



Millî Kültür Araştırmaları Dergisi (MİKAD) / Cilt 5 - Sayı 1

Sorumlu Yazar: Ersin ERASLAN / İstanbul Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Doktora Öğrencisi ersin_eraslan@ohu.edu.tr
ORCID ID: 0000-0003-0800-8966

Atıf: Eraslan, E.(2021). Türkiye’de Kadın İşgücüne Yönelik Uygulanan Aktif İşgücü Programlarının Değerlendirilmesi. Millî Kültür Araştırmaları Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, 32-49.

Gönderim Tarihi: 3 Mayıs 2021 / Kabul Tarihi: 12 Mayıs 2021

TÜRKİYE’DE KADIN İŞGÜCÜNE YÖNELİK UYGULANAN AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Özet

Bir ülkedeki ekonomik faaliyete katılan kısım içerisinde çalışanlar ve çalışma istek ve kudretine sahip olup piyasada geçerli ücret düzeyinden iş aradığı halde bulamayan işsizlerin toplamından oluşan işgücü bir ekonominin emek arzunu ifade eden bir kavram niteliğindedir. Bu bağlamda istihdam en genel haliyle emeğin ekonomik sürece katılmasını ifade ederken işsizlik ise emeğin üretim sürecinden dışlanmasını ifade etmektedir. Bu noktada işsizlik sadece bireyin kendisi ile ilgili durumu yansıtmakla kalmamakta aynı zamanda bir ülkenin iktisadi ve sosyal bir problemini de yansıtmaktadır. Bu çerçevede toplumun tüm kesimlerini içerecek şekilde işsizlikle mücadele elzem bir nitelik taşımakla birlikte dezavantajlı gruplar içerisinde yer alan ve nüfusun neredeyse yarısını oluşturan kadınların işgücüne dâhil edilmesi ayrıca bir öneme sahip olarak değerlendirilmektedir. Ancak kadınların işgücüne katılmalarının önünde pek çok istihdam bariyeri bulunmakta olup bu bariyerler ise aktif istihdam politikaları ile aşılmaya çalışılmaktadır. Aktif istihdam politikalarının uygulama ayaklarından biri olan aktif işgücü programları ise son yıllarda önemli gelişmeler göstermiş ve bu gelişmelerin Türkiye özelinde değerlendirilmesi çalışmamızın özünü oluşturmaktadır. Bu çerçevede çalışmamızda konu ile ilgili olarak ILOSTAT, TÜİK ve İŞKUR verileri kullanılarak kadın işgücünün genel görünümü yansıtılmış akabinde İŞKUR’un aktif işgücü programlarının 2012-2019 yılları arasındaki gelişmeleri kadın işgücü özelinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler; Kadın İşgücü, Kadın İstihdamı, Kadın İşsizliği. Aktif İşgücü Programları

EVALUATION OF ACTIVE LABOR PROGRAMS APPLIED FOR WOMEN LABOR IN TURKEY

ABSTRACT

The labor force, which is the sum of those who work in the economic activity in a country and the unemployed who have the will and power to work but cannot find a job at the current wage level in the market, is a concept that expresses the labor supply of an economy. In this context, employment refers to the participation of labor in the economic process in its most general form, while unemployment refers to the exclusion of labor from the production process. At this point, unemployment not only reflects the situation of the individual, but also reflects an economic and social problem of a country. In this framework, while it is essential to combat unemployment in a way that includes all segments of the society, the inclusion of women, who are among the disadvantaged groups and make up almost half of the population, is considered to be of particular importance. However, there are many employment barriers in front of women's participation in the workforce, and these barriers are tried to be overcome with active employment policies. Active labor programs, one of the implementation pillars of active employment policies, have shown significant developments in recent years and the evaluation of these developments in Turkey constitutes the essence of our study. In this context, in our study, the general view of the female workforce was reflected by using ILOSTAT, TÜİK and İŞKUR data regarding the subject, and then the developments of İŞKUR's active labor force programs between 2012-2019 were evaluated specifically for female workforce.

GİRİŞ

İşgücünün, istihdam edilenler ve işsizlerden oluştuğu dikkate alındığında istihdam artışının sağlanmasının temel nitelik taşıdığı bilinmektedir. Toplumsal refahın artırılması, etkin ve adil bölüşümün yanı sıra sürdürülebilir bir kalkınmayla birlikte büyümede kilit rol oynayan istihdam artışının sağlanması elbette işgücüne bütün kesimlerin dâhil edilmesi ve istihdamının sağlanması ile gerçekleşebilecek bir süreçler silsilesidir. Bu bağlamda tarihi çok eskilere kadar uzanan bir problem olarak kadınların işgücüne dâhil olması veya istihdam edilmesinin ayrı bir öneme sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim dünya nüfusun yarısının veya yarıya yakın bir kısmının kadınlardan oluştuğu dikkate alındığında sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin gerçekleşmesi, kadınların nitelik ve becerilerinin tam ve etkin bir şekilde kullanılmasına bağlıdır (OECD, 2008: 11). İstihdam odaklı sürdürülebilir büyüme ekseninde kadınların daha fazla istihdam edilmeleri halinde, kadınlar ve erkekler arasındaki ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasına zemin hazırlanmasıyla birlikte ekonomik büyümenin, kişi başına düşen gelirin ve sosyal refahın artması gibi olumlu dönüşümler bu çerçevede öncelikle erişilecek hedefler olarak dile getirilebilir.

Günümüzde kadın istihdamının önemi yadsınamaz bir gerçek olmakla birlikte kadınlar ev işleri, çocuk bakımı gibi ailevi yükümlülüklerin yanında aile baskısı, toplumsal önyargılar ve işveren tutumları gibi istihdam bariyerleri başlığı altında toplanabilecek gerekçelerle iktisadi faaliyetin dışına itilmektedirler (Serel ve Özdemir, 2017: 133). Toplumsal normlar, açık iş sayısı, işletme sayısının yanında firma büyüklükleri, vardiyalı çalışma sorunu ve esnek çalışma olanakları gibi bölgesel farklılıklar göz önüne alındığında işsizlik meselesinin aktif işgücü programlarının etkinliği ekseninde irdelenmesi alana ait literatüre katkı sağlayacaktır. Bununla birlikte çalışmada sunulan veriler uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarına ilişkin geliştirilecek projelere de ışık tutacaktır. Bu çerçevede bu çalışmada kadınların işgücüne katılım oranları (İKO) ile kadın istihdamı ve işsizliğine yönelik Dünyada ve Türkiye’deki durum hakkında istatistikî bilgiler verildikten sonra Türkiye’de aktif işgücü programları çerçevesinde kadınlara yönelik uygulanan faaliyetlerdeki durum değerlendirilecektir.

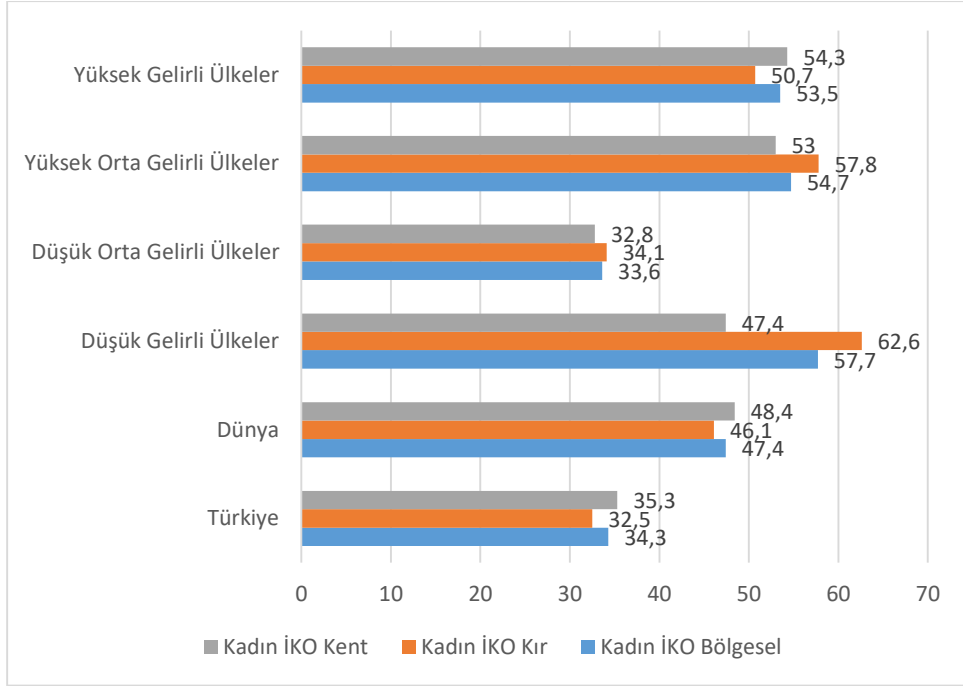
1. DÜNYA’DA VE TÜRKİYE’DE KADIN İŞGÜCÜNÜN MEVCUT DURUMU

Literatürde, kadın istihdamı genellikle ekonomik büyüme ve kalkınma konuları ile ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Özellikle kadın istihdamının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki olumlu etkisine yönelik ortaya konan araştırmalar kadın istihdamının büyüme ve kalkınma ile ilişkili olarak ele alınmasına ve ülkelerin bu yöndeki çabalarının artmasına zemin hazırlamıştır (Cafri ve Selci, 2020: 3267). Bununla birlikte kadınların işgücüne dâhil olma etkinlikleri henüz dünya çapında istenen seviye gelememiştir. Ayrıca kadınların işgücüne katılım eğilimleri açısından da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında dikkat çekici farklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların temel ekseninde ise makro göstergelerin yanı sıra medeni durum, çocuk sayısı, eğitim durumu gibi demografik faktörlerin yanında ataerkil düşünce sistemi içerisinde kadının toplumsal konumu, kır-kent gibi farklı yerleşim yerlerinin birbirinden ayrıran sosyal yapısı gibi kültürel faktörler önemli rol oynamaktadır (Kılıç ve Öztürk, 2014: 115-117).

