

TÜRKİYE EKONOMİSİNDEN HAREKETLE KADIN İSTİHDAM POLİTİKALARINDA YÖNELİMLER*

Nuray Ergüneş**

Kadınların istihdama katılımı tek başına yeterli olmasa da ekonomik olarak güçlenebilmeleri ve karar alma süreçlerinde yer alabilmelerinde önemli bir etken olarak karşımıza çıkıyor. Bilindiği gibi Türkiye’de kadınların istihdama katılımı oldukça düşük düzeyler de gerçekleşiyor. 2011 yılı itibariyle istihdama katılım oranı %25.6 olarak gerçekleşti.

Çalışma kadınların istihdama katılımını olumsuz etkileyen faktörler üzerinde düşünürken, kadınların katılımının artırılmasına yönelik uygulanan istihdam politikalarının sonuçlarını değerlendirmeyi hedefliyor. Çalışma temel iki bölüm üzerinden ilerliyor. İlk bölümde kadın istihdamının durumu genel hatlarıyla ortaya konulduktan sonra istihdamın önündeki engeller tartışılıyor. İkinci bölümde ekonominin genel seyri içerisinde kadın istihdamının nerede konumlandırıldığı temel politika metinlerine referansla inceleniyor. Ardından gelen kısım ise istihdam politikaları ve bu politikaların değerlendirilmesine ayrılıyor.

1.1. Kadın İstihdamının Durumu

Yukarıda vurgulandığı gibi Türkiye’de kadınların istihdama katılımı oldukça düşük düzeyler de gerçekleşiyor ve bu düşük istihdam oranları da yıldan yıla azalan bir seyir izliyor. Tablo 1’den de izlenebileceği gibi 2011 yılı itibariyle istihdama katılım oranı %25.6 olarak gerçekleşti.

Türkiye’de kadın işsizliği özellikle kentlerde erkeklerin işsizlik oranından daha yüksek. DİSK-Ar tarafından yapılan araştırma da geniş tanımlı kadın işsizliğinin %22 düzeyine ulaştığı işaret ediliyor (DİSK-AR, 2013).¹

* Kadınların Karar Alma Süreçlerine Katılımı Konferansı, 21 Mart 2013, Koç Üniversitesi Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul’da yapılan sunumdan hareketle hazırlanmıştır.

** İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Doç. Dr.

1 DİSK-AR aynı çalışmada umudu olmadığı için ya da diğer nedenle son 3 aydır iş arama ka-

Tablo 1: 15 ve Üzeri Yaştaki Nüfusun İşgücü ve İstihdam Durumu %, Türkiye (2011)

Yıllar	Kadın		Erkek	
	İşgücüne katılma oranı (%)	İstihdam oranı (%)	İşgücüne katılma oranı (%)	İstihdam oranı (%)
1990	34,1	31,2	79,7	73,5
1995	30,9	28,7	77,8	71,7
2000	26,6	24,9	73,7	68,9
2001	27,1	25,1	72,9	66,5
2002	27,9	25,3	71,6	63,9
2008	24,5	21,6	70,1	62,6
2009	26,0	22,3	70,5	60,7
2011	28,8	25,6	71,7	65

Kaynak: TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması 2012

Kadın İstihdamın Katmanlı Yapısı

Kadın istihdamı hem dikey hem de yatay katmanlı bir yapı gösteriyor.

a. Yatay Ayrışma

“Kadın işi-erkek işi” ayrımı, kadınların belli sektörlerde yoğunlaşmasına neden oluyor. Kadınlar ağırlıklı hizmetler, imalat sanayinin emek-yoğun kesimlerinde ve tarım sektöründe istihdam ediliyorlar.

b. Dikey Ayrışma

Kamu kurum ve kuruluşlarında yönetimde üst kademelere çıkıldıkça kadın sayısı azalıyor. Üst düzey yöneticiliklerde, kurul, komisyon ve komitelerde kadınların temsil düzeyi oldukça düşük. Devlet Personel Başkanlığı'nın 2011 yılı verilerine göre kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen 100 personelin 37'si kadın. Kadınların bürokrasi içerisinde üst düzey karar verici konumlardaki oranının oldukça düşük olduğu görülüyor. Bürokrasideki 100 üst düzey yöneticinin 13'ü kadın. Türkiye'de 1 kadın Vali (Yalova) bulunuyor. 458 Vali Yardımcısından sadece 5'i kadın. 861 Kaymakam'ın ise 20'si kadın. 107 kaymakam adayının ise sadece 5'i kadın (KSGM, 2012: 33).

nallarını kullanmayan ve bu nedenle işsiz sayılmayanlar dahil edildiğinde işsizlik oranının resmi rakamlara yer verildiği haliyle %10,1 değil, %16,4 olduğunu belirtiyor (DİSK-AR, 2013).

Kadın Erkek Ücret Farklılığı

Kadınların çoğunlukla belirli sektörlerde ve faaliyetlerde çalışmasının yanı sıra erkeklere göre daha düşük ücretle çalışıyor. Ecevit (2010), eğitim, kıdem, yaş, medeni durum, meslek, çalışılan iş kolu, yarı zamanlı çalışma, iş yeri büyüklüğü, kayıt dışı olma, sendikalı olma durumu gibi değişkenler sabit tutulduğunda bile kamu sektöründeki erkeklerin ücretlerinin kadınların ücretlerinden %6 daha yüksek olduğunu, özel sektörde, yine tüm faktörler sabit tutulduğunda, erkeklerin kadınlardan %21.2 daha yüksek ücret kazandığını belirtiyor (Ecevit, 2010: 8). Tarım sektöründe kadın ve çocukların yevmiyesi, erkek tarım işçilerinin yevmiyelerinin çok altında gerçekleşiyor.

Kayıt-dışılık ve esnek çalışma ilişkileri de kadınların ücretlerini erkek çalışanlara oranla daha da düşürüyor.

