

Çalışma Hakkı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği: İstihdam Yaratma Programları*

Özge İZDEŞ TERKOĞLU**

Öz

Keynesyen bir alternatif olan devletin son istihdam mercii rolünü üstlenerek istihdam yaratması politikasında devlet bir hak olarak istihdam edilme olanağı sunmaktadır. Bu çalışma istihdam garantisi politikasının kadınların ekonomik hayata katılımı ve ekonomik güçlenmesi açısından sonuçlarını tartışmayı amaçlamaktadır. Bir makroekonomik yaklaşım olarak benimsenmeksizin, yüksek işsizlik ve yoksullukla geçici mücadele araçları olarak farklı kapsamda ve içerikte uygulanan istihdam yaratma programları ise devletin makroekonomik politika ekseninde son istihdam mercii olarak bir istihdam garantörü olma rolünden daha sınırlı etki ve dönüşüm gücüne sahiptir. Bununla birlikte çalışmada ele alınan ABD, Güney Afrika, Hindistan ve Arjantin’de uygulanan kamu istihdam yaratma programlarının daha sınırlı kapsamda tasarlanmış haliyle dahi kadının ekonomik güçlenmesi üzerindeki etkileri ve programların cinsiyete duyarlı bir perspektifle tasarlanmasının yaratacağı fark dikkate değerdir.

Anahtar Kelimeler: İstihdam Garantisi, Kadın İstihdamı, Kadının Ekonomik Güçlenmesi, Çalışma Hakkı, H. Minsky

Right To Work and Gender Equality: Employment Creation Programs

Abstract

Employer of last resort (ELR) is a Keynesian policy alternative in which state creates employment and provides the guarantee to be employed as a right. The objective of the study is to discuss the potential positive outcomes of employment guarantee policy on women’s economic empowerment and economic participation. Employment creation programs with various scopes and targets have been adopted as policies in response to high unemployment and poverty across many countries. However due to their limited scope, duration and different objectives, those programs have rather limited transformative influence compared to the ELR framework. Nevertheless the public employment creation programs implemented in the US, South Africa, India and Argentina discussed here as cases show that, despite their limited scope, programs’ impact on women’s economic empowerment and the potential they entail when they are designed from a gender aware perspective is remarkable.

Keywords: Employment Guarantee, Women’s Employment, Women’s Economic Empowerment, Right To Work, H. Minsky

*Bu makalede bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur. / In this article, the principles of scientific research and publication ethics were followed.

** Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dış Ticaret Bölümü, ozge.izdes@iuc.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2012-2828.

Atıf yapmak için / To cite this article: İzdeş Terkoğlu, Ö. (2022). Çalışma Hakkı ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği: İstihdam Yaratma Programları. Akademik İzdüşüm Dergisi, 7(2), 23-40

GİRİŞ

İstihdam yaratmayan büyüme, yapısallaşan yüksek işsizlik ve istihdam göstergelerinin daha da bozulması tehdidini içeren sürekli ekonomik kırılganlık; daha istikrarlı ve insan odaklı kalkınma stratejilerinin geliştirilmesinin aciliyetine işaret etmektedir. Sistemin içsel dengesizliklerini görerek bir teori inşa etme gayretinde olan Keynesyen iktisat ve uzantısında şekillenen istihdam yaratma politikaları, istihdam odaklı kalkınma yaklaşımını savunmakta, hem ekonomik istikrar hem de geniş çalışan kesimlerin refahını artırma gücü olan bir alternatif ortaya koymaktadır.

Bugün Minsky'nin yapıtaşlarını tarif ettiği bu yaklaşımı benimseyen ve geliştiren yazının politika önerisine göre sürekli tam istihdam seviyesini koruyabilmek için devlet, işgücü piyasasında iş bulamayanların son istihdam mercii olarak, çalışmaya hazır ve istekli olan herkese, ırk, cinsiyet, iş deneyimi ayırımı yapmadan iş olanağı sunmalıdır. İstihdam miktarı ekonomik çevrimlerle ya da özel sektörün istihdam kapasitesiyle ters yönlü olarak değişecek ve böylece istihdam yaratma politikası talebi canlı tutan bir stabilizatör görevi görecektir. Program kapsamında sunulan ücret fiili asgari ücret olacaktır ve belirlenen asgari ücretin altında kalan kayıtdışı istihdam ile rekabet edecek, bu anlamda kabul edilemez istihdam koşullarının ortadan kalkmasında etkili olacaktır.

Bu çalışmanın amacı, devletin istihdam yaratma politikasını ve bu politikanın istihdamda cinsiyet eşitliğini sağlama açısından olası sonuçlarını tartışmaktır. Kadınlara çalışma hakkını, ayrımcılığı dışarıda bırakacak şekilde tanıma potansiyeli taşıyan bu politika, insana yakışır işler yaratarak kadınların emek piyasasına girişlerini kolaylaştırma potansiyeli taşımaktadır. Ayrıca eşitlikçi sosyal devlet politikalarıyla uyumlu çalışarak, program dâhilinde yaratılan işlerin, bakım yükünün sosyalleşmesi gibi önemli sorun alanlarını içererek, iki cinsinde hem bakım hem de ücretli çalışma rollerini gerçekleştirebilecekleri eşitlikçi bir toplum tahayyülüne yaklaşılması açısından önemli rol oynaması mümkündür. Bu anlamda öncelikle istihdam odaklı kalkınma perspektifiyle kamuda istihdam yaratma politikası tartışılacak, ikinci olarak istihdam garantisi programlarının cinsiyet eşitliği açısından olası etkileri ve cinsiyet farkındalığıyla tasarlanmasının önemi üzerinde durulacaktır. Son olarak bir makro politika olarak benimsenmekten ziyade kısa dönemli yoksullukla ya da işsizlikle mücadele programları olarak görece sınırlı kapsam ve içerikteki uygulama deneyimleri aracılığıyla istihdam yaratma programlarının kadınların ekonomik güçlenmesi üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

1. KEYNESYEN BİR ALTERNATİF: SON İSTİHDAM MERCİ OLARAK DEVLET

Finansallaşmanın egemenliğiyle birlikte, üretken yatırımların arka planda kalması, özellikle 2000 sonrasında 'istihdam yaratmayan büyüme' sorununun ve dolayısıyla artan uzun dönemli işsizlik, gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk gibi sosyal maliyetlerin kalkınma tartışmalarının en önemli konuları haline gelmelerine neden olmuştur. 2008 Küresel Finans Krizi ve finans piyasalarındaki kuralsızlığın tüm kesimler için yüksek maliyetler yaratmış olması, öncelikle finans piyasalarının ve genel olarak piyasaların kendi haline bırakılmasının sonuçlarını tartışmaya açmıştır. Bugün bu anlamda anlamlı bir

değişiklikten söz etmek güç olmakla beraber 2008 krizinden bu yana ortadoks politikalarla ziyade piyasaların düzenlenmesi tezi ve Keynesyen alternatifler daha geniş karşılık bulmaktadır. COVID-19 pandemisi uzantısında içinde bulunduğumuz kriz ise, krizden çıkış politikalarında kamunun rolünün istihdamın ve ekonomik işleyişin sürekliliği açısından merkeziliğini göstermiştir.

Bu çalışmada ele alınan istihdam yaratma politikasının teorik kökleri Keynes'in tam istihdamı sağlayacak efektif talep teorisine ve Minsky'nin sistemik istikrarsızlık analizine ve çözüm önerilerine dayanmaktadır. Keynes, piyasanın kendi kendini düzeltmesine inancın derinden sarsıldığı 1929 Büyük Bunalım döneminde makro iktisat alanını belirginleştiren ve teorik bir yarılma yaratan analiziyle makroekonominin yönetilmesi gerektiğini savunmuştur. Piyasanın kendi haline bırakılması görüşüne karşı çıkarak, ücretlerin aşağı doğru esnek olması üzerinden piyasa dengesinin tesisinin mümkün olmadığını ortaya koyan Keynes, bu beklentinin aksine ekonomik durgunluğun ve işsizliğin birbirini besleyerek krizin derinleşmesine neden olduğunu göstermiştir (Skidelsky, 1994; Keynes, 1991).

Keynes piyasanın kendi kendine tam istihdam dengesini yakalayacağı görüşüne karşı çıkarken, tam istihdam dengesinin oluşmasının tesadüfi ve seyrek karşılaşılan bir durum olduğunu ve refah dönemlerinde dahi tam istihdam dengesinin sağlanması için özel sektör yatırımlarına güvenilemeyeceğini savunmuştur. Keynes, ekonomik istikrar için efektif talebin tam istihdam seviyesinde olmasını sağlayacak şekilde kamu müdahalesini savunur. Keynesyen makro politikayı neo-klasik yaklaşımla birleştiren sentez yaklaşım, bu müdahaleyi kamu harcamalarının çevrimlerle ters yönlü olarak artması ya da azalması olarak tarif eder. Keynesyen iktisadın banalleştirilmiş bir yorumu olan bu yaklaşıma göre daralma dönemlerinde kamu harcamalarının artmasıyla artan toplam harcamalar özel yatırımları tetikleyecek ve tam istihdam seviyesine yönelinecektir (Minsky, 2008). Burada bahsedilen toplam taleptir ve harcamaların tümünü içerir, öte yandan Keynes'in üzerinde durduğu efektif talep ise firmaların maliyet ve kar beklentileri uzantısındaki yatırım kararları ve dolayısıyla istihdam yaratma kararlarıyla ilişkilidir (Tcherneva, 2014).

