



# KADIN İSTİHDAMI, EVET AMA NASIL?

Nuray ERGÜNEŞ

Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Kamu Yönetimi Bölümü

Türkiye’de kadınların toplumsal konumlarındaki eşitsizlik her alanda olduğu gibi istihdam alanında da devam ediyor. Kadın hareketinin yürüttüğü mücadele bu yönde kazanımlar sağlasa da niteliksel bir iyileşmeden söz etmek mümkün değildir. 2012 rakamlarıyla istihdam oranı %26.3, işgücüne katılım oranı %29.5 düzeylerinde kalmıştır. Resmi rakamlara göre işsizlik oranı %10.8 seviyelerinde giderken kayıtdışı çalışma %54.1 oranında gerçekleşmiştir. Kadın istihdamının sektörel dağılımında hizmet sektörü %45.8 oranı ile ilk sırada yer alırken %39.3 oranı ile tarım, %14.9 ile de sanayi onu izlemiştir (1).

Öte yandan kadın istihdamının artırılması hedefi son yılların önemli ajanda başlıklarından biri olmuş, onüç yıl gibi uzun bir süredir iktidarda olan AKP hükümetinin ekonomik programlarında da sıkça yer almıştır. Kadın istihdamına yönelik artan bu ilginin kaynağının “bir kalkınma sorunu olarak atıl durduğu kabul edilen” kadın emeğinin ekonomiye entegre edilme çabası olduğunu söylemek mümkündür. Buna paralel kadın istihdamının artırılmasına yönelik bir dizi politika uygulanmıştır. Bu politikalar ekonominin gereklilikleri doğrultusunda, sanayileşme politikaları ekseninde biçimlenmiştir. İstihdam politikaları sadece kadının işgücüne katılımını değil, evdeki konumunu da düzenleyen aile politikalarını da kapsamıştır. Feminist hareketin çok uzun yıllardır iktisadi etkinlik olarak görünür kılmaya çalıştığı bakım emeği aile politikalarının merkezinde yer almıştır.

Çalışmada son yıllarda kadın istihdamına yönelik politikaların analiz edilmesi ve bu politikaların kadınlar açısından değerlendirilmesinin yapılması hedeflenmektedir.

## İstihdam Politikalarında Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma

### “Başbakanlık İstihdamının Artırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması” Genelgesi

Kadın istihdamını arttırmaya yönelik başlıca düzenlemelerden biri “Başbakanlık İstihdamının Arttırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması Genelgesi”dir (2). Söz konusu genelge, kamu politikaları aracılığıyla istihdama müdahale potansiyeli taşıması açısından önem taşımış, toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma perspektifinin istihdam özelinde kazandırılmaya çalışıldığı metinlerden biri olmuştur. Genel anlamda politika yapıcılar tarafından toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin politika yapım sürecinin bütün aşamalarına, programlara içerilmesi, böylece politik süreçlerin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve yeniden değerlendirilmesi olarak tanımlanan toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma, kamu politikalarının toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik etkilerine odaklanmaktadır. Buna göre kamu politikaları cinsiyet eşitsizliğini gidermede etkili bir araç olabileceği gibi eşitlik perspektifi içermeyen politikalar mevcut eşitsizlikleri yeniden üretebilmektedir (3).

Uluslararası metinlerde ilk kez 1985’de Nairobi’de gerçekleştirilen Üçüncü Dünya Kadınlar Konferansı sonuç bildirgesinde kullanılan anaakımlaştırma, 1995’de Pekin’de gerçekleşen Dördüncü Kadın Konferansında ortak bir deklarasyona dönüşmüştür (4,5). Türkiye’de ise toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma perspektifi Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı (2008-2013) ile politika metinlerine girmiştir.



### Genelgenin ardından

Söz konusu genelge 2010 yılında yürürlüğe girmiştir. “Kadınların sosyo-ekonomik konumlarının güçlendirilmesi, toplumsal yaşamda kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, sürdürülebilir ekonomik büyüme ve sosyal kalkınma amaçlarına ulaşılabilmesi için kadınların istihdamının artırılması ve eşit işe eşit ücret imkânının sağlanması”nın amaçlandığı belirtilen genelge özetle şu hedefleri içermektedir (2);

- Kadın İstihdamı Ulusal İzleme ve Koordinasyon Kurulu oluşturulması, kamuda fırsat eşitliğini izlemek üzere ayrı bir birimin kurulması, kamu ve özele ait işyerlerine yapılan her türlü denetimlerde 4857 nolu İş Kanunu’nun cinsiyet eşitliği maddelerine uyulup uyulmadığına ilişkin denetim raporlarının tutulması, kamu kurum ve kuruluşlarında kadın erkek eşitliğine dair etki değerlendirmesi, istatistiklerin, raporların oluşturulması...