1.2. Kadınların İstihdama Katılmama Nedenleri

Patriyarkal Yapı: Bakım Hizmetleri ve Ev İşleri Sorumluluğu

Toplumsal hayatın bütün alanlarında olduğu gibi işgücüne katılım/işsizlikte de kadınlar açısından temel belirleyen patriyarkal ilişki biçimleri oluyor. Kadınlar evdeki sorumlulukları nedeniyle istihdama katılmıyorlar. Nitekim istatistikî veriler kullanılarak yapılan çalışmalar da bunu destekliyor. Örneğin Sosyal-iş sendikasının (2010: 18-19) TÜİK verilerinden hareketle yaptığı değerlendirmeye göre “ev işleri ile meşguliyet” kadınların istihdama katılmamalarının başlıca nedeni arasında yer alıyor. Yine aynı çalışmada yer verilen 2006 yılı TÜİK Aile Yapısı araştırması ev içi sorumluluk paylaşımına ilişkin şu rakamları ortaya koyuyor: Ev işleri arasında yemek yapma yüzde 87.1, ütü yüzde 84.3, sofranın hazırlanması kaldırılması yüzde 74.1, 0-5 yaş arası çocukların bakımı yüzde 92.1 oranında kadınlar tarafından karşılanıyor.

Tablo 2 Hanedeki 0-5 yaş grubu çocukların bakımı, 2006 (18 yaş ve yukarı) (%)

	Toplam	Kent	Kır
Annesi	92.1	91.3	93.9
Babası	0.5	0.4	0.8
Ablası	0.3	0.1	0.7
Anneannesi	1.5	1.8	0.7
Babaannesi	1.8	2	1.3
Yakın akrabalar	0.6	0.7	0.4
Bakıcı	1.5	1.6	1.1
Kreş veya anaokulu	0.9	1.2	0.2
Diğer	1	0.9	1

Kaynak: TÜİK'den aktaran Korkmaz&Korkut, 2012: 58.

Kadınların ev işi ve bakım hizmetlerine ayırdıkları süre erkeklere göre oldukça fazla. 15 ve daha yukarı yaştaki fertlerin 24 saat boyunca yapmış oldukları faaliyetler incelendiğinde; çalışan erkeklerin günde ortalama 6 saat 8 dakikayı, kadınların ise ortalama 4 saat 19 dakikayı ekonomik bir işte çalışmaya ayırdığı görülüyor. Buna karşın çalışmayan erkeklerin hanehalkı ve ev bakımına ayırdığı süre sadece 1 saat 12 dakika iken kadınlarda bu süre 5 saat 43 dakika.

Kadınların istihdama katılamamalarının nedenleri evdeki sorumlulukları ile de sınırlı kalmıyor. Eğitim düzeylerinin düşük olması, patriyarkal değer yargıları, kamusal desteğin yeterli olmaması gibi unsurlar da engel olarak karşımıza çıkıyor.

Patriyarkal Baskı

Patriyarkal yapının bir başka tezahürü olan patriyarkal baskıda kadınlar ev içerisinde konumlandırılıyor. Kız çocuklarının okutulmasına, evdeki kadının dışarıda kamusal alanda olmasına izin verilmemesi bunun tipik örneklerini oluşturuyor. Öte yandan patriyarkal baskıdan kurtularak kamusal alana çıkabilmiş kadınlar işyerlerindeki tacizle baş etme çabası içinde kendini buluyorlar. Yine servis vb, hizmetlerin olmaması veya yetersiz olması, gece vardiyaları gibi durumlarda kadınların istihdama katılabilmelerini olumsuz yönde etkiliyor.

Yetersiz Kamusal Destek

İş yerlerinde kreş, emzirme odaları, anaokulu vb.nin olmaması kadın istihdamını önünde önemli bir engel olarak karşımıza çıkıyor. Türkiye’de erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerinin oranı oldukça düşük düzeylerde bulunuyor. İlkkaraçan (2011) 3 yaş altı için kreş olmadığını, 3-5 yaş için çok az sayıda imkânın var olduğunu ve devletin konuyla ilgili 16 haftalık annelik izni dışında sorumluluk olmadığını belirterek; okul öncesi eğitime katılımın, 3 yaş için %4, 4 yaş %16, 5 yaş %61 düzeyinde olduğuna işaret ediyor.

İstihdam Yaratamayan Ekonomik Büyüme

Son yıllarda üretimin yapısında ortaya çıkan dönüşüm, bir diğer ifadeyle üretimde geleneksel sektörlerden ziyade teknoloji yoğun sektörlerin daha dinamik hale gelmesi de kadın istihdamını etkileyen faktörler arasında yer alıyor. Üretim yapısındaki bu dönüşüm, teknoloji kullanımında eğitim ve teknik beceriye sahip olma hakları kısıtlanmış olan kadınların bu sektörlerde iş bulabilmelerini de engelliyor.

2. 1. Türkiye Ekonomisinde Eğilimler ve Kadın İstihdamına Biçilen Rol

Yukarıda da kısaca değinildiği gibi 2000-01 krizi sonrası Türkiye ekonomisi için sadece büyüme ivmesinin yakalanması değil aynı zamanda üretim yapısında da ara ve yatırım malları üretimine doğru bir dönüşüm anlamına geldi. Bu süreçte geleneksel sektörler önemini kaybederken teknoloji yoğun sektörler öne çıktı. Bununla birlikte üretim yapısında yaşanan dönüşüm ithalata bağımlı bir üretim yapısını ortaya çıkardı.

2002-2008 yıllarında gerçekleşmiş olan sürekli büyüme trendi izleyen yıllarda yakalanamasa da Türkiye, sermaye birikimi düzeyinde bugün bir eşiğe gelmiş bulunuyor. Bu eşik, yüksek katma değerli, ileri teknoloji ürünlerinin üretimini gerçekleştirebilecek düzeyi yakalayabilmek. Türkiye'nin önümüzdeki dönem için sanayileşme haritasının izlenebildiği en önemli metinlerden biri Sanayi Strateji Belgesi bu talebi net olarak ortaya koyuyor. Söz konusu belgede uzun dönemli vizyon "Orta ve yüksek teknoloji ürünlerde Avrasya'nın üretim üssü olmak" olarak ifade ediliyor.