Keynes'e göre, devletin politika araçlarını kullanarak, özel sektörün maliyet ve karlılık beklentilerini tam istihdamı sağlayabilecek düzeyde tutabilmesi mümkün değildir. Özel sektör üzerinden bu seviye yakalansa bile bu durum tesadüfi olacaktır. Dolayısıyla devletin hem daralma hem de genişleme dönemlerinde tam istihdam seviyesini korumak üzere açığı kapamak için son istihdam mercii rolünü üstlenerek müdahale etmesi gerekmektedir. Çalışmayı isteyen herkese belirlenen bir taban ücret karşılığı istihdam sağlanması işgücü piyasası geneli için bir standart yaratacak ve talebin en azından kısmen korunmasını sağlayacaktır. Özel sektörde istihdamı güç olan, toplumun en düşük nitelik ve gelir sahibi kesimlerine sabit bir gelir karşılığı çalışma olanağı sunulması, hem beşeri sermayeyi geliştirecek hem de gelir dağılımının iyileşmesini sağlayacaktır. Ayrıca Keynes, yaratılan kamu işlerinin ihtiyaç duyulan alanlarda kamu yararına dönük şekilde tasarlanmasının önemine işaret etmiştir (Keynes, 1980 ve 1991; Skidelsky, 1994; Tcherneva, 2014).

Keynesyen ekolün önemli isimlerinden Hyman Minsky (2008), Keynes'in yatırım ve istihdam teorisini geliştirmiş, sofistike bir finansal sistemin ve menkul kıymetler piyasasındaki gelişmelerin yaratacağı istikrarsızlığı öngörmüştür. Görüşlerinin, 2008 Küresel Finans Krizi'ni açıklama gücüne istinaden 'Bir Minsky Krizi mi?' tartışmalarının

odağına oturan görüşleri yeniden çokça tartışılmıştır. Keynes, yatırımların istikrarsızlığına vurgu yapmış, Minsky ise yatırımların finansmanının istikrarsızlığı üzerinde durmuştur. Minsky'e göre, modern finans piyasalarında; kararların takvime yayılmalarındaki farklılık, mukayeseli fiyatların yönlendirici gücünün sınırlı olması ve istikrarı bozan spekülasyon davranışların kârlı olması gibi finans piyasalarının işleyiş doğasına ilişkin nedenlerle yatırımlar da istikrarsızlaşır.

Minsky (2008), gelişmiş bir finans sisteminin egemenliğinde şekillenen kapitalizmin yeni yapısına işaret ederek, özel sektör yatırımlarındaki istikrarsızlığın sınırlandırılması için büyük bir devlete ihtiyaç olduğunu savunmaktadır.

Eşitsizlik ve atıllık acı da olsa bir ekonomik sistemin devamı için belli ölçüde eşitliğin ya da etkinliğin (adaletin) sağlanması gerektiğini söyleyen ne bilimsel bir kural ne de tarihsel bir deneyim mevcuttur. Ancak, varlık değerlerinde ve istihdamda ani kayıplar, yüksek enflasyon ve kontrolden çıkmış spekülasyon tehditleri arasında savrulan ve zaman zaman bu tehditlerin gerçekleştiği bir kapitalist ekonomi sürdürülebilir değildir. Piyasa mekanizmasının iyi çalışması için ekonomik çevrimlerden kaynaklanan belirsizliği sınırlamamız ve böylece yatırımları yönlendiren beklentilerin sakin bir gelişim algısını yansıtmalarını sağlamamız gerekir (Minsky, 2008:6).

Bu anlamda Minsky, finans sektörünün düzenlenmesi; daralma dönemlerinde açık, genişleme dönemlerinde fazla veren bütçe ile ekonomik dalgalanmaların sınırlandırılması ve özel sektör kararlarındaki dalgalanmayı sınırlandıracak vergi politikası gibi politikaları savunmakta, devletin tam istihdamı politikanın merkezine koymasını büyüme/kalkınma garantili bir alternatif olarak önermektedir. Ekonomik canlılık için özel tüketimlerin ve dolayısıyla istihdamın yüksek olması gerekmektedir. Özel sektör yatırımlarının istikrarsızlığı nedeniyle tam istihdamı sağlayacak efektif talep ancak kar beklentisi taşımayan devlet tarafından kalkınma politikası olarak gerçekleştirilebilir. Devletin tam istihdamı sürekli kılabilmek adına istihdam olanağı sunmasını ve bu tür bir istihdam olanağının ekonomik çevrimlerle ters yönlü olarak daralıp genişlemesini önermiştir (Minsky, 2008).

Minsky'nin önerdiği devletin son istihdam mercii olarak ekonomik istikrar ve büyüme için tam istihdamı sağlama politikası Post-Keynesyen iktisatçıların bir kısmı tarafından benimsenerek geliştirilmiştir (Wray, 1998 ve 2000; Papadimitriou vd., 1998; Mitchell, 1998; Tcherneva, 2012; Forstater, 2004; Harvey, 1989). Son istihdam mercii olarak devletin tam istihdam sağlama politikasında; (i) istihdam programında belirlenen asgari ücret düzeyinden çalışmak isteyen herkese ayırım yapılmaksızın iş olanağı sunulmaktadır; (ii) Programın sağladığı istihdam miktarı, tam istihdam seviyesini korumak için çevrimlerle ters yönlü olarak değişecektir; (iii) program kapsamında sunulan ücret fiili asgari ücret olacaktır, belirlenen ücret seviyesi ve sosyal güvenlik hakları insanca yaşama hakkına özen gösterilerek belirlenmelidir; (iv) Programlar toplumun en düşük gelir grubunu hedeflemeli, özel sektör ve kamu istihdamının geri kalanıyla rekabet etmekten ziyade kayıtdışı istihdamın sınırlandırılmasında etkili olmalıdır; (v) istihdam süresince işçilerin anlamlı bir iş deneyimi ve işgücü piyasasında değerli olan donanımına sahip olmaları hedeflenmelidir; (vi) programlar kapsamında önerilen işler toplum refahını arttırmaya dönük üretken faaliyetler olmalıdır; (vii) program dâhilinde belirlenen projeler katılımcı bir anlayışla yerel halkın ve bizzat programda istihdam edilenlerin refahını arttırmaya dönük bir anlayışla belirlenebilirler. Bu anlamda özel sektörün karlı bulmadığı kamu refahını attırarak projelere yatırım yapılabilir (İzdeş, 2014:105-106).

Makroekonomik istikrar ve büyüme amacıyla savunulan istihdam hedefine dayalı politika, mevcut iş açığını insana yakışır işler yaratarak kapatmayı önermekte bu anlamda geniş kitlelerin refahını etkileme potansiyeli taşımaktadır (Wray, 2000; Forstater, 2004). Teorik ve ideal haliyle tam istihdamı hedefleyen istihdam yaratma programları, birçok ülkede farklı ihtiyaçlara cevap vermek üzere daha sınırlı kapsamda ve geçici olarak uygulanmıştır (Dejardin, 1996; Pankaj & Tankha 2010; Garzon de la Roza, 2006). İstihdam yaratma programlarının daha ziyade krizlere cevaben ya da yoksullukla mücadele politikaları olarak uygulandığı görülmektedir. Kuşkusuz sınırlı bir süre için ve sınırlı bir kapsamda tasarlanan istihdam yaratma programlarının etkileri de sınırlı kalmakta ve geçici olmaktadır (Tanzarn & Guiterrez, 2015). Bununla birlikte uygulanan programların geliştirilmesi ve olumlu, olumsuz sonuçlarından dersler çıkarılması hem sınırlı kapsamda uygulanan programların kalitesini yükseltecek hem de makro bir politika olarak benimsenmesi durumunda, programların nasıl tasarlanması gerektiği konusuna ışık tutacaktır. İstihdam yaratma programları, dikkatli planlandığında, makroekonomik sonuçlarının yanında, daha eşitlikçi bir toplumsal yapıya ulaşmanın, özellikle yoksullukla mücadelenin ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasının önemli bir aracı haline gelebilir. Bir sonraki bölümde istihdam garantisi politikasının cinsiyet eşitliği açısından taşıdığı dönüştürücü potansiyeli ele alınacaktır.

