

Bahçeşehir Üniversitesi
Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi

BETAM



İSTİHDAMDA DEZAVANTAJLI GRUPLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMINI ARTIRMAK

BETAM RESEARCH REPORT SERIES #04

FEBRUARY 2010



YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye’de kadınların işgücüne katılımı 2008 yılı itibariyle yüzde 24’tür. Bu oranla Türkiye, Ortadoğu ülkeleriyle aynı grupta yer alırken Güney Avrupa ile Latin Amerika ülkelerinin, hatta Malezya’nın bile oldukça gerisinde kalmaktadır. Tarım sektörü dışarıda bırakıldığında Türkiye’de kadın işgücüne katılımı, İspanya, Portekiz, Güney Kore gibi ülkelerin hemen hemen üçte biri düzeyine inmektedir. Buna karşılık tarım dışı kadın katılım oranlarında Mısır, Fas ve Suriye’ye kıyasla daha iyi bir konumdadır.

Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranı 1989-2008 yılları arasında yüzde 36,2’den yüzde 24 seviyesine kadar gerilemiştir. Bu düşüşün en büyük nedeni kentleşmedir. Tarımdan tarım dışına işgücü göçü gerçekleştikçe, kadınların ücretsiz aile işçisi olarak yoğun biçimde istihdam edildiği tarımın istihdamdaki payı azalmış, kadın katılım oranı düşüş eğilimine girmiştir.

Diğer taraftan eğitimin işgücüne katılım üzerinde büyük etkisi olduğu görülmektedir. Özellikle 1997’den sonra zorunlu eğitimin 8 yıla çıkmasıyla beraber genç kohortların eğitim seviyelerinde kayda değer artışlar gerçekleşmiş, bu da işgücüne katılım oranlarının artmasını sağlamıştır.

Zamanla tarım istihdamındaki azalışın yarattığı olumsuz etki, eğitim düzeyindeki artışın getirdiği olumlu etki tarafından dengelenmiş, işgücüne katılım üzerinde iki zıt kuvvetin oluşturduğu bileşim etkisi sıfırlanmıştır. Tarımdan tarım dışına geçişin yavaşladığı, eğitim seviyelerinin arttığı göz önünde bulundurulduğunda, kadın işgücüne katılım oranındaki düşüşün neden yavaşladığı, hatta son birkaç yılda yükselişe geçtiği açıklık kazanmaktadır. Nitekim kadın katılım oranı 2004-2008 döneminde yüzde 23,3 seviyesinden yüzde 24,5’e yükselmiştir. Aynı dinamiklerin sonucu olarak kadın işgücüne katılım oranlarının önümüzdeki dönemlerde de artması beklenmektedir.

Kadın istihdamı artışında salt eğitim düzeylerinin değil aynı zamanda istihdam olanaklarının da (işgücüne çeken etki) rol oynadığı görülmektedir. Kentsel alanda kadın katılımının artmaya başladığı 1996 sonrasında krizlerin etkisiyle büyümenin nispeten düşük kaldığı 1996-2003 döneminde kadın katılım oranı 7 yılda 2,5 puan artarken (yüzde 16’dan yüzde 18,5’e, yıllık ortalama 0,36 yüzde puan), tarım dışı istihdamın hızlı arttığı 2004-2008 döneminde 4 yılda 3,1 puan arttığı görülmektedir (yıllık ortalama 0,78 yüzde puan).

Tarım dışı işsizlik oranlarının, kadınlarda erkeklerle kıyaslandığında belirgin ölçüde daha yüksek olduğu görülmektedir. Kadınlarda görülen yüksek işsizlik oranlarının en önemli nedenleri arasında yüksek rezervasyon ücretleri, yetersiz iş tecrübesi, cinsiyet ayrımcılığı ve kadın istihdam etmenin işverene yarattığı ek maliyetler sayılabilir.

Türkiye ve diğer ülkeler arasındaki kadın işsizlik oranı farkının en önemli kalemini ortaokul ve lise mezunları oluşturmaktadır. Ortaokul ve lise mezunlarında Türkiye kadınlarda yüzde 21,1 ile karşılaştırılan ülkelerdeki en yüksek işsizlik oranına sahiptir. Benzer bir eğilim yüksekokul ve üniversite mezunu kadınlarda da vardır. Yüksekokul ve üniversite mezunu kadınlarda Türkiye yüzde 13,8 ile karşılaştırılan ülkeler arasında yine en yüksek işsizlik oranına sahiptir.

15-24 yaş grubunu oluşturan gençlerde 2008 yılı itibariyle işgücüne katılım oranı yüzde 37 olarak hesaplanmaktadır. Türkiye genç erkeklerde işgücüne katılım yüzde 53,2 ile karşılaştırma yapılan ülkelerin ortalamasına çok yakınken, genç kadınlarda işgücüne katılım oranları genel yapıyla benzerlik göstermekte ve yüzde 24,4 ile Orta Doğu dışındaki ülkelere göre oldukça düşük bir seviyede bulunmaktadır.

İşgücüne katılım oranı 2004'ten 2008'e genç erkeklerde yüzde 50 civarında neredeyse sabitken genç kadınlarda yüzde 24'ten yüzde 27'ye istikrarlı bir biçimde artmıştır. Bu artış büyük ölçüde genç kadınlarda ortalama eğitim düzeyinin yükselmesiyle ilgilidir. Bu artışta ilk evlilik yaşının yükselmesinin de etkisi vardır.

Genç işsizlerin toplam işsizler içerisindeki oranına bakıldığında Türkiye uluslararası karşılaştırmada yüzde 33,7 ile ortalamaya yakın bir yerde durmaktadır. Bu pay, Türkiye'de gençlere yönelik uygulanacak istihdam politikalarının toplam işsizlerin üçte birini hedef alacağı anlamına gelmektedir. İşgücü piyasasına uyum sürecinde olan gençlerin ilk işlerini bulmakta zorlanmaları, işsizler arasındaki paylarının yüksek olmasının sebeplerinden biri olabilir.

Okullaşma etkisini gözardı edebilmek için 20-29 yaş aralığına bakıldığında, gençlerde tarım dışı işsizliğin genel işsizlik oranının yüzde 35 üstünde olduğu görülmektedir. Genç işsizlik oranlarının yüksekliği, gençlerin sahip oldukları vasıfların işverenlerin talep ettiği vasıflarla örtüşmemesi, işgücü piyasasının çalışanı değil işi koruyan düzenlemelerinin yarattığı katılıklar, iş arama kanallarına vakıf olmama gibi sebeplerden kaynaklanmaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye'de kadın ve erkek arasındaki işsizlik oranları farkı gençlerde de gözlemlenmektedir. Genç kadınlarda işsizlik oranı yüzde 22 seviyesindeyken genç erkeklerde işsizlik oranı yüzde 16'dır.

Uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranı, Türkiye'de yüzde 26,9 seviyesindedir. Bu oran, İtalya, Portekiz, Yunanistan ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelere kıyasla belirgin bir biçimde düşük, OECD ortalamasına ise çok yakın bir yerdedir. Bu bakımdan yüksek işsizlik oranının beraberinde yüksek uzun süreli işsizlik oranını getireceği tezinin Türkiye için geçerli olmadığı görülmektedir.

2004 - 2008 döneminde iş bulma ümidini kaybedenlerin evrimi incelendiğinde beklenenin tersi bir durum görülmektedir. Büyüme dönemlerinde istihdam artışlarıyla beraber iş bulma ümidini kaybedenlerin sayısının azalması; daralma dönemlerinde ise işsizlik oranlarının artışıyla iş bulma ümidini kaybedenlerin sayısının artması beklenir. Ancak Türkiye'de 2004-2008 döneminde tam tersi bir hareket görülmektedir. İş bulma ümidini kaybedenlerin toplam işgücüne oranının yüzde 4 gibi yüksek seviyede olması, bu paradoksal durumun araştırılmasını gerektirmektedir.

Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelliler Türkiye nüfusunun yüzde 2,9'unu oluşturmaktadır. 2002 Türkiye Engelli Araştırması'nın sonuçlarına göre Türkiye'de engellilerin işgücüne katılımı yüzde 22'dir. Engelli erkeklerde bu rakam yüzde 30'un üzerindeyken, engelli kadınlarda yüzde 7'ye kadar düşmektedir. Bu durum kadının işgücü piyasasındaki dezavantajlı durumunun engelli kadınlar söz konusu olduğunda daha ciddi boyutlara ulaştığını göstermektedir. Benzer şekilde engelli erkeklerde işsizlik oranı yüzde 15 iken kadınlarda yüzde 22'dir.

Nüfusun büyük bir kısmını oluşturan dezavantajlı gruplar, yasalar önünde diğer gruplarla eşit olmalarına rağmen, işgücü piyasasında "kötü işler" olarak adlandırılan kayıt dışı ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmekte, daha yüksek işsizlik riskine maruz kalmaktadırlar. İşgücü piyasasına katıl(a)mamak ya da olumsuz koşullarda istihdam edilmek, bu gruplara mensup kişilerin yoksulluk riskini artırmakta, ekonomik ve toplumsal hayatın sınırında ya da dışında yaşamalarına neden olmaktadır. Dolayısıyla dezavantajlı gruplara özel istihdam stratejileri geliştirilmesi gerekmektedir. Bu gruplar arasında kadınların yeri farklıdır, zira kadınların durumu gençlerde, iş bulma ümidini kaybedenlerde, uzun süreli işsizlerde ve engellilerde görece daha kötüdür. Bu haliyle yatay kesen bir problem olan kadın katılımı ve istihdamı, dezavantajlı gruplar dahilinde değerlendirilmektense ana akımlaştırılarak her politika ve programa entegre edilmelidir.

Dezavantajlı gruplara yönelik politika tasarımında göz önünde bulundurulması gereken strateji ilkeleri şunlardır:

- Kısa ve uzun vadeli önlemler, diğer ifadeyle dolaysız teşvik politikaları ile yapısal reformlar bir arada düşünülmelidir.
- Teşvik politikalarının maliyetleri firmalara değil kamu bütçesine yüklenmelidir.
- Teşvik ve destek politikalarının etki analizlerinin tatmin edici şekilde ve sistematik olarak yapılması şarttır.
- Kadın işgücüne katılımı artırmak amacıyla geliştirilecek politikaların ikame etkisinden çok ek istihdam yaratıcı etkisine ve kayıt dışılığı azaltıcı etkilerine öncelik verilmelidir.
- Kadınları gözetken, pozitif ayrımcılık özelliği taşıyan politikaların cinsiyet eşitliği ile kadın istihdamını ikame yoluyla teşvik eden yönleri arasında bir denge kurulmasına dikkat edilmelidir.
- İstihdamı teşvik politikaları genel olarak güvenceli esneklik ilkesine uygun tasarlanmalıdır.

Aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin varolan teorik literatür ve ampirik bulgular politika oluştururken yararlanılabilecek birtakım sonuçlara işaret etmektedir. Bunları dezavantajlı gruplar olarak sınıflandırılan gençler ve kadınlar özelinde incelemek mümkündür.

Gençlere yönelik şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

- İş arama yardımları, kamu eşleştirme ve danışmalık hizmetleri gençlere yönelik olarak uygulanan programlar arasında maliyet açısından en etkin olanıdır.
- Meslek eğitimi programlarının yerel ya da ulusal işgücü piyasalarının gereksinimlerini karşılayacak şekilde düzenlenmesi için, özel sektörün ve kamunun iş birliğine ihtiyaç vardır.
- Programın hangi nitelikteki genç kesimi hedeflediği önemlidir.
- Tek başına uygulanan programlardan birbiri destekleyen programlardan oluşan paket programların daha etkili olduğu görülmüştür.
- Programların etkinliği sosyal destekçilerinin sayısındaki artışa ve devlet otoritesinin farklı kademelerinin teşrifine bağlı olarak artış göstermektedir.
- Okulu erken bırakmalarına bağlı olarak düşük eğitim seviyesine sahip olan, vasıfsız gençlere verilen eğitimlerin genelde başarılı sonuçlar vermediği; gençlere yönelik olarak verilen eğitimlerin gençlerin eğitim seviyesine bağlı olarak etkinliğini arttırdığı görülmektedir.

Kadınlara yönelik şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

- Ücretlere ilişkin düzenlemelerin kadınların lehine yapılması kadın istihdamını ve kadınların işgücüne katılımını olumlu yönde etkilemektedir.
- Eğitim programlarının başarısı, kadın katılımcıların eğitim seviyesine bağlı olarak artmaktadır. Özellikle kadınların işgücüne katılımının düşük olduğu ülkelerde uygulanan ücret ve istihdam destekli programların kadınların işgücüne katılımını arttırdığı görülmektedir.
- İstihdam destekli programlar kadınlara yönelik toplumsal cinsiyet ayrımcılığını azaltıcı etki yapmıştır.

Türkiye’de İŞKUR tarafından halen yönetilmekte olan ve dezavantajlı grupları kapsayan aktif işgücü piyasası politikaları bulunmaktadır. Ancak bu politikaların etkinliği sadece katılımcı sayısı ile ölçülmeye çalışılmaktadır. Düzenli olarak yapılacak araştırmalar etkinliğin ve verimliliğin ölçülmesi ve ilerideki politikaların biçimlendirilmesinde kullanılması açısından elzemdir. Dolayısıyla gerek programlarla gerek dezavantajlı grupların işgücü piyasası

durumuyla ilgili düzenli veri toplanması ve paylaşılması sağlanmalı, işgücü piyasası politikalarının etkileri ve etkinliği araştırılmalıdır.

Kadınların ve gençlerin istihdamını teşvik etmeye yönelik SGK işveren prim indirimlerinin etkileri, TÜİK tarafından sağlanan özel veriler ışığında betimleyici yöntemlerle incelenmiştir. Uygulanan teşviğin 30 yaş ve üzeri kadınların istihdamını olumlu etkilediği açıkça görülmektedir. Kadınlar lehine bu gelişme daha çok lise ve altı eğitim seviyesine sahip, sanayi sektöründe, 25 ve daha fazla çalışanı olan işyerlerinde gözlemlenmektedir. Genç kadınların durumu, 30 yaş ve üzerindeki kadınların durumu ile paralellikler göstermekte, ancak genç erkeklerin durumu teşvik politikası ile ilgili muğlak sonuçlar vermektedir. Yalnızca lise altı eğitim seviyesindeki genç erkeklerde sınırlı bir iyileşme görülmektedir.

SGK işveren primlerindeki indirimin genel olarak kadınların istihdamına olumlu etkileri olduğu görülmektedir. Düşük eğitim seviyelerinde yoğunlaşmış olan etkiler, SGK indirim teşviğinin daha çok kayıt altına alma şeklinde bir etki yarattığı izlenimini uyandırmaktadır. Bu olumlu etkilerin, kadınları ve gençleri asimetrik olarak daha kötü etkilediği düşünülen global ekonomik kriz döneminde bile görülmesi şaşırtıcıdır. Buradan hareketle krizin olmadığı ortamlarda benzer teşviklerin etkilerinin daha büyük olacağı söylenebilir. Benzer bir teşviğin gençler üzerindeki etkisi muğlak olmakla beraber, global ekonomik kriz yokluğunda bu etkinin olumlu olması muhtemeldir. Bu indirimin kalıcı hale getirilmesi önerilmektedir.

Kadınlar için önerilen politikalar şu ana başlıklarla özetlenebilir:

- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin işgücü piyasasında hukuki bir zemine oturtulabilmesi için mevzuatta çeşitli değişiklikler yapılması gerekmektedir.
- Aile ve iş yaşamını uzlaştıracı politikalar dahilinde çalışma koşullarında esneklik sağlanmalıdır.
- Aile ve iş yaşamını uzlaştıracı politikalar dahilinde çocuk bakımı teşvikleri sağlanmalıdır.
- Ebeveyn izinlerine dair Kanun Tasarısı bir an önce TBMM'de onaylanmalıdır.
- Sosyal güvenlik başta olmak üzere her türlü politika, program ve düzenleme, kadın işgücüne katılımına olası etkileri perspektifinden incelenmeli, gerekirse kadın katılımını teşvik eden düzenlemelerle desteklenmelidir.
- Kadın girişimciliği desteklenmelidir.

Gençlerin lise mezunu olma ihtimallerinin yüzde 50 civarında olduğu göz önünde bulundurularak, genç işsizliğiyle mücadelede aktif işgücü piyasası politikalarındansa gençlerin örgün eğitim sisteminde kalmaları teşvik edilmelidir. Bu bağlamda, gerekli vasıflar örgün eğitim sisteminde sağlanmalıdır.

Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmak için gerekli fiziksel altyapı yatırımları teşvik edilmeli, kontenjanları dolduramayan işyerlerine uygulanan cezalar ağırlaştırılmalıdır.

Genel olarak dezavantajlı grupların işgücüne katılımı ve istihdamının ekonomik ve toplumsal önemi konusunda gerek işgücü piyasası dahilinde gerek toplumun genelinde farkındalık yaratılmalıdır.

İÇİNDEKİLER

ŞEKİL LİSTESİ	iii
TABLO LİSTESİ	iv
1. GİRİŞ	1
2. DURUM ANALİZİ	2
2.1. Türkiye'nin Dünya'daki konumu.....	2
2.1.1. Kadınlarda işgücü arzı, istihdam ve işsizliğin yapısı	2
2.1.2. Gençlerde işgücü, istihdam ve işsizliğin yapısı	6
2.1.3. Uzun süreli işsizler.....	9
2.1.4. İş bulma ümidi olmayanlar	10
2.1.5. Engelliler	12
2.2. Türkiye'de durum	12
2.2.1. Kadınlarda işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik.....	12
2.2.2. Gençlerde işgücüne katılım ve işsizlik.....	21
2.2.3. İş bulma ümidi olmayanların durumu.....	22
2.2.4. Engellilerin işgücü piyasasındaki durumu.....	24
3. DÜNYA'DAKİ VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR	28
3.1. Dünya'da başarılı uygulama örnekleri	28
3.1.1. Doğrudan kamu istihdam politikaları	29
3.1.2. Kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri	30
3.1.3. Mesleki eğitim programları.....	31
3.1.4. Küçük ölçekli işletmelere ve girişimcilere yönelik programlar.....	36
3.1.5. Ücret ve istihdam destekli programlar	37
3.2. Dünyadaki uygulama örneklerine ilişkin genel değerlendirme ve varılan sonuçlar	38
3.3. Türkiye'de İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü piyasası politikaları	39
3.3.1. İstihdam garantili kurslar.....	40
3.3.2. Kendi işini kuracaklara yönelik kurslar.....	40
3.3.3. Engellilere yönelik kurslar	41
3.3.4. Hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik kurslar.....	42
3.3.5. Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu	42
3.3.6. Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu	42
3.3.7. Aktif İstihdam Tedbirleri (AİPP – II)	42
3.3.8. Gap 2 Projesi	43
3.3.9. Kadın İstihdamının Arttırılmasına Yönelik Strateji Geliştirme Projesi.....	43
3.3.10. Türkiye'de Kadınlar için İnsana Yakışır İş İmkanları Sağlanması Yoluyla Cinsiyet Eşitliğinin Gerçekleştirilmesine Yönelik Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Projesi.....	43
3.3.11. İnsana Yakışır İş ile Kalkınma: Antalya'da Gençlik İstihdam Programı	43
3.3.12. Staj eğitimleri	44
3.4. Türkiye'de yürürlükte olan mevzuat.....	44
3.4.1. Kadınların ve gençlerin istihdamı ile ilgili teşvikler: SGK işveren primi indirimi.....	44
3.4.2. İş Kanunu'nda kadınlarla ilgili düzenlemeler	45
3.4.3. İş Kanunu'nda Engellilerle İlgili Düzenlemeler ve İstihdam Teşvikleri.....	47
3.5. Geçmişe dönük değerlendirme ve çıkarılan dersler: Kadın ve genç istihdamını teşvik politikasının tahmini etkisi.....	48
3.5.1. Kayıtlı kadın istihdamı üzerindeki etki	48
3.5.2. Kayıtlı genç istihdamı üzerindeki etki	56
3.5.3. Kadın ve genç istihdamına yönelik teşviklerin genel değerlendirmesi	60
4. GELECEGE DÖNÜK STRATEJİ	61
4.1. Vizyon	61
4.2. Temel amaçlar	61
4.2.1. Kadınların işgücüne katılımını ve istihdamını artırmak.....	61
4.2.2. Genç işsizliğini düşürmek	64
4.2.3. İş bulma ümidini yitirenlerin işgücüne katılımını sağlamak.....	65
4.2.4. Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmak	65
4.2.5. İstihdam artışı sağlamada işgücü piyasası dengesinin önemi	65
4.3. Strateji ilkeleri	66
4.4. Temel amaç ve strateji ilkeleri çerçevesinde öncelikler ve politikalar.....	67
4.4.1. Dezavantajlı grupların tümüne yönelik politikalar	67
4.4.2. Kadınların işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikalar	70

4.4.3. Gençlerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikalar	76
4.4.4. Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikalar	76
KAYNAKÇA	78

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1 İşgücüne katılım oranları (yüzde, 15-64 yaş aralığı, 2008)	3
Şekil 2 Tarım dışı işgücüne katılım oranları (yüzde, 15-64 yaş aralığı, 2006 / 2007 / 2008)	3
Şekil 3 Kadınlarda istihdamın sektörel dağılımı (yüzde, çalışabilir nüfus , 2003,2006,2007,2008)	4
Şekil 4 Kadın işsizlik oranı / Erkek işsizlik oranı (yüzde, 15-64 yaş aralığı, 2006/2007/2008)	5
Şekil 5 Kadınlarda eğitim seviyelerine göre işsizlik oranları (yüzde, çalışabilir nüfus, 2006,2007)	6
Şekil 6 Genç işgücünün toplam işgücüne oranı (yüzde, 2008)	7
Şekil 7 Gençlerde işsizlik (yüzde, 15-24 yaş, 2003,2006,2007,2008)	7
Şekil 8 Genç işsizlerin toplam işsizlere oranı (yüzde, 2006,2007)	8
Şekil 9 Genç nüfusta okuma yazma bilmeme oranları (yüzde, 15-24 yaş, 2008)	9
Şekil 10 Uzun süreli (12 ay ve üzeri) işsizlik oranları (yüzde, çalışabilir nüfus, 2008)	10
Şekil 11 İş bulma ümidi olmayanların o gruba ait tarım dışı işgücüne oranı (yüzde, çalışabilir nüfus, 2006/2007/2008)	11
Şekil 12 Engelli ve genel istihdam oranı	12
Şekil 13 Ülke genelinde kadın işgücüne katılım oranı: 1989-2008	13
Şekil 14 Kentlerde işgücüne katılım oranı (Kadın, 15+ yaş)	14
Şekil 15 Eğitim seviyesine göre kentlerde kadınların işgücüne katılımı (15+ yaş)	15
Şekil 16 Eğitim düzeyine göre istihdamın bileşimi (15+ yaş, 2008)	15
Şekil 17 Yaş gruplarına göre işgücüne katılım oranı (kent, 1990-2008)	16
Şekil 18 Kadınlarda eğitim durumuna göre işgücüne katılım oranları (yüzde, 1989-2008)	17
Şekil 19 Tarım dışı işsizlik oranları (15+ yaş)	19
Şekil 20 Uzun süreli işsizlerin toplam işsizler içindeki payı (15+ yaş)	20
Şekil 21 Kentte işgücüne katılım oranı (15-24 yaş)	21
Şekil 22 Tarım dışında işgücüne katılım oranı (20-29 yaş)	21
Şekil 23 Tarım dışı işsizlik oranları (20-29 yaş)	22
Şekil 24 İş bulma ümidi olmayanların toplam tarım dışı işgücüne oranı (15+ yaş)	23
Şekil 25 Geniş tanımlı tarım dışı işsizlik oranı (15+ yaş, tarım dışı, 2008)	24
Şekil 26 Engelli istihdamının kamu ve özel sektör dağılımı	26
Şekil 27 Kontenjan fazlası çalıştırılan engelli, açık kontenjan sayısı ve toplam engelli istihdamı (özel sektör)	27
Şekil 28 Kontenjan fazlası çalıştırılan engelli, açık kontenjan sayısı ve toplam engelli istihdamı (kamu)	27
Şekil 29 İstihdam garantili kurslara katılanlar	40
Şekil 30 Kendi işini kuracaklara yönelik kurslara katılanlar	41
Şekil 31 Engellilere yönelik kurslara katılanlar	41
Şekil 32 Hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik kurslara katılanlar	42
Şekil 33 Kayıtlı çalışan ücretli/yevmiyeli sayısında yaşanan değişim (yıllık bazda, tarım dışı, bin kişi)	49
Şekil 34 Kadın- erkek istihdam artışı farkı (Tarım dışı, kayıtlı ücretli yevmiyelilerde, yıllık bazda, bin kişi)	49
Şekil 35 Kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	51
Şekil 36 Sektörlere göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	52
Şekil 37 Eğitim düzeylerine göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	54
Şekil 38 Firma büyüklüğüne göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	55
Şekil 39 Kayıtlı genç istihdamında yaşanan değişim farkı	56
Şekil 40 Cinsiyete göre kayıtlı genç istihdamında yaşanan değişim farkı	56
Şekil 41 Gençlerde sektörlere göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	57
Şekil 42 Eğitim düzeylerine göre gençlerde kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	58
Şekil 43 Firma büyüklüğüne göre gençlerde kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)	59

TABLO LİSTESİ

Tablo 1 Bölgelerde kadın işgücüne katılım oranı (2008).....	18
Tablo 2 Engelli nüfusun engel ve cinsiyete göre toplam nüfus içindeki payı	24
Tablo 3 Engelle yönelik kurum ve kuruluşlardan beklentiler	25
Tablo 4 İşgücü durumuna göre engelli nüfus oranı	26
Tablo 5 İstihdamı teşvik sonuçları	48

1. GİRİŞ

Türkiye’de işgücüne katılımın, dolayısıyla da istihdamın mevcut potansiyele göre oldukça düşük olduğu görülmektedir. Ekim 2009 itibarıyla 52 milyona yaklaşan çalışabilir yaştaki sivil nüfusun ancak yarısı işgücü piyasasında bulunmaktadır. İşgücüne katılım oranı yüzde 47, istihdam oranı yüzde 42’ye kadar düşmüştür. Bu oranlar, Avrupa Birliği üyeliğini hedefleyen bir ülke için olağanüstü düşüktür.¹

Cinsiyet ayrımında incelendiğinde, düşük katılım oranlarının altında yatan ana sebebin, olağanüstü düşüklükteki kadın katılım oranını olduğu anlaşılmaktadır. Kentlerde her on kadından sadece ikisinin işgücü piyasasında bulunduğu, oysa bu oranın Güney Avrupa ülkelerinde ikiye bir olduğu görülmektedir. Kadınların işgücüne katılımı açısından Türkiye sadece gelişmiş Batı ülkelerinin gerisinde değil, aynı zamanda hızla sanayileşen Asya Kaplanları ile Latin Amerika ülkelerinin de gerisinde bulunmakta, daha çok Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerine yakın durmaktadır.

Ekonomik kalkınmanın, verimi yüksek istihdam artışı ile pozitif ilişkisi ekonomik kalkınma kuramının iyi bilinen temel önermelerindedir. Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı’nın temel amacı da işgücüne katılımı ve istihdamı arttırarak yüksek düzeylere ulaşan işsizliği azaltmak ve ekonomik büyümeyi desteklemek şeklinde özetlenebilir.

İşgücü piyasasında dezavantajlı olarak nitelendirilen kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, iş bulma ümidi olmayanlar ve engelliler, yasa önünde diğer gruplarla eşit olmalarına rağmen, işgücü piyasasında “kötü işler” olarak adlandırılan kayıt dışı ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmektedir. Dezavantajlı gruplara mensup kişilerin bir kısmı işgücü piyasasındaki yüksek işsizlik oranları, sosyal güvenceden yoksun çalışma, uzun çalışma saatleri ve ağır iş şartları gibi olumsuz koşullar nedeniyle işgücü piyasasına katıl(a)mamaktadır. İşgücü piyasasına katıl(a)mamak ya da olumsuz koşullarda istihdam edilmek, bu gruplara mensup kişilerin yoksulluk riskini arttırmakta, ekonomik ve toplumsal hayatın sınırında ya da dışında yaşamalarına neden olmaktadır.

Bu bağlamda Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı oluşturulmasına yönelik oluşturulan IV. Alt Komite’nin ana amacı işgücü piyasasında dezavantajlı grupların işgücüne katılımını ve istihdamını artırılması doğrultusunda politika önerileri geliştirmektir.

Bu raporda, öncelikle dezavantajlı grupların Türkiye işgücü piyasasındaki konumu uluslararası çerçevede incelenmektedir. Bunu takiben Türkiye işgücü piyasasının kendine özgü dinamikleri dezavantajlı gruplar perspektifinden tartışılmaktadır. Genel durum tespitinden sonra gelen bölümde, Dünya’da dezavantajlı grupların işgücüne katılımını ve istihdamını arttırmaya yönelik uygulanmış ve başarılı olmuş işgücü piyasası politikaları incelenmiştir. Aynı bölüm içerisinde Türkiye’de uygulanmakta olan işgücü piyasası politikaları da ele alınmıştır. Bu kapsamda, yürürlükte olan kadınların ve gençlerin istihdamını teşvik etmeye yönelik kanuni düzenlemenin etkinliği istatistiki yöntemlerle incelenmiştir. En son bölümde temel amaç ve strateji çerçevesi çizilerek, çalışma süresince elde edilen bulgular ışığında dezavantajlı grupların işgücüne katılımını ve istihdamını arttırmaya politika önerileri geliştirilmiştir.

¹ Lizbon Stratejisi dahilinde Avrupa Birliği ülkelerinde istihdam oranının yüzde 70, kadın istihdam oranının yüzde 60 olması hedefleri konmuştur.

2. DURUM ANALİZİ

2.1. Türkiye'nin Dünya'daki konumu

Türkiye'de işgücü piyasasının dezavantajlı alt gruplarını oluşturan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, iş bulma ümidini kaybeden işçiler ve engellileri² incelemenin bir yolu da, Türkiye'yi coğrafi ya da sosyoekonomik anlamda kendisine yakın, aynı zamanda farklı yapısal özelliklere sahip gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırmaktan geçmektedir. Bu karşılaştırmalar sonucu ortaya çıkan benzerlikler ve farklılıklar irdelenerek dezavantajlı gruplar için Türkiye'de istihdam ve işsizliğin güncel yapısına ilişkin daha zengin bilgiler elde etmek mümkündür.

Karşılaştırma için dört ana gruba ait ülkeler kullanılmıştır. İlk olarak Türkiye gibi Akdeniz kültürüne sahip ve aynı zamanda Avrupa Birliği üyesi olan İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan kullanılmıştır. Bunun yanında Müslüman nüfusun çok yoğun olduğu Mısır, Fas ve Suriye gibi ülkeler, veriler mevcut olduğu durumlarda, incelemeye eklenmiştir. Üçüncü grupta ise Türkiye'ye kalkınmışlık düzeyi olarak çok yakın olan Latin Amerika ülkeleri yer almaktadır (Brezilya, Arjantin, Şili, Meksika). Son olarak Malezya ve Güney Kore karşılaştırmaya eklenmiştir. Bu Asya ülkeleri hızlı kalkınma örnekleri olup, Malezya çoğunlukla Müslüman bir nüfusa sahipken, Güney Kore kültürel olarak tipik bir Uzak Doğu ülkesidir. Verilerin çoğunluğu International Labor Office'den (ILO) alınmış olup tutarlı bir karşılaştırma için sadece hanehalkı işgücü anketlerinden türetilmiş seriler kullanılmıştır.

