesimde bulunan 15-40 yaş aralığındaki gençlere verilecek genç çiftçi eğitimleri ile çağdaş bilgi ve tekniklerin aktarılması, genç nüfusun tarım sektörüne kazandırılması ve tarımda verimliliğin artırılması, böylece gençlerin kırdan kente göç etmek yerine bulundukları bölgelerde tarımla uğraşmasını sağlamak

amaçlanmaktadır. Proje cinsiyet odaklı olup bazı bölgelerde sadece genç kadın çiftçilere yönelik eğitimler düzenlenmektedir. [130]

Proje kapsamında gençlerin tarımsal verimliliğini artıracak eğitimler düzenlenmekte olup, İŞKUR Genel Müdürlüğü eğitime katılacak kursiyerlere; her yıl belirlenen miktarda her bir fiili kurs günü için kursiyer zaruri ödemesi yapılması ve eğitimlere katılan kursiyerler için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği ödenmesi gereken sigorta primi, İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigorta prim giderlerini karşılayacaktır.[131]

İŞKUR ve Kalkınma Bakanlığı işbirliği ile iç göçün önlenmesi ve görece az gelişmiş bölgelerde yaşayan vatandaşlara da diğer bölgelerde yaşayanlarla fırsat eşitliğini sağlamak amacıyla 2008-2010 yıllarında uygulanan "Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı Projesi" de başarılı bir uygulamadır. Proje kapsamında Diyarbakır ili pilot il olarak seçilmiş ve 2009-2011 yılları arasında Diyarbakır'da ilin işgücü piyasası yapısı ve ihtiyaçlarına göre kurslar açılmıştır. Diyarbakır ilinde Cazibe Merkezleri Destekleme Programı çerçevesinde açılan kurslardan 2009 yılında 450 kişi, 2010 yılında 1.903 kişi, 2011 yılında 715 kişi yararlanmıştır. [132]

Bunlar dışında, 18-45 yaş aralığındaki işsiz gençlerin, tarım işletmelerinde çalışmak isteyen kişilerin ve bilinçli tarım yapmak isteyen çiftçilerin bilgi ve tecrübelerini artırmak amacıyla mesleğe yönlendirme çalışmaları ve işgücü yetiştirme kursları düzenlemek için 2006 yılında uygulanmaya başlayan ve iki yıl süren "Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi"; İŞKUR, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün işbirliği ile gerçekleştirilmiştir.

Proje kapsamında İŞKUR, kursiyerlerin cep harçlıklarının ve sigorta primlerinin ödenmesinden, kursların denetlenmesi ve başarılı kursiyerlere işgücü yetiştirme belgesi ile iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri verilmesinden sorumlu olmuştur. Proje ile 2007

---

[130] "TZOB Genç Çiftçilere Yönelik Eğitim Projesi", http://www.tzob.org.tr/Bas%C4%B1n-Odas%C4%B1/Haberler/ArtMID/470/ArticleID/716/TZOB%E2%80%99dan-gen231-231ift231ilere-y246nelik-e%C4%9Fitim-projesi%E2%80%A6, (25.11.2013).

[131] "Tarımsal Nüfus Gençleşiyor Projesi", http://www.tzob.org.tr/Portals , (27.11.2013).

[132] "Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı Projesi", http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/Cazibe%20Merkezlerini%20Destekleme%20Program%C4%B1%20Projesi.pdf, (20.12.2013).

yılı eğitimleri kapsamında çeşitli alanlarda (sulama, hayvancılık, traktör sürücülüğü ve bakımı, tohum hazırlama ve selektör bakımı) yaklaşık 1.100 kursiyer eğitim alarak sertifikalandırılmıştır. 2007 yılında eğitim gören 3294 sayılı Kanun kapsamındaki kursiyerlerden 300 – 350 kişi, mevsime göre sayıda değişmeler olmakla birlikte, Tarım İşletmelerinde çalışmaya başlamışlardır.[133]

Son olarak, kırsal kalkınmanın sağlanabilmesi ve göçün önlenebilmesi için İŞKUR ile Kalkınma Ajanslarının yakın işbirliği de son derece önemlidir. Burada İŞKUR'un rolü, bölgede meydana gelen arz talep uyuşmazlığını azaltmak, düzenlediği eğitim programları ile kişilere mevcut işgücü taleplerine cevap verebilecek nitelik kazandırmak ve kendi işini kurmak isteyenlere girişimcilik eğitimleri düzenlemek olarak sıralanabilir. Bu eğitimlerden yararlanacak hedef gurubun özellikle tarımsal faaliyetle uğraşan fakat göç etme düşüncesi olan gruba, kadınlara ve gençlere yönelik olması göçün azaltılması yönünde etkili olabilir. Yine aynı şekilde, bölgesel işgücü taleplerine uygun eleman yetiştirme konusunda da bölgesel analizlerin yapılabilmesi ve göç etmek isteyenlerin öncelikle kendi bölgelerinde istihdama girmelerini sağlayacak işe yerleştirme ve danışmanlık faaliyetleri sağlaması açısından İŞKUR'un bu ajanslarla işbirliğinin artırılması son derece önemlidir.

[133]Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü; "2007 Yılı Faaliyet Raporu", http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/2007_yili_faaiyet_raporu.pdf, (08.11.2013).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KIRSAL GÖÇ SONRASI OLUŞAN İŞSİZLİKTE KAMU İSTİHDAM KURUMLARININ ROLÜ

4.1 KAMU İSTİHDAM KURUMLARININ VAR OLMA SEBEBİ

Kamu İstihdam Kurumları uyguladıkları politikalar ile işgücü piyasasının nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak, işsiz kişilerin istihdamını kolaylaştırmak ve iş kurmalarına yardımcı olmada önemli bir role sahiptir.

Kamu İstihdam Kurumları genellikle Çalışma Bakanlığının bir parçası olarak, uyguladıkları aktif ve pasif istihdam politikaları ile kişilerin işgücü piyasasına girmesinde, işgücü piyasasının düzenlenmesinde ve ekonomik geçiş dönemlerinin etkilerini azaltmakta aktif rol oynar. Bunu yapabilmek için sundukları istihdam hizmetleri ile işgücü piyasası hakkında bilgi verir, iş arama desteği sağlar, işsizlik sigortası yardımlarını yönetir ve diğer işgücü piyasası programlarını düzenler.

Kamu İstihdam Kurumları genel olarak iki temel amaca odaklanırlar. Bunlar: işgücü piyasasının verimli bir şekilde işlemesini sağlamak ve iş arayan farklı gruplar açısından eşit fırsatlar geliştirmektir. Genel olarak Kamu İstihdam Kurumlarının sorumluluklarını şöyle sıralamak yerinde olacaktır[134]:

- Mevcut ve gelecekteki işgücü piyasası hakkında bilgi sağlamak,
- Meslek ve eğitim seçenekleri hakkında bilgi sağlamak,
- İş aracılığı yapmak,
- Eğitim, yerleştirme ve mali iş desteği içeren aktif işgücü politikalarını uygulamak,
- Bu hizmetlerden faydalanacakların seçilmesi ve yönetimi,
- İşsizlik ödeneğinin idaresi.

---

[134] Andaç , Murat;" Kamu İstihdam Kurumları", http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/icdenetim/dosyalar/calisma/iskurulkeuygulamalari, (23.10.2013).

Kamu İstihdam Kurumları sundukları eşleştirme hizmetleri ile işsizlerin iş bulmak için harcayacağı zamandan tasarruf etmelerinin yanı sıra, uygun işlerin uygun kişilere yönlendirilmesinde de yardımcı olur. Böylelikle işçi ve işverenler açısından bireysel fayda sağlanırken, işsizliğin sebep olacağı maliyetleri azaltıcı etkisinden ötürü de toplumsal fayda sağlanır.

İşsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve erken emeklilik gibi pasif istihdam politikaları işsizlere gelir desteği sunan politikalar olup, işsizliği önlemekten ziyade işsizliğin yarattığı bireysel ve toplumsal alandaki olumsuz sonuçları gidermeye yönelik uygulanan politikalardır. Aktif işgücü piyasası politikaları ise, işgücü piyasasında var olan aksaklıkları giderici, katılımcıların becerilerini ve istihdam edilebilirliklerini artırıcı ve emek piyasasının etkinliğini artırıcı politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kırsal göç, göç eden kesimin (düşük nitelikli/niteliksiz, eğitim seviyesi düşük kişiler ve gençler) işgücü piyasasında işverenlerin talep ettiği vasıflara sahip olmamalarından ötürü kentsel alanlardaki işsizliğin en önemli sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde ve birçok gelişmekte olan ülkede düşük niteliklere sahip kişilerin ve gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması uyguladıkları aktif politikaların başarısına bağlıdır.

4.2 AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

4.2.1 Dünyanın Farklı Bölgelerinde Aktif İşgücü Piyasalarının Önemi

1970 ve 1980'lerde Avrupa Birliği ve OECD üyesi ülkelerde işsizliğin ekonomik ve sosyal bir sorun haline gelmesi bu ülkelerin birtakım önlemler almasına sebep olmuştur. 1965 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde % 3,4 ve OECD ülkelerinde % 2 olan işsizlik oranı, 1994 yılında sırasıyla % 7,8 ve % 11,2'ye çıkmıştır. AB'ye üye devlet başkanlarının Aralık 1994 yılında Essen'de yaptığı bir toplantıda işsizliğe neden olan faktörlerin tespit edilmesi ve çözüm yolları araştırılmış, bu tarihten sonra Avrupa Birliği ülkelerinde aktif politikalar işsizlikle mücadelede önemli bir rol oynamıştır. [135]

[135] Varçın, Recep; **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları,** Siyasal Kitabevi, Ocak 2004, s.7.

Avrupa Komisyonu işsizliğe yol açan faktörleri 5 ana başlık etrafında toplamış, AB ülkeleri her soruna aktif istihdam politikaları aracılığıyla çözüm yolları bulmuşlardır. Bunlar sırasıyla[136]:

[136] Varçın; **a.g.e.,** s.s.7-13.

Tespit Edilen Sorun	Çözüm Yolları
Mesleki eğitime yeteri kadar yatırım yapılmaması	Ülkeler hem yetişkin hem de gençlere yönelik uyguladıkları mesleki eğitim programlarını yeniden gözden geçirmek, gerekli düzenlemeleri yapmak ve daha fazla yatırım yapılmasını sağlamak yoluna gitmişlerdir. Mesleki eğitimler sadece meslek okullarında gençleri hedeflemekle kalmayıp, aynı zamanda mesleki bilgi ve becerisini geliştirmek, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda yeni meslek edinmek isteyen yetişkinleri de kapsamaktadır.
Ekonomik gelişmenin yeteri kadar istihdam yaratamaması	Birçok ülkede ekonomik büyüme beraberinde istihdam artışı sağlayamamış bundan ötürü ülkelerin ekonomik gelişme stratejileri belirlenirken, istihdam faktörünü de göz önünde bulundurması, ortaya çıkabilecek işsizlik sorunu ile baş edebilmek için önemli unsur olarak belirlenmiştir. İstihdam ağırlıklı büyüme stratejilerinde göz önünde bulundurulması gereken faktörler, daha esnek iş örgütlenmesi, toplumsal ve çevresel sorunlarla birlikte taleplerin giderilmesi amacıyla bu alanlara yatırım yapılarak istihdam yaratılması ve ücret politikalarında düzenlemeler olarak sıralanabilir.
Ücret-dışı işçilik maliyetlerinin yüksekliği	Ücret dışı işçilik maliyetlerinin yüksekliği, birçok işverenin istihdam yaratmasında caydırıcı bir etkiye sahiptir, bazı ülkelerde ücret dışı işçilik maliyetleri çalışanlara verilen ücrete eşdeğer bir miktara sahiptir. Kimi ülkeler, ücret dışı maliyetleri aşağı çekerek ve asgari ücreti vergiden muaf tutarak istihdamı artırma yoluna gitmiştir. Özellikle işgücü piyasasına girmede zorluk çeken vasıfsız işçiler gibi gurupların üzerindeki ücret dışı işçilik maliyeti çok daha aşağı çekilerek, bu kesim istihdama dahil edilmeye çalışılmıştır.
İşgücü piyasası politikalarının yeteri kadar etkin olamaması	İşgücü piyasası politikalarının daha etkin hale getirilebilmesi için, pasif işgücü politikalarından aktif işgücü doğru bir geçiş olmuştur. Zira işini kaybedenlerin ya da iş bulamayanların satın alma gücünü koruyabilmesi için gelir desteği sunan pasif istihdam politikaları, işsizliği dizginleme gibi bir amacı taşımamakta, hatta işsizliğin artmasına katkıda bulunduğu iddia edilmektedir.
Uzun dönemli yapısal işsizlik.	Uzun dönemli yapısal işsizleri homojen bir grup olarak hedef alan politikalar, bunlar içerisinde belirli hedef kitlelerin tespit edilmesi (örneğin fazla vasfı olmayan kadınları ya da kazanmış olduğu becerilerin özelliğini kaybetmiş ve o becerileri ile iş bulamayan kesimi) ve onlara uygun programların ortaya konması, bu grubun önemli bir kısmının istihdama dâhil edilmesini sağlamıştır.

Geçiş ülkelerinde 1990'lı yılların başında, ekonominin yeniden yapılanmasının doğal bir sonucu olarak, sektörler ve iş kolları arasındaki istihdam bileşimindeki değişim ve artan işsizlik aktif ve pasif istihdam politikalarının önemli müdahale araçları olarak kullanılmasına zemin hazırlamıştır. Bu ülkelerde, zamanla aktif politikalara yapılan harcamalarda da artışlar gözlemlenmiştir.[137]

1990'lardan sonra Doğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye gibi özelleştirme programları izleyen gelişmekte olan orta gelir gurubuna dâhil ülkeler de işsizlikle mücadelede aktif politikaları önemli bir kurtarıcı olarak görmüşlerdir. Dünya Bankası bu ülkelere kredi ile birlikte (Doğu Avrupa ülkelerinden özellikle Macaristan, Polonya, Romanya ve Balkan ülkeleri), aktif işgücü piyasası politika araç ve yöntemlerini de sunarak hem dönüşümü sağlamada hem de dönüşüm sonucunda işsizlikle mücadelede önemli bir rol oynamaktadır.[138]

Latin Amerika ülkelerinde OECD ülkelerine kıyasla farklı bir işgücü piyasasının varlığından ötürü, AİPP'lerin kullanım alanları farklı olmuştur. OECD ülkelerinde talep ve arz arasındaki uyuşmazlıklardan ötürü oluşan yapısal işsizliğe karşı, Latin Amerika ülkelerinde yüksek genç ve kırsal işsizlik görülmekte ve kayıt dışı ekonomi ciddi boyutlardadır. Bu durum birçok gelişmekte olan ülkede var olan bir sorundur. Bu farklılıklardan ötürü, OECD ülkelerinde talep ve arz arasındaki uyuşmazlığı ortadan kaldırmak için, eğitim programları ve eşleştirme programları yoğun olarak uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde işgücü talebi azlığı sorunuyla başa çıkabilmek adına doğrudan kamu hizmeti programları, istihdam ve ücret yardımları gibi programlar uygulanmaktadır.[139]

4.2.2 Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Türleri

4.2.2.1 Genel İstihdam Hizmetleri

Bu tür hizmetler, iş arayanlarla uygun işleri eşleştiren aracılık faaliyetleridir. İstihdam ofislerinde gerçekleştirilen ilk görüşmeler, geniş kapsamlı danışmanlık hizmetleri, iş kulüpleri ve iş ve işçi bulma kurumunun sunduğu hizmetler bu faaliyetler

---

[137] Auer, Peter, Ümit Efendioğlu, Janine Leschke; **Active Labour Market Policies Around The World**, ILO, 2005, s.27.
[138] Varçın; **a.g.e.,** s.12.
[139] Auer, Efendioğlu, Leschke; **a.g.e.,** s.s.27-28.

arasında sayılabilir. Geçmişte istihdam hizmetleri çoğunlukla kamu kurumları tarafından sağlanıyorsa da günümüzde birçok ülkede özel ve kamu hizmeti birlikte var olmakta ve genellikle farklı müşterilere hizmet etmektedir. Genellikle kamu istihdam hizmetleri, dezavantajlı kişilere ve uzun süreli işsizlere hizmet ederken, özel kurumlar daha yetenekli ve beyaz yakalı çalışanları hedef alır. Genel istihdam hizmetleri diğer AİPP'lere kıyasla daha az maliyetli ve işsizlik süresini kısaltmada etkili araçlardır. Programın negatif yönü ise, daha çok kalifiye kişilere hizmet etmesi ve belki de bu hizmetler olmasa dahi bu tür kişilerin kendi başlarına iş bulma olasılığının yüksek olmasıdır.[140]

İşverenin çalıştırabileceği uygun personeli bulmada harcayacağı zaman ve nakit hem işletme hem de ulusal ekonomi açısından önemli bir kayıp teşkil etmektedir. Ayrıca iş arayan kişinin pazarlanabilir niteliklerine ve özelliklerine uygun olarak iş bulabilmesi için geçirdiği işsizlik süresi ve bu konuda harcadığı zaman ve nakit de önemli bir kayıptır. Bu sebepten ötürü genel istihdam hizmetleri, hem işveren hem de iş arayan kişi açısından önemli bir maliyet azaltıcı unsurdur.[141]

Genel İstihdam Hizmetleri içine giren faaliyetler arasında, iş kulüpleri, işgücü piyasası hakkında bilgi verilmesi, işe yerleştirme, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, bölgesel işgücü hareketlerinin düzenlenmesi gibi çok çeşitli hizmetler yer almaktadır.

İş arama desteği hizmetleri arasında en maliyet etkin araçlardan birisi iş kulüpleridir. İş kulüplerinin amacı işsizlere iş arama becerisi kazandırma ve istihdama girme konusunda bilgi sahibi olmaları amacıyla eğitim ve destek vermektir. İş klüpleri çok çeşitli olup bunlardan ilki, işsizlerin, işverenlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer kurumların bir araya geldiği görüşme yerleridir. Bu kulüpler, işsiz kişiye işsizlik, işgücü piyasasında yaşanan gelişmeler gibi birçok konuda kaliteli danışmanlık hizmetleri verebilmektedir. İşsiz merkezleri, iş kulüplerinin bir diğer çeşidi olup, sayılan tüm desteklerin yanı sıra çeşitli sosyal destek programları yanında genel ve mesleki eğitim programları da verilebilmektedir. Sonuncu ve en kapsamlı olan iş kulübü, işsizlere yönelik servis merkezleridir. Bu merkezler işsizlere sunduğu hizmetlerin yanı

---

[140] Betcherman, Gordon, Karina Olivas, Amit Dar; " Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf , (09.09.2013).
[141] Varçın; **a.g.e.,** s.24.

sıra işgücü piyasasına girme hususunda da destekler sağlar. Bunlar arasında işsizlere sunulan bireysel ve grup danışmanlık hizmetleri, firma ziyaretleri ve geniş kapsamlı eğitim programları yer almaktadır. [142]

İş kulüplerinin çeşitli ülkelerde uygulamalarına rastlamak mümkündür. Örneğin Polonya'da iş kulüplerinin verdiği hizmetler, iş arama stratejileri eğitimi ve aktivasyon sınıfları olarak karşımıza çıkmaktadır. İş arama eğitimleri 14 kişiyi geçmeyen guruplar halinde verilir ve toplamda 3 hafta sürer. Aktivasyon sınıfları ise maksimum 16 kişiden oluşmakta olup, bu sınıflarda katılımcılar meslek danışmanı, yerleştirme memuru ve meslek geliştirme uzmanı gibi kişilerle birebir görüşmeler yapma imkânı da bulabilir. 2006 yılında 611 adet iş kulübü toplamda 75 bine yakın kişiye hizmet etmiştir. Bu kişilerin büyük bir çoğunluğu (%92,4) işsiz kişilerden oluşmaktadır. 2006 yılı verilerine göre, iş kulüpleri hizmetinden faydalanan kişilerin yaklaşık %22,7'si bir işe yerleşebilmiştir.[143]

Eşleştirme ve danışmanlık faaliyetleri, piyasalarda var olan bilgi eksikliğini giderme, uygun işleri uygun kişilerle eşleştirme, aracılık etme gibi özelliklerinden ötürü özellikle kente yeni gelenlerin en önemli sorunlarından biri olan iş bulmaya aracılık etme ve iş arama süresini kısaltma gibi konularda önemli bir politika unsuru olabilir.

Birçok Avrupa Birliği ülkesinde danışmanlık hizmetleri kişilerin özelliklerine göre farklılaşmış olup örneğin Belçika'da uygulanan danışmanlık sistemi işsiz danışanlar için "patika rehberliği" ve çalışan danışanlar için "kariyer koçluğu" şeklinde ikili bir yapıyı içermektedir. Böylece her bir hedef grubun ihtiyaçlarına göre özel programlar hazırlanmaktadır. Patika rehberliği ile işsizlerin iş bulma olanakları ve kişisel özellikleri tespit edilir ve gerekli hallerde psikolojik destek sağlanır. Her bir işsiz için bireysel eylem planları oluşturulduktan sonra, danışman ayda en az bir kez danışan ile irtibata geçer ve açık işler hakkında bilgi verir ve danışanın oluşturulan eylem planına göre kaydettiği gelişmeler araştırılır. Danışan işsizlik yardımı alıyor ve boş iş kadrolarını takip etmiyor ise müeyyidelere maruz kalabilmektedir. Kariyer koçluğu hizmeti ile ise, bir işi olan ancak kariyerinde planlama yapmak isteyen kişilere

---

[142] Kuddo, Arvo; "Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries", http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0918.pdf, (10.09.2013).
[143] Kaluzna, Daniela; "Main Features of the Public Employment Services in Poland", http://dx.doi.org/10.1787/225485542035, (10.09.2013).

6-18 saat arasında verilen danışmanlık hizmetini kapsar ve danışanlara kişisel gelişim planı geliştirme sürecinde yardımcı olunur. [144]

Geleneksel aracılık hizmetleri işverenlerden gelen açık işlerin listelenmesi ve işsizlere bu işler hakkında bilgi verilmesi ve uygun işlerin uygun kişilerle eşleştirilmesi iken, gelişen dünya ile birlikte bu hizmetler kiosklar, telefon hizmetleri ve internet üzerinden yürütülmektedir. Gelişmiş ülkelerin yanı sıra birçok gelişmekte olan ülkede gelişen teknoloji ile birlikte bu tür hizmetler yaygınlaşmaktadır.