Bu uzun dönemli vizyon kapsamında 2011-2014 yıllarını kapsayan Türkiye Sanayi Stratejisi'nin genel amacı;

"...Türk Sanayisinin rekabet edebilirliğinin ve verimliliğinin yükseltilerek, dünya ihracatından daha fazla pay alan, ağırlıklı olarak yüksek katma değerli ve ileri teknoloji ürünlerin üretildiği, nitelikli işgücüne sahip ve aynı zamanda çevreye ve topluma duyarlı bir sanayi yapısına dönüşümü hızlandırmak..."

olarak belirtiliyor.

Bu vizyona ve genel amaca yönelik olarak ise orta ve yüksek teknoloji sektörlerin üretim ve ihracat içindeki payının artırılması, düşük teknoloji sektörlerde katma değeri yüksek ürünlere geçişin sağlanması, becerilerini sürekli geliştirebilen şirketlerin ekonomideki ağırlığının artırılması, şeklinde üç temel stratejik hedef tespit edilmekte (Sanayi Strateji Belgesi, 2010: 10). Buna göre yatırım ortamının iyileştirilmesi, bunun için gerekli alt yapının oluşturulması, rekabet gücünün artırılması, nitelikli insan gücünün yetiştirilmesine hız verilmesi, esnek istihdamının yaygınlaştırılması, AR-GE ve inovasyonun geliştirilmesi gibi öncelikler belirlenmiş durumda (Ergüneş, 2013).

İstihdam politikaları açısından değerlendirildiğinde, Türkiye ekonomisinin göstermiş olduğu büyüme performansında temel unsur ucuz emek olurken, uluslararası rekabette üstünlük ucuz emeğe dayanarak sağlanmaya çalışıldı. Bugünde bu politikanın bir strateji haline dönüştüğü görülüyor. Ancak sadece ucuz emek değil, bunun yanı sıra katma değeri yüksek üretimde emeğin verimliliğinin

arttırılması öncelikli hedefler arasında yer alıyor. Bu stratejiye paralel olarak emek piyasasının esnekleştirilmesine yönelik düzenlemeler hayata geçiriliyor.

Bu resim içerisinde kadın istihdamına biçilen rol ise ucuz emek havuzu olması. İzleyen bölümde yer verileceği üzere kadın istihdamına ilişkin politika ve uygulamaların bu eksen de olduğu görülüyor. Buna ilaveten demografik avantajın sürdürülebilmesi için muhafazakar bir dille daha çok çocuk sahibi olmak sürekli pompalanıyor. Bugüne değin istihdam politikaları açısından ucuz emek gücüne yaslanarak bir büyüme trendi yakalayan Türkiye ekonomisinde genç nüfus önemli bir avantaj olarak değerlendiriliyor. Bu düzenlemelerle de kadın istihdamındaki olası artışların nüfus artışı üzerinde yaratacağı olumsuz etkinin giderilmesi hedefleniyor.

Kadınlara biçilen rol bugün şüphesiz ucuz işgücü olmakla sınırlı tutulmamakta. Kadınların istihdama katılımlarında en önemli engellerden biri olan bakım emeğini karşılamaya devam etmesi talep ediliyor. Bakım hizmeti yükü sosyal politika alanının daralmasıyla daha da ağırlaşıyor. Örneğin son dönem düzenlemelerden biri olan evde bakım hizmetinin ücretlendirilmesi bu yönde bir uygulama. 2007 yılında evde bakım nedeniyle ödeme yapılan özürlü sayısı 2007’de 357 iken bu sayı 2009 Mayıs’ında 2730’a yükselmiş durumda (Şener, 2010: 19).

Kadın istihdamının politika metinlerine yansımaları

TC Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM) tarafından hazırlanmış temel metinlerden biri olan Toplumsal Cinsiyet Eylem Planı 2008-2010’de kadınların toplumsal konumunun iyileştirilmesine yönelik yönetsel yaklaşım, toplumsal cinsiyeti ana akımlaştırma politikası (gender mainstreaming) olarak ifade ediliyor (2008: 15-16). Eylem planına göre toplumsal cinsiyeti ana akımlaştırma stratejisi, günlük ilişkilerin idaresindeki, toplumsal cinsiyet perspektifi ile politik karar alıcıların gerçekleştirdiği etkinlikleri entegre eden politik ve teknik bir süreç (KSGM, 2008: 15).

Öte yandan kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik eylem planının oluşturduğu en önemli metinlerden biri Başbakanlık tarafından yayınlanan on üç maddeden oluşan “Kadın İstihdamının Arttırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması” genelgesidir. Genelgede yer alan maddeler özetle şöyle:

- İşçi ve işveren konfederasyonları temsilcileri, kadın istihdamı konusunda faaliyet yürüten 1 yıl süre için seçilecek sivil toplum kuruluşları ve üniversite temsilcilerinden oluşan “Kadın İstihdamı Ulusal İzleme ve Koordinasyon Kurulu” oluşturulması. Yine, öncelikle kamuda fırsat eşitliğini izlemek

üzere ayrı bir birimin kurulması, kamu ve özele ait işyerlerine yapılan her türlü denetimlerde 4857 no'lu iş kanununun cinsiyet eşitliği maddelerine uyulup uyulmadığına ilişkin ayrı denetim raporlarının tutulması ve kamu kurum ve kuruluşlarında kadın erkek eşitliğine dair etki değerlendirilmesi, istatistiklerin, raporların oluşturulması vb.

- Kadın istihdamında öne çıkan sektörlerde meslek eğitimlerinin verilmesi, kurum içi eğitimlerde kadın erkek arası fırsat eşitliğinin gözetilmesi vb.
- Kreş ve gündüz bakımevi yükümlülüğünün yerine getirilmesinin sağlanması ve denetlenmesi.
- Şiddete uğrayan kadınlar, cezaevindeki kadınlar ile kocası ölmüş veya boşanmış kadınların sosyal yaşama katılmasına yönelik projelere ağırlık verilmesi (27591 Sayılı 25.05.2010 Tarihli Resmi Gazete).

