

ISSN: 2822-521X



AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI PROGRAMLARININ KADIN İSTİHDAMI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: TR21-TRC1 BÖLGESEL KARŞILAŞTIRMA

Impact of Active Labour Market Programs on The Women Employment: A
Regional Comparison TR21-TRC1

Araştırma & Yayın Etiği

Bu makale en az iki hakem tarafından incelenmiş, iThenticate yazılımı ile taranmış, araştırma yayın ve etiğine aykırılık edilmemiştir.

CC BY-NC 4.0

Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial License altında lisanslanmıştır.

This paper is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial License

Nursel DURMAZ BODUR

ndurmaz@pau.edu.tr
0000-0001-7713-7214
Dr., Pamukkale Üniversitesi, İ.İ.B.F.,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri
İlişkileri Bölümü

Research & Publication Ethics

This article was reviewed by at least two referees, a similarity report was obtained using iThenticate, and compliance with research/publication ethics was confirmed.

Copyright ©

Siyaset ve Toplum Araştırmaları Dergisi
Journal of Political and Social Studies

Atıf / Citation

Durmaz Bodur, N. (2023). Aktif İşgücü Piyasası Programlarının Kadın İstihdamı Üzerindeki Etkisi: TR21-TRC1 Bölgesel Karşılaştırma. Siyaset ve Toplum Araştırmaları Dergisi, 2(1), 1-23.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.7688452>

Makale Bilgisi

Makale Türü / Article Type: Araştırma Makalesi/ Research Article

Geliş Tarihi: 06.08.2022

Kabul Tarihi: 12.09.2022

Yayın Tarihi: 28.02.2023

Aktif İşgücü Piyasası Programlarının Kadın İstihdamı Üzerindeki Etkisi: TR21-TRC1 Bölgesel Karşılaştırma

Özet

Bu çalışma Türkiye’de aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki etkisini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışmada İŞKUR’un düzenlediği aktif işgücü piyasası programlarından mesleki eğitim kursları ve işbaşı eğitim programları kapsama alınmıştır. Türkiye’de kadınların bu programlara en yüksek oranlı katılım sağladığı bölge olan TR21 (Edirne, Tekirdağ, Kırklareli) ile en düşük oranlı katılım sağladığı bölge olan TRC1 (Kilis, Gaziantep, Adıyaman) arasında kadın istihdamının özelliklerine ilişkin bir karşılaştırma yapılmıştır. Çalışmada 2021 TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması ve 2020 TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması mikro veri setleri kullanılmıştır. Veriler SPSS programıyla analiz edilmiş ve betimsel istatistiklere yer verilmiştir. Araştırma sonucunda Türkiye’de aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamını arttırdığı, ancak istihdamın kalitesi üzerinde olumlu bir etki yaratamadığı ortaya çıkmıştır.

Anahtar kelimeler: Aktif işgücü piyasası politikaları, kadın istihdamı, kadın işsizliği, toplumsal cinsiyet

Impact of Active Labour Market Programs on The Women Employment: A Regional Comparison TR21-TRC1

Abstract

This study aims to analyze the impact of active labour market programs on women employment in Turkey. In this context, vocational training programs and on-the-job training programs, which are among the active labor market programs organized by İSKUR, are included in this study. A comparison of the characteristics of women's employment was made between the TR21 region (Edirne, Tekirdag, Kırklareli) and TRC1 region (Kilis, Gaziantep, Adıyaman) in Turkey. While TR21 is the region with the highest participation of women in active labor market programs, TRC1 is the region with the lowest participation of women in these programs. In this study, micro datasets of 2021 TurkStat Household Labor Force Survey and 2020 TurkStat Income and Living Conditions Survey were used. These datasets were analyzed with the SPSS program and descriptive statistics were included. As a result of this research, it has been revealed that active labour market programs increase women's employment in Turkey, but they do not have a positive effect on the quality of employment.

Keywords: Active labour market policies, women employment, women unemployment, gender

GİRİŞ

Türkiye’de son yirmi yılda genel itibariyle kadın istihdam oranlarının arttığını söyleyebiliriz. Ancak diğer taraftan 2000’li yıllar Türkiye için istihdamdaki büyümenin, ekonomik büyüme oranlarının altında kaldığı yıllar olmuştur. Bu durum işsizlik oranlarının artmasını beraberinde getirmiştir. Özellikle 2001 ve 2008-2009 ekonomik krizlerinden çıkış arayışları neoliberal politikalar çerçevesinde şekillenmiştir. Aktif işgücü piyasası programları da tam olarak bu kapsamda hayata geçirilmiş ve temel hedefi dezavantajlı grupların istihdamını arttırmak ve işsizlik oranlarını düşürmek olmuştur. Türkiye’de İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü piyasası programları; mesleki eğitim, işbaşı eğitim, iş danışmanlığı, toplum yararına (çalışma) programı gibi uygulamaları kapsamaktadır. Aktif işgücü piyasası programlarının etkinlik düzeyi ise merak edilen konular arasındadır. AB ülkelerinde yoğun bir biçimde kullanılan bu programların istihdam oranları üzerinde beklenen düzeyde bir artış yaratamadığı görülmüştür.

Bu çalışmada işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kursları özelinde aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki etkisinin ortaya çıkarılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda çalışmada kadınların bu programlara en çok katılım gösterdiği TR21 bölgesi (Edirne, Tekirdağ, Kırklareli) ile en az katılım gösterdikleri TRC1 bölgesinde (Kilis, Gaziantep, Adıyaman) işgücü durumları, eğitim durumlarına göre işgücü durumları, işteki durumları, işlerinden dolayı elde ettikleri gelir bilgileri ve kayıt dışı çalışma oranları karşılaştırmalı olarak sunulacaktır. Çalışmada nicel araştırma yöntemi kullanılmış olup, ilgili analizler 2021 TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti ve 2020 TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması mikro veri seti üzerinden SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) programı aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

1. Türkiye’de Geçmişten Günümüze Kadın İstihdamı ve İşsizliği

1929 ekonomik krizi, tüm dünyada büyük bir işsizlik sorununun yaşandığı ilk olay olarak değerlendirilebilir. Yaşanan bu ekonomik kriz, zorunlu olarak bir takım yeni ekonomi politikalarının doğmasına neden olmuştur. Kriz sonrası dönemde Keynesyen politikaların etkisiyle işsizlik oranları düşürülmüş, istihdam oranları ise arttırılmıştır. Türkiye ise bu süreçte sanayileşmeye hız vermiş; ithal ikameci, korumacı ve popülist politikaların etkisiyle biçimlenmiştir (Boratav, 2018: 151). Bu süreçte sanayileşmenin kadınlar üzerindeki etkisini talep ve arz yönünden incelemek mümkündür: Talep açısından bakıldığında işverenler; analık hakkı, doğum izni, gece çalışma yasağı gibi hukuki yaptırımlar nedeniyle kadın işçi çalıştırmaya sıcak bakmıyorlardı. Aynı zamanda kadınların niteliksiz iş gücü olarak

tanımlanması, sanayinin ihtiyacı olan nitelikli iş gücünü karşılamıyordu. Konuya arz tarafından bakıldığında ise; kadınlar, onlara yüklenen hane içi sorumlulukları nedeniyle sanayide çalışmayı tercih etmiyorlardı (Toksöz, 2011: 144-145). 1979 yılının sonuna gelindiğinde ise petrol krizinin etkisiyle başlayan ekonomik bunalım işçi ve sermaye sınıfını derinden etkilemiştir. 1980’lerde küreselleşme ile birlikte baş gösteren neoliberal politikalar kapsamında yapısal uyum programları ön plana çıkmış; kamu harcamalarının kısılması, uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması ve işgücü maliyetlerinin azaltılması gerekliliği vurgulanmıştır. Nitekim bu süreçte merkez ülkelerdeki çok uluslu şirketlerin imalat birimlerini geliştirmekte olan ülkelere taşınması yeni iş bölümü olarak tanımlanmıştır (Toksöz, 2011: 146). Türkiye’de de bu süreçte “24 Ocak kararları” olarak anılan istikrar programı raporu açıklanmıştır. Bu raporun temel savı olarak ise Türkiye’nin ihracat yapabilmesinin önündeki en büyük engelin ücret seviyesinin “yüksek” olması gösterilmiştir (Boratav, 2018: 163). İhracata yönelik sanayileşme evresine geçilmesi ve küresel rekabet, işgücü piyasasında esnekleşme ve kuralsızlaşmayı beraberinde getirmiş, enformel sektörü büyütüştür. Bu süreçte düşük maliyetli işgücü istemi, kadın emeğine olan ihtiyacı artırmıştır. Rekabet koşulları içindeki işverenler emek maliyetini düşürebilmek için ucuz emek olan kadın emeğini talep etmeye başlamışlardır. Ancak kadınların istihdam oranlarındaki artışın önemli bir kısmı güvencesiz ve korumasız işlerde karşılık bulmuştur (Gülçubuk, 2004; Dayıoğlu & Kırdar, 2010; Toksöz, 2011).