2. İSTİHDAM GARANTİSİ VE TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ

Ücretli çalışma, günümüz toplumunda yaşamını idame ettirmenin yadsınamaz şartıdır ve kişinin kimliğinin temel belirleyenlerindedir. Çalışma, kişinin kendi geçimini sağlayabilmesi için gerekli olan gelirin yanısıra ve onunla ilişkili olarak kişinin kendini gerçekleştirebilmesinin, bağımsız karar alabilmesinin, yeni beceri ve bilgiler kazanmasının ve kendini topluma faydalı görmesinin ön koşuludur. Bu anlamda, bireysel varoluş, özgürleşme ve güç kazanma açısından 'ücretli çalışma' kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasının en önemli belirleyenlerindedir. İstihdam odaklı makro politika yaklaşımı temel insan haklarından biri olan, 'çalışma hakkı'nı ayırım yapmaksızın herkese sunması, insana yakışır çalışma koşulları ve asgari bir ücret seviyesi sunması açısından önemlidir. İstihdam yaratma politikası, hem insana yakışır işlerde çalışmanın yaratacağı dönüştürücü potansiyeli hem de kamu istihdamı olmasının getirdiği özel koşullar sayesinde cinsiyet eşitsizliklerini gidermede önemli rol oynayabilir.

Her iki cinse de ayrımcılığa uğramaksızın çalışmayı ve gelir elde etmeyi bir hak olarak tanımak, maddi varlıklar üzerinde tasarruf sahibi olmalarının önünü açacaktır; kadınların maddi gücünün artması ise geleneksel cinsiyet normlarının zamanla dönüşmesinde etkili olur. Gelir ve varlık sahibi olma olanağının yanında; toplumsal cinsiyete duyarlı bir bakışla tasarlandığında istihdam yaratma programları, sosyal yapıyı ve normları dönüştürme potansiyeli taşır:

- (i) Kamu yararına olan hizmet açıklarının katılımcı bir yaklaşımla belirlenerek bu açıkları kapatmak üzere işler yaratılması, piyasanın işleyişi dâhilinde ele alınmayan yönleriyle de ihtiyaçlara cevap verecek ve toplum refahını arttıracaktır. Bu anlamda ücretli çalışmanın kapsadığı alanın genişlemesi; bakım emeğinin, sosyal yeniden üretimin ve doğal çevrenin korunmasını ve bakımını da içerecek şekilde ihtiyaç duyulan işlerin tanımlanması eşitlikçi bir toplum bakış açısının yerleşmesi açısından kritik önemdedir.

- (ii) İstihdam yaratma programları, kadınların işgücüne katılımının önündeki engelleri kaldırmanın aracı olarak kullanılabilir. Yaratılacak işlerin çalışma koşullarının ve çalışma programı projelerinin bu duyarlılıkla belirlenmesi gerekir. Bu anlamda: ücretsiz çalışma maliyetlerinin kısmen sosyalleştirilmesi, bakım emeğinin sosyalleştirilmesi, kamu ve sosyal altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi, belediye hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, herkese çalışma becerisi kazandıracak eğitimlerin ve anlamlı bir iş deneyimine sahip olma olanağının verilmesi kadınların ücretli çalışmaya katılmasının önünü açacaktır (Tcherneva, 2012:5).
- (iii) Yaratılan işlerin, hizmetlerin faydalanıcısı olan yerel halk tarafından belirlenmesi, bölge halkının ihtiyaçlarını yansıtması hem katılımcı demokrasi kültürünü geliştirecek hem de yaratılan işlerin sosyal faydası nedeniyle sahiplenilen ve saygı duyulan işler olmasını beraberinde getirecektir. Yaptığı iş ile çevresinin refahına katkıda bulunduğunu görmek hem kadınların özgüvenini hem de kadınların toplumdaki saygınlığını besleyecektir (Antonopoulos & Kim, 2008).
- (iv) Kadınların kalkınma politikaları çerçevesinde sunulan kaynakların tüketicisi konumundaki nesnelere, üretici ve kalkınma sürecine katkı veren önelere dönüşmeleri, sosyal hayata katılımlarını ve bireysel güçlenmelerini sağlayacaktır.
- (v) Küresel olarak kadınların yoksullar içindeki payı ve yoksullaşma riskleri yüksektir. İstihdam yaratma programlarının özellikle soyutlanmış, yoksul bölgelere yoğunlaşması ve burada ekonomik faaliyetleri canlandırması, kısır döngülerin kırılmasını ve kalkınma açısından verimli süreçlerin gelişmesini destekleyecektir (Antonopoulos & Kim, 2008).

İstihdam yaratma programları, kadınların ve erkeklerin farklı kısıtlarının ve ihtiyaçlarının olduğu farkındalığıyla kurgulanmalıdır. Aksi takdirde cinsiyet açısından tarafsız görünen uygulamalar kadınların aleyhine işleyecek, hem toplumsal dokuya hem de istihdam ilişkilerine sinmiş olan eşitsizlikler, kadınların programlardan faydalanması önünde engel teşkil edecektir. Programların duyurulmasından, planlamasına; değerlendirilmesinden bütçesine dek cinsiyet farkındalığına sahip olunması ve eşitlikçi hedeflerin açıkça deklare edilmesi önemlidir. Bu anlamda istihdam yaratma programlarının cinsiyet eşitliği perspektifiyle tasarlanması için:

- (i) Katılımda fırsat eşitliği sağlanmalı, programın duyurulmasında kadınlara ulaşmayı sağlayacak medya araçları kullanılmalı, kadınların katılımını arttıracak kadın grupları ile iletişime geçilmelidir. Kadınların katılımını mümkün kılmak amacıyla çocuk bakımını bir engel olmaktan çıkaracak kreş hizmeti sunulmalıdır ve kadınların programlara katılımı için kadın kotası konulmalıdır.
- (ii) Programların ana hedeflerinden biri olarak programın cinsiyet eşitliğine katkıda bulunması belirlenmeli ve duyurulmalıdır. Program başarısı değerlendirilirken cinsiyete duyarlı bir yaklaşımla yeni göstergeler ve cinsiyet temelinde ayrıştırılmış göstergeler kullanılmalıdır.
- (iii) Cinsiyet eşitliğinin sağlanabilmesi için gerekli kaynak ayrılmalı, cinsiyete duyarlı bütçeleme yapılmalıdır. Kadınların programlardan eşit şekilde faydalanabilmesi için gerekli olan: ayrı tuvaletlerin bulunması, çocuk bakım hizmeti, proje ekibine toplumsal cinsiyet uzmanı dâhil edilmesi, katılımcı projelendirme süreçleriyle kadınların ihtiyaçlarına cevap verecek projelerinde içerilmesi gibi maliyetler program bütçesine dâhil edilmelidir.
- (iv) Cinsiyet eşitliği hedefleri, süreçlere ilişkin zaman planlaması ve ayrılan kaynaklar arasında uyumun gözetildiği bir toplumsal cinsiyet stratejisi uygulanmalıdır.
- (v) Programlar dâhilinde eşit işe eşit ücret prensibinin uygulanması ve cinsler arası ücret uçurumunun azaltılması hedeflenmelidir.

- (vi) Programlarda işgücü piyasasındaki cinsiyet katmanlı yapıyı kırarak şekilde, geleneksel roller çerçevesinde belirlenen ayrımları aşan istihdam olanakları ve mesleki eğitimler sunulmalıdır (Tanzarn & Gutierrez, 2015).

İstihdam yaratma programlarının dönüştürücü potansiyeli ve cinsiyete duyarlı bir yaklaşımla tasarlanırken nelere dikkat edilmesi gerektiği bu bölümde ana hatlarıyla ele alınmıştır. Takip eden bölümde ise bugüne dek farklı ihtiyaçlara cevaben, daha ziyade kısıtlı bir bütçe ile ve kısa süre için uygulanan belli başlı istihdam yaratma programları cinsiyet eşitliği perspektifinden değerlendirilecektir.

3. İSTİHDAM GARANTİSİ PROGRAMLARI DENEYİMLERİNİN TOPLUMSAL CİNSİYET PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bugüne dek istihdam yaratma programları çok sayıda ülkede uygulanmıştır. Ancak bu politikaların yukarıda tarif edilen istihdam odaklı makro bir çerçeve kapsamında tasarlanmadığı, aksine mevcut ortadoks politikaların işsizlik ve yoksulluk gibi sosyal maliyetlerini hafifletmek amacıyla uygulanan mikro ve sınırlı süreli istihdam yaratma deneyimleri olduğu görülmektedir. Yoksullukla mücadele kapsamında uygulanan kamu istihdam programları tasarlanırken genellikle ayrılan sınırlı kaynağın geniş bir yoksul ve işsiz tabanına dağıtılarak geçici ve düşük bir etki yaratmakla, sınırlı sayıda faydalancılara ulaşım daha uzun evrimli sonuçlar elde etme arasında seçim yapılmaktadır. Programlar, sınırlı kaynaklarla çok sayıda yoksula sınırlı süreler için erişme yönünde tasarlandığı ölçüde hem yoksullukla mücadele hem de işgücü piyasasında etkili olma açısından yetersiz kalmaktadır. Bununla beraber uygulanan politikaların kaynak ve hedefleri daha etkin seçildiğinde işgücü piyasasını etkileyebilmekte ve istihdam dışında kalmış yoksulların aktif önelere dönüşmesi açısından faydalı olabilmektedir.