2. 2. Kadın İstihdamının Arttırılmasına Yönelik Politikalar

Kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik politika öneri ve uygulamalarının ise eğitim düzeyinin yükseltilmesi, esnek çalışma koşullarının yaygınlaştırılması ve kadın girişimciliğinin arttırılması olmak üzere üç alanda yoğunlaştığını görüyoruz.

2. 2. 1. Eğitim düzeyinin yükseltilmesi

Kadın istihdamının geliştirilmesi için önerilen politikalarda eğitim ilk sıralarda yer alıyor. Kuşkusuz eğitim düzeyi ile kadınların işgücüne katılımları arasında doğrusal bir paralellik bulunuyor. Eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılımları da artıyor. Bununla birlikte kadınların eğitim almış olmaları istidam edilebilmeleri için tek başına yeterli olmayabiliyor. Kadınlar patriyarkal baskılar nedeniyle işgücü piyasalarına katılamayabiliyorlar. Çünkü kadınların işgücüne katılımları çoğunlukla kocanın veya babanın iznine tabi oluyor. Yine evli kadınlar açısından ev işleri ve çocuk bakımı engel olabiliyor. Bu işlerin karşılanmasına yönelik eşlerden biri arasında seçim yapmak durumunda kalındığına çalışma hayatından çekilen kadın oluyor.

Öte yandan son yıllarda eğitim düzeyi ile kadınların işgücüne katılımları arasında doğrusal bir paralelliğin tersine eğilimler yaşandığı görülüyor. Bu durum kadınların ucuz emek gücü olarak konumlandırılması isteğini de doğrular nitelikte. Aşağıdaki tablodan da izlenebileceği üzere düşük eğitimli kadınların işgücüne katılım oranları artış gösterirken üniversite mezunu kadınlar da önemli bir değişme yaşanmadığı görülüyor. İlköğretim ya da ortaokul mezunu olanların işgücüne katılım oranı 2004 yılında %38.4 iken bu oran 2011'de %19.5'e yükselmiş-

tir. Üniversite mezunları içinse aynı yıllar için %70.2 oran çok küçük bir artışla %71 olmuştur.

Tablo: Eğitim Durumuna Göre Kentte İşgücüne Katılım Oranı (%)

	İşgücüne Katılım Oranı	Okuyamaz Olmayanlar	Mezun Olmayanlar	İlkokul	İlköğretim ya da Ortaokul	Lise	Meslek Lisesi	Üniversite
2004	17.8	5.4	8.4	11.8	13.6	25.7	38.4	70.2
2005	18.7	6.1	9.4	12.6	14.9	26.3	36.0	69.0
2006	19.5	5.4	10.0	13.0	15.4	27.5	35.3	68.8
2007	19.8	5.1	10.4	12.2	15.9	28.0	35.2	69.2
2008	20.8	5.4	10.3	13.1	15.1	28.9	37.3	69.8
2009	22.3	5.7	11.2	14.7	16.0	29.6	38.3	70.4
2010	23.7	6.2	12.6	16.7	18.1	29.7	39.2	70.9
2011	24.9	6.5	12.6	17.6	19.5	29.7	38.6	71.0
2004-2011 farkı (yüzde puan)	7.1	1.1	4.2	5.8	5.9	4.0	0.2	0.9

Kaynak: Uysal, 2013: 6.

Tablo: Eğitim Durumuna Göre Kentte Kadın İşsizlik Oranları (%)

	İşgücüne Katılım Oranı	Okuyamaz Olmayanlar	Mezun Olmayanlar	İlkokul	İlköğretim ya da Ortaokul	Lise	Meslek Lisesi	Üniversite
2004	17.9	8.1	8.7	14.0	20.6	23.1	27.0	16.5
2005	17.0	8.0	11.1	14.8	19.2	23.3	24.8	13.8
2006	16.4	6.5	11.0	15.0	20.0	23.5	20.5	12.9
2007	16.1	7.6	9.7	13.0	19.2	22.7	21.2	13.6
2008	16.6	9.3	14.9	14.8	21.8	20.3	21.1	13.8
2009	20.4	11.9	21.2	17.7	26.3	27.2	26.6	15.7
2010	18.7	10.1	15.8	16.0	24.0	25.4	23.5	15.5
2011	16.6	7.9	14.8	13.6	19.9	22.5	21.3	14.6
2004-2011 farkı (yüzde puan)	-1.4	-0.1	6.2	-0.4	-0.7	-0.7	-5.7	-1.9

Kaynak: Uysal, 2013: 7.

2. 2. 2. Emek piyasasının Esnekleştirilmesi

Bugün esnekleşme emek piyasaları için genel bir norm halini almış durumda. İşgücü piyasalarında, teknolojide, üretimin yapısında yaşanan değişime uyum olarak ifade edilen esnekleştirme güvenceli, süreli çalışma biçimlerinin yerini güvencesiz, part-time, uzun mesai çalışma ilişkilerinin alması anlamına geliyor. Emek piyasalarının esnekleştirilmesi kategorik olarak aktif iş gücü piyasalarının geliştirilmesine yönelik politikalar olarak uygulanıyor. İşsizlik sigortası, kıdem tazminatı gibi işten çıkarmalarda çalışanlara gelir desteği sağlamayı hedefleyen pasif işgücü politikalarının -kıdem tazminatının kaldırılması tartışmalarında görüleceği gibi- uygulama dışına itildiği görülüyor.