Aralarında Türkiye’nin de bulunduğu gelişmekte olan ülkelere kadınların işgücüne katılım eğilimleri gelişmiş ülkelere göre görece düşük kalmaktadır (Özmen, 2012: 110). Bu

çerçeve de ülkelerin gelir seviyesi baz alınarak yapılan grupta ile Dünya ve Türkiye’de 15 ve üzeri yaşta kadınların işgücüne katılım oranlarını (İKO) ilişkin veriler (Bkz. Şekil 1) aşağıda sunulmuştur.

Şekil 1: 2019 Yılı İtibarı ile Dünya ve Türkiye’de 15 ve Üzeri Yaşta Kadınlarda İKO (%)

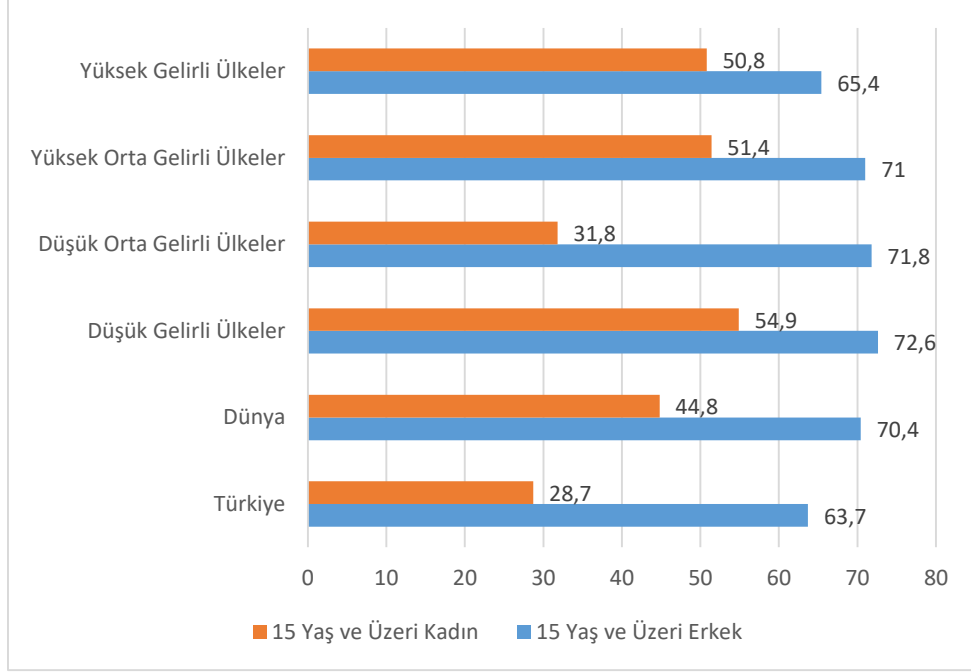


Kaynak: ILOSTAT, ILO modelled estimates and projections, population and labour force, (Çevrimiçi) <https://ilostat.ilo.org/topics/population-and-labour-force/> Erişim Tarihi: 01.03.2021, İKO verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır

Şekil 1’den de anlaşılacağı üzere ülkelerin gelir seviyesine göre kadınların işgücüne katılım oranları değişmekte olup 2019 yılı verilerine göre kadınlar açısından en yüksek İKO’nun “Düşük Gelirli Ülkelerde” olduğu görülmektedir. Diğer taraftan gelir seviyesi yüksek olan ülkelerde de kadınların işgücüne katılım oranlarının yüksekliği göze çarpmaktadır. Kırsal ayrımı dâhilinde bir inceleme yapıldığı takdirde ise “Dünya” genelinde kentte yaşayan kadınların işgücüne katılım oranlarının kırsal alanda yaşayan kadınlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durumun aksine “Düşük Gelirli Ülkelerde”, “Düşük Orta Gelirli Ülkelerde” ve “Yüksek Orta Gelirli Ülkelerde” ise kırsal alanda yaşayan kadınların kentte yaşayan kadınlara göre daha yüksek işgücüne katılma oranları oldukça dikkat çekicidir. Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranları ise “Dünya” ortalamasının altında kalmakla birlikte “Düşük Orta Gelirli Ülkelerin” üstünde, “Yüksek Orta Gelirli Ülkelerin” ise altında kalmaktadır. Diğer taraftan Türkiye’de “Yüksek Gelirli Ülkelerde” görüldüğü gibi kentte yaşayan kadınların kırsal alanda yaşayan kadınlara göre daha yüksek İKO’na sahip olduğu görülmektedir.

İşgücüne katılma oranı, istihdam edilenlerle işsiz olup aktif olarak iş arayanlar toplamının aktif nüfusa oranlanmasıyla bulunan ve bireylerin işgücüne katılma eğilimlerini yansıtan önemli bir gösterge olmasına karşın bu oran tek başına işgücü piyasasının durumunu yansıtmada yeterli değildir (Biçerli, 2016: 53-57). Bu çerçevede kadınların işgücü içerisinde yer alması beraberinde işgücünün iki bileşeni olarak istihdam ve işsizlik durumlarının da ele alınmasını gerektirecektir. Bu noktadan hareketle ülkelerin gelir seviyesi baz alınarak yapılan grupta ile Dünya ve Türkiye’de 15 ve üzeri yaşta erkek ve kadınların istihdam oranlarının ilişkin veriler (Bkz. Şekil 2) aşağıda sunulmuştur.

Şekil 2: 2019 Yılı İtibari İle Dünya ve Türkiye’de 15 ve Üzeri Yaşta Kadın ve Erkeklerin İstihdam Oranları (%)



Kaynak: ILOSTAT, ILO modelled estimates and projections, employment. (Çevrimiçi), <https://ilostat.ilo.org/topics/employment/> Erişim Tarihi: 01.03.2021. İstihdam oranlarına ilişkin veriler kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 2 yakından incelendiğinde ilk etapta kadın istihdam oranlarının erkek istihdam oranlarının çok altında kaldığı gözlemlenmekte olup en büyük farkın sırasıyla 40 puan farkla “Düşük Orta Gelirli Ülkelerde” ve 35 puan farkla Türkiye’de yaşanması oldukça dikkat çekicidir. Kadın istihdam oranlarının en yüksek olduğu ilk 3 grup “Düşük Gelirli Ülkeler (%54,9)”, “Yüksek Orta Gelirli Ülkeler (%51,4)” ve “Yüksek Gelirli Ülkeler (%50,8)” olarak sıralanmaktadır. Türkiye özelinde bir değerlendirme yapılacak olursa Türkiye’de kadınların istihdam oranı %28,7 ile Dünya ortalamasının (%44,8) oldukça altında kalmaktadır.

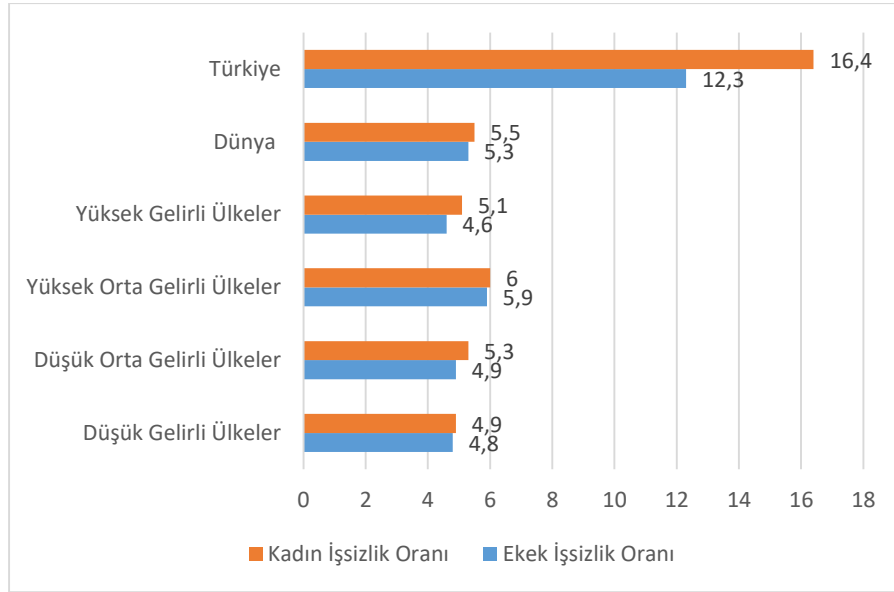
Yaygın olarak görülen kadınların işgücüne katılım oranlarının düşüklüğü ve istihdam oranlarının yetersizliği dışında referans dönemi içerisinde iş aradığı halde mevcut cari ücret düzeyinden iş bulamayan kadınlar da bulunmakta olup bunlar kadın işsiz grubunu oluşturmaktadır. Bu durum literatürde yüksek işsizlik oranları ve yaygınlığı sebebiyle kadın işsizliği şeklinde ifade edilmektedir.¹ İşgücünün aleyhine yaşanacak arz ve talep denge sorununun bir sonucu olarak ortaya çıkan işsizliğin; çaresizlik, gelir kaybı ve düşük sosyal statü, psikolojik sorunlar gibi bireysel sonuçlarının yanı sıra vergi kaybı, hizmet içi eğitim maliyetleri, fesih maliyetleri ekonomik etkinlik ve verimlilik kaybı gibi ekonomik sonuçlarına ek olarak aile birliğini bozabilen yapısı, suç oranlarının artışı, sağlık problemlerinin artışı gibi sosyal sonuçları da bulunmaktadır (Türkan, 2015: 372-375).