İstihdam yaratma programlarının işgücü piyasası koşulları üzerindeki etkilerinin başında işsizlik ve işgücüne katılım üzerindeki etkileri gelmektedir. Genellikle en yoksul ve 'istihdam edilemez' olarak görülen niteliksiz işgücünü hedeflemeleri itibarıyla katılımcılarının bir kısmını hâlihazırda işsizler oluştururken bir kısmını ise daha önce ücretli çalışmaya katılmamış kesimler oluşturur. Bu anlamda hem işgücüne katılımın artmasına hem de mevcut işsizliğin azalarak piyasadaki atıl işgücü arzının sınırlanmasına neden olur. Ücretler üzerinde ise, (i) işgücü arz fazlasını azaltmasının yanında, (ii) işgücü talebindeki mevsimsel ya da sektörel dalgalanmaları stabilize ederek, (iii) özellikle kırsal işçilerin örgütlenme ve birarada hareket ederek haklarını aramaları konusunda bilinçlenmesiyle oligopsonist toprak sahiplerinin pazarlık güçlerini zayıflamasını sağlayarak ve (iv) çalışma süresince alınan iş eğitimleri sayesinde olumlu etki yapmaktadır (Nayyer, 2002: 9-10).

İstihdam yaratma programları kapsamında yaratılan işler, işçi hakları ve çalışma koşulları açısından ele alındığında en temel eksiklerinden biri programlarda çalışanların, uzun süreli çalışma sonucu elde edilen annelik izni, yıllık ücretli izin, kıdem tazminatı gibi haklardan faydalanamamalarıdır. Bu anlamda istihdam yaratma programları kapsamında sunulan işlerin, kamuda ya da hâlihazırda mevcut olan özel sektördeki açık işler olmaması, uygulanan politikanın kısa süreli istihdam ile güvencesiz işçi çalıştırma aracına dönüşmemesine dikkat edilmelidir. Devereux ve Solomon (2002) program deneyimlerinden yola çıkarak, UÇÖ (Uluslararası Çalışma Örgütü-International Labor

Organization, ILO) için hazırladıkları çalışmada istihdam yaratma programları için çalışma koşulları üzerine bir standart oluşturmaya çalışmışlardır. Uzun dönemli programlarda uygulanması daha çok mümkün olan bu kriterler uygulanan programlar açısından hedef çerçeve oluşturması açısından değerlidir. Devereux ve Solomon (2002)'a göre, istihdam süresi belirli olmalı; işe alımlarda cinsiyet, etnisite ya da sosyal grup ayırımı yapılmamalı; ücretler asgari ücret seviyesinde ya da nitelsiz işgücünün piyasa değeri seviyesinde belirlenmeli, eşit işe eşit ücret verilmeli; iş yerlerinde iş sağlığı ve işgüvenliği önlemleri alınmış olmalı, yaratılan işler sosyal güvenceli olmalı ya da en azından iş ile ilgili hastalık ya da yaralanmalar için sosyal güvencenin karşılığı sağlanmalı, çalışanlar örgütlenme ve diledikleri örgüte katılma hakkına ve olanağına sahip olmalıdırlar.

Güney Afrika'da kamu istihdam programları, emek hareketi aktörleriyle tartışılarak tasarlanmış; sendikalar bu programlarda çalışanların diğer formel işlerde çalışanlar ile eşit haklara sahip olmalarını istemişlerdir. Öte yandan, yoksulluk oranı daha yüksek olan Etiyopya'da programların yapısı hiç tartışmaya açılmamış, amaç sadece yoksulluğun etkilerini biraz olsun giderebilmek üzere kaynak aktarımı ile sınırlanmıştır (Devereux & Solomon, 2002: 20). İstihdam yaratma politikasının etkileri, uygulanan programların hangi koşullarda ve ne denli kapsamlı olduğuna bağlı olarak değişmektedir. Uygulanan politikaların deneyim birikimi daha geniş kapsamda programların tasarlanması ya da farklı amaçlara dönük programların oluşturulması açısından, özetle iş açığına devletin müdahale ederken nelere dikkat etmesi gerektiğini göstermesi açısından öğreticidir.

Uygulamaya konulmuş farklı amaç ve kapsayıcılıktaki istihdam programlarının toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadınların ekonomik güçlenmesi açısından etkileri üzerine yapılan saha çalışmaları çarpıcı sonuçlar ortaya koymaktadır. Dejardin (1996), 1980-1993 yılları arasında, Hindistan, Nepal ve sekiz Afrika ülkesinde uygulanan devletin istihdam sağlama programlarının etkilerini analiz ettiğinde daha erken dönem istihdam programlarının dâhi kadınların çalışması ve çalışma sahaları konusunda ne denli etkili olduğunu göstermektedir. Dejardin, kadınların ücretli çalışmaya katılımlarının sınırlandırıldığı durumlarda öncelikle kadın işi olarak tarif edilen işlere kanalize edilip daha sonra ise geleneksel normların dışına zamanla geçildiğini; 'kadın işi' konusundaki sosyal normların sanıldığı kadar katı olmadığını, kadınların istihdam programları dâhilinde daha önce hayal bile edilmeyen işlerde çalışabildiklerini görmüştür. Projelerin seçiminde, faydalanıcıların cinsiyet dengesi gözlemlenmediği; cinsiyet katmanlı yapının kırılması program hedefleri içinde olmadığı durumlarda programların sonuçları da cinsiyet eşitsizlikleri çerçevesinde şekillenmektedir. Dejardin (1996), kadınların ve erkeklerin iş yaratma programlarında farklı işlerde çalışmalarının, bu anlamda cinsiyet temelinde bir işbölümünün, işgücü piyasasındaki mevcut eşitsizliklerin yeniden üretilmesine ve ücret eşitsizliğine neden olduğunun altını çizmektedir. Özellikle uygulamaya konulan programların ağırlıklı olarak yol yapımı gibi daha çok ağır işlere dayanan altyapı yatırımları olması, programlarda kadın istihdam kotası olsa bile bu kotanın doldurulmasını güçleştirmektedir. Bu tür programlarda işlerin hafif, orta ve ağır işler olarak sınıflandırılması ve ücretlendirilmesi kadınların tipik olarak daha az gelir elde etmeleri sonucunu doğurmaktadır.

En geniş örneklem analizini içeren çalışmalardan biri olan Tanzam & Gutierrez (2015), 1995-2013 arasında 27 farklı ülkede uygulanan 43 kamu istihdam programını analiz etmiş ve programların cinsiyete duyarlı bir şekilde tasarlanmasının dönüştürücü gücünü nasıl arttıracığını ülke değerlendirmeleri yaparak tartışmıştır. Tanzam ve Gutierrez

(2015), (i) hedef kitlesini doğru belirleyen programların yoksul ve niteliksiz işgücüne sahip kadınların istihdama katılmasında etkili olduğunu; (ii) kadınlar ve erkeklerin ihtiyaçlarının farklı olduğunu gözeterek projeleri belirleyen programların payının tüm programlar içinde %20 ile sınırlı kaldığını; (iii) ve kadınların zaman yoksulu olduğunun bilinciyle bunu dönüştürme eğilimini programların %16'sında gözlediklerini söylemektedir (x-xiv).

İstihdam yaratma programları içinde en geniş çaplı uygulamalar sırasıyla ABD'de 1929 Bunalımı döneminde uygulanan *New Deal* programı; Hindistan'da 2005'de uygulamaya konulan *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)* ve Güney Afrika'da 2004'de uygulanmaya başlanılan *Public Works Expanded Programme (EPWP)*'dir. Bu alt bölümde bu üç büyük program dışında Arjantin *Plan Jefes* örneği ele alınarak tartışılacaktır.