4.2.2.2 Mesleki Eğitim Programları

Gelişen teknoloji ile birlikte firmaların işe alımda vasıflı kişileri tercih etmeleri ve niteliksiz işgücünün önemini yitirmesi bu kişilerin işsiz kalmasına ve ülkelerin yoğun olarak işgücü eğitim programları uygulamasına sebep olmuştur. Bu tür programlar daha çok işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan, genç, kadın, özürlü ve göçmen gibi özel grupları hedef almaktadır. Yapısal işsizlik olarak ortaya çıkan, işgücüne talebin olduğu fakat iş arayanların vasıf düşüklüğü sebebiyle işsiz kaldığı durumlarda, bu tür programlar işsizliğe karşı uygulanabilecek politikalar arasında birinci sırada yer almaktadır. Kırsal alanlarda yoğun olarak tarım sektöründe çalışan niteliksiz işgücünün ve genç nüfusun kentsel alanlarda işgücü piyasasına dâhil edilebilmesi, iyi planlanmış eğitim programlarının hayata geçirilmesi ile mümkün olabilecektir. Mesleki eğitim programları arasında sınıf eğitimi, iş başında eğitim ve iş tecrübesi kazandırıcı eğitimler sayılabilir.

Mesleki eğitim programları, çeşitli sebeplerle emek piyasasından ayrılmış olanların veya emek piyasasına ilk defa girecek olanların ya da emek piyasasından çıkma riski taşıyanların emek piyasasına dönüşünü/girişini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla mesleki eğitim programları, yapısal işsizlikle mücadelede uzun süredir kullanılan en etkin politikalardan birisidir.[145]

Verilen mesleki eğitimlerle, kırsal alanda yeterli eğitim imkânına sahip olmayanların, kentte işgücü piyasasında var olan dezavantajlılıkları ortadan

---

[144] Türkiye İş Kurumu, Kamu İstihdam Hizmetleri Projesi; "İstihdam Politikaları Geliştirme Eğitimi", http://www.kip.org.tr/Portals/0/ipge.pdf , (02.06.2013).
[145] Uşen, Şelale; "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", www.calismatoplum.org/sayi13/Usen.pdf , (11.09.2013).

kaldırılabilir. Kentsel alanlara göç eden kişilerin işsizliğinin en önemli sebeplerinden birisi nitelik eksikliğidir. Göç sonrası şehre gelen işgücünün mas edilmemesi sonucu oluşan yapısal işsizlik bu tür programlar sayesinde işgücünün kalitesinin artırılması ile azaltılabilir.

4.2.2.3 İş Yaratma Programları

Bu tür programlar ya yeni bir iş yaratma ya da var olan işin sürekliliğini sağlamak amacıyla uygulanmaktadır. 3 çeşit iş yaratma programı vardır, bunlar; ücret istihdam sübvansiyonları, kamu istihdam programı ve kendi işini kurma ve geliştirme programlarıdır.

4.2.2.3.1 Ücret- İstihdam Sübvansiyonları

Bu tür yardımlar, işverenlerin yeni işçi alımını teşvik etmek veya işyeri durumundan ötürü işten çıkarmaları önlemek için yapılan desteklerdir. Genellikle işverene veya işçiye yapılan direk ücret yardımları veya sosyal sigorta ödemeleri karşılığı biçimlerini alabilir. Bu programlar sıklıkla uzun süreli işsizliği, yüksek işsizliğin olduğu bölge ve sektörleri ve gençler gibi özel grupları hedef alır. Bu tür programlar sosyal bir amaca hizmet etmesi yanında, büyük çaplı kayıplara da neden olabilmektedir. Destek alan işçinin destek almayanla değiştirilmesi veya işverenin destek süresi bittikten sonra işçiyi işten çıkarması gibi istemeden ortaya çıkan sonuçları da vardır.[146]

Ücret-İstihdam Sübvansiyonları işgücü maliyetlerinin, düşük nitelikli gençlerin işgücü piyasasına girmesine engel teşkil ettiği ülkelerde daha etkili olabilmektedir. Gerçekten de yapılan birçok çalışmada, işgücü maliyetlerinin gençlerin işgücü piyasasına girmelerinde önemli bir engel olduğu ortaya konmuştur. Bu tür programların bir diğer özelliği de kayıtlı istihdam oranlarını artırabilme gücüdür. Örneğin 2011 yılında Meksika'da uygulanan *Programa de Primer Empleo,* kayıt dışı sektörde çalışan

[146] http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf

kişilere yeni iş yaratan işverenlere üç yıl süresince ekstra gelir vergisi indirimi sunan bir programdır.[147]

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının uygulanmasında farklı metotlar kullanılabilmektedir. Sübvansiyonlar vergi sistemi kullanılarak verilebildiği gibi, doğrudan işçi veya işverene de verilebilmektedir. Vergi sisteminin kullanıldığı uygulamalarda, hükümetin belirlediği grup veya gruplardan işgücünü istihdam eden işverenlerin vergilerinde indirim yapılmaktadır. Vergi indirimi yerine nakdi ödemenin tercih edildiği yöntemde ise, ödeme işverene veya işçilere yapılmaktadır. Ödemenin işverene yapılması durumunda program kapsamında olan işçilere bunu gösterir bir belge (voucher-katılım belgesi) verilmekte, belgeye sahip işçi uygun iş bulduğunda bu belgeyi işverene vermekte ve işverenin belge ile müracaatına bağlı olarak ücretin belirli bir yüzdesi kamu tarafından işverene ödenmektedir. "Yeniden İstihdam İkramiyeleri" adı verilen ödemenin işçilere yapıldığı diğer yöntemde ise, hedef işsiz guruplarından belirli sürede iş bulanlara ikramiye ödenmektedir.[148]

Yapısal işsizlikle mücadelede, ücret ve istihdam sübvansiyonları özellikle kırdan kente göç eden gençlerin işe alınmasında önemli bir etkiye sahip olabilir. Bu tür programlar, birçok ülkede düşük nitelikli gençlerin ve kadınların işe alınmasında ve yapısal işsizlikle mücadelede önemli bir politika aracı olarak kullanılmaktadır.

4.2.2.3.2 Kamu İstihdamı/ Toplum Yararına Programlar

Toplum yararına programları, istihdam imkânlarının sınırlı olduğu dönemlerde işsizlere geçici istihdam imkânı yaratmak amacıyla kamu istihdam ofislerinin kullanıldığı bir araçtır. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede geçici iş yaratmak amacıyla uygulanan önemli bir aktif işgücü piyasası politikasıdır. İşleyişi ve yürütülmesi ülkeden ülkeye farklılık gösterse de genel olarak bu programlarla hedeflenen, istihdama dâhil edilemeyen kişilerin kamuya ait yerlerde veya kamu yararına olduğu düşünülen alanlarda geçici olarak istihdam edilmesidir. Bu programların bir avantajı da, istihdam edilmesi zor kişilerin işsizlik süresini kısaltmak,

---

[147] OECD; **Activation Strategies for Stronger and More Inclusive Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices**, Temmuz 2013, s.30.
[148] Biçerli; **a.g.e.,** s.76.

geçici gelir desteği sunabilmek ve istihdamda kaldıkları süre boyunca vasıflarının artmasına katkı sağlayabilmektir.[149]

Bu tür programa dâhil olanların bir kısmı "istihdam edilmesi zor olanlardan" oluşmaktadır yani kamu istihdam ofisleri aracılığıyla işe yerleştirilen ancak çok sık aralıklarla işten ayrılan ve tekrar iş talebinde bulunan kişileri kamu yararına çalışma programına dâhil ederek bu kişiler hakkında daha detaylı bilgiye sahip olunmaktadır. Bu kişilerin bu kadar sık iş değiştirmesi kendi özelliklerinden mi yoksa işverenden mi kaynaklandığı tespit edilebilir. Ayrıca bu kişilere sunulabilecek diğer aktif programlar hakkında önemli ipuçları verebilir.[150]

Toplum yararına programlarının geçici istihdam hizmeti sunması yanında ayrıca, gelir desteği sunan programlar gibi de bir işlevi vardır. Özellikle kırsal alanlarda yoksulluk riski ile karşı karşıya bulunan kişilere uygulanacak uygun ve başarılı programlar, onların hem çeşitli alanlarda tecrübe kazanmasına imkân sağlarken aynı zamanda gelir desteği de sunabilir. Böylelikle çoğunluğu düşük nitelikte olan kırsal kesimin becerilerinin de artması desteklenebilir.

4.2.2.3.3 Mikro İşletme/ Kendi İşini Kurma ve Geliştirme Programları

Bu programlar kendi işini kuran işsizlere yapılan yardımları kapsamaktadır. Bunlar, ilk işini kuracaklara yapılan finansal ve danışmanlık destekleri, küçük işletme maliyet destekleri gibi yardımları içerir. Bu programlar, evrensel olabileceği gibi belli gruplara özel de sunulabilir, örneğin yeni işsizlere veya uzun dönemli işsizlere karşı uygulanabilir. Bazı durumlarda finansal yardımlar toptan ödeme şeklinde bazen de periyodik ödenekler şeklinde gerçekleştirilebilir.

Yapılan yardımlar sermaye ve danışmanlık hizmeti olmak üzere ikiye ayrılabilir. Danışmanlık hizmetleri kapsamında kendi işini kuracaklara üretim ve yönetim teknikleri gibi konularda eğitim programları uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde kendi işini kuracaklara, hak ettiği süre göz önüne alınarak işsizlik yardımı ödemeleri toplu

[149] Varçın; **a.g.e.,** s.s.48-49
[150] Varçın; **a.g.e.,** s.51.

olarak yapılırken, bazı ülkelerde ise kendi işini kuracaklara işsizlik sigortası kapsamında olup olmadığına bakılmaksızın ucuz kredi sağlanabilmektedir.[151]

Tek başına verilen sermaye yardımları, kırdan kente göç eden niteliksiz gurubun işsizlik sorununun çözümüne tek başına yeterli olmayabilir. Bu kişiler bir girişimcinin sahip olması gereken yeterli becerilere sahip olmadıklarından danışmanlık yardımları ve sermaye yardımlarının beraber uygulandığı programlar daha etkili olabilir.

[151] Korkmaz, Mahiroğulları; **a.g.e.,** s.94.

Tablo 23:Aktif İstihdam Politikalarının Amaçlarına Göre Sınıflandırılması

Amaç	Program Çeşidi	Hedef Grup/Bölge
Devrevi gerileme dönemlerini yumuşatmak	Doğrudan İş Yaratma Hizmetleri (TYP) gibi, Ücret Sübvansiyonları, Eğitim Programları (işçi ve işverenlere sunulan garanti ve destekler), Kendi işini kuracaklara yapılan yardımlar.	Hassas Guruplar, Ağır hasar görmüş bölge ve endüstriler.
Yapısal dengesizlikleri azaltmak	Bilgilendirme, iş arama ve bölgesel işgücü hareketliliği düzenleyici programlar gibi istihdam hizmetleri, Eğitim (çıraklık, okuldan işe geçiş gibi), Ücret Sübvansiyonları.	Yakın bölge, endüstri ve meslekler.
İşgücü piyasasının işleyişini geliştirmek	Genel İstihdam Hizmetleri, Eğitim (çıraklık, okuldan işe geçiş).	Tüm.
Beceri ve üretkenliği artırmak	Eğitim ve yeniden eğitim.	Risk altındaki kişiler ve dezavantajlı gruplar.
Dezavantajlı ve risk altındaki grupları desteklemek	İstihdam Hizmetleri (rehberlik, iş arama desteği), Eğitim, Ücret Sübvansiyonları.	Risk altındaki kişiler ve dezavantajlı gruplar.

Kaynak: Betcherman, Dar, Luinstra, and Ogawa (2000) http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf.

4.3 GÖÇ EDENLERİN İSTİHDAM EDİLEBİLİRLİKLERİNİN ARTIRILMASINDA KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNİN ROLÜ

Ülkemizde göç edenlerin şehirlerde ya işgücü piyasasının dışında kalmayı tercih ettikleri ya da işgücü arz ve talep uyuşmazlığından ötürü işsiz kaldıkları bilinmektedir. Göç edenler niteliksiz diyebileceğimiz, genellikle tarım dışı becerilerden yoksun kesim ve gençlerden oluşmaktadır. Kamu İstihdam Kurumları sağladıkları istihdam hizmetleri ile niteliksiz kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılmasına katkı sağlamaktadır.

Kentlerde var olan işsizlik iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar ilki işgücü talebi ile işgücü arzının birbiriyle örtüşmediği durumda yani işgücü talebi olsa bile işverenlerin istedikleri nitelik ve vasıflarda eleman bulamamasından ötürü oluşan işsizliktir. İkincisi ise artan kent nüfusuna yeterli iş imkânının olmadığı, işgücü arzının işgücü talebini geçtiği durumda ortaya çıkan işsizliktir. Kamu İstihdam Kurumları uyguladıkları politikalar ile özellikle işgücü piyasasında oluşan arz-talep uyuşmazlığını ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.

Kamu İstihdam Kurumlarının sunduğu hizmetler işsizleri iki şekilde etkileyebilir. Bunlardan ilki kişileri doğrudan istihdama kazandırmaya yönelik uygulanan politikalar (önce iş politika yaklaşımı) iken diğeri ise öncelikle insan kaynağına yapılan destekler ile kişilerin beceri düzeylerinin artırılmasına yönelik uygulamalardır(önce eğitim politika yaklaşımı):[152]

"Önce iş" politika yaklaşımına göre, kişilere sunulan bilgilendirme, tavsiye ve danışmanlık hizmetleri, ücret ve istihdam sübvansiyonları ve kendi işini kuracaklara sunulan yardımlar ile kişilerin en kısa yoldan iş sahibi olması hedeflenmektedir. Litvanya ve İrlanda gibi bazı Avrupa Birliği ülkeleri daha önce iş deneyimi olan işsizlerin istihdama girmelerini sağlamak için öncelikle bu hizmetleri kullanmayı tercih etmektedir.

Son yıllarda özellikle OECD ülkeleri arasında yaygın olan "önce eğitim" politika yaklaşımı ise özellikle işgücü piyasasına girmede zorluk çeken gençler, ilk defa iş arayan gençler, yeniden yapılanan sektörlerden gelip uzun süredir işsiz olan niteliksiz

[152] European Commission; "PES Approaches to Low Skilled Adults and Young People: Work First and Train First", http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10797&langId=en, (18.10.2013).

kesimin niteliklerinin artırılması için uygulanan bir yöntemdir. Bu yöntemle verilen eğitimler her bir hedef grubun özelliklerine göre farklılık göstermektedir.

Bununla ilgili Avrupa Birliği ülkelerinde farklı uygulamalar karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Belçika, Polonya ve Macaristan'da kamu istihdam hizmeti, niteliksiz kesime "önce iş" politikası ile yaklaşmaktayken, Makedonya'da "önce eğitim" politikası ön plandadır. Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Yunanistan, Norveç ve Litvanya gibi ülkelerde ise bu iki politikanın karması uygulanmaktadır. Genel olarak ülkelerin çoğunluğunda niteliksiz gençlere "önce eğitim", niteliksiz yetişkinlere de "önce iş" yaklaşımı uygulanmaktadır.

Almanya, Belçika gibi bazı ülkelerde ise hedef kitle gruplara ayrılmaksızın her bir kişi için ayrıntılı bir profil ve bireysel eylem planı oluşturulmakta böylece verilen hizmetin hedef kitlenin ihtiyaçlarının en iyi şekilde karşılaması amaçlanmaktadır.

Ülkemizde yaşanan göç sonrasında kentlerde oluşan işsizliğe karşı aktif işgücü piyasası politikalarının önemi, 2007-2013 dönemini kapsayan 9. Kalkınma Planında önemle vurgulanmıştır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (2001-2005) ise nüfus hareketlerini etkilemeye yönelik bölgesel gelişme ve kırsal kalkınma politikalarının yanı sıra, istihdam, kentleşme, fiziki planlama ve metropoller ile ilgili diğer politikaların öneminden bahsedilmiş, göçün yönünü metropollerden küçük il ve ilçe merkezlerine kaydırma çabaları ağır basmıştır. Kırsal kesimde yeni iş alanları ve kırsal hane halkına ek gelir imkânları yaratmak amacıyla tarım dışı iktisadi faaliyetlerin geliştirilmesinin, kırsal alana götürülen sağlık hizmetleri ve ünitelerinin yaygınlaştırılmasının, kırsal alanda istihdamın artırılması, gelirin çeşitlendirilmesi için yeni üretim dallarında çalışmaların teşvikinin ve tarım dışı ekonomik faaliyet kollarının desteklenmesinin öneminden bahsedilmiştir.[153]

2007-2013 Dönemini kapsayan, 9. Kalkınma Planında ise, göç ve göç sonucu kentlerde oluşan işsizliğin azaltılmasında aktif istihdam politikalarının önemi üzerinde durulmuştur. Buna göre[154];

---

[153] DPT; "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" , http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf , (09.12.2013).
[154] DPT; "Dokuzuncu Kalkınma Planı", http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf, (10.12.2013).

- Tarımdaki yapısal değişim sonucu kente göç eden kesimin eğitim seviyesinin düşük ve vasıfsız işgücü olması nedeniyle kentlerde, işgücü piyasalarının dışına itildiği bundan ötürü de düzenli bir gelirden mahrum kaldıkları, topluma uyum sorunları yaşadıkları ve yoksulluk riski ile karşı karşıya kaldıkları belirtilmiştir.
- Ayrıca, mevcut fiziki ve sosyal altyapı ile kentlerin sunduğu istihdam imkânları yoğun göç hareketlerinin yarattığı nüfus baskısını karşılamakta yetersizdir.
- Tarımdaki yapısal değişim sonucu kente göç eden vasıfsız ve yoksul insanların işsizlik riskini azaltmak için aktif istihdam politikaları geliştirilecektir. İstihdam odaklı sürdürülebilir büyümenin sağlanması, iş ortamının iyileştirilmesi, işgücü piyasasının işleyişinin etkinleştirilmesi, işgücünün nitelik ve beceri düzeyinin yükseltilmesi ve aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi yoluyla tarım dışı sektörlerde yeni iş olanakları yaratılması sonucunda plan döneminde istihdamın yıllık ortalama yüzde 2,7 oranında artacağı tahmin edilmiştir.
- İşsizlerin, işgücü piyasası açısından dezavantajlı kesimlerin ve tarım sektöründen açığa çıkacak işgücünün nitelikleri ve beceri düzeyleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, aktif işgücü programları uygulanarak geliştirilecek ve bu programlara ayrılan kaynaklar artırılacaktır.
- İş bulma hizmetlerinin daha fazla kişiye sunulması sağlanacak ve bu hizmetlerin kalitesi yükseltilecektir. Aktif işgücü politikaları, başta girişimcilik ve istihdam garantili programlar, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri ile işletmelerde eğitim seminerleri olmak üzere işgücü yetiştirme ve mesleki eğitim kursları yoluyla yaygınlaştırılacaktır. Aktif işgücü programları, işgücü piyasası ihtiyaç analizleri doğrultusunda düzenlenecektir. İstihdam yaratmayı amaçlayan mikro ölçekteki projelere mali destek sağlanacaktır.

2014-2018 yıllarını kapsayan 10.Kalkınma Planında ise hızlı şehirleşme sürecinin ve şehirlerin göçlerin yoğun bir şekilde yönlendiği merkezler olmaya devam ettiği belirtilmiş; şehirlerin daha rekabetçi ve yaşanabilir kılınması, yeni ve nitelikli iş ve yaşam alanları oluşturulması, sosyal ve fiziki altyapıya, kaliteli ve güvenli kentsel ulaştırma sistemlerine kavuşturulması yönünde politika ve uygulamaların etkinleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Planda kırdan kente göç sürecinin yavaşlamakla birlikte hala devam ettiği ve göçün sebebi olarak kırsal kesimin kentsel iş imkânlarına ve yaşam şartlarına erişme isteğinden bahsedilmiştir. Buna göre, göçle gelen çoğu düşük vasıflı nüfusun, şehirlerde sosyal yaşam ve işgücü piyasalarına uyum

zorlukları; şehirlerde işsizlik, gelir farkları, kayıt dışılık gibi sorunlara neden olmaktadır. Kırsal kesimde, tarım sektörünün gelişmesinin yanında, gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi önemini korumaktadır.[155]

9. Kalkınma Planında da önemle vurgulanan aktif istihdam politikaları, ülkemizde göç sonrası oluşan işsizlik sorununda önemli bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Göç kentlerde yapısal işsizliğin oluşmasına neden olur. Bu tür işsizliğe karşı uygulanabilecek aktif politikaların başında aracılık ve eşleştirme hizmetleri, eğitim programları ve teşvik uygulamaları gelmektedir.

Bu programların işgücü piyasasında, işçi ile işverenleri eşleştirme görevi vardır. Örneğin, yeniden eğitim programlarının, çalışanlara firmaların talep ettiği nitelikleri kazandırması beklenirken, genel istihdam hizmetleri işsizlere, işgücü piyasasında var olan açık ve uygun işler hakkında bilgi verme fonksiyonuna sahiptir. [156]

Genel istihdam hizmetleri göç edenlerin işgücü piyasası hakkında bilgi sahibi olması, işe yerleştirilmesi, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinden yararlanarak göç öncesi ve sonrası uygun işler ve uygun sektörler hakkında bilgi sahibi olabilmesi açısından son derece önemlidir. Ayrıca bu hizmetler kişilerin iş bulmasına yardımcı olarak uzun süreli işsizlik riskini azaltır.

Mesleki eğitimler ve işbaşı eğitimleri sayesinde göç eden niteliksiz kesimin ve göçün ana kaynağı olan gençlerin iş piyasasının talep ettiği vasıfların kazandırılması sağlanır.

AİPP sunduğu fırsatlar ile kişileri işgücü piyasasına girmeyi teşvik eder ve işgücüne katılma oranlarının artmasına sebep olur. Özellikle kente göç ettikten sonra işgücü piyasasının dışında kalmayı tercih eden kadınların tekrar istihdama dönmeleri açısından etkili araçlardır.

Ücret ve istihdam sübvansiyonları işverenlerin özellikle belli grupları işe almasını teşvik eder. Burada göçmenlere yönelik uygulanacak sübvansiyon programları

---

[155] http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalkınma_Planı.pdf
[156] Pierre, Gaëlle;"A Framework For Active Labour Market Policy Evaluation", http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_120383.pdf, (14.09.2013).

onların istihdam edilebilirliklerinin arttırılması açısından son derece önem teşkil etmektedir.

Toplum yararına programlar vasıfsız veya düşük vasıflı kişilerin iş bulması kolaylaşır, hem de buldukları iş sayesinde niteliklerini geliştirme imkânları artar. Gençler bu programlar sayesinde çalışma hayatı ile ilişki kurabilir, iş deneyimi kazanabilir.

Kendi işini kuracaklara yapılan yardımlar ise, kırsal kesimde yoksulluk sınırı altında olanların kentsel alanlarda iş kurmalarını ve kurdukları iş sayesinde istihdam oranlarının artmasını sağlayabilir.