Kadın işsizliğinin erkek işsizliğine göre mevcut durumunu görsel olarak yansıtılması ve bu çerçevede mukayese yapılması maksadıyla, ülkelerin gelir seviyesi baz alınarak yapılan

¹ Mesela bkz. Seçil Gürün Karatepe (2017). Türkiye’de Kadın İşsizliğinin Nedenleri: İstanbul’da Eğitimli İşsiz Kadınlar Üzerine Bir Alan Araştırması, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.- bkz. Hilal Kuvvetli Yavaş (2021). Türkiye’de Genç Kadın İşsizliği ve İşgücü Politikaları, Çalışma ve Toplum, 2021/1 (68), 151-180.

gruplama ile Dünya ve Türkiye’ de 15 ve üzeri yaştaki erkek ve kadınların işsizlik oranlarına ilişkin veriler (Bkz. Şekil 3) aşağıda sunulmuştur.

Şekil 3: 2019 Yılı İtibari ile Dünya ve Türkiye’de 15 ve Üzeri Yaştaki Kadın ve Erkeklerin İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: ILOSTAT, ILO modelled estimates and projections, unemployment. (Çevrimiçi), <https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/> Erişim Tarihi: 01.03.2021. İşsizlik oranlarına ilişkin verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 3’te görüleceği üzere ülkelerin gelir seviyesi baz alınarak gruplandırılmaları neticesinde, 15 yaş ve üzeri nüfusta ülke grupları açısından %4,9- %6,0 oranları arasında bir seviyede kalan kadın işsizlik oranının, %4,8- %5,9 oranları arasında kalan erkek işsizlik oranına yakın bir seviyede seyrettiği görülmektedir. Buna karşın Türkiye’de kadın işsizlik oranının (%16,4) erkek işsizlik oranı (%12,3) ile arasındaki yüksek seviye farkı oldukça dikkat çekicidir.

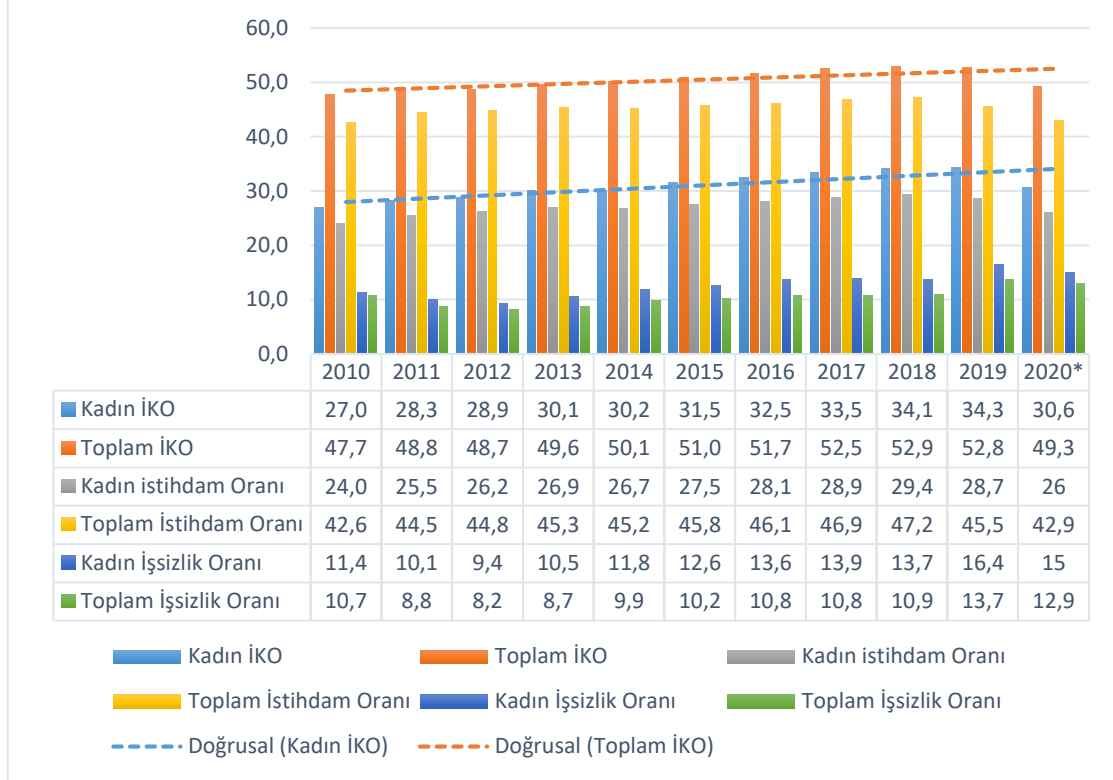
Kadın işgücünün mevcut durumu genel olarak değerlendirildiğinde, kadınların işgücüne katılma eğilimlerinde yetersizliklerin yaşandığını, diğer taraftan istihdamın önündeki çeşitli sosyokültürel bariyerler sebebiyle istihdam seviyelerinin erkeklere oranla daha düşük seviyelerde kaldığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte işgücüne katılan kadınların ise işsizlik sorunuyla karşılaştığını ve bu sorunun yapılan gruplamalar çerçevesinde Türkiye özelinde daha yüksek düzeyde yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktadan hareketle Türkiye’de kadın işgücünün zaman seyri açısından genel görünümün yansıtılması sorun alanlarının tespiti açısından oldukça yararlı olacaktır.

2. TÜRKİYE’DE KADIN İŞGÜCÜNÜN GENEL SEYRİ

Türkiye’de kadının işgücü piyasası içerisinde yer almaya başlaması sadece ekonomik temelli gelişmelerden kaynaklanmayıp bir zorunluluk sonucu olarak 1915 tarihli Balkan Harbi sırasında erkeklerin orduya katılmasını müteakip azalan işgücünü takviye etmek mecburiyetiyle başlamıştır. Sonrasında yaşanan süreçte kadın istihdamı özellikle I. ve II. Dünya Savaşları esnasında artmış olup savaş sonrası erkeklerin ordudan terhisleriyle birlikte kadın işgücünün büyük bir kısmı geleneksel ev işlerine geri dönmüştür. Bu çerçevede 1950’lerin ikinci yarısında %70’ler civarında seyreden kadın istihdam oranı 1950’lerin ortasından itibaren düşüş eğilimi göstermiş, özellikle 1990’lı yıllarda hız kazanan neo-liberal politikalar neticesinde artan kırdan

kente göç sebebiyle² kadınların istihdam oranı 2000'li yıllarda %20 seviyelerine kadar gerilemiştir (Zeren ve Kılınç Savrul, 2017: 90-91). Bu noktadan hareketle günümüz genel eğilimini daha iyi gözlemleyebilmek amacıyla 2010 yılı baz alınarak 15 yaş ve üzeri toplam nüfusta ve kadınlarda İKO, istihdam ve işsizlik oranlarına ilişkin veriler (Bkz. Şekil 5) aşağıda sunulmuştur.

Şekil 5: 2010-2020 Yılları Arası 15 ve Üzeri Yaşta Toplam Nüfusta ve Kadınlarda İKO, İstihdam ve İşsizlik Oranları (%)



*2020 yılı verileri Kasım ayına ait olup diğer veriler yıllık niteliktedir.

Kaynak: ILOSTAT verileri ve TÜİK işgücü istatistiklerinden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

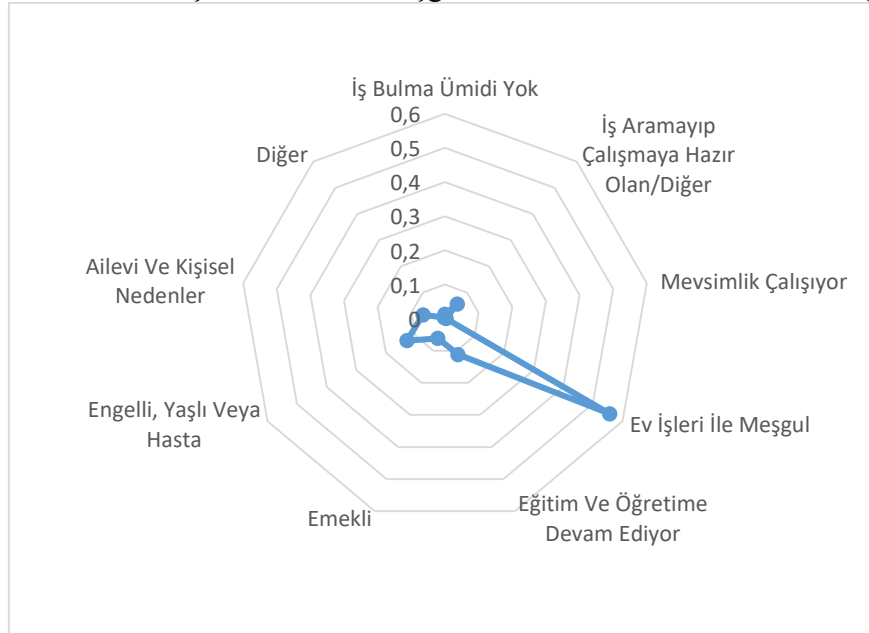
Şekil 5'te yer alan veriler dikkatle incelendiğinde ilk etapta Kadın İKO'nun (2020 yılı hariç tutulduğunda) 2010 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde artışı göze çarpmaktadır. Bu çerçevede 2010 baz yılında %27 olarak belirlenen Kadın İKO'nun hiçbir kırılım yaşamadan 2019 yılında %34,3 seviyesine ulaştığı gözlemlenebilmektedir. İstihdam açısından bir değerlendirme yapacak olursak, Kadın İKO'ya benzer şekilde istihdam oranlarının da 2018 yılına kadar düzenli olarak arttığı gözlemlenmektedir. 2010 yılında %24 olan kadın istihdam oranı 2018 yılına kadar istikrarlı bir artış ile %29,4 seviyesine kadar yükselmiş olup bu yıldan sonra bir kırılım yaşayarak 2019 yılında %28,7 seviyesine, 2020 yılında ise %26 seviyesine kadar gerilemiştir. Ancak işgücünün istihdam ve işsizlerden oluştuğu dikkate alındığında kadın işgücü arzının karşılanmayan kısmı rakamlara işsizlik olarak yansımaktadır. Bu çerçevede 2010 yılında %11,4 seviyesinden 2012 yılında %9,4 seviyesine kadar gerileyen kadın işsizlik oranı bu yıldan itibaren düzenli bir artış seyri ile 2019 yılında %16,4 seviyesine kadar tırmanmıştır. Diğer taraftan kadınlarda İKO ve istihdam oranları toplam nüfusa göre İKO ve istihdam oranının