Esnekleşmenin gerekçesi emek piyasalarının katılımı üzerinden oluşturuluyor, işsizlik ve ekonominin istihdam yaratmamasının nedeni bununla açıklanıyor. "İstihdam yaratmayan büyümeye" karşı "istihdam dostu bir büyüme" stratejisinin öncelikle emek piyasalarının katılıklarının kaldırılması yoluyla sağlanabileceği ileri sürülüyor. Emek piyasalarının katılımı genel olarak yüksek vergi ve primlerin neden olduğu işgücü maliyetleri, kayıt dışılık ve etkin olmayan iş arama süreçleri olarak ifade ediliyor (Karaçöl ve Akgeyik, 2010: 3-8). Örneğin Dünya Bankasının (DB) Türkiye İşgücü Piyasası 2006 raporuna göre işçileri işten çıkarmanın maliyetinin yüksek olması işvereni yeni işçi alımında çekingen davranmaya itebiliyor. Yüksek kıdem tazminatı gibi düzenlemeler işçileri işten çıkarmayı maliyetli hale getirerek işi korumak için tasarlanmış olsa da yüksek işgücü maliyeti istihdamı azaltıcı etkide bulunabiliyor. Kıdem tazminatlarının yüksek olması doğrudan yabancı sermaye girişlerini de engelleyebiliyor. Bu yaklaşıma göre işsizliğin önlenmesi için kıdem tazminatlarının hafifletilmesi, iş güvencesi yasasının esnetilmesi, aktif işgücü piyasası politikaları aracılığıyla emek süreçlerinin aktif hale getirilmesi gerekiyor (DB, 2006: 3-6; Türkonfed, 2010: 6-7).

Öte yandan kadın istihdamı ilgili temel metinler incelendiğinde karşımıza çıkan tablo bundan farklı değil.

Dokuzuncu Kalkınma Planında genel olarak iş gücü piyasasının özel olarak da kadın istihdamının geliştirilmesi şu hedefler ekseninde tanımlanıyor:

- İşverenlerin istihdama bağlı yükümlülüklerinin gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi
- Eğitimin işgücü talebine duyarlı hale getirilmesi
- İşgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları, iş arama stratejilerinin geliştirilmesini, özür, kadın ve gençler gibi dezavantajlı grupların iş bulması vb. kapsayan aktif işgücü politikalarının geliştiril-

mesi (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 37-38).

Yine Sanayileşme strateji belgesinde kadın istihdamına arttırılabilmesi için aktif işgücü politikalarının sanayi politikaları ile uyumlaştırılması ve kadın girişimciliğinin geliştirilmesinin gerekliliği ifade ediliyor. Belge de sırasıyla "beceriler ve insan kaynağı ve politikalar" maddelerinde kadın istihdamı şu şekilde yer alıyor:

...Eğitim sektörünün işgücü talebine olan duyarlılığı arttırılacak, işletmelerin talep ettiği alanlarda insan sermayesinin güçlendirilmesi ve eğitim ile işgücü piyasasının daha esnek bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır. Yeniden yapılanma sürecindeki sektörlerden çıkan işgücüne yeni beceriler kazandırmak, yükselişteki sektörlerin nitelikli işgücü ihtiyaçlarını karşılamak ve kadınların işgücüne katılımını arttırmak amacıyla aktif işgücü politikaları uygulama kapasitesi güçlendirilecek ve sanayi politikasıyla uyumu sağlanacaktır (2010: 52)...

...Girişimciliğin yaygınlaştırılması ve girişimcilik kültürünün geliştirilmesi amacıyla bilgilendirme ve tanıtım etkinlikleri düzenlenecek, girişimcilere destek sağlanacak ve İŞGEM'lerin sayısı arttırılacaktır. Ayrıca kadın girişimcilik teşvik edilecek ve kadınların iş hayatına katılımı desteklenecektir (2010: 60)...

Yukarıda ilgili bölümlerinde yer verildiği gibi kadın istihdamının geliştirilmesi için politika önerisi aktif işgücü politikaları aracılığıyla esnek çalışmanın yaygınlaştırılması olarak karşımıza çıkıyor. Bu politika önerisi metinlerde "aktif işgücü politikaları veya güvenceli esneklik" olarak tanımlanıyor (Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2006). 4857 sayılı İş Kanunu ile yasal hale getirilen esnek çalışma biçimlerinin, yarı zamanlı çalışmanın sosyal güvence kapsamına alınmasının kadın istihdamını destekleyeceği ileri sürülüyor. Evde çalışma, yarı-zamanlı çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi biçimler teşvik ediliyor. Bu ise aile ve iş hayatının uyumlaştırılan biçimler olarak öneriliyor. Kadınlar evdeki sorumlulukları ve bakım hizmetlerinin yegâne sorumlusu olarak yeniden üretiliyor. Kadınların ev içi emeği ve yaşlı-hasta bakım hizmetlerinin devamı sağlanıyor. Diğer deyişle kadınların ev içi sorumlulukları ile çalışma ilişkilerini uyumlaştırdığı gibi, kadınları düşük ücrete ve esnek çalışma koşullarına mahkum ediyor. Güvenceli esneklik Ulusal İstihdam Strateji Taslağında (2012) yer almıştır.

Güvenceli esneklik AB istihdam politikalarında oldukça yaygın uygulanan bir yönetim modeli. Çalışanların işgüvenliği ile işverenlerin esneklik talebini buluşturan bir sosyal uzlaşma olarak sunulan ve 1998'den bu yana AB Ulusal İstihdam belgelerine girmiş olan güvenceli esneklik, güvence ve esnekliğin birlikte sağlanması anlamını içeriyor. AB Ortak İstihdam Belgesinde güvenceli esnekliğin sağlanması çalışan ve işverenlerin ihtiyaçlarını buluşturabilecek yasal ortam, işsizliği önleme ve işler arasında geçişi sağlamaya yönelik aktif istihdam politikaları, ça-

lısanların sürekli istihdamda kalmalarına yönelik yaşam boyu eğitim, işgücü piyasasından uzak kalınacak süreler için gelir desteği ve sosyal güvenlik koşullarına bağlanıyor (Çakır, 2009).