Türkiye’de 2000’li yıllar neoliberal politikaların daha da derinleştiği yıllar olmuştur. Nitekim 2001 ve 2008-2009 ekonomik krizlerinden çıkış arayışları neoliberal politikalar çerçevesinde şekillenmiştir. Bu süreçte istihdamdaki büyüme ortalama büyümenin altında kalmış ve tarımda daralma yaşanmış, istihdamda yaşanan en büyük artış ise hizmetler sektöründe gerçekleşmiştir. Ayrıca alt işveren uygulamaları, sözleşmeli, geçici işçilik vb. çalışma biçimleri oldukça yaygınlaşmıştır (Lordoğlu & Koçak, 2015: 100). 2008-2009 krizi sonrası istihdamda yaşanan artış içerisinde -özellikle yükseköğretim mezunu olan- kadınların kentlerde istihdama artan oranlı katılımı dikkat çekici olmuştur (Gürsel vd., 2014: 3). Ancak yalnızca istihdam oranı ile ilgilenmek yanıltıcı olabilmekte, istihdamın niteliğinin de ele alınması gerekmektedir.

Türkiye’de yıllar itibariyle kadın istihdam oranı artış göstermiş olsa da 2021 yılında %28’e ulaşabilmiştir (TÜİK, 2021). Diğer taraftan kadınların işgücü piyasasındaki konumlarına baktığımızda çoğunlukla ikincil işgücü piyasasında yer edinebildikleri görülmektedir (Toksöz, 2009; Karadeniz, 2011; Kumaş vd. 2014; KEİG, 2015; Kumaş & Çağlar, 2017; Öztürk & Başar, 2018; Durmaz, 2018). Oysa kadının istihdama katılımı kadar istihdamın niteliği de önem taşımaktadır, aksi halde kadın istihdamda olsa dahi konumlandırılış biçimi “ev kadını” olmanın

ötesine geçememektedir (Durmaz-Bodur, 2020: 20). İstihdamın kalitesine ilişkin temel belirleyicilerden birinin -özellikle de kadınlar için- sosyal güvenceli istihdam olduğu söylenebilir. Nitekim “sosyal güvenceli istihdam; hem birincil işgücü piyasasında yer alan nitelikli işlerin temel göstergelerinden biri olması, hem de bireylere kendi çalışmaları üzerinden sosyal güvence sağlaması dolayısıyla hane içerisinde kadınlar için bir erkeğe bağımlı olmadan kendini gerçekleştirme ve özgürleştirme adımlarındaki önemli bir basamağı oluşturmaktadır” (Durmaz-Bodur, 2020). Türkiye’de 2021 yılı itibarıyla kayıtdışı istihdam oranı %29 iken; kadınlarda bu oran %35,9, erkeklerde ise %25,9’dur.¹

Çalışma şekli istihdamın kalitesi açısından önemli bir gösterge olarak değerlendirilebilir. Yarı zamanlı çalışma standart olmayan, bir başka deyişle atipik, çalışma biçimlerine dahil olmaktadır (Kalleberg vd., 2000: 256-258). Esping-Andersen (2011: 73) kadınların yarı zamanlı işlerde yoğunlaşmasının temel nedenlerinden birinin bakım yükümlülüğü olduğunu vurgulamıştır. Özellikle kadınların kamusal bakım hizmetleriyle desteklenmediği ülkelerde, kadınların iş olanakları kısıtlanmakta, yarı zamanlı çalışmayı tercih etme kaçınılmaz olmaktadır (Önder, 2013: 50; Sarıtaş-Eldem, 2015: 20; Özateş, 2015: 53). Durmaz (2018: 76) Türkiye’de yarı zamanlı istihdam edilen kadınların önemli bir kısmının sosyal güvenceden yoksun bir biçimde istihdam edildiklerini; ağırlıklı olarak düşük eğitilmiş olduklarını, yarı zamanlı çalışanlar içerisindeki en küçük dilimi yüksek lisans ve doktora mezunlarının oluşturduğunu ortaya koymuştur. Aynı çalışmada ortaya çıkan yarı zamanlı istihdam edilen kadınların önemli bir kısmının evli olması, Türkiye’de kadınların bakım sorumluluğu nedeniyle yarı zamanlı çalışmayı tercih ettiklerinin bir göstergesi sayılabilir.

Kadınların eğitim seviyesi arttıkça nitelikli işlere ulaşma imkanlarının da arttığı bilinmektedir (Öztürk & Başar, 2018: 55). Nitekim Durmaz-Bodur’un (2020: 113) gerçekleştirdiği çalışmada yüksek eğitilmiş olmanın işgücü piyasasında kayıtlı bir biçimde istihdam edilme olasılığını ciddi oranda arttırdığı ortaya çıkmıştır. Ancak diğer taraftan yüksek eğitilmiş olmak yüksek ücretli iş anlamına gelmemektedir. Nitekim Türkiye’de 2021 yılı itibarıyla yükseköğretim ve üzeri eğitim seviyesine sahip, özel sektörde, tam zamanlı, ücretli bir biçimde istihdam edilen kadınların işlerinden elde ettikleri net gelirin ortalaması 5.500 TL’dir.²

¹ TÜİK (2021) Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

² TÜİK (2021) Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır. İlgili veri setinde gelire ilişkin veriler normal dağılım sergilemediğinden aritmetik ortalama yerine medyan (ortanca) değer hesaplanmıştır.

Türkiye’de 2000’li yıllar kriz dönemleri hariç olmak üzere ekonomik büyümenin ciddi artışlar gördüğü, ancak buna karşın işsizliğin arttığı ve istihdamın istenildiği şekilde genişleme gösteremediği yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır (Lordoğlu & Koçak, 2015: 106). İşsizlik oranlarının artması, 2000 sonrası dönemde işsizlerin eğitim düzeylerinde de bir takım değişimleri beraberinde getirmiştir. Eğitim düzeyi düşük olan bireylerin işsizlik oranlarının yüksek olması beklenen bir sonuçtur, ancak Lordoğlu & Koçak (2015: 107), 2000-2013 yılları arasında yüksek eğitilmiş işsizlerin payının iki katından fazla bir artış sergilediğini ortaya koymuşlardır. Durmaz-Bodur (2020: 127) Türkiye’de 2017 TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması sonuçlarından yola çıkarak yaptığı çalışmada en az yüksekokul mezunu olan 18-64 yaş arasındaki evli kadınların %60’ının istihdamda, %7,1’inin işsiz, %32,8’inin ise işgücüne dâhil olmadığını ortaya koymuştur. Diğer taraftan 2008-2009 ekonomik krizinin yarattığı tahribatların giderilmesi için istihdam teşvik paketleri hazırlanmış, bu kapsamda genç kadın işsizliğinin azaltılması yönünde adımlar atılacağına sinyalleri verilmiştir. Bu alandaki ilk istihdam paketi 5763 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmiş, önemli maddelerinden biri ise 18-29 yaş arasındaki genç kadın çalışanlar için sosyal güvenlik primlerinde ek indirim yapılacağı yönünde olmuştur.

2021 yılı itibarıyla Türkiye’de işsizlik oranı %12 iken; kadınlarda bu oran %14,7 erkekler ise %10,7’dir. Genç nüfusu temsil eden 15-24 yaş aralığına baktığımızda ise kadınlarda genç işsizlik oranı %28,7 iken erkeklerde genç işsizlik oranı %19,4 olarak karşımıza çıkmaktadır (TÜİK, 2021). TÜİK, dar tanımlı işsizlik oranı paylaşırken, buna karşın DİSK-AR (2022) ise geniş tanımlı işsizlik oranını hesaplamaktadır. Buna göre 2021 yılında geniş tanımlı işsizlik oranı %24’e ulaşmış, kadınlarda geniş tanımlı genç işsizlik oranı ise %53,5 olarak ölçülmüştür (DİSK-AR, 2022: 6). Görüldüğü üzere Türkiye’de işsizlik oranları, özellikle de kadın işsizlik oranı, oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır. Bu nedenle devam eden bölümde işsizliğe çözüm olarak görülen ve kadın istihdamını artırma hedefi olan aktif işgücü piyasası programlarının etkinlik düzeyi ele alınmıştır.

2. Aktif İşgücü Piyasası Programları ve Etkinlik Düzeyi

İşsizlik, tüm dünyada çözülmeyi bekleyen önemli sorun alanlarından bir tanesidir. Ülkeler işsizliğe çözüm olarak pasif ve aktif istihdam politikalarını hayata geçirmekte; ancak, pasif istihdam politikalarının işsizliği çözmedeki etkinliğinin zayıf olması nedeniyle çoğunlukla aktif istihdam politikalarına yönelmektedirler (Aşkın & Aşkın, 2017: 28). Aktif işgücü piyasası programlarının amaçları; istihdam edilebilirliğin artırılması, iş arama süresinin azaltılması, iş ile çalışan eşleştirilmesinin uygunlaştırılması ve katılımcıların refah seviyelerinin artırılmasıdır.