4.4 AVRUPA BİRLİĞİ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KIRSAL GÖÇ VE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKASI UYGULAMALARI

Kırsal göç daha çok gelişmekte olan ülkelerin başlıca sorunu olsa da birçok Avrupa Birliği ülkesinde de kırsal alanlar çeşitli sebeplerden ötürü nüfus kaybına uğramaktadır. Her üye ülkede yaşanan kırsal göçün nedenleri farklı olmakla birlikte genel anlamda göçün başlıca sebepleri gençlerin daha iyi iş imkânına ulaşmak istemesi, yaşam standartlarının kırsal alanlarda daha kötü olması, yoksulluk ve düşük ücret, tarım sektörünün önemini yitirmesi ve toprak kalitesinin düşük olması olarak sıralanabilir. [157]

Avrupa Birliği ülkelerinde kırdan kente göç edenlere uygulanan özel bir politika olmamakla birlikte, göç edenler diğer tüm halk gibi Kamu İstihdam Kurumu hizmetlerinden yararlanabilmektedir.

Ülke içi göçe maruz kalanlara özel bir politika uygulanmamakla birlikte birçok Avrupa Birliği ülkesi özellikle başka ülkeden göç edenlere özel hizmetler sağlamaktadır.

Avrupa genelinde göçmenler işgücü piyasasında dezavantajlı bir konuma sahiptir. 2009-2010 OECD Avrupa ülkeleri verilerine göre, göçmenlerin istihdam oranı

---

[157] Karcagı, Kováts Andrea, Judit Katona Kovács; "Factors Of Population Decline in Rural Areas And Answers Given in EU Member States' Strategies", http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/122451/2/Factors%2Bof%2Bpopulation%2Bdecline%2Bin%2Brural%2Bareas%2Band%2Banswers%2Bgiven%2Bin%2BEU%2Bmember%2Bstates%2527%2Bstrategies.pdf, (28.11.2013).

yerli halka nazaran ortalama %2,9 daha düşüktür. 2012 yılında ise göçmenlerin işsizlik oranı yerlilere nazaran %4,3 daha yüksektir. Göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanması için, dil ve tanıtım kursları, araştırma yardımı, eğitim programları ve kamu ve özel sektöre yönelik sübvansiyonlar gibi bir dizi aktif istihdam piyasası politikası uygulanmaktadır. Uygulanan politikaların göçmenlerin istihdamını artırmadaki rolünün etkisi konusunda yapılan birçok çalışmada, özel sektöre yönelik ücret sübvansiyonlarının diğerlerine nazaran daha etkili olduğu ortaya çıkmıştır.[158]

2009-2010 yılları arasında Avrupa OECD Ülkelerinde başka bir ülkeden göç eden göçmenlerin oranı toplam nüfusun % 11,2'sini oluşturmaktadır. Göç ettikleri yer farklı olsa da Avrupa genelinde göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu önemli bir meseledir. Göçmenlerin istihdam oranı düşük ve işsizlik oranı yüksek seviyelerdedir ve genellikle gençlerden oluşmaktadır. Göçmenlerin işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırma ve işsizliği azaltmak amacıyla uygulanan AİPP iki türlü olabilmektedir. Bunlar göçmenlere yönelik hazırlanan özel programlar ya da herkese uygulanan eğitim programları, özel sektör istihdam teşvikleri, toplum yararına programlar ve iş arama desteği gibi programların bu hedef kitleye de uygulanması şeklinde olabilmektedir. Göçmenlere yönelik uygulanan programlar ise çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki göçmenlerin göç ettikleri ülkenin dilinin yanında tarihini ve kültürünü de öğrenebildikleri dil programlarıdır. Almanya 'da bu kapsamda düzenlenen uyum kursları buna örnek olarak verilebilir. Göçmenler dil kurslarına katıldıktan sonra, diğer eğitim programlarının yer aldığı kurslara katılır, uygulanan bilgilendirme programları ile beraber iş arama desteği verilir. İsveç ve Finlandiya bilgilendirme programlarının uygulandığı ülkeler arasındadır. Bazı ülkelerde ise göçmenler özel bir programa dâhil tutulmaz, işsizlere yönelik uygulanan aktif programlardan daha yoğun bir şekilde faydalanırlar.[159]

Göçmenlerin işgücü piyasasına uyumunu kolaylaştıran aktif politikaların yanı sıra, Avrupa Komisyonu işgücü mobilitesine yardımcı olmak, gençlerin, işsizlerin diğer ülkelerdeki iş fırsatlarını yakından takip edebilmesi ve üye ülkelerdeki işgücü piyasası bilgilerinin online takip edilebilmesine imkan tanıyan EURES adı altında bir Avrupa

---

[158] Butschek, Sebastian, Thomas Walter; "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? , http://cream.conference-services.net/resources/952/3365/pdf/MGDNF2013_0184.pdf, (15.04.2013).
[159] http://cream.conference-services.net/resources/952/3365/pdf/MGDNF2013_0184.pdf

bilgi ağı geliştirmiştir. İşgücü hareketliliği, tavsiye ve rehberlik, uygun iş tespit ve yerleştirmelerin yapıldığı sistem ile internet siteleri üzerinde bilgi paylaşımı gerçekleştirilmekte, istihdam danışmanları ile uygun işin temini sağlanmaktadır.[160]

Böylece başka bir ülkede çalışmak isteyenler sistem üzerinde hangi ülkede ne tür açık işlerin olduğunu ve kendisine uygun işleri aldığı danışmanlık hizmetleri ile öğrenebilmektedir. Ülkemizin EURES ağına katılma ile ilgili çabaları olsa da şu an için mümkün görünmemektedir.

Daha önceki bölümlerde detaylı bir şekilde açıklandığı üzere ülkemizde kırdan kente göç eden nüfus çoğunlukla gençler, düşük nitelik ve beceriye sahip kişilerden oluşmaktadır. Bu açıdan Avrupa Birliği'nde özellikle bu kesime yönelik uygulanan politikalar bizim için önem teşkil etmektedir.

Genç, düşük eğitim ve beceriye sahip kesim ve kadınlar birçok Avrupa Birliği ülkesinde uzun süreli işsizlik riski ile karşı karşıya kalmakta olup özel politikalar uygulanmaktadır. Ayrıca 1970'lerden sonra istihdamın sektörel yapısında meydana gelen değişimler de kişilerin uzun süreli işsizlik riskini artırmış, bu bağlamda istihdamın yapısı sanayi sektöründen hizmetler sektörüne doğru kaymıştır. Hizmetler sektörünün daha çok bilgiye dayalı olması ve kol gücündense beyin gücünün ön plana çıkması özellikle orta ve düşük eğitim seviyesine sahip nüfusun işsiz kalmasına sebep vermiştir. Sonuç olarak bütün üye ülkelerde düşük eğitim seviyesine ve istihdam edilebilirlik bakımından düşük vasıf ve niteliklere sahip olanlar ve gençler uzun dönemli işsizlikten çok daha fazla etkilenmektedir.[161]

Avrupa Birliği'nde birçok ülke, gençleri ayrı bir yere koymuş ve bu kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılmasına öncelik vermiştir. Örneğin İsveç'te gençlerin Kamu İstihdam Kurumu'na kayıt yaptırdıkları andan itibaren oluşturulan bireysel eylem planları ile sunulan hizmetlerden en kısa sürede faydalanmaları sağlanır. Oluşturulan eylem planları ile gençlerin ihtiyaçları, hangi programlardan yararlanmaları gerektiği belirlenir ve kişilerin ihtiyaçlarına uygun özel programlar uygulanır. Kuruma kayıtlı

---

[160] European Commission; EURES "The European Job Mobility Network", https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2547&acro=fag&lang=en, (29.12.2013).
[161] Duruel, Mehmet; "Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları", http://www.arastirmax.com/system/files/dergiler/51602/makaleler/53/1/arastirmax-avrupa-birliginde-uzun-donemli-issizlige-karsi-uygulanan-istihdam-politikalari.pdf, (28.11.2013).

gençlerin büyük bir çoğunluğu ise 90 gün içinde uygun programlardan yararlanır ve en kısa sürede işe yerleştirilmesi sağlanır. Genç olmayanlar için bu süre 6 aydır.[162]

Burada başarı ile uygulanan bir başka uygulama ise "New Start Jobs" adlı bir teşvik uygulaması olup, Kamu İstihdam Kurumu'na kayıtlı ve 6 aydan uzun süre işsiz kalan gençleri işe alan kamu ve özel sektör işverenlerine maksimum bir yıl boyunca istihdam vergilerinde %31,42 indirim sağlayan bir teşvik uygulamasıdır. Böylece gençlerin en kısa sürede istihdam edilmeleri sağlanır.[163]

Birçok AB ülkesinin aksine gelişmekte olan ülkelerde ise kırsal göç yoğun olarak yaşanmakta olup, halkın büyük kısmı kırsal alanlarda yaşamakta ve tarım ile uğraşmaktadır. Daha sonraki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde anlatılacağı gibi, bu ülkelerde, kırdan kente göç edenlerin istihdam edilebilirliğinin artırılmasında uygulanan aktif politikalar arasında eğitim programlarını ön plana çıkmakta ve kırsaldaki yoksulluğun azaltılmasında toplum yararına programlar yaygın olarak hayata geçirilmektedir.

4.4.1 Seçilmiş Bazı Avrupa Birliği Ülkelerindeki Uygulamalar

Avrupa Birliği ülkeleri arasında Yunanistan, Bulgaristan, Romanya, Polonya ve Portekiz tarım yapısı ve kırsal istihdam açısından birçok açıdan ülkemize benzer özellikler taşımakta olup, bu ülkelerde Kamu İstihdam Kurumları düşük nitelikli ve düşük eğitimli/eğitimsiz kesime ve gençlere özel programlar uygulamaktadır.

4.4.1.1 Yunanistan

2009 yılından bu yana krizin etkileri ile birlikte artan işsizlik oranı ve özellikle genç işsizliğinin fazla olması Yunanistan 'da aktif politikalara verilen önemin artmasına sebep olmuştur. Bu programların bazıları geçmişte uygulanan programların, daha fazla kitleye ulaşması için, devamı niteliğindeyken özellikle teşvik uygulamalarında önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.[164]

---

[162] http://www.arbetsformedlingen.se/Globalmeny/Other-languages/About-us/Our-organisation.html, (30.12.2013).
[163] http://www.arbetsformedlingen.se/Globalmeny/Other-languages/About-us/Our-organisation.html
[164] European Commission;"PES Approaches To Low-Skilled Adults And Young People"**, ManPower Employment Organization, Greece,** http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10462&langId=en, (08.10.2013).

Son zamanlarda sektörel istihdam programları ön plana çıkmış olup, verilen mesleki eğitimler daha çok turizm, inşaat, yeşil işler ve bilgi teknolojilerini içeren ofis becerileri alanlarına yoğunlaşmıştır. Mesleki eğitimler sonunda katılımcılara sertifika verilmekte ve eğitimlerin büyük bir kısmı istihdam teşvikleri ile ilişkilendirilmektedir. Düşük beceri ve eğitim düzeylerine sahip kişiler yoğun olarak eğitim programlarından yararlanmakta olup bunlar arasından bireysel danışmanlık ve yoğun iş arama desteğine ihtiyaç duyanlara yoğun danışmanlık hizmeti verilmektedir. Geliştirilen profil oluşturma sistemi ile her gruba özel hizmetler sağlanmaktadır.[165]

Profil oluşturma sistemi, işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan düşük nitelikli, niteliksiz kesimin ve gençlerin bireysel ihtiyaçlarına uygun hizmet almaları ile istihdam edilebilirliğinin artırılmasında son derece önem teşkil etmektedir

Profil oluşturma sistemi, Kamu İstihdam Kurumunda çalışan danışmanların bilgi teknolojileri ve istatistiki araçlar kullanarak sunulan hizmetlerin bireyselleştirilmesine dayanmaktadır. Böylece;

- Bireylerin güçlü ve zayıf yönleri tespit edilerek bireysel eylem planları oluşturulabilir,
- İşsizlerin uzun süreli işsizlik riski ölçülebilir,
- İş arayanlar ihtiyaç duydukları yardıma göre sınıflandırılabilir,
- Kişilerin ihtiyacına uygun hizmetler, ölçümler ve programlar sunulabilir.

Bu ölçümler sonucunda kişiler işsizlik süresi, eğitim düzeyi, dil becerileri, kökeni, yaşı aile durumu gibi özelliklerine göre istihdam edilebilirlik derecesine göre oluşturulan farklı gruplara dâhil edilir ve her bir gruptaki işsize özel faaliyetler düzenlenmekte olup böylelikle kişilerin istihdam edilebilirliğinin artırılmasının kolaylaştırılması amaçlanır. Buna göre Yunanistan Kamu İstihdam Kurumunda(OAED) oluşturan her bir grubun hedef kitlesi şöyledir:[166]

Grup 1: Bu gruptaki kişiler işgücü piyasasına rahatlıkla girebilecek ve iş bulma potansiyelleri yüksek olanlardan oluşmaktadır. Özgeçmiş hazırlama, mülakat ve iş

[165] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10462&langId=en
[166] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10462&langId=en

arama teknikleri gibi hizmetlerin yanı sıra kendi işini kuracaklara sağlanan danışmanlık gibi hizmetler yer almaktadır.

Grup 2: İşgücü piyasasında uygun işi bulabilmek için ekstra niteliklere ihtiyaç duyan işsizlerden oluşmaktadır. Kişi profesyonel beceri ve niteliklerinde ekstra desteğe ihtiyaç duyuyorsa kısa süreli mesleki eğitim ve staj gibi imkânların yanında ihtiyaç var ise 1. gruptakilere verilen desteklerden de yararlanabilmektedir.

Grup 3: Bu gruptaki kişiler, işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan basit nitelik ve özelliklere sahip olmayan işsizlerden oluşmakta olup hedef gruba uzun süreli mesleki eğitimler ve staj yanında, kariyer danışmanlığı ve ihtiyaç halinde 1. ve 2. gruba verilen hizmetler sağlanmaktadır.

Grup 4: Uzun süreli işsiz, hasta, eski uyuşturucu kullanıcıları, yaşlı ve işgücü piyasasından dışlanan kişileri kapsayan bu gruptaki kişiler istekleri ve beklentilerinden emin değil veya habersizse Kariyer Danışmanlık Merkezleri, Danışmanlık Hizmeti Merkezi gibi özel kurumlara yönlendirilmektedir. Kariyer Danışmanlık Merkezi özellikle 16-18 yaş aralığında olan gençlere bireysel eylem planı, profil oluşturma ve kariyer danışmanlığı gibi hizmetler sağlamaktadır.

Bunun yanında Yunanistan Kamu İstihdam Kurumu gençlere ve düşük niteliğe sahip işsizlere özel hizmetler sağlamaktadır. Örneğin ülkenin diğer bölgelerinde gençler Kamu İstihdam Kurumunun ofislerine başvurarak hizmet alırken, başkent Atina'da kurulan ve sadece 15-18 yaş aralığındaki gençlere hizmet veren mesleki rehberlik merkezi yıllık ortalama 160-180 arasında özellikle göç geçmişi olan genç işsizlere hizmet vermektedir.[167]

İlk olarak 2006 yılında başlayan danışmanlık hizmetleri 2012 yılından bu yana aynı özelliklere sahip kişilere verilen grup seminerleri şeklinde yapılmaktadır. Yunanistan Kamu İstihdam Kurumu, kariyer danışmanlığı, iş arama danışmanlığı ve girişim kuracaklara sunulan özel danışmanlık hizmetleri sağlamaktadır. 2013 yılından

[167]Greek National Reforms Programme 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_greece_en.pdf, (07.10.2013).

bu yana Yunanistan genelinde uygulanan bölgesel çalıştaylarda kişilere danışmanlık ve iş arama teknikleri gibi bilgiler verilmektedir.[168]

İşgücü piyasasına yeni giren 16-24 yaş aralığındaki gençlere iş deneyimi (staj) programı 2 aşamada uygulanmakta olup, birinci aşamada gençlere maksimum 12 ay süreyle staj imkânı yanında katılımcıların sigorta primleri de karşılanır. 12 ayın sonunda işyeri staj yaptırdığı genci işe alıyorsa, sosyal sigorta yardımlarından 12 ay boyunca daha yararlanmaya devam eder.(sigorta primleri karşılanmaksızın bir altı ay daha genç kişiyi istihdam etmek şartıyla) İşbaşı eğitim programından yararlanan gençler program süresince asgari ücretin % 80'i kadar ücret alabilmekte ve sosyal güvenlik kapsamına alınmaktadır. 2011-2012 yılları arasında düzenlenen 51 ayrı işbaşı eğitim programından 10,650 kişi yararlanmıştır.[169]

Ayrıca, 35 yaş altı, üniversite mezunu işsiz kişileri işe alan işverenlere yönelik uygulanan, 24 ay süre ile işverenlerin ücret maliyetlerinin ve ücret dışı maliyetlerinin bir kısmının karşılandığı teşvik programı ile gençlerin istihdam edilebilirliğine katkı sunulmaktadır. [170]

Yunanistan'da Avrupa Sosyal Fonunun büyük çoğunluğu işgücü piyasasına girmede zorluk çeken genç, kadın, engelli, azınlık gurupları ve uzun süreli işsizlerin istihdam edilebilirliğini artırmak için kullanılmaktadır. Ayrıca kadınları girişimci olmaya teşvik eden proje uygulamaları da mevcuttur. Staj gibi iş deneyim imkânları ve gençlere yönelik eğitim programları düzenleyen özel işletmelere değişik teşvik sistemleri uygulanmakta istihdam sürekliliği sunanlara ise ekstra destekler sağlanmaktadır. Son dönemde, işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde, kendi işini kurmak isteyenlere eğitim, finansal destek ve danışmanlık gibi hizmetler verilmiş ve bu sayede yaklaşık 200 bin kişi kendi işini kurmuştur.[171]

4.4.1.2 Bulgaristan

Bulgaristan'da düşük eğitim seviyesi ve düşük niteliklere sahip kişiler işsizliğin ana kaynağını oluşturmaktadır.

---

[168] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10462&langId=en
[169] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10462&langId=en
[170] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_greece_en.pdf
[171] Greece and The European Social Fund, http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=98&langId=en, (24.11.2013).

İstihdam Teşvik yasasına göre, her işsiz birey açık işler, uygulanan programlar, istihdam destekleri gibi hizmetler hakkında bilgi alma, psikolojik destek, kariyer danışmanlığı, eğitim hizmetleri gibi istihdam hizmetlerine ulaşma hakkına sahiptir. İşgücü piyasasına girmede zorluk çeken kesim olan genç ve düşük niteliklilere özel danışmanlık hizmetleri verilmekte olup, bu kapsamda Bulgaristan Kamu İstihdam Kurumunda psikolog ve vaka yöneticileri çalıştırılmaktadır.[172]

Bu çerçevede Bulgaristan İstihdam Kurumu düşük niteliklere sahip kişilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması için bir dizi önlem almış ve Avrupa Sosyal Fonu aracılığıyla bir dizi proje uygulamıştır. Bulgaristan'da fonların kullanımı daha çok yoksulluğu azaltmak ve kişilerin becerilerinin geliştirilmesi yoluyla istihdam edilebilirliklerinin artırılması yönünde olmaktadır:[173]

- Bunlardan ilki "Sosyal Yardımlardan İstihdama Ulusal Programı" düşük niteliklere sahip, sosyal yardım almaya hak kazanan işsizleri ve gençleri hedef almaktadır. 2003 yılında başlayan ve hala devam eden Bulgaristan'ın en büyük ve en başarılı ulusal programı ile işverenlerin yeni işler yaratması ve işsizleri işe alması amaçlanmaktadır. Program kapsamında hedef kitleyi tam zamanlı veya yarı zamanlı olarak işe alan işverenler ücret ve sosyal ödemeleri ile ilgili harcamalarında finansal destek alırlar. Ayrıca bu işverenlere 12 ay süre ile işyerlerini geliştirmeleri yönünde finansal destek sağlanır. Program kapsamında uzun süreli işsizlere ve 29 yaşın altındaki gençlere öncelik verilirken en büyük yararlanıcı kitle işgücü piyasasında düşük niteliklere sahip olmalarından ötürü dezavantajlı konumda olan Romanlardır. Programdan yararlanan gençlerin oranı ise farklı dönemlerde toplam yararlanıcıların %20-25'i civarında olmaktadır. Program 2003 yılında uygulamaya başlanmış olup, 2012 yılında program kapsamında toplamda 21,438 işsiz iş sahibi olmuştur.
- "Etkinsizlerin Etkinleştirilmesi" Ulusal Programı çoğunluğunu Romanların oluşturduğu, işgücü piyasasının dışında kalan ve hevesi kırılan grubun istihdam edilebilirliklerinin artırılmasını hedeflenmektedir. Programın amacı bu kişilerin

[172] European Commission;"PES Approaches To Low-Skilled Adults And Young People", Employment Agency, Bulgaria, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10460&langId=en, (25.11.2013);
[173] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10460&langId=en ; Bulgaria and The European Social Fund, http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=205&langId=en, (27.11.2013).

istihdam ofislerine kayıt yaptırmalarını teşvik etmek böylelikle istihdam ofislerinde sunulan hizmetlerden yararlanmalarını sağlamaktır. Bu kapsamda 2008-2009 yılları arasında 125 işsiz Roman vatandaşı işgücü piyasası arabulucusu olarak eğitilmiş olup, bunların amacı işgücü piyasasında inaktif ve dezavantajlı konumda olan işsizlerin Kamu İstihdam Kurumuna kayıtlarını yaptırmaya motive etmektir. Arabulucular bilgilendirme kampanyaları, bireysel ve grup görüşmeleri yanında, işveren ve sosyal taraflarla işbirliği halinde çalışmaktadır. 2012 yılında program kapsamında toplamda 10,646 kişi istihdam bürolarına kayıt yaptırmış, 1,635'i işe yerleştirilmiş, 262'i okuma yazma eğitimi, 321'i mesleki eğitim almıştır.

- Yine 2002 yılında başlayan bir program ile 29 yaşın altındaki gençleri, engelli gençleri ve düşük eğitim seviyesine sahip işsizleri işe alan işverenlerin ücret ve tüm sağlık ve sosyal güvenlik ödemeleri karşılanmaktadır. 2012 yılında bu uygulama ile 4498 kişi iş bulmuştur.
- Bulgaristan Kamu İstihdam Kurumu aracılığıyla "Gelişme Şeması" adı altında düzenlenen eğitim programları ile kayıtlı işsizlerin niteliklerinin artması ve iş bulmalarının kolaylaştırılması amaçlanmakta bu kapsamda programın başladığı 2010 yılından 2013 Mart ayına kadar toplamda 58,856 işsiz eğitilmiş ve 53,780'i işe yerleştirilmiştir.
- 2013 yılında başlayan "Profesyoneller Projesi", düşük niteliklere sahip, 29 yaş altındaki gençleri ve 50 yaş üstündeki yetişkinleri hedef almakta olup, eğitimler her bir bölgede işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre belirlenmektedir. Yiyecek ve içecek, işletme ve bilgi teknolojileri alanlarında düzenlenen mesleki eğitimler ve motivasyon eğitimlerini başarı ile bitirenlerden %20'si sübvansiyonlu istihdam, %30'u da sübvansiyonsuz istihdama gireceklerdir. Projeden toplamda 2000 işsizin yararlanması beklenmektedir.