Türkiye açısından güvenceli esnekliğe yönelik uygulamalar ise güvencenin olmadığı bir esnekleştirme olarak ilerlemektedir. İşsizlik yardımları, kıdem tazminatı gibi koruyucu önlemler işverene maliyet olarak değerlendiriliyor, bu yöndeki haklar geriletiliyor. Kadınlar istihdama esnek iş süreçleri ile ucuz emek olarak çekilmeye çalışılırken kreş, doğum izni, çalışma güvenliği gibi talepler göz ardı ediliyor.

2. 2. 3. Kadın girişimciliğinin artırılması

Kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik bir başka yaygınlık kazanan politika uygulaması ise kadın girişimciliğinin artırılması. Kadın girişimciliğinin artırılmasında finansman sorununun çözümünde girişimci kredileri ve/veya mikrofinans/mikro krediler temel uygulamalar olarak karşımıza çıkıyor. Öte yandan mesleki eğitim kursları da kadınları istihdama hazırlamanın ve/veya girişimciliği arttırmanın diğer bir aracı olarak kullanılıyor.

a. Mikrofinans/mikrokrediler ve Girişimci Kredileri

Mikrofinans/mikrokrediler resmi finansal kurum/kuruluşlarına erişim olanaklı bulamayan veya resmi finans kuruluşlarının hizmet sunmadıkları veya eksik hizmet sundukları yoksul insanlar için oluşturulmuş bir finansman yöntemi. Mikro finansman yöntemi bankacılık sektöründe verilen geleneksel kredi biçimlerinden farklı bir yapıya sahip. Mikrofinansman da geleneksel yöntemlerden farklı olarak teminat, kefalet gösterme, icra gibi prosedürler bulunmuyor (Altay, 2007: 61). Maddi teminatlar yerine güven ve sosyal ilişkiler ikame ediliyor. Sosyal baskı ve kendi kendini kontrole dayanan sözleşmeler uygulanıyor.

Türkiye’de mikro kredi uygulamalarına bakıldığında, mikro kredilerin 2000’in başlarında yaygınlık kazanmaya başladığı görülüyor. Özellikle kadınları hedef kitle olarak alan mikrokredi programları ilk önceleri yoksulluğun daha yoğun yaşandığı Güney Doğu Anadolu Bölgesi ve depremin olumsuz sonuçları dolayısıyla İzmit çevresinde yoğunlaşıyordu, bugün ise tüm bölgelerde yaygınlaştırılmaya çalışılıyor. Dokuzuncu Kalkınma Planında (2006: 4), Binyıl Kalkınma Hedeflerine bağlı olarak, beşeri gelişme ve sosyal dayanışma başlığı altında gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesi gerekliliğinin de temel vurgulardan biri olarak yer aldığını görüyo-

ruz.² Yine "Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planında (2008-2013)" kadın yoksulluğuna ilişkin strateji ve eylem planı olarak mikro-kredilerin yaygınlaştırılması gerekliliğine işaret ediliyor.

"...Bu konuya getirilen iki temel yaklaşım, mevcut sosyal güvenlik sistemlerinin geliştirilmesi ve yeni istihdam alanlarının yaratılmasıdır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından kadınların sürdürülebilir gelire kavuşturulması ve ekonomik hayata entegre edilerek kadın yoksulluğunun engellenmesi amacıyla gelir getirici proje destekleri verilmektedir. Ayrıca kadın yoksulluğunu engellemek için Teşvik Fonları kapsamında mikro-kredi uygulamaları yürütülmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde, bazı illerde başlatılan mikro-kredi uygulamaları 81 ilin tümüne yaygınlaştırılacaktır (KSGM, 2008: 44)..."

Kadın girişimciliğini geliştirmek ve desteklemek, bu yolla da kadınların toplumdaki konumlarını iyileştirme iddiasında olan mikro kredi programlarının bu iddiasının oldukça tartışmalı olduğunu, gerek mikro kredilerin işleyiş mekanizmalarından gerekse de uygulamalardan görmek mümkün. Bunları kısaca ifade etmek gerekirse;

Mikrokredilerin işleyiş mekanizmaları açısından bakıldığında bunların önemli baskı mekanizmalarını içinde barındırdığını görüyoruz. Bu mekanizmaları mikrokredilerin sosyal gruplara dayanması ve yine verilen kredilerde yüksek faiz oranlarının işletilmesi olgularında gözlemleyebiliyoruz. Faizsiz uygulama olarak lanse edilen mikro kredilerde faizler hizmet maliyeti adı altında alınıyor. Yine, mikrokredilerin amacına uygun olarak kullanılmasında da çelişkili durumlarla karşılaşılıyor. Örneğin mikrokrediler kapsamında verilen kredilerden, yoksullukla mücadele etmek üzere kadınların öncülüğünde yeni girişimlere yönelmesi hedeflenirken, bunların birikmiş kira, yiyecek, ekim zamanı tarlaya gübre alma gibi gündelik temel ihtiyaçların karşılanmasında kullanılabiliyor. Yine kredilerin kadınların kullanımında olması öngörülürken kredi almada ve kredinin hangi alanda kullanılacağına erkeklerin karar verdiği durumlarla da karşılaşılabilir. Kadınlar krediyi kocalarının zoruyla alabiliyorlar veya kocasının işleri için kullanabiliyorlar (Yiğitbaş Akça, 2006: 37).

2 Türkiye'de mikro kredi programları ve yürütücüleri arasında şu kurumlar bulunuyor: Mikro kredi uygulamalarını başlatan kurum olarak sayabileceğimiz Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfının (KEDV), Açık Toplum Enstitüsünün desteklediği kuruluşlardan olan Toplum Gönüllüleri Vakfının bu yönde çalışmaları bulunuyor. Yine, bir diğer örnek ise Türkiye Grameen Mikrokredi Programı (TGMP). Bunların yanı sıra kadın girişimciliğini geliştirmek ve desteklemek amacıyla Kadından Kadına Köprü Projesi, Su Damlası Projesi, GAP-GİDEM Kadın Girişimciliği Destekleme Projesi gibi çok sayıda projede hayata geçirilmiş durumda.