² Özellikle 1980'lere değin tarım sektöründe yoğun olarak ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen kadınlar, göçün etkisiyle kent yaşamında deneyimsiz ve vasıfsız olmaları sebebiyle işgücü dışına itilmişlerdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gönül Sevinç, Müge Kantar Davran ve Mehmet Reşit Sevinç (2018). Türkiye'de Kırdan Kente Göç Ve Göçün Aile Üzerindeki Etkileri, İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi, 3 (6).

çok altında kalmıştır. Buna karşın işsizlik oranının ise toplam işsizlik oranının üstünde seyrettiği açık olarak gözlemlenebilmekte ve ciddi bir sorun alanına işaret etmektedir.

Kadınların işgücüne katılımını etkileyen birçok faktör bulunmakta olup bu yönde yapılan ampirik araştırmalarda temel belirleyici faktörler olarak “eğitim” ve “ailenin ekonomik koşulları” ön plana çıkmaktadır. Benzer bir şekilde Türkiye’de de Kadın İKO’nun artış eğiliminin eğitim düzeylerine göre farklılaştığı görülmektedir. İKO’nun en fazla artış eğilimi ilköğretim mezunlarının oluşturduğu grupta gerçekleşmiştir. 2007-2016 yılları arasında İKO seviyesi %16’dan %33 seviyesine yükselmiştir. Aynı yıl aralığında İlkokul mezunlarında İKO %21’den %30 seviyesine yükselmiş, ortaokul mezunlarında %14 seviyesine gerilemiştir. Üniversite mezunlarında ise İKO’nun istikrarlı artışı muhafaza edilerek %71 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Türkiye’de İşgücüne katılım oranlarındaki artışı etkileyen faktörler; eğitim profilindeki değişimin yanı sıra evlilik yaşının yükselmesi, boşanma eğilimindeki artış ve doğurganlık hızının yavaşlaması şeklinde sıralanabilir (Akgeyik, 2017: 36-48). Ancak bununla birlikte toplumsal cinsiyet rolleri çerçevesinde ev işleri, çocuk bakımı, aile içinde erkek egemenliği gibi sosyo-kültürel faktörlerin (Zeren ve Kılınç Savrul, 2017: 92) yanı sıra 4857 sayılı İş Kanunu’nda³ olduğu gibi aşırı koruyucu düzenlemeler, kariyer engelleri, ücretlerin azlığı ve ayrımcılık meselesi gibi oldukça geniş düzlemdeki etmenler kadınları işgücü piyasası dışına itmektir. Bu çerçevede 15 yaş ve üzeri kadınların işgücüne dâhil olmama nedenlerine göre dağılımını gösterir veriler (Bkz. Şekil 6) aşağıda sunulmuştur.

Şekil 6: 15 ve Üzeri Yaştaki Kadınların İşgücüne Dâhil Olmama Nedenleri (2019 Yılı)



Kaynak: TÜİK, 2019 yılı İşgücü İstatistikleri, istihdama dahil olmama nedenleri (Çevrimiçi), <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1> Erişim Tarihi: 01.03.2021, ilgili veriler kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır

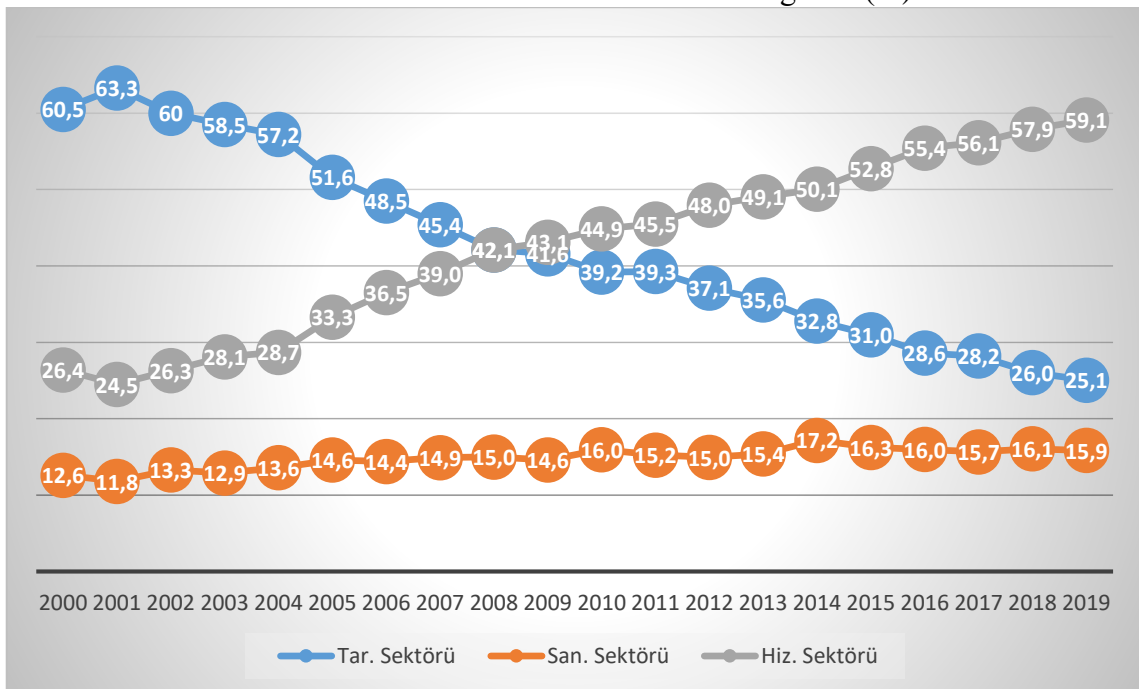
Şekil 6 incelendiğinde 15 ve üzeri yaşta işgücüne dahil olmayan kadınların içerisinde en büyük grubun ev işleri ile meşgul olan kadınlardan oluştuğu görülmektedir. İkinci olarak engellilik, yaşlılık ve hastalık durumunda olanların, üçüncü sırada ise eğitimine devam eden kadınların bulunduğu görülmektedir. Dördüncü sırada ailevi ve kişisel nedenler sebebiyle işgücüne dahil olmayan kadınlar bulunmakta olup beşinci sırada emekli olanlar, altıncı sırada

³ RG, 10.06.2003, S. 25134

ise iş aramayıp çalışmaya hazır olan kadınlar yer almaktadır. En küçük grubun ise mevsimlik işlerde çalışan kadınlardan oluştuğu görülmektedir.

Kadınların istihdamı noktasında ise istihdamın sektörel dağılımının incelenmesi, ekonominin istihdam sağlayabilme kapasitesinin bilinmesi açısından önemli bir boyutu değerlendirme imkânı sağlayacaktır. Gelişmiş ülkelerde ekonomik kalkınma paralelinde tarım sektöründen sanayi ve hizmet sektörüne kaymalar yaşanmakta olup bu çerçevede tarım sektöründe istihdam azalırken hizmet ve sanayi sektöründe istihdam artmaktadır. Bu durumun temel nedeni olarak da tarım sektöründe yaşanan çözülme ile kırdan kente nüfus geçişinin önemli bir etkisi olduğu dile getirilmektedir (Karabıyık, 2012: 242). Bu çerçevede 2000-2019 yılları aralığına ait kadın istihdamının sektörel dağılımına ilişkin veriler (Bkz. Şekil 7) aşağıda sunulmuştur.