Bu bağlamda kadınlar ve gençler gibi işgücü piyasasındaki dezavantajlı gruplar aktif işgücü piyasası programlarının hedef kitlesini oluşturmaktadır. Aktif işgücü piyasası programlarını dört grupta ele almak mümkündür (Kluve, 2014: 11-13; Biçerli, 2005: 6-9): İş arama yardımları, özel sektöre yönelik istihdam sübvansiyonları, istihdam ve eğitim programları, kamu çalışma programları.

Türkiye’de aktif işgücü piyasası programları İŞKUR tarafından yürütülmektedir. İŞKUR’un aktif işgücü piyasası programları kapsamındaki faaliyetleri; işbaşı eğitim programları, mesleki eğitim kursları ve toplum yararına programlar olarak karşımıza çıkmaktadır (İŞKUR, 2022). İşbaşı eğitim programının temel amacı deneyim ve tecrübe açısından yetersiz olan bireylere mesleki deneyim ve iş tecrübesi kazandırarak istihdam edilebilirlik düzeylerini arttırmaktır. Böylelikle mevcut açık işlere ilgili deneyim ve bilgiye sahip kişilerin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda uygun eşleşmenin sağlanacak olması önemlidir. Ancak bu kapsamda işe yerleşen bireylerin istihdam özelliklerinin takip edilmesi bir gereklilik olmalıdır. Kapar (2017: 333) işbaşı eğitim programlarının amacına uygun yürümediği; işsize uygulama yaptırma ve mesleki deneyim kazandırma amacının, fiili çalışmaya dönüştüğünü belirtmiştir. Diğer taraftan işbaşı eğitim programları işverene finansal destek sağlamaktadır. Böylelikle işbaşı eğitim programları, gerçekte işverenin istihdam ettiği yeni çalışan başına yararlandığı bir işveren teşvik sistemine dönüşmüştür (Kapar, 2006: 359; Kapar, 2017: 334). Gün (2017: 73) gerçekleştirdiği alan araştırmasında işbaşı eğitim programı yararlanıcısı bir katılımcısının, işverenlerin bu programı bir “nimet” olarak nitelendirdiklerini belirttiğinin altını çizmiştir. Bu programların katılımcılarına garantili iş bakımından oldukça sınırlı olanak tanınması ve katılımcılarının küçük bir bölümünün İŞKUR’a kayıtlı işsizlerden oluşması da eleştirilmektedir (Yeldan, 2010: 25). İşbaşı eğitim programlarının kadın istihdamını arttırdığı yönünde bulgular elde eden Akbaş (2015)’ın çalışmasında kadınların istihdam edildikleri işlerin niteliği hakkında bilgiye rastlanılmamıştır. Koray (2017: 16) neoliberal perspektifli aktif istihdam politikalarının, kadınlar için fırsat eşitliği yaratmaktan ziyade çoğunlukla güvencesiz istihdam edilmeyi beraberinde getirdiğini vurgulamıştır. Gün (2017: 74) dayanağı iş kanunu olmayan aktif işgücü piyasası programlarının iş hukukunun işçiyi koruyucu ‘geleneksel ilkelerini’ aşındırdığını ifade ederken bu programların neoliberal anlayışına vurgu yapmaktadır.

Mesleki eğitim kursları; bireylere yeni bir meslek edindirmek veya mevcut mesleki bilgisini geliştirmesine katkı sağlamak amacını taşımaktadır. Mesleki eğitim kursları, istihdam garantili ve istihdam garantisiz olmak üzere iki farklı türde karşımıza çıkmaktadır. Dedeoğlu (2015: 265) aktif işgücü piyasası kapsamındaki istihdam garantili işlerin az olması nedeniyle istenen

istihdam artışını yakalamaktan oldukça uzak kaldığını vurgulamıştır. Nitekim Schmid vd. (1996: 8-9) aktif işgücü piyasası programlarının olumsuz sonuçlarından biri olarak programların etkisiz olması ve beklenen işlevi yerine getirememesi olarak belirtmiştir.

Toplum Yararına Programlar ise; “doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlığı ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulanan programlardır.” (İŞKUR, 2021a: 52). Toplum yararına programlar esas itibarıyla bir kamu çalışma programıdır (Erikli ve Bayat, 2016). Kapar (2017: 331) toplum yararına program kapsamında çalıştırılanların kamu işyerlerinde çalıştırıldıklarını ancak buna rağmen hukuki açıdan “çalışan” olarak nitelendirilmediklerini vurgulamıştır.³ Programa katılanların öncesindeki yoksulluk, işsizlik veya işgücü piyasasından dışlanma pratiklerinin program sonrasında da devam ettiği gözlemlenmiştir (Kapar, 2017: 332). Diğer taraftan Çelik (2011) toplum yararına programların işgücü piyasasının işleyişini bozması ve kamu hizmetlerinin niteliğini düşürmesi nedeniyle topluma yarar değil zarar verdiğini ifade etmiştir. Nitekim Aşkın ve Aşkın’ın (2017: 38) Tokat ilinde 129 toplum yararına program katılımcısı kadın ile görüşme yaptıkları çalışmalarında aynı kurumda toplum yararına çalışanlar ile kadrolu çalışanlar arasında bir hiyerarşinin oluştuğu, kadrolu çalışanların kendi işlerini, toplum yararına program yararlanıcılarına yaptırmaya çalıştıkları ortaya çıkmıştır. Aynı çalışmada kadınların toplum yararına program kapsamında yaptıkları işlerin nitelik gerektirmeyen, düzensiz, güvenceden yoksun ve düşük ücretli işler olduğu ortaya çıkmıştır. Ancak yine de katılımcıların bir kısmı; aile gelirine katkı sağlaması, sosyal çevresinin genişlemesi, kısa süreli de olsa işsizlikten kurtulması ve özgüveninin artması gibi nedenlerden dolayı programı yararlı bulduğunu belirtmiştir (Aşkın & Aşkın, 2017: 37).

İŞKUR tarafından düzenlenen aktif işgücü piyasası programlarının sosyal yardım uygulamaları ile de ilişkilendirildiği görülmektedir. “Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi” amacıyla; sosyal yardım almak üzere başvuruda bulunan veya sosyal yardım alan kişiler, Aile ve Sosyal Destek Danışmanları tarafından İŞKUR’a yönlendirilmektedir. Bu kişiler, eğer kendilerine uygun görülen işi üç defa reddederse, uygun bulunduğu toplum yararına programa, işbaşı eğitim programına veya istihdam garantili mesleki eğitim kursuna katılmazsa, sosyal yardımları bir yıl süreyle iptal edilebilmektedir. İŞKUR (2021a: 54) raporuna göre “2021 yılında çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcılarından

³ Nitekim Toplum Yararına Program, ilk uygulamaya konulduğu zaman adı Toplum Yararına Çalışma Programı iken, daha sonra adı değiştirilmiş ve program adındaki “çalışma” ibaresi kaldırılmıştır (Kapar, 2017: 323).

İŞKUR'a yönlendirilenlerin; 42.476'sına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilmiş, 11.525 kişinin işe yerleşmesine aracılık edilmiş, 2.907 kişi TYP'den faydalandırılmıştır. Ayrıca 6.976 kişi istihdam garantili mesleki eğitim kursları ile işbaşı eğitim programlarına katılmıştır.”

2021 yılında Türkiye’de mesleki eğitim kurslarına katılanlarının %71,8’i; işbaşı eğitim programlarına katılanların ise %51’i kadındır (İŞKUR, 2021b). Dolayısıyla yararlanıcıların oldukça önemli bir kısmının kadın olduğu görülmektedir. Aktif işgücü piyasası programlarının bu kadar yüksek oranlı kadın yararlanıcısının olmasının, kadın istihdamı üzerinde ne kadar etki yaratabileceği merak konusudur. Bu noktada aktif işgücü piyasası programlarının işlevselliğine yönelik tartışmalar mevcuttur. Örneğin Avrupa Birliği ülkelerinde aktif işgücü piyasası programları önemli bir rol sahibi olarak görülürken, istenilen istihdam oranlarına ulaşamamıştır (Taghizadeh, 2014: 115). Bu nedenle devam eden bölümde Türkiye’de aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerinde nasıl bir etkisinin olduğu İŞKUR ve TÜİK verilerinden yola çıkılarak tartışmaya açılacaktır.