- Kamu kurumları ve yerel yönetimlerin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarına kadın erkek eşitliği yaklaşımını dâhil etmeleri... Hizmet içi eğitimlerinde kadın erkek eşitliği konusuna yer vermeleri...

- İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurul (İİMEK)’lerinin kadın erkek eşitliğini gözetmesi ve kadın konusunda çalışan sivil toplum temsilcisinin kurula dâhil edilmesi...

- Kadın istihdamında öne çıkan sektörlerde meslek eğitimlerinin verilmesi, kurum içi eğitimlerde kadın erkek arası fırsat eşitliğinin gözetilmesi...

- İlgili kurumlar tarafından verilen mesleki eğitimlerin kadının insan hakları konusunu içermesi...

- 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.

Yaratacağı sonuçlardan bağımsız olarak, görece kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik daha bütünlüklü bir model sunan bu genelgenin aktif olarak uygulanabilirliğinden söz etmek pek mümkün olmamıştır. Kadın Emegi ve İstihdamı Girişimi (KEİG) tarafından 2012 yılında genelgenin sonuçlarına yönelik 12 ilde<sup>1</sup> gerçekleştirilen araştırmaya

göre genelge genel olarak istisna olan az sayıda kurum ve il dışında hatırlanmamakta/bilinmemektedir. Genelge maddelerinin bir kısmının göstermelik tedbirlerle hayata geçirildiği, bir kısmının gerçekleşmediği bir kısmının da bazı kentlerde, çoğunlukla kısmi kalan projeler dolayısıyla sağlandığı gözlemlenmektedir. Araştırma genelgede oluşturulması hedeflenen kurul/kurumların kâğıt üstünde kaldığını, kadın istihdamına yönelik çeşitli projelerle meslek edindirme kursları açmanın ötesinde kalıcı istihdam koşullarının yaratılmadığını ortaya koymaktadır (6). Aynı zamanda bir yönetim modeli sunan genelge kadın istihdamını iyileştirmede herhangi bir fonksiyona sahip olamamıştır.

### Sanayileşme Politikaları Ekseninde Kadın İstihdamı

Emek-sermaye ilişkisi üzerinden değerlendirildiğinde kadın istihdamının sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda yapılandırıldığı görülmektedir. Ekonomik ve siyasi olarak bir milat olarak kabul edeceğimiz 2000-01 krizi sonrası Türkiye ekonomisinin durumunu kısaca özetlersek;

Tarihinde yaşadığı en büyük krizlerden biri olan 2000-01 krizi sonrası süreçte Türkiye ekonomisi bir büyüme trendi içerisine girmiştir. Bu süreçte üretim yapısında da ara ve yatırım malları üretimine doğru bir dönüşüm yaşandığı görülmektedir. Ekonomide geleneksel sektörler önemini kaybederken teknoloji yoğun sektörler dinamizm kazanmıştır. Bununla birlikte üretim yapısında yaşanan dönüşüm ithalata bağımlı bir üretim yapısını ortaya çıkarmış, üretimin finansmanı yurtdışı kaynaklardan sağlanmıştır.

Öte yandan 2002-2008 yıllarında gerçekleşen sürekli büyüme trendi izleyen yıllarda yakalanamamış, 2007-08 küresel krizi ile birlikte ekonomi daralma sürecine girmiştir. Bugün küresel krizin etkileri derinleşerek devam etmekle birlikte Türkiye, sermaye birikimi düzeyinde bir eşige gelmiş bulunmaktadır. Bu eşik, yüksek katma değerli, ileri teknoloji ürünlerinin üretimini gerçekleştirebilecek düzeyi yakalayabilmektir. Türkiye sanayileşme haritasının izlenebildiği en önemli metinlerden biri Sanayi Strateji Belgesi bu talebi net olarak ortaya koymaktadır. Söz konusu belgede uzun dönemli vizyon “orta ve yüksek teknoloji ürünlerde



Avrasya'nın üretim üssü olmak" olarak ifade edilmektedir. Bu uzun dönemli vizyon kapsamında 2011-2014 yıllarını kapsayan Türkiye Sanayi Stratejisi (2010)'nin genel amacı "Türk Sanayisinin rekabet edebilirliğinin ve verimliliğinin yükseltilecek, 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 belirtilmektedir. Bu hedef benzer ifadelerle 2015-18 Sanayileşme Stratejisinin de temelini oluşturmaktadır (7).