3.1. ABD-New Deal

1929 bunalımının ardından %25'lere varan işsizlik sorununa cevaben 1933'de Roosevelt tarafından krizden çıkış politikası olarak uygulanmaya konan *New Deal* politikaları temelde işsizlikle devletten doğrudan geçici istihdam yaratması yoluyla mücadele edilmesidir. *New Deal* kapsamında uygulanan istihdam yaratma programlarında[†] ağırlıklı olarak büyük inşaat yatırımlarında çevre düzenlemesi ve altyapı projelerinde istihdam sağlanmış, yaratılan işler daha çok erkeklerin istihdam alanlarına yoğunlaşmıştır. Dönemin bakış açısını yansıtan ve programlara şekil veren eğilime göre, erkekler hane reisi olarak evin geçimini sağlar, dolayısıyla programlar öncelikle erkekleri hedeflemelidir (Manza, 2000:504). Bu bakış açısı 1930'larda periyodik olarak resmi ağızlardan tekrarlanmış, hane reisi rolünün sarsılmaması için aile babalarının öncelikle seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Rose, 2009). Kriz sonrasında, özellikle eşi çalışan kadınların işten çıkarılması daha meşru görüldüğünden kadınlar yaygın olarak iş kaybına uğramıştır. İşsizlikle mücadele programlarının da aynı bakış açısıyla erkeklere öncelik vermesi kadınları uzun süreli işsizliğe ve işgücü piyasasının dışına itmiştir. Kadınların ve 'renkli' olarak tanımlanan farklı etnisitelerin programlara dâhil olmaları için uygunluk kriterleri, kadınların katılımını sınırlandırmış, istihdam edilenler ise erkeklere göre daha az ücret alarak çalışmıştır. *New Deal* politikaları içerdiği ayrımcı uygulamaları nedeniyle eleştirilmekte ve programın istihdam yaratmadaki başarısına karşın bu açıdan eksikli olduğu vurgulanmaktadır (Rose, 2009; Manza, 2000).

1929 Bunalımı'yla teorik ve etkisi açısından karşılaştırılabilecek boyutta sarsıcı olan 2008 Krizi sonrasında ABD'de istihdam odaklı politikalar yeniden yaygın bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Sermaye kesiminin riske dayalı yüksek karlarının sonucunda ortaya çıkan krizin yükünü geniş kitlelerin taşımak zorunda kalması, sistemin istikrar sorununu ve devletin düzenleyici rolünü gündeme getirmiştir. Kriz sonrası yaşanan işsizlik

[†] Uygulanan programlardan (i)Federal Acil Yardım Yönetimi-*The Federal Emergency Relief Administration (FERA)* (1933-1935) iş yardımı ağırlıklı programdı, çalışma güclüğü olanlara nakit desteği de veriliyordu; (ii) İnşaat İşleri İdaresi-*The Civil Works Administration (CWA)* , 1933-1934 programında dört milyondan fazla işçi çalışmış kanalizasyon, okul, oyun alanı, havalimanı inşaatı gibi projeler gerçekleştirilmiştir; (iii) İstihdam Geliştirme İdaresi (*The Works Progress Administration (WPA)*), 1935-1943 ise en kapsamlı istihdam programıydı her ay programa yerleştirilenleri sayısı 4.4 milyona dek ulaşıyordu (Rose, 2009:1-2).

ve işsizliğin uzun süreli işsizliğe dönüşmesi, istihdam odaklı politikaları sadece makroekonomik açıdan daha istikrarlı olmaları açısından değil aynı zamanda sosyal sonuçları açısından da anlamlı kılmıştır. Yaşanan iş açığı sorununun yakıcılığının yanında çocuk, yaşlı ya da engelli ve bakıma muhtaç sürekli hastaların bakımıyla ilgili önemli bir açık mevcuttur. Bu kişilerin bakımının sosyalleşmesi hem bakım açığı, hem hane refahı hem de bu bakım yükünü üstlenen aile ferдинin özgürleşmesi açısından faydalıdır.

Antonopoulos ve Kim (2011) cinsiyete duyarlı bir kamu istihdam programı görüşünü savundukları çalışmalarında, bakım hizmetinin toplumsal cinsiyet eşitliği açısından önemini ve bu alanda devletin istihdam yaratmasının; hem bakım ihtiyacındaki kişilerin refahı, hem işsizlik hem de istihdamda cinsiyet eşitliği açısından olumlu sonuçlarını ortaya koymaktadırlar. Bu çalışmada geçici işler olarak kamu istihdamı yaratılması değil büyük bir açık bulunan bakım sektörüne yatırım yapılması ve sürekli işler ile istihdam yaratılması halinde nasıl etkileri olacağı gösterilmektedir. Yapılan olası politika uygulaması simülasyonu programın sosyal faydalarının yanında çarpıcı olumlu makroekonomik sonuçları olacağını göstermektedir. ABD’de bakım harcamalarının sürekli hasta bakımı ve küçük çocuk bakımındaki açığı kapatmak amacıyla %50 artırılması halinde bunun 50 milyar dolara mal olacağını hesaplayan Antonopoulos ve Kim, böyle bir yatırımın ileri ve geri bağlarıyla beraber 1.2 milyon yeni iş yaratacağını ve çarpan etkisiyle milli geliri arttıracığını gösterilmektedir. Bakım sektörünün kadın istihdamının yoğunlaştığı sektörlerden biri olmasının kadın istihdam oranına etkisinin yanında yaratılan işlerin insana yakışır işler olması bakım sektöründe çalışma koşullarının da dönüşmesini beraberinde getirecektir (Antonopoulos ve Kim, 2011:17).

3.2. Güney Afrika - EPWP

1990’ların başında *apartheid*’in çözülmesi sonrasında Güney Afrika’da yüksek işsizlikle mücadele ve işgücünün niteliğinin artırılması amacıyla istihdam yaratma politikaları (Toplum Yararına Kamu İşleri Programı (*Community-Based Public Works Programme (CBPWP)*) ve Yoksulluk Yardımı Fonu (*The Poverty Relief Fund*)) uygulanmıştır. Bu politikaların olumlu etkileri sonucunda, başarılı yönlerinden esinlenilerek daha kapsamlı bir kamu istihdam programı olarak geliştirilen Genişletilmiş Kamu İşleri Programı (*Expanded Public Works Programme (EPWP)*) 2004’den beri uygulanmaktadır. 2004’de orta vadeli bir istihdam programı olarak tasarlandığında EPWP, ilk beş yıl içinde düşük nitelikli işsizler için bir milyon yeni (geçici, süreli) iş yaratmayı hedeflemiştir. Yeni işler yaratabilmek için üç ana kategoride tanımlanan emek-yoğun projeler geliştirilmiş, toplam bütçenin büyük kısmı fiziki altyapı projelerine ayrılmış ve çevre koruma-düzenleme projelerine, küçük bir bölümü de evde ya da topluluk bazında bakım hizmetlerinin sağlanmasına dönük kamu sosyal programlarına ayrılmıştır. Bakım hizmetleri projelerinin içinde erken dönem çocuk bakımı hizmetlerinin yanında artan HIV-AIDS ve sıtma vakalarına dönük bakım hizmetleri de mevcuttur (EPWP, 2022).

EPWP toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısıyla değerlendirildiğinde, programın: (i) %46 sınırına ulaşabilmekle birlikte %55 kadın istihdamını hedeflemesi; (ii) 3 alandan biri olarak gerçekleştirilen projelerin içinde erken dönem çocuk bakımının olması; (iii) kadınlar için pozitif ayrımcılık uygulanması; (iv) çalışma saatlerinin esnek olması, (v) yapılacak yatırımların katılımcı süreçlere dayanarak önceliklendirilmesi gibi yönleriyle olumlu bir örnek olduğu görülmektedir (Tanzarn & Gutierrez, 2015, Plageron vd., 2019; Vaughan,

2016). Programa katılanların ağırlıklı olarak 'istihdam edilemez' olarak sınıflandırılan, iş deneyimi olmayan (%50.8) veya düşük nitelikli enformel işlerde çalışmış (%81,7) kadınlardan oluştuğu görülmüştür. Enformel olarak çalışan kadınlar piyasada 300-1200 rand aralığında gelir elde ederken program kapsamında daha önceki ortalama gelirlerinin iki katı tutarında olan asgari ücret almışlardır. Program sayesinde anlamlı bir iş deneyimine sahip olmaları, mesleki eğitim ve sertifika programlarına katılmaları sağlanmıştır. Kadınların programa katılımını arttırmak için cemaat önderleri ya da kadın grupları aracılığıyla iletişim kurulması gibi yöntemlere başvurulmuştur. Kadınların evdeki iş yükleri hem bakım hizmetlerine dönük projelerle hafifletilmeye çalışılmış hem de çalışma yerleri maksimum 30 dakikalık yürüme mesafesinde belirlenerek zaman sınırları gözetilmiştir. Yapılan görüşmelerde kadınlar; program sayesinde iş deneyimi ve gelir elde etmenin özgüvenlerini arttırdığını; hem aile hem de buldukları sosyal çevre içinde saygınlık kazanmalarını sağladığını dile getirmişlerdir. Ailenin bakımının ve çocukların okul masraflarının erkeğin sorumluluğu olarak görülmesi, kadınların elde ettikleri gelirin en azından bir kısmının kendilerine kalmasına imkân sağlamıştır. Bununla birlikte erkeklerin, kadınların da hane bütçesine gelir getirmesini olumlu karşıladıkları ve bunun kadınlara olan tavırlarını etkilediği ifade edilmektedir. Yapılan alan çalışmaları, kadınların ücretli çalışma ile birlikte zaten kısıtlı olan zamanları üzerinde daha yoğun bir baskı hissettiklerini ortaya koymakta, bununla birlikte kadınların zamanlarını değerlendirme konusunda bilinçlendiklerini de göstermektedir (Tanzarn & Gutierrez, 2015:130-133).