Bunlar dışında "Çalışma Şansı" adı verilen proje, özellikle herhangi bir beceri kazanamadan okulu erken terk eden kişileri hedefleyen ve bu kişilere, uygun çıraklık ve mesleki eğitim sunan bir programdır. "Kaliteli Profesyonel Eğitim ile İşsizlerin İstihdam Edilebilirliği Artırma" ve "Eğitim Hizmetleri" Programları, işsiz gençler, 50 yaş üstündeki işsizler, düşük nitelikteki kişiler ve özürlüler gibi hassas grupları hedef

alır ve verilen eğitimler sayesinde kişilerin mesleki becerilerinin artırılması hedeflenir.[174]

1996 yılında başlayan ve İş Merkezleri ve Bölgesel İstihdam Ofislerinde verilen kariyer danışmanlığı hizmetleri de yine düşük becerili yetişkinlerin, iş arayan gençlerin ve emeklilerin talep etmesi halinde sunulan hizmetlerdir. [175]

Bunun yanında, düşük eğitim seviyelerine sahip işsizler, 29 yaş altındaki gençler, genç engelliler ve 50 yaş üstündekiler gibi farklı hedef gruplarını işe alan işverenlere yönelik teşvik uygulamaları da yer almakta olup, hedef gruba yeni iş imkânlarının sağlanması amacı ile özellikle 2013 yılında teşviklere ayrılan fon miktarı artırılmıştır. 6 ay süren teşvik uygulamaları kapsamında ücret ve sosyal yardım ödemeleri karşılanmakta olup, işverenlerin işe alımlardaki maliyetinin düşürülmesi hedeflenmektedir.[176]

4.4.1.3 Polonya

Polonya'da kırsal ve kentsel bölgeler arasında, gelir ve iş imkânları açısından önemli farklar mevcuttur. Bu dengesizliği azaltmak için bölgesel sosyal ve istihdam hizmetleri güçlendirilmeye çalışılmakta, kişilerin becerilerini geliştirmek adına yeni imkânlar sunulmakta ve insanlar girişimci olma konusunda desteklenmektedir. Polonya ekonomisi tarım ve geleneksel imalat sektöründen hizmetler ve bilgi-yoğun endüstriye yönelmekte, yeni işler bu sektörlerde yaratılmaktadır. Değişen ekonomide başarılı olabilmek için kişilerin alacakları eğitim, kurs, staj gibi hizmetlerin önemi giderek artmakta, eğitim ve mesleki eğitim imkânlarının kalitesinin artırılmasına kişilerin yeni yaratılan iş kollarında başarılı olabilmeleri adına ayrıca önem verilmektedir.[177]

Polonya'da 18 ve üstündeki her yaş gurubu Kamu İstihdam Kurumunun sunduğu istihdam hizmetlerinden yararlanabilmektedir. 25 yaş altındaki işsizler ve mesleki bilgi ve deneyime sahip olmayan ve ortaöğretimden daha az derecede bir okuldan mezun olanlar işgücü piyasasında dezavantajlı konumda sayılmaktadır.

---

[174] Messing, Vera; "Active Labor Market Policies With An Impact Potential On Roma Employment In Five Countries Of the EU", http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19_2_final.pdf, (12.09.2013).
[175] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10460&langId=en
[176] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10460&langId=en
[177] Poland and The European Social Fund, http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=107&langId=en, (28.09.2013).

Polonya'da 5 tip AİPP uygulanmakta olup bunlar; ücret sübvansiyonları, "İlk İş Programı", toplum yararına programlar, eğitim kursları ve iş kurma kredileridir.

Polonya'da işsizliği azaltmak için uygulanan istihdam politikalarının başında özel sektöre uygulanan ücret sübvansiyonu gelmektedir. "Aracı İşler Programı" işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan kişilerin, kadınların, 25 yaş altındaki gençlerin, düşük niteliğe sahip kişilerin, 50 yaş üstündeki işsizlerin ve düşük eğitimlilerin istihdamlarını artırmayı hedefleyen bir teşvik programıdır. Buna göre, program kapsamındaki kişileri işe alan işverenlerin ücret maliyetleri, programdan yararlanan kişilerin türüne göre değişik miktar ve sürelerle karşılanır. Teşviklerin süresi ve miktarı ise hedef guruba göre değişiklik göstermektedir. Program kapsamında işverenlere ücret yardımı yanında işyerlerinin donatılması ile ilgili hususlarda finansal destek de sağlanabilmektedir. Bunun karşılığında, küçük ve orta ölçekli işletmelerin iki, büyük işletmelerin ise üç yıl işyeri devam zorunlulukları vardır.[178]

"İlk İş Programı" ise, okuldan ayrılan ve ilk işlerine giren işsizler için Çalışma Fonu'na yapılan sübvansiyon şeklinde uygulanmaktadır. Okuldan ayrılan kişiyi işe alan işveren bir işverenin normalde sosyal sigortaya ödediği primin yarısı kadar bir geri ödeme almaktadır. Gençler programa yalnızca kamu istihdam hizmetlerine kayıt olduktan sonra katılabilmektedir.[179]

Süresi 3 ile 12 ay arasında değişen, iş deneyimi (staj) programları ile daha önce hiçbir deneyimi olmayan genç işsizlerden 25 yaş altı gençlerin veya yüksek eğitim alanlardan (mezuniyet tarihlerinden itibaren 12 ay içinde) 27 yaş altındakilerin pratik deneyim kazanmaları ve sonrasında istihdam edilebilirliklerinin artırılması amaçlanmaktadır. Bunun yanında süresi 3 ile 6 ay arasında olan "işyerinde mesleki hazırlık programları" ile 25 yaş altındaki gençlerin, düşük niteliğe sahip kişilerin ve düşük eğitimlilerin becerileri ve deneyimlerinin artırılması sağlanmaktadır. Her iki programda da katılımcılara işsizlik sigortası yardımı miktarının % 140'ı kadar bir burs verilmektedir. Hiçbir mesleki yeterliliğe sahip olmayan veya mesleki yeterliliklerini değiştirmek isteyenlerin, aktif iş arama yeteneği olmayan kişilerin yararlandığı eğitim programları ile kişiler eğitim almanın yanı sıra, kurs süresi boyunca işsizlik sigortası

[178] http://dx.doi.org/10.1787/225485542035
[179] http://www.kip.org.tr/Portals/0/ipge.pdf

yardımının %20'si kadar da bir parasal destek alırlar Eğitimler kişilerin yaşadığı yerlerin uzağında ise ayrıca ulaşım masrafları da karşılanır.[180]

Yetişkin işbaşı eğitimleri ise 2009 yılından beri uygulanmakta olup, bu programın %80'i pratik eğitime ve %20'si teorik eğitime dayanmaktadır. Katılımcılar eğitim süresince işsizlik sigortası ödemesinin %120'si kadar bir cep harçlığı almaktadır. Program sonunda yapılan sınavı geçen katılımcılara programı başarı ile tamamladıklarını gösterir bir diploma verilir.[181]

Toplum yararına programlarının hedef grubu düşük düzeyde becerilere sahip uzun süreli işsizlerdir. TYP'ler yalnızca en yüksek işsizlik oranına sahip illerde başlatılmakta ve ulusal devlet bütçesinden finanse edilmektedir. TYP kapsamında çalışanlara, çalışan ücretlerinin %75'ine kadar bir ücret sübvansiyonu yanında bunların sosyal sigorta katkıları maksimum 6 ay süresince karşılanır ve süre sonunda işsiz kişi ayrılıp yerine başkası gelir.[182]

4.4.1.4 Romanya

Romanya'da Çalışma, Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının altında faaliyet gösteren Ulusal İstihdam Kurumu (ANOFM), istihdam politikalarının uygulanmasından sorumlu kurumdur. Sağladığı rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim programları, iş bulmada aracılık faaliyetleri ve yeni iş kuracaklara sunulan destekler gibi uygulamalarla istihdamın teşvik edilmesi, işgücü piyasasında fırsat eşitliğinin sağlanması, işsizliğin önlenmesi ve işsizlik içindeki kişilerin korunması, iş arayanların istihdam programları ve mesleki eğitim kurslarına teşvik edilmesi ve sosyal içermenin desteklenmesi gibi amaçların yerine getirilmesine çalışmaktadır.[183]

---

[180] http://dx.doi.org/10.1787/225485542035

[181] European Commission; "PES Approaches To Low-Skilled Adults And Young People", Ministry of Labour and Social Policy, Poland, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10467&langId=en, (26.11.2013).

[182] http://www.kip.org.tr/Portals/0/ipge.pdf

[183] Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation On Active Inclusion, Country Report – Romania, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9956&langId=en, (11.12.2013).

Romanya'da kırsalda yaşayan halk genellikle düşük niteliklere sahip kişilerden oluşmaktadır. 2012 yılı verilerine göre nüfusun %47'si kırsal alanlarda yaşamakta ve bu yörelerdeki halkın temel geçim kaynağını tarım oluşturmaktadır.[184]

Kırsal alanlarda yaşayan fakir halkın ve Roman vatandaşların, kadın, genç, yaşlı gibi gurupların eğitim ve iş imkânlarına erişimini diğerleri ile aynı şartlara getirebilmek için Avrupa Sosyal Fonundan etkin bir şekilde yararlanan ülkeler arasındadır. 2007-2013 yılları arasında 3,68 milyar, ulusal ortak fonla birlikte toplamda 4,3 milyar Avro'luk Avrupa Sosyal Fonu, istihdam ve sosyal içerme alanlarında kullanılmıştır.[185]

İstihdam ve sosyal içerme başlıca önem verilen hususlardır. Sosyal içermenin gerçekleştirilebilmesinde, yeni iş imkânları ve eğitim önemli araçlardır. Uygulanan aktif istihdam politikaları ile modası geçmiş endüstrilerde çalışan nüfus daha çok talep gören iş kolları hakkında eğitilerek istihdamı sağlanmakta, kırsal alanlarda turizm ve gelişen iş kollarında yeni işler yaratılmakta böylece kırsal alanlarda var olan işsizlik ve yoksulluğa karşı çözümler sunulmaktadır. [186]

Kamu İstihdam Kurumu uyguladığı politikalar ile kırsal ve kentsel alanlarda istihdamın artırılması için çalışmakta olup, 2011 yılında uyguladığı bir program ile 150 kırsal ve 40 kentsel alanda istihdamın artırılması için çalışmalar yapmıştır. Böylece kırsal alanda yaşayanların istihdamlarının artırılması ve kentsel alanlarda işgücü piyasasına ulaşmada güçlük çekenlere yardımcı olmaya çalışılmıştır.[187]

Burada başarıyla uygulanan bir uygulama özelikle kırsal bölgelerde yaşayan ve istihdam ofisine kayıtlı olmayan Romanlara istihdam karavanları ile sunulan istihdam hizmetleri sayesinde kırsal halkın uygulanan programlardan daha fazla yararlanmasını sağlamaktır.[188]

Ayrıca 2008-2010 yılları arasında "Önemsiz Yardım Sistemi" adı verilen bir program uygulamış, buna göre; işgücü piyasasına girmede zorluk çeken gruplara yönelik kamu istihdam programları uygulayan belediyelere yardım yapılmıştır. Yerel

---

[184] http://data.worldbank.org/indicator
[185] Romania and The European Social Fund, http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=109&langId=en, (28.09.2013).
[186] http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=109&langId=en
[187] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9956&langId=en
[188] http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19_2_final.pdf

gelişme projelerine katılan, maksimum 12 ay süreyle istihdam maliyetlerini karşılayan işverenler ise çeşitli yardımlar almıştır. 2008-2009 yılları arasında 35.000, 2009-2010 yılları arasında 22.000 kişi bu programa katılmıştır.[189]

Kırsal alanlarda dezavantajlı konumda olan kadınların durumlarını iyileştirmek amacıyla ise "Kadınlar İçin Daha İyi Gelecek Projesi" uygulanmış ve kadınlara kendi işlerini kurmak ve yönetmek için çeşitli destekler sağlanmıştır. Proje ile 700 potansiyel kadın girişimciye, danışmanlık, iş, finans, girişimcilik, proje yönetimi ve beceriler konusunda eğitimler verilmiş, kadınların kırsal alanlardaki konumlarının güçlendirilmesi yaşam standartlarının artırılması ve göç etmelerinin önüne geçilmesi için çalışılmıştır.[190]

4.4.1.5 Portekiz

Portekiz'de genç işsizliğinin artan trendinden ötürü 2012-2013 yıllarını kapsayan Stratejik Programı (Impulso Jovem) yayınlanmış olup, Program üç ana eksen etrafında yapılandırılmıştır: profesyonel işbaşı/staj eğitimi, istihdam ve girişimcilik, yatırımın desteklenmesi:[191]

"Tarımsal İstihdam Pasaport Ölçümü", 18-35 yaş aralığında, iş merkezlerine kayıtlı olan gençleri hedeflemekte olup 2012-2013 Stratejik Planı Impulso-Jovem'e entegre edilen bir programdır. Hedefleri; tarımsal alanlarda insan kaynağının gelişmesini sağlamak, gençlerin iş bulma becerilerini artırmak ve işgücü piyasasına geçişini kolaylaştırmak, işverenlerin yeni beceriler hakkında bilgilerini artırmak ve yeni alanlarda iş yaratmayı desteklemektir.

Değişen ekonomiye ayak uydurabilecek nitelik ve beceriye sahip olmayan nüfusun varlığı, Portekiz'de Sosyal Fonların kişilerin beceri düzeyini artırmak için kullanılmasını gerekli kılmıştır. Bu fonlar sayesinde düşük becerilere sahip kişiler ve iş arayanlar yeteneklerini geliştirme şansı elde etmiştir.

---

[189] http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19_2_final.pdf
[190] http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=109&langId=en
[191] Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation On Active Inclusion, Country Report – Portugal, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9956&langId=en, (24.11.2013).

Portekiz'in başkenti Lisbon'un Amadora bölgesi, şehirde daha iyi yaşam standardı arayanların yoğun olarak göç ettiği bir bölge olmakla birlikte işsizlik oranları bir hayli yüksektir. Bölgede uygulanan başarılı eğitim programları ve yerel işletmelerin desteği ile bu kişilerin istihdam olanakları ve topluma entegrasyonları artmıştır.[192]

"Estímulo 2013- İstihdam Teşvik Programı" ise istihdam ofisine kayıtlı olanlar, işsizler ile işverenler arasında belirli veya belirsiz süreli iş sözleşmesi yapılması halinde, işverenlere minimum 18 ay süreyle verilen, gençlere eğitim ve işbaşı eğitim olanağı da sağlayan bir finansal destek programıdır. Bu programa göre işçi işe alan işverenlere, işe aldıkları kişiye ödeyecekleri maaşın % 50'si, her işçi başına ise aylık 545 Avro'ya kadar parasal bir destek verilir. İşe alınan kişiler 24 yaşın altında veya 50 yaşın üstünde ise bu oran maaşın % 60'tır. [193]

"Girişimcilik ve Serbest Meslek Destek Programı" küçük ölçekli şirketlerin kurulmasında destek sağlanması ve mikro kredi gibi destekleri içerir. Buna göre; 18-35 yaş aralığında ilk kez işini kuracaklardan en az ortaöğretim mezunu olan ve herhangi bir iş sözleşmesi ile bir işverene bağlı olmayan kişiler bu programa başvurabilirler. Eylül 2009 ile Ağustos 2011 arasında Portekiz'de bu destek sayesinde toplamda 2.113 iş yaratılmıştır. Kredi almak isteyen kişilerin ilgili iş merkezlerine proje oluşturma ve konsolidasyonuna teknik destek için başvuru yapmaları gerekmektedir. Projesi kabul olanlara en az dokuz ay süre ile teknik destek verilir. Teknik destek, bilgilendirme ve danışmanlık, eğitim faaliyetleri ve danışmanlık gibi hizmetleri içerir. Ayrıca kendi işini kurmak isteyen 18-35 yaş aralığındaki gençler iş kurmada kullanmak üzere birikmiş işsizlik yardımlarını kullanabilir. Eylül 2009 ile Ağustos 2011 arasında bu yolla toplam 6.234 iş kurulmuştur.[194]

4.4.2 Seçilmiş Bazı Gelişmekte Olan Ülkerlerdeki Uygulamalar

4.4.2.1 Meksika

Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi Meksika'da da niteliksiz ve genç nüfusun istihdam edilebilirliklerinin artırılması için bir dizi program hayata geçirilmiş olup, bu

---

[192]Portugal and The European Social Fund, http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=108&langId=en, (24.11.2013).
[193] Costa, Adelia; "Portugal Employment Policies", 04.05.2013, (e-mail yoluyla görüşme).
[194] Mutual Learnıng Programme: Peer Country Comments Paper – Portugal, http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/225/225.pdf, (07.09.2013).

grubun istihdam edilebilirliğinin artırılmasında özellikle uygulanan başarılı mesleki eğitim programları dikkat çekmektedir.

Meksika'da 1984 yılında yüksek işsizliğe ve yaşam standartlarının kötüleşmesine karşı başlatılan PROBECAT-Eğitim Programının ana hedefi işsizlerin verimliliklerini artırmak ve işgücü piyasasına girmelerine yardımcı olmaktır. 1984 yılından beri her yıl ortalama 50 bin kişi eğitim programlarından yararlanmış, 1994 yılında bu rakam 199 bin'e, 1995'de 412 bine çıkmış, son olarak 1996-1998 yılları arasında yılda ortalama 550 bin kişi program kapsamında eğitim almıştır. Meksika Çalışma Bakanlığı tarafından yürütülen programda eğitimler tamamen kamu tarafından finanse edilmekte ve Kamu İstihdam Kurumu gözetiminde yürütülmektedir ve eğitim boyunca işsizlere sosyal yardım sağlanmaktadır. Programın ilk yıllarında üniversitelerde ve diğer eğitim merkezlerinde verilen eğitimler, sonraki yıllarda işverenler tarafından verilmeye başlanmıştır. İşverenlerin eğitim verdikleri işsizlerden en az % 70'ini işe alma zorunluluğu vardır. Her iki eğitim türünde de eğitim alacak kişilerin istihdam ofislerine kayıtlı olma zorunluluğu vardır. Eğitimler ortalama iki veya üç ay sürer ve eğitim boyunca katılımcılara asgari ücret kadar bir maaş, ulaşım masrafları ve sağlık sigortası teminatları ödenir.[195]

Yine Meksika'da, iş arayanların iş bulmasına ve becerilerinin artmasına yönelik olarak hazırlanan bir eğitim programı olan Bécate, işsizlerin orta ve büyük ölçekli firmalarda eğitilmesi, küçük ölçekli firmalarda iş deneyimi kazanmaları, kendi işini kuracaklara sağlanan eğitim programları gibi faaliyetleri kapsar. 2002 yılında başlayan program sayesinde, 2010 ile Mart 2013 yılları arasında 4.092 adet eğitim düzenlenmiş, 779.572 kişi bu eğitim programından faydalanmıştır. Bécate Programı, işsiz veya kayıt dışı çalışan 16 yaşından büyük gençlere kişisel becerilerine göre ayrı sınıflarda eğitim sağlayan bir programdır. Örneğin pratik iş eğitimleri kapsamında düzenlenen program 16-29 yaş aralığında, teknik ve meslek liselerinden yeni mezun olmuş fakat daha fazla iş deneyimine ihtiyaç duyan gençlere yöneliktir. Bécate gençlere hem kısa hem de uzun vadede destek veren bir program olup, katılımcılara cep harçlığı yanında iş arama desteği de sunmaktadır. 1995 yılındaki kriz sonunda, Meksika'da hayata geçirilen

[195] Wodon, Quentin, Mari Minowa; "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Training Program, Probecat", http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12310/1/MPRA_paper_12310.pdf, (10.09.2013).

Programa de Empleo Temporal (PET) kamu istihdam programı, yoksulluğun fazla olduğu kırsal bölgelerdeki niteliksiz kişileri hedef almıştır. 2000 yılına kadar programdan 16 yaş üstü toplam 2.500 kişi yaralanmıştır.[196]

Fundación ProEmpleo Programı ise ülke genelinde üretimi ve Gayri Safi Yurt İçi Hasılayı artırıcı alanlarda girişimciliği destekleyen bir programdır. İnsani gelişmişlikten iş planı oluşturmaya kadar geniş bir yelpazesi olan eğitim programları sayesinde 47.432 girişimci 18.000 iş geliştirmiş ayrıca bunların yaklaşık %30'u da 18-30 yaş arasındaki gençlerden oluşmaktadır.[197]

4.4.2.2 Hindistan

Hindistan'da birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi kırsal alanlardaki halkın yoksulluğu ve bu kişilerin tarım dışı becerilerinin azlığı başlıca sorundur. Bu kapsamda, kırsal alanlarda yaşayan yoksul ailelerden göç eden gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması için eğitim programlarına önem verilmekte ve uygulanan toplum yararına programlar ile de kırsaldaki istihdam olanaklarının artırılması ve yoksulluğun azaltılması çalışılmaktadır:[198]

Hindistan'da 2005 yılında "Andhra Pradesh Kırsal Yoksulluğu Azaltma Programı" altında geliştirilen "İstihdam Doğuşu- Pazarlama Hedefi (EGMM Projesi" kapsamında kırsal yörelerden işsizliğin yoğun olduğu bölgelere göç edip işsiz kalan veya kayıt dışı sektörde çalışan 18-28 yaş aralığındaki kesimin eğitilmesi ve bu yolla istihdam edilebilirliklerinin artırılması amaçlanmıştır. Program hedef gruba eğitim verilmesi yanında işe yerleştirme faaliyetlerini de kapsamaktadır. Proje kapsamında, gençlere verilecek eğitimler, işverenlerin gereksinimleri ve iş fırsatları dikkate alınarak belirlenmiş, 18-28 yaş aralığındaki 200 bine yakın genç programdan yararlanmıştır.

---

[196] Job Creation And Labor Activation Policies In G20 Countries 2013, http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fru.g20russia.ru%2Fload%2F781688793&ei=JTbVUuvfIauh7AbYkICoCg&usg=AFQjCNGuuWz78KSwwyBVb8auLS6mqh732g&bvm=bv.59378465,d.bGE , (09.09.2013).

[197] Petrone, Tatiana; "Bringing Youth into Labor Markets: Public-Private Efforts in Mexico", http://www.as-coa.org/sites/default/files/Mexico%20Country%20Report_Final.pdf, (03.12.2013).