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 edilmiştir (7). 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 durumdadır. Bu stratejik hedefler 2015 Sanayi Strateji Belgesinde revize edilmiştir. Yeni stratejik hedefler sanayide bilgi ve teknolojiye dayalı yüksek katma değerli yerli üretimin geliştirilmesi, kaynakların etkin kullanıldığı, daha yeşil ve rekabetçi sanayi yapısına dönüşümün sağlanması, sosyal ve bölgesel gelişmeye katkı sağlayan ve nitelikli işgücüne sahip sanayinin geliştirilmesi olarak belirlenmiş, enerji konusu hedefler arasına dâhil edilmiştir (8).<sup>2</sup>

İstihdam politikaları açısından değerlendirildiğinde, Türkiye ekonomisinin göstermiş olduğu büyüme performansında temel unsurun ucuz emek olduğunu söylemek mümkündür. Uluslararası rekabette üstünlük ucuz emeğe dayanarak sağlanmaya çalışılmıştır. Bugün bu politikanın bir strateji haline dönüştüğü görülmektedir. Ancak sadece ucuz emek değil, bunun yanı sıra katma değeri yüksek üretimde emeğin verimliliğinin artırılması öncelikli hedefler arasında yer almaktadır. Bu stratejiye paralel olarak emek piyasasının esnekleştirilmesine yönelik düzenlemeler hayata geçirilmekte-

dir (9,10). Sanayileşme politikası ekseninde kadın istihdamına biçilen rol ise ucuz emek havuzu olmuştur. İzleyen bölümde yer verileceği üzere kadın istihdamına ilişkin politika ve uygulamaların bu düzlemde oluştuğu görülmektedir.

Bununla birlikte Türkiye ekonomisinin uluslararası rekabet avantajı olarak kabul edilen bir diğer unsur sahip olduğu genç nüfustur. Uzun dönemli projeksiyonda yaşanan nüfusa karşı bu demografik avantajın sürekliliği yüksek doğurganlık düzeylerine bağlıdır. Bu ise kadın istihdamının artırılması hedefi açısından bir gerilim yaratmaktadır. Bu gerilimi aşabilmek, kadın istihdamındaki olası artışların nüfus artışı üzerinde yaratacağı negatif etkiyi bertaraf edebilmek amacıyla muhafazakâr politikalar hayata geçirilmiştir (10). İzleyen bölümde değinilecek olmakla birlikte ailenin sürekliliğini sağlamaya yönelik uygulamalar istihdam politikalarının merkezinde yer almış, muhafazakâr bir söylemle daha çok çocuk sahibi olmak teşvik edilmiştir. Bu yönelimi kadınlardan sorumlu bakanlığın geçirdiği kurumsal değişimden de gözlemek mümkündür. 2011 yılında Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı kaldırılarak yerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş, bakanlığın adından "kadın" kelimesi çıkarılmıştır.

Kadınlara biçilen rol bugün şüphesiz ucuz işgücü olmakla sınırlı değildir. 2000'lerden itibaren hızla metalaştırılan ve özelleştirilen sosyal politika uygulamalarına karşı sosyal risklerin azaltılması ve bakım emeğinin sağlanması bir kez daha kadınların omuzlarına yüklenmiştir. Evde bakım hizmetlerinin ücretlendirilmesi gibi uygulamalarla devlet tarafından yerine getirilmesi gereken bakım hizmetleri devletin sorumluluğundan çıkarılarak kadınlara havale edilmiştir (11). Bir taraftan kadınların istihdama katılımlarında en büyük engellerden biri olan bakım emeğinin sürekliliği sağlanırken diğer taraftan istihdama katılabilmelerine yönelik ise esnek zamanlı çalışma biçimleri iş ve aile yaşamını uzlaştırma politikaları adı altında uygulamaya konulmuştur.