2.1.1. Kadınlarda işgücü arzı, istihdam ve işsizliğin yapısı

Kadın işgücü arzı

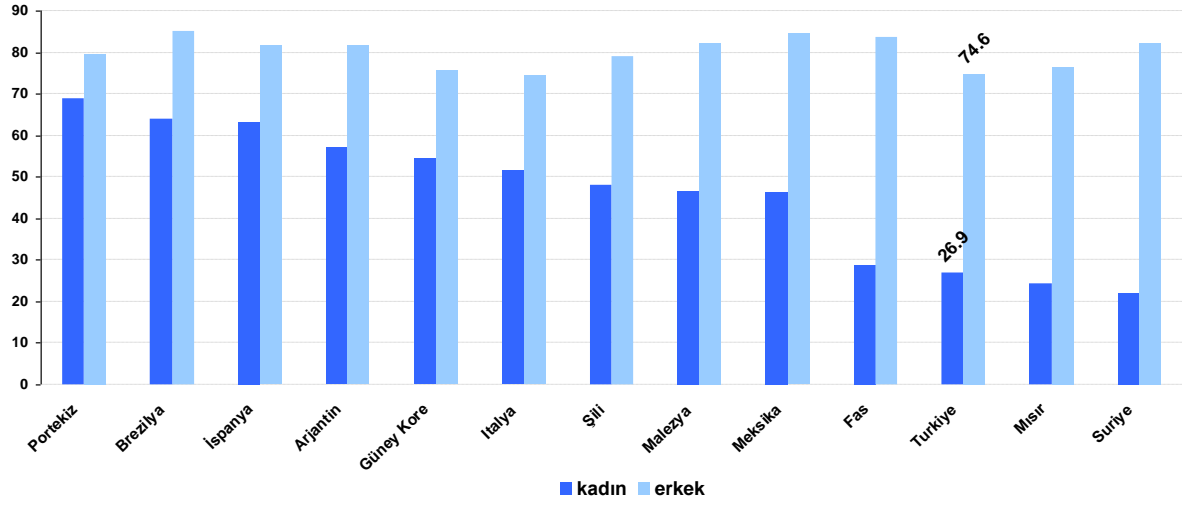
Ekonomi literatüründe kadın işgücü arzının kalkınma süreci boyunca "U" şeklinde bir davranış gösterdiği kabul edilir. Kısaca, tarımın yoğun olduğu toplumlarda kadın işgücüne katılımının yüksek olacağı, sanayileşme ve kent nüfusun artışı ile birlikte ilk olarak kadın işgücü arzının azalacağı, sanayileşmenin ve kentleşmenin olgunlaşmasıyla birlikte ise kadın işgücü katılımının artışa geçeceği öngörülmektedir. Şekil 1'de seçilmiş ülkelerin 2008 yılında kadın ve erkek işgücüne katılım oranları verilmiştir. Bu şekle göre erkek iş gücüne katılım oranı bütün ülkelerde yüzde 70'in üzerindeyken kadın işgücüne katılım oranlarında büyük farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Türkiye kadın işgücüne katılım oranında 26,9 ile Ortadoğu ülkeleriyle aynı grupta yer alırken Güney Avrupa ile Latin Amerika ülkelerinin, hatta Malezya'nın oldukça gerisindedir.

Altı çizilmesi gereken bir başka nokta tarım sektöründe işgücüne katılan kadın nüfusun Arjantin, İspanya, İtalya, Şili, Meksika'da çok düşük seviyelerde olduğudur. Türkiye'de 2008 yılı itibariyle istihdam edilen kadınların yüzde 46'sının tarım sektöründe çalışmasına rağmen kadın işgücüne katılım oranları çok düşüktür. Bu nedenle tarım sektörü dışarıda bırakılarak yapılacak bir karşılaştırmanın İspanya, Güney Kore gibi tarım sektöründe çalışan nüfusun az olduğu ülkelerle Türkiye arasındaki farkı daha da derinleştireceği aşıkardır. Tarım dışı işgücüne katılım oranını tam olarak tahmin etmek mümkün olmasa da aşağıdaki yakınsama yöntemi ile bir karşılaştırma yapmak mümkündür. Şekil 2'de verilen tarım dışı işgücü oranları aşağıdaki gibi hesaplanmıştır:

Tarım dışı işgücüne katılım oranı = Tarım dışı işgücü / (Çalışabilir durumdaki nüfus – Tarım işgücü)

² Yabancı ülkelerin engelli istatistikleri bulunmadığından engelli grubu karşılaştırmanın dışında bırakılmıştır.

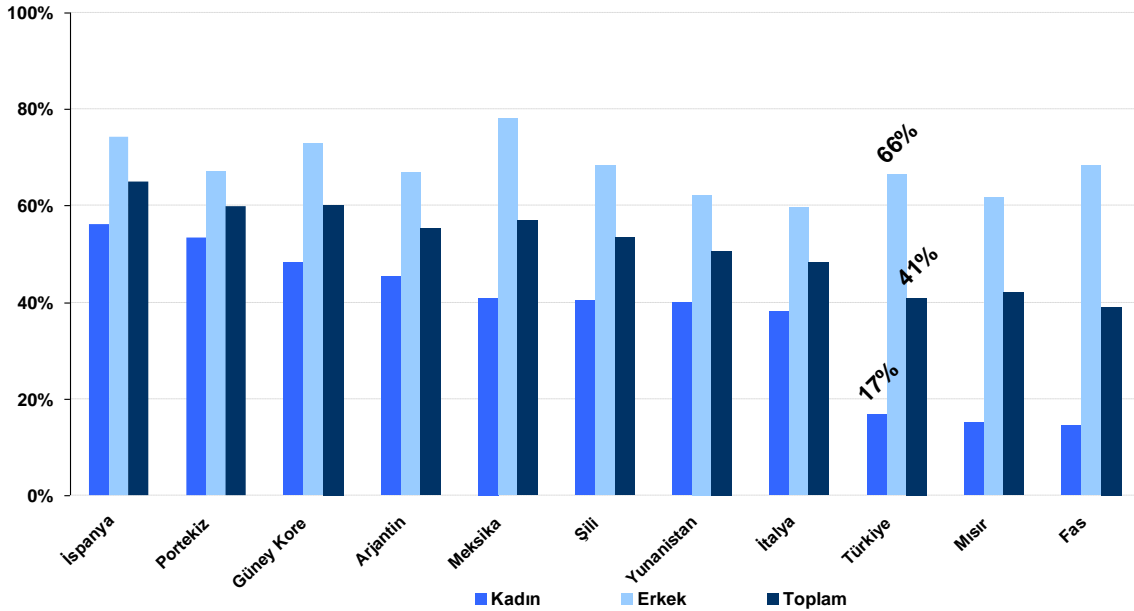
Şekil 1 İşgücüne katılım oranları (yüzde, 15-64 yaş aralığı, 2008)



Kaynak: International Labour Organization

Şekil 2'de görüldüğü gibi tarım sektörü dışarıda bırakıldığında Türkiye için kadınlarda işgücüne katılım oranı yüzde 17'ye kadar düşmekte ve İspanya, Portekiz, Güney Kore gibi ülkelerin hemen hemen üçte biri düzeyine inmektedir. Buna karşılık Türkiye, Mısır, Fas ve Suriye'ye kıyasla görece olarak ileri konumunu korumaktadır.

Şekil 2 Tarım dışı işgücüne katılım oranları (yüzde, 15-64 yaş aralığı, 2006 / 2007 / 2008³)
(TARIM DIŞI İŞGÜCÜ HESABINA DAİR DİP NOTU BURAYA KOYALIM)



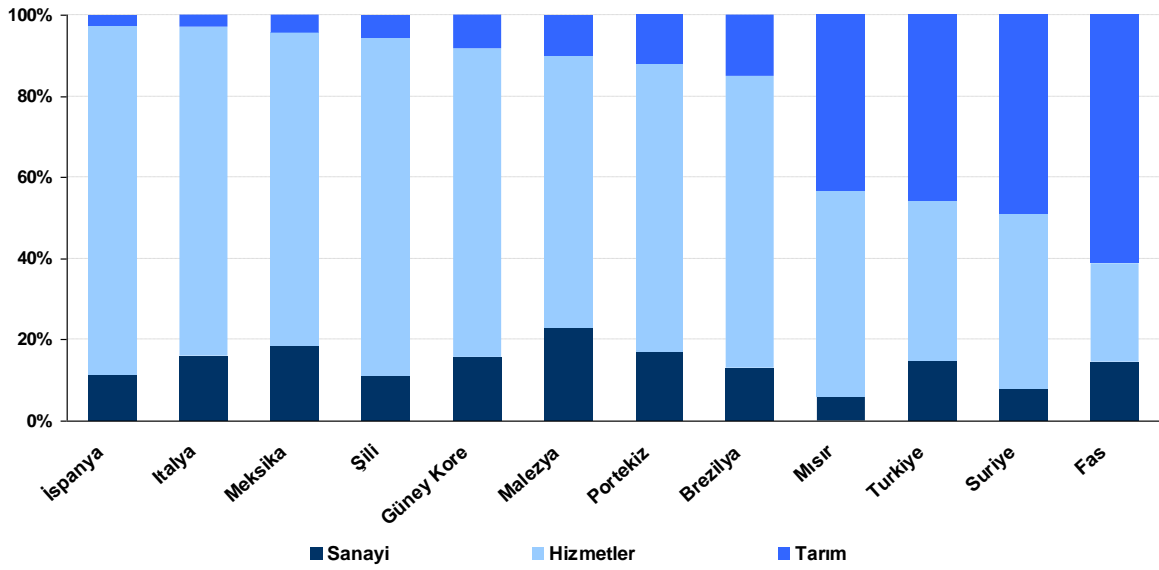
Kaynak: International Labor Office ve Betam

³ Her ülke için 2006,2007,2008 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Arjantin ve Meksika için 2006, Mısır, Yunanistan ve Güney Kore için 2007, geri kalan ülkeler içinse 2008 verileri kullanılmıştır.

Kadın istihdamı

Türkiye'nin diğer ülkelere göre kadın istihdamındaki yeri işgücüne katılım oranlarıyla paralellik göstermektedir. Şekil 3'te kadın istihdamının sektörel dağılımı verilmiştir. Türkiye gibi işgücüne katılım oranının çok düşük olduğu ülkelerde kadınların en yoğun istihdam edildiği sektör tarımdır. Katılım oranı ülkeler dahilinde arttıkça kadın istihdamı istihdamın sektörel dağılımına paralel olarak tarımdan hizmet sektörüne kaymaktadır. Sanayi sektöründe istihdam edilen kadınların toplam kadın istihdamına oranı neredeyse hiç bir ülkede yüzde 20'nin üstünde değildir (Şekil 3).

Şekil 3 Kadınlarda istihdamın sektörel dağılımı (yüzde, çalışabilir nüfus , 2003,2006,2007,2008⁴)



Kaynak: International Labor Office

İşteki duruma bakıldığında da çok benzer bir tabloyla karşılaşmaktayız. Türkiye'de tarım büyük oranda küçük aile işletmeleri çevresinde toplandığı için tarım sektöründe istihdam edilen kadınların hemen hepsi ücretsiz aile işçisi statüsündedir. Ülkeler içinde tarım sektörünün kadın istihdamındaki payının azalmasıyla ücretsiz aile işçiliğinin yerini ücretli ve maaşlı çalışma almaktadır.

Kadınlarda işsizlik

Türkiye'de kadınlarda tarım işsizliğinin hemen hemen sıfır olması nedeniyle işsizlik oranlarını tutarlı bir biçimde karşılaştırmak için tarım dışı işsizliği incelemek elzemdir. İstisnai birkaç ülke dışında dünyada genel olarak tarım dışı kadın işsizlik oranları erkek işsizlik oranlarının üzerindedir. Türkiye'de de durum farklı değildir.

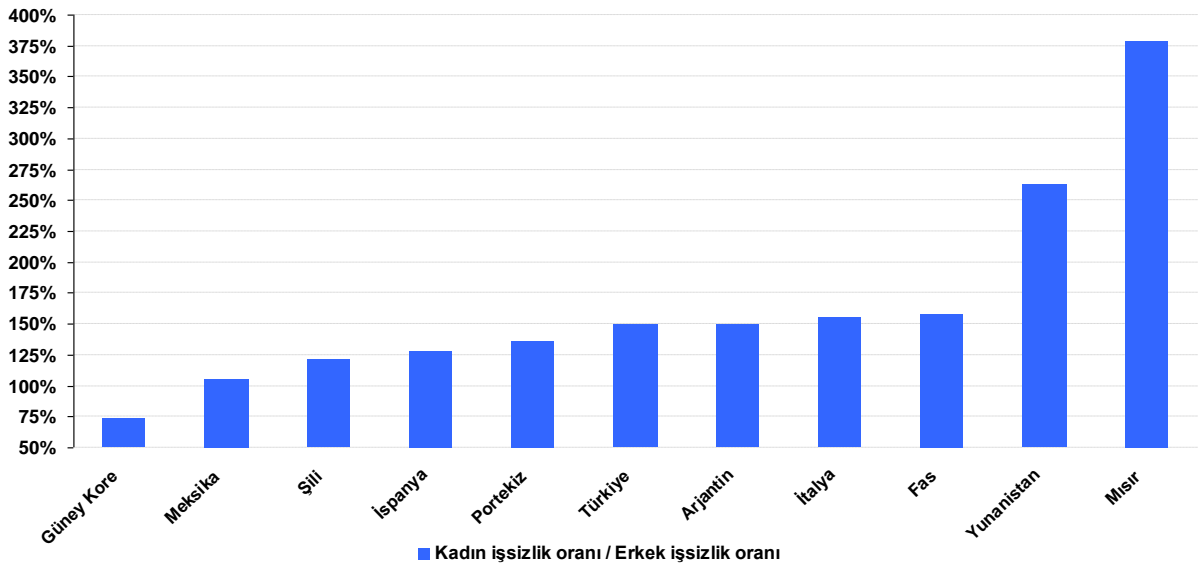
Türkiye'de tarım dışı işgücüne katılım kadınlarda oldukça düşük olmasına karşın tarım dışı kadın işsizliğinde yüzde 17,6 ile oldukça yüksektir. Türkiye'den daha yüksek kadın işsizlik oranına sahip iki ülke Fas ve Mısır'dır. Kadın işsizlik oranı o ülkedeki genel işsizlik oranına birebir bağlı olduğundan dolayı kadın işsizliğinin erkek işsizliğine oranı kadınların göreceli

⁴ Her ülke için 2003, 2006,2007,2008 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Suriye için 2003, Fas, Mısır ve Brezilya için 2006, Şili, Güney Kore, Meksika ve Malezya için 2007, Türkiye, İspanya ve İtalya için de 2008 verileri kullanılmıştır.

konumu açısından daha fazla bilgi verici niteliktedir. Şekil 4'te kadın işsizliğinin erkek işsizliğine oranları verilmiştir. Buna göre Türkiye 1,49 ile karşılaştırılan ülkelerin ortasında bulunmaktadır. Türkiye, kadınların görece işsizliğinde Yunanistan ve Mısır'dan oldukça iyi bir durumdayken, Arjantin ve İtalya ile hemen hemen aynı konuma sahiptir. Kadın işsizlik oranının erkek işsizlik oranından daha düşük olduğu tek ülke ise Güney Kore'dir.

Ek olarak, Türkiye'de yarı zamanlı çalışmanın kurumsal altyapısı yetersiz kaldığından, kadınların evde ve işte geçen zamanı etkin biçimde belirleyebildikleri yarı zamanlı işler bulmaları zorlaşmaktadır. Bu durum da kadın istihdamını düşürerek kadın işsiz sayısını artırmaktadır.

Şekil 4 Kadın işsizlik oranı / Erkek işsizlik oranı (yüzde, 15-64 yaş aralığı, 2006/2007/2008⁵)



Kaynak: International Labor Office ve Betam

Eğitim düzeyine göre işsizlik oranları yukarıda genel hatlarıyla tanımlanan sorunun ayrıntılarını ortaya koymaktadır. Şekil 5'de kadın işsizlik oranları üç farklı eğitim seviyesine göre verilmiştir. Rakamlar incelendiğinde ilköğretimin ilk aşaması yani ilkokul ve altı eğitim seviyesindeki kadınlar için işsizlik oranının yüzde 6 ile diğer ülkelere oranla oldukça düşük olduğu görülmektedir. Eğitimsiz kadınlarda işsizlik oranının düşüklüğü tarımda istihdam edilen kadın nüfusun düşük eğitim seviyelerine sahip olması ve hemen hemen hepsinin ücretsiz aile işçisi olarak çalışmasıdır. Tekrar ifade etmek gerekirse, Türkiye'de tarım işsizliği yapısal nedenlerle çok düşük seviyelerde seyretmektedir, bunun sonucu olarak da bu sektörde yoğun olarak istihdam edilen eğitimsiz kadınların işsizlik oranı da çok düşüktür.

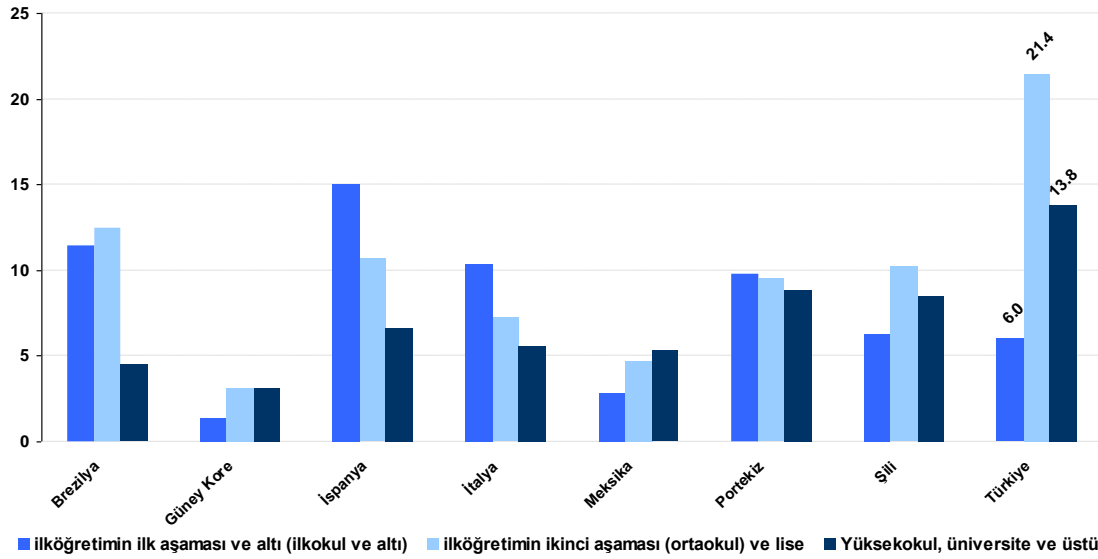
Ortaokul ve lise mezunlarında Türkiye kadınlarda yüzde 21.1 ile karşılaştırılan ülkelerdeki en yüksek işsizlik oranına sahiptir (Şekil 5). Türkiye ve diğer ülkeler arasındaki kadın işsizlik oranı farkının en önemli kalemını ortaokul ve lise mezunları oluşturmaktadır. Ortaokul ve lise mezunu kadınlarda görülen yüksek işsizlik oranlarının temel nedeni bu raporun Türkiye ile ilgili bölümünde açıklanmaya çalışılmıştır. Hatırlatmak gerekirse, kadınlarda yüksek işsizliğin ardında vasıf yetersizliğine ek olarak nispeten yüksek eğitim düzeyi nedeniyle yükselen rezervasyon ücretlerini görmek mümkündür.

Yüksekokul ve üniversite mezunu kadınlarda da işsizlik nispeten yüksek olsa da durum ortaokul ve lise mezunu kadınlardaki kadar dramatik değildir. Yüksekokul ve üniversite

⁵ Her ülke için 2006,2007,2008 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Arjantin ve Meksika için 2006, Mısır, Yunanistan ve Güney Kore için 2007, diğer ülkeler içinse 2008 verileri kullanılmıştır.

mezunu kadınlarda Türkiye yüzde 13.8 işsizlik ortalaması ile karşılaştırılan ülkeler arasındaki en yüksek işsizlik oranına sahiptir (Şekil 5). Bu eğitim seviyesindeki kadınlarda işgücüne katılım oranının çok yüksek seviyelerde olduğu düşünülürse (TUİK 2008 rakamlarına göre yüzde 70), Türkiye’de zaten yüksek olan iş bulamama ihtimalinin bu kesimi de doğrudan etkilemesi kaçınılmazdır. Diğer taraftan, aynı kategorideki erkek işsizlik oranının yüzde 7.3 gibi düşük bir seviyede olması bu durum için tek açıklayıcı etkinin genel yüksek işsizlik oranı olmadığına işaret etmektedir. Konuyla ilgili Türkiye’ye özgü diğer koşullar aşağıda tartışılmaktadır.

Şekil 5 Kadınlarda eğitim seviyelerine göre işsizlik oranları (yüzde, çalışabilir nüfus, 2006,2007⁶)



Kaynak: International Labor Office

Özet olarak, Türkiye düşük katılım oranına rağmen yüksek kadın işsizlik oranlarıyla uluslararası karşılaştırmada sorunlu bir konumda bulunmaktadır. Asıl düşündürücü olan ise ortaokul ve üstü nüfustaki kadın işsizlik oranlarının diğer ülkelere göre aşırı yüksek olmasıdır. İlkokul ve altında eğitime sahip kadınların işsizliğin çok düşük olduğu tarım sektöründeki yoğun istihdamı aradaki uçurumu kapatıcı bir etkiye sahip olduğu görülmektedir.

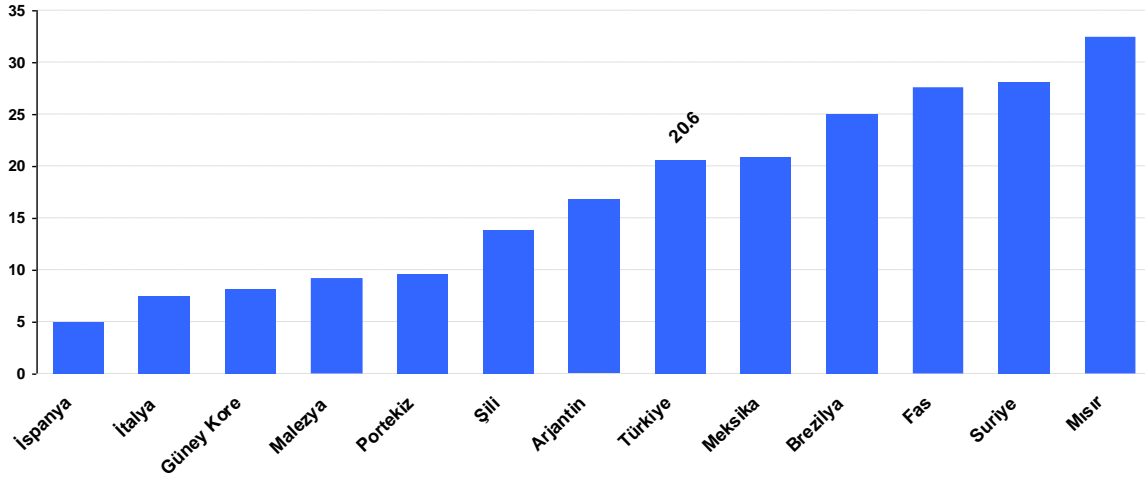
2.1.2. Gençlerde işgücü, istihdam ve işsizliğin yapısı

Gençlerde işgücü arzı

15-24 yaş grubunu kapsayan genç nüfusta işgücü arzının özellikleri Türkiye gibi genç nüfusa sahip ekonomiler için büyük önem arz etmektedir. Şekil 6’de karşılaştırmaya dahil edilen ülkeler için genç işgücünün toplam işgücüne olan oranı verilmiştir. Türkiye’deki genç işgücü toplam işgücünün yüzde 20,6’sını oluşturmakta ve genç işgücü yüksek olan ülkeler grubunda yer almaktadır (Şekil 6).

⁶ Her ülke için 2006 ve 2007 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Brezilya için 2006 diğer ülkeler içinse 2007 verileri kullanılmıştır.

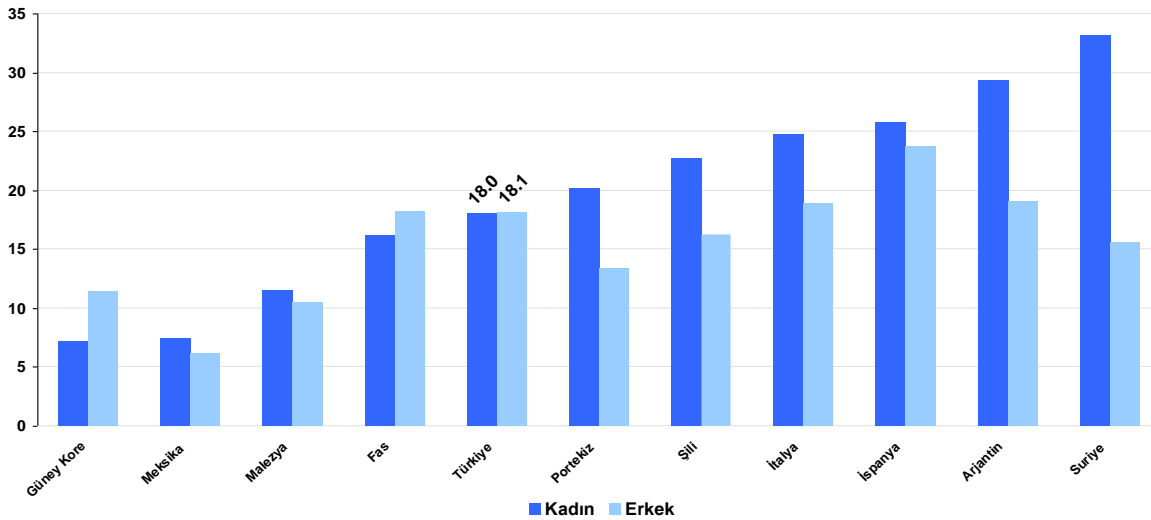
Şekil 6 Genç işgücünün toplam işgücüne oranı (yüzde, 2008)



Kaynak: International Labor Office

Genç işgücünün toplam işgücüne oranında asıl belirleyici faktörün genç nüfusun toplam nüfusa oranı olduğu göz önünde bulundurulduğunda görece yaşlı nüfuslara sahip AB ülkelerindeki oranların çok düşük seviyelerde olması şaşırtıcı değildir.

Şekil 7 Gençlerde işsizlik (yüzde, 15-24 yaş, 2003,2006,2007,2008⁷)



Kaynak: International Labor Office

Gençlerde işsizlik

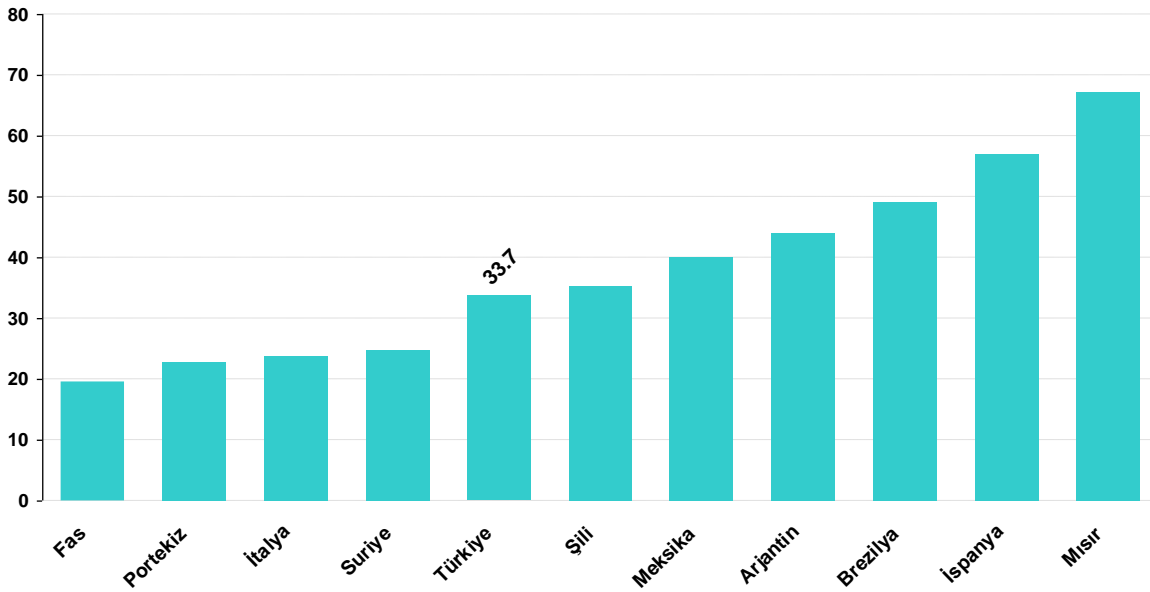
Genç işsizliği Türkiye'nin de dahil olduğu bir çok ülke için önemli bir sorundur. Kadınlarla birlikte gençler işsizlikten en çok etkilenen grubu oluşturmaktadır. Şekil 7'de genç işsizlik oranları cinsiyetler ayrımında karşılaştırılmalı olarak verilmiştir. Türkiye kadınlarda yüzde 18 genç işsizlik oranı ile görece iyi bir konumda bulunmaktayken, genç erkeklerde yüzde 18,1 ile karşılaştırılan ülkelerden yalnızca İspanya'nın belirgin bir biçimde altındadır. Kadınlardaki

⁷ Her ülke için 2003, 2006,2007,2008 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Suriye için 2003, Fas, Mısır ve Brezilya için 2006, Şili, Güney Kore, Meksika ve Malezya için 2007, Türkiye, İspanya ve İtalya için de 2008 verileri kullanılmıştır.

görece düşük genç işsizlik oranı ise tarım sektörü nedeniyle yanıltıcı bir göstergedir . TÜİK 2008 rakamlarına göre, tarım dışı sektör göz önüne alındığında işsizlik genç erkeklerde yüzde 22,3 kadınlarda ise yüzde 28,5'e yükselmektedir. Yine de gerek işsizlik oranının gerekse tarım istihdamının oldukça düşük olduğu Portekiz, İtalya, Şili gibi ülkelerin genç kadınlarda Türkiye'ye kıyasla daha yüksek işsizliğe sahip olmaları, vasıf uyumsuzluğu, cinsiyet ayrımcılığı gibi sorunların bu ülkelerde de varolduğuna işaret etmektedir.

Genç işgücü genel işgücünün önemli bir kısmını oluşturuyorsa, genç işsizlerin durumu işsizliğin genel durumunu belirlemede önemli bir role sahiptir. Genç işsizlerin toplam işsizlere oranı aynı zamanda gençlere yönelik istihdam politikalarının genel işsizlik oranını ne ölçüde etkileyeceğini görmemize yardımcı olacaktır. Şekil 8'de ülkeler bazında genç işsizlerin toplam işsizlere oranı verilmektedir.

Şekil 8 Genç işsizlerin toplam işsizlere oranı (yüzde, 2006,2007⁸)



Kaynak: International Labor Office

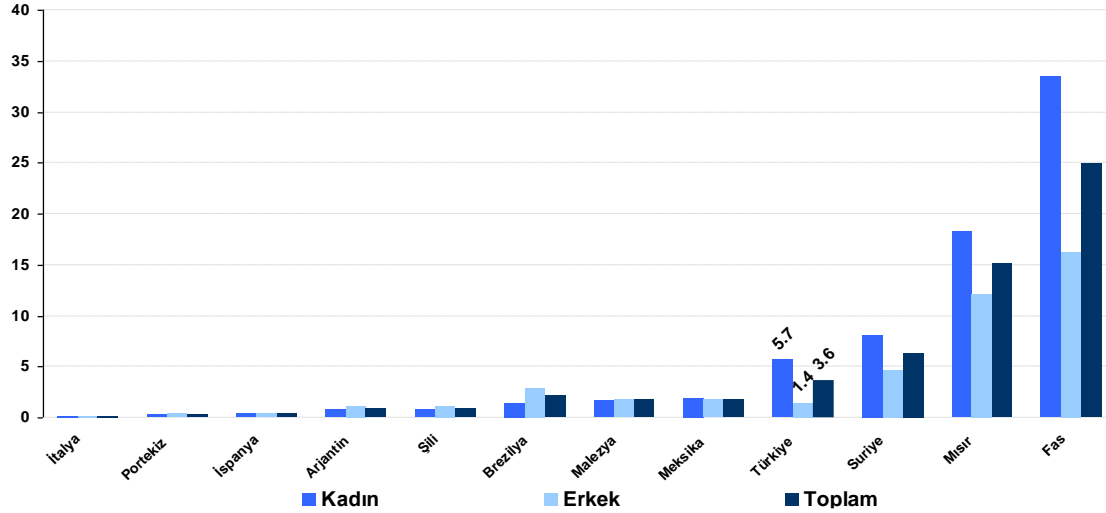
Türkiye uluslararası karşılaştırmada yüzde 33,7 ile ortalamaya yakın bir yerde durmaktadır. Diğer taraftan bu, Türkiye'de gençlere yönelik uygulanacak istihdam politikalarının toplam işsizlerin üçte birini hedef alacağı anlamına gelmektedir. Genç işsiz sayısının toplam işsizler içerisinde nispeten yüksek bir pay sahibi olmasının başlıca nedeni genç işsizlerin önemli bir miktarını ilk iş arayanların oluşturmasıdır. TÜİK 2008 rakamlarına göre, Türkiye'de ilk işini arayanlar genç işsizlerin yüzde 30'unu oluşturmaktadır. Toplam işsizlere oranlarsak daha önce herhangi bir işte çalışmamış olup iş arayanların işsizlerin yüzde 15'lik bir bölümünü temsil ettiği görülmektedir. Daha önce herhangi bir işte çalışmamış olan işsizlerin yüzde 68'i gençtir. Bu nedenle, örneğin ilk işe girişi kolaylaştırmaya yönelik bir istihdam politikasının toplam işsizlerin yüzde 15'ini genç işsizlerin ise yüzde 30'unu hedefleyeceği akılda tutulmalıdır.