[198] OECD; "Activation Srategies for Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries", http://www.oecd.org/els/emp/OECD%2011-07Activation%20Report%20FINAL-16h41.pdf, (12.09.2013).

2006 yılından beri başarıyla uygulanan Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Programı (MGNREGA) ise yılda 100 gün çalışma süresi yanında hane halkı başına kanuni asgari ücret kadar bir ödeme sağlamaktadır. Bu program yoksulluğa karşı Hindistan'da uygulanan en büyük kapsamlı programdır. 2012-2013 yılları arasında 43,9 milyon kişi bu programdan yararlanmış ve Hindistan kırsal kesimine % 25 istihdam imkânı tanımıştır.

4.5 BİR KAMU İSTİHDAM KURUMU OLARAK TÜRKİYE İŞ KURUMU VE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI PROGRAMLARI

4.5.1 Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri

Türkiye İş Kurumu'nun 4000'e yakını iş ve meslek danışmanı olmak üzere; ülke genelinde yaklaşık 8400 çalışanı ile bir Kamu İstihdam Kurumu olarak, ülkede var olan işsizlik sorunu ile mücadelede ve istihdamın artırılmasında bir dizi görevi bulunmakta olup, bu görevler 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununda aşağıdaki gibi sıralanmıştır:[199]

- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek**,**
- İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,
- İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,
- İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda

[199] **4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu,** RG. 5.7.2003-25159.

bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,

- Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,
- Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak.

4.5.2 İŞKUR'un Aktif İstihdam Programları

Türkiye İş Kurumu, işsizlik sorunu ile mücadele edebilmek için aktif istihdam politikaları çerçevesinde bir dizi faaliyet yerine getirmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi, ülkemizde de daha çok kişinin bu programlardan yararlanmasını sağlamak adına aktif istihdam politikalarına ayrılan kaynak miktarı özellikle 2012 yılı itibariyle önemli miktarlarda artırılmıştır.

Temel amacı istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve özel politika gerektiren ya da başka bir ifade ile kırılgan gruplar olarak da ifade edilen dezavantajlı gurupların işgücü piyasasına kazandırılması olan bu faaliyetler; mesleki eğitim kursları, girişimcilik eğitim programları, işbaşı eğitim programları, toplum yararına programlar ve proje bazlı faaliyetlerdir.

4.5.2.1 Mesleki Eğitim Kursları[200]

İŞKUR mesleki eğitim kursları, işsizlik ile mücadelede uzun yıllar boyunca uygulanan bir politika aracıdır. Bu kurslar sayesinde, herhangi bir mesleği olmayan

[200] **Türkiye iş Kurumu Genel Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği,** RG. 12.03.2013-28585

veya mesleğinde yetersiz olan kişilerin becerilerinin geliştirilmesi, kişilerin işgücü piyasası ihtiyaçlarına uygun nitelikte birer meslek sahibi olması ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması amaçlanmaktadır.

Bir meslekte kursun açılabilmesi için öncelikli şart, o meslekte işyerlerinden işçi talebinin olmasıdır. Bu işçi talebi, Kuruma bildirilen talepler sonucu belirlenebileceği gibi işgücü piyasası araştırmaları sırasında tespit edilen ihtiyaçların Türkiye İş Kurumu personelince devam eden bir ihtiyaç olarak teyit edilmesi suretiyle de belirlenebilecektir ya da her iki yöntem birlikte kullanılabilecektir.

Ayrıca ilde yapılan/yapılacak yatırımlar, teşvik uygulamaları gibi nedenlerle ortaya çıkan/çıkacak olan ihtiyaçlar, sektörel gelişim olanağı bulunması ya da belirli mesleklere ilişkin işgücü ihtiyacının il müdürlüğü veya resmi kurum ve kuruluşlarca tespiti gibi durumlar da işçi talebi olarak değerlendirilebilecektir.

İŞKUR mesleki eğitim kurslarına katılabilmek aranan şartlar şöyle sıralanmaktadır:

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 15 yaşını tamamlamış olmak,
- Mesleğin gereklerine uygun olarak belirlenen özel şartlara sahip olmak,
- Kurumca düzenlenen kurslara aynı meslekte daha önce katılmamış olmak,
- İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanarak, danışmanın uygun görüşüne sahip olmak,
- Emekli olmamak,
- Kurslara katılmama yönünde yaptırım uygulanmıyor olmak.

Mesleki eğitim kurslarına katılabilmek için, kursiyer olarak seçilecek kişilerin iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanması ve danışmanın uygun görüşünü alması gereklidir. İş ve meslek danışmanları katılımcının diğer aktif işgücü programlarından faydalanmasını daha yararlı görürse diğer programlara yönlendirir. Ancak eğer mesleki eğitim kurslarına katılmasında fayda var ise bu kez kişinin almasının yararlı olacağı muhtemel meslekler belirlenmelidir. Belirlenen mesleklerde kişinin o an için katılabileceği bir kurs var ise bunun için iş ve meslek danışmanının uygun görüş vermesi gerekir.

Yıllar itibari ile İŞKUR'un açtığı mesleki eğitim kurslarının ve kurslara katılan kişilerin sayısında özellikle 2008 yılından sonra ciddi bir atış söz konusudur. 2008 yılı verilerine göre açılan mesleki eğitim kurslarının sayısı 1.888 iken, toplam katılımcı sayısı 32.206'dır. 2009 yılında kurs sayısı 7.897'ye, kursiyer sayısı 166.713'e, 2012 yılında 9.631 kurs ve 206.946 katılımcıya yükselmiştir. 2013 Kasım ayı itibariyle ise toplamda 5.815 kurs açılmış, 57.502'si erkek ve 67.514'ü kadın olmak üzere toplamda 125.016 kişi açılan kurslardan yararlanmıştır. [201]

Ülkemizde 15 yaş üzeri nüfusun yarısından fazlasının temel eğitim düzeyinin (lise altı) altında bir eğitime sahip olduğu ve bunların büyük bir kısmının işsiz olduğu veya kayıt dışı sektörde çalıştığı düşünüldüğünde mesleki eğitimin istihdam açısından önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Kentsel alanlarda bu oran kırsal alanlara nazaran daha iyi bir durumda olsa da, kentlerde lise hatta üniversite mezunları dahi işverenlerin istediği beceri taleplerine cevap veremedikleri takdirde iş bulmakta sıkıntı çekmektedir. Kırsal alanlarda temel geçim kaynağı tarım olan, eğitim seviyesi düşük kişilerin göç sonrası kentlerde istihdam edilebilirlikleri de ülkemiz açısından başlı başına bir sorun teşkil etmektedir. Bu kişilerin çoğu düşük becerilere sahiptir ve kentsel alanda işverenlerin talep ettiği nitelikleri karşılayamadıklarından işsiz kalmakta ya da marjinal işler ile kayıt dışı sektöre yönelmektedir. İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda ve işverenlerin talepleri doğrultusunda açılan mesleği eğitim kursları, göç sonrası kente gelen niteliksiz kişilerin istihdam edilebilirliğini artırmada önemli politika araçlarından birisi olabilir.

4.5.2.2 İşbaşı Eğitim Programları

İşbaşı eğitim programı kapsamında katılımcıların teorik olarak eğitimini aldıkları meslekte pratik bilgi kazanmaları amaçlanmakta ve böylelikle işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan nitelikleri ve bu niteliklerin gereği olan pratiği kazanmaları hedeflenmektedir. İşbaşı eğitim programları ile kişinin işgücü piyasasına uyumunu, rekabet edebilirliğini ve verimliliğini arttırmak amaçlanmaktadır. İşbaşı eğitimlerinin en

[201] Türkiye İş Kurumu; "İstatistik Yıllığı (2008, 2009, 2012) , 2013 Kasım Aylık İstatistik Bülteni", http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop, (19.12.2013).

büyük çıktıları ise; kişilerin mesleki çevre kazanmaları, uygulama becerileri edinmeleri/geliştirmeleri ile çalışma hayatını ve koşullarını tanımalarıdır. [202]

İşbaşı eğitim programlarından, kuruma kayıtlı işsizlerden 15 yaşını tamamlamış olanlar (işverenin birinci veya ikinci dereceden kan hısmı olmamak şartı ile), yine kuruma kayıtlı işyerlerinde daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirme ve/veya mesleki deneyim kazanma fırsatı bulmaktadır. Bu programlardan ayrıca ikinci öğretim ve açık öğretimdeki öğrenciler ile yükseköğretim öğrencileri de faydalanabilmektedir.[203]

Bu programların amacı katılımcıların mesleki deneyim kazanarak istihdam edilebilirliklerinin artırılması olduğundan, katılımcıların kendilerini geliştiremeyeceği düşünülen mesleklerde program düzenlenmemektedir. Kurs süresince katılımcılara günlük 25 TL'lik cep harçlığı verilmekle birlikte ayrıca katılımcıların sigorta primleri de karşılanmaktadır. Katılımcıların işbaşı eğitimi alacağı işverenlerle birinci ve ikinci derece kan bağının bulunmaması ve işyerinin son üç aylık kayıtlı veya kayıt dışı çalışanı olmaması gerekmektedir. Katılımcılar yirmi dört ay içinde en fazla 160 fiili gün işbaşı eğitim programından yararlanabilirler.[204]

2009 yılında uygulanmaya başlayan iş başı eğitim programlarından ilk yılda 1.285 kişi, 2010 yılında 4.671 kişi, 2011'de 16.393, 2012'de 31.773 ve 2013 Kasım ayı itibariyle 28.850'si kadın ve 31.459'u erkek olmak üzere toplamda 60.309 kişi yararlanmıştır.[205]

İş başı eğitim programları özellikle daha önce iş deneyimi olmayan gençlerin, teorik bilgilerinin geliştirilmesi ve mesleki deneyim kazanmaları açısından önem arz eden bir eğitim programıdır. Böylece aldıkları eğitimler sonunda mesleki deneyimleri artan gençlerin istihdam edilebilirliklerinin de artması sağlanmaktadır.

---

[202] Türkiye İş Kurumu, "2012 Yılı Faaliyet Raporu", http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=11898&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=false&tmid=561&ift=1, (17.12.2013).

[203] **Türkiye iş Kurumu Genel Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği**

[204] **Türkiye iş Kurumu Genel Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği**

[205] Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları ve 2013 Kasım Aylık İstatistik Bülteninden derlenmiştir.

4.5.2.3 Girişimcilik Eğitim Programları

2010 yılında uygulanmaya başlayan girişimcilik eğitim programları, kuruma kayıtlı kişilerden kendi işini kurmak ve geliştirmek isteyenlere yardımcı olmak ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) Yeni Girişimci Desteğine başvurabilmelerini sağlamak amacıyla düzenlenmektedir.

Eğitimler, eğitimleri verebilecek gerekli yetkinliğe sahip üniversiteler, özel eğitim kurumları, meslek birlikleri ve odalar ile işbirliği halinde düzenlenebilmekte olup, bu programlar sayesinde girişimci adaylarının kendi iş fikirlerine ilişkin olarak, iş planı hazırlama ve uygulamaya yönelik gerekli bilgi ve deneyim kazandırılması ve bu kişilerin işletme kurma fikirlerinin olgunlaştırılması amaçlanmaktadır.

İŞKUR girişimcilik eğitim programlarından yararlananların sayısı 2010 yılından itibaren hızlı bir şekilde artmış olup, 2010 yılında 8.306, 2011'de 24.145, 2012'de 25.475 ve Kasım 2013 itibariyle 10.359'u kadın ve 11.075'i erkek olmak üzere toplamda 21.434 kişi bu eğitimlerden yararlanmıştır.[206]

Girişimcilik eğitim programları, kırsal alanlardan kentlere göç eden kişilerin kendi işlerini kurmaları açısından son derece önemlidir. Şöyle ki, programa katılanlara verilen katılımcı belgeleri ile bu kişiler KOSGEB hibelerinden yararlanabilmekte böylece belli miktar sermayeye ulaşmış olmaktadır. Kırsal alanlarda birçoğu yoksulluk sınırı altında yaşayan bu kişilerin bu hibeler olmaksızın kentsel alanlarda iş kurmaları son derece güçtür.

4.5.2.4 Toplum Yararına Programlar

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve bölgelerde işsizlerin kısa süreli istihdamı ve eğitimini amaçlayan Toplum Yararına Programlar ile işsizlerin işgücü piyasasından kopmalarının önlenmesi, işsizliğin bireysel ve toplumsal etkilerinin azaltılması, bölgesel gelişmişlik ve işsizlik oranlarındaki farkların azaltılması sağlanmaktadır.

[206] Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları ve 2013 Kasım Aylık İstatistik Bülteninden derlenmiştir.

En fazla 9 dokuz ay süren programlar ile katılımcılar çalışma ortamına alışarak mesleki eğitim, iş tecrübesi ve disiplini edinmenin yanında kamu yararına bir faaliyet gerçekleştirmektedir.

Toplum yararına programlara katılabilmek için, Kuruma kayıtlı işsiz olmak, 18 yaşını doldurmak, emekli, malul dul, yetim aylığı almıyor olmak, açık öğretim öğrencileri hariç öğrenci olmamak ve TYP'den yararlanılmaya başlanan gün itibariyle Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üzerinden yapılacak sorgulamada herhangi bir nakdi sosyal yardım almamak gerekmektedir. Katılımcılar büyük çoğunlukla noter kurası ile çok az bir kısmı da iş ve meslek danışmanlığı görüşmesi sonucunda seçilmektedir.[207]

Toplum Yararına Programlarından faydalanan katılımcılar asgari ücret almakta, sigorta primleri ise İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Toplum Yararına Programları çerçevesinde çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, tarihi ve kültürel mirasın korunması, restorasyon, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları gibi alanlarda düzenlenmektedir.[208]

Toplum Yararına Programlar kapsamında 2013 Kasım ayı itibariyle toplamda 4467 program açılmış ve 50.576''sı kadın ve 131.324'ü erkek olmak üzere toplamda 181.900 kişi programlardan yararlanmıştır.[209]

---

[207] Türkiye iş Kurumu Genel Müdürlüğü; "Toplum Yararına Program Genelgesi", http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/dokumanlar/Kurumsal%20Bilgi/Mevzuat/Genelgeler/Değişiklikler%20İşlenmiş%20Toplum%20Yararına%20Program%20Genelgesi%20(2013-1).pdf, (18.12.2013).

[208] http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/dokumanlar/Kurumsal%20Bilgi/Mevzuat/Genelgeler/Değişiklikler%20İşlenmiş%20Toplum%20Yararına%20Program%20Genelgesi%20(2013-1).pdf

[209] Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları ve 2013 Kasım Aylık İstatistik Bülteninden derlenmiştir.

4.5.2.5 GAP Eylem Planı GAP-II Projesi[210]

GAP-II Projesi; Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin sahip olduğu kaynakları değerlendirerek, bu yöredeki insanların gelir düzeyini ve yaşam kalitesini yükseltmeyi, bölgelerarası farkları gidermeyi ve ulusal düzeyde ekonomik gelişme ve sosyal istikrar hedeflerine katkıda bulunmayı amaçlayan bir bölgesel kalkınma projesi olup, proje büyük oranda istihdam eksenli bir kurguya sahip olduğundan ötürü İŞKUR önemli bir role sahiptir.

GAP, 9 ilin (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak) yer aldığı Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde uygulanmaktadır. GAP Eylem Planı kapsamında Türkiye İş Kurumunun yürüttüğü GAP 2 Projesi 2008-2012 yılları arasında uygulanmış olup; Kalkınma Bakanlığı 2013 yılı yatırım Programlarında proje süresi 2008-2015 olarak revize edilerek uygulanmaya devam etmektedir.

GAP-II Projesi kapsamında 2008-2013 yılları arasında bölgeye yaklaşık 161 Milyon TL kaynak aktarılmış; yüzde %85'i gerçekleşmiştir. Proje kapsamında açılan kurslardan 2009 yılında 13.143 kişi, 2010 yılında 11.087 kişi, 2011 yılında 10.463 kişi, 2012 yılında 11.090 kişi ve Kasım 2013 itibariyle 5179 kişi olmak üzere toplamda 50.962 kişi yararlanmıştır.

---

[210] Türkiye İş Kurumu; "GAP 2 Projesi", http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=95&did=15662&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=903&ift=1, (19.12.2013);
Türkiye İş Kurumu; "7. Genel Kurul Raporu", http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=27523&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1, (17.12.2013).

4.5.2.6 Uzmanlaşmış Mesleki Eğitim Projesi (UMEM)[211]

İşgücü piyasasında arz-talep uyuşmazlıklarından kaynaklanan işsizliğe çözüm getirmek amacı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, TOBB, TOBB ETÜ ve Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü arasında imzalanan protokol neticesinde "Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri (UMEM) Beceri'10 Projesi başlatılmıştır.

UMEM Projesi ile ulaşılmak istenen amaçlar şunlardır;

- İŞKUR tarafından yürütülmekte olan meslek edindirme faaliyetlerinin ve teknik alanlardaki mesleki eğitimin etkinlik ve verimliliğinin artırılması ve işgücü piyasasının ihtiyaçları ile uyumlu hale getirilmesine yönelik bir sistemin ortaya konulması,
- İşsizlere yönelik temel mesleki eğitim, mesleki gelişim ve meslekte yenileme eğitimlerinin verilmesi, başarılı kursiyerlerin staja yerleştirilmesi ve son aşama olarak da başarılı stajyerlerin istihdamının sağlanması,
- İŞKUR tarafından yürütülen mesleki eğitim hizmetlerine olan farkındalığın artırılması,
- Meslek liselerinin teknik altyapısının yenilenmesi, proje kapsamındaki okulların günün gerektirdiği teknolojik gelişmelere göre donatılması ve bu okullardaki eğiticilerin gelişen teknolojiye uyumunun artırılması,
- Sektörel ve bölgesel işgücü piyasası ihtiyaç analizlerinin gerçekleştirilmesi,
- İşgücü piyasası analizine ilişkin kurumsal kapasitenin artırılması, bu amaçla İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarına işlevsellik kazandırılması,
- Proje kapsamındaki okullarda uygulanacak mesleki eğitim programlarının etkinliğinin artırılması için ilgili tarafların katılımını öngören "Kurs Yönetimi" adı altında yeni yönetişim modelinin geliştirilmesi.

İlk etapta sadece sanayi sektörüne yönelik olarak başlatılmış UMEM projesi, 2012 Mart ayında imzalana ek protokolle birlikte hizmetler ve tarım sektörünü içine alacak

[211] http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=27523&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1

şekilde genişletilmiş, hizmet ve tarım sektöründe faaliyet gösteren firmalardan alınan talepler doğrultusunda bu iki sektöre yönelik kurslar düzenlenmeye başlanmıştır.

Proje kapsamında açılan kurslardan 2011 yılında 38.722 kişi, 2012 yılında 55.384 kişi ve 2013 Kasım ayı itibariyle 51.960 kişi, toplamda 146.066 kişi yararlanmıştır.[212]

4.5.2.7 Birleşmiş Milletler Ortak Programı: "Herkes İçin İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması"[213]

Program Türkiye'nin de imzaladığı Bin Yıl Kalkınma Hedefleri kapsamında İŞKUR ile Birleşmiş Milletler Kuruluşları; Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü, Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı işbirliğinde Ekim 2009-2012 yılları arasında gerçekleştirilmiştir.

Programın genel hedefi, insana yakışır iş ve sosyal entegrasyon çerçevesinde yoksullar ve genç nüfus yararına istihdam politikalarının benimsenmesi ve uygulanmasıdır. 15-24 yaş arası genç nüfusun insana yakışır istihdam oranını artırmayı ve istihdamda sürekliliği ve kayıtlılığı geliştirmek, işgücü piyasasındaki hassas gruplar (göçmen ailelerdeki gençler ve genç kadınlar) arasında işgücüne katılım oranının artırılması hedeflenmiştir.

---

[212] Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları ve 2013 Kasım Aylık İstatistik Bülteninden derlenmiştir.
[213] Türkiye İş Kurumu, "5. Genel Kurul Raporu", http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=9267&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1, (17.12.2013).

Tablo 24: Ocak-Kasım 2013 Arası İŞKUR'un Uyguladığı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Program Türü	Açılan Kurs/Program Sayısı	Katılan Kursiyer Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
Mesleki Eğitim Kursları	5.815	57.502	67.514	125.016
Girişimcilik Eğitim Programları	769	11.075	10.359	21.434
İşbaşı Eğitim Programları	23.293	31.459	28.850	60.309
Toplum Yararına Programlar	4.467	131.324	50.576	181.900
Toplam	34.344	231.360	157.299	388.659

Kaynak: Türkiye İş Kurumu; "11 Kasım 2013 Aylık İstatistik Bülteni", http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=89&did=27573&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=533&ift=1, (25.12.2013).

4.5.2.8 Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Programlarından Yararlananların Öğrenim Durumu ve Yaşa Göre Değerlendirilmesi

Tablo 25'de Aktif Programlardan yararlananların (mesleki eğitim, işbaşı eğitim ve girişimcilik eğitim kursları) yaş ve öğrenim durumuna göre dağılımı görülmektedir. Buna göre, aktif programlardan yararlananların büyük çoğunluğu 15-29 yaş aralığındaki gençlerden oluşmaktadır. Daha sonraki yaş grup aralığında, yaş ilerledikçe programlardan yararlananların sayısında azalma görülmektedir. Bu da aktif programlardan büyük ölçüde gençlerin yararlandığını ortaya koymaktadır.

Programlardan yararlananların önemli bir kısmı ilköğretim mezunu iken, diğer öğrenim kademelerinde, bitirilen okulun derecesi arttıkça yararlananların sayısında düşme gözlemlenmektedir. İŞKUR aktif programlarından yararlananların yarısından fazlası ilköğretim mezunlarından oluşmaktadır.

Bu durum, İŞKUR eğitimlerinin tasarım ve uygulama yapısına bağlanabilir. Şöyle ki; 2013 yılına kadar kursiyerlerde ilköğretim mezunu olma zorunluluğu aranmıştır. Ayrıca kursların büyük çoğunluğu orta düzeyde eğitime sahip kişiler için tasarlanmakta ve kurslar için aşırı talep olduğunda eğitim sağlayıcıları genelde daha üst düzeyde eğitime sahip olanları tercih etmekte ve görece daha iyi eğitime sahip olanların kurslara başvuru olasılıkları daha yüksek olmaktadır.

Burada göç edenlerin İŞKUR mesleki eğitim kurslarından yararlanmasını kolaylaştıran bir gelişme, İŞKUR kursiyerlerinin en az ilköğretim mezunu olma şartının yapılan bir düzenleme ile 2013 yılında kaldırılmasıdır. Göç eden her beş kişiden birinin ilköğretim mezunu bile olmadığı düşünüldüğünde bu düzenleme göçmen kesimin istihdam edilebilirliğini artırma yönünde önemli bir gelişmedir.