### **Kadın İstihdamının Artırılmasına Yönelik Politikalar**

Uygulanan politikalar düzleminde kadın istihdamını değerlendirebilmek için bir üst başlık olarak sosyal politika alanındaki dönüşümü göz önün-



de bulundurmak gerekir. Neo-liberal politikaların uzantısı olarak sosyal politika alanı gerek paradigmal gerekse uygulama düzeyinde yeniden yapılandırılmıştır. Hızla metalaştırılan ve özelleştirilen sosyal politika alanında yeniden yapılandırma “hak odaklı pasif yurttaşlıktan, aktif yurttaşlığa geçiş” olarak sunulmaktadır. Aktif yurttaşlık, yurttaşların yükümlülükleri yerine getirdikleri, hak kavramının yerini çalışma yükümlülüğünün aldığı bir modeldir. Bu modelde devletin fonksiyonları da değişmektedir. “Refah devletinden (*welfare state*), istihdam devletine (*workfare state*)<sup>3</sup> geçilirken” devletin rolü refahı temin etmek değil, kişileri çalışma hayatına katılarak kendi hayatlarını kazanmaları ve sorumluluklarını üstlenmeleri konusunda zorlamaktır (12).

Aktif yurttaşlık modelinin emek piyasasına yansımaları aktivasyon politikaları olmuş, emek piyasasına yönelik düzenlemelerde öne çıkmıştır. Aktivasyon politikaları insanları uzun süreli işsiz ve sosyal yardımlara bağlı kalmaması için eğitim vb. yollar ile yeniden aktive eden, yardımlardan yararlananları aktif iş arayanlar haline getirmeyi amaçlayan, esneklik ve mobilitesini arttıran politikalar olarak ele alınmaktadır (13,14).

Kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik politika öneri ve uygulamalar aktivasyon politikaları etrafında şekillenmiştir. Bu politikaların üç alanda yoğunlaştığı görülmektedir. Bunlar eğitim düzeyinin yükseltilmesi, esnek çalışma koşullarının yaygınlaştırılması ve kadın girişimciliğinin artırılmasıdır.

Kadın istihdamının geliştirilmesi için önerilen politikalarda eğitim ilk sıralarda yer almaktadır. Eğitim düzeyi ile kadınların işgücüne katılımları arasında doğrusal bir paralellik bulunduğu, eğitim düzeyi arttıkça işgücüne katılımlarının da arttığı bilinen bir gerçekliktir. Bununla birlikte kadınların eğitim almış olmaları istihdam edilebilmeleri için tek başına yeterli olmayabilmektedir. Kadınlar patriyarkal baskılar nedeniyle işgücü piyasalarına katılmamaktadırlar. Çünkü kadınların işgücüne katılımları çoğunlukla kocanın veya babanın iznine tabidir. Yine evli kadınlar açısından ev işleri ve çocuk bakımı engel olabilmektedir. Bu işlerin karşılanmasına yönelik eşlerden biri arasında seçim yapmak durumunda kaldığına çalışma hayatından çekilen kadın olmaktadır.

Öte yandan son yıllarda eğitim düzeyi ile kadınların işgücüne katılımları arasında doğrusal bir paralelliğin tersine eğilimler yaşandığı görülmektedir. Bu durum kadınların ucuz emek gücü olarak konumlandırılması isteğini de doğrular niteliktedir. Tablo-1’den izlenebileceği üzere düşük eğitimli kadınların işgücüne katılım oranları artış gösterirken üniversite mezunu kadınlar da önemli bir değişme yaşanmadığı görülmektedir. İlköğretim ya da ortaokul mezunu olanların işgücüne katılım oranı 2004 yılında %13.6 iken bu oran 2011’de %19.5’e yükselmiştir. Üniversite mezunları içinse aynı yıllar için %70.2 oran çok küçük bir artışla %71 olmuştur (15).

Yukarıda değinildiği gibi aktivasyon politikalarının hedeflerinden biri de emeğin esnekleşmesidir.

**Tablo-1: Eğitim durumuna göre kentte işgücüne katılım oranı (%)**

	İşgücüne katılım oranı	Okuryazar 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, (15)