Kredilerin gerçekten iş yapmak üzere kullanıldığı durumlarda ise satın alma gücünün sınırlılığı dolayısıyla dar bir pazara, geleneksel kadın becerilerinden oluşan ve genellikle evden çıkmadan üretilebilecek ürünler sürülüyor olmasından dolayı pazarda karşılık bulması mümkün olmuyor (Buğra, 2007: 3). Kadınların hepsinin piyasaysa benzer ürünler sunuyor olmasından dolayı mikro kredi ile üretim faaliyetine katılan kadınların karşılaştıkları en büyük sorunlardan biri ürünlerini pazarlayacak alan bulamamaları oluyor (Adaman ve Bulut, 2007: 219).

Kadınların mikro kredileri evden çıkmadan yapılacak işler için kullanıyor olmaları ev ve bakım emeğinin sürekliliğini sağlıyor. Öte yandan kadınların evde satmak üzere yaptıkları işleri iş olarak görmeme algısında da herhangi bir değişim yaratmıyor. Kadınlar kendilerini çalışan olarak görmüyor. "Kadınları güçlendirme stratejisi" olarak sunulan mikro kredi programlarının en büyük handikapı ise toplumsal cinsiyet perspektifinin zayıf olması. Mikro kredilerde, toplumsal cinsiyet rollerini değiştirme perspektifiyle değil, tersinden kadınların "fedakâr, uyumlu, güvenilir" özelliklerinden yararlanma perspektifinden hareket ediyor. Kadınların kazandıkları parayı çocukları ve evleri için kullanıyor olmaları ise kadınların mikro kredilerde hedef kitle olarak seçilmesinin önemli nedenlerinden birini oluşturuyor. Dolayısıyla birer başarı öyküsü olarak sunulan mikro krediler "mucize öyküleri" yaratmadığı gibi kadınların istihdama katılamamalarının en önemli nedeni olan toplumsal cinsiyet rollerinde, bir diğer deyişle patriyarkal ilişkilerde herhangi bir değişiklik de yaratmıyor (Ergüneş, 2010).

Girişimci kredisi olarak KOSGEB kredileri

Kadın girişimciliği mikro kredilerin yanı sıra KOSGEB eğitimleri, hibe ve kredileri ile de destekleniyor. Bu kredilerde kadın girişimcilere yönelik pozitif ayrımcılık uygulanıyor. Girişimcilik Proje Destek Programı kapsamında verilen 27 bin TL'lik hibenin destek oranı birinci ve ikinci teşvik bölgelerinde kadınlar için %60, üç, dört, beş ve altıncı derecedeki teşvik bölgelerinde ise %70 olarak uygulanıyor. Üst limiti 70 bin TL olan geri ödemeli kredinin de destek oranı aynı (<http://www.imes.kosgeb.gov.tr/Pages/UI/Destekler.aspx?ref=8>).

b. Mesleki Eğitimler

Emek piyasasına girişleri açısından dezavantajlı kesimler olarak kabul edilenlerin gelir getirici bir faaliyette yer alabilmelerinde ise yine girişimcilik eğitimleri ve istihdam garantili eğitim programları ile 2008 krizi sonrası görülen toplum yararına çalışma programı (TYÇP) öne çıkıyor. Bu uygulamalar sonuçları itibarıyla değerlendirildiğinde ise şöyle sonuçlarla karşılaşılıyor:

İşsizliğe karşı yaygın uygulanan toplum yararına çalışma programı, niteliği gereği ancak geçici bir istihdam sağlayabiliyor. Sürekliliği olmadığı gibi yapılan işler nedeniyle vasıf kazandırması da söz konusu olmuyor (KEİG, 2012).

Sermayenin nitelikli işgücü (ara eleman) ihtiyacının karşılanması için açılmış olan mesleki eğitim, meslek edindirme, iş-kur kursları ve sertifika programlarının da cinsiyetçi bir yapıda olduğu görülüyor. Bu programlar çoğunlukla "kadın işi" ve "erkek işi" algısı üzerine kurulu oluyor ve geleneksel işbölümü üzerinden hareket ediyor. Kadınların yoğun olarak yönlendirildikleri mesleki eğitimler çoğunlukla; kuaförlük, dikiş-nakış, hasta ve yaşlı bakımı gibi eğitimler oluyor.

Kadın ve erkeklerin bu kurslara başvurusu arasından da oldukça büyük farklar söz konusu. Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi Platformu'nun (KEİG) yapmış olduğu araştırmanın ara sonuçları bunu çarpıcı bir şekilde ortaya koyuyor. Buna göre, 2010 yılından itibaren Türkiye genelinde Halk Eğitim Merkezlerinde açılan kurslardan faydalanan 3.588.355 kursiyerin %61'ini; Mesleki Eğitim Merkezlerinde açılan kurslardan faydalanan 284.543 kursiyerin %18'ini; kız teknik öğretim okullarında açılan kurslardan faydalanan 52.549 kursiyerin ise %90'ını kadınlar oluşturuyor (KEİG, 2012: 20).

Yine aynı çalışmada İŞKUR'un 2011 verilerinden yararlanılarak yapılan hesaplama göre;

- Marmara bölgesinde kadınların işe yerleştirilme oranı %23 iken bu oran erkeklerde %35,
- Ege bölgesinde kadınlar için %15 iken erkekler için %27,
- Akdeniz bölgesinde kadınlar için %17 iken erkekler için %29,
- Karadeniz bölgesinde kadınlar için %20 iken erkekler için %31,
- İç Anadolu bölgesinde kadınlar için %17 iken erkekler için %34,
- Doğu Anadolu bölgesinde kadınlar için %20 iken erkekler için %29,
- Güneydoğu Anadolu bölgesinde kadınlar için %8 iken erkekler için %20 (KEİG, 2012).