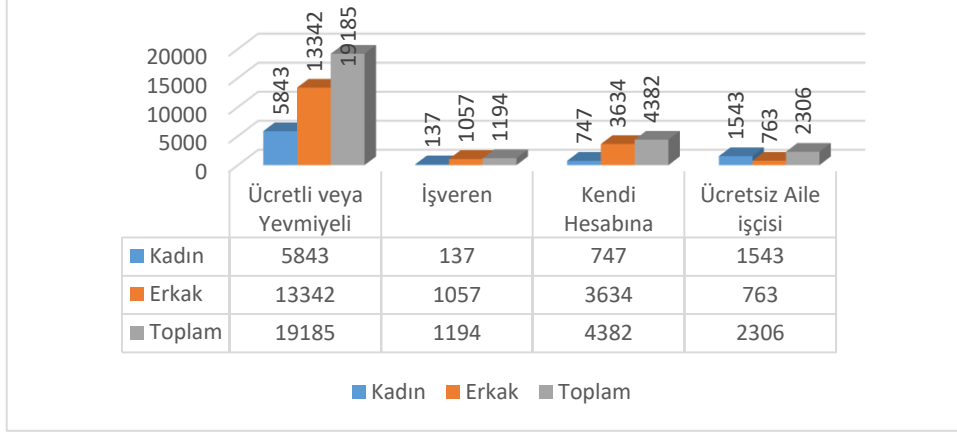
Şekil 7: 2010-2019 Yılları Arası Kadın İstihdamının Sektörel Dağılımı (%)



Kaynak: ILOSTAT ve İlyas Karabıyık, Türkiye’de Çalışma Hayatında Kadın, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 2012: 242 yer alan verilerden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 7’deki bilgiler ışığında kadın istihdamının sektörel dağılımı incelendiğinde 2000 yılının başından itibaren 2008 yılına kadar %61 seviyesinden % 42 seviyesine kadar bir düşüş yaşamasına rağmen kadın istihdamında tarım sektörünün diğer sektörlere göre üstünlüğünün bulunduğu görülmektedir. 2008 yılından itibaren ise bu üstünlük istikrarlı bir artış gösteren hizmet sektörüne geçmiş bulunmaktadır. 2000 yılında kadın istihdamının içindeki payı %26 seviyesinde olan hizmet sektörünün 2019 yılındaki payı % 59 seviyelerine kadar ulaşırken tarım sektöründe tersine bir durum yaşanarak kadın istihdam payının %61 seviyelerinden %25 seviyelerine kadar gerilediği görülmektedir. Kadın istihdamında sanayi sektörünün 2000 yılında % 12 olan payı 2019 yılında ancak % 15 seviyelerine kadar bir yükselme göstermiştir. Bu çerçevede Türkiye’de kadın istihdamında sektörel değişimin tarımdan hizmetlere doğru bir kayma yaşadığını ancak sanayi sektörüne bu dönüşümün pek fazla yansımadığını söylemek mümkündür. Kadın istihdamında hizmet sektörünün üstünlüğünün yaşandığı günümüzde, istihdam edilen kadınların işteki durumlarının ele alınmasının işverenlerin işe alımlardaki cinsiyet tercih eğilimlerinin etkisini anlama açısından oldukça yararlı olacağı düşünülerek hazırlanan veriler (Bkz. Şekil 8) aşağıda sunulmuştur.

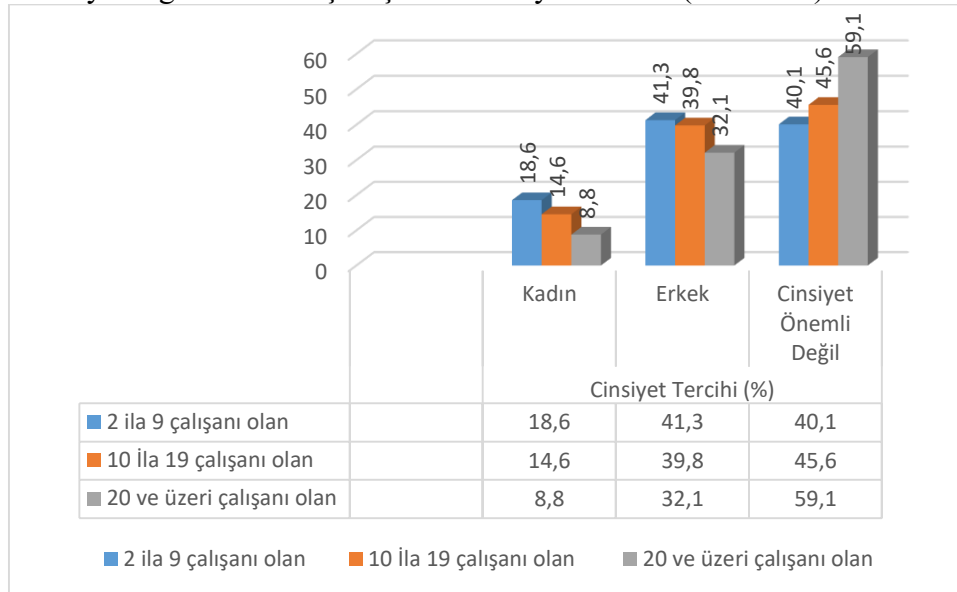
Şekil 8: 2020 Yılı Kasım Ayı İtbari İle İstihdam Edilenlerin Cinsiyete Göre İstihdam Biçimleri



Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri (Kasım 2020), Haber Bülteni”, Şubat 2021.:(Çevrimiçi), <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=%C4%B0C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC-%C4%B0statistikleri-Kas%C4%B1m-2020-37480&dil=1> Erişim Tarihi: 01.03.2021. ilgili veriler kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 8’den de anlaşılacağı üzere istihdam edilenler içerisinde sayı bakımından en fazla olan grup ücretli veya yevmiyeli olarak çalışanlardır. Bu grup içerisinde kadınlar 5.843.000 kişi ile 13.342.000 kişiden oluşan erkelerin oldukça gerisinde bulunmaktadır. Nicelik bakımından ikinci en büyük grup toplamda 4.832.000 kişinin yer aldığı kendi hesabına çalışanlardır. Bu grupta kadınlar 747.000 kişi iken erkekler kadınların yaklaşık olarak 5 katı seviyesinde, yani 3.634.000 kişiden oluşmaktadır. Üçüncü grubu ise ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır. Sadece bu grupta sayı bakımından üstünlüğü bulunan kadınlar 1.543.000 kişiden oluşmakta iken erkekler 763.000 kişiden oluşmaktadır. Nicelik bakımından en az olan grup işverenlerin bulunduğu gruptur. Bu grupta kadınların sayısı sadece 137.000 kişiden oluşmakta iken erkekler kadınların yaklaşık 10 katı seviyesinde 1.057.000 kişiden oluşmaktadır. Kadının işteki durumunda nicelik yönünden en büyük grubun ücretli ve yevmiyeli olarak bir işverenin yanında çalışanlardan oluştuğu görülmektedir. Bu çerçevede kadınların istihdamı açısından işverenlerin tercih ve tutumları ön plana çıkmaktadır. Bu noktadan hareketle işyeri büyüklüğüne göre açık işlerde cinsiyet tercihi gösterir veriler (Bkz. Şekil 9) aşağıda sunulmuştur.

Şekil 9: İşyeri Büyüklüğüne Göre Açık İşlerde Cinsiyet Tercihi (2019 Yılı)



Kaynak: İŞKUR, İşgücü Piyasası Araştırma Raporu (İPA) 2019: 49

Şekil 9 yakından incelendiğinde tüm iş yeri büyüklüklerinde erkeklerin tercih edilme oranın kadınlara göre yüksekliği göze çarpmakta olup bütün işyerlerinde erkelerin istihdam edilme eğilimlerinin kadınlara göre daha yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Kadınlar ise 2 ila 9 çalışanı olan işyerlerinde en yüksek tercih edilme oranına (%18,8) sahipken en az tercih edilme oranı (%8,8) 20 ve üzerinde çalışanı olan iş yerlerine aittir. Ancak bununla birlikte tüm iş yeri büyüklüklerinde sırasıyla %40,1, %45,6 ve %59,1 oranlarıyla cinsiyetin önemli görülmemesi kadınların istihdam edilebilme ihtimalleri açısından oldukça önemli bir bulgudur.

Türkiye'deki kadın işgücü özelinde yaşanan en temel problem işsizliğe ilişkin olup Şekil 3'ten hatırlanacağı üzere Dünya genelinin çok üstünde seyreden bir orana sahip olmasının yanı sıra şekil 4'ten de hatırlanacağı üzere Türkiye çerçevesinde de kadın işsizlik oranları genel işsizlik oranlarının üzerinde seyretmekte ve istikrarlı bir artış eğilimi göstermektedir. Nitekim 2010 yılında %11,4 seviyesinden 2019 yılında %16,4 seviyesine kadar yükselen kadın işsizlik oranları bu durumun bir göstergesi niteliğindedir. İşsizliğin yıkıcı sonuçları göz önüne alınarak aktif istihdam politikalarının temel uygulayıcı bir aktörü olarak Türkiye İş Kurumu'nun vermiş olduğu hizmetler aktif işgücü programları olarak anılmakta ve bu noktada oldukça önemli işlev görmektedir.

3. TÜRKİYE'DE AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE KADIN İŞGÜCÜ

Aktif istihdam politikaları (AİP) ilk kez 1948 yılında Gösta Rehn ve Rudolph Meidner adında İsveçli iki iktisatçı tarafından *"tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji"* olarak tanımlanmıştır (Janoski, 1996: 698 akt. Biçerli, 2016: 496). Aktif istihdam politikaları kavramı günümüzde, devlet tarafından uygulamaya konan, işsizlerin işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmanın, istihdamı artırmanın ve korumanın hedeflendiği birbirinden farklı ve çok sayıda programdan oluşan bütün bir yapıyı ifade etmek için kullanılmaktadır (Uşen, 2007: 66). İşsizliğin yıkıcı sonuçlarını tazmin etmeye yönelik işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi pasif nitelik taşıyan politikalar yerine işgücü piyasasının yapısal problemleri ile savaştığı ve bu çerçevede işsizliği azaltmaya yönelik etkinliği giderek artan aktif istihdam politikaları hükümetler tarafından giderek daha çok benimsenen bir araç haline gelmiştir. Nitekim aktif istihdam politikaları Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde 30 yıldan fazla, Avrupa Birliği (AB)'nde ise 20 yıldan fazla bir süredir önemli bir sosyal politika aracı olarak görülmektedir (Vazquez-Alvarez, 2004: 1 akt. Uşen, 2007:66). Aktif işgücü programları ise aktif istihdam politikaları zemininde kamu istihdam büroları tarafından verilen hizmetleri ifade etmekte olup bu bağlamda birçok uygulama alanına sahip aktif istihdam politikalarının ancak bir kısmını oluşturmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de 2000'li yıllarda yenilenen yapısı ile uygulayıcı bir aktör olarak İŞKUR'un hizmetleri ön plana çıkmaktadır.