Genel bir norm halini alan esnekleşme kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik politikaların bel kemiğini oluşturmaktadır. Bu hedefi Ulusal İstihdam Strateji Belgesi (2013), Onuncu Kalkınma Planı (2013) gibi temel metinlerden izlemek mümkündür (16,17). Aktif işgücü politikaları yoluyla esnekleşmenin sağlanması söz konusu metinlerinde güvenceli esneklik olarak yer almaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu ile yasal hale getirilen esnek çalışma biçimlerinin, yarı zamanlı çalışmanın sosyal güvence kapsamına alınmasının kadın istihdamını destekleyeceği ileri sürülerek evde çalışma, yarı-zamanlı çalışma, çağrı üzerine çalışma gibi biçimler teşvik edilmiştir. Bu ise aile ve iş hayatının uyumlaştıran istihdam biçimleri olarak önerilmektedir. Kadınların evdeki sorumlulukları ve bakım hizmetlerinden yegâne sorumlu olma rolleri yeniden üretilerek bakım emeğinin devamlılığı sağlanmaktadır. Bir başka ifadeyle kadınların ev içi sorumlulukları ile çalışma ilişkilerini uyumlaştırarak, kadınları düşük ücrete ve esnek çalışma koşullarına mahkûm etmektedir.

Güvenceli esneklik Avrupa Birliği (AB) istihdam politikalarında oldukça yaygın uygulanan bir yönetim modelidir. Çalışanların işgüvencesi 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 anlamı taşımaktadır. 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, çalışanların sürekli istihdamda kalmalarına yönelik yaşam boyu eğitim, işgücü piyasasından uzak kalınacak süreler için gelir desteği ve sosyal güvenlik gibi koşullara bağlanmaktadır (18).

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

Öte yandan kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik bir başka yaygınlık kazanan politika uygulaması ise kadın girişimciliğinin artırılması olmuştur. Kadın girişimciliğinin artırılmasına yönelik finansman mikro kredi gibi mikro finansman yöntemleri ile sağlanmaya çalışılmıştır. Girişimciliğin artırılmasına paralel olarak öne çıkan diğer bir uygulama ise meslek eğitim kurslarıdır. Meslek eğitim kursları aracılığıyla kadınların donanımlı hale getirilmesi ve böylece istihdama hazırlanması ve/veya girişimciliği artırması hedeflenmiştir.

Ancak bu uygulamalar sonuçları açısından değerlendirildiğinde olumlu bir fark yaratmadıkları görülmektedir. Sermayenin nitelikli işgücü (ara eleman) ihtiyacının karşılanması için açılmış olan mesleki eğitim, meslek edindirme, iş-kur kursları ve sertifika programları çoğunlukla “kadın işi” ve “erkek işi” algısı üzerine oluşturulmakta ve geleneksel işbölümü üzerinden hareket etmektedirler. Kadınların yoğun olarak yönlendirildikleri mesleki eğitimler çoğunlukla; kuaförlük, dikiş-nakış, hasta ve yaşlı bakımı gibi eğitimler olmaktadır. Öte yandan kadınlar, çok sayıda mesleki eğitim almalarına ve ellerinde çokça sertifika bulunmasına rağmen iş bulmakta zorlanmakta, mesleki eğitimlerin yoğun kadın katılımına rağmen istihdam yaratmadığını gözlemlenmektedir (6).

## Aile Odaklı Sosyal Politika

### Kadın istihdam paketinin bize anlattıkları

Kadın istihdamını arttırmaya yönelik uygulamaların bir diğer ayağını ise aile politikaları yoluyla özel alanın yeniden düzenlenmesi oluşturmuştur (19). Bu düzenlemeleri 2013 yılından itibaren farklı zamanlarda içeriği kamuoyu ile paylaşılan “Türkiye'nin Demografik Dönüşümü ve Dinamik Nüfus Yapısını Korumaya Yönelik Yeni Nüfus ve Aile Politikası” programından izlemek mümkündür. Hükümet yetkililerince “ailenin korunması ve kadın istihdamını kolaylaştırılması üzerinden nüfus dinamiklerinin yapısının ve dinamik niteliğinin muhafaza edilmesi olarak”<sup>4</sup> sunulan program bütünlükten uzak parçalı bir yapıda olup, sürekli revize edilmekle birlikte programın ana eksenini esnek çalışma biçimleriyle uyumlaşmış aile ile doğurganlık konuları oluşturmaktadır (20). Program doğum izinlerinin uzatılması, “ilk altın devletten” sloganı ile çocuk doğum sayısına göre teşvik verme, çocuk doğuran kadınlara çocuk okul çağı-



na gelinceye değin yarı zamanlı çalışma olanağı getirme, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici çalışma biçimlerini yaygınlaştırma gibi düzenlemeleri içermektedir. Bununla birlikte kısmi, geçici çalışma biçimlerinin hangi ücret koşullarında sağlanacağı, doğum izninden dönen kadınların yeniden işe alınmasının nasıl denetleneceği, hangi yaptırımlar uygulanacağı konuları mevcut koşullar düşünüldüğünde oldukça tartışmalıdır. Doğum iznine ayrılan kadın çalışan yerine geçici çalışanın özel istihdam büroları aracılığıyla sağlanacak olması esnekleşmenin bu bürolar aracılığıyla sağlanmak istendiğini göstermektedir.