Güney Afrika'da yüksek işsizlik nedeniyle bir yandan zoraki atıllık sorunu yaşanırken bir yandan da kadınların ve çocukların evin temel ihtiyaçlarını sağlamak (su taşıma, hijyen, enerji kaynaklarına erişim ve bakım) için uzun süreler ücretsiz çalışmak zorunda kalmaları eş-anlı gerçekleşmektedir. Kamu altyapı hizmetleri olarak sunulması gereken birçok ihtiyacı kendi emekleriyle karşılamaya çalışan kadınlar ve çocuklar bu işler için harcadıkları zaman ve emek ile bir anlamda fazladan bir zaman vergisi ödemektedirler. Kamu istihdam programları bu ihtiyaçları karşılamaya dönük işler yaratarak hem işsizliği azaltabilir hem de kadınların ve çocukların üzerindeki zaman baskısını hafifletebilirler. EPWP kapsamında altyapı ve çevre projeleri ağırlıklı olmakla birlikte toplumsal cinsiyet eşitliği açısından son derece önemli olan bakım sektörüne dönük projelere ayrılan kaynak toplumsal bakım hizmeti ihtiyacını sağlayamayacak kadar sınırlıdır. Antonopolus ve Kim (2008) ihtiyaç duyulan bakım hizmeti doğrultusunda bir hesaplama yaparak, bu açığı kapamaya dönük kapsamda bir program olması halinde yaratılacak iş miktarını ve böyle bir programın makroekonomik etkilerini hesaplamışlardır. Yoksul hanelerdeki tüm çocukların erken dönem bakım hizmeti ve nüfusun %20'sine denk gelen daha çok evde bakım ihtiyacı olan HIV-AIDS ve sıtma hastalarına bakım sunulmasını öngören; 2 yıllık kontrat yapılacak toplumsal halk sağlığı işçileri, beslenme uzmanları, terapistler ve TB ve sıtma ofislerini de içeren bir sağlık ve bakım kadrosunun toplam maliyeti 9.2 milyar rand yani, milli gelirin %1'i devlet harcamalarının ise %3.5'i olarak hesaplanmıştır. Antonopoulos ve Kim (2008), EPWP kapsamında sosyal sektör harcamalarının milli gelirin %1'i oranında genişletilmesi durumunda 571.505 yeni iş yaratılacağını, bunun 192,893 tanesinin ileriye- geriye dönük diğer sektörlerle bağlantılar sonucunda yaratılan işler olacağını; yaklaşık olarak her 3 direk bakım sektöründe yaratılan işin bir tane dolaylı yeni iş yaratacağını öngörmüşlerdir. Yaratılan işlerin tamamına yakının niteliksiz işgücüne dönük işler olacağını ve bu canlanmanın sonucunda milli gelirin %1.8 oranında (15 milyar rand) büyüyeceği ortaya konmakta bu anlamda programın genişletilmesinin ekonomik

yükünü fazlasıyla karşılamaının yanında hem bakım açığı sorununa çözüm olması hem de cinsiyet eşitliği açısından önemi üzerinde durulmaktadır.

3.3. Hindistan- NREGA

Ulusal İstihdam Garantisi Sözleşmesi (National Rural Employment Guarantee Act- NREGA) 2005, zaman sınırı olmaksızın ülke genelinde uygulanmakta, Hindistan vatandaşlarına geçici (sürelili) istihdam garantisini bir hak olarak sunmaktadır. Yoksul kırsal kesim işçilerine asgari ücret karşılığı 100'er gün, daha ziyade altyapı projeleri olan emek-yoğun işlerde çalışma garantisi verilmektedir. İş garantisi sunan programa başvuran kişilerin 15 gün içerisinde ikametlerine en fazla beş kilometre mesafede bir işe yerleştirilmesi gerekmekte, aksi takdirde asgari ücretin 1/3'ünün ödenmesi taahhüt edilmektedir (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, MGNREGA, 2022).

Kadınların ekonomik güçlenmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliği programının ana hedeflerinden olmamakla birlikte programın yapısı ve kurgusu önemli kazanımlar içermektedir. NREGA: (i) kadınlara ve erkeklere eşit ücret verilmesi; (ii) kadınların toplam çalışma gününün en az 1/3'ü oranında istihdam edilmek üzere önceliklendirilmesi (ki bu hedefin ötesinde kadın katılımı %49.5 seviyesine ulaşmıştır) (iii) evli olmayanlarında programa dâhil olabilmesi; (iv) iş ve ev mesafesinin kısa olması; (v) altı yaşından küçük beşten fazla çocuk olması durumunda kreş hizmetinin verilmesi (vi) asayiş ve denetleme kademelerinde kadınların temsil edilmesi; çalışma dönemini ve ayları seçme de tanınan esneklik gibi özellikleri sayesinde kırsal kadınların katılımını kolaylaştıran ve özendirilen düzenlemeleri içermektedir (Tanzarn & Gutierrez, 2015; Pankaj & Tankha, 2010).

NREGA'nın kadınların güçlenmesi ve cinsiyet eşitliği açısından etkisini araştıran alan çalışmaları (Tanzarn & Gutierrez, 2015; Pankaj & Tankha, 2010; Khara & Nayak, 2009) programın olumlu yönde etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Khara ve Nayak'ın alan çalışmasına katılan kadınların sadece 1/3'ünden azı son üç ay içinde program dışı işlerde ücretli çalışmış; büyük çoğunluğu çalışma olanağı bulamamıştır. Program dışı işlerde çalışanlar ise düzensiz ve düşük ücretli işlerde çalışmıştır. NREGA, ev içinde ücretsiz çalışan ve emekleri hem maddi hem de itibar açısından karşılıksız kalan kadınlara ev dışında ücretli çalışma olanağı sunmuştur (Khara & Nayak, 2009).

Kırsal bölgede erkek egemen aile yapısının norm olduğu bir sosyal yapı içinde çalışmanın kadınların tercihi olup olmadığı sorusu önemlidir. Pankaj ve Tankha (2010)'ya göre kadınların % 57.9'unun kendilerinin çalışmayı istediğini; %37.9'u ise bunun hane resinin talebi olduğunu dile getirmiştir. Kadınların elde ettikleri gelire sahip olabilmeleri ve paranın nasıl harcanacağı konusunda karar haklarının olması da önemli bir göstergedir. Kadınların çoğu (% 68) ücretlerini bizzat aldığı, ancak memurların erkek hane reisine ödeme yapma eğiliminin de azımsanmayacak boyutlarda olduğu görülmektedir. Kadınların çoğunluğu elde ettikleri gelirin bir kısmını nasıl harcayacaklarına kendileri karar vermek üzere ellerinde tutabilmekte geri kalanını hane reisine vermektedir. Gelirin tamamına yakını kendi tasarrufunda tutanların oranı %5.8 iken, % 25'ine kadarını alıp gerisini hane reisine verenlerin oranı % 55.6'dır. Gelirlerinin ellerinde tuttıkları kısmı ile gerçekleştirecekleri tüketim kararlarını büyük oranda kendileri alabilmekte; bu sayede ihtiyaçlarını kendileri karşılayabilmektedirler. Bu anlamda ev ihtiyaçlarından, kişisel

sağlık harcamalarına kadar hane içi karar alma süreçlerine katılması son derece sınırlı olan kadınlar, NREGA ile önemli bir kazanım elde etmişlerdir (Pankaj & Tankha, 2010: 50-54). Kadınlar gelirlerini hane reisine verdikleri durumda dahi daha önce hissetmedikleri şekilde değerli hissettiklerini ifade etmektedirler. Sosyal olarak kabul edilebilir bir işte çalışmak ve birinden iş istemek yerine bir hak olarak devlet için belirli çalışma koşullarında çalışmak kadınların ‘onurlarıyla’ çalıştıkları hissine sahip olmalarına yol açmaktadır (Khara & Nayak, 2009:5). Ayrıca programlara katılan kadınların kamu kurumları ve devlet memurlarıyla iletişime geçme pratikleri oluşmuş; kadınların kendi adlarına banka ve/veya postane hesabı açtırma oranları NREGA ile birlikte %16’dan %35.5’e yükselmiştir. Banka hesaplarındaki parayı kullanma şekillerinin değişmesi, bir kısmını tasarruf etme eğiliminin gelişmesi kuşkusuz uzun dönemli sonuçlara gebe dir (Pankaj & Tankha, 2010: 52-53). Ayrıca programın kadınlar üzerindeki olumlu etkisi, anneleri program dahilinde çalışan çocukların ve özellikle de kız çocuklarının okul başarısına yansımaktadır (Afridi vd., 2012).