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu Türkiye'de bir istihdam kurumunun kurulmasını öngörmesine karşın istihdam hizmetlerini yürütecek bir kamu teşkilatı olan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) ancak 1946 yılında kurulabilmiştir (Çoşkun, 2017: 125). 1946 yılında kurulan İİBK, 1973 Petrol Kriziyle birlikte artan işsizlik ve azalan işgücü talebi noktasında hizmetlerini yenileyememiş olmasının bir sonucu olarak yetersizlikler yaşamaya başlamıştır. Küreselleşmenin giderek yaygınlık kazandığı 1980'li yıllarda yaşanan teknolojik gelişmeler, bilgi toplumu, artan rekabet gibi süreçler silsilesi kamu istihdam hizmetlerinin de önemini giderek arttığı bir döneme kapılarını aralamıştır. Bu çerçevede İİBK'nın gerek dünya gerek ülke genelinde işgücü piyasasında meydana gelen gelişmeleri izleyebilmesi, kendisinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmesi ve bu doğrultuda aktif işgücü programlarını uygulayabilmesi

amacıyla 2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁴ ile İİBK kapatılarak yerine Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur (İŞKUR, 2021). 2003 tarih ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu⁵ ile kurum klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra aktif ve pasif istihdam politikalarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur. 2003 yılında yeniden yapılanan İŞKUR'un klasik işe yerleştirme ve danışmanlık faaliyetlerinin yanı sıra aktif işgücü programları kapsamında temel faaliyetleri; mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları ve toplum yararına programlar şeklinde sıralanmaktadır (İŞKUR, 2021).⁶

Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri; birçok ülkede önemli bir paya sahip olup bu uygulama ile piyasalardaki eksik bilginin giderilerek geçici işsizliğin azaltılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kamu istihdam büroları açık işlerin listesi ile iş arayanların özgeçmişlerini karşılaştırarak uygun eşleştirme yapmasının yanı sıra işsizlerin istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yeniden eğitimin gerekli olup olmadığına karar vererek yönlendirmeler yapabilmektedir. Diğer taraftan iş arayan bireylere etkili iş arama eğitiminin de verilebilmesi bu programlar çerçevesinde yürütülebilmektedir (Biçerli, 2017: 509). Bu noktadan hareketle 2012-2019 yılları arasında İŞKUR'un eşleştirme ve danışmanlık faaliyetlerini gösterir veriler Tablo 1'de sunulmuştur.

Tablo 1: 2012-2019 Yılları Arası İŞKUR Danışmanlık Faaliyetleri

Yıllar	İşyeri Ziyareti Sayısı	Bireysel Görüşmeler		Grup Görüşmesi
		Meslek Danışmanlığı	İş Danışmanlığı	
2012	183373	36236	805257	100668
2013	376654	47845	1585005	87705
2014	410734	69578	2494762	400362
2015	477606	106689	3272260	613253
2016	552505	101263	3971661	778691
2017	601202	90205	4185820	455852
2018	658588	128667	5799343	45667
2019	728657	153311	6904045	29500

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları, 2017, 2018 ve 2019 istatistik yıllıkları derlenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 1 incelendiğinde, 2012 yılından 2019 yılına kadar işyeri ziyaret sayısında 3,97 katında bir artış, meslek danışmanlığı hizmet sayısında 4,23 katında bir artış, iş danışmanlığı hizmeti kapsamında ise 8,57 katında bir artış yaşandığı görülmektedir. Buna karşın grup görüşmesi faaliyetlerinde ise 0,29 oranında bir gerilemenin olduğu göze çarpmaktadır. Bu çerçevede bir kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'un geleneksel faaliyetlerinde büyük bir ilerlemenin olduğunu söylemek mümkündür.

Yapısal işsizliğin nedeninin açık işlerde istenilen vasıfların işsizlerin sahip olduğu vasıflarla uyumsuzmasının olduğu göz önüne alındığında, işgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesi öncelikle ulaşılmaması gereken ana hedeflerden biri olarak değerlendirilmektedir. Bu hedef doğrultusunda uzun vadeli ve kısa vadeli olmak üzere iki temel politika bulunmaktadır. Uzun vadeli politika mesleki eğitim okullarının yaygınlaştırılması iken kısa vadeli politika ise yapısal işsizlere dönük mesleki eğitimlerin düzenlenmesidir (Biçerli, 2017: 505-506). Kısa vadeli

⁴ RG 04.10.2000, S.24190

⁵ RG, 25.06.2003, S. 25159

⁶Ayrıntılı bilgi için bkz. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-isgucu-programlari/>

eğitim hedefinin sağlanması noktasında İŞKUR mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, çalışanların mesleki eğitimi, sosyal çalışma programı Şeklinde sıralanabilecek programlarla işgücü piyasasında etkin bir rol oynamakta olup bu programların kapsamı sırasıyla Őu Şekilde ifade edilmektedir (İŞKUR, 2021):

1. İŞKUR bünyesinde sürdürölen mesleki eğitim programları günlük en az beŐ en fazla sekiz saat ve haftada en çok altı iŐgünü süren, katılımcılara katıldıkları gün üzerinden çeşitli kriterler dâhilinde günlük zaruri gider ödemesinin yapıldığı ve iş kazası ve meslek hastalığı sigorta priminin İŞKUR tarafından ödendiği bir program türüdür.
2. İŞbaşı eğitim program türü kuruma kayıtlı işsizlerin aldıkları teorik eğitimlerin mesleklerde uygulamayı görerek çalışma ortamına adaptasyonunu hazırlayan bir program türü olup biliŐim ve imalat sektöründe en fazla 6 ay, muhabirlik gibi mesleklerde en fazla 9 ay, tehlikeli işlerde Millî Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Modüllerinin asgari süresinden az olmayacak Şekilde ve diğer sektörlerde ise en fazla 3 ay süre ile uygulanmaktadır. Diğer taraftan bu kurslara katılan kursiyerlere de çeşitli kriterler dâhilinde ödemeler yapılmakta ve İŞ kazası ve Meslek Hastalığı sigorta prim ödemeleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.
3. Sosyal alıŐma programları doğanın korunması, kültürel mirasın restorasyonu, kütüphanelerin bakım ve düzeni, kamu kurumlarının kültürel ve sosyal hizmetlerinin desteklenmesi gibi toplumsal faydası olan işlerde üniversite öğrencilerinin çalıŐtırılarak mesleki niteliklerinin geliŐtirilmesi hedeflenmektedir.
4. Çalışanların mesleki eğitimi, bir iÇi olan kiŐilerin niteliklerini geliŐtirmek ve /veya belge sahibi olmalarını sağlayarak istihdamın korunmasının hedeflendiği bir program türüdür. 2020 yılında 63 program açılmış olup 1932’si erkek, 502’si kadın olmak üzere toplam 2434 kişi bu hizmetten yararlanmıştır.

Bu erevede İŞKUR’un temel aktif işgücü programlarından mesleki eğitim, girişimcilik eğitimi, işbaşı eğitimi programlarından yararlanan kadınların yıllara göre dağılımını gösterir veriler Tablo 2’de sunulmuştur.

Tablo 2: 2012-2019 Yılları Arasında İŞKUR’un Aktif İŞgücü Programlarına Katılan Kadınlar

Yıllar	Mesleki Eğitim Programı		Girişimcilik Eğitim Programı		İŞbaşı Eğitim Programı	
	Kadın Katılımcı Sayısı	Payı(%)*	Kadın Katılımcı Sayısı	Payı(%)*	Kadın Katılımcı Sayısı	Payı(%)*
2012	114538	8,86	12348	0,95	13762	1,06
2013	70688	4,10	12143	0,7	30243	1,75
2014	61199	3,37	15192	0,84	29428	1,62
2015	105191	4,85	20002	0,92	77246	3,56
2016	77897	4,24	27752	1,51	107205	5,84
2017	81819	3,99	46301	2,26	151388	7,39
2018	85066	3,07	40377	1,46	159206	5,75
2019	88893	2,7	19405	0,59	193646	5,88

*Payı ifadesi; kayıtlı kadın işgücü içerisindeki programa katılan kadın katılımcıların yüzdesel payını ifade etmekte olup söz konusu oranlar yazar tarafından hesaplanmıştır.

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları-2019 Yılı, (evrimii) <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>
Erişim Tarihi:01.03.2021

Tablo 2 incelendiğinde ilk etapta Mesleki Eğitim Programları (MEP)'na katılan kadın katılımcıların payının sürekli bir azalış eğilimi gösterdiği dikkat çekmektedir. 2012 yılında %8,86 seviyesinde gerçekleşen bu oran 2019 yılında %2,7 seviyesine kadar gerilemiştir. Girişimcilik Eğitim Programında (GEP) ise kadın katılımcıların payı her yıl için diğer programlara göre en düşük seviyede kalan oranlardan oluşmaktadır. 2017 yılında %2,26 seviyesine kadar yükselen bu oran 2019 yılında %0,59 seviyesine kadar gerilemiştir. Diğer taraftan İşbaşı Eğitimi Programı (İEP)'na katılan kadın katılımcıların payı 2012 yılında %1,06 seviyesinden 2017 yılında %7,39 seviyesine kadar yükselmiş olup 2019 yılında bu oran %5,88 seviyesine kadar gerilemiş olmasına rağmen halen en yüksek katılım oranına sahip programı oluşturmaktadır.