Bilindiği gibi kadın istihdamının önündeki en büyük engellerden biri bakım emeğinin kadınlar tarafından karşılanması ve buna karşın kreş vb. gibi kamusal hizmetlerin son derece yetersiz olmasıdır (21). Türkiye genelinde kreşlerin oranı %1 düzeyindedir.

Kurumsal bakım hizmetleri 4857 sayılı İş Kanunu 88. maddesi Gebe ve Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Buna göre 100 ile 150 kadın işçisi olan işyerleri bakım odaları kurmak, 150'den fazla işçisi olanlar ilse kreş açmak zorundadır. Bununla birlikte 2008'de yürürlüğe giren İstihdam Yasası ile işyerlerinin kreş ve emzirme odaları açma yükümlülükleri kaldırılarak bu hizmetleri özel sektörden satın almasına imkân tanınmıştır. Son derece yetersiz kurumsal bakım hizmetlerine karşı 150 üzeri kadın çalışanı olan özel işyerlerinde kreş açma zorunluluğunun bulunması, dışarıdan hizmet alma yoluyla kreş yükümlülüğünün yerine getirilmesine olanak tanınması gibi bu ve benzer uygulamalar kadınların lehine bir politika tutarlılığı taşımaktan uzaktır. Zira Türkiye'de işletmelerin büyük çoğunluğu küçük ölçekli olup kadınlar çoğunlukla bu küçük işletmelerde çalışmaktadırlar. Kreş açma zorunluluğu olan işletmelere yönelik denetim ve yaptırımlar yetersiz kalmakta, işletmeler kreş açma maliyetinde katlanmaktansa ceza ödemeye razı olmaktadır (22).

### Sonuç

Kadınların kamusal hayata katılımlarının ve ekonomik olarak güçlenmelerinin toplumsal eşitsizliği gidermede kuşkusuz payı vardır. Bu nedenle istihdama katılımının artırılması önemlidir.

Ancak burada temel sorun istihdama hangi biçimlerde ve nasıl katıldıklarıdır?

Mevcut istihdam politikaları her ne kadar toplumsal cinsiyet eşitliği söylemi ile takdim edilseler de bu politikaların kadınların toplumsal konumlarını iyileştirdiğinden söz etmek mümkün gözükmemektedir. Güvencesiz, düşük ücretli çalışma biçimlerine mahkûm edilen kadın emeği "değersizliğini"



Fotoğraf: Birol Kırac



korumakta, bakım hizmetlerinin kamusal olarak karşılanmaması cinsiyet eşitsizliğini daha da pekiştirmektedir. Öte yandan aile ve nüfus politikalarını konsolide etmeye yönelik olarak sürekli empoze edilen muhafazakar söylem kadınların nasıl yaşadıkları, kaç çocuk doğurdıklarını, nasıl giyindiklerine kadar uzanmış, kadınların kimliği ve bedeninin denetimine yönelmiştir.

### Dipnotlar

1. Araştırmanın yürütüldüğü iller; Adana, Ankara, Antalya, Çanakkale, Denizli, Diyarbakır, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Şanlıurfa, Trabzon ve Van'dır.
2. Konumuz kapsamı dışında olmakla birlikte geçtiğimiz yıllarda uygulamaya konulan bir projede Enerji Hanım projesi idi. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ortak projesi yine kadınları merkezine almaktaydı. "Haydi Hanımlar, kendiniz için küçük, Türkiye için büyük bir adım atın" sloganı ile lanse edilen proje de basit önlemlerle enerjinin nasıl verimli kullanılabilceğinin anlatılması hedeflenmekteydi!! (<http://www.enerjihanim.com/tr/icerik/basindan/10>, 26.10.2015).
3. ABD kökenli bir kavram olan Workfare veya work-for-your welfare ABD'de 1960'lerden beri kullanılmakla birlikte 1981'de politika niteliği kazanmıştır (Bkz. Kildal N. Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies, International Labour Office, Genova, 2001. S: 3).
4. <http://www.aile.gov.tr/haberler/basbakan-ahmet-davutoglu-ailenin-ve-dinamik-nufus-yapisinin-korunmasi-programini-acikladi>, (26.10.2015).