Programın geliştirilmesi gereken önemli yönleri mevcuttur. Öncelikle işlerin parça başı iş olarak ücretlendirilmesi ve buradaki kıstasların ortalama bir erkeğin fiziksel özellikleri temel alınarak belirlenmiş olması kadınların, özellikle yaşlı ve fiziken zayıf kadınları asgari ücret elde edebilmek için daha çok çalışmalarını gerektirmektedir. Program dâhilinde öngörülmesine rağmen kreş hizmetinin yaygın olmaması, çocuklarını yalnız ya da birinin yanında bırakarak işe gelen annelerin duygusal açıdan huzursuz ve sıkışmış hissetmelerine neden olmaktadır. Çalışmanın iyi yanlarının yanında, ücretsiz evde çalışma ve bakım emeği ile birlikte kadınların toplam çalışma yüklerinin artması, dinlenme zamanlarını eritmiş, kadınların hem duygusal hem de fiziksel açıdan zorlanmasını beraberinde getirmiştir (Pankaj & Tankha, 2020:53-54).

3.4. Arjantin-Plan Jefes

Arjantin’de 2001 Krizi’nin ardından uygulanan *Plan Jefes* işsiz olan hane reisine (kadın ya da erkek) kamu projesinde asgari ücret karşılığında çalışmalarını sağlayan sınırlı süreli bir kamu işi garantisi sunulması projesidir. Uygulanan projeler yerel halkın refahını artırma ve ihtiyaçlarına cevap verebilme kaygısıyla, aşağıdan yukarıya tasarlanmıştır. Projenin faydalanıcılarının çoğunluğu kadınlar, özellikle de eğitim seviyesi düşük ve yoksul kadınlar olmuştur. Erkekler ve eğitilmiş kadınlar *Jefes* işlerini geçici olarak zorunlu kaldıklarından kabul etme eğiliminde olup, bir an önce ‘gerçek iş’ olarak görmedikleri toplum yararına işlerden özel sektöre sıçramayı hedeflemişlerdir. Özel sektör deneyimi sınırlı olan veya hiç olmayanlar ise edindikleri iş deneyiminden büyük ölçüde faydalanmış, ‘kadın işi’ olarak görülen *Jefes* işleri, toplumsal refah üzerindeki etkisi nedeniyle saygı görmüştür (Tcherneva, 2012; Garzon de la Roza, 2006).

Jefes, kadınların özel alan-kamusal alan ayrımını aşmalarına yardımcı olmuş, kadınların ev dışına çıkarak kamusal hayata üretken katılımını sağlamıştır. Projelerin, bizzat yerel halkın parçası olan katılımcıların ihtiyaçları doğrultusunda aşağıdan yukarıya doğru tasarlanması; kadınların, bölge halkının ihtiyaçlarını hedefleyen projeler geliştirmek üzere insiyatif almalarını ve kendi ürettikleri projelerde yer almalarını beraberinde getirmiştir. Kadınlar sosyal faydası küçümsenemeyecek evsizlere barınma ve aş sağlama; yeniden dönüşüm; sağlık kooperatifleri; aile içi şiddet merkezleri; boş atık arazilerinin temizlenip kullanıma açılması gibi projeler geliştirmiştir. Program kapsamında kadınların

kamusal yaşama ve ücretli çalışmaya katılımlarının önündeki engelleri hafifleten altyapı düzenlemeleri, bakım merkezleri, okul-sonrası bakım hizmetleri, çocukların ödevlerine yardımcı olmak ve çocukların diğer geliştirici faaliyetlerde yer almaları için projeler geliştirilmiştir. Özellikle bakım yükünün sosyalleşmesi ve bu hizmetin aynı çevreden, akrabaların da dâhil olduğu kişilerin istihdamıyla verilmesi kadınların ücretsiz çalışma yükünü önemli ölçüde hafifletmiştir. Bunların yanında *Plan Jefes* toplumsal cinsiyet normlarının kırılmasında ve iki cinsin yaşantısının birbirine yaklaşmasında da etkili olmuştur. Kadınlar, daha ziyade erkek işi olarak bilinen istihdamdaki toplumsal cinsiyet katmanlı yapıyı aşan işlerin (elektrikçi, inşaat işçiliği, marangozluk, ayakkabı tamirciliği, hukuki yardım gibi) eğitimini almış ve bu işlerde çalışmıştır (Tcherneva, 2012:8). Erkekler ise bu toplum yararına projelerde yer alma pratikleri içinde kadın ve çocuklarla daha çok sosyalleşmeleri sonucunda iş ve aile yaşamı üzerine görüşlerinde dönüşüm yaşamışlardır (Garzon de la Roza, 2006).

Plan Jefes Programı, daha sonra doğrudan nakit transferi programı olan *Plan Familias*'a dönüştürülmüştür. Yapılan alan çalışmaları ve anketler, *Plan Familias*'ın aynı gelir miktarını çalışmadan sunmasına rağmen programın ana hedef kitlesi olan yoksul ve düşük eğitilmiş kadınların çalışarak kazanılmış gelir elde etmeyi tercih ettiklerini ortaya koymaktadır. Zira kadınlar *Jefes*'e niye katıldıkları sorusuna, öncelikle işe yaramak, ikinci olarak iyi bir ortamda çalışmak, çevreme faydalı olmak, bir şeyler öğrenmek gibi maddi olmayan katkıları ön plana çıkararak cevap vermekte, gelir sahibi olmayı beşinci sıraya yerleştirmektedirler. Bu anlamda kadınların, eve kapalı kalarak, pasif bir şekilde sosyal yardım ödeneği almak yerine; hak ettiklerini düşündükleri bir gelir elde ettikleri, öz saygılarını arttıran, kamusal alana çıkma, onun saygı duyulan aktif bir üyesi olabilme ve ortak karar alma, hareket edebilme süreçlerinin dönüştürücü kazanımlarına sahip çıktıkları alan araştırmalarında yinelenmektedir (Tcherneva, 2012; Garzon de la Roza, 2006; Tcherneva & Wray, 2005).

SONUÇ

İstihdam yaratma programlarında toplumun en alt kesimlerine istihdam olanağı tanınması, gelir eşitsizliğinden fırsat eşitsizliğine uzanan başlıklarda yol almak açısından da anlamlıdır. İstihdam yaratma programlarının hedef kitlesi olan yoksullar ve işsizler içinde kadınların payı yüksektir. Bu çalışmada istihdam yaratma programlarının kadınların işgücü piyasasına katılmaları ve istihdamda cinsiyet eşitliğinin sağlaması açısından önemi ve dönüştürücü gücü tartışılmıştır. Programlarının, cinsiyete duyarlı bir bakış açısıyla kadınların istihdama katılımının önündeki engellerin farkındalığıyla tasarlanmasının ve uygulanmasının yöntemleri vurgulanmıştır. İstihdam odaklı bir kalkınma programı olmaktan ziyade yüksek işsizlik ve yoksulluk gibi mevcut politikaların sosyal maliyetlerine cevaben uygulanan, farklı amaçlara ve kapsama gücüne sahip istihdam programlarının etkileri kuşkusuz çok daha sınırlı ve kısa ömürlüdür. Bununla beraber istihdam yaratma programları uygulayan ülke deneyimleri, sınırlı kapsama sahip ve cinsiyet eşitliğine duyarlı bir bakış açısıyla tasarlanmamış programların dahi önemli kazanımlar getirdiğini göstermektedir. Genelde katılımcı kadınların önemli kısmı daha önce formel ve anlamlı bir iş deneyimine sahip olmayan kadınlardan oluşmakta, programlar bu anlamda kadınların işgücü piyasasına girişlerinin önünü açmaktadır. Yaşadıkları çalışma deneyimi, kadınların kamusal alana katılıp, resmi makamlarla ilişkilene deneyimine sahip olmalarını, gelir

elde etmenin ve gerçekleştirdikleri üretken faaliyet ile toplumsal refaha katkı sunmanın gururunu yaşamalarını, özgüvenlerinin artmasını, hem aile içinde hem de yaşadıkları topluluk içinde daha çok saygı ve takdir görmelerini beraberinde getirmiştir. Uygulanan istihdam garantisi programlarının çoğunun cinsiyete duyarlı bir bakış açısıyla tasarlanmadığı ve cinsiyet eşitliğinin ana program hedefleri içinde yer almadığı görülmüştür, bu anlamda alınacak çok yol vardır. Öte yandan cinsiyet eşitliğini doğrudan hedeflememekle birlikte; uygulanan bazı programlarda, kreş hizmetinin sunulması, iş-ev mesafesinin kısa tutulması, kadınların programa katılımını sağlamak için yerel kadın gruplarıyla ilişki kurulması ve kadın kotaları konulması gibi uygulamaların kadınların programlardan faydalanabilmeleri açısından etkili olmaktadır.