Genç işsizliğin diğer bir nedeni ise işgücü piyasasındaki vasıf uyumsuzluğudur. Türkiye için özellikle lise mezunlarındaki aşırı yüksek işsizlik oranlarının başlıca nedeninin vasıf yetersizliği ve yüksek rezervasyon ücreti olduğu bilinmektedir. Raporun Türkiye ile ilgili bölümünde etraflı bir biçimde tartışılan bu konunun yanında eğitim ve işsizlik arasındaki bağla ilgili çok önemli göstergelerden biri de gençlerde okuma yazma bilmeme oranlarıdır. İşgücüne katılımı ve iş bulma ihtimalini temelden etkileyen bu faktör için yapılan uluslararası

⁸ Her ülke için 2006 ve 2007 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Mısır için 2006, diğer ülkeler için de 2007 verileri kullanılmıştır.

bir karşılaştırma ilginç sonuçlar ortaya koymaktadır. Şekil 9'da ülke bazında genç nüfusa ait okuma yazma bilmeme oranları verilmiştir.

Şekil 9 Genç nüfusta okuma yazma bilmeme oranları (yüzde, 15-24 yaş, 2008)



Kaynak: International Labor Office

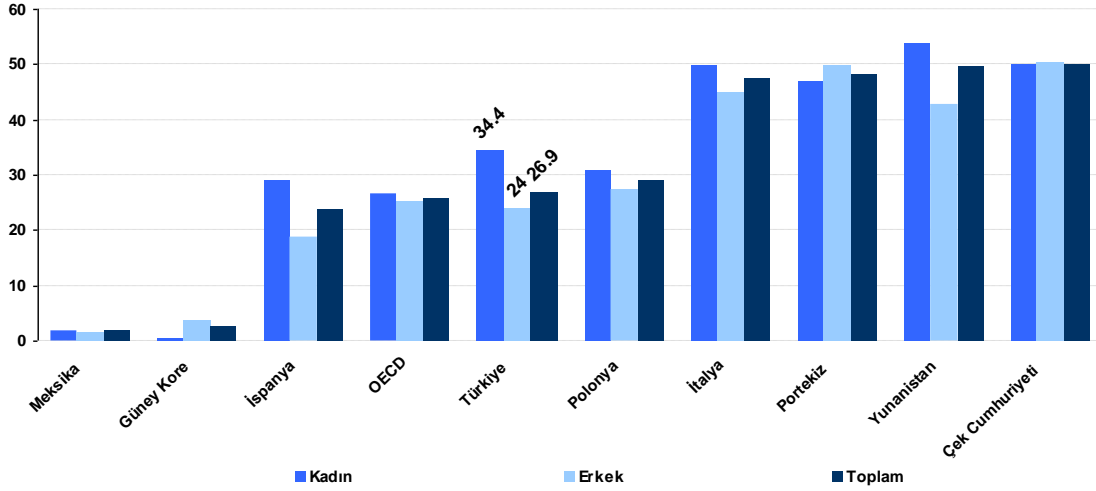
Fas, Mısır ve Suriye gibi Ortadoğu ülkelerde genç nüfusun okuma yazma bilmeme oranları kadınlarda da erkeklerde de hayli yüksektir. Bunun yanında Türkiye dışındaki diğer ülkelerde bu oran artık marjinal bir seviyeye inmiştir. Türkiye’de bu oran erkekler için çok düşükken kadınlarda 2007 yılı itibarıyla yüzde 5,6 seviyesindedir. Betam’ın konuyla ilgili yaptığı bir araştırma (Gürsel ve diğerleri, 2009) bu kadınların büyük bir bölümünün anadili Kürtçe olan kadınlardan oluştuğunu ortaya koymaktadır. Genç kadın nüfusunun kayda değer bir bölümünü oluşturan bu kesimin tarım dışında ücretli bir işte istihdam edilme ihtimalleri bulunmamaktadır.

2.1.3. Uzun süreli işsizler

Uzun süreli işsizler bir yıl ve daha uzun süredir işsiz olanlar şeklinde tanımlanır. Uzun süreli işsizler işsizliğin yapısıyla ilgili önemli ipuçları vermektedir. İşsizlik süresi arttıkça işsizlerin istihdam edilebilirliği azaldığından işsizliği düşürmek zorlaşmaktadır. İşgücü arzı yönünden incelendiğinde, işsizlik süresi arttıkça işçinin sahip olduğu vasıfları yitirme ihmali güçlenmekte ve tekrar benzer vasıflar gerektiren bir iş bulma şansı da azalmaktadır. İşgücü talebi yönünden bakılırsa işverenler uzun süreli işsizlik dönemi sebebiyle vasıflarını kaybetme ihtimali yüksek olan bireyleri işe almada tereddüt etmektedirler. Bu nedenlerle işsizlik kemikleşmekte ve politika yapıcısı açısından işsizlik oranını azaltmak güçleşmektedir. Dolayısıyla bu grupta aktif istihdam politikalarının etkinliği de azalmaktadır.

Şekil 10’de OECD ülkeleri bazında uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranı verilmektedir. Türkiye toplamda yüzde 26.9 ile OECD ortalamasına çok yakın bir uzun süreli işsizlik oranına sahiptir. Yüksek işsizlik oranının yüksek uzun süreli işsizlik oranını beraberinde getireceği tezinin Türkiye için geçerli olmadığı görülmektedir. Uzun süreli işsizlerin toplam işsizlere oranı Türkiye’de, karşılaştırmada yer alan İtalya, Portekiz Yunanistan ve Çek Cumhuriyetine oranla belirgin ölçüde düşüktür. Bu ülkelerde uzun dönem işsizliğin yüksekliği işsizlik tazminatlarının yüksekliği ve uzun süreli olması ile açıklanabilir. Meksika ve Güney Kore gibi işsizlik oranının çok düşük olduğu ülkelerde ise uzun süreli işsizlik neredeyse yoktur. Çünkü bu ülkelerde varolan işsizlik büyük oranda friksiyonel yani bir işten diğerine geçiş ve okuldan işgücü piyasasına girişte ortaya çıkan geçici işsizliği temsil etmektedir.

Şekil 10 Uzun süreli (12 ay ve üzeri) işsizlik oranları (yüzde, çalışabilir nüfus, 2008)



Kaynak: OECD

Türkiye, uzun süreli işsizlikte Polonya ve İspanya ile benzerlik gösterse de kadınlarda yüzde 34,4 gibi yüksek uzun süreli işsizlik oranıyla bu iki ülkeden ayrılmaktadır. Bu durumun eğitim, iş tecrübesi ve yüksek rezervasyon ücretlerinden kaynaklandığı söylenebilir. İspanya ve Polonya, kadınların eğitiminde ve kadın işgücüne katılım oranlarında Türkiye'nin çok önündedir. Bu durum, Türkiye'deki kadınların uzun süre işsiz kalma ihtimallerinin yüksek oluşunun arkasında iş tecrübesi eksikliklerinin yattığına işaret etmektedir.

Keza önceki bir araştırmada⁹ hesapladığımız rakamlar bu öngörüğü doğrular niteliktedir. Daha önce herhangi bir işte çalışmamış olanların uzun süreli işsiz kalma olasılığı yüzde 55'tir, aynı oran daha önce çalışmış olanlarda ise sadece yüzde 32'dir. Türkiye'de kadın işsizlerde daha önce herhangi bir işte çalışmamış olanların oranının yüzde 36 ile oldukça yüksek olduğu göz önünde bulundurulursa, kadınlarda uzun süreli işsizliğin yaygın olması, daha önce herhangi bir işte çalışmamış olmalarıyla açıklanabilir. Sonuç olarak, işsiz her 10 kadından 3'ünün daha önce hiç çalışmamış olması kadınların işgücü piyasasına uyumunu güçleştirmekte, işsiz kalma sürelerini uzatmaktadır.

Türkiye uzun süreli işsizlik oranlarında kimi AB ülkelerine kıyasla daha iyi bir durumda bulunmakla birlikte, uzun süreli işsizlik en çok kadınları etkileyen bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de kadın işgücüne katılım oranının gelecekte yükseleceği göz önünde bulundurulursa, uzun süreli işsizlik probleminin gelecekte ağırlaşma ihtimali yüksektir.

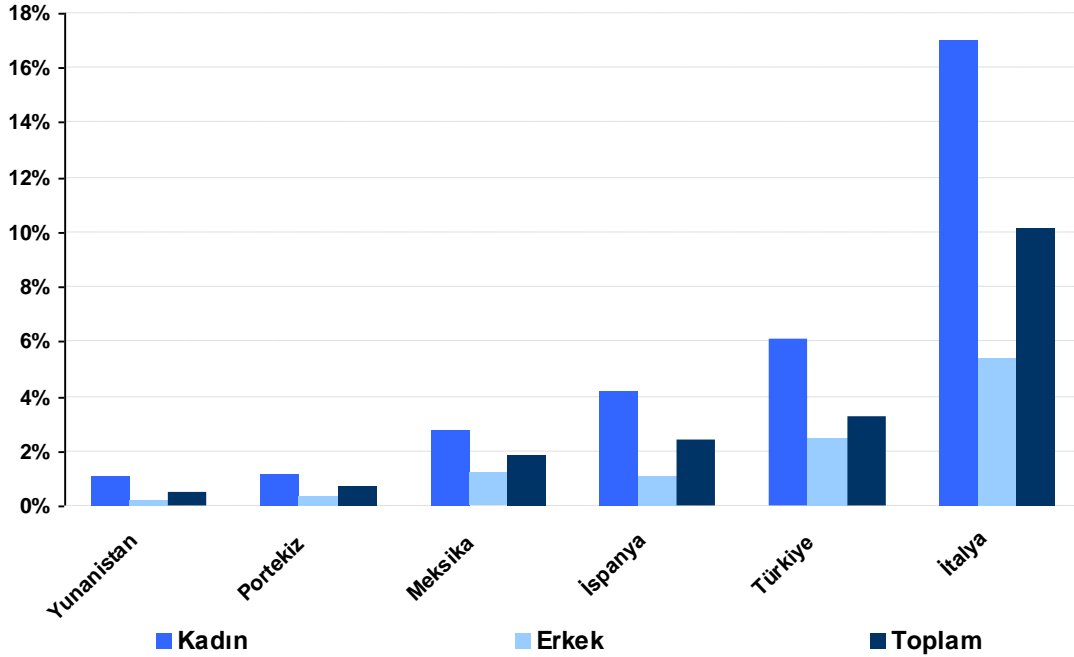
2.1.4. İş bulma ümidi olmayanlar

İş bulma ümidi olmayanlar, çalışabilecek durumda olan ve çalışmak isteyen, ancak buna rağmen iş bulma ümitleri olmadığı için iş aramayan ya da iş aramayı bırakmış kişilerden oluşmaktadır ve bu grup işgücüne dahil edilmemektedir. Diğer taraftan, iş imkanlarının artmasıyla birlikte işgücüne dahil olacakları için iş bulma ümidi olmayanlar potansiyel işsiz olarak da kabul edilebilirler. Bu nedenle Türkiye'de bu grubun diğer ülkelere kıyasla durumunu saptamak işgücüne katılım bağlamında incelenmesi gereken bir konudur. İş bulma ümidini kaybedenlerin miktarı ile büyüme arasında negatif, bu ilişkiye simetrik olarak da işsizlikle iş bulma ümidini kaybedenler arasında pozitif bir ilişki beklenir. Büyüme ne kadar yüksek olursa işsizlik o ölçüde düşeceğinden, artan istihdam olanakları iş bulma ümidini de

⁹ Bkz. Gürsel ve diğerleri, betam araştırma notu 047, 2009

artıracaktır. Aksine işsizlik artarken de iş bulma olasılığı azalacağından ümidini kaybedenlerin sayısının artması beklenir. Bu ilişki pek çok ampirik çalışmayla da desteklenmektedir (Örneğin, Benati, 2001; Johansson, 2002). Ancak benzeri bir hareket Türkiye’de görülmemekte, işsizlik artarken iş bulma ümidi kalmayanların sayısı azalmaktadır. Bu konuya detaylı bir Türkiye incelemesinin yapılacağı Bölüm 2.2’de tekrar değinilecektir.

Şekil 11 İş bulma ümidi olmayanların o gruba ait tarım dışı işgücüne oranı (yüzde, çalışabilir nüfus, 2006/2007/2008¹⁰)



Kaynak: OECD, International Labor Office, TÜİK, Betam

Şekil 11’de Türkiye, verilerin mevcut olduğu ülkelerle, iş bulma ümidi olmayanlar açısından karşılaştırılmıştır ve şekilde iş bulma ümidini kaybedenlerin tarım dışı işgücüne oranları verilmektedir. Bulguları değerlendirmeden önce şunu belirtmek gerekir: İş bulma ümidi olmayanların ülkeden ülkeye tanımı tam örtüşmemekte, ayrıca istatistikler her ülkede işgücü piyasasındaki öznel davranışlarından ve kurumsal düzenlemelerden önemli ölçüde etkilenmektedir. Yine de İtalya dışarıda bırakılırsa, Türkiye’de iş bulma ümidini kaybedenlerin sayısının Güney Avrupa ülkelerine kıyasla görece olarak daha yüksek olduğu söylenebilir. İtalya’da tarım dışı işsizlik oranı Yunanistan’ın altındayken, iş bulma ümidi olmayanların işgücüne oranına bakıldığında anormal bir fark ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle verilerle uluslararası bir karşılaştırma yapabilmek için en ihtiyatlı çözüm yalnızca cinsiyetler arasındaki farklılıklara bakarak bir karşılaştırmaya gitmektedir.

İncelenen ülkelerde iş bulma ümidi olmayan kadınlar, erkeklerden daha yüksek bir orana sahiptir. İşgücüne katılım oranında gözlenen benzer bir etkiyi ümidi kırılan kadınlarda da görmek mümkündür. Yüksek rezervasyon ücreti nedeniyle kadınların çalışma isteği olsa da mevcut işgücü piyasası koşullarında kendilerine uygun iş bulamama ihtimallerinin erkeklerle oranla daha yüksek olması beklenir. Bu nedenle tüm ülkelerde iş bulma ümidi olmayan kadınların tarım dışı kadın işgücüne oranı erkeklerle kıyasla daha yüksektir. Türkiye’de de benzer bir biçimde iş bulma ümidi olmayan kadınların oranı yüzde 6,1 ile erkeklere ait oran olan yüzde 3,4’ün neredeyse iki katıdır.

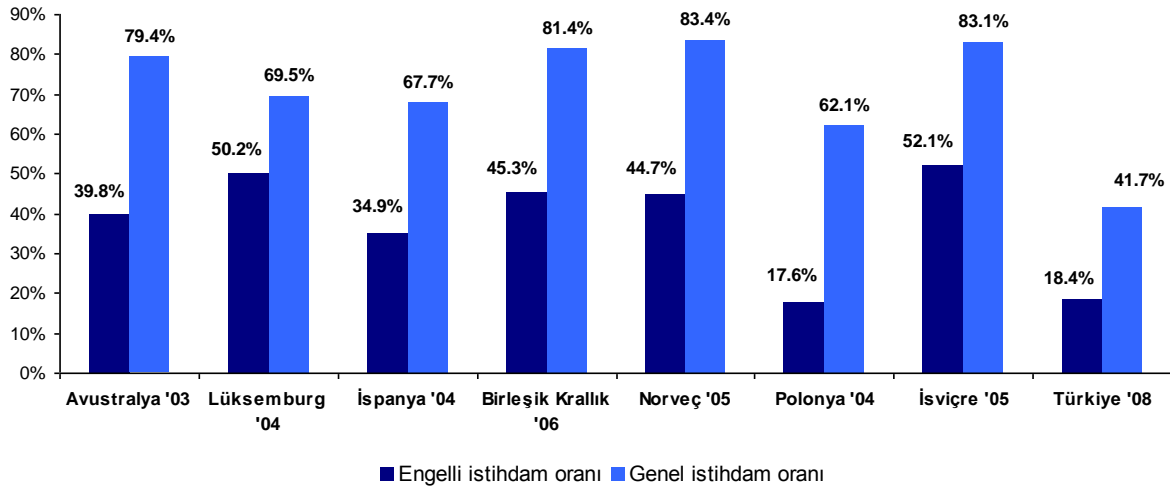
¹⁰ Her ülke için 2006,2007,2008 yıllarına ait verilerden mevcut olan en son veri kullanılarak hesaplanmıştır. Buna göre Meksika için 2006, ve Yunanistan için 2007, diğer ülkeler için de 2008 verileri kullanılmıştır.

2.1.5. Engelliler

Engellilerin işgücü piyasasındaki dezavantajlı kabul edilen bir diğer gruptur. Engelli vatandaşların toplumsal hayata entegrasyonunu sağlamakta en güçlü araçlardan biri olan işgücüne katılımın önündeki engellerin kaldırılması toplumsal sorumluluğun bir gereğidir. Ayrıca engellilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanamaması bu grubun sosyal yardımlara olan bağımlılığını arttıracak, dolayısıyla kamu üzerinde ek bir kaynak talebi yaratacaktır. Bugün Norveç, Finlandiya, Avustralya gibi pek çok gelişmiş ülkede engellilere aktarılan kaynak, işsizlikle mücadele için harcanan kaynaktan çok daha fazladır (OECD, 2008). Bu nedenle engelli işgücüne katılımının ve nihayetinde engelli istihdamının artırılması oldukça kritik öneme sahiptir.

Bazı OECD ülkeleri için engelli istihdam oranlarının verildiği Şekil 12'de engellilerin istihdam oranının özü olmayanlarla kıyaslandığında çok düşük olduğu açıkça görülmektedir. Engelli istihdamının en düşük olduğu ülke % 17,6 ile Polonya, en yüksek olduğu ülke ise % 52,1'lik engelli istihdam oranıyla İsviçre'dir.

Şekil 12 Engelli ve genel istihdam oranı¹¹



Kaynak: OECD Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers Report

Engelli istihdam oranlarının genel istihdam oranlarından farklılaşabildiği Şekil 12'de açıkça görülmektedir. Örneğin genel istihdamı diğer OECD ülkeleriyle kıyasla düşük olmasına rağmen Lüksemburg engelli istihdamının en yüksek olduğu ülkelerden biridir. Öte yandan Avustralya gibi istihdamın çok yüksek olduğu bir ülkede engelli istihdamı nispeten düşük olan 39,8 seviyesinde kalabilmektedir. Polonya'dan sonra engelli istihdam oranının en düşük olduğu ülke %18,4'lük engelli istihdam oranıyla Türkiye'dir.

2.2. Türkiye'de durum

2.2.1. Kadınlarda işgücüne katılım, istihdam ve işsizlik

Kadınlarda işgücüne katılım

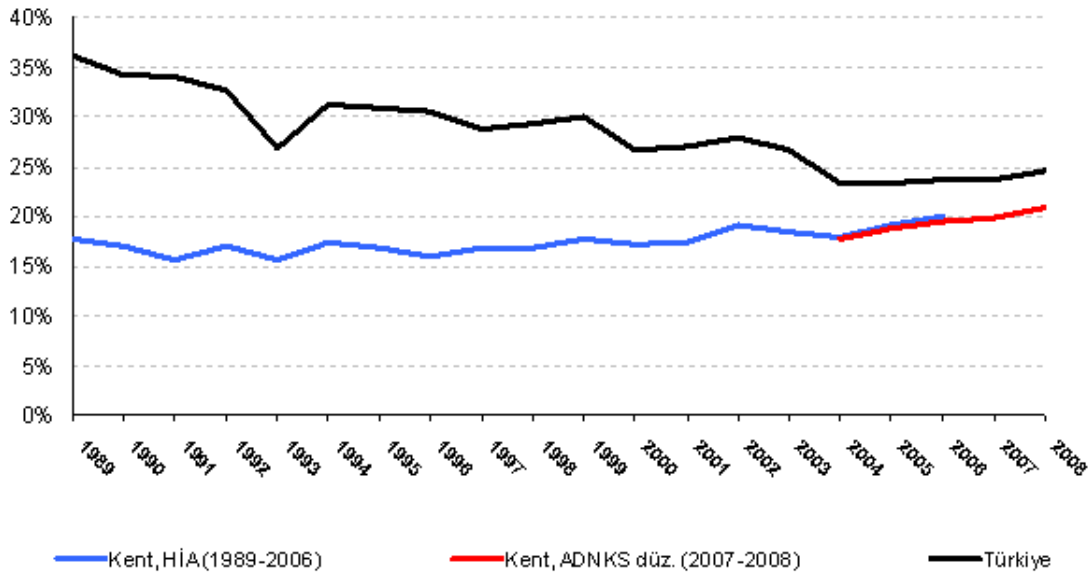
1989 yılında o zamanki adıyla Devlet İstatistik Enstitüsü işgücü piyasası anketlerini düzenli olarak uygulamaya başladığında Türkiye genelinde kadınların işgücüne katılımı yüzde 36

¹¹ Ülke isimlerinin yanında belirtilen rakamlar o ülke için hangi yıla ait verinin kullanıldığını göstermektedir. Her ülke için en güncel veri seti kullanılmıştır. Türkiye'de özürli istatistikleri için en güncel veri 2002 yılına aittir. Bu nedenle Türkiye verilerinde engelli istihdamı için 2002 Türkiye Özürsüzlük Araştırması sonuçları, toplam işgücü verileri için ise 2008 yılı Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçları kullanılmıştır.

olarak tahmin edilmişti (Şekil 13). Bu oran gelişmiş ülkeler ile karşılaştırıldığında bir hayli düşük olmakla beraber Güney Avrupa ülkeleri ortalaması olan yüzde 45’le kıyaslandığında çok da dramatik değildir. Ancak zaman içinde işgücüne katılım oranları arasındaki bu fark açılmış, Türkiye’de kadın katılım oranı düşerken Güney Avrupa ülkelerinde artmıştır. İlk anda kadın katılım oranındaki bu düşüşün şaşırtıcı olduğu düşünülebilir, ancak istihdamın sektörel dağılımı ve eğitim düzeyiyle işgücüne katılım arasındaki pozitif ilişki dikkate alındığında bu farklılaşma anlaşılır olacaktır (Gürsel ve Ulusoy, 1999).

1989’da kadın işgücüne katılım oranının görece yüksek olmasının sebebi tarım istihdamının toplam istihdam içinde yüksek bir paya sahip olması ve kadınların genel olarak tarımda istihdam edilmesidir. Türkiye’de tarımsal üretimde küçük aile işletmelerinin egemen olması ve kadınların az ya da çok bu üretim faaliyetinde yer alması ülke genelinde kadın katılım oranını yükseltmektedir, ancak Türkiye’de kırdan kente göçle beraber tarımdan diğer sektörlere işgücü göçü gerçekleştiğinde, tarımın istihdamdaki payı azalmış; buna paralel olarak da kadın katılım oranı düşüş eğilimine girmiştir. 1989’dan 2008’e kadın işgücüne katılımının yüzde 24 seviyesinde kadar gerilemesinin arkasındaki nedenlerden biri budur.

Şekil 13 Ülke genelinde kadın işgücüne katılım oranı: 1989-2008¹²



Kaynak: TÜİK, İşgücüne katılım istatistikleri, Turkey Data Monitor

Kırdan kente göç eden kadınlar göç öncesinde tarım dışı sektörlerde istihdam ediliyor olsalardı kente göçle beraber kadının işgücüne katılımında bu kadar şiddetli bir düşüş gözlenmeyebilirdi. Ancak kadınların eğitim seviyesinin görece daha düşük olması ancak düşük ücretli işleri mümkün kılmakta, buna karşılık kent yaşamı çalışan kadın için ulaşım giderleri, çocuk bakımı gibi ek maliyetleri gündeme getirebilmektedir. Sonuç olarak göç eden

¹² 1993 yılında kadın katılım oranında gözlemlenen şiddetli düşüş (yüzde 32,7’den 26,8’e) dikkat çekicidir. Eğer istatistiksel ölçümde bir hata yoksa, kadın katılımının bir yıl içinde yaklaşık 6 puan düşmesi ancak bir çok sonucunda mümkün olabilir. Ayrıca böyle bir şokun, kadın katılım oranının yüksek olduğu kırsal alanda gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bu koşullar 1990’lı yıllarda Güney Doğu’da boşaltılan köyleri akla getirmektedir. Kente zorunlu göç sonrasında, köydeyken istihdam içinde görünen kadınlar, yukarıda bahsedilen nedenlerden ötürü kentte işgücü piyasasının dışına çıkmış olabilirler. İnsan Hakları Vakfı’nın 1993 Rapor’unda, 1990 ile 1993 yılları arasında 913’den fazla köy ve mezranın boşaltıldığı ve köy boşaltmalarının 1993 yılında fazlaştığı belirtilmektedir (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 3.7.2006 tarihli karar). Buna karşılık katılım oranının 1994 yılında büyük artış sergilemesi ve yüksek bir düzeyde seyretmesi, zorunlu göçün katılım oranındaki düşüşün ancak küçük bir bölümünü açıklayabileceğini göstermektedir. Kriz yılları olan 1994 ve 2001 yıllarında görülen artışlar ise önemli ölçüde “ek çalışan etkisinin” sonucudur.

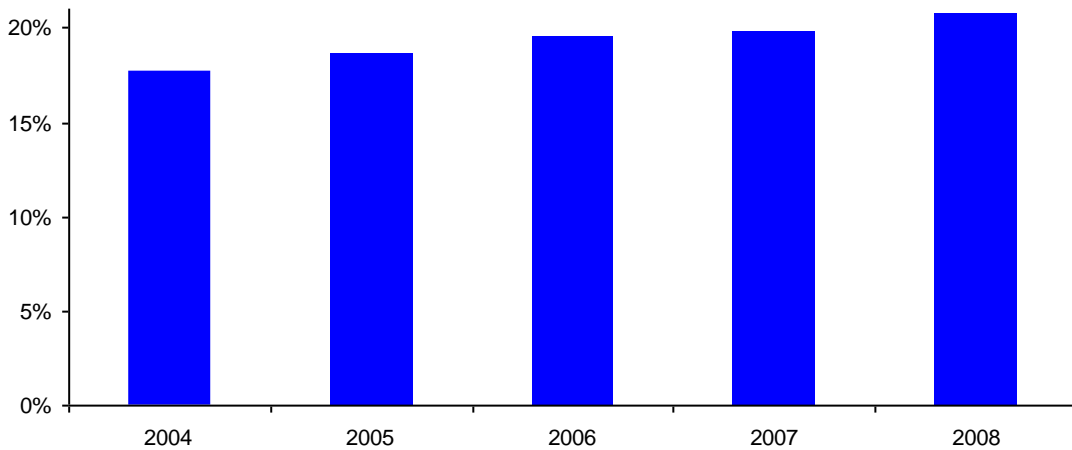
kadınların tarım dışı sektörlerde istihdam edilmelerini zorlaşmakta, dolayısıyla kente göçle beraber kadınların önemli bir kısmının işgücü piyasası dışına çıkması gerçekleşmektedir. Eğitimin kadın katılım oranı üzerindeki etkisi çalışmanın sonraki bölümlerinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır ancak bu genel değerlendirmeden hareketle ülke genelinde kadın katılım oranının “bileşim etkisi”¹³ nedeniyle azaldığı sonucuna ulaşılmaktadır (DPT ve Dünya Bankası, 2009)

Zaman içerisinde tarım istihdamındaki azalışın yarattığı negatif etki, eğitim düzeyindeki artışa paralel olarak kadın işgücüne katılımında gerçekleşen artış tarafından dengelenmiş, sonuç olarak bileşim etkisi zaman içinde sıfırlanmıştır, bu durum Şekil 13’de açıkça görülmektedir. Ayrıca söz konusu dengelenmenin son bir kaç yıl içinde gerçekleşmeye başladığını belirtmek gerekir. Kadınlarda işgücüne katılımında görülen azalış trendi 2004-2008 yılları için yavaş yavaş tersine dönmektedir. 2004’te kadın istihdamı 2,5 milyon iken 2008’te bu rakam 3,2 milyona yükselmiştir.

2004-2008 döneminde¹⁴ yüzde 23,3 seviyesinden yüzde 24,5’e yükseldiği görülmektedir. 2007 yılında yüzde 23,6 olarak gerçekleşen bu oran 2008 yılında durgunluğun yarattığı “ek çalışan etkisi” ile bir miktar trend dışına çıkmış olsa da ülke genelinde yüzde 24 civarında dengelenmiştir ve bu oranının önümüzdeki dönemde artması beklenmektedir.

Şekil 13’te kadın işgücüne katılım oranını tarım istihdamının yanıltıcı etkisinden arındırmak için kent katılım oranları da verilmiştir ve buradan kadın katılım oranında 2004’den 2008’e 4 yılda yaklaşık 3 puanlık bir artışın gerçekleştiği görülmektedir (yüzde 17,7’den yüzde 20,8’e). İstihdamın sadece yüzde 3’ünün tarımda olduğu kentsel alanlarda işgücüne katılım oranını tarım dışının yakınsanması olarak kabul edersek, rakamlar tarım dışında kadın katılım oranının son dönemde yılda ortalama 0,7 puan arttığını göstermektedir. Bu artışın ardında yatan en önemli nedenler ise kadınların eğitim düzeylerindeki artıştır.

Şekil 14 Kentlerde işgücüne katılım oranı (Kadın, 15+ yaş)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

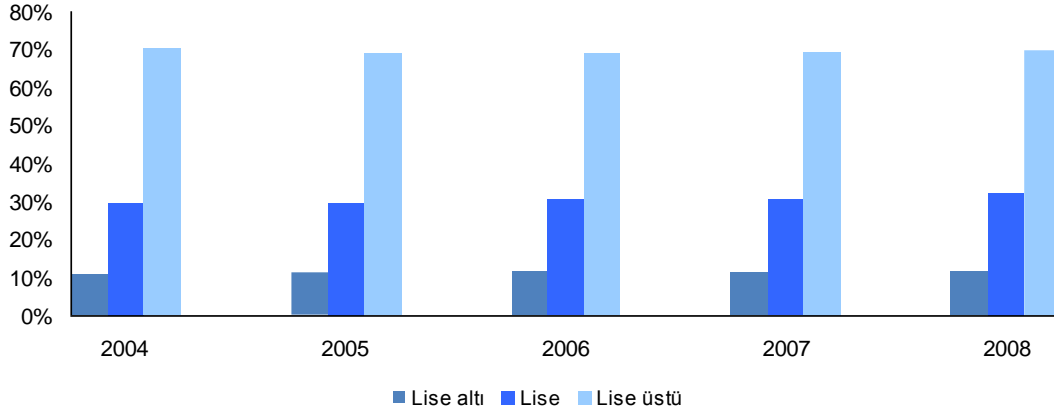
Eğitim düzeyinin kadınların çalışma yaşamına katılımı üzerinde çok etkili olduğu aşikardır. Şekil 15’de görüldüğü gibi lise altı eğitim düzeyine sahip her on kadından sadece biri işgücüne katılırken, bu rakam lise mezunlarında üçe, lise üstü eğitim düzeyinde ise yediye

¹³ Tarımda işgücüne katılım oranları yüksektir. Tarım istihdamının toplam istihdamdaki payının azalmasıyla birlikte, işgücüne katılım oranlarında bir düşüş yaşanmaktadır. Diğer taraftan genç kohortların eğitim seviyeleri artmakta, bu da işgücüne katılımı artırmaktadır. Ancak, tarımdan çıkıştan kaynaklanan düşüşlerin, eğitimden kaynaklanan artışlardan daha kuvvetli olduğu görülmektedir.

¹⁴ TÜİK 1989’da başlattığı Hanehalkı İşgücü Anketleri zaman içinde bir kaç kez kesintiye uğramıştır. Bu bakımdan tutarlı bir zaman serisi kullanılamamaktadır. Yenilenmiş nüfus projeksiyonlarına göre veriler yıllık olarak sadece 2004’e kadar geri gittiği için kullanılan veriler 2004-2008 yıllarıyla sınırlıdır.

yükselmektedir. Bununla birlikte lise altı ve lise düzeyinde kadın katılım oranlarında zaman içinde artış eğilimi gözlemlenirken (sırasıyla yüzde 10,5'ten 11,7'ye ve yüzde 29,4'ten 32'ye) lise üstü katılım oranında az da olsa bir düşüş eğilimi (yüzde 70,2'den 69,8'e) ortaya çıkmaktadır. Bu eğilimlerin nedenleri ayrıca araştırılmalıdır.