Görüldüğü gibi sınırlı düzeyde yaratılabilen istihdamda da kadınlar için yaratılabilen istihdam erkeklerle oranla bölgesel bazda da daha düşük düzeylerde gerçekleşiyor. Sınırlı istihdam yaratma kapasitesini İŞKUR'un "Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu" değerlendirme sonuçlarından da görmek mümkün:

"Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu", NUTS II bölgesindeki 43 ilde kadınların istihdam edilebilirliklerini arttırmak, daha iyi işlere girişlerini kolaylaştırmak, kadınların işgücüne katılımlarını önleyen engelleri azaltmak, özellikle yerel düzeyde İŞKUR'u daha etkili kamu istihdam hizmeti sunmasını sağlamak

amacıyla gerçekleştirilen bir proje. AB ve Türkiye fonları ile desteklenen 27 milyon 150 bin 589 Avro'luk bir bütçeye sahip olan bu proje 2009-2013 yıllarını kapsıyor. Proje sonuçlarına göre;

- 9.856 kadın meslek edindirme kurslarına katılmış
- 9557 kadın hibe projeleri sonucunda sertifika almış
- 914 kadın istihdam edilmiş
- 780 kadın girişimcilik kurslarına katılmış
- 113 kadın girişimci olmuş
- 1940 kadın çocuk, hasta, yaşlı ve engelli bakımı eğitimi almış
- 118 kadın kariyer danışmanlığı ve rehberliği hizmetlerinden faydalanmış
- 12 projede toplam 140 kadın eğitimler esnasında çocuk bakım hizmeti almış
- 24 projede toplam 2424 kadın sosyal güçlendirme eğitimi almış
- 321 kadın kooperatife üye olarak üretime katılmış
- 631 kadın ev eksenli çalışmaya başlamış (<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/default/kadinistihdamininoperasyonu.aspx>).

Son söz yerine:

Türkiye’de son yıllarda kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik uygulanan politikalara bakıldığında bunların daha fazla esnek emek süreçleri üzerinden inşa edildiği görülüyor. Emek piyasasının esnekleştirilmesi “iş ve aile yaşamının uzlaştırılması” adı altında kadınlar üzerinden çok daha kolay hayata geçirilebiliyor.

Öte yandan bu politikaların toplumsal cinsiyet bakış açısıyla oluşturulduğundan söz edebilmekte mümkün değil. Toplumsal işbölümünü sorgulamak/değiştirmekten ziyade bu işbölümünü pekiştirici, devamlılığını sağlayıcı yönde uygulanıyor.

Kaynakça:

- Adaman F. ve Bulut T. Diyarbakır’dan İstanbul’a 500 Milyonluk Umut Hikâyeleri Mikrokredi Maceraları, İletişim Yayınları, 2007.
- Çakır, Ö. “Avrupa Birliği’nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler”, SosyoEkonomi, 2009-2. Dokuzuncu Kalkınma Planı. 2006.
- DB (Dünya Bankası). Türkiye İş Gücü Piyasası Raporu, Dünya Bankası Yayını, 2006.
- Ecevit, Y. İşgücü Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği El Kitabı, 2010.
- Ergüneş, N. “Kadın İstihdamının Geliştirilmesine Yönelik İstihdam Politikaları, İktisat Dergisi, 514: 48-54, 2010.
- Ergüneş, N. Sanayileşme Stratejisinden Hareketle Türkiye’de Mali Disiplin Üzerine Değin-

- meler, Maliyeye "Müştereklerden" Bakmak içinde, İktisat Dergisi, sayı 522, 2013.
- DİSK-AR (DİSK Araştırma Enstitüsü). İşsizlik Verilerini Değerlendirme Raporu, Rapor No: 2013/6, Mart 2013.
- İlkkaracan, İ. İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları, İTÜ BMT-KAUM, Kadının İnsan Hakları Derneği, 2011.
- KEİG (Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi Platformu). Genelgenin Ardından İstihdamın Durumu Araştırması, Ara Rapor, 2012.
- Kavaf, S. A. "Kadın İstihdamının Geliştirilmesine Yönelik Strateji Geliştirme Projesi, Kaparış Toplantısı", 2010.
- Karagöl, E. T. ve T. Akgeyik. "Türkiye'de İstihdam Durumu, Genel Eğilimler", SETA Analiz, SETA Vakfı, sayı 21, 2010.
- KSGM (Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü). Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013, Ankara, 2008.
- Korkmaz, A. ve G. Korkut. "Türkiye'de Kadın İşgücüne Katılımın Belirleyicileri", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17, 2: 41-65, 2012.
- Sanayi Bakanlığı. Türkiye Sanayi Strateji Belgesi, 2011-2014, 2010, http://www.sanayi.gov.tr/Files/Documents/sanayi_stratejisi_belgesi_2011_2014.pdf.
- Sosyal-iş Sendikası (Türkiye Sosyal Sigortalar, Eğitim, Büro, Ticaret, Kooperatif ve Güzel Sanatlar İşçileri Sendikası). "8 Mart'ın 100. Yıldönümünde Türkiye'de ve Dünyada Kadın Emeği ve İstihdamı Raporu, 2010.
- Şener, Ü. "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları, TEPAV Politika Notu, 2010.
- Tatlıoğlu, E. "Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Esnek Çalışmanın Uygulanabilirliği", Electronic Journal of Vocational Colleges, Aralık 2012.
- Türkonfed (Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu) (2010) Ulusal İstihdam Stratejisi Türkonfed Görüşleri, Türkonfed.
- Uysal, G. Kentlerde Kadınların İşgücüne Katılımı Artıyor, BETAM (Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi) Araştırma Notu 13/143, 6 Şubat 2013.
- Yiğitbaş-Akça B. "Mucizenin Adı Mikrokredi Olabilir mi?", İktisat Dergisi, 469, 2006.

Web siteleri

<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/default/kadinistihdamininoperasyonu.aspx>, erişim tarihi 17.03.2103.

www.tuik.gov.tr

<http://www.imes.kosgeb.gov.tr/Pages/UI/Destekler.aspx?ref=8>