3. TR21 ve TRC1 Bölgelerinde Aktif İşgücü Piyasası Programları

Bu çalışma Türkiye’de işsizlikle önemli bir mücadele aracı olarak görülen aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki etkisini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışmada İŞKUR’un düzenlediği aktif işgücü programlarından mesleki eğitim kursları ve işbaşı eğitim programlarına,⁴ kadınların en yüksek oranlı katılım sağladığı bölge ile en düşük oranlı katılım sağladığı bölge arasında kadın istihdamının özelliklerine ilişkin bir karşılaştırma yapılmıştır. İstihdam özelliklerine ilişkin bilgi 2021 TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması (HİA) ve 2020 TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (GYKA) mikro veri setleri üzerinden hesaplanarak elde edilmiştir. TÜİK’in ilgili mikro veri setlerinde il bazında bilgi sunulmayıp, İstatistik Bölge Birimleri Sınıflaması kapsamında 1. ve 2. düzeyde bilgi paylaşılmaktadır. Bu nedenle çalışmada İŞKUR’un düzenlediği aktif işgücü programlarına kadınların en yüksek oranlı katılım sağladığı il olan Edirne’nin içinde bulunduğu TR21 (Edirne, Tekirdağ, Kırklareli) bölgesi ile aktif işgücü programlarına kadınların en düşük oranlı katılım sağladığı il olan Kilis’in içinde bulunduğu TRC1 (Kilis, Gaziantep ve Adıyaman) bölgesi karşılaştırılmıştır.

Tablo 1’e göre 2021 yılı itibarıyla TR21 bölgesinde toplam 64 mesleki eğitim kursu açılmış; bunların 32’si Edirne’de, 9’u Tekirdağ’da, 23’ü ise Kırklareli’dedir. Her üç ilde de bu mesleki eğitim kurslarının çoğunlukla yararlanıcılarının kadınlar olduğu görülmektedir. Diğer taraftan

⁴ İŞKUR’un paylaştığı istatistik yıllıklarında Toplum Yararına Program ve katılımcılarına ilişkin bilgi yer almadığından bu çalışmada Toplum Yararına Programlar kapsam dışında bırakılmıştır.

aynı bölgede aynı yıl için 1090 işbaşı eğitim programı açılmış; bunun 321'i Edirne'de, 534'ü Tekirdağ'da, 235'i ise Kırklareli'de açılmıştır. Yine mesleki eğitim kursunda olduğu gibi işbaşı eğitim programlarının da ağırlıklı olarak katılımcıları kadınlardan oluşmuştur. Her iki programı da kapsayan toplam duruma baktığımızda ise; katılımcıların Edirne'de %74'ünün, Tekirdağ'da %65'inin ve Kırklareli'de ise %66'sının kadın olduğu görülmektedir. İŞKUR (2021b) verilerine göre TR21 bölgesi, 2021 yılında Türkiye'de İŞKUR'un aktif istihdam programlarına katılanlar arasında kadınların en yüksek orana sahip olduğu bölge olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 1'de yer alan TRC1 bölgesinde ise 2021 yılı itibariyle 345 mesleki eğitim kursu açılmış; bunların 1'i Kilis, 90'ı Gaziantep, 254'ü ise Adıyaman'dadır. Kursiyer sayısına ilişkin cinsiyet dağılımına baktığımızda ise; Kilis'te açılan mesleki eğitim kursuna katılan 26 kişinin tamamının kadın olduğu, Gaziantep ve Adıyaman'da açılan mesleki eğitim kurslarının da ağırlıklı olarak yararlanıcılarının kadınlardan oluştuğu görülmektedir. TRC1 bölgesinde işbaşı eğitim programlarına baktığımızda ise toplamda 3023 programın açıldığı; bunların 65'inin Kilis, 2164'ünün Gaziantep ve 794'ünün de Adıyaman'da olduğu görülmektedir. Ancak burada daha öncekilerden farklı olarak Kilis ve Gaziantep'te işbaşı eğitim programlarına çoğunlukla erkekler katılırken, yalnızca Adıyaman'da az bir farkla kadın katılımcı sayısının daha çok olduğu görülmektedir. Hem mesleki eğitim kursları hem de işbaşı eğitim programlarına kadınların katılma oranları ise Kilis'te %35,9, Gaziantep'te %39,4, Adıyaman'da ise %59,7'dir. Görüldüğü üzere TRC1 bölgesinde, TR21 bölgesine göre kadınların İŞKUR'un aktif istihdam politikası kapsamındaki kurs ve programlarına katılımı oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Nitekim İŞKUR (2021b) verilerine göre TR21 bölgesi, 2021 yılında Türkiye'de İŞKUR'un aktif istihdam programlarına katılanlar arasında kadınların en düşük orana sahip olduğu bölge olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 1. TR21 ve TRC1 Bölgelerinde Aktif İşgücü Piyasası Programları

Bölge (2. Düzye)	İller	Mesleki Eğitim Kursları				İşbaşı Eğitim Programı				Toplam			Kadı n ora nı	
		Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı			Program Sayısı	Katılımcı Sayısı			Toplam Program Sayısı	Toplam Katılımcı Sayısı			
			Erkek	Kadın	Toplam		Erkek	Kadın	Toplam		Erkek	Kadın		Toplam
TR21	EDİRNE	32	61	471	532	321	412	914	1.326	353	473	1.385	1.858	74,5
	TEKİRDAĞ	9	22	137	159	534	827	1.451	2.278	543	849	1.588	2.437	65,2
	KIRKLARELİ	23	74	298	372	235	604	1.056	1.660	258	678	1.354	2.032	66,6
TRC1	KİLİS	1	0	26	26	65	284	133	417	66	284	159	443	35,9
	GAZİANTEP	90	397	1.335	1.732	2.164	6.905	3.413	10.318	2.254	7.302	4.748	12.050	39,4
	ADİYAMAN	254	1.511	3.535	5.046	794	2.731	2.751	5.482	1.048	4.242	6.286	10.528	59,7

Kaynak: İŞKUR (2021b) İstatistik Yıllığı. <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

Tablo 2, eğitim ve program türlerine göre TR21 ve TRC1 bölgelerinde kadınların aktif işgücü piyasası programlarına katılma oranlarını göstermektedir. Tablodaki boş hücreler o programda ilgili eğitim düzeyinde katılımcı olmadığı anlamına gelmektedir. TR21 bölgesinde hemen her eğitim düzeyine sahip kadının istihdam garantili ve garantisiz olmak üzere mesleki eğitim kurslarına ve işbaşı eğitim programlarına katıldığı görülmektedir. TR21 bölgesinin en yüksek kadın katılımcısına sahip olan Edirne’de 2021 yılında açılan ve yararlanıcı sayısı en fazla olan işbaşı eğitim programları “konfeksiyon işçisi, makineci (dikiş) ve perakende satış elemanı (tezgahtar) mesleklerine yönelik düzenlenmiştir (İŞKUR, 2021c: 12). Yine aynı yıl için Edirne ilinde açılan mesleki eğitim kursları kapsamında; en fazla sayıda katılımcının olduğu kurslar “müşteri hizmetleri görevlisi/asistanı ve kadın giysileri dikim elemanı mesleklerinde” düzenlenmiştir. Dolayısıyla hem işbaşı eğitim hem de mesleki eğitim kurslarında düzenlenen programların düşük nitelikli mesleklere yönelik olduğu görülmektedir.

TRC1 bölgesine baktığımızda; Kilis’te istihdam garantili ve garantisiz mesleki eğitim kurslarının açılmadığı⁵, diğer taraftan Kilis, Gaziantep ve Adıyaman’da ise kadınların eğitim seviyesi arttıkça işbaşı eğitim programlarına da artan oranlı bir katılım sağladıkları görülmektedir. Böylelikle kadınların eğitim seviyesinin artmasıyla özel alandan çıkarak toplumsal hayata daha fazla katılım gösterdikleri söylenebilir. Kilis’te en son 2020’de açılan mesleki eğitim kurslarından ise 69 kişi yararlanmış; bu kurslar kadın iç giysileri dikimi elemanı mesleğinde düzenlenmiştir (İŞKUR, 2021d: 14). Dolayısıyla “kadın işi” olarak kabul edilebilecek terzilik mesleğine yönelik bir kurs olduğu söylenebilir. Nitekim (Aşkın & Aşkın, 2017: 43) aktif işgücü piyasası programları kapsamında kadınlar için yaratılan işlerin çoğunlukla, geleneksel toplumsal cinsiyet rollerine uygun işlerden oluştuğuna dikkat çekmişlerdir.

Tablo 2. Eğitim ve Program Türlerine Göre Kadınların Aktif İşgücü Piyasası Programlarına Katılma Oranları

TR21	EDİRNE			TEKİRDAĞ			KIRKLARELİ		
	MEK İstihdam garantili	MEK istihdam garantisiz	İEP	MEK İstihdam garantili	MEK istihdam garantisiz	İEP	MEK İstihdam garantili	MEK istihdam garantisiz	İEP
Okur Yazar			100				100	60	50
İlköğretim	88,2	100	72,1	78,5	100	63,9	62,3	87,5	63,1
Ortaöğretim	68,75	100	62,1	80,5	100	59,2	83,3	86	61,0

⁵ MEK içerisindeki MEK/özel politika kategorisi çalışmanın sınırlılığı gereği kapsam dışında bırakılmıştır. Tablo 1’de görünen Kilis’teki 26 MEK katılımcısı bu kategoridedir.