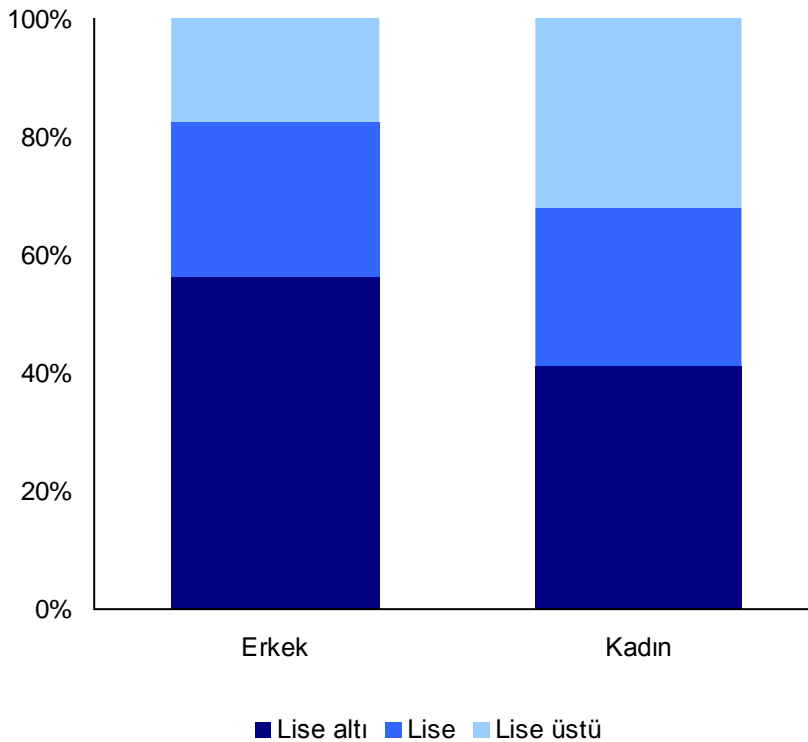
Şekil 15 Eğitim seviyesine göre kentlerde kadınların işgücüne katılımı (15+ yaş)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

Kadınlarda eğitim seviyesi ve işgücüne katılım arasındaki bu güçlü ilişki istihdamın eğitim seviyesine göre bileşimine de etki etmektedir. Sonuç olarak Şekil 16'da görüldüğü gibi lise ve lise üstü eğitime sahip kadınlar kadın istihdamında büyük paya sahipken, erkek istihdamında lise altı eğitim düzeyine sahip olanlar egemendir.

Şekil 16 Eğitim düzeyine göre istihdamın bileşimi (15+ yaş, 2008)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

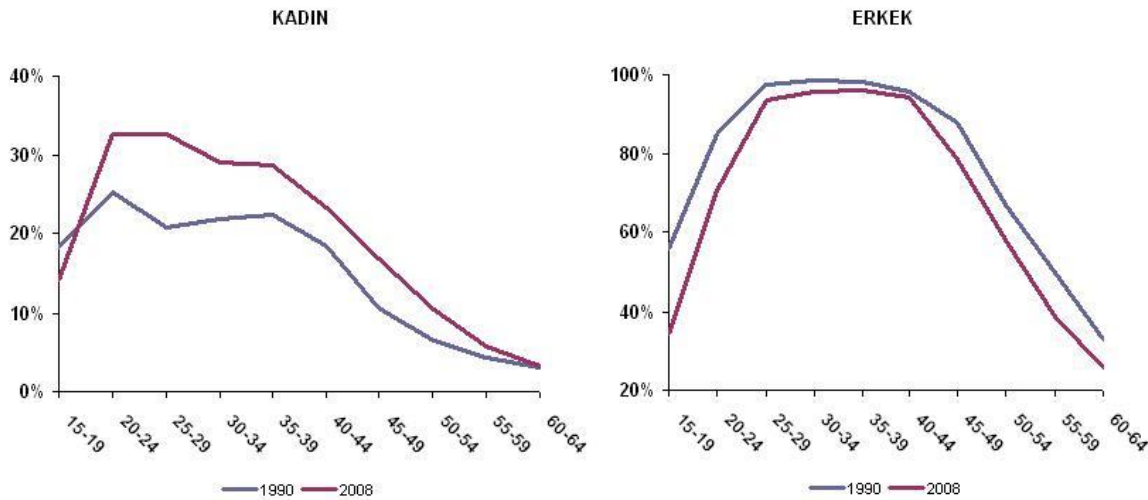
Eğitimin bu pozitif etkisi işgücüne katılım kent düzeyinde incelendiğinde daha açık bir şekilde görülmektedir. Seriler tam tutarlı olmasa da Şekli 13'de kadınların kentte işgücüne katılımının

evrimi uzun dönemde izlenebilir. 1989'da yüzde 17,8 olan kadın katılım oranı 1996'da yüzde 16'ya kadar gerilerken, takip eden dönemde yükselme eğilimine girerek 2006'da yüzde 20'ye kadar çıkmıştır. Yeni seriye göre de (Şekil 13'de daha kısa olan kırmızı eğri), daha önce belirtildiği gibi 2004'te yüzde 17,7 olan kadın katılım oranı 2008'de yüzde 20,8'e yükselmiştir.

Dönemsel artış eğilimleri arasındaki dikkate değer farklılık, kadın istihdamı artışında salt eğitim düzeylerinin değil (işgücüne iten etki) aynı zamanda istihdam olanaklarının da (işgücüne çeken etki) rol oynadığına işaret etmektedir. Nitekim, kentsel alanda kadın katılımının artmaya başladığı 1996 sonrasında krizlerin etkisiyle büyümenin nispeten düşük kaldığı 1996-2003 döneminde kadın katılım oranı 7 yılda 2,5 puan artarken (yüzde 16'dan yüzde 18,5'e, yıllık ortalama 0,36 puan), tarım dışı istihdamın hızlı arttığı 2004-2008 döneminde¹⁵ katılım oranının yüzde 17,7'den 20,8'e yükselerek 4 yılda 3,1 puan artmasının (yıllık ortalama 0,78 puan) altı çizilmelidir. Bu iki dönem arasındaki katılım oranındaki yıllık ortalama artış hızının bire iki gibi büyük fark sergilemesi, istihdam olanakları artışının kadınların çalışma yaşamına katılımını olumlu etkilediğinin bir kanıtı olarak görülmelidir.

Buna rağmen kadın katılımını kentsel alanda (tarım dışında) kısıtlayıcı etkenlerin varlığı da unutulmamalıdır. Geçmişte kentlerde kadın katılım oranını frenleyen başlıca etken kadınlara erken yaşta emeklilik fırsatının sunulması ve kadınların da bu fırsatı büyük ölçüde kullanmış olmalarıdır. Şekil 17'de yaş grupları itibariye kadın ve erkek katılım oranlarını karşılaştırmaktadır. Kadınlarda katılım oranında 40 yaşından itibaren gözlemlenen hızlı düşüş¹⁶ çok büyük ölçüde erken yaşta emekliliğin sonucudur. Erkeklerde emekliliğe bağlı olarak katılım oranında hızlı düşüş 45 yaşından itibaren ortaya çıkmaktadır.¹⁷

Şekil 17 Yaş gruplarına göre işgücüne katılım oranı (kent, 1990-2008)



Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri Veri Tabanı

Şekil 17'nin işaret ettiği bir diğer bulgu da, kadınlarda evliliğin ve dolayısıyla çocuk sahibi olmanın işgücüne katılıma yaptığı olumsuz etkidir. 1990 yılında kent kadın katılım oranı 20-24 yaş grubu için yüzde 25,3 ile zirve yaparken, 25-29 yaş grubunda yüzde 20'ye düşmekte, ardından yükselerek 35-39 yaş grubunda yüzde 22,4'e çıkmaktadır. Benzer değişim 2008'de açıkça gözlemlenmese de, kadın katılım oranının 20-29 yaş aralığında

¹⁵ 2004-2008 döneminde yüksek büyüme sayesinde tarım dışı sektörler 4 yılda 2 milyon 250 bin istihdam yaratırken (ortalama 563 bin), 1996-2003 döneminde 7 yılda 2 milyon 50 bin istihdam (ortalama 293 bin) yaratmıştır

¹⁶ 1990'da 35-39 yaş kadın kent katılım oranı yüzde 22,4 iken 40-44 yaş aralığında yüzde 18,5'e, 45-49 yaş aralığında ise yüzde 10,7'ye düşmektedir. 2008'de de aynı yaş grupları için sırayla önce yüzde 28,7'den 23,2'ye sonra da 17,0'a düşmektedir.

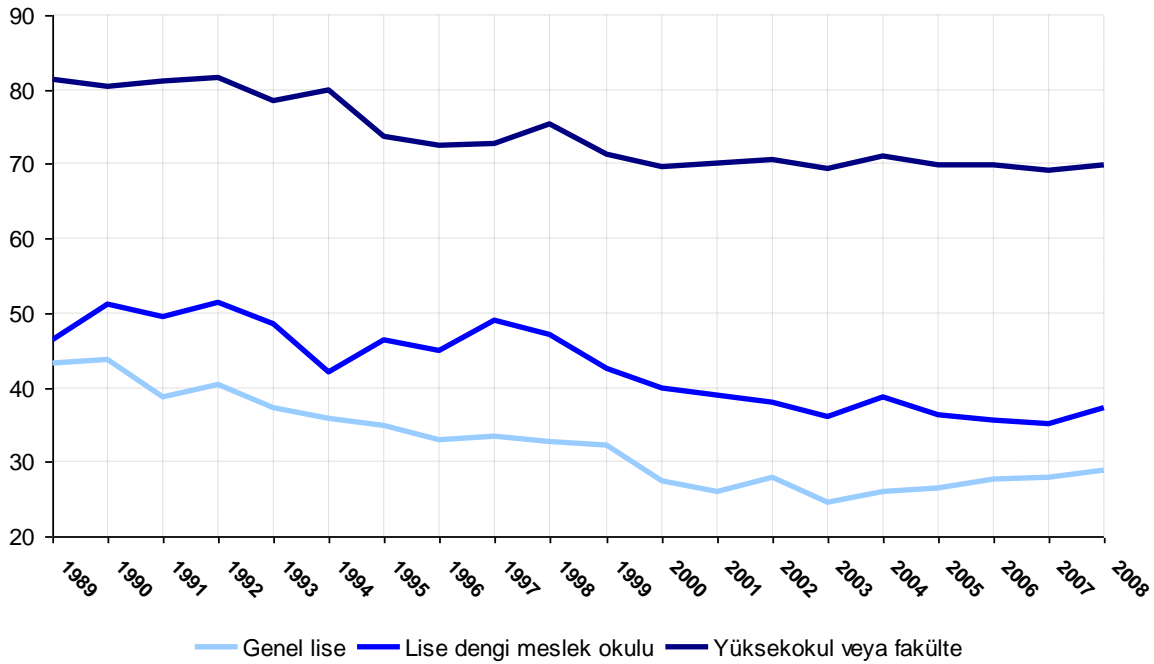
¹⁷ Aslında bu düşük eşik erkeklerde de erken emeklilik olgusunun işgücüne katılım üzerinde olumsuz etkiye sahip olduğunu göstermektedir.

yüzde 32,6 ile zirve yapması, evlilik/çocuk sahibi olma etkisinin şiddetinin azalması kadar, 18 yılda ortalama evlilik yaşının yükselmesiyle de açıklanabilir. İlginç olan ekonomi yazınında M eğrisi olarak bilinen olgunun, diğer ifadeyle evliliğin/çocuk sahibi olmanın neden olduğu düşüşün ardından katılım oranının tekrar yükselmesi olgusunun 2008 yılında gözlemlenmemesidir. Şekil 19'da dikkat edilmesi gereken nokta, yaş, zaman ve kohort etkileri birbirinden ayırt edilememesidir. Bu etkiler ayrıştırıldığında işgücüne katılımın yaş profillerinde, kentte kadınların işgücüne katılımının 20 ve 35 yaşlarında tepe yaptığı, ancak 25-30 yaşlarında bir miktar düştüğü, diğer bir deyişle, beklenen M eğrisini çizdiği görülmektedir (Dayıoğlu ve Kırdar, 2009).

15-19 yaş aralığı incelendiğinde, 1990'dan 2008'e kadınların işgücüne katılımında 4 yüzde puanlık erkeklerde ise 21,5 yüzde puanlık bir düşüşün olduğu görülmektedir. (Şekil 17). Bu durumun en önemli açıklayıcısı okullaşma oranındaki artıştır. 1990 eğrisinin 2008 eğrisinin üstünde yer aldığı tek yaş aralığı 15-19'dur. Artan eğitim düzeyi nedeniyle 20 yaş ve üstü bütün kadınlarda işgücüne katılım oranı 1990 seviyesinin oldukça üstündedir. Artan eğitim düzeyi nedeniyle 15-19 yaş grubundaki erkeklerin işgücüne katılımında görülen 21,5 yüzde puanlık düşüş dikkate değerdir.

45-60 yaş aralığına bakıldığında 2008 yılında kadın işgücüne katılım oranı istikrarlı olarak 1990 yılının üstündedir. Erkeklerde ise tam tersi bir biçimde 2008 yılındaki işgücüne katılım oranı istikrarlı bir biçimde 1990 seviyesinin altında seyretmektedir. Bu tezat durumu açıklamak için ilk akla gelen işgücüne katılımı etkileyen eğitim faktörüdür. Eğitimin iş gücüne katılıma etkisi kadınlarda her yaş aralığı için güçlü bir biçimde kendini hissettirmektedir.

Şekil 18 Kadınlarda eğitim durumuna göre işgücüne katılım oranları (yüzde, 1989-2008)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

İşgücüne giriş yapıldığı yaşlar hariç, eğitim erkeklerin zaten yüksek olan işgücüne katılım oranlarını çok etkilemeyecektir. Bu nedenle 45 yaş ve üstünde kohort etkisiyle biriken erken emeklilerin 2008'deki erkek işgücüne katılım oranını istikrarlı bir biçimde 1990 yılının altında tuttuğu savunulabilir.

İşgücüne katılım üzerinde farklı etkileri olan eğitim ve erken emekliliğin etkisini tam olarak ölçmek için yaş ve kohortlar dahilinde yapılacak bir analiz aydınlatıcı olacaktır. Bu bağlamda yaş, zaman ve kohort etkileri ayrıştıran çalışmalarda bulgular şunlara işaret etmektedir. Kentte daha genç kohortlara mensup kadınların, daha yüksek eğitim seviyelerinin de etkisiyle, işgücüne katılım oranları daha yüksektir. İşgücüne katılım yaşam döngüsü içerisinde 20-35 yaş aralığında tepe yapmakta, 40 yaşından itibaren ise oldukça hızlı bir biçimde düşmektedir. Bu düşüşün altında yatan ana sebep erken emekliliktir (Dayıoğlu ve Kırdar, 2009).

Verilerde şaşırtıcı olan ise lise ve üniversite mezunu kadınların işgücüne katılım oranlarının son 20 yıl içerisinde düşüyor olmasıdır. Şekil 18'de kadınlarda farklı eğitim durumlarına göre işgücü katılımının uzun dönemli evrimi görülmektedir. Buna göre yüksek okul ve fakülte mezunlarında işgücüne katılım oranı 1989 yılında yüzde 81,3 iken bu oran 2008 itibariyle yüzde 69,8'e gerilemiştir. Benzer biçimde lise ve dengi meslek okulu mezunu kadınlar için işgücüne katılım oranı son 20 sene içerisinde yüzde 46,4'ten yüzde 37,3'e düşerken, genel lise mezunlarında bu oran yüzde 43,2'den yüzde 28,9'a kadar gerilemiştir. Bu düşüşlerin arkasındaki nedenlerin derinlemesine araştırılması gerekmektedir.

Tablo 1 Bölgelerde kadın işgücüne katılım oranı (2008)

TR10 (İstanbul)	22
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	33.2
TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	27.7
TR31 (İzmir)	24.5
TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)	30.2
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	19.9
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	25.5
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	24
TR51 (Ankara)	22.8
TR52 (Konya, Karaman)	27.6
TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)	36.6
TR62 (Adana, Mersin)	24
TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	22.3
TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	13.9
TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	13.9
TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	39.9
TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)	37.5
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	38.1
TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	48.2
TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)	32.2
TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	32.9
TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	18.9
TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari)	12.2
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	15.8
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)	8.1
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	3.9

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

Türkiye'deki işgücü piyasası bölgeler arasında derin farklılıklar içermektedir. Bölgesel farklılıkların kadın işgücüne katılımına da yansdığı görülmektedir. Karadeniz kıyılarında yer alan bölgelerde kadınların işgücüne katılımı tarımın payı nedeniyle yüksektir. Doğu ve özellikle Güneydoğu bölgelerindeki illerde ise kadınların işgücüne katılımı kabul edilemez

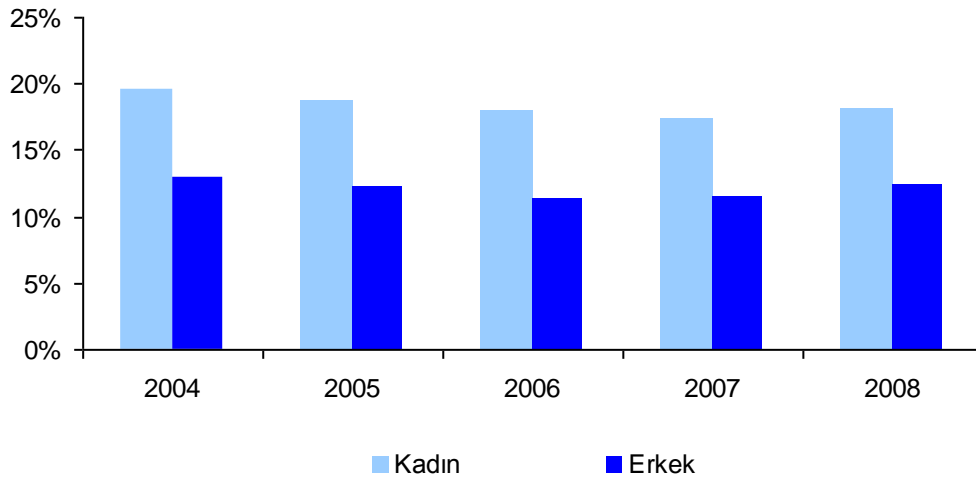
derecede düşüktür. Mardin, Batman, Şırnak ve Siirt'te kadınların işgücüne katılımı yüzde 3,9 seviyesindedir. Bölgelerde işgücüne katılımdaki bu farklılıklar, kadın katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikaların bölgesel bazda farklılaşması gerekliliğine işaret etmektedir.

Kadınlarda işsizlik

İşsizliğin yapısal nedenlerle çok düşük olduğu tarım sektörü dışarıda bırakılırsa kadınlar arasında işsizliğin erkeklere kıyasla belirgin ölçüde daha yüksek olduğu görülmektedir. 2004 ile 2007 arasında kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranının 1,5 katından fazla iken, 2008'de bu oran bir miktar azalarak 1,47'ye düşmüştür (Şekil 19). Krizin etkisiyle 2009 yılında istihdam değişiminin kadınların lehine geliştiği, (Bölüm 3.5) dolayısıyla kadın işsizliğinin 2009'da görece olarak azaldığı tahmin edilmektedir. Ancak bu azalmanın yapısal bir eğilimi yansıtıp yansıtmadığı konusunda net bir yargıya varmak mümkün değildir.

Burada özellikle dikkat edilmesi gereken Türkiye'de kadınların işsiz kalma olasılıklarının erkeklere kıyasla yaklaşık 1,5 kat daha fazla olmasıdır. Bu farklılığın nedenleri araştırılmış değildir. En yaygın açıklama, işe alımlarda toplumsal cinsiyet ayrımcılığının yaygın olduğu şeklindedir. Bu inancın istatistiksel olarak kanıtlanması için kadın ve erkek işsizleri, eğitim, vasıf, deneyim, aile konumu gibi özellikler itibarıyla kontrol ederek karşılaştırmak gerekmektedir. Nesnel nedenler ayıklandıktan sonra geriye kalan işsizlik oranı farkı kültürel nedenlerden kaynaklanan bir toplumsal cinsiyet ayrımcılığına ya da gözlemlenemeyen ekonomik nedenlere işaret edebilir.

Şekil 19 Tarım dışı işsizlik oranları (15+ yaş)

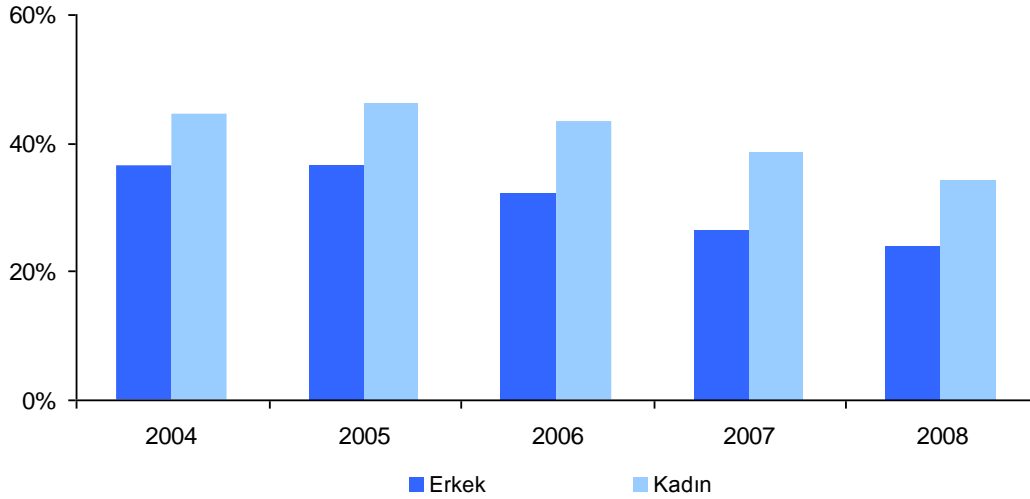


Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

Gözlemlenebilir faktörler değerlendirildikten sonra geriye kalan işsizlik farkları, gözlemlenemeyen çeşitli nedenlerle açıklanabilir. Kültürel önyargılar, gelenekler gibi toplumsal cinsiyet ayrımcılığı, işverenlerin kadınlardan daha fazla erkekleri istihdam etmesine sebep olabilir. Ayrıca evlendikten ya da çocuk sahibi olduktan sonra işgücü piyasasından ayrılan kadınların beşeri sermayelerinin çalışmadıkları süre boyunca azalması da iş bulmalarını zorlaştırıyor olabilir. Son olarak ücretli doğum izni, 100-150 kadından fazlasını çalıştıran işyerlerinin çocuk bakımevi açma zorunluluğu gibi kadın istihdam etmenin getirdiği ek maliyetler de işverenleri erkek istihdam etmeye yönlendiriyor olabilir. Bu etkilerin ayrıştırılması için mikro verilerle ayrıntılı ekonometrik çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir.

Öte yandan kadınların ev üretimi, çocuk bakımı ve toplumsal cinsiyet rolleri nedeniyle rezervasyon ücretlerinin¹⁸ daha yüksek olduğu bilinen bir gerçektir (güncel bir araştırma için Dünya Bankası ve DPT, 2009). Ev üretiminden kaynaklanan yüksek rezervasyon ücretleri kadınların iş olanaklarını değerlendirmede erkeklerden daha seçici davranmasına ve kadınların iş arama sürelerinin uzamasına neden olmaktadır. Nitekim, uzun süreli işsizlik rakamlarına bakarsak bir yıldan daha fazla süredir iş arayan kadın işsizlerin toplam kadın işsizler içindeki payının erkeklere kıyasla daha yüksek olduğunu (1,2 ile 1,4 kat arasında) görülmektedir (Şekil 20).

Şekil 20 Uzun süreli¹⁹ işsizlerin toplam işsizler içindeki payı (15+ yaş)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

Bununla birlikte uzun süreli işsizliğin kadınlarda daha yaygın olmasının tek nedeni rezervasyon ücretlerinin görece olarak yüksek olması değildir. Yapılan araştırmalar daha önce herhangi bir işte çalışmamış olan işsizlerin uzun süreli işsiz kalma ihtimalinin diğer işsizlere göre daha yüksek olduğunu göstermektedir; uzun süreli işsizlerin yüzde 55'i daha önce hiç bir işte çalışmamıştır. Her üç işsiz kadından birinin daha önce herhangi bir işte çalışmamış olduğu göz önünde bulundurulduğunda uzun süreli işsizler arasında kadınların yoğun olmasının altında yatan bir sebebin de bu iş tecrübesi eksikliği olduğu sonucuna varılabilir. Cinsiyet ayrımcılığı, kadın istihdamının süt izni vb. nedenlerle daha maliyetli olması gibi nedenlerle işverenler tarafından tercih edilmemeleri de kadınların görece daha uzun süre işsiz kalmalarının ardında yatan bir diğer neden olabilir. Kadın istihdamını artırmaya yönelik politikalar tasarlanırken yanılma payını, dolayısıyla ekonomik kaynak israfını azaltmak için kadın istihdamının önündeki çeşitli engellerin ağırlıklarının bilinmesi şarttır. Bu alanda yeterince araştırmanın mevcut olmadığı vurgulanmalıdır.

¹⁸ İşgücü piyasasındaki kişiler kendilerine sunulan iş tekliflerini değerlendirirken bir fayda-maliyet analizi yaparlar. İş teklifini kabul etmenin faydası kazanılacak maaş ya da ücretle ölçülürken, iş teklifini kabul etmenin maliyeti çalışmama durumunun yada evde çalışmanın faydasından/ getirisinden vazgeçmektir. Bu bağlamda, iş teklifini kabul etmenin fırsat maliyeti, iş teklifini kabul etmediği takdirde kişinin elde edeceği fayda/ getiri olarak tanımlanır. İş teklifini kabul etmenin fırsat maliyeti, gelecekte alınacak olası iş tekliflerinden elde edilecek kazanç olabileceği gibi işsizlik sigortasından yararlanmaya hak kazanan biri için işsizlik sigortası ödeneği ya da ev işleriyle uğraşan bir kadın için ev içi üretimin ekonomik değeri de olabilir. İşin sağlayacağı fayda/ getiri, istihdam edilmenin fırsat maliyetinden daha yüksek olursa kişi o teklifi kabul edecek; aksi takdirde teklifi geri çevirip iş aramaya devam edecektir. Dolayısıyla kişinin iş teklifini kabul etmek için razı olacağı *en düşük* fayda (maaş ya da ücret), istihdam edilmenin fırsat maliyetine eşit olacaktır. Bu eşik değere "rezervasyon ücreti" adı verilir.

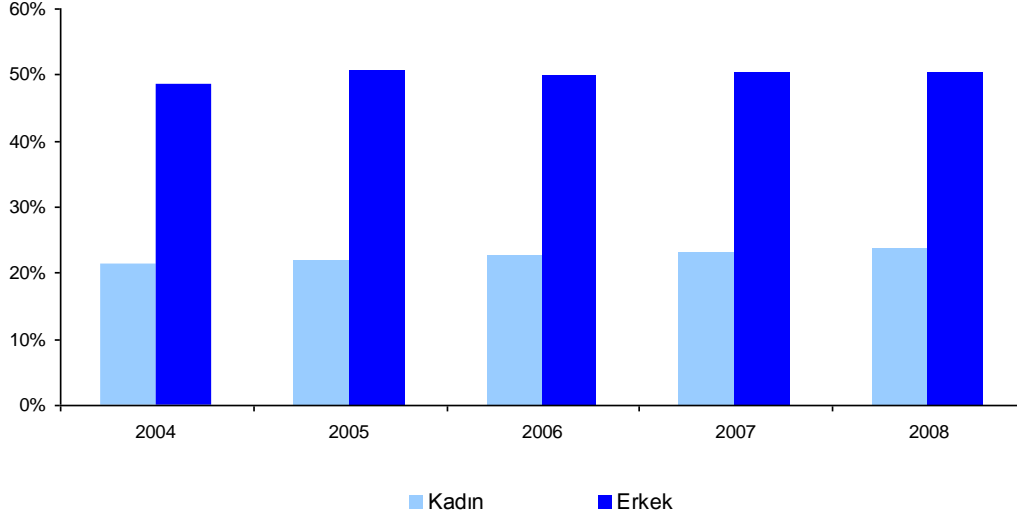
¹⁹ Burada bir yıldan uzun süredir iş arayan işsizler uzun süreli işsizler olarak alınmıştır.

2.2.2. Gençlerde işgücüne katılım ve işsizlik

Gençlerde işgücüne katılım

15-24 yaş grubunu oluşturan gençlerde, kentlerde işgücüne katılım oranının 2004'ten 2008'e yüzde 35'den 37'ye yükseldiği gözlemlenmektedir. Ancak veriler kadın erkek ayırımında incelendiğinde genç erkeklerde katılım oranının yüzde 50 civarında neredeyse sabit olduğu, genç kadınlarda ise katılım oranının istikrarlı bir biçimde artarak yüzde 21'den 24'e yükseldiği görülmektedir (Şekil 21).

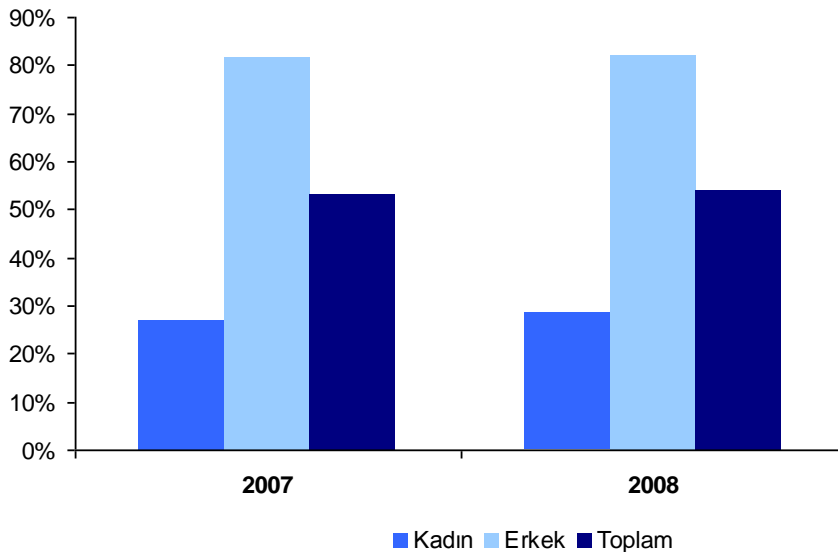
Şekil 21 Kentte işgücüne katılım oranı (15-24 yaş)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Dönemsel Sonuçları

Yukarıda da değinildiği gibi, bu artış büyük ölçüde genç kadınlarda ortalama eğitim düzeyinin yükselmesiyle ilgilidir. Daha genç kohortlarda, özellikle kadınlarda eğitim seviyesi artmaktadır. Bu noktada kadınlarda eğitim düzeyi arttıkça çalışmanın görece getirisinin ve dolayısıyla işgücüne katılımın arttığı bir kez daha vurgulanmalıdır. Bu etki eğitime devam ettiği için işgücüne katılmayan gençler dışarıda bırakıldığında daha net görülecektir. Şekil 22'de işgücüne katılım oranlarını 20-29 yaş grubundaki gençler için vermektedir.

Şekil 22 Tarım dışında işgücüne katılım oranı (20-29 yaş)

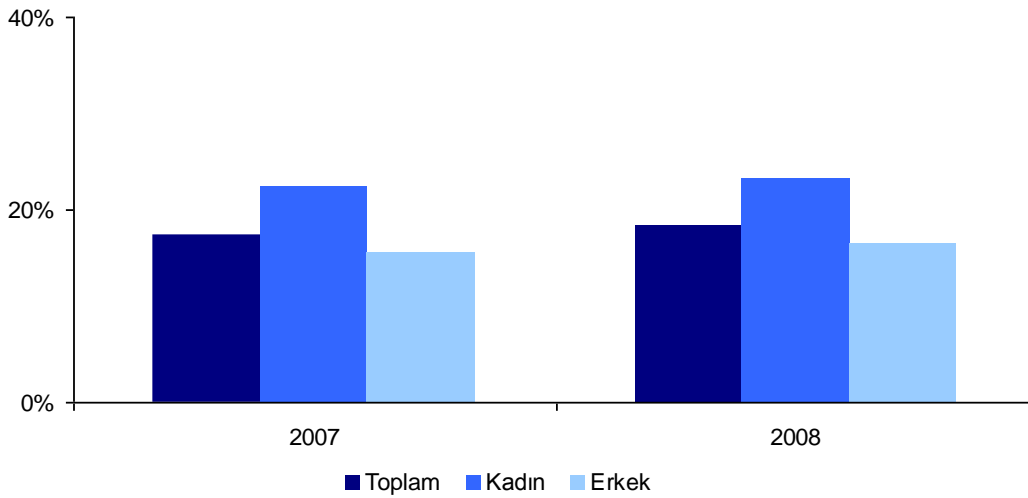


Eğitimine devam etmesi muhtemel 20 yaş altı gençler dışarıda bırakıldığında iş gúcüne katılımda gözle görülür artışlar yaşanmaktadır; tarım dışında iřgúcüne katılım genç kadınlarda yüzde 28 seviyesindeyken genç erkeklerde yüzde 82 ile oldukça yüksektir.