### Kaynaklar

1. TBMM KEFEK Her Alandaki Kadın İstihdamının Artırılması ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları No: 12, TBMM Basımevi, Ankara. 2013.
2. Başbakanlık İstihdamının Arttırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması. Resmi Gazete: 27591 Sayı ve 25.05.2010 Tarihli.
3. Günlük Şenesen G., Ergüneş N., Yakar Önal Ayşegül ve ark. "Kamu Politikaları, Yerel Yönetimler, Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, Kadın Dostu Kentler Türkiye Örneği" 1001 TÜBİTAK Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projelerini Destekleme Programı, Proje No: 112K481, 2014.
4. Faisal F. "Public Policy and Gender Mainstreaming Strategy: Redressing Gender Inequality" Interdisciplinary Journal of Research in Business, 2011;1(7):8-16.
5. Council of Europe, Gender Mainstreaming-Conceptual Framework, Methodology and Presentation Good Practices, Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS), Directorate General of Human Rights, Strasbourg, 2004. S:12
6. KEİG (Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi) "Genelgenin Ardından İstihdamda Kadının Durumu Araştırması" İstanbul. 2012.
7. T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. "Türkiye Sanayi Strateji Belgesi 2011-2014", 2010, [http://www.sanayi.gov.tr/Files/Documents/sanayi\\_stratejisi\\_belgesi\\_2011\\_2014.pdf](http://www.sanayi.gov.tr/Files/Documents/sanayi_stratejisi_belgesi_2011_2014.pdf), (Erişim: 26.10.2015).
8. T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. "Türkiye Sanayi Strateji Belgesi 2015-2018", 2015, <http://sanayipolitikalari.sanayi.gov.tr/Public/TurkiyeSanayiStratejisi>, (Erişim: 28.10.2015).
9. Ergüneş N. "Sanayileşme Stratejisinden Hareketle Türkiye'de Mali Disiplin Üzerine Değınmeler" İçinde: Maliyeye "Müştereklerden" Bakmak, İktisat Dergisi, 2013;522:99-106.
10. Ergüneş N. "Türkiye Ekonomisinden Hareketle Kadın İstihdam Politikalarında Yönelimler" İçinde: Almanak 2012-2013 Analizleri. Sosyal Araştırmalar Vakfı, Aralık 2014;118-133.
11. Şener Ü. "Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İşgücü Politikaları" TEPAV Politika Notu, 2010. S:19
12. Kartal F. "Özelleştirilen Yurttaşlık: Türkiye'de Sağlık Politikalarında Dönüşüm", Amme İdaresi Dergisi, 2009;42 (2): 23-43.
13. OECD. <http://www.oecd.org/employment/activelabourmarketpoliciesandactivationstrategies.htm>, (Erişim: 24. 10. 2015).
14. Dünya Bankası. [http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1334441996287/SPL\\_Policy\\_Note\\_14.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1334441996287/SPL_Policy_Note_14.pdf), (Erişim: 24.10.2015).
15. Uysal G. "Kentlerde Kadınların İşgücüne Katılımı Artıyor" BETAM (Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi) Araştırma Notu 13/143, 6 Şubat 2013.
16. T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. "Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023" 2013, <http://www.uis.gov.tr/Media/Books/UIS-tr.pdf> (Erişim:16.11.2015).
17. T.C. Kalkınma Bakanlığı. "Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, 2013", <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf> (Erişim:18.10.2015).
18. Çakır Ö. "Avrupa Birliği'nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler", SosyoEkonomi, 2009;2:77-97.
19. Bozçağa T. "Women and Welfare State Regime of Turkey, Turkish Policy Quarterly, 2013;2(4):177-188.
20. Ünlütürk-Ulutaş Ç. "Türkiye'de İş ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılması mı? Esnek Kadın İstihdamı mı?" Başka Bir Aile Anlayışı Mümkün mü? Heirich Böll Stiftung, 2014; 80-90.
21. İlkaracan İ. "Why So Few Women in Labor Market in Turkey" Feminist Economics, 2012;18(1):1-37.
22. Dedeoğlu S. "Eşitlik mi, Ayrımcılık mı? Türkiye'de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları, Kadın İstihdamı" Çalışma ve Toplum, 2009;2:41-54.●