Tablo 25: Kursiyerlerin Öğrenim Durumu ve Yaş Grubuna Göre Dağılımı, Ocak-Kasım 2013

Öğrenim Durumu	**Yaş Grubu**											
	15-19	**20-24**	**25-29**	**30-34**	**35-39**	**40-44**	**45-49**	**50-54**	**55-59**	**60-64**	**65+**	**Toplam**
Okur Yazar Olmayan	85	128	100	67	25	21	17	7	8	2	0	**460**
Okur Yazar	899	1.024	632	485	312	248	164	100	28	15	3	**3.910**
İlköğretim	16.488	19.403	14.451	13.725	11.746	7.998	4.085	1.359	395	110	25	**146.278**
Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	7.865	27.160	16.739	9.402	5.392	2.635	1.068	326	51	15	3	**70.656**
Önlisans	125	13.043	8.126	2.353	963	375	95	22	5	4	1	**25.112**
Lisans	28	4.175	7.457	2.952	1.187	461	167	55	19	6	1	**16.508**
Yüksek Lisans	0	26	139	98	40	13	7	0	1	0	0	**324**
Doktora	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	**4**
Toplam	25.490	64.959	47.644	29.084	19.667	11.751	5.603	1.869	507	152	33	**206.759**

Kaynak:http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=89&did=27573&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=533&ift=1

4.5.3 Türkiye İş Kurumunun İstihdam Hizmetleri

4.5.3.1 İşe Yerleştirme Faaliyetleri

Alınan açık işlerin Kuruma kayıtlı işgücü ile karşılanmasını ifade eden işe yerleştirme faaliyetleri Türkiye İş Kurumu tarafından istihdamın artırılmasına yönelik uygulanmakla birlikte aynı zamanda önemli bir performans göstergesidir.

Tablo 26: İŞKUR'un İşe Yerleştirme Faaliyetlerinin Yıllar İtibari ile Dağılımı

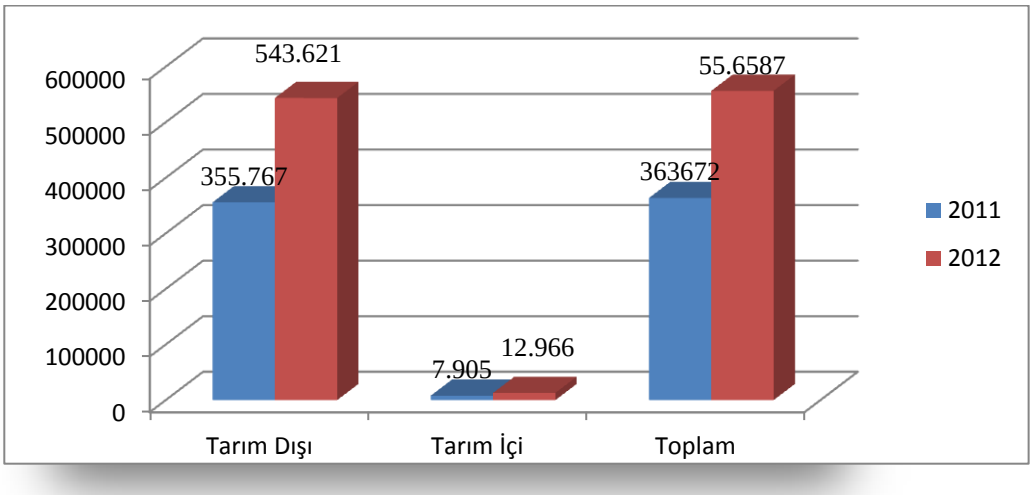
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Başvurular	656.696	1.275.674	1.435.024	1.217.936	1.398.355	2.296.325	2.175.867
Açık İş	186.922	178.620	165.890	368.636	660.623	991.804	1.353.472
Kamu	16.936	14.360	21.388	60.039	64.636	140.668	64.503
Özel	169.986	164.206	144.502	308.597	595.987	851.136	1.288.969
İşe Yerleştirme	111.375	109.595	105.263	205.231	363.672	556.587	630.437
Kamu	17.267	9.754	19.110	46.181	59.485	137.648	61.236
Özel	94.108	99.841	86.153	159.050	304.187	418.939	569.201
Kayıtlı İşgücü	771.087	1.095.105	1.858.855	1.604.355	2.192.145	3.481.725	4.337.235
Kayıtlı İşsiz	707.671	987.840	1.689.349	1.414.541	1.844.965	2.372.262	2.546.824
Yurtdışı Gönderme	75.268	58.580	59.479	54.847	52.491	57.953	50.495

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları ve 11 Kasım Aylık İstatistik Bülteninden derlenmiştir.

Tablo 26'da, 2007 yılından bu yana İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetlerinin yıllar itibariyle dağılımı görülmektedir. Buna göre İŞKUR'a gerek internet üzerinden gerekse doğrudan il müdürlüklerine yapılan başvuranların sayısında son 7 yıl içinde önemli bir artış görülmektedir. 2008 yılı krizi sonrasında, 2009 yılında 2007 yılına nazaran başvuranların sayısındaki artışın aksine krizin etkisiyle açık işlerde ve işe yerleştirmede bir düşüş eğilimi görülmektedir. 2010 yılında krizin etkilerinin azalması ile birlikte açık işlerde ve işe yerleştirmelerdeki rakamlarda tekrar artışlar başlamış ve yıllar itibariyle da devam etmiştir.

Yıllar itibariyle yapılan başvurularda ve İŞKUR'un işe yerleştirme rakamlarında önemli artışlar olmasına rağmen, 2012 yılında 15 yaş üstü işgücünün 27 milyon, (18 milyonu kentlerde, 9 milyonu kırsal alanda), işsizin 2,5 milyon olduğu Türkiye'de İŞKUR'un hizmet sunduğu kesimin hala yeterli düzeylere ulaşmadığı görülmektedir.

Şekil 1: 2011-2012 Yılları İşe Yerleştirmelerin Tarım Dışı - Tarım İçi Dağılımı



Kaynak: İŞKUR 2012 Yılı İstatistik Yıllığından derlenmiştir.

İŞKUR işe yerleştirme faaliyetlerinin tarım içi ve tarım dışı ayrımında ise, işe yerleştirmelerin büyük bir çoğunluğunun tarım dışı sektörde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu durum Kurumun özel sektör işyerlerinden aldığı açık işlerin büyük bir kısmının sanayi ve hizmetler sektöründen olması ile yakından ilişkilidir.

Göç edenlerin ne kadarının İŞKUR işe yerleştirme faaliyetlerinden yararlandığı ile ilgili bir veri bulunmamakla birlikte, ülkemizde kırsal alanlardan kentlere göç edenler üzerinde yapılan alan araştırmalarında[214] göç edenlerin kentlerde iş bulma kanalı olarak akraba ve hemşerilerini tercih ettikleri, geleneksel aile, akraba ve hemşeri dayanışmasının en fazla iş bulma olayında kendini gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Bu da İŞKUR hizmetlerinin işe yerleştirmede göç edenler üzerindeki sınırlı etkisini ortaya koymaktadır.

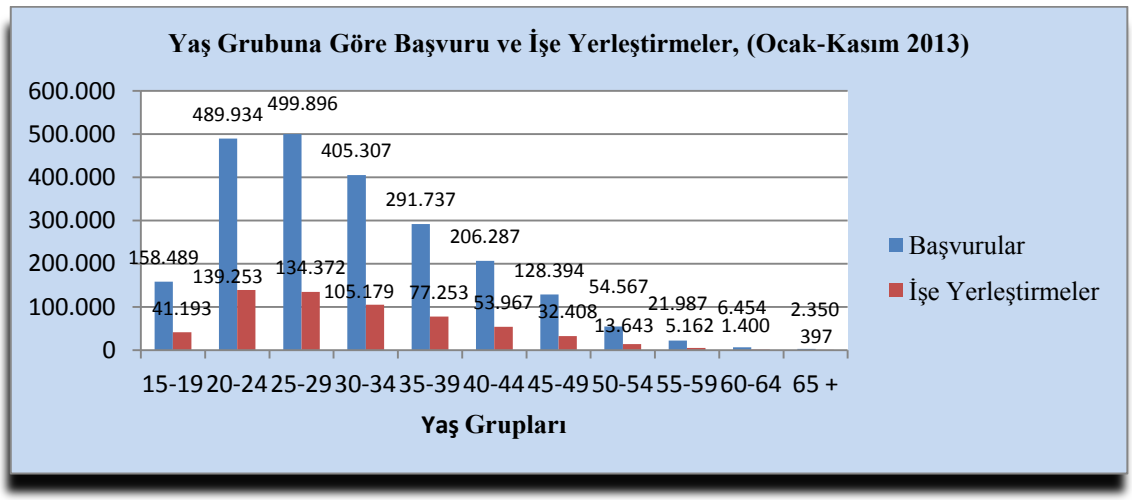
Bu konuda yapılan bir başka çalışmada[215] ise, Antalya'ya iş bulma amacı ile gelen düşük eğitimli gençler arasında İŞKUR'un tanınırlığının yüksek olmasına rağmen, bu kişilerin iş bulma kanalı olarak İŞKUR'u kullanmadıkları, yakın/uzak akraba aracılığıyla iş bulma yolunu tercih ettikleri ortaya konmuştur. Göç edenlerin eğitim düzeyi yükseldikçe, "ne iş olsa yaparım" anlayışı yerine bilinen, eğitimi alınan

[214] http://journal.yasar.edu.tr/wpcontent/uploads/2012/05/No11_Vol3_09_ozturk_altuntepe.pdf
[215] http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/news-from-new-horizons/2012/06/the-baseline-research-on-migration-and-employment/

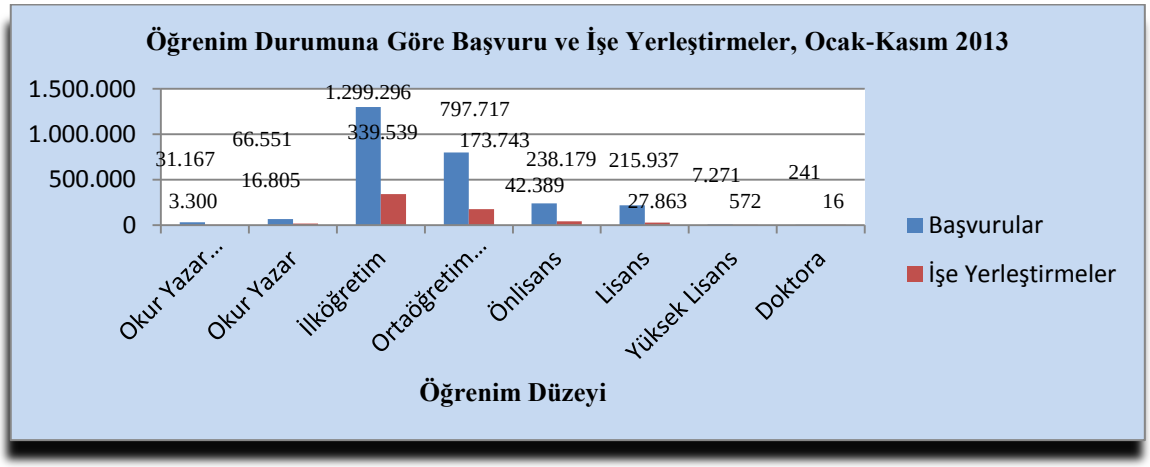
işi yapma davranışının ve İŞKUR hizmetlerinden yararlanma oranının arttığı gözlemlenmiştir.

İŞKUR hizmetlerinden yararlananların cinsiyet ayırımına bakıldığında ise, kadın başvuru sayısı, kayıtlı kadın sayısı ve işe yerleştirilen kadın sayısının her dönem erkeklerden daha az olduğu görülmektedir. 2013 Kasım ayı itibariyle Türkiye İş Kurumu hizmetlerinden faydalanmak için başvuranların %37'si, işe yerleştirmelerin %30'u ve kayıtlı işsizlerden %41'i kadınlardan oluşmaktadır.[216]

Şekil 2: Yaş Grubuna Göre İşe Yerleştirme, Ocak-Kasım 2013



Şekil 3: Öğrenim Durumuna Göre Başvuru ve İşe Yerleştirme, Ocak-Kasım 2013



Kaynak: İŞKUR 2013 yılı Aylık İstatistik Bültenlerinden derlenmiştir.

[216] http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=27523&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1

Şekil 2 ve 3'te Kuruma yapılan başvuruların ve işe yerleştirmelerin yaş gruplarına ve kişilerin öğrenim durumlarına göre dağılımı görülmektedir. Buna göre, başvuruların ve işe yerleştirmelerin büyük çoğunluğu 20-29 yaş arası gençlerden oluşmaktadır. Daha sonraki yaş gruplarında, kişilerin yaşları ilerledikçe Kuruma yaptıkları başvuru miktarında azalma görülmektedir. Başvuran ve işe yerleştirilen kişilerin büyük çoğunluğu ilköğretim mezunudur. Sonrasında ise sıra ile ortaöğretim (lise ve dengi mezunları), önlisans mezunları ve lisans mezunları gelmektedir. Kuruma başvuran kişilerin sadece %1'i okuma yazma bilmemektedir.

İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin öğrenim durumuna bakıldığında, Kurumun daha çok ilköğretim mezunu kişilere hizmet ettiği görülmektedir. 2013 Kasım sonu itibariyle kayıtlı işsizlerin %19'u okuma yazma bilmeyen, %28'si okur-yazar, %46'sı ilköğretim mezunu, %29'u ortaöğretim (lise ve dengi) mezunudur. Yine kayıtlı işsizlerden herhangi bir nitelik gerektirmeyen mesleğe sahip olanların payı diğerlerine nazaran oldukça yüksektir. [217]

Daha önce de belirtildiği üzere kırsaldan kente göç edenlerin eğitim seviyesi düşüktür ve büyük çoğunluğu tarım dışı iş alanlarında düşük beceri ve deneyime sahiptir. Bu kişilerden özellikle okuma yazma bilenlerin ve ilköğretim mezunlarının Türkiye İş Kurumu aracılığıyla, göç sonrası kentsel alanlarda iş bulma ihtimalleri, hiç okuma yazma bilmeyenlere nazaran daha yüksektir. İŞKUR tanınırlık faaliyetlerinin artırılması, göç edenler arasından özellikle okuma yazma bilmeyenlerin istihdama girmeleri açısından son derece önemlidir.

4.5.3.2 İŞKUR Hizmet Noktaları

2010 yılından itibaren başta belediyeler olmak üzere, üniversitelerin kariyer merkezleri, organize sanayi bölgeleri, ticaret ve sanayi odaları ve teknoloji gelişim merkezleri ile "İŞKUR hizmetlerinin sunumuna ilişkin" protokoller imzalanmaya başlanmış ve bu protokoller kapsamında ilgili kurum ve kuruluşların bünyesinde İŞKUR Hizmet Noktaları oluşturulmuştur. Bu Hizmet Noktalarında kişilerin Kuruma gelmesine gerek kalmadan, iş arayan kayıtları alınmakta ve güncellenmekte, açık işler sorgulanmakta, iş başvuruları ve işsizlik sigortası başvuruları alınmakta, işgücü uyum

[217] Türkiye İş Kurumu 11 Kasım Aylık İstatistik Bülteninden derlenmiştir.

programlarına başvuru yapılmakta, özel sektör işgücü talebi alınmakta ve sonuçlandırılmaktadır. [218]

Hizmet noktaları, İŞKUR hizmetlerinden daha fazla kişinin yararlanabilmesi ve tanınırlığının artırılması açısından son derece önemlidir.

4.5.3.3 Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı Kapsamındaki Hizmetler

1 Nisan 2010 tarihinde Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü arasında yapılan Sosyal Yardımlar - İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü doğrultusunda "Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı" kabul edilmiştir.[219]

Eylem Planı doğrultusunda, sosyal yardım başvurunda bulunan veya sosyal yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilecek durumdaki kişilerin İŞKUR'a kayıtlarının yapılması ve diğer hizmetlerden yararlanmasının sağlanması amaçlanmıştır.

Sosyal yardım kurumları tarafından İŞKUR'a yönlendirilen kişiler İl Müdürlükleri veya Hizmet Merkezlerinde bulunan iş ve meslek danışmanlarınca beceri düzeyleri test edilmekte, ihtiyaç duydukları eğitim programlarına yönlendirilmekte, iş arama desteği verilmekte veya açık işlere yönlendirilerek işe yerleştirilmeleri sağlanmaktadır.

Bu çerçevede 2013 yılı Kasım ayına kadar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına başvuran ve sistem üzerinden İŞKUR'a yönlendirilen kişilerden yaklaşık 1.097,120'si İŞKUR hedef kitlesine girmiş olup, bunlardan 389 bininin İŞKUR'a kaydı yapılmış, 162 bini iş başvurusuna yönlendirilmiş, 43 bini işe yerleştirilmiş, 94 bini

[218] http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=27523&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1

[219] Sosyal Yardımlar - İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü , http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/protokoller.aspx, (03.12.2013).

işgücü yetiştirme kurslarına başvurmuş ve başvuranlardan yaklaşık 31 bini kurslara katılmıştır. [220]

4.5.3.4 İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri

İŞKUR iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ile iş arayanların kendisine en uygun işi seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanabilmesi ve işe yerleştirilmesi gibi faaliyetleri içermektedir.

İŞKUR iş ve meslek danışmanlığı çalışmalarına 1991 yılında başlamışsa da 2012 ve 2013 yıllarında alınan yaklaşık 4000 sözleşmeli danışman ile daha fazla kitleye ulaşmayı ve daha etkin hizmet sunmayı hedeflemiştir.

İş ve meslek danışmanlığı hizmeti kapsamında işyeri ziyaretleri, meslek danışmanlığı, iş danışmanlığı, öğrencileri mesleğe yönlendirme gibi hizmetler sunulmaktadır. Ayrıca Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri bünyesinde kurulan meslekler ve eğitim yerleri hakkında bilgilerin yer aldığı Meslek Bilgi Merkezleri (MBM) aracılığıyla meslek seçme aşamasında olanlar, meslekler hakkında bilgi edinmek isteyen kişiler, mesleğinde ilerlemek veya meslek değiştirmek isteyen kişiler, okul idarecileri ve rehber öğretmenlere hizmet sunulmaktadır.

İŞKUR yeni alınan iş ve meslek danışmanları ile sunduğu hizmetlerin kalitesini ve etkinliğini artırmak için çalışmalar yapmaya devam etmektedir. Fakat iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinde hala eksiklikler yer almaktadır.

Ülkemizde kişilerin hangi kurslardan faydalanacağı ve ihtiyaçlarına uygun kurslara yönlendirilmesi büyük oranda danışmanların yönlendirmesine bağlı iken, gelişmiş kamu istihdam hizmetlerine sahip ülkelerde öncelikle iş arayana ilişkin istihdam edilebilirlik değerlendirmesi yapılmakta ve elde edilen veriler ile hazırlanan iş arayan profillerine göre oluşturulan gruplara farklı istihdam paketleri sunulmakta ve kaynağın önemli bir kısmı istihdamı güç olan gruba ayrılmaktadır.

Bu kapsamda İŞKUR programlarından yararlanmak için başvuranlara genel yetenek, kişilik özellikleri, mesleki eğilimler konusunda farkındalık sağlamak amacıyla

[220] Kayacı, Ekrem; "Sosyal Yardımlar - İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü", 06.01.2014, (e-mail yolu ile görüşme)

geliştirilen Mesleki Eğitim Bataryası, gerek fiziki yapıdan kaynaklı yetersizlikler, gerekse kişilerin istek düzeylerinin düşüklüğünden ötürü uygulanamamaktadır. Bu ise kişilerin gerekli yönlendirme desteği alamaması ve asıl ihtiyacı olan programa katılamamasına sebep olurken, programların etkinliğini azaltan önemli bir etkendir.

4.5.3.5 Teşvik Uygulaması[221]

İŞKUR tarafından uygulanan teşvik sistemi, özel sektör işverenlerinin yeni işe aldıkları işçileri sahip oldukları nitelik ve mesleki belgeye uygun işte çalıştırmaları şartıyla, yeni işe alınan her bir sigortalı için sigorta primlerinin işveren hisselerini karşılayan bir uygulamadır. Özel sektör işyerlerinin bu teşviklerden yararlanabilmeleri için işe aldıkları kişilerin 6 aydır işsiz olmaları ve son 6 aylık sigortalı çalışan ortalamasına ilave olmaları gerekmektedir.

31.12.2015 tarihine kadar Kuruma başvuran işverenlerin yararlanabileceği bu uygulamaya göre işverenlerin işe aldığı işçilerin belirli özelliklerine göre, ödeme süresi değişiklik göstermektedir. Buna göre;

18-29 yaş aralığındaki erkekler ile 18 yaşından büyük kadınlardan;

- Mesleki yeterlilik belgesine sahip olanların 48 ay,
- Mesleki ve teknik eğitimi tamamlayanlar veya mesleki eğitim kurslarını bitirenlerin 36 ay,
- Hiçbir belge veya niteliğe sahip olmayanların 24 ay,

29 yaşından büyük erkeklerden;

- Mesleki yeterlilik belgesine sahip olanlar, mesleki teknik eğitim veren orta veya yükseköğretimi bitirenler veya İŞKUR tarafından düzenlenen mesleki eğitim kurslarından mezun olanlar 24 ay süreyle teşviklerden yararlanabileceklerdir

Özel sektör işyerlerinin işgücü taleplerini İŞKUR'a kayıtlı işsizler arasından karşılamaları durumunda ise tüm bu sürelere ilaveten 6 ay daha teşvik verilmektedir.

---

[221] Türkiye İş Kurumu; "Teşvik Uygulamaları", http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/tesvikler.aspx, (20.12.2013).

Teşvik uygulaması ayrıca, bir iş sözleşmesine tabi olarak çalışırken mesleki yeterlik belgesi alanları ya da mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi bitirenleri kapsamakla birlikte, bu şartların yerine getirilmesi durumunda çalışanların 12 ay süreyle sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutar İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kırsal alanın ülkemizde farklı tanımlamaları yapılmakla birlikte, genel olarak kentlere nispeten birçok yönden az gelişmiş, ekonomik faaliyetlerin büyük oranda tarıma dayandığı alanlardır. Avrupa Birliği ülkelerinde ise OECD tarafından geliştirilen, kırsal alanı nüfus yoğunluğu kriterine göre belirleyen tanım yaygın olarak kullanılmaktadır. Artan küreselleşme olgusu ile birlikte ülkemizde kırsal alan tanımlamalarının Avrupa standardına ulaştırılması, bölgelerarası gelişmişlik farklarının ve kır-kent işgücü piyasasının iyi analiz edilebilmesi için son derece önemlidir.