Gençlerde işsizlik

20-29 yaş grubu incelenecek olursa, bu grupta tarım dışı işsizlik oranının ülke ortalamasına kıyasla yüzde 35 daha yüksek olduğu görölmektedir. 2007-08 ortalaması alındığında tarım dışı işsizlik oranı yaklaşık yüzde 13 olarak hesaplanırken, genç işsizlik oranı yüzde 17,5'i bulmaktadır. Kadın erkek ayırımında ise bir kez daha kadınların aleyhine bir durum ortaya çıkmaktadır: Genç kadınlarda işsizlik oranı yüzde 22'ye yükselirken genç erkeklerde işsizlik oranı yüzde 16'da kalmaktadır. Bu bağlamda yukarıdaki bölümlerde tartıştığımız cinsiyet ayrımcılığı, rezervasyon ücretlerinin yüksekliği gibi kadınların iş bulmakta karşılaştıkları engellerin altı çizilmelidir.

Şekil 23 Tarım dışı işsizlik oranları (20-29 yaş)



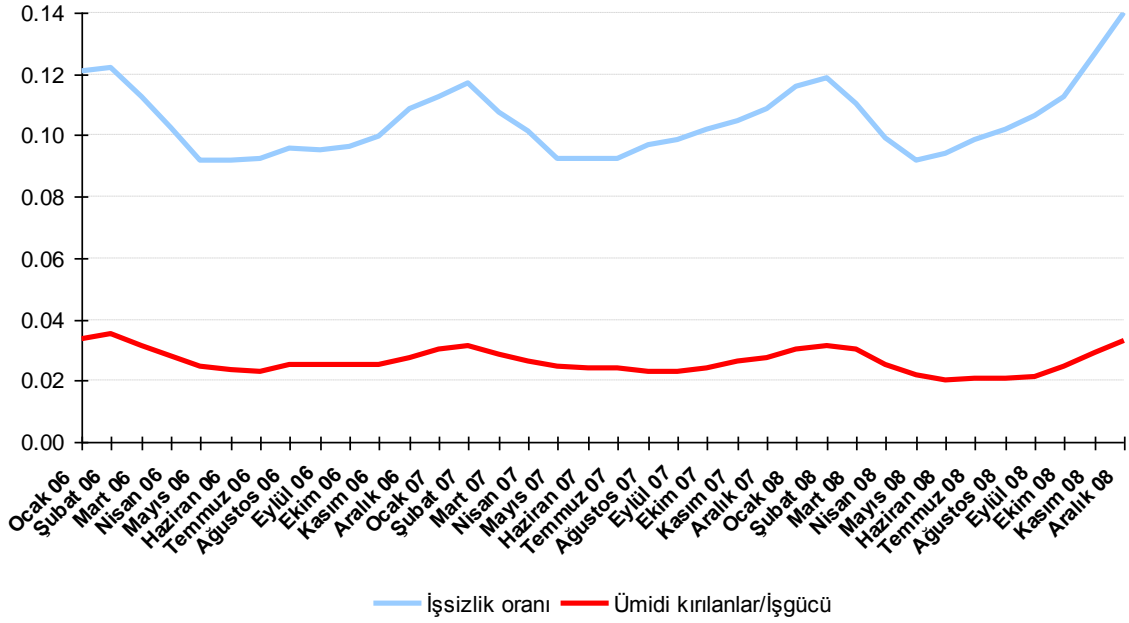
Kaynak: TÜİK, Özel veri

2.2.3. İş bulma ümidi olmayanların durumu

“İşsiz” halihazırda çalışmayan ve son üç ay içerisinde herhangi bir şekilde iş aramış olan kişi olarak tanımlanmaktadır. Ancak işsizliğin bu görece sınırlı tanımı aslında işsiz olarak sayılabilecek bazı alt grupların işsizliğe dolayısıyla işgúcüne dahil edilmemelerine neden olur, çünkü tanım gereği işgücü sadece istihdam edilenler ve işsizlerden oluşmaktadır. Bu kavramsal çerçevede iş bulduğu takdirde işbaşı yapmaya hazır olan 1 milyon 700 bin kişi (2008 HİA verileriyle) son üç ay içerisinde iş aramamış oldukları için işgúcüne dahil edilmemektedir. Öte yandan bu kişiler çeşitli nedenlerle iş aramamaktadır; kimi bölgede iş olmadığını düşündüğu için, kimi mevsimlik işçi olup mevsim uygun olmadığından, kimi de ailede yaşlı ve çocukların bakımını üstlendiği ya da diğer ev işleriyle meşgul olduğundan iş aramamaktadır.

İşbaşı yapmaya hazır olduğu halde iş aramayanların yaklaşık 3'te 1'i ise bölgede iş olmadığını için iş aramadıklarını belirtmişlerdir ve bu kişilerin sayısı 600 binin üzerindedir. Türkiye'de 2008 yılında yaklaşık 2 milyon 400 bin işsiz olduğu hatırlanacak olursa bu rakamın göz ardı edilemeyeceği açıktır. Bu nedenle raporun bu bölümünde iş olanaklarının arttığı bir ortamda işgúcüne geçiş yapma ihtimalleri oldukça yüksek olan bu grup üzerinde durulacaktır ve bu grup “iş bulma ümidi olmayanlar” olarak adlandırılacaktır. Şekil 24'de iş bulma ümidi olmayanların tarım dışı işgúcüne oranları 2006 - 2008 dönemi için verilmektedir.

Şekil 24 İş bulma ümidi olmayanların²⁰ toplam tarım dışı işgücüne oranı (15+ yaş)



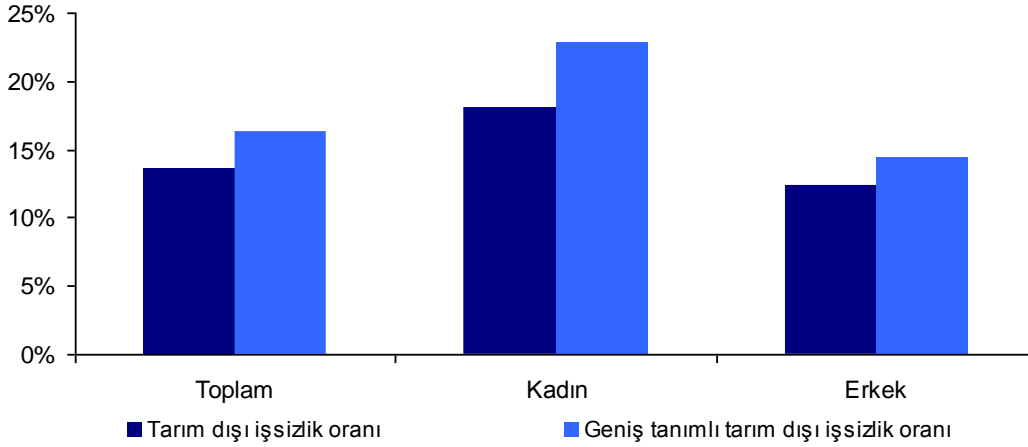
Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi

İş bulma ümidini yitiren bu kişilerin iş arama olanaklarının etkinleşmesiyle münhal işler konusunda daha iyi bilgilendirilerek istihdama/ işgücüne katılmaları mümkün olabilir. Ayrıca, bu grubun istihdamının kolaylaştırılması, bir yandan ülke genelinde işgücüne katılımı artırırken, diğer yandan işsizlik oranını düşürücü etki yapacaktır. Şekil 24'te verilen HIA serileri (2006-2008) kullanılarak iş bulma ümidini kaybedenlerin evrimi incelendiğinde yukarıdaki teorik şemayla benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Ümidi kırılanların işgücüne oranının işsizlik oranını hem konjonktürel dalgalanmalar hem de uzun dönemli trend dahilinde takip ettiği görülmektedir.

Bununla birlikte ümidini kaybedenlerin sayısının 2008 itibariyle 612 bin olması düşündürücüdür. Bu atıl işgücü faal tarım dışı işgücünün yüzde 4'ünü oluşturmaktadır. Salt "iş bulma ümidi olmayanlar" potansiyel işsizler olarak tanımlanırsa "geniş tanımlı işsiz" sayısı 4 milyonu geçmekte, tarım dışı potansiyel işsizlik oranı ise 2008 yılında yüzde 13,5'den yüzde 16,3'e yükselmektedir (Şekil 25). Standart işsizlik oranında olduğu gibi, geniş tanımlı işsizlik oranında da kadınların görece daha kötü durumda olduğu görülmektedir.

²⁰ TÜİK tarafından yapılan HIA'lerinde işgücüne dahil olmayan kişilere bu durumun nedenleri sorulmaktadır. İşgücüne dahil olmama yaşlılık, mevsimlik işçi olarak çalışma, ev işleriyle meşgul olma benzeri çeşitli nedenlerden kaynaklanmaktadır. İşgücüne dahil olmayan bazı kişiler ise çalışabilecek durumda olmalarına rağmen iş aramamaktadırlar. TÜİK bu kişileri "iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar" adı altında toplamakta ve iki alt grupta incelenmektedirler: "iş bulma ümidi olmayanlar" ve "Diğer". İş bulma ümidi olmayanlar çoğunlukla bölgede iş olmadığına inandıkları için iş aramayan kişilerden oluşmaktadır. "Diğer" grubunu ise ev işleri dışında kalan ailevi ve kişisel nedenler gibi gerekçelerle iş aramayan kişiler oluşturmaktadır. Bu türde olmayan grubun tanımının muğlaklığı nedeniyle analizlerimiz "iş bulma ümidi olmayanlarla" sınırlandırılmıştır. Bu gruptaki kişiler iş bulamayacaklarına inandıkları için iş aramamaktadırlar ve bir iş imkanı çıkarsa çalışmaya hazırdırlar. Bu özellikleriyle "Diğer" grubuna mensup kişilerden ayrılmaktadırlar.

Şekil 25 Geniş tanımlı²¹ tarım dışı işsizlik oranı (15+ yaş, tarım dışı, 2008)



Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Bölgesel Sonuçları

2.2.4. Engellilerin işgücü piyasasındaki durumu

2002 yılında Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan Türkiye Özürlülük Araştırması sonuçlarına göre Türkiye’de toplam nüfusun 12.3’ü yani yaklaşık 8.5 milyon kişi engellidir. Engelli nüfusun yüzde 20’lik bölümü ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli kişilerden, yüzde 80’lik bölümü ise süreğen hastalığa sahip 6.5 milyon kişiden oluşmaktadır. Burada süreğen hastalıklardan kasıt kalp-damar hastalığı, kan hastalıkları, solunum -sindirim sistemi hastalıkları, üreme organı hastalıkları gibi kronik hastalıklardır. Tablo 2’de bu iki alt grubun toplam Türkiye nüfusu içindeki payları ve yaş gruplarına göre dağılımları verilmektedir.

Tablo 2 Engelli nüfusun engel ve cinsiyete göre toplam nüfus içindeki payı

	Toplam engelli nüfus			Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli nüfus			Süreğen hastalığa sahip olan nüfus		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Türkiye geneli	12.3	11.1	13.5	2.6	3.1	2.1	9.7	8	11.3
Yaş grubu									
0-9	4.2	4.7	3.6	1.5	1.7	1.4	2.6	3	2.2
10-19	4.6	5	4.3	2	2.3	1.7	2.7	2.7	2.6
20-29	7.3	7.6	7.0	2.5	3.3	1.7	4.8	4.2	5.3
30-39	11.4	10.4	12.4	2.6	3.2	2	8.9	7.3	10.5
40-49	18.1	15.2	21.1	2.7	3.3	2	15.4	11.9	19.1
50-59	27.7	22.6	32.7	3.2	3.7	2.7	24.4	18.8	29.9
60-69	37	31.6	42	5.1	5.7	4.7	31.8	26	37.4
70+	44	39.8	47.8	7.9	8.5	7.4	36.1	31.3	40.4

Kaynak: TÜİK, 2002 Türkiye Özürlülük Araştırması

Toplam engelli nüfusun büyük çoğunluğunu kronik hastalıklara sahip kişiler oluşturmaktadır. 15-64 yaş grubunda 1.175.562 olan ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli sayısı, kronik hastalığa sahip kişiler için 4.762.432’dir. Ayrıca kronik hastalıkların gözlenme sıklığında ilerleyen yaşla beraber gözle görülür bir artış yaşanmakta, 20-29 yaş

²¹ Geniş tanımlı işsizlik oranı iş bulma ümidi olmayanların işsiz olarak işgücüne dahil edilmesiyle bulunur. Buna göre geniş tanımlı işsizlik oranı geniş tanımlı işsizlerin (işsizler+ iş bulma ümidi kalmayanlar) geniş tanımlı işgücüne (işgücü + iş bulma ümidi kalmayanlar) oranıdır.

grubunda yüzde 4.8 olan süreğen hastalığa sahip olma sıklığı 60 yaş üzerindeki kişilerde yüzde 30'un üzerine çıkmaktadır. 60 yaş üzerindeki kişilerde emekli olma sıklığı göz önünde bulundurularak süreğen hastalıklara sahip kişiler bundan sonraki analizlere dahil edilmemiştir.

Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik'teki tanıma göre "Özürlü: doğuştan ya da sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılamada güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişilerden çalışma gücünün en az % 40'ından yoksun olduğu sağlık kurulu raporu ile belgelenen" kişilerdir. Bu tanım uyarınca raporun ilerleyen bölümleri ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli kişileri kapsayacak ve bu kişilerden kısaca engelli olarak bahsedilecektir.

Bu konuda en güncel araştırma olan 2002 Türkiye Özürlüler araştırması çerçevesinde katılımcılara ilgili kurum ve kuruluşlardan ne gibi bir yardım bekledikleri sorulmuştur. Tablo 3 bu soruya verilen yanıtları özetlemektedir. Bu verilere göre her 10 engelliden biri iş bulma konusunda yardıma ihtiyaç duymaktadır.

Tablo 3 Engele yönelik kurum ve kuruluşlardan beklentiler

	Parasal katkıda bulunma	Eğitim olanakları yaratma	İş bulmaya yardım etme	Yasal hakları savunma	Evde uzman personel tarafından bakım ve tedavi hizmeti verme	Diğer	Bilinmeyen
Türkiye	0,61	0,03	0,10	0,04	0,04	0,14	0,05
Yerleşim yeri							
<i>Kent</i>	0,55	0,04	0,10	0,05	0,05	0,15	0,06
<i>Kır</i>	0,68	0,02	0,09	0,02	0,03	0,11	0,04
Cinsiyet							
<i>Erkek</i>	0,59	0,04	0,12	0,04	0,03	0,13	0,05
<i>Kadın</i>	0,64	0,03	0,06	0,03	0,06	0,15	0,04

Kaynak: TÜİK, 2002 Türkiye Özürlülük Araştırması

2002 Türkiye Özürlülük Araştırması'nın ileri analiz raporu engellilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun ne derece zayıf olduğunu göstermektedir (Bkz: Tablo 4). Araştırma sonuçlarına göre Türkiye'de engellilerin işgücüne katılımı yüzde 22 oldukça düşüktür. Kadın-erkek ayrımında incelediğimizde ise durumun vahameti iyice ortaya çıkmaktadır; erkeklerde yüzde 32 olan işgücüne katılım oranı kadınlarda yüzde 7'ye düşmektedir. Bu durum kadının işgücü piyasasındaki dezavantajlı durumunun engelli kadınlar söz konusu olduğunda çok daha ciddi boyutlara ulaştığının açık bir göstergesidir. Kır-kent ayrımında ise işgücüne katılımında bu derece çarpıcı bir farklılaşma yaşanmamakla birlikte kırdaki yüzde 18 olan işgücüne katılım oranı kentlerde yüzde 26'ya yükselmektedir.

İşsizlik oranlarında da benzer bir durum söz konusudur; engelliler için yüzde 15 olan işsizlik oranı araştırmanın yapıldığı 2002 yılında yüzde 10,3 olan Türkiye geneli işsizlik oranının yaklaşık 5 yüzde puan üzerindedir. Benzer şekilde engelli erkeklerde de işsizlik oranı yüzde 15'tir. Engelli kadınlarda ise işgücüne katılım yüzde 7 seviyesinde olmasına rağmen işsizlik son derece yaygın bir durumdur ve engelli kadınlarda işsizlik oranı yüzde 22 gibi oldukça yüksek bir seviyededir.

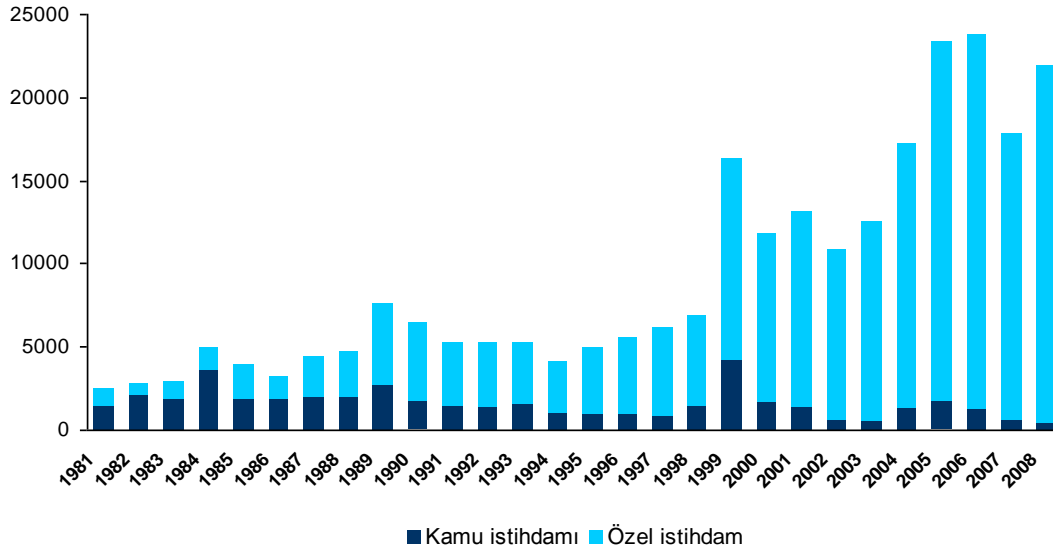
Tablo 4 İşgücü durumuna göre engelli nüfus oranı

	İşgücüne katılım oranı	İşsizlik oranı	İşgücüne dahil olmayan nüfus oranı
Türkiye	0,22	0,15	0,78
Yerleşim yeri			
<i>Kent</i>	0,26	0,17	0,74
<i>Kır</i>	0,18	0,13	0,82
Cinsiyet			
<i>Erkek</i>	0,32	0,15	0,68
<i>Kadın</i>	0,07	0,22	0,93

Kaynak: TÜİK, 2002 Türkiye Özürlülük Araştırması

İŞKUR engelli istihdamına dair veri toplamakta ve her yıl İstatistik Yıllığı'nda bu bilgileri yayınlamaktadır. Şekil 26'da 1981'den 2008'e yapılan işe yerleştirmelerin kamu-özel sektör dağılımı verilmektedir²². Engelli işe alımında 1980'lerde yüzde 50'nin üzerinde paya sahip olan kamunun payı 2008 yılına gelindiğinde yüzde 2'nin altına düşmüştür; 2008 yılında İŞKUR' a başvuran 48.480 engelliden 427'si kamuda ve 21.540'ı özel sektörde olmak üzere toplam 21.967 engelli istihdam edilmiştir. 2000 yılından bu yana engellilerin istihdamı konusunda İşkur'un etkinliğinin çok belirgin bir biçimde arttığı görülmektedir. Engelli istihdamındaki artışın neredeyse tamamı özel sektörde gerçekleşmiştir.

Şekil 26 Engelli istihdamının kamu ve özel sektör dağılımı

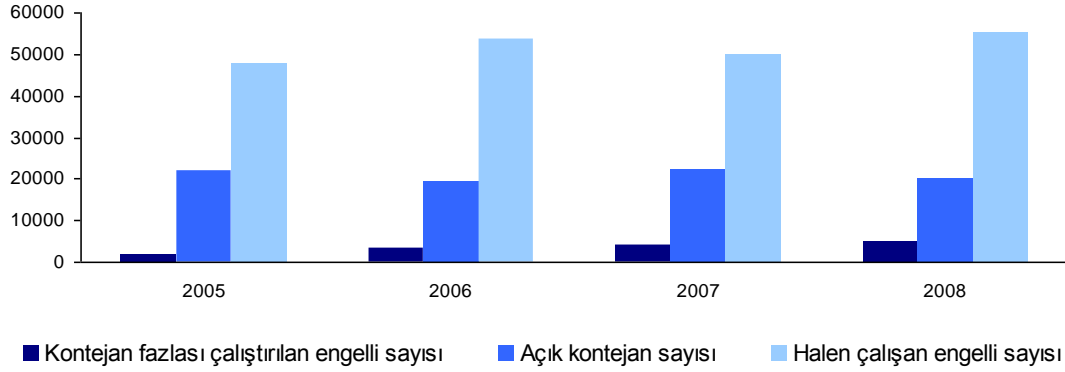


Kaynak: İŞKUR, İstatistik Yıllığı

Şekil 27'de yıllara göre özel sektörde istihdam edilen toplam engelli sayısı verilmektedir. Bu rakam 2008 yılı için 55.077'dir. Ancak özel sektör istihdam etmesi gereken minimum engelli sayısını tutturamamakta, 20.117 kişilik açık kontenjan bulundurmaktadır. 4.868 kişi ise kontenjan fazlası olarak çalıştırılmaktadır.

²² Şekil 26'da engelli istihdam rakamları her yıl için ayrı ayrı verilmiştir, yani bu rakamlar toplam (birikimli) engelli istihdamını değil o yıl içerisinde yeni istihdam edilen engelli sayısını vermektedir.

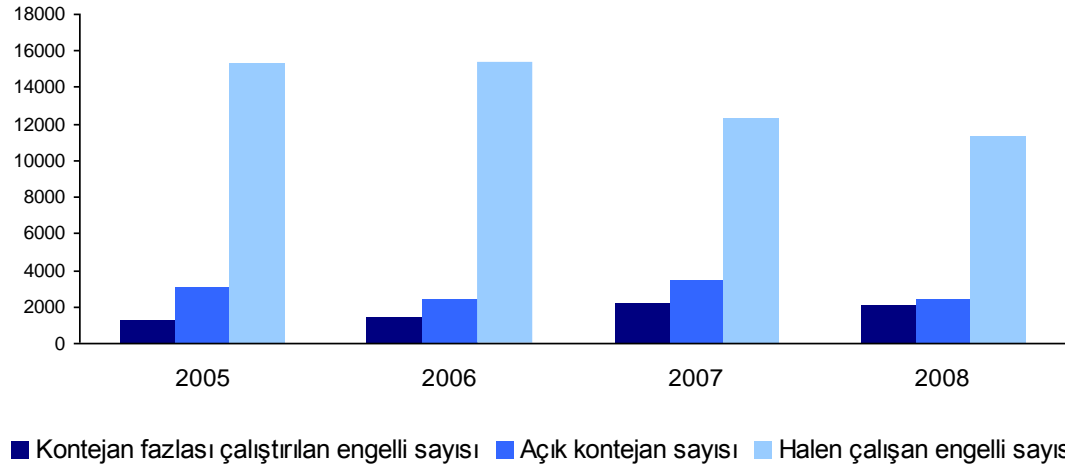
Şekil 27 Kontenjan fazlası çalıştırılan engelli, açık kontenjan sayısı ve toplam engelli istihdamı (özel sektör)



Kaynak, İŞKUR, İstatistik Yıllığı

Şekil 28’de yıllara göre kamu sektöründe istihdam edilen toplam engelli sayısı verilmektedir. Buna göre 2008 yılında kamuda toplam 11.286 engelli çalışmakta, diğer taraftan 2.380 kişilik boş engelli kontenjanı bulunmaktadır. Kamuda kontenjan fazlası çalıştırılan engelli sayısı ise 2.073’tür.

Şekil 28 Kontenjan fazlası çalıştırılan engelli, açık kontenjan sayısı ve toplam engelli istihdamı (kamu)



Kaynak, İŞKUR, İstatistik Yıllığı

2008 yılı itibariyle özel sektör ve kamuda istihdam edilen engelli sayısı yaklaşık 80 bin kişidir. Bu rakam işgücü piyasasına katılan yaklaşık 400 bin engelli dikkate alındığında oldukça düşük bir seviyede bulunmaktadır. Açık kontenjan sayısının yüksekliği ise denetim ve altyapı yetersizliğine işaret etmektedir. Bu konuya politika önerilerinin sunulduğu bölümde detaylı olarak değinilecektir.

3. DÜNYA'DAKİ VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR

Devletin genel olarak işgücü piyasalarını düzenlemek, özel olarak istihdam artışı sağlamak amacıyla işgücü piyasalarına müdahalesi iki ana koldan yürütülür: pasif işgücü piyasası politikaları ve aktif işgücü piyasası politikaları. Pasif işgücü piyasası politikaları, işgücü piyasasını düzenlemeye yönelik piyasa yapısına ilişkin önlemlerden oluşur. Aktif işgücü piyasası politikaları ise, işgücü verimliliğini artırmak ve işgücü piyasasına erişimde fırsat eşitliğini geliştirmek için tasarlanmış önlemlerdir. İşgücü piyasasına etkinlik kazandırmak amacıyla aktif ve pasif politikaların birbirini tamamlar şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke işgücü piyasasındaki aksaklıkları gidererek işgücü piyasasının işlerliğini artırmak amacıyla dezavantajlı gruplar olarak kabul edilen genç, engelli, vasıfsız ve uzun dönemli işsizler için aktif işgücü piyasası politikaları geliştirmekte ve uygulamaktadır (Cahuc ve Zylberberg, 2004).

Aktif işgücü piyasası politikalarının tarihsel gelişimi

Aktif işgücü piyasası politikaları ilk olarak 1930'larda ABD'de Büyük Buhran sırasında, kamu otoritelerinin işini kaybedenlere yeniden iş sağlamaya yönelik bir çabası olarak geniş çapta kavramsallaştırılmış ve uygulanmıştır.

Aktif işgücü politikaları kavramı ilk kez İsveç'te kullanılmış, 1960 yılından sonra da OECD tarafından yapılan çalışmalarda işgücü piyasası politikaları içinde ayrı bir tür olarak kabul edilmiştir (Janoski, 1996). Avrupa'da 1960'lı yıllarda gözlemlenen işgücü arzı kısıtı ve ücretlerin artışı sebebiyle uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının temel amacı tam istihdam koşulları altında işgücü piyasasına katılımı arttırmak, yeni yaratılan işgücünü, işgücü sıkıntısı çekilen mesleklere, işyerlerine, sektörler ve bölgelere dağıtmak olmuştur. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelere gelen yabancı çalışanların yerel işgücü piyasalarına giriş ve uyumlarını düzenlemek ve gözetmek amacıyla da aktif politikalara başvurulmuştur (Marshall, 2004).

Aktif işgücü piyasası politikalarının tekrar ön plana çıkması, 1980'li yıllarda işsizliğin artmaya başlamasıyla birlikte olmuştur. Yüksek oranlara ulaşan işsizliğin nedeni, işgücü piyasasının ve çalışanların, bilgi temelli teknolojilere ve sermayenin küreselleşmesi gibi yeni ekonomik koşullara uyum gösterememesi olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda işsizliğin, işgücü arzının esnekliği ve niteliği ile yakından ilgili olduğu ileri sürülmüştür. İşgücü talebinin yapısı ve niteliği ise, ekonomik ve sosyal politikalar ile değiştirilemez, yönetilmez ve düzenlenmez olarak görülmektedir. Bu anlayışın yaygınlaşmasıyla, işgücü piyasası politikalarının yalnızca işgücü arzını düzenleyecek biçimde değiştirilmesi eğilimi güçlenmiştir (White, 2001).

Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında pasif ve aktif politikaların birbirini ikame edecek niteliklerden çok, birbirlerini tamamlayıcı nitelikler taşıdıkları görülmektedir (Cahuc ve Zylberberg, 2004). Bu bakımdan aktif ve pasif politikalar, birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değil, aksine doğrudan birbiriyle ilişkilidir (Berkel, 2000).

Aktif işgücü piyasası politikalarının etkileri üzerine yapılmış çok sayıda analiz mevcuttur. Dünya Bankası tarafından yayımlanan iki ayrı raporda toplam 150 civarında aktif işgücü piyasası değerlendirmesi sınıflandırılmıştır. Bu raporlarda özetlenen değerlendirmelerin bir kısmının katılımcılar üzerinde olumlu etkiler gösterirken diğer bir kısmı ise olumsuz etkiler bulmakta ya da etkisiz oldukları sonucuna varmaktadırlar. Raporlar, programın kurumsal yapısının, programın başarısı üzerinde etkisinin büyük olduğu sonucuna varmıştır (Dar ve Tzannatos, 1999; Betcherman ve diğerleri, 2004).

3.1. Dünya'da başarılı uygulama örnekleri

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramı, çok sayıda ve birbirinden önemli derecede farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade eder. Aktif işgücü piyasası politikaları genelde uzun süreli işsizler, yoksul işçiler ve dezavantajlı grupları hedef almaktadır. Bu özelliği ile aktif politikalar ekonomik olduğu kadar sosyal amaçlara da sahiptir. Aktif politikaların bileşenlerini oluşturan programların bir kısmı işgücü piyasasının talep yanını düzenlerken, geri kalanı arz yanlı düzenlemeleri içermektedir.

Talep yanlı programların amacı doğrudan veya dolaylı iş yaratmaktır. Bu tip politikalar genel olarak gençler, kadınlar, engelliler ve uzun süreli işsizlere yöneliktir. Doğrudan iş yaratma amaçlı, talep yanlı programlar kamuda belirli süreli işlerin yaratılması yoluyla işsizlerin istihdam edilmesine dayanır. Dolaylı olarak iş yaratan programlar ise, işverenlere bazı finansal destekler sunarak, özel işsiz gruplarının istihdamını kolaylaştırmayı içerir. Dezavantajlı gruplara mensup işsizlerin yaratılan işlerde belirli bir süre çalışmaları sağlanarak, işgücü piyasası ve çalışma hayatı ile olan bağlarının güçlendirilmesi ve yoksulluğun azaltılması hedeflenir.

Aktif politikaların çoğunluğunu oluşturan arz yanlı düzenlemelerin temel işlevi, işgücü piyasasındaki mevcut işler ile işsizleri eşleştirebilmektir. Özellikle son yıllarda popülerlik kazanan arz yanlı programlar yeni işler yaratmak yerine, işsizleri varolan işlere yönlendirmekte, dezavantajlı olarak nitelendirilen belirli grupların istihdamını kolaylaştırmayı hedeflemektedir. Bu programlara katılan işsizlerin, işverenlerin talep ettiği nitelik düzeyine yükselmeleri ana amaçtır.

İş yaratarak işsizleri istihdam etmeyi amaçlayan talep yanlı programlar, arz yanlı programlar karşısında önemini yitirirken; tüm işsizleri hedefleyen doğrudan iş yaratmaya yönelik programlardan, hedef kitlesi daha dar belirlenmiş, dezavantajlı işsiz gruplarına yönelik dolaylı iş yaratma programlarına da geçiş gözlenmektedir (Meager-Evans, 1998).

3.1.1. Doğrudan kamu istihdam politikaları

Bu politikalar dahilinde işsizlere kamu sektöründe geçici istihdam imkanı sağlamak üzere yaratılan işler özel sektörün faaliyetlerinin önüne geçmeyecek şekilde tasarlanmış olup, genellikle altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekanların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardadır. Kamu istihdam programlarının temel amaçları katılımcılara çalışma deneyimi kazandırmak, onları çalışmanın gerektirdiği disiplin ve işleyişe alıştırmak, işin gerektirdiği nitelikleri bu süreçte uygulayarak öğrenmesini sağlamak böylelikle de düzenli bir istihdama geçişi kolaylaştırmaktır.

Genelde araştırmaların ulaştığı ortak sonuç, kamu istihdam programlarının kısa dönemde işsizliğin azaltılmasına ve istihdamın arttırılmasına olumlu katkı sağladığı, uzun dönemde ise, işsizliğin azaltılmasına önemli bir etkisi olmadığı yönündedir. Ayrıca, bu programların işsizlerin işgücü piyasası ile olan bağlarının güçlendirmesi ya da yeniden iş gücü piyasasına uyum sağlanmaları üzerinde kalıcı bir etkiye sahip olmadığı görülmektedir.(Dar-Tzannatos, 1999)

Kamu istihdam programlarına ilişkin temel çekincelerden biri de kamu tarafından yaratılan geçici işlerin iş deneyimi, çalışma koşulları ve niteliği bakımından, düzenli işlerle her zaman benzeşmeyebileceği bu nedenle de dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin geliştirilmesi amacından sapılabileceğine ilişkindir. Bu işlerin gerektirdiği niteliklerin normal işlerin gerektirdiği nitelik düzeyinden daha düşük olduğuna dair yaygın kanı, işverenlerin, normal işleri yapmaya yetecek kadar mesleki vasfa sahip olmayan işsizlerin kamu tarafından istihdam edildiğini düşünmesine yola açarak, bu da bu tip programlara katılanların sürekli işlerde istihdam edilebilme olasılıklarını düşürmektedir (Meager-Evans, 1998).