Aktif işgücü programlarının arasında yer alan bir diğer program türü de Toplum Yararına Programıdır (TYP). TYP, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı zamanlarda veya yerlerde toplum yararına bir işin yapılmasında özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma disiplini ve bilgisinden uzaklaşmasını önlemek amacıyla taşındığı ve bu noktada geçici de olsa katılımcıya gelir desteğinin sağlandığı bir program türüdür. Bu uygulama Türkiye'de ilk defa özelleştirme sonucu ortaya çıkan işsizlere yönelik olarak 6 ay süreyle uygulanmış olup bu kapsamda 36 proje ile 846 kişi istihdam edilmiştir (Aşkın ve Aşkın, 2017: 4). TYP kapsamında 35 yaş üstü bireyler, kadınlar, engelli, eski hükümlüler ve terörle malul sayılmayacak şekilde yararlananlar öncelikli katılımcılar arasında sayılmış olup çevre temizliği, kamusal alt yapı yenileme çalışmaları, ağaçlandırma ve park düzenlemeleri gibi faaliyetler programın uygulama alanlarıdır (İŞKUR, 2021). TYP kapsamında 2020 yılında 70 program açılmış olup 44.478'i erkek, 81.866'sı kadın olmak üzere toplam 126.344 kişi bu hizmetten yararlanmıştır.

İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü programları ziyadesiyle arz yönlü olarak kısa vadeli hedefler çerçevesinde mesleki eğitim, işbaşında eğitim, girişimcilik eğitimi gibi daha çok eğitim alanında uygulanmaktadır. Kadınların işgücü içerisindeki durumlarını yansıtan şekil 8'deki verilerden de hatırlanacağı üzere bu kapsamda en büyük grubun ücretli ve yevmiyeli çalışan kadınları kapsadığı göz önüne alındığında işverenlerin tercihleri ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede açık işlerde cinsiyet tercihinde eğitim düzeyinin belirleyici olup olmadığının incelenmesi önem taşıdığından, açık işlerde cinsiyete göre talep edilen eğitim düzeyini gösterir veriler tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3: 2019 Yılı Açık İşlerde Cinsiyete Göre Talep Edilen Eğitim Düzeyi (%)

Eğitim Düzeyi /Cinsiyet	Kadın	Erkek	Fark Etmez
Lise Altı	24,8	18,2	16,2
Çıranklık	0	1,5	0,9
Genel Lise	19,6	16,1	24,7
Meslek lisesi	5	14,7	4,5
Meslek Yüksekokulu	6,3	3,8	4
Lisans	8,5	5,1	13,9
Lisansüstü	0	0	0,5
Herhangi bir eğitim düzeyi aramıyorum	35,9	40,7	35,4

Kaynak: İPA, 2019: 51 (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

Tablo 3 incelendiğinde, tüm açık işlerde en çok tercih edilen eğitim düzeyinin kadınlarda %35,9, erkeklerde %40,7 ve cinsiyetin önemli olmadığı durumda %35,4 oranları ile

“herhangi bir eğitim düzeyinin aramıyorum” seçeneği olduğu görülmektedir. **Diğer bir deyişle açık işlerin %37,5 oranında eğitim düzeyinin önemli ve belirleyici olmadığı ifade edilebilir.** Kadınlar açısından ikinci sırada en çok tercih edilen eğitim düzeyi %24,8 oranıyla lise altı olurken üçüncü sırada ise %19,6 oranıyla genel lise seviyesi bulunmaktadır. Eğitim düzeyi ve cinsiyet tercihi açısından bir inceleme yapıldığında **genel lise, meslek yüksekokulu ve lisans mezunu düzeylerinde kadınların tercih edilme eğiliminin erkelere nazaran daha yüksek olduğu görülmektedir.** Özellikle lisans mezunu düzeyinde cinsiyetin önemli olmadığı durumda %13,9 oranındaki eğitim yönündeki tercih eğilimi oldukça dikkat çekicidir. Bu veriler eğitim düzeyi yüksek işgücü arandığında cinsiyet tercih eğiliminin giderek azaldığının bir göstergesi niteliğindedir.

İŞKUR’un son olarak bahsedilmesi gereken hizmeti ise kendi portföyünde bulunan kayıtlı işgücünü işe yerleştirme faaliyeti olup bu kapsamda 2012-2019 yılları arasında alınan açık iş sayısını ve işe yerleştirme faaliyetini gösterir veriler Tablo 4’te sunulmuştur.

Tablo 4: 2012-2019 Yılları Arası Açık İş Sayısı ve İŞKUR İşe Yerleştirme Faaliyetleri

Yıllar	Açık İş Sayısı	Kayıtlı İşgücü		İşe Yerleştirme		Plasman Oranı*	
		Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek(%)	Kadın(%)
2012	991804	2188403	1293322	390979	165608	17,9	12,8
2013	1481196	2816471	1724017	466155	205423	16,6	11,9
2014	1735892	3024155	1815056	478839	222596	15,8	12,3
2015	2043256	3405616	2168177	628792	260848	18,5	12
2016	2105436	2628445	1836882	542184	246949	20,6	13,4
2017	2691257	2746374	2049040	700039	357210	25,5	17,4
2018	2393986	3560751	2769151	811871	435317	22,8	15,7
2019	2152048	4381186	3290530	1001707	488569	22,9	14,8

*Plasman oranları yazar tarafından cinsiyet bazında hesaplanmıştır.

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları-2019 Yılı, (Çevrimiçi), <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

Tablo 4’ten de anlaşılacağı üzere 2012-2019 yılları arasında açık iş sayısı yaklaşık 2,16 katında bir artış göstermekle birlikte kayıtlı işgücü açısından erkeklerde bu artış yaklaşık 2 katı civarında olup kadın işgücünde ise 2,54 kat civarında bir artış gözlemlenmektedir. Başka bir ifade ile kadınların İŞKUR’a kaydolarak iş arama sürecine katılım eğilimleri erkelere nazaran daha yüksek gerçekleşmiştir. Ancak bu duruma karşın erkeklerin 2012 yılı plasman oranı %17,9 seviyesinden 2019 yılında %22,9 seviyesine yükselirken kadın plasman oranı neredeyse 2012 yılındaki %12,8 seviyesini muhafaza ederek ancak 2 puanlık bir artışla %14,8 seviyesine kadar yükselebilmıştır.

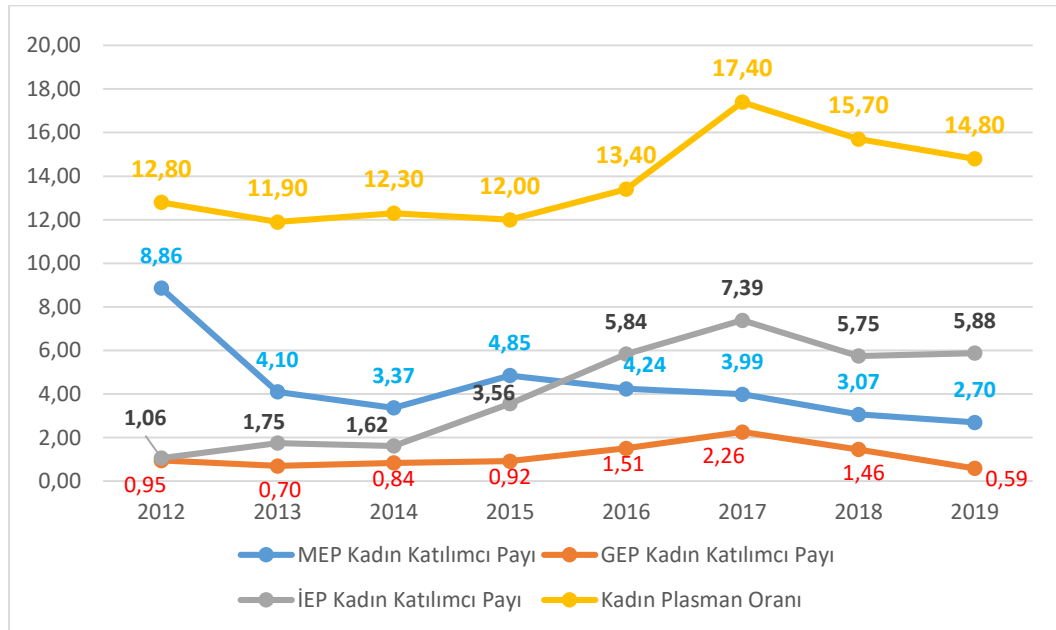
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranlarının Dünya geneline kıyasla oldukça düşük düzeylerde olduğu görülmektedir. Özellikle 1980’li yıllarda uygulamaya konulan neo-liberal politikalar tarımsal çözülmeyi beraberinde getirerek kırdan kentte doğru bir göçü başlatmıştır. Şehir yaşamında makroekonomik politikaların yanı sıra özellikle ev işleri, ailenin kadının çalışmasına yönelik olumsuz tutumları, engellilik ve hastalık gibi durumlar dışında kadınların beceri ve eğitim düzeylerinin yetersiz olması gibi nedenlerle kadınlar işgücü piyasasının dışına itilmişlerdir. İşgücüne katılım oranlarının düşüklüğüne paralel olarak kadınların istihdam seviyelerinin yetersiz olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle tarımda ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilen kadınların kentleşme süreciyle beraber istihdamının tarım sektöründen hizmetler sektörüne doğru bir dönüşüm geçirdiği ve bu süreçte şehir

hayatında kadınların istihdam seviyelerinde yetersizlikler yaşandığı görülmektedir. İstihdam edilen kadınlar ise daha çok bir işverenin emri altında ücretli veya yevmiyeli çalışmakta, bu çerçevede işverenlerin kadınları istihdam etmeye yönelik tutumları belirleyici olmaktadır. Bu anlamda işverenlerin istihdam tercihlerinde cinsiyet eğilimleri genelde kadınlar aleyhine gerçekleşmekte ve bu durum en çok 20 ve üzeri işçi çalıştıran iş yerlerinde yaşanmaktadır. Eğitim, beceri eksikliği gibi beşerî sermaye sorunlarının yanı sıra işverenlerin kadın istihdamına yönelik sahip oldukları olumsuz tutum ve önyargılar zaten oldukça yüksek seviyede seyreden kadın işsizliği sorununu beslemektedir. Hem dünya genelinde hem de ülke içerisinde yaşanan kadın işsizliği sorunu AB'ye üye ülkeler arasında Yunanistan'dan sonra ikinci sırada yer alan Türkiye açısından çözümü öncelik gerektiren oldukça önemli bir problem alanı olarak durmakta ve bu durum aktif istihdam politikalarının önemini giderek artırmaktadır.