Göç bireylerin veya grupların bulundukları yerlerden, yerleşmek amacı ile başka bir bölgeye taşınması olarak ifade edilmekte olup, bu yer değiştirme hareketi daha çok az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru yapılmaktadır. Kırsalda tarım dışı iş olanaklarının sınırlı olması, tarımda makineleşme ve toprakların miras yolu ile parçalanması, bu yörelerde eğitim, altyapı, sağlık hizmetlerinin yetersizliği ve kadınların yüksek doğurganlık oranı, tarımda çalışanların düşük ücret alması sonucunda oluşan yoksulluk, göçe sebep vermektedir.

Kırsal göç sonrası kentsel ve kırsal alan işgücü piyasasında önemli değişimler yaşanmakta olup, göç edenlerin kent işgücü piyasasının taleplerini karşılayamaması sonucu işsizlik ortaya çıkmaktadır. Kırsal göçün araştırıldığı birçok çalışmada göç edenlerin daha çok, gençlerden, düşük nitelikli/eğitimli veya niteliksiz kesimden oluştuğu ortaya konmuştur. Ülkemizde kırsal alanda istihdam edilen her dört kişiden üçünün lise ve altı öğrenim düzeyine sahip olması, tarım sektöründe istihdam edilenlerin yaklaşık %80'inin okuma-yazma bilmemesi, bu kişilerin göç sonrası kentsel işgücü piyasası dışına itilmesine ve işsiz kalmalarına veya kayıt dışı ve marjinal sektörlerde çalışmasına sebep olmaktadır Göç sadece kentsel işgücü piyasasını olumsuz etkilememekte, kırsalın da özellikle genç nüfusunu kaybetmesi sonucu üretkenlik ve verimliliğin azalmasına sebep vermektedir. Bu sebeple göç üzerinde önemle durulması gereken bir meseledir.

Gelişmiş ülkelerde 18. yüzyılın ortalarında sanayileşmenin bir sonucu olarak başlayan göç süreci, ülkemizde 1950 yılından itibaren sanayileşmenin bir sonucu olarak

değil, sanayileşmeyi başlatan bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. 1950 yılında ülke nüfusunun yaklaşık %75'i kırsal alanlarda yaşarken, 2012 Türkiye'sinde bu oran %23'lere kadar düşmüştür. Kırsal göç daha çok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir sorunu olsa da, birçok Avrupa Birliği ülkesinde de kırsal alanlar çeşitli sebeplerden ötürü nüfus kaybına uğramaktadır. Her üye ülkede yaşanan kırsal göçün nedenleri farklı olmakla birlikte genel anlamda göçün başlıca sebepleri gençlerin daha iyi iş imkânına ulaşmak istemesi, yaşam standartlarının kırsal alanlarda daha kötü olması, yoksulluk ve düşük ücret, tarım sektörünün önemini yitirmesi ve toprak kalitesinin düşük olması olarak sıralanabilir. Ülkemizde kırsal nüfus oranı birçok AB ülkesine göre daha düşük olup bunun sebebi kırsal alanlarda tarım dışı iş olanaklarının azlığı ve göçtür.

Ülkemizde kırsal alanda yaşayan halkın temel geçim kaynağı tarımdır. Tarım sektörü artan nüfusa gıda ve besin kaynağı olması yönünden ülkelerin üzerinde önemle durduğu bir sektördür Gelişmiş ülkeler ve AB ülkelerinde tarımın toplam istihdam içindeki payı ülkemizden oldukça düşüktür. AB ülkeleri arasında Bulgaristan, Yunanistan, Polonya, Romanya ve Portekiz tarımın istihdam içindeki payının diğer AB ülkelerine kıyasla daha yüksek olduğu ülkelerdir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kırsal nüfus oranı ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olup, Arjantin'de %7 civarlarındayken, Hindistan'da %68'i bulmaktadır. Meksika'da ise bu oran ülkemize yakın bir değerdedir.

Tarımsal istihdam rakamları ve kırsal alan yapısı ülkemize en yakın olan AB ülkeleri (Bulgaristan, Yunanistan, Polonya, Romanya, Portekiz, İspanya ve Macaristan) ile Türkiye'nin işgücü piyasası karşılaştırıldığına önemli farklılıklar karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin nüfusu ve toplam işgücü seçilmiş AB ülkelerinden çok daha yüksek olmasına karşın işgücüne katılma oranı tüm bu ülkelerden daha düşüktür. Bu farklılığın sebebi ise ülkemizde kadınların işgücü piyasasına katılımının diğer ülkelere nazaran çok daha düşük olmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerin genelinde ise toplam nüfus ve işgücü AB ülkelerine kıyasla daha yüksek olup, özellikle Pakistan ve Hindistan'da kadınların işgücüne katılım oranı erkeklerden oldukça düşüktür. Ülkemizde çalışan kadınlar geçmişten günümüze tarım sektöründen hizmetler sektörüne yönelmiş olsa da seçilmiş AB ülkelerine kıyasla ülkemizde tarımda çalışan kadınların oranı hala yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerde ise ülkemize benzer şekilde, çalışan kadınların büyük bir kısmı tarım sektöründedir. Seçilmiş AB ülkeleri arasında işsizlik oranı en düşük olan ülke Romanya olup bunun nedeni bu ülkede çalışanların büyük bir

kısmının tarım sektöründe olması ile yakından alakalıdır. Yunanistan ve İspanya'da ise krizin etkilerinden ötürü işsizlik yüksek seviyelerdedir.

Ülkemizde ise kır ve kent işgücü piyasaları arasında da önemli farklılıklar olup, kentsel alanlarda işsizlik oranı kırsal kesime nazaran daha yüksektir. Bunun sebebi kırsaldaki halkın büyük çoğunlukla ücretsiz aile işçisi olarak çalışması ve var olan gizli işsizliktir. Kadınlarda bu durum erkeklerden daha belirgin bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranı kırsalda kentlere nazaran daha yüksek olsa da geçmişten günümüze bu fark önemli ölçüde kapanmıştır. Geleneksel aile yapısında meydana gelen değişimler ve kadınların eğitim seviyesinin artması bu değişimin başlıca nedenidir. Burada bir başka dikkat çeken husus ise ülkemizde kentsel alanlarda lise veya üniversite mezunlarının işsizlik oranlarının yüksekliğidir. Kadınların kentsel alanlarda işgücü piyasasındaki konumu erkeklere nazaran daha kötü durumdadır. Gençlerin ise kentsel alanlarda işsizlik oranları kırsala nazaran oldukça yüksek, istihdam oranı daha düşüktür. Bunun sebebi ise, kırsal alandaki gençlerin eğitim süresinin daha kısa olması ve ailesi ile beraber tarımsal faaliyete katılması ile yakından ilişkilidir. Ülkemizde çeşitli sebeplerden ötürü kırsal alanlar yıllar itibariyle genç nüfus kaybına uğramaktadır. İstihdam edilen çocukların büyük bir kısmı tarım sektöründe çalışırken, göç sonrası bu kesimin şehirde ucuz birer emek haline dönüşmesine ve kayıt dışı sektör ve marjinal işlerde çalışmasına sebep vermektedir.

AB ülkelerine kıyasla ülkemizde tarımsal istihdam oranı, tarım arazilerinin hektar büyüklüğü, tarımsal işletme sayısı daha yüksek olmasına rağmen tarımın GSYİH içindeki payı tarımsal istihdam oranıyla kıyaslandığında çok yetersiz kalmaktadır. Bu da büyük ölçüde iyi uygulanamayan tarım politikaları ile yakından alakalıdır. Üretimde planlama yapılmadan uygulanan tarım destekleme politikaları, farklı siyasi parti dönemlerinde farklı hazırlanan taban fiyat uygulamaları, üreticinin sosyo-kültürel yapısıyla uyumsuz destekleme sistemi, doğrudan ödeme sistemindeki yanlış uygulamalar sonucunda Türk tarım üreticileri hiçbir zaman AB üreticileri ile yarışabilmesine imkânına sahip olamamıştır.

Avrupa Birliği ülkelerinde ise uygulanan Ortak Tarım Politikası sayesinde, tarım üreticileri ürettikleri ürünleri dünyanın en büyük ve satın alma gücü en yüksek

pazarlarından biri olan AB'de serbestçe satabilme imkânına ve böylece daha iyi yaşam koşullarına kavuşmuştur.

Türkiye'de yıllardan beri önemli bir yere sahip olan tarım sektörünün iyileştirilmesi ve tarım üreticilerinin hak ettiği imkânlara ulaşabilmesi; ülke ihtiyaçlarına uyumlu bir strateji çerçevesinde verimlilik ve etkinliği ön planda tutan teknolojilerin kullanıldığı başarılı politikaların varlığı ile mümkün olabilecektir.

Ülkemizde olduğu gibi birçok gelişmekte olan ülkede görülen bölgelerarası dengesizliğin ana sebebi kalkınma düzeylerinde ortaya çıkan farklılıktır. Kırsal kalkınma politikalarının en büyük amacı bölgelerarası dengesizliği ortadan kaldırmak ve göçü önlemektir. Günümüzde kırsal kalkınma politikalarıyla sadece tarım sektöründe verimliliğin artması amaçlanmamakta, bunun yanında sağlıklı ve kaliteli üretim yapılması, doğal kaynakların korunması, kırsal alanda tarım dışı ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve ihtiyaç duyulan altyapı ve hizmetlerin çeşitlendirilmesi gibi amaçlara da hizmet etmektedir.

Avrupa Birliği'nde Gündem 2000 reformları ile birlikte, kırsal kalkınma Ortak Tarım Politikasının bir bileşeni haline gelmiş olup, 2007-2013 AB kırsal kalkınma politikası sadece tarım ile uğraşan kesime göre tasarlanan bir politika aracı olmaktan uzaklaşmıştır. AB ülkeleri arasında kırsal nüfus yoğunluğu ve tarımsal istihdam oranı gibi veriler bakımından ülkemize benzer özelliklere sahip ülkelerde, kırsal göç yaşanmakta ise de Avrupa Sosyal Fonu sayesinde ülke ihtiyaçları göz önüne alınarak uygulanan başarılı projeler sayesinde kırsalda iş imkânları ve kırsal halkın beceri düzeyi artırılmaya çalışılmaktadır.

Türkiye ise kırsal kalkınma açısından AB ülkelerinin gerisinde olup, kırsal kalkınma 2006 yılına kadar sadece tarımsal altyapıya dayalı bir politika aracı iken, 2006 yılında yürürlüğe giren Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi ile tarım dışındaki alanları gözeten bir yapı halini almıştır. Özellikle, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarının kırsal ve bölgesel kalkınma ve bu yörelerde tarım dışı iş imkânlarının artırılması için kullanılması, ülkemizde var olan bölgelerarası dengesizliklerin ortadan kaldırılması ve AB standartlarına yaklaşmak açısından son derece önemlidir.

İyi planlanan kırsal kalkınma ve tarım politikaları ülkemizde kırsal göçün önlenebilmesi için önemli iki politika aracıdır. Bunun yanında kırsalda yeni işler yaratacak istihdam politikaları da bu iki politikanın tamamlayıcı olup; Kamu İstihdam Kurumlarının bu yörelerde uyguladığı aktif istihdam politikalarının başarısına bağlıdır. Mesleki eğitim programları sayesinde kırsaldaki halkın tarım ve tarım dışı sektörde becerilerinin artırılması sağlanırken, toplum yararına programlar ile bu yörede geçici işler yaratılabilecektir. Girişimcilik eğitim programları ise özellikle kadınların ve gençlerin kendi işlerini kurmaları açısından son derece önemlidir. Burada belirtilmesi gereken husus; bu üç politika birbirinin tamamlayıcısı olup, ancak birlikte uygulandığı takdirde göçün önüne geçilebilecektir.

Kamu İstihdam Kurumlarının uyguladığı aktif politikalar aynı zamanda göç sonrası kentsel alanlarda işsiz kalan, çoğunluğunu niteliksiz, az nitelikli/eğitimli ve gençlerin oluşturduğu kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılmasına da büyük katkı sağlamaktadır. Aktif istihdam politikaları genel olarak, danışmanlık, eşleştirme gibi genel istihdam hizmetleri, mesleki eğitim programları ve ücret-istihdam sübvansiyonu, toplum yararına programlar, kendi işini kurma ve geliştirme gibi iş yaratma programlarından oluşmaktadır.

Eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri bu kesimin var olan bilgi eksikliğini giderme, uygun işlere uygun kişileri yerleştirme, kişilerin işgücü piyasasını ve kendi özelliklerini yakından tanıma, tavsiye ve yönlendirme gibi faaliyetleri ile göç eden kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılmasında önemli bir role sahiptir. Mesleki eğitim programları ise göç eden kesimin ve özellikle gençlerin beceri ve niteliklerinin artmasına katkı sağlarken, bu kişilerin kentsel işgücü piyasasında var olan dezavantajlılıklarını ortadan kaldırabilir. Hedef kitleye uygulanan ücret-istihdam sübvansiyonları da işverenlerin işe alım maliyetlerini azaltarak işe alımlarını teşvik eder. Göç edenlerin önemli bir kısmının yoksul olduğu düşünüldüğünde ise girişimcilik programları, bu kişilerin kentsel alanda kendi işlerini kurmaları açısından önem arz eder. Toplum yararına programlar, işgücü piyasasına girmede zorluk çeken grubun işe girmesine ve böylece beceri ve niteliklerinin artırılmasına katkı sağlar.

Ülkelerin bu kesime uyguladığı politikalar birbirinden farklı özellikler gösterebilmektedir. Genel olarak işgücü piyasasına girmede zorluk çeken gençlere, ilk

defa iş arayanlara ve yeniden yapılanan sektörlerden gelenlerin niteliklerinin artırılması için "önce eğitim" politikası kapsamında mesleki eğitimler yoğun olarak verilmekte iken, daha önce iş deneyimi olanlara "önce iş" yaklaşımı kapsamında verilen tavsiye ve danışmanlık hizmetleri, kendi işini kuracaklara sunulan yardımlar gibi hizmetlerle en kısa yoldan işe girmeleri desteklenmektedir. Bazı ülkelerde ise Kamu İstihdam Kurumları uyguladıkları başarılı profil oluşturma sistemi ile, kişilerin ihtiyaçlarını en iyi şekilde analiz ederek, ya bireysel eylem planları ya da kişilerin istihdam edilebilirlik derecelerine göre oluşturulan gruplara özel hizmetler vermektedir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve işgücü piyasalarının yapısına bağlı olarak, uygulanan politikalar da değişiklik göstermektedir. Örneğin AB ülkelerinde aktif istihdam politikaları teşvik uygulamaları, danışmanlık hizmetleri, eğitim programları, kendi işini kuracaklara yapılan yardımlar gibi çeşitlenmekte iken, gelişmekte olan ülkelerde mesleki eğitim programları ve toplum yararına programlara ön plana çıkmaktadır.

Ülkemizde göç sonrası kentsel alanlarda oluşan işsizliğin azaltılmasının aktif politikaların başarısına bağlı olduğu 2007-2013 dönemini kapsayan 9. Kalkınma Planında da vurgulanmış olup, bir Kamu İstihdam Kurumu olarak Türkiye İş Kurumu'nun uyguladığı politikaların başarısı göç eden kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılmasında önem arz etmektedir.

Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanan aktif işgücü piyasası politikaları, iş ve meslek danışmanlığı ve diğer istihdam hizmetleri birçok yönü ile Avrupa Birliği'ndeki uygulamalara benzemekle birlikte, bu uygulamaların genişletilmesi ve etkinliğinin artırılması son derece önemlidir.

Ülkemizde kırsaldan kente göç edenlerin İŞKUR hizmetlerinden yararlanma oranlarının azlığı bu kesimin daha çok aile ve tanıdık vasıtasıyla iş aramalarıyla yakından alakalıdır.

Son zamanlarda etkinliği giderek artan ve göç edenlerin kentlerde sıklıkla başvurduğu Toplum Merkezleri ise, göç edenlere sunduğu rehberlik ve psikolojik yardım, danışmanlık hizmetleri, okuma yazma kursları gibi hizmetler ile bu kesimin kente uyumu konusunda çalışmalar yürütmektedir. İŞKUR ile Toplum Merkezleri

arasında yapılacak bir protokol ile Toplum Merkezlerine gelen göçmenlerin İŞKUR'a kayıtlarını zorunlu kılan bir yapı ile sunulacak hizmetler sayesinde vasıfsız ve genç nüfusa sahip bu kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması sağlanabilecektir.

Ayrıca Bulgaristan'da uygulanan ve düşük vasıflı kesimin ve Romanların istihdam ofislerine kayıt yaptırmalarını sağlamak için "Etkinsizlerin Etkinleştirilmesi" Ulusal Programı kapsamında oluşturulan arabuluculuk hizmetleri, ülkemizde de göç geçmişi olan kişilere uyarlanarak oluşturulabilir. Bunun için Türkiye İş Kurumu'nda hedef kitleye daha rahat ulaşabilecek, göç geçmişi olup marjinal işler dediğimiz hamallık, işportacılık, ayakkabı boyacılığı gibi işlerde çalışan işsiz kesim istihdam edilebilir. İstihdam edilen bu kişiler gerekli eğitimleri aldıktan sonra, işveren ve sosyal tarafların işbirliği ile bilgilendirme kampanyaları, bireysel ve grup görüşmeleri gerçekleştirebilir. Böylece işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar arasında yer alan göçmen kesimin kentsel alanlarda İŞKUR'a kayıt yaptırarak Kurum hizmetlerinden yararlanması sağlanabilir.

Yunanistan'da göç geçmişi olan gençlere özel hizmetler sunan mesleki rehberlik merkezleri gibi uygulamalar ile de göç edenlere daha yoğun ve özel hizmetler verilebilir. İsveç'te gençlerin uyum programlarından yararlanma sürelerinin diğer kesimden farklı olduğu uygulama örnek alınarak, Türkiye İş Kurumu gerek işe yerleştirmelerde gerekse de diğer hizmetlerden yararlanma süresi açısından düşük nitelikli/eğitimli, niteliksiz ve genç kesime diğer gruplara nazaran daha kısa sürede hizmet vermeli ve bu kişilerin Kurum hizmetlerinden en kısa sürede faydalanması sağlanmalıdır. Böylece uzun süreli işsizliğin de önüne geçilebilir.

Göç eden kesimin önemli bir kısmının yoksul olduğu düşünüldüğünde ise, yine Bulgaristan'da uygulanan "Sosyal Yardımlardan İstihdama Doğru Ulusal Programı" örnek alınarak, İŞKUR ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü arasında yapılan Sosyal Yardımlar-İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü genişletilebilir. Hedef kitlenin istihdamının artırılması için Bulgaristan'daki uygulamaya benzer bir şekilde hedef kitleyi tam veya yarı zamanlı olarak işe alan işverenlere ücret ve sosyal ödemeleri ile ilgili harcamalarında verilen finansal destekler gibi, teşvik uygulamaları oluşturulabilir.

Aktif İstihdam Politikalarının etkinliğinin artırılması ve uygun hizmetlerin uygun kişilere verilmesi için İŞKUR'un Yunanistan'daki uygulamaya benzer bir biçimde profil oluşturma sistemini hayata geçirmesi gereklidir. Bunu yapabilmek için;

- Öncelikli olarak Kuruma gelen her işsize istisnasız olarak bilgi teknolojileri ve istatistiki veriler kullanılarak; güçlü ve zayıf yönleri, uzun süreli işsizlik riski, göç geçmişi olup olmadığı, eğitim ve beceri düzeyleri belirlenmelidir. Bu kapsamda İŞKUR tarafından kullanılan Mesleki Eğitim Bataryasının kapsamı genişletilerek istisnasız tüm danışanlara uygulanmalıdır.
- Kurumun fiziki kapasitesi ve danışmanlarının sayısı artırılmalı ve danışmanlar bu doğrultuda eğitilmelidir. Girişim kuracaklara ise özel danışmanlık hizmetleri geliştirilmelidir. Hedef kitlenin özellikleri düşünüldüğünde, danışmanlara arasında mutlaka psikologların olması gerekmektedir.
- İş arayanların ihtiyaç duyduğu özelliklere göre oluşturulan gruplardaki kişilere özel programlar hazırlanmalıdır. Örneğin; bu gruplardan daha önce kentsel alanlarda iş deneyimi olanlara öncelikle bilgilendirme, tavsiye, danışmanlık, ücret ve istihdam sübvansiyonu ve girişimcilik eğitimi gibi hizmetler sağlanırken, daha önce iş deneyimi olmayan gençlere ve kırsalda tek uğraşısı tarım olan yetişkinlere öncelikle mesleki eğitim hizmetleri sunulmalıdır.
- Göç edenlere yönelik temel yaşam becerileri, kent yaşamına adaptasyon konularında özel hizmetler verilebilmeli, danışmanların bir kısmı sadece göç geçmişi olan kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması için çalışmalıdır. Belçika'da uygulanan "patika rehberliği" ve "kariyer koçluğu"na benzer bir uygulama hayata geçirilebilir; böylece daha önce iş deneyimi olmayan niteliksiz kesime yoğun programlar hazırlanırken, daha önce iş deneyimi olan ve kariyerinde planlama yapmak isteyen kişilere yol gösterilebilir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoğun olarak kullanılan bir politika aracı olan mesleki eğitim programları, göç eden kesimin kentsel işgücü piyasasının talep ettiği niteliklere ulaşması açısından son derece önemlidir. Bu kapsamda, Hindistan'da "Andhra Pradesh Kırsal Yoksulluğu Azaltma Programı" altında geliştirilen "İstihdam Doğuşu- Pazarlama Hedefi Projesine benzer bir uygulama ülkemizde de hayata geçirilmeli, kırsal yörelerden işsizliğin yoğun olduğu bölgelere göç edip işsiz kalan veya kayıt dışı sektörde çalışan gençlerin eğitilmesi, bu yolla beceri ve niteliklerinin ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması sağlanmalıdır.

Teşvik sisteminin kapsamı ve yapısı genişletilmeli, kırsaldan göç edenlerin niteliklerine göre özelikle 6 aydan uzun süredir işsiz kalan gençleri, göç geçmişi olanları işe alan işverenlere özel ücret ve istihdam sübvansiyonları oluşturulmalıdır; böylece aynı zamanda kayıt dışı ekonominin azalmasına katkıda bulunulabilir. Ayrıca teşvik uygulaması sadece işverenlerin sigorta primlerinin işveren hisselerini kapsayan bir yapı ile sınırlı kalmamalı bu işyerlerine işletmelerini genişletmeleri ve iş ortamını iyileştirmeleri yönünde ödemeler de yapılabilmelidir.

Girişimcilik eğitimleri özellikle kırsaldan kente göç edenlerin kentsel alanlarda kendi işlerini kurmaları yönünde yardımcı olacaktır. Bu kişiler bir girişimcinin sahip olması gereken yeterli becerilere sahip olmadıklarından danışmanlık yardımları ve sermaye yardımlarının beraber uygulandığı programlara öncelikli olarak dahil edilmelidir.