Diğer taraftan doğrudan kamu istihdam programlarının başarılı sonuçlara ulaştığı uygulamalar da mevcuttur. Kanada’da, 1977-1996 döneminde uygulanan programın özellikle yoksul nüfusun ve kadınların istihdamını kolaylaştırdığı; ücretleri de olumlu etkilediği görülmektedir. Programın uygulandığı 19 yıllık dönemde program tasarımının etkinliği arttıracak şekilde çeşitli aralıklarla revize edilmesi sayesinde programın maliyet verimliliği artmıştır (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Geçiş ekonomilerinde de uygulama örneklerine rastlanan doğrudan kamu istihdamı programlarının özellikle Bulgaristan ve Slovakya’da başarıya ulaştığı görülmektedir. Bulgaristan’da 1998-99 yıllarında uygulanan geçici istihdam programıyla dezavantajlı grupların özel sektörde veya devlet kurumlarında en fazla 5 ay süreyle istihdam edilmesi sağlanmıştır. Program özellikle dezavantajlı grupların ve daha yaşlı işsizlerin uzun dönemli istihdam edilmesine olumlu etki etmiş; işsiz olanların düzenli bir iş edinme olasılığını da %2,5 oranında arttırmıştır. Üstelik bu programın maliyet verimliliği, Bulgaristan’da uygulanan diğer aktif işgücü politikalarına göre oldukça düşük kalmıştır (Betcherman ve diğerleri, 2004). Slovakya’da 1992-1997 yılları arasında uygulanan doğrudan istihdam politikası kapsamında sosyal yardım işlerinde veya kısa dönemli kamu hizmetlerinde çalışmaları sağlanan kadın ve erkek katılımcıların, program sonunda işgücü piyasasına geçişleri kolaylaşmıştır (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamalara baktığımızda, Arjantin’de 1990 sonrasında artan işsizlikle mücadele için 1990-97 döneminde uygulanan “Trajabar” programı öne çıkmaktadır. Bu program kapsamında özellikle çok yoksul bölgelerdeki işsiz nüfusa yönelik olarak görece daha düşük ücretli, kısa dönemli (en fazla 6 ay süreli) işler yaratılmıştır. Programın ücretler üzerindeki etkisi yüksek olmuştur. Programın, katılımcılar arasında en yoksulları oluşturan %5’lik kesiminin ücretleri üzerindeki etkisi %74 olmuştur. Program hem kadın hem de erkek katılımcıları olumlu etkilemekle birlikte, asıl büyük etkisini gençler üzerinde göstermiştir (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Görüldüğü gibi dezavantajlı grupları hedefleyen kamu istihdam politikaları daha başarılı sonuçlara vermiştir. Bunun yanında kamu istihdam programları, işgücü piyasasındaki cinsiyet ayrımcılığını büyük ölçüde azaltıcı bir etki yaparak, kadın istihdamının artmasını sağlamıştır (Bergemann ve Berg, 2006).

3.1.2. Kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri

Kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, işgücü piyasalarında işçi-işveren eşleşmesini sağlamaya ve iş bulma sürelerini kısaltmaya yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu kapsamdaki hizmetlerin ilk aşamasında işsiz kitleye ulaşılmaktadır. Bu kitleye işgücü piyasası tanıtılmakta ve iş arayanlara niteliklerine uygun boş işler hakkında bilgi verilmektedir. Aynı zamanda, iş arama yöntemleri ve iş görüşmesi teknikleri konusunda eğitim sunulmakta, işsizleri bir araya getiren iş kulüpleri kurulmaktadır. Bunlara ek olarak, programların işsizlerin çalışma davranışını geliştirmek ve çalışma isteğini arttırmak gibi amaçlara da hizmet etmesi beklenmektedir (Erhel ve diğerleri, 1996). Bu programların, diğer aktif programlara göre oldukça düşük düzeyde harcama gerektirmesi çekiciliklerini arttırmaktadır.

Programlara katılım genellikle gönüllülük esasına dayanmakla birlikte, katılımın zorunlu tutulduğu durumlar da mevcuttur. İşsizlik ödemelerinden yararlanmak katılım zorunluluğu doğuran koşullardan biridir. Örneğin, İngiltere’de “İşe Yeniden Başlama Programı”, iki yıl ve daha uzun süre işsiz olan ve mesleki eğitim ya da istihdam programlarına katılmaktan kaçınmış olanlar için zorunludur. Aynı zamanda, iş kulüplerine üye yapılmış işsizler, iş buluncaya kadar bu kulüplere devam etmek zorundadır (Erhel ve diğerleri, 1996; Walwei, 1996).

İş arama yardımlarının etkilerini araştıran çalışmaların bulguları, olumlu sonuçların belirgin olduğu yönündedir. Ancak, bu olumlu sonuçların programın yürütüldüğü dönemdeki ekonomik koşullara yakından bağlı olduğu unutulmamalıdır. Özellikle, ekonominin büyüme döneminde uygulanan programlar olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Buna karşılık, ekonominin gerileme ve durgunluk dönemlerinde uygulanan programlardan olumlu sonuçlar elde edilmemektedir (Dar ve Tzannatos, 1999).

Dünyadaki çeşitli uygulamalara baktığımızda İngiltere’de 1998-2002 döneminde uygulanan 18-24 yaş arası altı ay süre ile iş arayan, düşük eğitim ve beceri seviyesine sahip, işsiz gençlere yönelik olarak dizayn edilen “New Deal for the Young Unemployed” adlı program dikkat çeker. Temelde deneyimsiz ve düşük vasıflı gençlerin uzun süreli istihdam edilebilirliklerini arttırmayı hedefleyen bu program iş arama servisleri, maaş ve istihdam desteklerini, geçici devlet istihdamını, tam zamanlı eğitim ve staj olanaklarını kapsayan bir dizi aktif politika önleminde oluşmaktadır. Programın uygulandığı her dönemde genç erkek işsizlerin istihdam edilebilirliğinin %20 oranında arttığı görülmüştür. Bu olumlu etki devlet destekli yaratılan istihdamdan ve büyük ölçüde (%50 sinden fazlası) iş arama yardımlarından kaynaklanmaktadır. Programa ilişkin değerlendirmeler iş arama servislerinin etkisinin diğer aktif politikalara oranla daha etkili olduğu yönündedir. Diğer taraftan programın kadın katılımcılar üzerindeki etkisi hakkında, kadın katılımcı sayısının azlığı nedeni ile kesin hükme varılamamıştır (Betcherman ve diğerleri, 2007).

İngiltere’deki örneğin bir benzeri de Danimarka’da uygulanmıştır. İşsiz olan niteliksiz genç işgücünün iş bulmasını veya eğitim programlarına dahil olmasını amaçlayan bu programda altı aydan fazla işsiz olan niteliksiz gençler, 18 ay süreyle tam zamanlı özel mesleki eğitim kurslarına veya staj programına başlama hakkı ve görevine sahip olmaktadır. “Gateway” olarak adlandırılan bu süreç boyunca katılımcı gençlere yoğun bir danışmanlık hizmeti de verilmektedir. Yapılan çeşitli değerlendirmeler Danimarka’da programın başarı sağladığını göstermiştir (Betcherman ve diğerleri, 2007).

Kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, bu programlar uygulanmadan önce kadınların işgücü katılımının diğer ülkelere oranla düşük olduğu ülkelerde (Almanya, Norveç, Fransa ve Polonya) kadınların işgücüne katılımının önündeki zorlukların ortadan kalkmasına yardımcı olmuştur. Ancak bu tip programların eğitim programlarını tamamlayıcı olarak uygulanması durumunda etkilerini arttırdığı görülmüştür. (Bergemann ve Berg, 2006)

3.1.3. Mesleki eğitim programları

Mesleki eğitim programları, uzun süredir işsiz olup mesleki vasfı eskiyenler ile bir işte çalışacak düzeyde mesleki vasfı bulunmayan işsizlere mesleki vasıf kazandırmak için uygulanmaktadır. Yeniden mesleki eğitim programlarında ise, bir mesleğe sahip olanların işten çıkarılma riski ile karşı karşıya kalmaları veya işten çıkarılmaları durumunda, varolan mesleki vasıflarının geliştirilmesi ya da yeni bir mesleğin öğretilmesi amaçlanır. Programın sonunda, katılımcının sahip olduğu yeni mesleki vasıf düzeyinin istihdam edilebilirliği artırması öngörülmektedir. Eğitim düzeyi artan bireyler ekonomik anlamda kendi kendilerine yetebilmelerini sağlayan bir gelir elde etme olanağına sahip olmaktadır.

Mesleki vasıf kazandırarak veya varolan vasıfları geliştirerek işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik bu programlar, hedef grupları bakımından, genç işsizler, kadınlar, engelliler ve uzun süreli işsizler olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır.

Genç işsizlerin mesleki eğitimi

Genç işsizlere yönelik aktif işgücü piyasası programları, çeşitli nedenlerden ötürü eğitimine devam edemeyen ya da sosyoekonomik bakımdan dezavantajlı ailelerde yetişen gençleri

hedef almaktadır. Bu programlar kapsamında okulda ve/veya iş başında eğitim yöntemleri uygulanmaktadır.

Programların amacı, gençlerin işgücü piyasasına katılmalarını desteklemek ve gençlere iş bulmaları için gerekli olan çeşitli mesleki vasıfları kazandırmaktır. Ayrıca, sosyal bakımdan dışlanmış, sosyoekonomik düzeyi çok düşük olan ailelerde yetişen gençlere, işyeri kültürüne uyum sağlamalarını kolaylaştıracak çalışma alışkanlıkları ile sosyal iletişim yeteneklerini kazandırmak hedefi de bu programlarda öne çıkmaktadır (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Genç işsizlere yönelik mesleki eğitim programları genellikle finansal önlemlerle birleştirilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin çoğunda işsiz gençlere iş başında eğitim veren ve istihdam eden işletmelere, devlet tarafından finansal teşvikler sağlanmaktadır. Bu teşviklerden yararlanarak işletmelerde istihdam edilen gençlerin genç işsizlere oranı İtalya'da yüzde 25, Yunanistan'da yüzde 20, İspanya ve Fransa'da ise yüzde 12'dir (ILO, 1998).

Gelişmiş ülkelerdeki örnekler incelendiğinde özellikle Fransa, İsveç ve Amerika'daki uygulamaların olumlu sonuçları olduğu görülmektedir. Fransa'da 1986-88 yılları arasında hem özel hem de kamu sektörünün desteğiyle uygulanan eğitim programı kapsamında meslek eğitimi, genel eğitim ve belli bir alana yönelik özel eğitimler verilmiştir. Program uygulanırken özel sektör daha çok meslek ağırlıklı ya da belli bir alana yönelik eğitimlere ağırlık vermiş; kamu sektörü ise çoğunlukla genel eğitime odaklanmıştır. Uygulanan program işe giriş üzerinde çok fazla etkili olmaz iken, özel sektörün verdiği işbaşı eğitimlerinin kamu sektörüne verilen genel eğitimlerden daha olumlu etkide bulunduğu görülmüştür (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Fransa'daki diğer bir başarılı uygulama da 1999 yılında uygulanan TRACE programıdır. Dezavantajlı, marjinal gençlerin hem iş bulmalarını hem de topluma entegrasyonlarını sağlamaya yönelik olan bu programın hedef kitlesi ailevi veya sağlık sorunları olan, evsiz veya yetersiz eğitime sahip 26 yaş altındaki kişilerdir. Mesleki eğitimin yanında 18 aylık bir rehberlik hizmetini de içeren programın hedefi, programa katılanların en az %50'sinin program sonunda kalıcı veya kontrat süresi en az altı ay olan bir işte istihdam edilmelerini sağlamaktır. 1999 yılında programa katılan 51.000 kişiden %33'ünün program sonunda iş bulabildiği görülmektedir (Betcherman ve diğerleri, 2007).

1990 sonrasında genç işsizlerin sayısındaki artış sonucunda İsveç'te 1991-97 döneminde uygulanan mesleki eğitim programlarının etkisinin olumlu ama kısa süreli olduğu görülmüşse de, İsveç uygulaması işyerindeki uygulamalı işbaşı eğitimlerinin, sınıf eğitimlerinden çok daha etkili olduğunu göstermesi açısından önemlidir (Betcherman ve diğerleri 2004).

Amerika'da gençlere yönelik mesleki eğitim uygulamalarına bakıldığında iki örnek dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki 1994-2000 yılları arasında uygulanan "Job Corps" programıdır. Bu program kapsamında, ülke genelindeki okul kampüslerine yerleştirilen 118 tane mesleki eğitim veren birimin ilk üç yılda ücretler üzerindeki etkisinin pozitif olduğu görülmüştür. Programı tamamlayarak iş bulan gençlerin ortalama haftalık ücretlerinin, diğerlerine göre 16 dolar (toplam kazançlarının %12'si kadar) daha fazla kazandıkları görülmüştür. Bu programın maliyet etkinliğinin fazla olduğu belirtilmektedir. (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Burada sayılan başarılı programlar ile sayılmayan başarısız programlara, etkinliği ölçmek amacıyla uygulanan fayda-maliyet analizleri sonucunda, başarılı programların istihdam ve ücretler üzerindeki olumlu etkilerinin, maliyetler karşısında başarısız kaldığı sonucuna varılmıştır. Değerlendirmelerde genç işsizliği ile mücadelede en etkili yöntemin gençlerin okul sistemi içerisinde kalmalarının sağlanması olduğu konusunda fikir birliğine varılmıştır. Genç istihdam politikaları sonuçları düzeltmeye değil, sebepleri ortadan kaldırmaya yönelik olmalıdır (Dar ve Tzannatos, 1999; Martin, 1998; Godfrey, 2003).

Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerde uygulanan gençlere yönelik mesleki eğitim programlarının etkilerinin daha ümit verici olduğu görülmektedir. Şüphesiz bu tespit Latin Amerika'da uygulanan Jovanes programlarının başarısının payı büyüktür (ILO, 2003b; Godfrey, 2003).1990'da Şili'de başlatılmış olan "Jovanes" Programı, olumlu etkilerinin görülmeye başlanması üzerine Arjantin, Kolombiya, Peru ve Uruguay'da da uygulanmaya başlamıştır. Bu program düşük gelirli ailelere mensup, düşük eğitim seviyelerine sahip, yetersiz iş tecrübesi bulunan gençleri hedeflemektedir. Programlar genelde eğitim ve iş tecrübesi üzerine kurularak okuma-yazma, iş arama gibi eklerle desteklenmektedir. Eğitim aşamasında işgücü piyasasında talebi olan becerilere odaklanılarak, gerekli iş tecrübesinin de bu becerileri talep eden işyerlerinde edinilmesi sağlanmaktadır. Uygulamayı yöneten kurumun denetimi altında, işyerleri gençlere eğitim vermekte, ancak karşılığında maaş ödeme ya da eğitim sonunda işe alma sorumluluğu taşımamaktadır. Eğitim 200-400 saat arası, iş tecrübesi birikimi (staj dönemi) 2-3 ay sürmektedir. Ayrıca katılımcı gençlerin ulaşım masrafları karşılanmaktadır. Temel olarak bu özellikleri taşıyan Jovanes programı, uygulanacağı ülkenin kurumsal ve ekonomik özelliklerine göre farklılaşmaktadır. Bu nedenle ülke örneklerini ayrıntılı incelemek gerekmektedir.

İlk olarak Şili'de 1995-97 döneminde "Chili Joven" adı altında uygulanan program, eğitim ve 6 ay süreli uygulama döneminden (staj) oluşan bir paket program şeklindedir.Hedef kitlesi öncelikle 15-24 yaş grubundaki düşük gelir seviyesine sahip genç işsizler olan bu program, istihdamı artırıcı yönde etkide bulunmuştur. Bu program kapsamındaki alt kategorilerden biri olarak uygulanan ve eğitimlerin teknik okullarda ve firmalarda dönüşümlü olarak verilmesini iş sözleşmeleriyle (labor contract) sağlayan programın başarısı oldukça yüksek olmuştur. Şili'deki uygulama, erkek katılımcılar ile 20-24 yaş grubundaki gençler üzerinde başarılı olurken; uygulamanın başarı düzeyi de faydalanan gençlerin eğitim seviyesine bağlı olarak artış göstermiştir (Betcherman ve diğerleri, 2004)

Peru'da 1996-2000 döneminde, 16-25 yaş arası daha önce kısa süreli de olsa çalışmış olan ya da hiç iş deneyimi olmayan, düşük gelirli işsiz gençlere yönelik olarak uygulanan "Projoven" adlı programa katılanların %6'sından fazlasına istihdam sağlanırken, ücret düzeylerinde de %18 oranında bir artış olmuştur. Bununla beraber, program sayesinde mesleki cinsiyet ayrımı azalmış ve katılımcıların daha büyük firmalarda istihdam edilebilme şansları yükselmiştir. (Betcherman ve diğerleri, 2004)

Arjantin'de "Programa Joven" adı altında 1996-97 yıllarında uygulanan program da benzer şekilde tasarlanmış olup sadece hedef kitlesinin yaş aralığını 16-29 şeklinde genişletmiştir. Program genç erkekler ile yetişkin kadınların (>29) gelirlerini artırıcı etki yapmıştır. Ayrıca katılımcıların dokuz yıllık gelirleri dikkate alındığında, programın maliyet-etkinlik değerlendirmesinin de başarılı olduğu görülmektedir. (Betcherman ve diğerleri, 2004)

Uruguay'da 1996-97'de uygulanan 'Pro Joven' adlı program kapsamında 17-24 yaş grubundaki gençlere kısa dönemli eğitimler verilmiş ve devlet tarafından desteklenen işlerde 6 ile 12 ay süre ile istihdam edilmeleri sağlanmıştır. Program sonunda katılımcıların istihdam edilme olasılıkları %60 oranında artmış, iş arama süreleri ise 8,5 ay kısalmıştır. Ayrıca katılımcıların buldukları yeni iş daha kalifiye; kazandıkları ücret ise aldıkları eğitimin tipine bağlı olarak %20 ile %18 oranında daha yüksektir (Betcherman ve diğerleri, 2004)

Yukarıdaki ülke bazındaki örneklerden de görülebileceği gibi Jovanes programları arasında bir takım farklılıklar olmakla beraber ortak özellikler de mevcuttur.

-Devlet, sivil toplum ve özel sektörün ortak katılımı: Devlet programın tasarımını, gözetimini, denetimini ve kısmen ya da tamamen finansmanını üstlenir. Yürütmeyi devlet mercileri ve sivil toplum kuruluşları üstlenir. Sivil toplum operasyonel, teknik ve idari kapasitesini artırmak üzere yardım alır. Özel sektör iş tecrübesi sağlar ve böylece eğitimin işgücü talebine uyumlu olmasına yardımcı olur.

- Hedefleme : Programın coğrafi konumunun, eğitimin süresinin ve içeriğinin, iş tecrübesinin şartlarının, ödenecek masrafların hedeflenen gruba yönelik olmasına dikkat edilir.
- Yürütmenin dağıtımı: Esneklik ve eğitimin dağıtımının verimli bir şekilde yapılması için rekabetçi artırma düzenlenir. Örneğin Şili’de eğitim veren özel eğitim merkezleri ve sivil toplum kuruluşlarının sayısı 1000’e ulaşmıştır. Başvurular hem teknik hem finansal ölçütlere göre değerlendirilir.
- Entegre yaklaşım: Eğitim sadece katılımcıların mesleki becerilerini değil aynı zamanda iletişim becerilerini ve insan ilişkilerini geliştirmeyi ve özgüvenlerini arttırmayı kapsar. (Betcherman ve diğerleri, 2004)

Kadınlara yönelik mesleki eğitim

Mevcut uygulamalarda sadece kadınları hedef alarak tasarlanmış programlara pek rastlanmadığı gibi uygulanan programların sonuçlarını cinsiyetler açısından ayrı ayrı değerlendiren de pek az bilimsel çalışma vardır. Genel olarak mesleki eğitim programları 1 ay ile 3 yıl arasında değişen sürelerde olsa da yapılan çalışmalar bu programlara kadınların katılma süresinin 6 ay ile 1 yıl arasında değiştiğini göstermiştir (Bergemann ve Berg, 2006).

Avusturya (1999-2001), Fransa (1996-97), Batı Almanya’da (1993-94 ve 2000-02), Norveç (1990-2000), Polonya (1992-94)’daki uygulamalara ilişkin yapılan değerlendirmeler, kadınlara verilen her tipteki eğitim hizmetinin kadınların işgücü piyasasına katılımını olumlu yönde etkilediğini göstermiştir. Program uygulanmaya başlamadan önce diğer ülkelere göre kadınların işgücüne katılımının düşük olduğu bu ülkelerde, program kadınların işgücüne katılımını arttırarak, işgücüne katılım oranlarında görülen cinsiyetler arası farkı da büyük oranda azaltmıştır. Öyle ki bu fark Avusturya’da yüzde 20.8 den 13.3’e; Batı Almanya’da yüzde 28’den 18’e; Norveç’te yüzde 11.1’den 7.3’e düşmüştür (Bergemann ve Berg, 2006)

Amerika’da 1997-2002 döneminde uygulanan “Center for Employment Training” programı da başarılı bir uygulama örneğidir. Bu program kapsamında San Jose, Puerto Rico gibi yoksul yerlerde meslek eğitimi merkezleri açılarak dezavantajlı nüfusa mesleki eğitimler verilmiştir. Program, düşük eğitim düzeyindeki katılımcılarla, 19 yaşının altındaki katılımcılar üzerinde olumlu etki göstermezken, kadın katılımcıların hem istihdamını hem de ücretlerini arttırmıştır (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Uzun süreli işsiz kalanların mesleki eğitimi

12 ay veya daha fazla süre işsiz kalanlar uzun süreli işsiz olarak kabul edilmektedir. Aynı zamanda, uzun süre işsiz kalma riski yüksek olan işsizleri önceden belirleyerek, bir mesleki eğitim programı kapsamına almak, öncelikli bir strateji olarak uygulanmaktadır (ILO, 1998).

Uzun süreli işsizlik, işsizlerin önceden sahip oldukları mesleki vasıfları geriletmekte ya da bütünüyle ortadan kaldırmakta, işsizlerin istihdam edilme olasılıklarını azaltmaktadır. Bu olumsuz sonucu gidermek için mesleki eğitim programları düzenlenmektedir.

Mesleki eğitim ve yeniden mesleki eğitim programlarının uzun süreli işsizler üzerinde beklenen olumlu etki ve sonuçları ortaya çıkarmadığı belirtilmektedir. Katılımcıların program sonrası istihdam edilmelerinde pek az olumlu etki görülmüştür. Hatta bazı programların katılımcıların istihdam edilme oranlarını azalttığı sonucuna varılmaktadır (Meager ve Evans, 1998).

Diğer aktif programlarda olduğu gibi, uzun süreli işsizler için tasarlanmış mesleki eğitim programlarından beklenen olumlu istihdam etkilerinin ortaya çıkması çoğunlukla ekonomik döngüye bağlıdır. Ekonomik büyüme dönemlerinde uygulanan programlar işsizlerin istihdam edilme oranlarını önemli ölçüde arttırmaktadır. Programların sonuçları üzerinde etkili bir

başka etmen katılımcıların cinsiyetidir. Programlara katılan kadınlar erkek katılımcılara göre daha yüksek istihdam edilme oranına sahiptir (Dar ve Tzannatos, 1999).

Bu programların başarısız olduğuna yönelik bulgulara temkinli yaklaşanlar da bulunmaktadır. Olumsuz bulguları belirleyen araştırmaların kısa dönemli etkiler üzerinde yoğunlaştığı ve uzun dönemde ortaya çıkan etkiler üzerinde yeterince araştırma yapılmadığı, uzun dönemli etkilerin olumlu ve önemli sonuçlar doğurduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda, küçük ölçekli, alt grupları kapsayan ve belirli mesleki vasıflar üzerinde yoğunlaşan programların daha etkili sonuçlara yol açtığı savunulmaktadır. (ILO, 1998).

İşverenlerin mesleki vasıf beklentilerini dikkate alan uygulamaların yanı sıra, katılanlara bir belgenin verildiği programların başarılı olduğu üzerinde durulmaktadır (Meager-Evans, 1998). Ancak, uzun dönemli işsizlere yönelik programların tek başına yeterli etkinliği sağlayamadığı, birden fazla ve birbiriyle bütünleştirilmiş aktif programların daha etkili olduğu ileri sürülmektedir. Bu anlamda, mesleki eğitim programlarının iş deneyimi sağlayan programlarla bütünleştirilmesi halinde, olumlu sonuçların pekiştiği değerlendirilmesi yapılmaktadır (ILO, 1998).

Gelişmiş ülkeler arasında Kanada'da 1988-91 yılında uygulanan bu tip eğitim programlarının özellikle en az üç yıl iş piyasasından uzak kalan kadınların piyasaya geri dönüşü üzerinde az da olsa olumlu etki yaptığı görülmüştür (Betcherman ve diğerleri 2004).

Geçiş ekonomilerinde de uzun süreli işsizlere yönelik eğitim programı uygulamaları görülmektedir. Bu uygulamalardan özellikle Polonya, Romanya ve Slovakya'daki uygulamalar başarılı olmuştur (Betcherman ve diğerleri 2004).

Polonya'da 1992-96 yıllarında uygulanan, devlet tarafından finanse edilen ve daha önce çalışmış olan ancak en az bir yıldır işsiz olanlara yönelik olarak tasarlanan meslek dışı eğitim (off-the-job training) ve tekrar eğitim (retraining) programlarının hem kadın hem de erkek katılımcılar üzerinde olumlu etkide bulunarak, programa katılanların istihdam edilebilirliğini, katılmayanlara oranla %13,8 oranında arttırdığı görülmüştür (Betcherman ve diğerleri 2004). Diğer taraftan aynı program deneyimli ve deneyimsizlerden oluşan karma bir gruba uygulandığında etkisinin daha sınırlı kaldığı ve kadın katılımcılar üzerinde kısa vadede olumlu etkileri görülürken; erkek katılımcılar üzerinde orta vadede olumlu etkiler görüldüğü kaydedilmiştir (Betcherman ve diğerleri 2004).

İstihdam üzerinde olumlu etki yaratan bir diğer başarılı uygulama'da Romanya'da 1991-2001 yılları arasında uygulanan "Mesleki Eğitim ve Tekrar-Eğitim Programı"dır. Bu Program özellikle kadınlar üzerinde etkili olmuş ve katılımcıların istihdam edilebilirliğini %10 oranında arttırmıştır. Diğer taraftan ücretler üzerinde herhangi bir değişikliğe yol açmamıştır (Betcherman ve diğerleri 2004).

Slovakya'da 1992-97 döneminde uygulanan, devlet tarafından finanse edilen 8 ay süreli tekrar eğitim programının istihdama geçiş periyodunda uzun süredir işsiz olan kadın ve erkekler üzerindeki etkisinin olumlu olduğu görülmüştür (Betcherman ve diğerleri 2004).

Latin Amerika'da da Meksika'daki uygulama başarısı ile dikkat çekmektedir. 1982 yılında yaşanan kriz sonrasında uygulanana önlem paketinin bir parçası olarak "Probecat" adı altında uygulanan program kapsamında hem işbaşı eğitimleri hem de sınıf eğitimleri verilmiştir. Programın etkileri kişisel karakteristiklere, uygulandığı bölgeye ve kuruma göre değişiklik gösterse de genel olarak işbaşı eğitimlerin sınıf eğitimlerinden daha etkili olduğu görülmüştür. Bu tip uygulamaların özel sektörde devlet sektörüne göre daha büyük başarı kaydetmiştir. Bu programa katılan kadınların saat başına ücretlerinin, katılmayanlara göre %12 daha büyük olduğu görülmüştür. Programın uzun süredir işsiz olan erkekler üzerindeki

sonuçları olumlu olmakla birlikte da en büyük başarı kadınlar üzerinde elde edilmiştir (Betcherman ve diğerleri 2004).

Engellilerin mesleki eğitimi

Engellilere yönelik programlar eğitim, mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon uygulamalarını içermektedir. Mesleki rehabilitasyon, engellilerin toplumla uyumunu destekleyen ve olumsuz çalışma koşulları karşısında korunmada eşit olanaklar sağlayan hizmet ve önlemler bütünü olarak ifade edilmektedir. Mesleki rehabilitasyonun kapsamı yalnızca mesleki eğitim, rehberlik, istihdam hizmetleri ve işe yerleştirme önlemleriyle sınırlı olmayıp; engellilerin sosyal ilişkilere ve çalışma yaşamına uyum sağlamaları, bağımsızlıklarını kazanmaları için gereken iş düzenlemelerinin yapılması, desteklerin sağlanması, iş başında eğitim, işe dönük kurslar, günlük yaşama ilişkin eğitim verilmesi ve okuma-yazmanın öğretilmesi gibi konuları da kapsamaktadır.

Mesleki ve rehabilitasyon destekleri sağlayan programlar yanında, engelliler için ABD ve AB'de istihdam öncesi iş başında mesleki eğitimin yaygınlaştığı görülmektedir. İş başında eğitim, bir yandan engellilerin mesleki vasıflarının gelişmesine hizmet ederken diğer yandan her iki tarafında birbirini tanımalarına ve engelin iş performansını düşürebileceğine dair kaygıların ortadan kalkmasını sağlayıp engellilerin istihdam edilme olasılıklarını arttırdığı ifade edilmektedir (Delsen, 1996).

3.1.4. Küçük ölçekli işletmelere ve girişimcilere yönelik programlar

Bağımsız çalışma programları olarak da adlandırılan bu programlarda, kişilerin kendi işlerini kurmaları ve o işte çalışmaları üzerine odaklanır. Küçük ölçekli işyerlerinin ve bağımsız çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının yeni işlerin yaratılmasında ve işsizliğin önlenmesinde etkili bir görev yerine getirmesi beklenmektedir. Bu beklentinin bir sonucu olarak, AB'ye üye ülkeler dahil, çoğu OECD ülkesinde işsizlerin kendi işlerini kurmalarını ve bu işlerde çalışmalarını teşvik eden işgücü piyasası politikalarına olan ilgi artmıştır (Meager, 1996).

Bağımsız çalışma programlarına ilişkin ortaya çıkan sorunlardan en önemlisi, işsizlerin kendi işlerini kurma ve bağımsız çalışma isteklerinin az olmasıdır. Kendi işinde çalışmanın getirdiği riski taşımak istemeyen işsizler, işsizlik ödemelerinden yararlanmak ile bağımsız çalışma programları arasında tercih yapmak durumunda kaldıklarında çoğunlukla işsizlik ödemelerinden yararlanmayı yeğlemektedir (Dar ve Tzannatos, 1999). Diğer yandan, bağımsız çalışmayı geliştirmeyi amaçlayan programlar kapsamında yaratılan işlerin önemli bir kısmı, uzun dönemde varlığını koruyamamaktadır (Meager ve Evans, 1998). Araştırmaların bulgularına göre, kurulan işyerlerinin bir çoğu kurulduktan sonraki birinci veya ikinci yılda kapanmaktadır (Fay, 1999; Meager ve Evans, 1998; Meager, 1996).

Bağımsız çalışma programlarının dolaylı iş yaratma etkileri de sınırlıdır. Ülke uygulamalarına bakıldığında, kurulan her on işyeri başına ortalama olarak, Macaristan'da 3, Avustralya'da 7, Fransa'da 5 dolaylı ek işin yaratıldığı söylenmektedir. Almanya ve İngiltere'de uygulanan programlarda işyeri başına ortalama 0,35 dolaylı ek işin yaratıldığı tahmin edilmektedir. Ancak, bu dolaylı işlerin bir çoğu uzun dönemde ortaya çıkmaktadır. Bağımsız çalışma programlarının net istihdam etkisinin önemsiz olduğu ve uzun süreli işsizliğin azaltılmasına pek az katkı sağladığı belirtilmektedir (Meager ve Evans, 1998; Dar ve Tzannatos, 1999).

Romanya'da 1999-2001 döneminde uygulanan bağımsız çalışma programı ümit verici bir örnek olarak dikkat çeker. Romanya'da bu program kapsamında küçük ölçekli işletmelere çeşitli alanlarda (hukuk, pazarlama, finans, satış) danışmanlık hizmetleri ve destekler verilmiştir, girişimcilik teşvik edilmiştir. Programın özellikle kadınlar üzerinde başarılı olurken, genel olarak istihdamı (%6) arttırmış, ücretleri olumlu yönde etkilemiştir (Betcherman ve diğerleri 2004) Bağımsız çalışma programları eğitim seviyesi görece yüksek olan kadınların

işgücüne katılımını olumlu yönde etkilemiştir. Ancak aynı sosyoekonomik düzeydeki kadın ve erkek katılımcılar üzerinde etkisinin ne yönde ve ne derecede olduğu açık değildir. (Bergemann ve Berg, 2006)

3.1.5. Ücret ve istihdam destekli programlar

Ücret ve istihdam destekleri özellikle uzun süreli işsizlerin, gençlerin, kadınların ya da işsizlik oranının yüksek olduğu bölgelerde işsiz olanların istihdamını finansal önlemlerle desteklemek ve bu grupların işgücü piyasası ile olan bağlarını güçlendirmek için uygulanmaktadır. Programın temel niteliği, program kapsamında yer alan işsizleri istihdam ettiği için işletmeye finansal destek sağlanmasıdır. Bu yolla işletmelerin, programa katılan işsizleri istihdam etmeleri teşvik edilmektedir.