Önlisans	90,3	100	80,8	100	100	71,8	85,7	88,8	67,3
Lisans	75,5		65,5	100	100	68,2	50	100	70,5
Yüksek Lisans			50			50			100
TRC1	KİLİS			GAZİANTEP			ADİYAMAN		
	MEK İstihdam garantili	MEK istihdam garantisiz	İEP	MEK İstihdam garantili	MEK istihdam garantisiz	İEP	MEK İstihdam garantili	MEK istihdam garantisiz	İEP
Okur Yazar Olmayan						11,1	100		
Okur Yazar			6,3	60		20	42,4	100	43,3
İlköğretim			30	16,2	90,9	18	45,1	100	47,3
Ortaöğretim			33,6	28,6	77,7	38,3	58,5	100	49,4
Önlisans			51,7	49,3	60	60,7	72,5	100	60,8
Lisans			71,4	55,7	100	52,8	65,0	100	59,9
Yüksek Lisans				100		73,3	25		66,6
Doktora									100

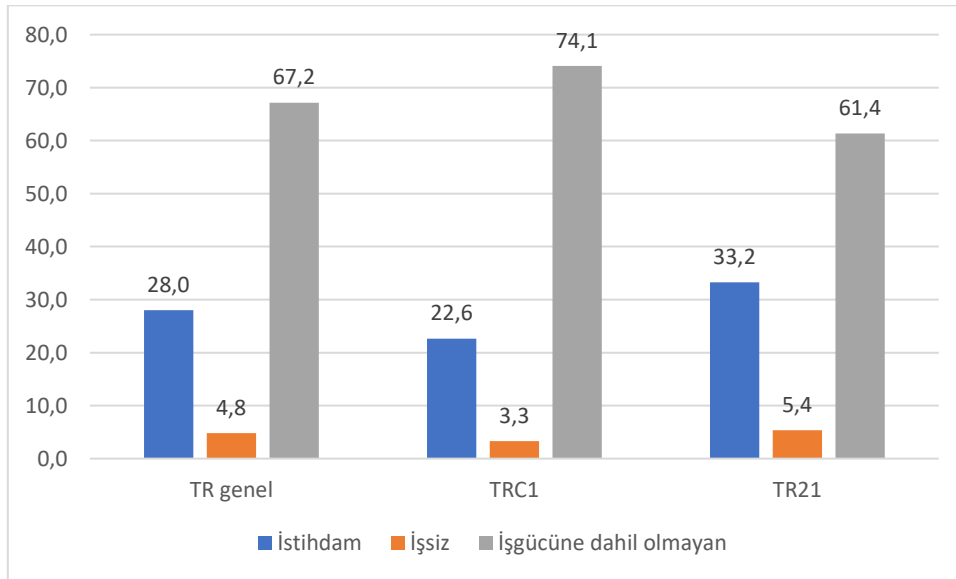
Kaynak: İŞKUR (2021b) İstatistik Yıllığı verileri üzerinden yazar tarafından hesaplanmıştır, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

4. TR21 ve TRC1 Bölgelerinde Aktif İşgücü Piyasası Programlarının Kadın İstihdamına Etkisi

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki etkisini ortaya koyabilmek amacıyla, kadınların bu programlara en çok katılım gösterdiği TR21 bölgesi ile en az katılım gösterdikleri TRC1 bölgesinde işgücü durumları, eğitim durumlarına göre işgücü durumları, işteki durumları, işlerinden dolayı elde ettikleri gelir bilgileri ve kayıt dışı çalışma oranları karşılaştırmalı olarak sunulmuştur. Grafik 1, 2021 yılı itibarıyla TR21 ve TRC1 bölgelerinde kadınların işgücü durumlarını göstermektedir. Buna göre TRC1 bölgesinde kadınların istihdam oranı %22,6 ile Türkiye’deki toplam kadın istihdam oranından (%28) daha düşük, buna karşılık TR21 bölgesinde ise kadın istihdam oranı %33,2 ile Türkiye’deki toplam kadın istihdam oranından (%28) daha yüksektir. İşsizlik oranlarına baktığımızda ise Türkiye’de 2021 yılı itibarıyla kadın işsizliği oranı %4,8, TRC1 bölgesinde %3,3, TR21 bölgesinde ise %5,4 olarak karşımıza çıkmaktadır. TRC1 bölgesindeki düşük işsizlik oranı işgücüne dahil olmayanlara ilişkin yüksek düzeydeki orana dayanmaktadır. Nitekim aynı yıl için, Türkiye’de işgücüne katılmayanların oranı %67,2, TRC1 bölgesinde %74,1, TR21 bölgesinde ise %61,4 olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aktif işgücü piyasası programları kapsamındaki işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kurslarının kadınların işgücü durumları üzerindeki etkisini değerlendirecek olursak; bu programlara en fazla kadınların katıldığı TR21 bölgesinde Türkiye genelinden daha yüksek bir kadın istihdam oranı olması, buna karşılık aktif işgücü piyasası programlarına kadınların en düşük katılım gösterdiği TRC1 bölgesinde ise kadınların istihdam oranlarının daha düşük seviyelerde olması, aktif işgücü piyasası programlarının kadınların istihdamını arttırdığının bir göstergesi olarak görülebilir. Nitekim Akbaş (2015) Denizli ilinde mesleki eğitim kurslarının kadınların istihdam edilebilirlikleri üzerine bir etkisinin olmadığını buna karşın işbaşı eğitim programlarının ise kadın istihdamını arttırdığını bulgulamıştır. Ancak aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki olumlu etkisinin arzu edilen istihdam oranlarından uzak olduğu belirtilmelidir.

Grafik 1. TR21 ve TRC1 bölgelerinde kadınların işgücü durumları, 2021

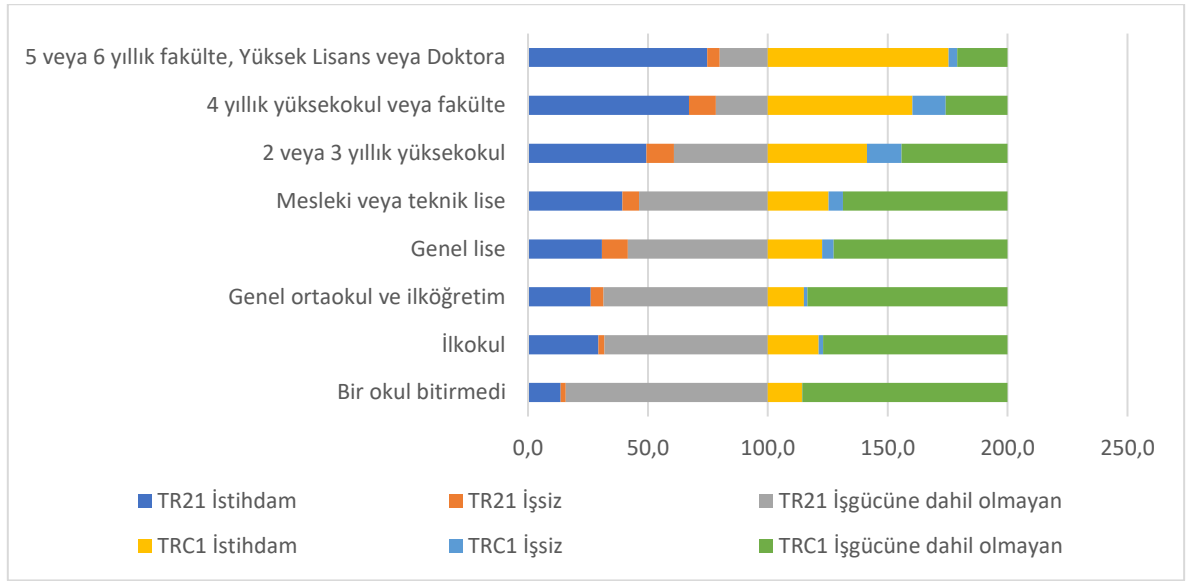


Kaynak: TÜİK (2021) Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 2 ise TR21 ve TRC1 bölgelerinde kadınların eğitim durumlarına göre işgücü durumlarını göstermektedir. Buna göre her iki bölgede de eğitim seviyesi arttıkça kadınların istihdam oranlarının arttığı görülmektedir. İlkokul seviyesinden itibaren her bir eğitim düzeyinde TR21 bölgesindeki kadın istihdam oranı TRC1 bölgesinden yüksektir. Diğer taraftan TRC1 bölgesinde lise düzeyinde eğitimden itibaren işsizlik oranının grafiğe yansıdığı görülmektedir. Bu durum TRC1 bölgesinde düşük eğitilmiş kadınların iş aramamalarının, özel alana hapsolmelerinin bir yansıması olabilir. Aşkın & Aşkın (2017: 41) aktif işgücü piyasası programları kapsamındaki toplum yararına programı ele aldıkları çalışmalarında, bu programların kadınların ilk defa ev dışına çıkmalarına ve sosyalleşmelerine aracı olmaları

nedeniyle olumlu bir katkısının olabileceğini belirtmişlerdir. Benzer bulgu Özdemir & Yiğit'in (2018: 199) Sakarya ilinde gerçekleştirdikleri çalışmada da elde edilmiş; buna göre, işbaşı eğitim programına katılan kadınların, programı, bilgi ve becerilerine katkı sağlaması, çalışma disiplini kazandırması ve sosyalleşme imkanı sağlaması nedeniyle olumlu buldukları ortaya çıkmıştır.