Bunun yanında kırsalda İŞKUR hizmetlerinden yararlananların sayısı artırılmalı ve Kurum hizmetleri ülke genelinde yaygınlaştırılmalıdır. Kırsal kesimdeki gençlerin tarım alanında eğitilerek, tarımda üretkenliğin artırılması ve göçün engellenebilmesi amacıyla Tarım ve Köy İşleri İl Müdürlükleri ile İŞKUR arasında işbirliği artırılmalıdır. Bu yörelerde yaşayan ve Kuruma kayıtlı olmayan halkın Kurum hizmetlerinden yararlanmasını artırmak için Romanya'daki istihdam karavanı uygulaması ülkemizde de yaygınlaştırılmalı ve sürekli bir uygulama haline dönüştürülmelidir. Polonya'da olduğu gibi, Kurum programlarından yararlananların ulaşım masraflarının da ayrıca karşılanması özellikle kırsal yörelerde küçük yerleşim yerlerindeki halka ulaşmak için etkili olabilir.

Tarımsal alanlarda insan kaynağının gelişmesini sağlamak, gençlerin iş bulma becerilerini artırmak ve işgücü piyasasına geçişini kolaylaştırmak, işverenlerin yeni beceriler hakkında bilgilerini artırmak ve yeni alanlarda iş yaratmaya yönelik uygulamalar artırılmalıdır. Meksika Bécate Programı'nda olduğu gibi gençlere kişisel becerilerine göre ayrı sınıflarda eğitim verilmeli, işbaşı eğitim uygulaması yaygınlaştırılmalıdır. Toplum yararına programlardan yararlananların hepsinin, uzun süreli işsizlik riskine göre sınıflandırılarak yararlanıcılara buna göre öncelik verilmelidir. Böylece bu kişilerin uzun süreli işsizlik riskinin de önüne geçilebilir.

Son olarak Polonya'da başarı ile uygulanan iş kulüpleri ülkemizde de yaygınlaştırılmalıdır. Bu kulüpler özellikle kırdan kente göç eden kadınlar üzerinde, istihdama girmeleri yönünden pozitif bir etkiye sahip olabilir. Zira iş kulüpleri daha çok, kendine güveni olmayan işsizlere tavsiye edilir ve sunduğu desteklerle işsiz kişilerin kendine güveninin sağlaması ve işgücü piyasasında aktif olarak iş araması beklenir. Kente göç eden kadınların büyük bir kısmı, kentsel alanlarda nasılsa iş bulamayacağı düşüncesiyle işgücü piyasasının dışında yer almayı tercih ederler. Bu kulüpler, işsiz kadınlara yoğun motivasyon ve destek vererek, kentsel alanlarda yoğun bir şekilde karşımıza çıkan kadın işsizliğinin azaltılması yönünde destek sağlayabilir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR VE MAKALELER

A.Coşkun, Can; "Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri, **Yoksullluk Sempozyumu,** 31 Mayıs-1 Haziran 2003,İstanbul, Temmuz 2003

Akan, Yusuf, İbrahim Arslan; **Göç Ekonomisi,** Ekin Basım Yayın, 2008

Auer, Peter, Ümit Efendioğlu, Janine Leschke; **Active Labour Market Policies Around The World**, ILO, 2005

Avcı, Nazmi; "Yükselen Bir Değer Olarak Yoksulluk ve Türkiye", **Yoksulluk Sempozyumu**, 31 Mayıs-1 Haziran 2003, İstanbul, Temmuz 2003

Biçerli, M. Kemal; **Çalışma Ekonomisi,** Beta Basım,6. Baskı, Kasım 2011, İstanbul

B. Doğan, Bahar; "Ticaret Borsacılığının Dünyada Ve Türkiye'deki Gelişim Süreçlerine Genel Bir Bakış", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt 24, Sayı 1, 2010

Diraor, Burcu, Miraç; **Katılım Öncesi AB Fonları ve Kırsal Kalkınma"-Fırsatlar, Sorunlar ve Türkiye İçin Öneriler,** DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No:2764, Ankara, 2008; "aktaran" Altundağ, Hüseyin; **AB Kırsal Kalkınma Politikasında LEADER Yaklaşımının Yeri ve Türkiye'de Uygulamaya Yönelik Yapılan Çalışmalar,** Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008.

Ekin, Nusret; **Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları,** İstanbul Ticaret Odası, İstanbul 2000

Günaydın ,Gökhan, **Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm-Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye,** Ankara, Tan Kitabevi Yayınları, 2010

Gürsel, Seyfettin; **Türkiye Ekonomisinde Büyüme ve Yapısal Sorunlar, Betam Araştırma Notları 2008-2012,** Bahçeşehir Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2013

Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu, **Avrupa Birliğine Üyelik Yolunda Türkiye Kırsal Kalkınma Politikası Raporu,** Ankara 2002

Korkmaz, Adem, Adnan Mahiroğulları; **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları,** Türkiye ve AB Ülkeleri, Ekin Yayınları, 2. Basım, Şubat 2007

OECD; **Activation Strategies for Stronger and More Inclusive Markets in G20 Countries: Key Policy Challenges and Good Practices,** Temmuz 2013

Özdemir, Süleyman, Halis Yunus Ersöz, İbrahim Sarıoğlu; **İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi,** İstanbul Ticaret Odası, 2006-45, İstanbul, 2006

Özel, Mehmet; **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik Ve Yeni Yönetsel Birim Arayışları,** Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64-1

Özey, Ramazan; "Yoksulluk Coğrafyası", **Yoksulluk Sempozyumu,** 31 Mayıs-1 Haziran 2003, İstanbul, Temmuz 2003

Rehber, Erkan; **Tarım Ekonomisi,** Ekin Yayın Dağıtım, Şubat 2013

T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü; **Kırsal Alanda Kadının İstihdama Katılımı,** Ankara, Cem Web Ofset, Şubat 2000

Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, **Türkiye'de Tarım,** Aralık 2005

TÜİK; **2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri,** Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, Temmuz 2004

Ülken, Hilmi Ziya; **Sosyoloji Sözlüğü,** Talim ve Terbiye Dairesi Yayınları, İstanbul, 9. Basım, 1969

Varçın, Recep; **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları,** Siyasal Kitabevi, Ocak 2004

MEVZUAT KAYNAKLARI

Belediye Kanunu

Köy Kanunu

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na Bağlı Toplum Merkezleri Yönetmeliği

Türkiye İş Kurumu Kanunu

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği

İNTERNET KAYNAKLARI

AB Genişleme Sürecinde Türkiye "Tarımsal Ve Kırsal Politikalar" Sempozyumu, Sonuç Bildirgesi; http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/etkinlik_detay.php?kod=8900

Agriculture In The European Union Statistical And Economic Informatio 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2011/pdf/full-report_en.pdf

Akpınar, Teoman; "Avrupa Birliği Ekseninde Türkiye'de Tarım Sektöründe Sosyal Güvenlik ve Sorunları", http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=229&part=1

Andaç, Murat;" Kamu İstihdam Kurumları", http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/icdenetim/dosyalar/calisma/iskurulkeuygulamalari

Arı, Aylan; "Türkiye'de Tarımın Ekonomideki Yeri ve Güncel Sorunları", http://asosindex.com/journal-article-fulltext?id=216&part=1

Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation On Active Inclusion, Country Report – Portugal, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9955&langId=en

Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation On Active Inclusion, Country Report – Romania, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9956&langId=en

Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma (IPARD) Programı, http://ipard.tarim.gov.tr

Avrupa Birliği Kırsal Kalkınma Politikaları ve Değişim Eğilimleri, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/e406957d45fcb6c_ek.pdf?tipi=14

Avrupa Birliği Yapısal Fonları,
http://www.tbcci.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=155&lang=tr

Avrupa Birliğinin Ortak Tarım Politikası,
www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf

Aydın, Noyan; "İşsizlik, Beveridge Eğrisi Ve Türkiye İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme" ,
http://sbe.dpu.edu.tr/dergi/32/cilt2/119-134.pdf

Bakırcı, Muzaffer; "Avrupa Birliği Üyelik Öncesi Destek Fonu'nun (IPA) Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD), Türkiye'nin Durumu ve Muhtemel Etkileri,
http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/dogucografya/article/viewFile/6924/6352

Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü; "2007 Yılı Faaliyet Raporu",
http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/2007_yili_faaiyet_raporu.pdf

Başel, Halis; "İç Göçün Sonuçları ve İşgücüne Etkileri",
http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/view/350/321

Betcherman, Gordon, Karina Olivas, Amit Dar; " Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries",
http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf

Birleşmiş Milletler Ortak Programı Herkes İçin İnsana Yakışır İş: "Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması", Göç ve İstihdam: Antalya Kent Merkezi Çalışma Hayatı,
http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/news-from-newhorizons/2012/06/the-baseline-research-on-migration-and-employment

Bulgaria and The European Social Fund,
http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=205&langId=en

Butschek, Sebastian, Thomas Walter; "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe?",
http://cream.conference-services.net/resources/952/3365/pdf/MGDNF2013_0184.pdf

Can, Neslihan, Merve Özer; "Türkiye'de İşgücü Piyasası",
http://seal.atilim.edu.tr/turkiyede-isgucu-piyasasi

Cantore, Nicola, Jane Kennan, Sheila Page; "CAP Reform And Development; Introduction Reform Options And Suggestions For Further Research",
http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7245.pdf

Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı Projesi,
http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/Cazibe%20Merkezlerini%20Destekleme%20Program%C4%B1%20Projesi.pdf

Çelik, Fatih; "İç Göçler; Teorik Bir Analiz",
http://sosyalbilimler.cukurova.edu.tr/dergi/dosyalar/2005.14.2.240.pdf

Çetin, Ergün; "Türkiye'nin Meseleleri ve Çözüm Önerileri Ne Yapmalı?",
http://www.ogu.edu.tr/files/birimduyuru/2bf6b03b-c2e6-4f47-8604-845f08457fea/201172095230.pdf

Dawkins, J.Casey; "Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments",
http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.6878&rep=rep1&type=pdf

Diakosavvas, Dimitris; "Coherence of Agricultural and Rural Development Policies", http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/39283883.pdf

DPT; "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", http://www.kalkinma.gov.tr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=ZhXH2v62CW

DPT; "Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf

DPT; "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" , http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf , (09.12.2013).

DPT; "8. Kalkınma Planı, Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu", http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/109/oik538.pdf

DPT, "9. Kalkınma Planı, Kırsal Kalkınma Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu", http://plan9.dpt.gov.tr/oik16_2_kirsalpolitika/kirsalka.pdf

DPT; "Dokuzuncu Kalkınma Planı", http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf

Duruel, Mehmet; "Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları", http://www.arastirmax.com/system/files/dergiler/51602/makaleler/53/1/arastirmax-avrupa-birliginde-uzun-donemli-issizlige-karsi-uygulanan-istihdam-politikalari.pdf

Durgun, Özlem; "Tarımsal İstihdamda Çözülme Devam Ediyor mu?", http://dosya.marmara.edu.tr/ikf/iib-dergi/2012-2/7durgun.pdf

Eraktan, Gülcan, Necat Ören; "AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci Ve Türkiye'ye Etkileri", http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/9ea40e164f970c5_ek.pdf?tipi=14&sube

European Commission; EURES "The European Job Mobility Network", https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2547&acro=fag&lang=en

European Commission;"PES Approaches and Measures For Low Skılled Young People", Manpower Employment Organization, Greece http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10462&langId=en

European Commission;"PES Approaches To Low-Skilled Adults And Young People", Employment Agency, Bulgaria, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10460&langId=en

European Commission; "PES Approaches To Low-Skilled Adults And Young People", Ministry of Labour and Social Policy, Poland, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10467&langId=en

European Commission; "PES Approaches to Low Skilled Adults and Young People: Work First and Train First", http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10797&langId=en

Gaytancıoğlu, Okan; "AB Ortak Tarım Politikası Karşısında Türkiye Tarımı", http://www.gubretas.com.tr

Genişlemeye Yönelik AB Yardımlarında Yeni Bir Bakış Açısı, http://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/publications/tr/090205_IPA-Br_148x210_INH_gp.pdf

Greece and The European Social Fund, http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=98&langId=en

Greek National Reforms Programme 2013,
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_greece_en.pdf

Güreşçi, Ertuğrul; "Kırsal Göç Ve Tarım Politikası Arasındaki İlişki",
http://akademik.mu.edu.tr/data/06020000/resim/file/22%20ertu%C3%84_rul%20g%C3%83%C2%BCre%C3%85_%C3%83%C2%A7i.pdf

http://data.worldbank.org/indicator

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009_Chapter1.pdf

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1

http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ_Documento_INGLES.pdf

http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5k487n7hg08s.pdf?expires=1378382251&id=id&accname=guest&checksum=84EC3EB7AEE35B0897A9AD2B3D1BA738

http://www.tarim.gov.tr/Sayfalar//IceriklerDetay.aspx?rid=163&NodeValue=34&KonuId=32&ListName=Icerikler

http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1587

International Labour Office; "Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction",
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091721.pdf

IPA, Katılım Öncesi Mali Yardım,
http://www.izmirvdb.gov.tr/down_files/ipa/ipa-katilimoncesimaliyardim.pdf

Job Creation And Labor Activation Policies In G20 Countries 2013,
http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fru.g20russia.ru%2Fload%2F781688793&ei=JTbVUuvfIauh7AbYkICoCg&usg=AFQjCNGuuWz78KSwwyBVb8auLS6mqh732g&bvm=bv.59378465,d.bGE

Kalkınma Bakanlığı; "Onuncu Kalkınma Planı",
http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu_Kalkınma_Planı.pdf

Kaluzna, Daniela; "Main Features of the Public Employment Services in Poland",
http://dx.doi.org/10.1787/225485542035

Karcagı, Kováts Andrea, Judit Katona Kovács; "Factors Of Population Decline in Rural Areas And Answers Given in EU Member States' Strategies",
http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/122451/2/Factors%2Bof%2Bpopulation%2Bdecline%2Bin%2Brural%2Bareas%2Band%2Banswers%2Bgiven%2Bin%2BEU%2Bmember%2Bstates%2527%2Bstrategies.pdf

Kocaman, Tuncer; "Türkiye'de İç Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri",
http://ekutup.dpt.gov.tr/nufus/kocamant/icgoc.pdf

Kuddo, Arvo; "Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries",
http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0918.pdf

Lewis's Dual Sector Model of Development,
http://www.bized.co.uk/virtual/dc/copper/theory/th8.htm

Messing, Vera; "Active Labor Market Policies With An Impact Potential On Roma Employment In Five Countries Of the EU",
http://www.neujobs.eu/sites/default/files/D19_2_final.pdf

Mutual Learnıng Programme: Peer Country Comments Paper – Portugal,
http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/225/225.pdf

Narin, Müslüme; "1980'li Yıllardan Sonra Tarım Politikalarındaki Değişiklikler, Ekonomik Yaklaşım Kongresi: "Türkiye Ekonomisi'nin Dinamikleri: Politika Arayışları",
http://www.ekonomikyaklasim.org

OECD, "Activation Srategies for Stronger and More Inclusive Labour Markets in G20 Countries",
http://www.oecd.org/els/emp/OECD%2011-07Activation%20Report%20FINAL-16h41.pdf

Özdemir, Hakan; "Türkiye'de İç Göçler Üzerine Genel Bir Değerlendirme",
http://www.akademikbakis.org/30/11.pdf

Öztürk, Mustafa, Nihat Altuntepe; "Türkiye'de Kentsel Alanlara Göç Edenlerin Kent Ve Çalışma Hayatına Uyum Durumları: Bir Alan Araştırması",
http://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2012/05/No11_Vol3_09_ozturk_altuntepe.pdf

Pazarcıoğlu, Vedat; "İzmir Örneğinde İç Göçün Ekonometrik Analizi"
http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C14S12007/MVP.pdf

Petrone, Tatiana;"Bringing Youth into Labor Markets: Public-Private Efforts in Mexico",
http://www.as-coa.org/sites/default/files/Mexico%20Country%20Report_Final.pdf

Pierre, Gaëlle;"A Framework For Active Labour Market Policy Evaluation",
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_120383.pdf

Poland and The European Social Fund,
http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=107&langId=en

Portugal and The European Social Fund,
http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=108&langId=en

Romania and The European Social Fund,
http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=109&langId=en

Rosas, Gianni, Giovanna Rossignotti, "Gençlerin İstihdamıyla İlgili Ulusal Eylem Planlarının Hazırlanmasına Yönelik Kılavuz"
http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/youth/2_08_nap_guide_tr.pdf

Saçlı, Yurdakul; "Kırsal Kalkınma Yardımları Ve Uygulama Mekanizmaları",
http://www.dunyagida.com.tr/yazar.php?id=23&nid=3285

SETİP; "2007 Yılı Faaliyet Raporu",
http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/2007_yili_faaiyet_raporu.pdf

Sosyal Yardımlar - İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü,
http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/protokoller.aspx

Spain and The European Social Fund,
http://ec.europa.eu/esf/spain

Şen, Mustafa; "Türkiye'de İç Göçlerin Neden ve Sonuç Kapsamında İncelenmesi",
http://calismatoplum.org/sayi40/sen.pdf

Şengül, Gönül, Murat Üngör; "Increasing Share of Agriculture in Employment in the Time of Crisis: Puzzle or Not?",
http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/2011/WP1105.pdf

Tarımsal Nüfus Gençleşiyor Projesi,
http://www.tzob.org.tr/Portals

Taş, Cesurhan; "Kalkınmaya Giden Yol Kalkınma Ajanslarından mı Geçer?",
http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/gundem/Gundem_1_Sayi_523.pdf

The EU Common Agricultural Policy (CAP),
http://www.giz.de/expertise/downloads/Fachexpertise/giz2013-en-briefing-note-the-eu-common-agricultural-policy-(cap).pdf

The EU Common Agricultural Policy,
http://www.europeanlawmonitor.org/eu-policy-areas/the-eu-common-agricultural-policy.html

The Global Gender Gap Report,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf

The World Factbook,
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2129rank.html

Todaro, Michael; " Internal Migration in Developing Countries: A Survey",
http://www.nber.org/chapters/c9668.pdf

TÜİK; "Çocuk İşgücü Anketi Sonuçları,2012",
http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13659

TÜİK; "Doğum İstatistikleri 2012",
http://www.tüik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13618

TÜİK; "İstatistiklerle Türkiye",
www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=5

TÜİK İşgücü İstatistikleri,
http://www.tuik.gov.tr

TÜİK; "Tarımsal İşletmelerde Ücret Yapısı, 2012",
http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13496

TÜİK; "Yoksulluk Çalışması 2012",
http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16023

Türkiye AB Mali İşbirliği,
http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5

Türkiye Demografisi,
http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_demografisi

Türkiye İş Kurumu; "GAP 2 Projesi",
http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=95&did=15662&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=903&ift=1

Türkiye İş Kurumu; "İstatistik Yıllıkları",
http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx#dltop

Türkiye İş Kurumu; Kamu İstihdam Hizmetleri Projesi, "İstihdam Politikaları Geliştirme Eğitimi",
http://www.kip.org.tr/Portals/0/ipge.pdf

Türkiye İş Kurumu; "Teşvik Uygulamaları",
http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isveren/tesvikler.aspx

Türkiye İş Kurumu; "Toplum Yararına Program Genelgesi",
http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/dokumanlar/Kurumsal%20Bilgi/Mevzuat/Genelgeler/Değişiklikler%20İşlenmiş%20Toplum%20Yararına%20Program%20Genelgesi%20(2013-1).pdf

Türkiye İş Kurumu; "2012 Yılı Faaliyet Raporu",
http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=11898&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=false&tmid=561&ift=1

Türkiye İş Kurumu; "11 Kasım 2013 Aylık İstatistik Bülteni",
http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=89&did=27573&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=533&ift=1

Türkiye İş Kurumu, "5. Genel Kurul Raporu",
http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=9267&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1

Türkiye İş Kurumu; "7. Genel Kurul Raporu",
http://www.iskur.gov.tr//DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/Components/FileDownloader/FileDownloaderPage.aspx?tabid=209&did=27523&pid=0&lrf=/DesktopModules/DNNCorp/DocumentLibrary/App_LocalResources/DocumentLibrary&cl=tr-TR&mcs=%2fDesktopModules%2fDNNCorp%2fDocumentLibrary%2f&uarn=Administrators&cd=False&tmid=561&ift=1

Türkiye'de Kırsal İstihdamın Yapısı,
http://www.undp.org.tr/povRedDocuments/YEM KİRSAL%20Istihdam.pdf

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği; "Tarım Sektörü Raporu 2012",
www.corlutb.tobb.org.tr/uploads/docs/19062013mbAmVk.doc

TZOB Genç Çiftçilere Yönelik Eğitim Projesi, http://www.tzob.org.tr/Bas%C4%B1n-Odas%C4%B1/Haberler/ArtMID/470/ArticleID/716/TZOB%E2%80%99dan-gen231-231ift231ilere-y246nelik-e%C4%9Fitim-projesi%E2%80%A6

Ulusoy, Sadi; "AB'ne Adaylık Sürecinde AB ve Türkiye Tarım Politikaları: Öncelikler-Farklılıklar-Çelişkiler",
http://www.zmo.org.r

Uşen, Şelale; "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları",
www.calismatoplum.org/sayi13/Usen.pdf

Varoğlu, Eyüp, Kalkınma Bakanlığı; "2013 Yılı İstihdam Değerlendirme Raporu" http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC22D17DB0AF9934D2

www.tuik.gov.tr/PreIstatistikMeta.do?istab_id=1181

Wodon, Quentin, Mari Minowa; "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Training Program, Probecat", http://mpra.ub.unimuenchen.de/12310/1/MPRA_paper_12310.pdf

World Development Indicator-2013, http://databank.worldbank.org/data/download/WDI-2013-ebook.pdf

Yıldız, F. Feramuz, Kerem Akdağ; "Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması" , http://www.abuzmanlari.org.tr/web/docs/pdfs/makaleler/ab_yapisal_fonlari_kapsaminda_bolgesel_kalkinma_ile_kirsal_kalkinma_fonlarinin_karsilasitirilmasi.pdf

2014 Yılı Programı, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131102M1-1.docx

DİĞER KAYNAKLAR

Costa, Adelia; e-mail yoluyla görüşme.

Kayacı, Ekrem; e-mail yolu ile görüşme.

ÖZGEÇMİŞ

Bilge ÇAKIR, 11 Şubat 1983 de Kırşehir'de doğdu. İlk ve orta ve lise öğrenimini Kırşehir'de tamamladı. 2007 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi, İşletme (İng) Bölümü'nden mezun oldu. Aynı yıl Yapı Kredi Bankası'nda satış ve pazarlama uzmanı olarak işe girdi. İki yıl bu görevi sürdürdükten sonra, 2010 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün açmış olduğu İstihdam Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak göreve başladı. Halen Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.