Aktif istihdam politikalarının önemli bir kısmı içerisinde yer alan aktif işgücü programlarının en önemli uygulayıcısı konumunda olan İŞKUR, yenilenen yapısı ile geleneksel eşleştirme ve danışmanlık faaliyeti dışında mesleki eğitim, girişimcilik eğitimi ve işbaşı eğitim programları ile ön plana çıkmaktadır. İŞKUR'un sunmuş olduğu aktif işgücü programları ekseninde genel bir değerlendirmeye imkân vermesi amacıyla mesleki eğitim, girişimcilik ve işbaşı eğitim programlarında kadınların yıllar bazında oransal dağılımlarını ve plasman oranlarını gösterir veriler şekil 10'da sunulmuştur.

Şekil 10: 2012-2019 Yılları Arası Aktif İşgücü Programları Ekseninde Plasman Oranları (%)



Kaynak: Tablo 2 ve Tablo 4'teki verilere dayanarak yazar tarafından hazırlanmıştır

Şekil 10'da görüleceği üzere 2012 yılında İŞKUR'a kayıtlı kadın işgücü kapsamında en yüksek paya sahip program olan Mesleki Eğitim Programı (MEP)'nin 2013 ve 2014 yıllarında ciddi bir düşüş sergilendiği gözlemlenmektedir. Bununla birlikte MEP'te 2015 yılında gerçekleşen 1 puandan fazla artışına karşın plasman oranlarında bir değişiklik oluşmadığını belirtmek gerekir. İlerleyen yıllarda MEP düşüş eğilimine devam etmiş olup, dikkat çekmek gerekir ki 2016 yılından itibaren İşgücü eğitim Programı (İEP)'nin gerisinde kaldığı gözlemlenmektedir. İEP'te ise 2017 yılına kadar yaşanan istikrarlı artışa benzer şekilde plasman oranlarının da arttığı, benzer bir şekilde 2018 yılında İEP oranındaki düşüşe eşdeğer bir biçimde plasman oranlarında da bir düşüş yaşandığı gözlemlenmektedir. Diğer taraftan Girişimcilik Eğitim Programı (GEP)'nde ise 2017 yılına kadar bir kırılma yaşanmadığı ve bu yıla kadar çok düşük de olsa artış eğilimini sürdürdüğü gözlemlenmektedir. 2017 yılında en

yüksek seviyesini yakalayan GEP, 2017 yılından sonra plasman oranlarına paralel bir biçimde azalış trendine girdiği gözlemlenmektedir. Özetle bu çerçevede MEP’deki gelişimin tersine bir şekilde Plasman, İEP ve GEP’in 2017 yılına kadar artış eğiliminde olduğu ve bu yıldan sonra azalış trendine girdiğini söylemek mümkündür.

Sonuç olarak kadınların istihdamı ve işsizlikle mücadele açısından İŞKUR’un işe yerleştirme hizmeti çerçevesinde kadın plasmanı erkelere göre oldukça düşük kalmaktadır. Bu durumun temel nedeni olarak, işverenlerin açık işlerde kadın yerine erkekleri daha çok tercih etmesi yönündeki eğilimleri gösterilebilir. Bununla birlikte eğitim seviyesi arttıkça işverenlerin cinsiyet tercih eğilimi azalmaktadır. Bu çerçevede İŞKUR’un, eğitim programları içerisinde 2016 yılından itibaren işbaşı eğitim programlarının mesleki eğitim programlarının yerini aldığı gözlemlenmektedir. Mesleki eğitimin teorik yapısı karşısında işbaşı eğitim programının teorik olarak verilen eğitim ile uygulamayı da kapsayan yapısı ile 2016 yılından itibaren tercih açısından ön plana çıkması oldukça önemli bir gelişmedir. Nitekim işverenlerin kadınları istihdam etme noktasındaki olumsuz tutum ve önyargıları, gerçekten çalışmaya istekli kadınlar tarafından işbaşı eğitim programları ile daha kolay değiştirilebilecektir. Diğer taraftan girişimcilik eğitim programlarının çok düşük düzeyde kalan kadın katılımcı oranlarına sahip olması, kadınların kendi hesabına veya işveren olarak istihdamda yer alması noktasında bir mücadele yetersizliğine işaret etmektedir.

KAYNAKLAR

Akgeyik, T. (2017). Türkiye’de Kadınların İşgücü Piyasasına Katılımını Etkileyen Faktörler: Tük Verileri Üzerine Bir Analiz. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (70), 31-53.

Aşkın, U. ve Aşkın, E. Ö. (2017). Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Programlar: Tokat İli Araştırması. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(3), 1-16.

Biçerli M. K. (2016). 9. Basım Çalışma Ekonomisi, İstanbul, Beta Yayım.

Cafrı, R. ve Selci, F. (2020). Teknolojik Gelişmeler ve Kadın İstihdamı İlişkisi: AB Ülkeleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Itobiad: Journal of the Human & Social Science Researches*, 9(5).

Çoşkun, B. (2017). Türkiye İş Ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanma Süreci. *Turkish Journal of Marketing*, 2 (3), 125-155.

ILOSTAT, ILO modelled estimates and projections, population and labour force Açık erişim: <https://ilostat.ilo.org/topics/population-and-labour-force/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

ILOSTAT, ILO modelled estimates and projections, employment. Açık erişim: <https://ilostat.ilo.org/topics/employment/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

ILOSTAT, ILO modelled estimates and projections, unemployment. Açık erişim: <https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, “Aktif İşgücü Programları”. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, “Çalışanların Mesleki Eğitimi ”. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/calisanlarin-mesleki-egitimi/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, “İşbaşı Eğitim Programları ”. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/isbasi-egitim-programlari/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, İşgücü Piyasası Raporları. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, “Mesleki Eğitim Kursları ”. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/mesleki-egitim-kurslari/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, “Sosyal çalışma programı”. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/sosyal-calisma-programi/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, “Toplum Yararına Programlar ”. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/toplum-yararina-programlar-typ/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

İŞKUR, 2017, 2018 ve 2019 Yılı İstatistik Yıllıkları. Açık erişim: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> Erişim Tarihi: 01.03.2021

Janoski, T. (1996). “Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labor Market Policy Expenditures in 18 Countries”, Eds. Günther Schmid: Jacqueline O’Reilly ve Klaus Schömann, International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation, Edward elgar, Cheltenham UK.

Kuvvetli Yavaş, H. (2021). Türkiye’de Genç Kadın İşsizliği ve İşgücü Politikaları, *Çalışma ve Toplum*, 2021/1 (68), 151-180.

Karabıyık, I. (2012). Türkiye’de Çalışma Hayatında Kadın İstihdamı. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(1), 231-260.

Karatepe Gürün, S. (2017). Türkiye’de Kadın İşsizliğinin Nedenleri: İstanbul’da Eğitimli İşsiz Kadınlar Üzerine Bir Alan Araştırması. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kılıç, D. ve Öztürk, S. (2014). Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımı Önündeki Engeller ve Çözüm Yolları: Bir Ampirik Uygulama. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 107-130.

OECD (2008). Gender and Sustainable Development: Maximising The Economic, Social And Environmental Role Of Women. Açık erişim: <https://www.oecd.org/social/40881538.pdf> Erişim Tarihi: 01.03.2021

Özmen, F. (2012). Türkiye’de Kadın İstihdamı ve Mikro Kredi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 3(6), 109-130.

Sevinç, G ve vd. (2018). Türkiye’de Kırdan Kente Göç Ve Göçün Aile Üzerindeki Etkileri, *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 3 (6), 70-82

Serel, H. ve Özdemir, B. S. (2017). Türkiye’de Kadın İstihdamı ve Ekonomik Büyüme İlişkisi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 15(3), 134-150.

TÜİK, “İşgücü İstatistikleri (2014 ve Sonrası)”. Açık erişim: <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=istihdam-issizlik-ve-ucret-108&dil=1> Erişim Tarihi: 01.03.2021

TÜİK, “İşgücü İstatistikleri (Kasım 2020), Haber Bülteni”, Şubat 2021. Açık erişim: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC-%C4%B0statistikleri-Kas%C4%B1m-2020-37480&dil=1> Erişim Tarihi: 01.03.2021

Türkan, U. Ö. (2015). “İşsizlik ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, Çalışma Ekonomisi, Ed. Hüseyin M. Yüceol ve Fatma Fidan, İstanbul, Lisans Yayıncılık. 369-428

Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları. *Çalışma ve Toplum*, 2(13), 65-95.

Vazquez-Alvarez, Rosalia. (2004). The Economics of Active Labor Market Policies, Universidad St. Galen.

Zeren, F. ve Savrul, B. K. (2017). Kadınların İşgücüne Katılım Oranı, Ekonomik Büyüme, İşsizlik Oranı ve Kentleşme Oranı Arasındaki Saklı Koentegrasyon İlişkisinin Araştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 87-103.