Grafik 2. TR21 ve TRC1 bölgelerinde kadınların eğitim durumlarına göre işgücü durumları, 2021

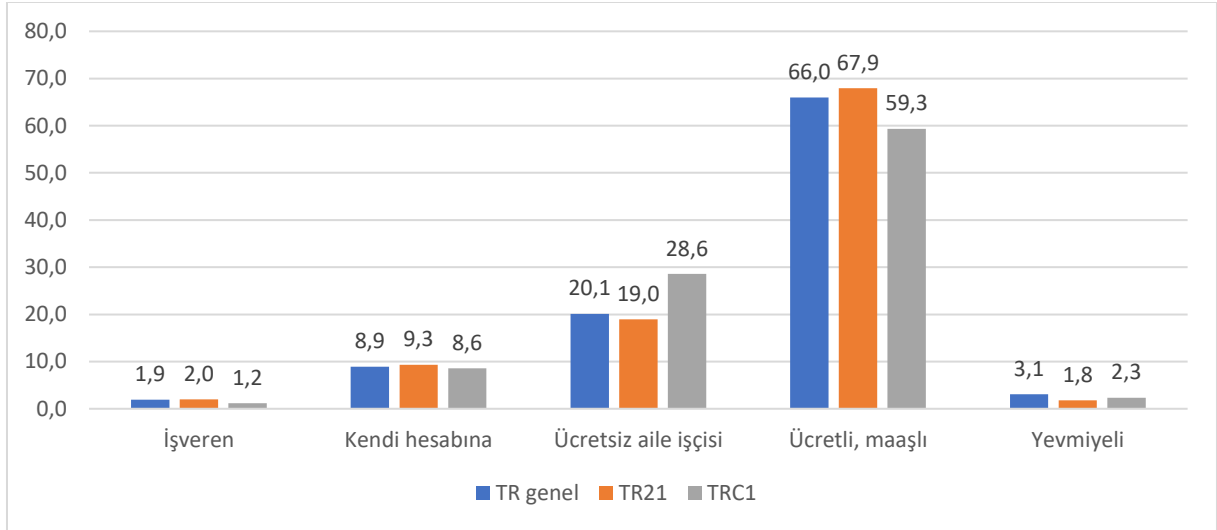


Kaynak: TÜİK (2021) Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 3, TR21 ve TRC1 bölgelerinde istihdamdaki kadınların işteki durumlarına ilişkin bilgi sunmaktadır. Buna göre; ilk olarak her iki bölgede de ücretli çalışan kadınların en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Nitekim Lordoğlu & Koçak (2015: 102) 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de yaşanan hızlı işçileşmenin ücretli istihdam edilen sayısındaki artışla kendini gösterdiğine ve "ücretli toplum" olma yolunda gidildiğine işaret etmektedir. Diğer taraftan kendi hesabına çalışma ise yoksulluk yaratan bir çalışma biçimidir (Kapar, 2010: 60; Karadeniz, 2011: 113). Kendi hesabına çalışanlara ilişkin dağılıma baktığımızda; TR21 bölgesinde kendi hesabına çalışan kadın oranı %9,3 ile Türkiye genelinden 0,4 puan yüksek, TRC1 bölgesinde kendi hesabına çalışan kadın oranı %8,6 ile Türkiye genelinden 0,3 puan daha düşüktür. Diğer taraftan istihdamdaki kadınların hem Türkiye genelinde hem TR21 bölgesinde, hem de TRC1 bölgesinde işveren olarak istihdam edilme durumlarının oldukça düşük düzeylerde seyrettiğini söylemek mümkündür. Karşılaştırma yapmak gerekirse; çok düşük oranlarda olmakla birlikte, TR21 bölgesinde istihdamda olan kadınların %2'si, TRC1 bölgesinde ise %1,2'si işveren olarak istihdam edilmektedir. TR21 bölgesindeki işveren kadın oranı Türkiye genelinden 0,1 puan

yüksekken, TRC1 bölgesi Türkiye genelinden 0,7 puan daha düşüktür. Ayrıca belirtmek gerekecektir ki, her bir bölgede kadınların işteki durum dağılımları birbirine oldukça yakındır. Dolayısıyla aktif işgücü piyasası politikaları kapsamındaki işbaşı eğitim ve mesleki eğitim kurslarının kadınların işteki durumları üzerinde TR21 ve TRC1 bölgesinde bir farklılık yaratmadığı görülmüştür.

Grafik 3. TR21 ve TRC1 Bölgelerinde İstihdamdaki Kadınların İşteki Durumları, 2021



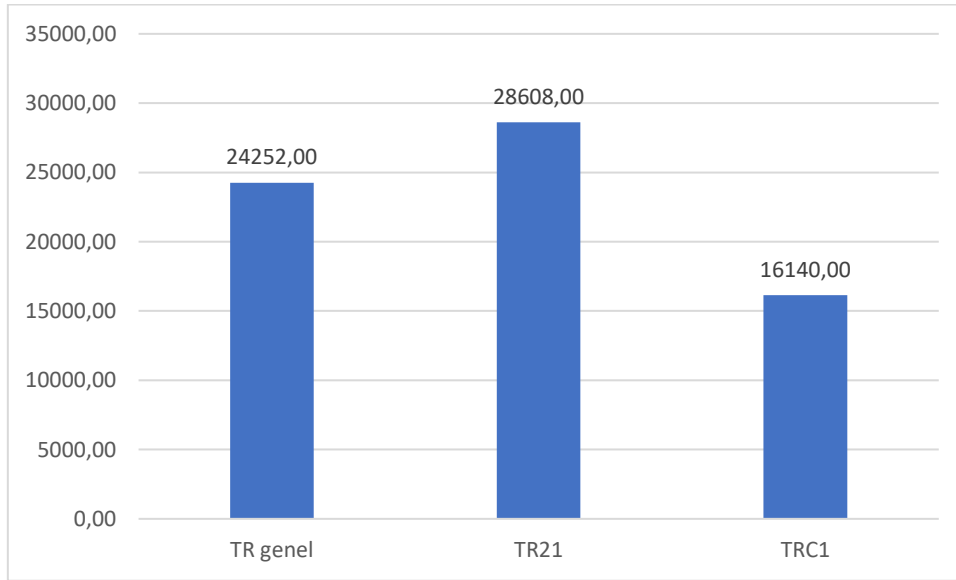
Kaynak: TÜİK (2021) Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 4, TR21 ve TRC1 bölgelerinde istihdamdaki kadınların işlerinden elde ettikleri yıllık medyan geliri göstermektedir. TÜİK Hanehalkı İşgücü Araştırması yalnızca ücretlilere ilişkin gelir bilgisi paylaştığından, Grafik 4 için TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması mikro veri seti kullanılmıştır.⁶ Gelir bilgisi istihdamın kalitesi açısından oldukça önemli bir veri sunmaktadır. Buna göre; Türkiye genelinde istihdamdaki kadınların işlerinden elde ettikleri yıllık gelir ortalama 24 bin 252 TL iken, TR21 bölgesinde 28 bin 608 TL, TRC1 bölgesinde ise 16 bin 140 TL olarak karşımıza çıkmıştır. Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması bir önceki yılın verisini sunmaktadır. Yani 2020 yılının veri seti 2019 yılına ilişkin bilgileri içermektedir. Dolayısıyla Türkiye’de 2020 yılında asgari ücretin net 2 bin 020 TL olduğu düşünüldüğünde (ÇSGB, 2020), Türkiye genelinde istihdamdaki kadınların işlerinden elde ettikleri gelirin ortalamasının (yıllık verinin aylığa çevrilmesi ile 2 bin 021 TL olması nedeniyle) asgari ücret düzeyinde olduğu söylenebilir. Bu durum Türkiye’de asgari ücret uygulamasının ortalama ücrete dönüştüğünün bir resmidir. TR21 bölgesinde ise istihdamdaki kadınların asgari ücretin

⁶ Bu çalışmanın hazırlandığı esnada henüz 2021 yılının Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması mikro veri setine ulaşılamadığından, 2020 yılının veri seti kullanılmıştır.

biraz üzerinde (2 bin 384 TL), TRC1 bölgesinde ise asgari ücretin oldukça altında (bin 345 TL) gelir elde ettikleri görülmektedir. Bu durum TRC1 bölgesinde kayıt dışı istihdamın yüksek olması ile ilgili olabilir. Aktif işgücü piyasası programları kapsamındaki işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kurslarının kadınların işlerinden elde ettikleri gelir üzerindeki etkisini değerlendirecek olursak; TR21 bölgesinde Türkiye genelinden -az bir farkla da olsa- daha yüksek bir gelir düzeyinin olması, TRC1 bölgesinde ise kadınların elde ettikleri gelirin oldukça düşük seviyelerde kalması, aktif işgücü piyasası programlarının kadınların gelir düzeyinde düşük oranlı bir iyileştirme sağladığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Benzer şekilde Aşkın & Aşkın (2017: 41) aktif işgücü piyasası programlarının bir başka faaliyeti olan toplum yararına programlarının -geçici süreliğine de olsa- kadın yoksulluğunu azaltma etkisinin olduğunu bulgulamışlardır.