Çalışana ödenen ücretin tutarını azaltmaksızın, işletmenin işgücü maliyetlerini azaltan ücret destekleri çok farklı biçimler alabilmektedir. Ücretin tümü ya da bir kısmı devlet tarafından işletmelere finansal destek olarak ödenebildiği gibi, vergi indirimleri, sosyal güvenlik katkı oranının azaltılması gibi muafiyetler sağlanmaktadır.

Fransa'da "İstihdamı Teşvik Sözleşmesi" kapsamında dezavantajlı grupların istihdamını izleyen ilk iki yılda asgari ücret üzerinden toplam işgücü maliyetinin yüzde 43'ü devlet tarafından işletmeye ödenmektedir. Hollanda ve İtalya'da "yeniden uyum programları" kapsamında bulunan dezavantajlı gruba dahil işsizleri istihdam eden işveren, bu işsizlerin sosyal güvenlik katkısından muaf tutulmaktadır (OECD, 1997; Erhel ve diğerleri, 1996). ABD'de uygulanan bir programda iki yıllık bir süre için ücretin yüzde 50'si, İngiltere'de ise 6 ay boyunca ücretin ve mesleki eğitim masraflarının tümü devlet tarafından işletmeye ödenmektedir (Dar ve Tzannatos, 1999).

Ücret ve istihdam desteklerinin etkileri üzerine yapılan araştırmalar, bu tür programların bekar anneler gibi, bazı özel gruplarda yer alanlar arasında sosyal dışlanmanın azaltılması bakımından yararlı olduğu ileri sürülmektedir (Fay, 1999; Dar ve Tzannatos, 1999).

Ücret ve istihdam destekli programların başarılı uygulamalarına örnek olarak, yukarıda bahsedilen İngiltere'deki New Deal programı ile Arjantin'de uygulanmış olan Proempleo programının yanı sıra Kanada ve Belçika'daki programlar gösterilebilir.

Arjantin'de 1998-2000 yılları arasında uygulanan 'Proempleo' programı çerçevesinde katılımcılar ikiye ayrılarak, bir kısmına maaş sübvansiyonu uygulanmış, diğer grubun ise sadece isteğe bağlı olarak yetenek geliştirici eğitim alması sağlanmıştır. Bunun sonucunda maaş sübvansiyonu alanların, gelirleri artmasa da program uygulanmaya başladıktan 18 ay sonra istihdam edilebilirlikleri sadece eğitim alanlara gruba göre artmıştır. Program özellikle kadınlar ve genç çalışanlar etkili olmuştur (Betcherman ve diğerleri 2004).

Kanada'da 1992-99 döneminde uygulanan program "Self-Sufficient Project" hem tam zamanlı istihdamı ve ücretleri arttırmıştır. Kişiler ücret desteğinden yararlanabilmek için programın ilk yılında tam zamanlı işlerde çalışmaya başlamış; programın ikinci yılında tam zamanlı istihdam iki katına çıkmış ve artan bu istihdam düşmeksizin sabit bir değerde kalmayı başarabilmiştir. Program sonunda net gelirden %30 oranında bir artış kaydedilmiş bu bakımdan programın amacı olan kendine yetebilirlik sağlanabilmiştir (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Belçika'da uygulanmış olan "Rosetta Planı" kapsamında eğitimlerini en fazla 6 aydan beri bırakmış olan 25 yaşın altındaki kişilere iş veya staj fırsatı sağlanmıştır. Planın ana bileşenlerinden birini oluşturan "First Job Agreement" uyarınca, yasal olarak 50'den fazla çalışanı olan özel şirketlerin %3; kamu kurumlarının ise %1.5 oranında genç çalışan istihdam etme zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak bu zorunluluğun başka bir çalışanın işten çıkarılarak

değil ek istihdam yaratılarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca düşük vasıfta olan gençlerin istihdam edilmesine yönelik sübvansiyonlar da söz konusudur. Her ne kadar nadiren uygulansa da kotalarını doldurmayan firmalar finansal yaptırımlarla cezalandırılabilir. Buna ek olarak, programa bağlı olarak sunulan iş teklifini reddeden gençler, aldıkları işsizlik yardımlarını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalabilmektedir. Yapılan değerlendirmelerde programın başarılı olmasının büyük ölçüde ekonominin durumuna bağlı olduğu görüşü ortaya çıkmıştır. Ekonominin yükselişte olduğu zamanlarda program başarılı işlerken, ekonomik durgunluk dönemlerinde firmaların programa uymaları zorlaşmaktadır. Her ne kadar planın başarısını tam olarak ölçmese de, planın uygulamaya konmasından sonra hedeflenen rakamın üstüne çıkılarak 50.000 FJA kontratı imzalanmıştır. (Betcherman ve diğerleri, 2004).

Ücret ve istihdam destekleri üzerine yapılan araştırmalar, bir takım olumsuz sonuçlara da işaret etmektedir. Bunlardan en önemlisi bu programların yaratılan iş başına çok fazla maliyet doğurduğuna ilişkindir. Diğer taraftan bu desteklerinin, normal ve düzenli işleri ortadan kaldıracı etkisi ile ikame etkisi oldukça belirgindir. Programların bir başka olumsuz etkisi de işverenlerin davranışlarına ilişkindir. Program kapsamında istihdam edilen kişi için işletmeye sunulan desteğin süresi bitince, işveren bu çalışanı işten çıkararak, yerine yine program kapsamındaki bir başka işsizi istihdam edebilmektedir (Martin, 1998; Fay, 1999; Meager ve Evans, 1998).

Kadınların işgücüne katılımının hem düşük hem de yüksek olduğu ülkeler üzerine yapılan çalışmalar, istihdam destekli programların, kadınların özel işletmelerde cinsiyet ayrımı gözetmeksizin istihdam edilmesi üzerinde olumlu etki yaptığını göstermiştir. (Bergemann ve Berg, 2006)

3.2. Dünyadaki uygulama örneklerine ilişkin genel değerlendirme ve varılan sonuçlar

Aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin varolan teorik literatür ve ampirik bulgular politika oluştururken yararlanılabilecek birtakım sonuçlara işaret etmektedir. Bunları dezavantajlı gruplar olarak sınıflandırılan gençler, kadınlar ve engelliler özelinde de incelemek mümkündür.

Gençlere yönelik uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının ampirik bulgularından yola çıkarak şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

- İş arama yardımları, kamu eşleştirme ve danışmalık hizmetleri gençlere yönelik olarak uygulanan programlar arasında maliyet açısından en etkin olanıdır. Ücret ve istihdam destekli programlar, iş arama yardımları ve danışmanlık hizmetleri ile birlikte uygulandığında kısa dönemde bu programların etkisine olumlu yönde etki ederken, etkisi uzun dönemde önemini kaybetmektedir.
- Meslek eğitimi programlarının yerel ya da ulusal işgücü piyasalarının gereksinimlerini karşılayacak şekilde düzenlenmesi için, özel sektörün ve kamunun iş birliğine ihtiyaç vardır.
- Programın hangi nitelikteki genç kesimi hedeflediği önemlidir. Okuldaki eğitime devam edip niteliklerini arttırması istenen gençler, iş tecrübesi olmayan genç yetişkinler, eğitimini yarıda bırakmış vasıfsız gençler arasında bir ayırım yapılmalı, hedef grup iyi belirlenmelidir.
- Tek başına uygulanan programlardan birbiri destekleyen programlardan oluşan paket programların daha etkili olduğu görülmüştür.
- Programların etkinliği sosyal destekçilerinin sayısındaki artışa ve devlet otoritesinin farklı kademelerinin teşrifine bağlı olarak artış göstermektedir.
- Okulu erken bırakmalarına bağlı olarak düşük eğitim seviyesine sahip olan, vasıfsız gençlere verilen eğitimlerin genelde başarılı sonuçlar vermediği; gençlere yönelik

olarak verilen eğitimlerin gençlerin eğitim seviyesine bağlı olarak etkinliğini arttırdığı görülmektedir.

- Gençlere meslek öğretmeye yönelik eğitimlerde sınıf eğitimin tek başına, gençlerin istihdam edilebilirliğini arttırmada yetersiz kaldığı, teorik eğitimin mutlaka işbaşı eğitimleri ile desteklenmesi gerektiği görülmektedir.
- Düşük eğitim düzeyindeki gençleri yaygın okul sistemi içinde kalmaya zorlayacak dolayısıyla da okuldan erken ayrılmalarını önleyecek politikalara yönelmek uzun vadede düşük eğitim seviyesindeki gençlere kısa süreli eğitim vermekten daha etkin sonuçlar vereceği beklenmektedir.

Kadınlara yönelik uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının ampirik bulgularından yola çıkarak şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

- Kadın istihdamı erkek istihdamına kıyasla ücrete daha duyarlıdır. Bu nedenle ücretlere ilişkin düzenlemelerin kadınların lehine yapılması kadın istihdamını ve kadınların işgücüne katılımını olumlu yönde etkilemektedir.
- Eğitim programlarının başarısı, kadın katılımcıların eğitim seviyesine bağlı olarak artmaktadır. Diğer taraftan eğitim programının uzunluğu eğitim seviyesi görece yüksek olan kadın katılımcılar üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Bu nedenle görece yüksek eğitim düzeyine sahip kadınlara belli bir alana yönelik olarak kısa dönemli eğitim verildiğinde daha başarılı sonuçlar elde edildiği görülmektedir.
- Özellikle kadınların işgücüne katılımının düşük olduğu ülkelerde uygulanan ücret ve istihdam destekli programların kadınların işgücüne katılımını arttırdığı görülmektedir.
- İstihdam destekli programlar kadınlara yönelik toplumsal cinsiyet ayrımcılığını azaltıcı etki yapmıştır.
- Aktif işgücü politikalarının erkeklere kıyasla daha etkili olduğu görülmektedir.

Her grup için ortak sonuçları ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Eğitim ve işbaşı eğitimlerinin süresi optimal olacak şekilde belirlenmeli. Aksi halde program dahilinde uzun süre eğitim görmek, hem program maliyetlerini arttırmakta hem de bireylerin iş piyasasından uzun süre uzakta kalmasına neden olarak program bitiminde uzun süreli iş bulmalarını zorlaştırmaktadır.
- İş arama yardımları, meslek eğitimi, ücret ve istihdam destekleri gibi aktif işgücü politikalarından yararlanarak istihdam edilen bireylerin uzun dönemde hem üretkenliklerinin hem de maaşlarının nasıl değiştiğinin gözlemlenmesi, programların maliyet etkinliğini ve başarısını ölçmek açısından oldukça önem arz etmektedir.
- Aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında, uygulamalı ve/veya işbaşında mesleki eğitim hizmetlerinden veya kısa süreli işlerde deneyim kazanmaları amacıyla istihdam edilen bireylerin program süresince de izlenmesi bu kişilerin program bitiminde iş piyasasına geçişini hızlandırmaktadır.

Bazı programların sonuçlarının ekonomik konjoktüre bağlı olarak olumlu veya olumsuz olabileceği gibi etki derecelerinin de farklılık gösterebileceği dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla bir program gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanmış ve doğru uygulanmış olsa da zamanlamanın doğru olmaması durumunda başarısız olabilmektedir. Bu nedenle programların tasarlanma süreleri ile uygulanacakları zaman arasındaki farkın az olması, bu iki dönem arasında konjoktürün değişme olasılığını azaltarak, programın bundan olumsuz etkilenmesini engelleyecektir.

3.3. Türkiye’de İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü piyasası politikaları

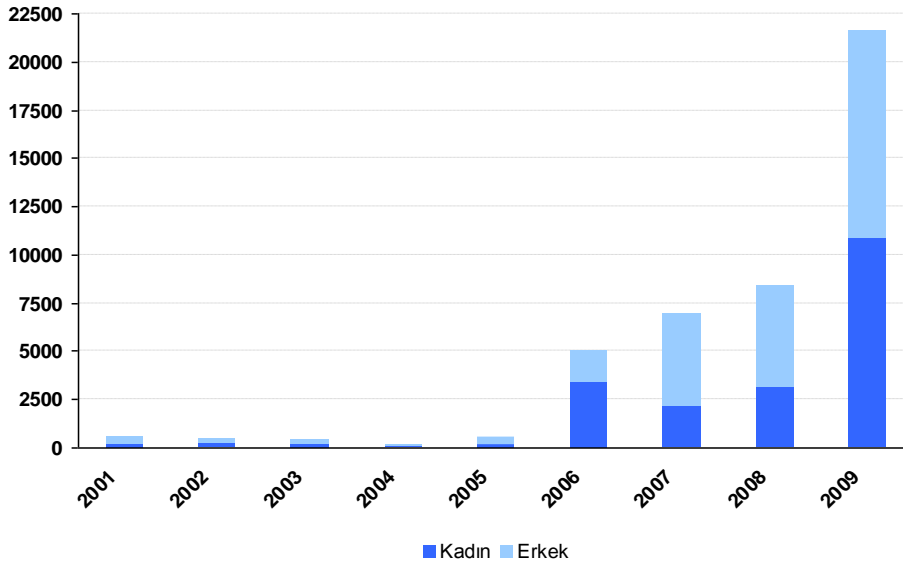
Bu bölümde istihdamın artırılması ve işgücü piyasasında nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanması amacıyla İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü programları, özellikle

dezavantajlı grupları kapsayanlar dahilinde tartışılmıştır.²³ İŞKUR tarafından halen yürütülmekte olan programlar incelendiğinden dezavantajlı gruplarla ilgili neticelendirilmiş projeler değerlendirme dışı bırakılmıştır.

3.3.1. İstihdam garantili kurslar

İstihdam garantili kurslarda hedef kitle herhangi bir mesleği olmayan, iş vasfını geliştirmek isteyen ya da sahip olduğu meslek iş piyasasında geçerliliğini yitirmiş olanlardır. Kursun sonunda başarılı olan kursiyerler aldıkları eğitimle ilgili tam zamanlı bir işe yerleştirilmektedir. İstihdam garantili kurslardan yararlananların sayısı 2009 sonu itibarıyla 21.608 kişiye ulaşmıştır. 2001 yılından beri bu kurstan yararlananların belirgin bir kısmını kadınlar oluşturmaktadır. Sonunda katılımın en yoğun olduğu 2009 yılında kurslara katılan kadın sayısı erkeklerin önüne geçmiştir (Şekil 29). 2009 yılı boyunca istihdam garantili kurslara katılan erkeklerin sayısı 10.783 iken kadınların sayısı 10.825'tir. Kurslardan mezun olanların istihdam edilme oranı 2001-2006 yılları için yüzde 81,2 olarak hesaplanmıştır²⁴.

Şekil 29 İstihdam garantili kurslara katılanlar



Kaynak: İŞKUR

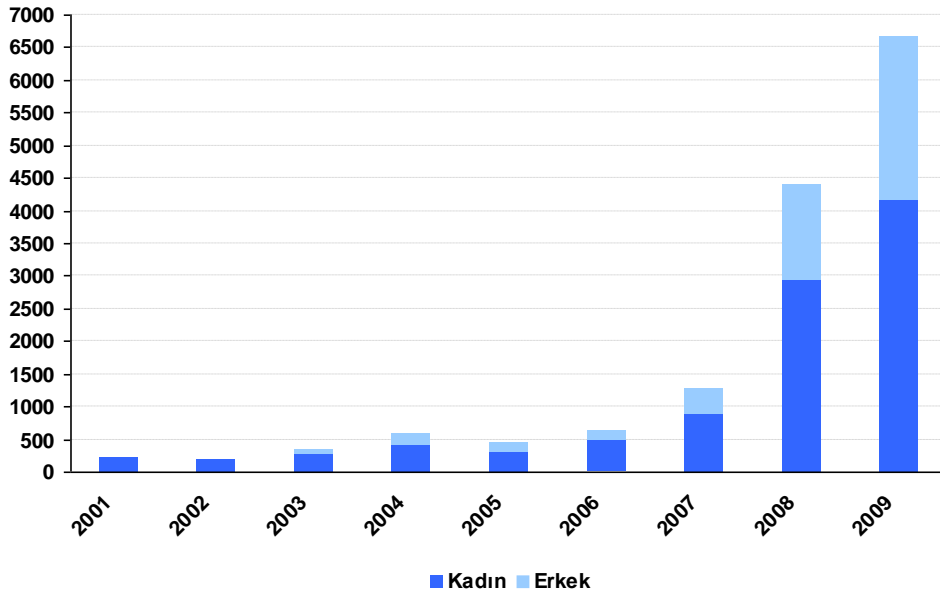
3.3.2. Kendi işini kuracaklara yönelik kurslar

Kendi işini kuracaklara yönelik kurslardaki hedef kitle işsizlerdir. Bu kursa 2001'den bu yana katılanların çoğunluğunu kadınlar oluşturmaktadır. Rakamlara bakarsak 2001 yılından beri açılan kurslara katılım 2006'dan itibaren hızla artmış ve 2009 yılı sonunda 6.655 kişiye ulaşmıştır (Şekil 30). 2009 yılında kursa katılmış olan 6.655 kişinin 4.165'ini kadınlar oluşturmaktadır.

23 Bu bölümde adı geçen politikaların tanım, hedef ve kapsamı ile bu politikalara ilişkin istatistiki bilgiler İŞKUR'un internet sitesinden alınmıştır. Güncel olmayan verilere ulaşmak için de İŞKUR'a ait uzmanlık tezlerinden yararlanılmıştır.

24 Hesaplama için kullanılan istihdam rakamları Öksüz (2007)'den alınmıştır. 2006'dan sonraki istihdam verilerine ulaşılamadığı için hesaplamaya 2007,2008 ve 2009 yılları dahil edilmemiştir.

Şekil 30 Kendi işini kuracaklara yönelik kurslara katılanlar

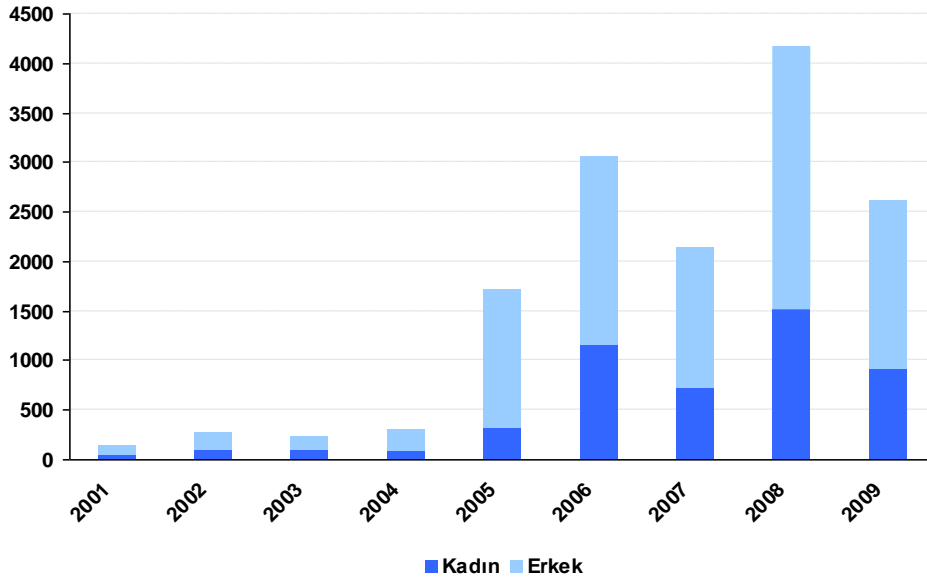


Kaynak: İŞKUR

3.3.3. Engellilere yönelik kurslar

Engellilere yönelik kurslarda engelliler işgücü piyasasında talep edilen vasıflara uygun meslek dallarında eğitilmekte ve engelli istihdamının artırılması amaçlanmaktadır. Engellilere yönelik kurslar 2005 yılından itibaren belirgin bir artış gösterse de kurstan yararlanan engellilerin sayısı yıllar için de farklılıklar göstermektedir (Şekil 31). Örneğin 2009 yılında bu kurslara katılan engelli sayısı toplamda 2.619 kişi ile 2008 yılının oldukça altındadır.

Şekil 31 Engellilere yönelik kurslara katılanlar

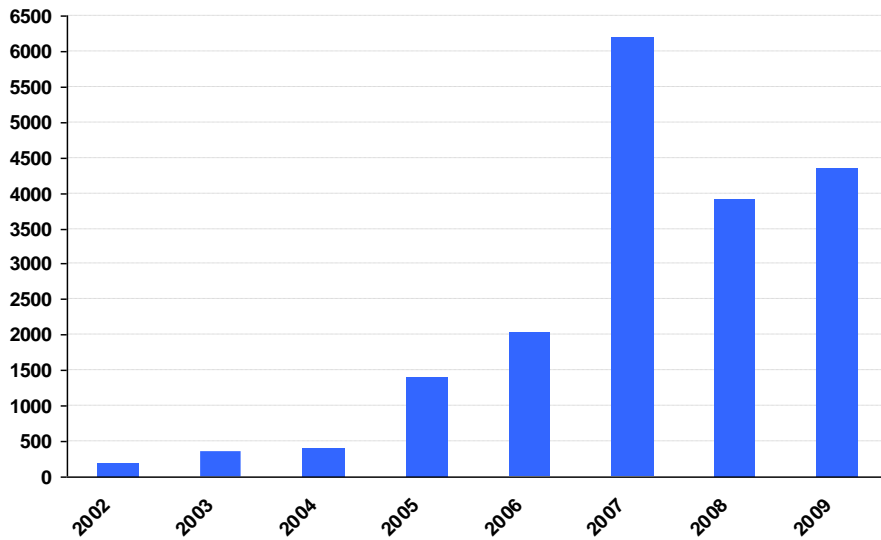


Kaynak: İŞKUR

3.3.4. Hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik kurslar

Hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik kurslar daha önce cezaevinde kalmış ya da halen tutuklu olup tahliyelerine az kalmış hükümlülere hedef almaktadır. Bu kapsamda gerçekleştirilen kurslara ilişkin rakamlar Şekil 32’de gösterilmiştir. 2009 sonu itibariyle 4.346 kişi bahsi geçen kurslara katılmıştır. En yüksek katılım ise 6.188 kişi ile 2007 yılında gerçekleşmiştir.

Şekil 32 Hükümlülere ve eski hükümlülere yönelik kurslara katılanlar



Kaynak: İŞKUR

3.3.5. Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu

“Genç İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı”, gençlerin işgücü piyasasıyla bütünleşmesini desteklerken girişimcilik ve istihdam edilebilirliklerini artırmak için etkin aktif işgücü piyasası önlemleri sunmayı amaçlamaktadır. 2010-2012 yıllarını kapsayacak olan 23 Milyon Avro bütçeli programın nihai amacı 12 Nuts II bölgesindeki genç işsizlik oranının azaltılmasıdır. En önemli amaçlar, Türkiye’de eğitim ve işgücü eşleşmesi probleminden doğan vasıf uyumsuzluğunun azaltılması, okuldan işe geçişin kolaylaştırılması, gençlerin genel eğitim seviyesinin artırılması ve genç girişimciliğinin teşvik edilmesi olarak özetlenebilir.

3.3.6. Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu

“Kadın İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı” kadınların istihdam edilebilirlik düzeyini ve kadın girişimciliğini arttırmayı, kadının iş piyasasında yer almasını zorlaştıran kültürel ve benzeri etkenleri ortadan kaldırmayı hedefleyen faaliyetleri desteklemek amacıyla oluşturulmuştur. 2010-2012 yılları arasında 21 aylık bir dönemi kapsayan 27 Milyon Avro bütçeli programın nihai amacı kadınların işgücüne katılımı ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması ve özellikle yerel düzeyde İŞKUR’un etkinliğinin artırılmasıdır. Bu operasyon kapsamında toplam 35 600 kadına girişimcilik, çocuk/yaşlı bakım eğitimi, istihdam garantili kurs, kariyer danışmanlığı ve rehberliği hizmeti verilmesi planlanmaktadır.

3.3.7. Aktif İstihdam Tedbirleri (AİPP – II)

“Aktif İstihdam Tedbirleri Hibe Programı” belirlenen illerde kadın ve gençlerin istihdam edilebilirliğini arttırmaya yönelik aktif istihdam tedbirlerinin tasarlanması ve uygulanmasıyla ilgili kapasitenin güçlendirilmesidir. 20 Milyon Avro’luk projenin hedef grubu 15-24 yaş arası kadınlar ve gençlerdir. Ekim 2008’de başlayan proje Nisan 2010’da son bulacaktır. 82

projeden toplam 11.298 kişi yararlanmakta olup katılanların yüzde 45'ini kadınlar oluşturmaktadır. Yüzde 86'sı 15-29 yaş arasında yer alan katılımcıların yüzde 78'inin daha önce herhangi bir iş tecrübesi yoktur. Geri kalan kısım halen işsiz olanlardan oluşmaktadır.

3.3.8. Gap 2 Projesi

2008-2012 "Gap Eylem Planı" çerçevesindeki "Gap 2" projesi kapsamında İŞKUR'un yürüttüğü istihdam programları için İŞKUR'a 139 milyon TL bütçe ayrılmıştır. GAP illeri dahilinde öncelikle işgücü yetiştirme programlarının yaygınlaştırılması ve mevcut olan programların güçlendirilmesi söz konusudur. İllerin talep ettikleri alanlarda mesleki beceri kazandırma, meslek değiştirme ve geliştirmeyi kapsayan işgücü yetiştirme programları düzenlenmesi öngörülmektedir. Bu programlara katılanların istihdamını sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, istihdam garantili kurslara ağırlık verilmekte, ayrıca, engelliler ve eski hükümlüler başta olmak üzere dezavantajlı gruplara öncelik tanınmaktadır. Bunun yanında kendi işini kurmak isteyenlere yönelik eğitim programları ve danışmanlık hizmetleri de "Gap 2 Projesi" dahilindedir. Söz konusu programlar gençlere ve kadınlara öncelik tanınmaktadır. İŞKUR'un eylem ajandasında işgücü piyasasına girişleri kolaylaştırmak amacıyla mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin yaygınlaştırılması da yer almaktadır. Başta kadınların ve gençlerin işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırmak amacıyla 2008-2012 yılları arasında 20.000 kişiye mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmeti sunulması hedeflenmektedir. 2009 yılı boyunca "Gap 2" projesi kapsamında 515 kurs açılmış olup 6290'ı kadın 5564'ü erkek toplam 11854 kişi bu kurslardan yararlanmıştır.

3.3.9. Kadın İstihdamının Artırılmasına Yönelik Strateji Geliştirme Projesi

British Council işbirliği ile kadın istihdam oranının artırılması ve cinsiyet eşitliğinin iyileştirilmesi amacıyla uygulanmakta olan bir projedir. 2009 Mart ayında başlayan proje bir yılı kapsamakta olup finansmanı İngiltere Dışişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. İŞKUR bu projede yararlanıcı olarak rol almaktadır. İŞKUR'dan seçilen 10 kişilik çekirdek ekip etrafında kümelenen bu projenin başlıca hedefleri Türkiye'deki sistemin bir analizini yapıp İngiltere tarafından yapılabilecek potansiyel katkıları ortaya çıkarmak, bu konuyla ilgili iki ülke arasındaki koordinasyonu artırmak ve ortak bir strateji geliştirilmesi ve bir eylem planının oluşturulmasıdır.

3.3.10. Türkiye'de Kadınlar için İnsana Yakışır İş İmkanları Sağlanması Yoluyla Cinsiyet Eşitliğinin Gerçekleştirilmesine Yönelik Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Projesi

Bu proje İŞKUR-ILO işbirliği ile yürütülmekte olup, projeye Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranlarının ve istihdam oranlarının düşük olması nedeni ile gerek duyulmuş ve üç pilot ilde uygulanması planlanmıştır. İŞKUR, Türkiye'de kadın istihdamının geliştirilmesine yönelik bu projeyi ILO Ankara Ofisi işbirliği ile 2009 yılının Ocak ayından itibaren yürütmeye başlamıştır. Proje 15 aylık bir dönemi kapsamaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranının düşük olduğu Ankara, Gaziantep ve Konya illeri pilot il olarak seçilmiştir. Projenin amacı pilot illerde kadınları aktif işgücü programlarına yönlendirerek kadın istihdamına katkıda bulunmak ve istihdamda toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesinde diğer iller için model oluşturmaktır.

3.3.11. İnsana Yakışır İş ile Kalkınma: Antalya'da Gençlik İstihdam Programı

Bu program, pilot il olarak seçilen Antalya'da gençler; kadın ve göçmen ayrımında gençler gibi kırılgan grupların istihdam edilebilirliğinin artırılmasına yönelik olarak Türkiye'nin de imzaladığı Bin Yıl Kalkınma Hedefleri kapsamında başlatılmıştır. İŞKUR ve Birleşmiş Milletler kuruluşları (UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü), FAO (Gıda ve Tarım Örgütü), IOM (Uluslararası Göç Örgütü) tarafından ortak

yürütülen proje Kasım 2008 – Aralık 2011 arasında toplam 3 yıl sürecektir. Proje ile, İşgücü piyasasındaki hassas gruplar (göçmen ailelerdeki gençler ve genç kadınlar) arasında işsizlik oranını azaltılması ve genç kadınların işgücüne katılım oranlarının artırılması hedeflenmektedir. 4 Milyon Dolar bütçeli proje Antalya ilini baz alarak yüksek göç alan şehirlerde sürdürülebilir bir istihdam projesi oluşturulmasını amaçlamaktadır.

3.3.12. Staj eğitimleri

Yeni istihdam paketi çerçevesinde, lise ve dengi ile üstü eğitim kurumu mezunu iş tecrübesi olmayan gençlere deneyim kazandırılması ve bu kişilerin iş bulma şansını artırmak amacıyla, 100 bin genç stajyer olarak istihdam edilecektir.

3.4. Türkiye’de yürürlükte olan mevzuat

Türkiye’de dezavantajlı grupların istihdamını ilgilendiren mevzuat iki ana başlık altında incelenebilir: Dezavantajlı grupların istihdamının teşviki ve İş Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde dezavantajlı gruplara dair düzenlemeler.

3.4.1. Kadınların ve gençlerin istihdamı ile ilgili teşvikler: SGK işveren primi indirimi

26 Mayıs 2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak 1 Temmuz 2008’de yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na eklenen Geçici 7. Madde aşağıdaki gibidir.

Geçici Madde 7 – (Ek: 15/5/2008-5763/20 md.)

18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; bu maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aya veya 2008 yılı Aralık ve 2009 yılı Ocak aylarına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, bu maddenin yürürlük tarihinden önceki bir yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren iki yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; 506 sayılı Kanunun 72 inci ve 73 üncü maddelerinde sayılan ve 78 inci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin;

- a) Birinci yıl için yüzde yüzü,*
- b) İkinci yıl için yüzde sekseni,*
- c) Üçüncü yıl için yüzde altmışı,*
- d) Dördüncü yıl için yüzde kırkı,*
- e) Beşinci yıl için yüzde yirmisi,*

İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

İşveren hissesine ait primlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanabilmesi için işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 506 sayılı Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verilmesi ve sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmayan işveren hissesine ait tutarın ödenmiş olması şarttır. Bu maddeye göre işveren tarafından ödenmesi gereken primlerin geç ödenmesi halinde, İşsizlik Sigortası Fonundan Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılacak ödemenin gecikmesinden kaynaklanan gecikme zammı, işverenden tahsil edilir. (Ek cümle: 31/7/2008-5797/9 md.) Bu maddenin üçüncü fıkrasının (f) bendi hükmü saklı kalmak kaydıyla bu maddede düzenlenen teşvik, 506 sayılı Kanun kapsamında bulunanlarla aynı şartlarda olmak üzere 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıkların statülerine tabi personeli için de uygulanır.

1 Temmuz 2008’den itibaren bir yıl geçerli olması belirlenen bu kanunun süresi, 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile iki yıla uzatılmıştır. Kadınların ve 18-29 yaş aralığındaki gençlerin istihdamını teşvik eden bu kanunun böylece 1 Temmuz 2010’a kadar yürürlükte olması öngörülmektedir.

Kanundan faydalanmak isteyen kurumların sağlamaları gereken koşullar ise kanunun metninde açıkça belirtilmiştir. Yeni istihdam edilen kadın ya da genç adına 1 Temmuz

2008'den önceki altı aylık dönemde veya Aralık 2008'de veya Ocak 2009'da SGK primi ödenmemiş olması gerekmektedir.