İnsana yakışır işlerde çalışmayı bir hak olarak sunmayı öneren tam istihdam hedefinin benimsenmesi, günümüz işgücü piyasasına egemen olan eğreti çalışma ilişkileri ve yüksek işsizliğin yarattığı güvencesizlik hissi ile taban tabana zıt bir dünya vadetmektedir. Ekonomik istikrar ve büyümenin, insanca alternatifler yoluyla elde edilebileceğini savunan devletin son istihdam merci rolünü üstlendiği istihdam odaklı kalkınma yaklaşımı; doğru tasarlanması halinde cinsiyet eşitliği açısından önemli bir dönüştürücü araç olacaktır.

KAYNAKÇA

- Afridi, F., Mukhopadhyay, A. & Sahoo, S. (2012). Female Labour Force Participation and Child Education in India: The Effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme. Discussion Paper Series, No 6593, Almanya: IZA.
- Antonopoulos, Rania & Kim, K. (2008). South Africa: Scaling up the Public Works Programme: A Social Sector Intervention Proposal. New York: Levy Economics Institute of Bard College, Research PROJECT No: 34.
- Antonopoulos, Rania & Kim, K. (2011). Public Job Creation Programs: The Economic Benefits of Investing In Social Care, Case Studies in South Africa and the United States. New York: Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No: 671.
- Dejardin Amelita K. (1996). Public Works Programmes, A Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension. Issues in Development Discussion Paper 10. Geneva: ILO.
- Devereux, S. & Solomon, C. (2006). Employment Creation Programmes: The International Experience. Geneva: ILO.
- EPWP (Expanded Public Works Programme). (2022). Expanded Public Works Programme Five Year Report 2004/05-2008/09. 25.08, 2022 tarihinde Public Works and Infrastructure-Republic of South Africa: <http://www.epwp.gov.za/> adresinden alındı.
- Forstater, M. (2004). Green Jobs: Addressing Critical Issues Surrounding Environment, Workplace and Employment. International Journal Environment, Workplace and Employment, 1 (1), 53-61.

- Garzon de la Roza, G. (2006). Continued Struggle for Survival: How Plan *Jefes y Jefas* Affected Poor Women's Lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005. Georgetown University Development Management and Policy Program Collection.
- Harvey, P. (1989). Securing the Right to Employment. New Jersey: Princeton University Press.
- İzdeş, Ö. (2014). Makro İstikrar Arayışında İnsanca Bir Alternatif: Tam İstihdam Garantisi. Almanak 2012-2013 Analizleri. (Ed. Serap Ozturk). İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, 97-118.
- Keynes, J.M. (1980). Activities 1940–46. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities. Volume XXVII of Collected Works. (Ed. Moggridge). London, UK: Macmillan.
- Keynes, J.M. (1991). The General Theory of Employment, Interest, and Money. New York: Harcourt.
- Khara, R. & Nayak, N. (2009). Women Workers and Perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act. Economic and Political Weekly: Vol XLIV, No 43, 49-57.
- Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA). (2005). MGNREGA Act. 20 08, 2022 tarihinde, MGNREGA-Ministry Of Rural Development, Government of India: https://nrega.nic.in/Nregahome/MGNREGA_new/Nrega_home.aspx adresinden alındı.
- Manza, J. (2000). Political Sociological Models of the US New Deal. Annual Review of Sociology, 26, 297-322.
- Minsky, H. P. (2008). Stabilizing An Unstable Economy. New York: McGraw-Hill.
- Mitchell, Willam F. (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. Journal of Economic Issues 32(2), 547–556.
- Nayyer, R. (2002). The Contribution of Public Works and Other Labour-based Infrastructure to Poverty Alleviation: The Indian Experience. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper, 3. Geneva: ILO.
- Pankaj, A. & Tankha, R. (2010). Empowerment Effects of the NREGS On Women Workers: A Study In Four States. Economic and Political Weekly, XLV, No:43, 45-55.
- Papadimitriou, Dimitri B., Forstater, M. & Wray, R. (1998). Toward Full Employment Without Inflation: The Job Opportunity Program. New York: The Levy Economics Institute of Bard College, Report 8(3), 5–8.
- Plagerson, S., Hochfeld, T., & Stuart, L. (2019). Social Security and Gender Justice in South Africa: Policy Gaps and Opportunities. Journal of Social Policy, 48(2), 293-310.
- Rose, Nancy E. (2009). Lessons from the New Deal Public Employment Programmes. Monthly Review, 61 (5), 21-32.

- Skidelsky, R. (1994). John Maynard Keynes-The Economist As A Savior. Baskerville-ABD: Penguin Press.
- Tanzarn, N. & Gutierrez, M. T. (2015). Public Works Programmes: A Strategy for Poverty Alleviation: the Gender Dimension Revisited in Employment Intensive Investment Programmes (EIIPs) in 30 Countries in Africa, Asia, Latin America and the Caribbean. Geneva: ILO.
- Tcherneva, P. (2012). What do poor women want? Public Employment or Cash Transfers? Lessons from Argentina. New York: Levy Economics Institute Working Paper No:705.
- Tcherneva, P. (2014). Full Employment: The Road Not Taken. New York: Working Papers Levy Economics Insitute, No:789.
- Tcherneva, P. & Wray, R. (2005). Is Argentina's *Jefes de Hogar* an Employer of Last Resort Program?. New York: Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper 43.
- Vaughan, A. (2016). Our Expanded Public Works Programme reflections on over a decade Pretoria: Department of Public Works, Government Printer.
- Wray, R. (1998). Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Wray, R. (2000). The Employer of Last Resort Approach to Full Employment. New York: Center for Full Employment and Price Stability, Working Paper, No: 9.

EXTENDED SUMMARY

High and persistent unemployment is a long standing global problem that is most likely to linger on and even get worse. The inadequate quantity of job creation affects quality of jobs that are available and greatly contributes to deterioration of working conditions. Labor markets are even less welcoming for women reproducing gender inequalities in access to jobs especially the better ones. This paper's objective is to introduce and discuss an employment targeting macroeconomic policy framework, i.e. Employer of Last Resort (ELR) policy and to address the potentials this policy entails in terms of advancing gender equality in the labor market and women's economic empowerment. With this objective the paper describes the possible gendered implications of a gender-aware ELR policy. The paper also traces the gendered impacts of rather limited employment guarantee programs implemented in many countries as poverty alleviation programs to ameliorate the severe costs of high unemployment.

State acting as the Employer of Last Resort (ELR) to close the employment generation gap in the economy is a Keynesian macroeconomic policy framework which is popular among Post-Keynesian economists. Keynes in his ground breaking work has shown that the market mechanism and flexibility of wages cannot lead to full employment equilibrium. In his theory where he analysed the dynamics of the effective demand he showed that, contrary to the conventional expectation, achieving full employment equilibrium via the market mechanism and private investment is not a rule but could be a rare occasion. Under the conditions of 1929 Great Depression, when the trust in market

mechanism was lost, Keynes was heard clear and loud. He led the way out of the crisis via his effective demand theory in which he argues for the state intervention to close the investment gap of the private sector to sustain the full employment level. Like Keynes, Minsky also showed that decentralized, unplanned market economy is not self-correcting. Minsky addressing the built in investment dynamics of the market economy showed that the normal path of the economy is cyclical. He argued for the government to act as the employer of last resort to ensure full employment level and to sustain stability as well as growth. Post-Keynesian economists who develop and advocate the ELR framework describe the policy as a direct job creation programme that provides employment at a basic wage for those who cannot otherwise find work. ELR policy is backed by a broader Keynesian macroeconomic policy framework compared to the implemented public employment creation programmes with limited scope. It is argued not to be a substitute for private employment but rather a permanent complement to private sector employment.

The ELR framework, especially when it is constructed with a gender-aware perspective is a very promising macroeconomic policy framework to advance gender equality in the labor market. Provision of employment guarantee to all without any discrimination based on gender, race and other socially constructed hierarchies ensures women's access to jobs. Additionally, if those jobs are decent jobs with decent working conditions with a liveable wage, they carry the potential also to alter the quality of jobs not only in the public sector but also in the private sector. Hence, ELR offering decent public employment conditions for all can play a great role in advancing gender equality in the labor market in terms of accessing better working conditions. An important gender aware aspect of the programs can be to address gender segregation in the labor market and to overcome the gender biases in terms of jobs suitable for men and for women. Finally thinking about the care sector as an integral part of the program and generating jobs in the care sector carries the potential of affecting both the supply and the demand side of women's employment. Such a program not only would enable women to participate in the labor market by provision of affordable and reachable care services but also would increase both the quantity and quality of care jobs. In addition to the discussion on potential gendered implications a full-fledged ELR program, the paper also discusses gender impacts of rather limited public employment creation programs implemented in the USA, India, South Africa and Argentina to alleviate extreme rates of unemployment and poverty. Despite the limited nature of the country/program cases discussed it is clear that the programs have been influential in terms of increasing women's economic participation, their feeling of self-worth and recognition. The cases also reveal that even within the scope of limited employment creation programs, there is a great potential in advancing gender equality if they can be constructed with a gender-aware perspective.