Grafik 4. TR21 ve TRC1 Bölgelerinde İstihdamdaki Kadınların İşlerinden Elde Ettikleri Yıllık Medyan Gelir (TL), 2020

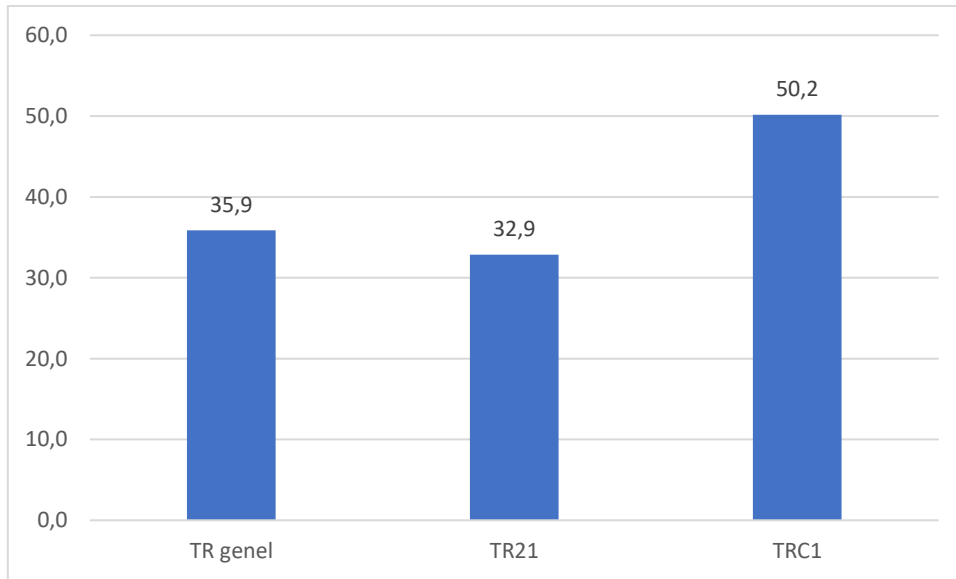


Kaynak: TÜİK (2020) Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

Grafik 5, TR21 ve TRC1 bölgelerinde istihdamdaki kadınların kayıt dışı çalışma oranlarını göstermektedir. Buna göre; Türkiye genelinde istihdamdaki kadınların kayıt dışı çalışma oranları %35,9 iken, TR21 bölgesinde %32,9, TRC1 bölgesinde ise %50,2'dir. Böylelikle Grafik 4'teki TRC1 bölgesi için görülen asgari ücretin altında gelir elde etme durumunun nedeni açıklanmıştır. Sosyal güvencesiz çalışma, istihdamın kalitesini olumsuz yönde etkileyen en önemli etmenlerden bir tanesidir. Nitekim kayıtdışı çalışma, bireyler için hem sağlık hakkından mahrum kalma veya bağımlı statüde sağlık hakkına erişebilme anlamına gelmekte,

hem de ileride emeklilik hakkına erişebilmek için gerekli olan prim gün sayısını dolduramayacaklarından emekli olmayacaklarının bir göstergesi olmaktadır. Aktif işgücü piyasası programları kapsamındaki işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kurslarının kadınların kayıtlı istihdam edilmeleri üzerindeki etkisini değerlendirecek olursak; bu programlara en fazla kadınların katıldığı TR21 bölgesinde Türkiye genelinden daha düşük bir kayıtdışılık oranı olması, buna karşılık aktif işgücü piyasası programlarına kadınların en düşük katılım gösterdiği TRC1 bölgesinde ise kadınlar için kayıtdışılık oranlarının oldukça yüksek seviyelerde seyretmesi, aktif işgücü piyasası programlarının kadınların kayıtlı çalışması üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak hem Türkiye genelinde hem de -TRC1 bölgesinde çok daha yüksek olmakla birlikte- her iki bölgede, kadınlarda kayıtdışı bir biçimde istihdam edilmenin oldukça yaygın olduğu görülmüştür. Bu nedenle aktif işgücü piyasası programlarının kayıtlı istihdam üzerindeki olumlu etkisinin derecesinin yeterli olmadığı belirtilmelidir.

Grafik 5. TR21 ve TRC1 Bölgelerinde İstihdamdaki Kadınların Kayıtdışı Çalışma Oranları, 2021



Kaynak: TÜİK (2021) Hanehalkı İşgücü Araştırması mikro veri seti aracılığıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

SONUÇ

Türkiye’de aktif işgücü piyasası programlarının ağırlıklı olarak yararlanıcılarının kadınlar olduğu görülmüştür. Bu çalışma Türkiye’de aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki etkisini TR21 bölgesi ve TRC1 bölgesi özelinde incelemiştir. Çalışmada aktif işgücü piyasası programlarından işbaşı eğitim programı ve mesleki eğitim kursları ele

alınmıştır. TR21 bölgesi 2021 yılı itibarıyla Türkiye’de işbaşı eğitim programı veya mesleki eğitim kurslarına katılanlar arasında kadın oranının en fazla olduğu bölge iken, TRC1 bölgesi ise kadın katılımcı oranının en az olduğu bölgedir. Böylelikle iki bölgedeki kadın istihdam oranları ve istihdamın kalitesi karşılaştırmalı bir biçimde sunularak, aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamı üzerindeki etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Araştırma sonucunda; TR21 bölgesinde kadınların istihdam oranının %33,2 ile Türkiye genelindeki kadın istihdam oranından daha yüksek olduğu buna karşılık TRC1 bölgesinde ise kadınların istihdam oranının %22,6 ile Türkiye genelinden daha düşük bir seviyede olduğu ortaya çıkmıştır. Türkiye genelinde %28 olan kadın istihdam oranının düşük bir düzeyde olduğunun altını çizmekle beraber, bu çalışmada aktif işgücü piyasası programlarının kadın istihdamını arttırdığı yönünde bulgu elde edilmiştir. Kadın istihdam oranlarının artması elbette olumlu bir gelişmedir ancak yalnızca istihdam oranlarına bakmak yanıltıcı olacağından istihdamın kalitesi hakkında bilgi vermesi amacıyla; istihdamdaki kadınların işgücü durumları, işteki durumları, işlerinden dolayı elde ettikleri gelir bilgileri ve kayıtdışı çalışma oranları incelenmiştir. Buna göre; TR21 bölgesi ile TRC1 bölgesinde istihdamda olan kadınların işveren, kendi hesabına çalışan, ücretli/maaşlı ve ücretsiz aile işçisi statüsünde istihdamı gösteren işteki durumlarına ilişkin dağılımların birbirine çok yakın olduğu görülmüştür. Bu nedenle aktif işgücü piyasası politikaları kapsamındaki işbaşı eğitim ve mesleki eğitim kurslarının kadınların işteki durumları üzerinde TR21 ve TRC1 bölgesinde bir farklılık yaratmadığı söylenebilir. Diğer taraftan araştırma sonucunda işveren olarak istihdam edilen kadın oranının her iki bölgede de oldukça düşük seviyelerde olması, aktif işgücü piyasası programları kapsamında kadın girişimci teşviklerinin işlevsiz kaldığının bir göstergesi olarak okunabilir.

İşten elde edilen gelir, istihdamın kalitesi üzerindeki temel belirleyicilerden bir tanesidir. Çalışmada aktif işgücü piyasası programları kapsamındaki işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kurslarının kadınların işlerinden elde ettikleri gelir üzerindeki etkisini değerlendirdiğimizde, TR21 bölgesinde Türkiye genelinden daha yüksek -ancak neredeyse asgari ücret düzeyinde- bir gelir düzeyinin olduğu, TRC1 bölgesinde ise kadınların elde ettikleri gelirin oldukça düşük seviyelerde kaldığı görülmüştür. Buradan hareketle aktif işgücü piyasası programlarının kadınların gelir düzeyinde düşük oranlı bir iyileştirme yarattığı söylenebilir.

Kayıtdışı çalışma oranı da istihdamın kalitesi açısından önemli bir diğer belirleyicidir. Araştırma sonucunda TR21 bölgesinde kadınların kayıtdışı çalışma oranı Türkiye genelinden daha düşük bir seviyede olması, buna karşılık TRC1 bölgesinde ise kadınların kayıtdışı çalışma

oranlarının oldukça yüksek rakamlara ulaşması, aktif işgücü piyasası programlarının kadınların kayıtlı çalışması üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak Türkiye genelindeki kadınların kayıtdışı çalışma oranı %35,9, TR21 bölgesinde %32,9, TRC1 bölgesinde ise %50,2 olarak karşımıza çıkmıştır. Dolayısıyla aktif işgücü piyasası programlarının kadınların kayıtdışı çalışma oranları üzerindeki olumlu etkisinin, kayıtdışı istihdamla mücadelede istenilen düzeye ulaşılmasına uzak olduğu belirtilmelidir.

Sonuç olarak bu çalışmada Türkiye’de İŞKUR tarafından düzenlenen aktif işgücü piyasası programları kapsamında işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kurslarının kadın istihdamını artırmaya yönelik olumlu bir etkisinin olduğu, ancak bu etkinin derecesinin zayıf olduğu ortaya çıkmıştır. Neoliberal perspektifle şekillenen bu politikaların kadın istihdamının niteliğini iyileştiremediği görülmüştür. Kadınların nitelikli işlerde istihdamının artırılması, kadınları bakım sorumluluğundan kurtaracak kamusal bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması ile karşılık bulabilecektir.

Kaynakça

Akbaş, S. (2015). *Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği*. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Aşkın, E. Ö. & Aşkın, U. (2017). Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği: Tokat ili Araştırması. *"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 19(1), 19-48.

Biçerli, M. K. (2005). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?, *Çimento İşverenleri Dergisi*, 19(6), 1-15.

Boratav, K. (2018). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2015*. İmge Kitabevi.

Çelik, A. (2011). Toplum Yararına Çalışma mı?, *Birgün Gazetesi*. 08 Eylül. <http://www.birgun.net/haber-detay/toplum-yararina-calisma-mi-4318.html>. (07.11.2021)

ÇSGB (2020). *Asgari Ücretin Net Hesabı ve İşverene Maliyeti* https://www.cs.gb.gov.tr/media/3278/2019_onikiay.pdf (03.08.2022)

Dayıoğlu, M. & Kırdar, M. G. (2010). Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımında Belirleyici Etkenler ve Eğilimler. DPT ve DB Refah ve Sosyal Politika Analitik Çalışma Programı, Çalışma Raporu, 5.

Dedeoğlu, S. (2015). 2000’li Yıllarda Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikaları: Muhafazakarlığın ve Neo-liberalizmin Gölgesinde mi?, *Himmet, Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika* (der: M. Koray ve A. Çelik) içinde, İletişim Yayınları, 259-278.

DİSK-AR (2022). *İşsizlik ve İstihdamın Görünümü 2021 Yıllık Rapor*. <http://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2022/03/Mart-2022-Issizlik-ve-Istihdamin-Gorunumu-2021-Yillik.pdf> (03.08.2022)

Durmaz N. (2018). “Tamamlanmamış Devrim”in Türkiye Yansımaları, *Feminist Sosyal Politika: Bakım, Emek, Göç* (der: Ç. Ünlütürk-Ulutaş) içinde, NotaBene Yayınları, 67-98.

Durmaz-Bodur, N. (2020). *Türkiye Refah Rejiminde Kadın*. Siyasal Kitabevi.

Erikli, S. & Bayat, B. (2016). Kamu İstihdam Yaratma Programı Olarak ‘Tennessee Vadi Projesi’ ve Toplum Yararına Çalışma Programının incelenmesi. *İş ve Hayat Dergisi*, 3, 77-88.

Esping-Andersen, G. (2011). *Tamamlanmamış Devrim*. İletişim Yayınları.

Gülçubuk, B. (2004). Uluslararası Tarım Politikalarının Türkiye’de Kırsal Yoksulluk Üzerine Etkileri. *Türkiye VI. Tarım Ekonomisi Kongresi*, 16-18 Eylül, Tokat, 123-131.

Gün, S. (2017). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Bağlamında Yerleşik Emek Rejiminin Dönüşümü (Sahadan Notlar), *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 8(1): 62-77.

Gürsel, S., Uysal, G. & Acar, A. (2014). *Kadın İşgücü Piyasasında Çarpıcı Gelişmeler*, Betam Araştırma Notu, 14/160.

Kalleberg, A. L., Reskin B. F. & Hudson, K. (2000). Bad Jobs in Amarica. Standart and Nonstandart Employment Relations an Job Quality in the United States, *American Sociological Review*, 65, 256-278.

Kapar, R. (2006). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları. *İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası*, Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan, 341-371.

Kapar, R. (2010). Türkiye’de Çalışan Yoksullar, *ASOMEDYA Ankara Sanayi Odası Yayın Organı*, Kasım-Aralık, 52-63, <https://www.aso.org.tr/site/files/pdf/asomedyaya/2010kasimaralik.pdf> (03.08.2022).

Kapar, R. (2017). Türkiye’de Çalışma Karşılığında Yapılan Sosyal Yardım Uygulamaları ve Etkileri. *İnsana Karşı piyasa Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik* (der. G. Yenimahalleli-Yaşar, A. Göksel & Ö. Birler) içinde, NotaBene Yayınları.

Karadeniz, O. (2011). Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik. *Çalışma ve Toplum*, 29, 83-127.

KEİG (2015). *Türkiye’de Kadınlar Sosyal Güvenliğin Neresinde? 5510 sayılı SSGSS Kanunu’nun Toplumsal Cinsiyet Açısından Analizi*. KEİG Yayınları Dizisi: Araştırma Raporu.

Kluve, J. (2014). Active Labour Market Policies with a Focus on Youth. European Training Foundation, <http://abdigm.meb.gov.tr/projeler/ois/egitim/017.pdf> (05.08.2022)

Koray, M. (2017). Eşitlik ve Sosyal Devletin Vaatleri ya da Sınırları!... *Emek Araştırma Dergisi*, 8(12), 1-26.

Kumaş, H., Çağlar, A. & Karaalp, H. S. (2014). Firm Size and Labour Market Segmentation Theory: Evidence from Turkish Micro Data. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 150, 360-373.

Kumaş, H. & Çağlar, A. (2017). Tabakalı İşgücü Piyasası Teorisine Göre Türkiye’de Özel-Hizmet Sektöründe İstihdamın Kalitesi. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 19(1), 49-86.

Lordoğlu K. & Koçak, H. (2015). AKP Döneminde İstihdam, İşgücü ve İşsizlik. *Himmet, Fıtrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika* (der: M. Koray ve A. Çelik) içinde, İletişim Yayınları, 99-125.

İŞKUR (2021a). 2021 Yılı Faaliyet Raporu. https://media.iskur.gov.tr/53368/2021_yili_faaliyet_raporu.pdf (05.08.2022)

İŞKUR (2021b). İstatistik Yıllığı. <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (05.08.2022)

İŞKUR (2021c). İşgücü Piyasası Araştırması Edirne İli 2021 Yılı Sonuç Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/51455/edirne.pdf> (22.08.2022)

İŞKUR (2021d). İşgücü Piyasası Araştırması Kilis İli 2021 Yılı Sonuç Raporu. <https://media.iskur.gov.tr/52087/kilis.pdf> (22.08.2022)

İŞKUR (2022). Aktif İşgücü Programları. <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/> (07.08.2022)

Önder, N. (2013). Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü, *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 35-61.

Özateş, Ö. S. (2015). *Malumun İlanı Kadın Emeğinin Saklı Yüzü: Ev İçi Bakım Emeği*. NotaBene Yayınları.

Özdemir, M. Ç. & Yiğit, Y. (2018). İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarının Analizi: Sakarya İli Örneği. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(1): 179-206.

Öztürk, S. & Başar, D. (2018). Türkiye’de Kadınların İşgücü Piyasasına Yönelik Tercihleri: Kayıtdışı Sektör Özelinde Bir Analiz. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8 (2), s. 41-58.

Sarıtaş-Eldem, C. T. (2015). Genç Kadın Emeği ve Sermaye Arasındaki Pazarlık: Devlet, Emek Piyasası ve Aile Bağlamında Bir İşsizlik Analizi. *Fe Dergi*, 7(1), 16-31.

Schmid, G., O'Reilly, J.& Schömann, K. (1996). *Theory and methodology of labour market policy evaluation: an introduction*. International handbook of labour market policy and evaluation (ed. G. Schmid) içinde, Edward Elgar.

Taghizadeh, R. (2014). *AB İstihdam Stratejisi Kapsamında Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Etkinliği: Meta-Analiz Yöntemiyle Bir Değerlendirme*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Toksöz, G. (2009). *Kriz Koşullarında Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden İşgücü Piyasaları*. Ankara: ILO.

Toksöz, G. (2011). *Kalkınmada Kadın Emeği*. Varlık Yayınları.

TÜİK (2020). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması Mikro Veri Seti.

TÜİK (2021). Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti.

Yeldan, E. (2010). Küresel Kriz ve Türkiye: Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirmesi. *Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi* (der: Ercan H., E. Taymaz, E. Yeldan) İçinde, ILO.