Kanundan faydalanmak isteyen kadın ya da genci istihdam eden kurumun 1 Temmuz 2008'den önceki bir yıllık dönemde SGK işveren primi ödemiş olduğu ortalama çalışan sayısının üzerinde bir istihdam yaratmış olması gerekmektedir. Bu şart ile işverenlerin mevcut çalışanlarını işten çıkarıp yerine kadın ya da gençleri işe almaları engellenmeye çalışılmaktadır.

Yürürlükte olan 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan düzenlemelere göre en az 10 işçi çalıştıran işyerlerinin çalıştırdıkları işçilerin, organize sanayi bölgesindeki işyerleri için SGK işveren primlerinin tamamı, diğer yerlerdeki işyerleri için yüzde 80'i Hazine tarafından ödenecektir. 5084 sayılı Kanun'da düzenlenen istihdam teşviklerinden 49 ilde faaliyette bulunan ve 10 işçiden fazla işçi çalıştıran işyerleri faydalanabilmektedir. Dolayısıyla bu 49 il kapsamında uygulanan teşvikler, kadınların ve gençlerin istihdamını artırmaya yönelik teşvikleri etkisiz kılmaktadır.

Kanunlardaki bu düzenlemeler, kadın ve gençlerin istihdamını teşvik eden SGK işveren indirimlerinin etki alanını 5084 sayılı Kanun'a tabi olmayan 32 ildeki işyerleri ve tabi olan 49 ilde 10'dan az işçi çalıştıran işyerleri olarak ikiye ayrılabilir.

18 Ağustos 2009 tarihinde yürürlüğe giren 5921 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca, 2009 yılının Nisan ayına ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen sigortalı sayısına ilave olarak, 31/12/2009 tarihine kadar, işe alınma tarihinden önceki üç aylık dönem içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışındaki kişilerden olmak kaydıyla işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, altı ay boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanması düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile son üç aylık dönemde adına SGK primi ödenmemiş olan kişileri istihdam eden firmalara, bu çalışanlar SGK işveren prim indirimleri uygulanması öngörülmektedir. Diğer bir deyişle, cinsiyet ve yaş farkı gözetmeksizin yeni istihdam edilen çalışanlara uygulanan SGK işveren prim indirimleriyle, kadın ve gençlerin leyhine olan indirimleri etkisiz kılınmaktadır.

3.4.2. İş Kanunu'nda kadınlarla ilgili düzenlemeler

Kadınların işgücü piyasasındaki görece konumları, İş Kanunu'nun çeşitli maddeleri tarafından düzenlenmektedir. İşgücüne katılan ve istihdam edilen kadınların görece konumları, kadınların işgücüne katılım kararını etkilediği ölçüde bu bölümde değerlendirilecektir. İş Kanunu Madde 5 iş ilişkisinde ve sona erdirilmesinde cinsiyet ayrımcılığı yapılamayacağını düzenleyen maddedir.²⁵

Madde 5: Eşit davranma ilkesi

Bu madde iş ilişkisinde, iş sözleşmesinin yapılmasında, şartlarının oluşturulmasında, uygulanmasında, sona erdirilmesinde ve iş için ücret belirlenmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayrımcılığın yapılamayacağını belirten maddedir. İş ilişkisinde veya sona ermesinde cinsiyet ayrımcılığı yapıldığında, işçi dört aya kadar ücreti tutarında uygun bir tazminat ve yoksun bırakıldığı

²⁵ Türk Ceza Kanunu Madde 122 kişiler arasında cinsiyet ayrımcılığı yapılamayacağını açıkça belirtmektedir. Gerek söz konusu madde ile gerek İş Kanunu Maddde 5'te belirtilen "iş sözleşmesinin yapılması(...)" ile işe alımlarda cinsiyet ayrımcılığının yapılamayacağı düzenlenebilir. Ancak çeşitli sosyal taraflar işe alımda cinsiyet ayrımcılığı yapılmamasının İş Kanunu'nda ayrı bir madde olarak düzenlenmesi gerektiğini savunmaktadır.

hakları talep edebilir. Bu maddeye uymadığı tespit edilen işverene her işçi için 50 (milyon) lira para cezası verilir.

İstihdamda olan kadınların ücretlerinin belirlenmesinde ve sözleşme fesihlerinde cinsiyet ayrımcılığına maruz kalmamaları için aşağıdaki maddeler ilgili kanunda bulunmaktadır.

Madde 18: Feshin geçerli sebebe dayandırılması

Bu madde ile otuz veya daha fazla işçi çalıştıran ve en az altı ay kıdemi olan işçilerin iş sözleşmesinin feshinde cinsiyet ve medeni halin geçerli bir sebep oluşturmayacağı belirtilmektedir.

Madde 21: Geçersiz sebeple yapılan feshin sonuçları

İşveren işçiyi bir ay içinde işe başlatmak zorundadır, aksi takdirde en az dört aylık, en fazla sekiz aylık ücret tutarında tazminat ödemek zorundadır.

Yukarıda belirtildiği gibi kadınların işgücüne katılmamalarının ardında yatan sebeplerin bir kısmı kültürelidir. Kadınların aile işletmeleri dışında çalışması toplumun bazı kesimleri tarafından tercih edilmeyen bir çalışma biçimidir. Bu bağlamda işyerlerinde cinsel tacize müeyyide getirilmesi önem arz etmektedir. İş Kanunu'nda cinsel tacizi düzenleyen maddeler aşağıda verilmektedir.

Madde 24: İşçinin haklı nedenle derhal fesih hakkı

İşçinin diğer bir işçi ya da üçüncü kişiler tarafından işyerinde cinsel tacize uğraması ve bu durumu işverene bildirmesine rağmen gerekli önlemlerin alınmaması durumunda işçi, iş sözleşmesini feshedebilir.

Madde 25: İşverenin haklı nedenle derhal fesih hakkı

İşçinin işverene hakarete bulunması vb durumlar ve işçinin işverenin başka bir işçisine cinsel tacizde bulunması durumunda, işveren iş sözleşmesini feshedebilir.

Kadınları fiziksel ya da ruhsal zarar görebilecekleri ortamlardan koruyucu yasal önlemler de İş Kanunu'nda yer almaktadır. Ancak koruyucu nitelikte olan bu hükümlerin kadınların iş olanaklarını kısıtlama gibi olumsuz yan etkileri bulunmaktadır (Süral, 2007).

Madde 72: Yer ve su altında çalıştırma yasağı

Kadınların bu madde kapsamında belirtilen yerlerde çalışmaları yasaklanmıştır. Bu kanuna uymayan işverene 500 (milyon) lira para cezası verilmektedir.

Kadınların işgücüne katılımını belirleyen faktörler arasında çocuk bakımı önemli bir yer tutmaktadır. Çocukların sürekli bakıma ihtiyaç duydukları 0-3 yaş ve 3-6 yaş dönemlerinde ebeveynlere verilen izinlerin kadınların işgücüne katılımını olumlu etkilediği görülmektedir. Ancak sadece kadınlara verilmesi zorunlu olan bu izinler, firmalar açısından kadın çalışanları daha maliyetli kılmaktadır. Dolayısıyla çocuk bakımına dair izinlerin babalara da verilmesi önerilmektedir. Bu konuya politika önerilerinin olduğu bölümde ayrıca değinilecektir.

Madde 74: Analık halinde çalışma ve süt izni

Kadınların hamilelik ve doğum sonrası izinleri bu madde ile düzenlenmiştir. Ancak bu madde babalara doğumda herhangi bir izin hakkı tanımamaktadır. Bu kanuna uymayan işverene 500 (milyon) lira para cezası verilir.

Madde 88: Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik

100-150'den fazla kadın işçi çalıştıran yerlerde yurt kurulması ve anaokulu açılması ya da bu hizmeti dışarıdan alması zorunludur.²⁶ Ancak yönetmelikte anaokulu açma zorunluluğunun çalıştırılan kadın sayısına bağlanmış olması, kadın çalışanların işverenlere görece maliyetini artırarak işverenlerin kadın işçi istihdam etmelerini olumsuz etkilemektedir. Bu yönetmeliklerde gösterilen şartlara ve usüllere uymayan işveren veya işveren vekiline biner yeni Türk Lirası ceza kesilmesi düzenlenmiştir (İş Kanunu Madde 105).²⁷

1475 sayılı Eski İş Kanunu'nun Yürürlükte Bırakılan 14. Maddesi: Kıdem Tazminatı

Kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile işi bırakması durumunda, işveren için çalıştığı her yıl için otuz günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bu maddeyle çalışan kadınların evlendikten sonra işi bırakması ödüllendirmektedir. Kadınların evlendikten sonra işgücüne katılımını olumsuz etkileyen bu madde yürürlükten kaldırılmalıdır.

3.4.3. İş Kanunu'nda Engellilerle İlgili Düzenlemeler ve İstihdam Teşvikleri

Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik'teki tanıma göre "Özürlü: doğuştan ya da sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yeteneklerini çeşitli derecelerde kaybetmesi nedeniyle toplumsal yaşama uyum sağlama ve günlük gereksinimlerini karşılamada güçlükleri olan ve korunma, bakım, rehabilitasyon, danışmanlık ve destek hizmetlerine ihtiyaç duyan kişilerden çalışma gücünün en az % 40'ından yoksun olduğu sağlık kurulu raporu ile belgelenen" kişilerdir.

Madde 30: Özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu

50 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde yüzde 3 engelli, kamu işyerlerinde yüzde 4 engelli ve yüzde 2 eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu madde uyarınca yer altı ve su altı işlerinde engelli işçi çalıştırılmaz.

Özel sektör tarafından bu kanun kapsamında çalıştırılan engellilerin SGK işveren primlerinin tamamı ve kontenjan fazlası ya da kontenjan dahilinde olmamasına rağmen çalışan engellilerin SGK işveren primlerinin yarısı Hazine tarafından ödenir.

Madde 101: Özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğuna aykırılık

Engelli ve eski hükümlü çalıştırmayan işverene çalıştırmadığı her engelli ve eski hükümlü ve çalıştırmadığı her ay için 1552 TL para cezası kesilir. Bu düzenleme uyarınca tahsil edilen cezalar engellilerin ve eski hükümlülerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik projelerde kullanılır. Tahsil edilen cezaların nasıl kullanılacağına İŞKUR Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde, içerisinde Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Sakatlar Konfederasyonu'ndan temsilcilerinde bulunduğu bir komisyon karar verir.

Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik

İşveren çalıştırmakla yükümlü olduğu engellileri Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) vasıtasıyla sağlar. İşverenler, işyerlerini engellilerin çalışmalarını kolaylaştıracak ve işin engelli çalışana uygunluğunu sağlayacak şekilde hazırlamak sağlamak zorundadırlar. Bu yönetmelikle engellilerin çalışması için gerekli fiziki altyapı yatırımlarının firmalar tarafından üstlenilmesi öngörülmüştür.

²⁶ 100 kadın çalıştırılan işyerlerinde emzirme odaları, 150 kadın çalıştırılan işyerlerinde yurt olarak belirlenmiştir.

²⁷ Bin TL'lik ceza değerlendirme katsayısı ile çarpılmalarak 2010'a taşınmalıdır.

3.5. Geçmişe dönük değerlendirme ve çıkarılan dersler: Kadın ve genç istihdamını teşvik politikasının tahmini etkisi

Haziran 2008’de çıkarılan ve Temmuz 2008’den itibaren yürürlüğe giren gençlerin ve kadınların istihdamını teşvik etmeye yönelik düzenlemenin ne derecede etkili olduğu araştırılmalıdır. Bu etkinlik analizinden çıkacak sonuç, tasarlanacak yeni teşvik politikaları açısından son derece önemlidir. Düzenlemeye göre son 6 aydır SGK’ya kayıtlı olmayan genç ve kadınların işveren SGK primlerinin, ilk yıl tamamı olmak üzere, 5 yıl boyunca kademeli olarak İşsizlik Sigorta Fonu tarafından ödenmesi söz konusudur. Sonuç olarak bu teşvik yeni işe girecek gençler ve 30 yaş üstü kadınlar ile son 6 aydır işsiz olan gençlerin ve kadınların istihdamının işverenlere maliyetini düşürmeyi hedeflemektedir. Ücretin yüzde 20’sine (Ekim 2008’den sonra yüzde 15’ine) karşılık gelen bu maliyet tasarrufu, istihdamı teşvik ederken aynı zamanda sosyal güvenlik açığına doğrudan bir yük getirmektedir. Bununla birlikte bu tür teşviklerin ek istihdam yaratarak bütçe üzerinde oluşturduğu yükü kısmen telafi etmesi mümkündür. Ayrıca, üretim maliyetlerini düşürerek yerli firmaların ve az da olsa ticarete konu olan mal ve hizmet üreten sektörlerin rekabet gücünü artırıcı dolaylı bir etki de söz konusudur.

Bu doğrudan ve dolaylı etkileri nicel olarak tahmin etmek ve son tahlilde söz konusu teşvikin devlete ve topluma maliyetini tahmin ederek istihdamı, dolayısıyla işsizliği azaltmaya yaptığı katkının maliyetini bilmek, teşvikin toplumsal açıdan kabul edilebilirliği konusunda aydınlatıcı olacaktır. Konuyla ilgili mevcut veriler, ne yazık ki ekonometrik tahminlere dayanan kapsamlı bir etki analizine izin vermemektedir. Bununla birlikte, bu rapor kapsamında yapılmış özel talep üzerine TÜİK ile ÇSGB’nin sağladığı özel veriler, genç ve kadın istihdamını teşvik etmeyi amaçlayan düzenleme ile ilgili bazı nitel değerlendirmeler yapılmasına ve tahminler yürütülmesine imkan vermektedir.

Tablo 5 İstihdamı teşvik sonuçları

YIL	İşyeri Sayısı	Sigortalı Sayısı			Hazine Payı (Bin TL)
		Erkek	Kadın	Toplam	
2008	9.931	14.835	14.210	29.045	14.243
2009/11	18.779	26.341	26.547	52.888	53.502

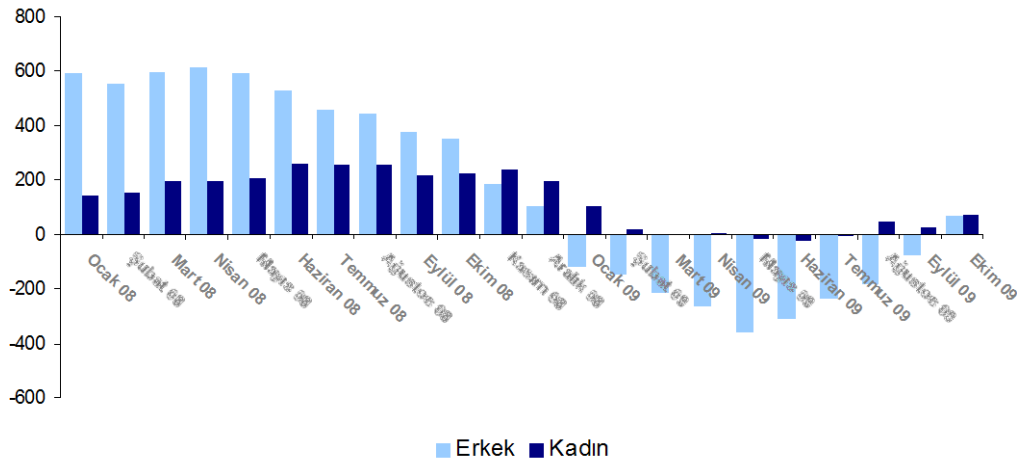
Kaynak:ÇSGB

Tablo 5’te 2008 yılında ve 2009 yılının Kasım ayına kadar bu düzenlemeden yararlanan toplam işyeri sayısı, SGK işveren primi İşsizlik Sigorta Fonu tarafından ödenen sigortalı 18-29 yaş arası erkek ve yaş gözetmeksizin kadın sayısı ile bu teşvikin Hazine payı verilmektedir.

3.5.1. Kayıtlı kadın istihdamı üzerindeki etki

Şekil 33’teki veriler Ocak 2008 ile Ekim 2009 döneminde kayıtlı ücretli-yevmiyeli çalışan sayındaki yıllık değişimi kadın ve erkek ayırımında göstermekte olup, kayıtlı ücretli-yevmiyeli istihdamının “kadın yanlı” gelişmekte olduğuna işaret etmektedir. 2008 yılının ilk aylarında kayıtlı ücretli-yevmiyeli kadın istihdamındaki artış, erkek istihdam artışının yaklaşık dörtte biri kadardır. Bu oran aynı zamanda mevcut kayıtlı ücretli-yevmiyeli kadın/erkek oranına hemen hemen eşittir. Bu eşitlik, kadın ve erkek istihdamındaki artışların, istihdamdaki kadın/erkek oranını değiştirmeyen toplumsal cinsiyet tarafsız bir patikada seyretmekte olduğuna işaret etmektedir.

Şekil 33 Kayıtlı çalışan ücretli/yevmiyeli sayısında yaşanan değişim (yıllık bazda, tarım dışı, bin kişi)

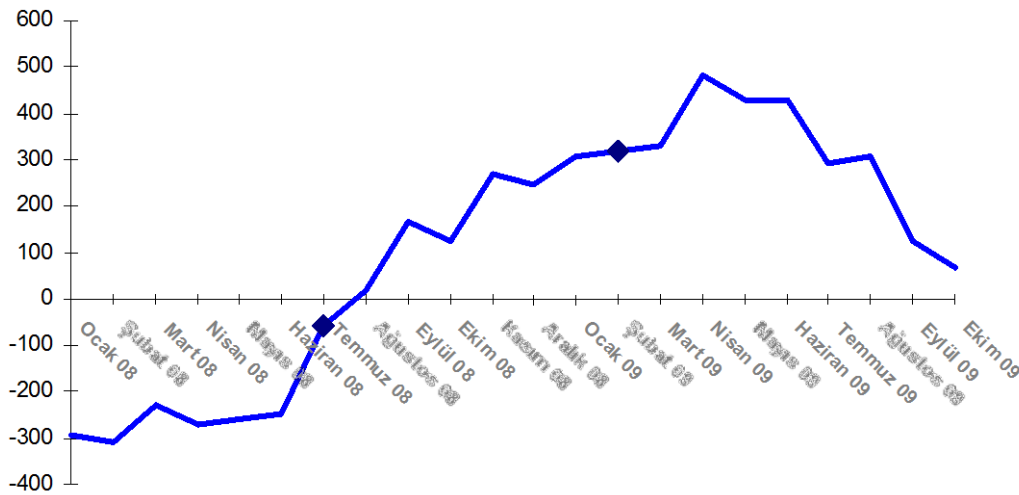


Kaynak:

TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Oysa Mayıs 2008'den itibaren bu eşitlik değişmeye başlamakta ve erkek istihdam artışı durgunluğun başlamasıyla birlikte azalmaya başlarken²⁸, kadın istihdamı artmaya devam etmektedir. Bu sürecin Ekim 2008'e kadar devam ettiği gözlemlenmektedir. Küresel krizin etkisiyle daralma şiddetlenince erkek istihdam artışı hızla sıfırlanıp eksiye geçerken, kadın istihdam artışı azalarak da olsa bir süre daha devam etmektedir. Şubat-Temmuz 2009'da hem kadın hem erkek istihdam artışları eksiye seyr etmiş ama Ağustos-Ekim 2008 döneminde erkek istihdamı yıllık olarak eksiye kalmaya devam ederken kadın istihdamı artıya geçmektedir.

Şekil 34 Kadın- erkek istihdam artışı farkı (Tarım dışı, kayıtlı ücretli yevmiyelilerde, yıllık bazda, bin kişi)



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Şekil 34 Ocak 2008-Ekim 2009 döneminde her ay için kadın istihdam değişimi ile erkek istihdam değişimi arasındaki farkı göstermektedir. Bu grafikte pozitif bir değer kadın istihdamındaki artışın erkek istihdamındaki artıştan daha yüksek olduğunu ya da erkeklerde yaşanan istihdam kayıplarının kadınlara kıyasla daha şiddetli olduğunu göstermektedir. Şekil 34 açık bir şekilde son bir buçuk yılda kayıtlı ücretli-yevmiyeli istihdam değişimlerinde özellikle Nisan 2008'den itibaren görülen ve gittikçe şiddetlenen kadın yanlı bir dinamiğin

²⁸ Çeyrekten çeyreğe GSYH verileri, daralmanın 2008'in 2. çeyreğinden itibaren başladığını göstermektedir (TÜİK).

varlığını ortaya koymaktadır. Bir önceki grafikte görüldüğü gibi, 2008 sonbaharında kadın istihdam değişimi ile erkek istihdam değişimini arasındaki fark pozitif olmakta ve Mayıs 2009'da, erkek istihdamının dip yaptığı bir dönemde 400 bini geçmektedir. Son dönemde farkın azalması normal olarak değerlendirilmelidir çünkü farkın sürekli artması doğal olarak mümkün değildir. Ancak halen kadın lehine olması son derece dikkat çekicidir.

Kadınların lehine gerçekleşen bu gelişmede kuramsal ve ampirik olarak 4 etkinin rol oynaması beklenir. Tahmin edilen önem sırasına konulduğunda bu etkiler şöyle sıralanabilir:

- a. Ek çalışan etkisi
- b. Kayıt altına alınma
- c. İkame etkisi
- d. Dolaysız istihdam etkisi

Ek çalışan etkisi basit olarak şöyle açıklanabilir: Durgunlukta artmaya başlayan işsizliğin işsiz kalma riskini artırması, ardından işsizliğin yoğunlaşması ve reel ücretlerin düşmesi hanelerde mevcut atıl kişileri çalışmaya zorlar. Bunun sonucunda hanelerde atıl işgücünün büyük bölümünü oluşturan kadınların işgücüne katılımı artar. Bu katılım istihdamı arttırdığı gibi işsiz sayısında da artışa neden olur. Şekil 34'te kadın yanlı istihdam artışının Mayıs 2008'den itibaren, yani durgunluğun başlamasıyla birlikte gözlemlenmesi, diğer ifadeyle genç ve kadın istihdamını teşvik etmeyi amaçlayan düzenlemeden 2 ay önce başlaması, kadın yanlı istihdam dinamiğinde ek çalışan etkisinin büyük bir payı olduğunu düşündürmektedir.

Bu düşünceyi destekleyen bir diğer unsur da, Temmuz 2008'den itibaren kadın yanlı istihdam artışı devam etmekle birlikte bu dinamiğin esasen küresel krizin ekonomik daralmayı şiddetlendirdiği 2008 sonbaharından itibaren hız kazanmasıdır. Ek çalışan etkisinin bir diğer özelliği de, yoğunluğunun atıl işgücünün büyüklüğü ya da işgücüne katılımının düşüklüğü ile artmasıdır. Kadınlarda en düşük katılım oranı en eğitimsiz kesimde olduğundan, söz konusu etkinin de en yoğun olarak bu grupta yaşanması beklenir. Aşağıda tartışılacağı üzere, bulgular bu öngörüye destekler yöndedir.

Mevcut veriler ne yazık ki teşvikin muhtemel etkilerinin ekonometrik analiz yoluyla incelenmesine izin vermemektedir. Bu nedenle, ikame etkisinin (firmaların erkek çalışan yerine, benzer vasıflara sahip ama sosyal güvenlik primi devlet tarafında desteklediği için daha görece düşük maliyetli kadın çalışanı tercih etmesi) olmadığını söylemek mümkün değildir. Keza teşvikin kadın istihdamını dolaysız arttırarak toplam istihdamı olumlu etkileyip etkilemediği de bilinmemektedir. Muhtemelen bu etkilerin pozitif olduğu ancak önemli olmadığı tahmin edilmektedir.

Ekonometrik analizlerin kullanımının mümkün olmadığı durumlarda kullanılacak etki analizlerinden biri "farkların farkı" ya da "değişimlerin farkı" analizidir. Bu analiz dahilinde politikanın hedef kitlesinde zaman içerisinde gözlemlenen değişim, politikadan etkilenmeyen gruptaki değişimle karşılaştırılır. Şekil 34'de bir örneği sergilenen bu analizde her grupta gözlemlenen zamana bağlı değişimler ayrı ayrı hesaplanarak birbirinden çıkarılır. Böylece veriler, grupları simetrik etkileyen olayların (örneğin makroekonomik şoklar) etkisinden bir ölçüde arındırılır.

Makroekonomik krizlerin, kadınlar ve erkekler üzerindeki etkisi farklı olabilmektedir. Özellikle kıdem tazminatlarının yüksek olduğu Türkiye'de işverenler görece daha az maliyetli olduğu için kadınları ve gençleri²⁹, yetişkin erkeklere oranla daha çok işten çıkarıyor olabilirler. Böyle durumlarda, makroekonomik krizlerin işgücü piyasasındaki olumsuz etkilerinin, kadınların ya da daha genel olarak dezavantajlı grupların üzerinde daha yoğun yaşanacağı açıktır. Makroekonomik krizin etkisi kadınların aleyhine işleyecektir. Bu bağlamda aşağıdaki veriler,

²⁹ Türkiye'de işgücü piyasasındaki kadınlar görece daha gençtir.

global ekonomik krizin etkisi kaldırıldığında SGK işveren indiriminin etkisinin kadınların lehine daha büyük olacağı düşünülmektedir.

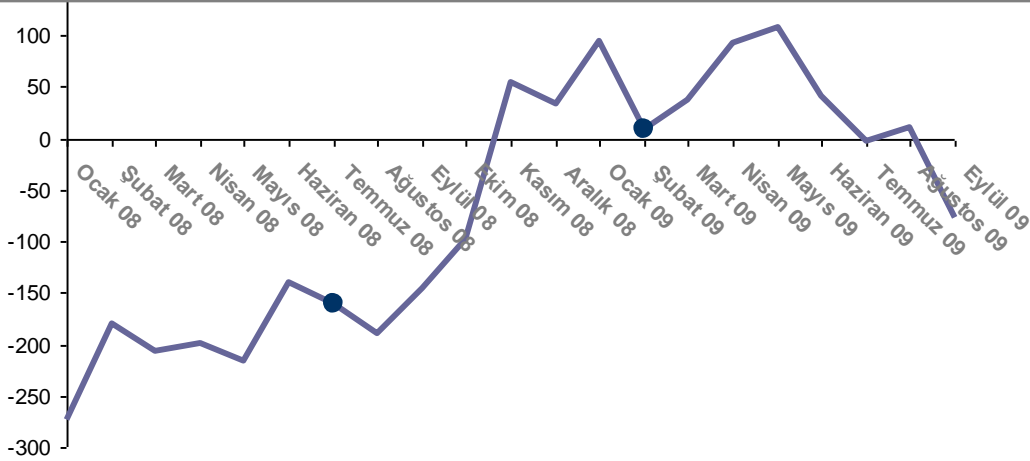
Söz konusu teşvik politikasının kapsadığı kitle, kayıtlı çalışan, 18 yaş ve üzerinde kadınlar ile 18-29 yaş arası erkeklerden oluşmaktadır. Politikadan etkilenmeyen grup ise 30 yaş ve üzeri erkeklerdir. Farkların farkı analizinin kadınlar ile ilgili kısmında 30 yaş ve üzeri kadınların istihdamında gözlemlenen değişim ile 30 yaş ve üzeri erkeklerin istihdamında gözlemlenen değişim karşılaştırılacaktır.³⁰ Bu değişimler her ay için yıllık değişim olarak hesaplanacak, böylece verilerdeki mevsimsel etkiler de göz ardı edilebilecektir.

Kutu 1 : Farkların farkını hesaplama yöntemi

$$\text{Farkların farkı} = (30 \text{ yaş üstü kadın istihdamı } (t+1) - 30 \text{ yaş üstü kadın istihdamı } (t)) \\ - (30 \text{ yaş üstü erkek istihdamı } (t+1) - 30 \text{ yaş üstü erkek istihdamı } (t))$$

$$\text{Farkların farkı} = (\text{Genç istihdamı } (t+1) - \text{Genç istihdamı } (t)) \\ - (30 \text{ yaş üstü erkek istihdamı } (t+1) - 30 \text{ yaş üstü erkek istihdamı } (t))$$

SGK teşviklerinin hem kadınlar hem de cinsiyet farkı gözetmeksizin 18-29 yaş arasındaki gençler için uygulandığı göz önünde bulundurularak, referans grup olarak 30 yaş ve üzeri erkekler alınmıştır.



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen veriler, Betam

Şekil 35'te 30 yaş ve üzeri kadınlar ile 30 yaş ve üzeri erkeklerin tarım dışı, kayıtlı, ücretli/yevmiyeli çalışan sayısındaki yıllık değişimleri arasındaki fark her ay için verilmektedir.³¹ Grafiklerdeki noktalar SGK prim indirimlerine dair mevzuatın uygulanmaya başladığı Temmuz 2008 ve uzatıldığı Şubat 2009'a tekabül etmektedir. Grafiklerin yorumlanırken dikkat edilmesi gereken nokta, tarım dışında, kayıtlı, ücretli ve maaşlı istihdamın izleniyor olmasıdır. Ocak 2008'de iki grup arasındaki istihdam değişimi farkı, kadınlarına aleyhine 275 bin seviyesindeyken; Eylül 2008'de bu fark 75 bin civarına gerilemiştir.

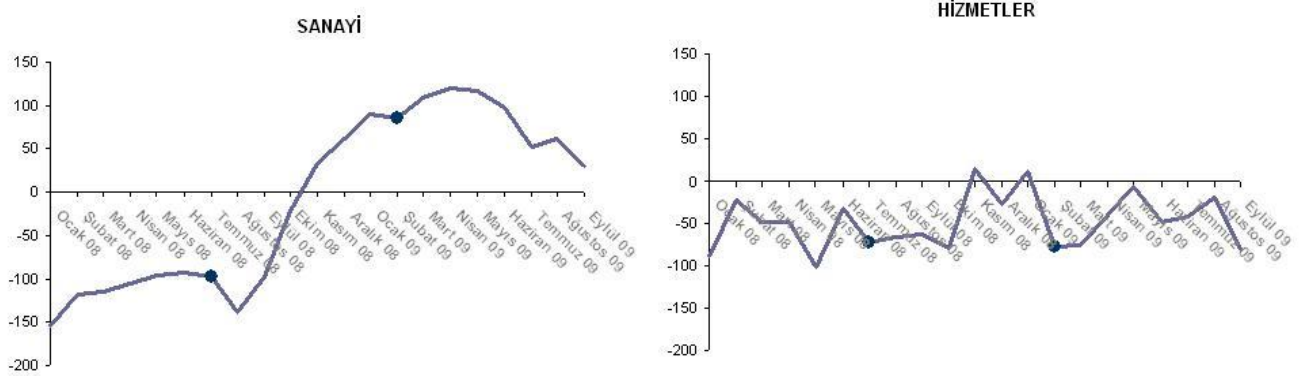
Bu ve takip eden diğer grafiklerde Ağustos 2009'dan itibaren gözlemlenmekte olan kadınların aleyhine düşüşlerin, 5921 sayılı Kanun'un etkisiyle gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Hatırlatmak gerekirse 5921 sayılı Kanun'a göre Ağustos 2009'dan itibaren ilave yaratılan istihdamda cinsiyet ve yaş gözetmeksizin işveren primleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından

³⁰ TÜİK tarafından derlenen özel tablolarda yaş kırılımları 15-19, 20-29 olarak verilmektedir.

³¹ Bir önceki şekil ile aradaki fark verilerin farklı yaş gruplarına ait olmasından kaynaklanmaktadır. Bir önceki şekilde kayıtlı, ücretli/yevmiyeli çalışan 18 yaş ve üzeri kadınlarla erkeklerin yıllık istihdam değişimi karşılaştırılmıştır. Bu şekilde ise veriler 30 yaş ve üzeri kadınlar ve erkekler olarak kısıtlanmıştır.

karşılanmaktadır. Diğer bir deyişle, kadınların lehine olan politikanın etkisi diğer bir politika tarafından Ağustos 2009'dan itibaren sıfırlanmıştır.

Şekil 36 Sektörlere göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Tarım dışı, kayıtlı, ücretli/yevmiyeli istihdamda kadınların lehine gözlemlenen gelişmeler Şekil 36'da sektörler bazında verilmektedir.³² Görüldüğü gibi bu gelişmenin tümü sanayi sektöründe gerçekleşmiştir. Sanayi sektöründe Ağustos 2008'den Ocak 2009'a kadar fark kadınların lehine oldukça hızlı gelişmiştir. Şubat 2009'da SGK indirimlerinin uzatılmasıyla beraber tekrar hızlanan artış Mayıs'tan itibaren yavaşlamakla beraber Eylül'de halen kadınların lehine pozitifdir. Hizmetler sektöründe kayıtlı istihdam farkları yatay seyretmektedir, bunun olası bir sebebi hizmetlerde çalışan kadınların önemli bir kısmının kendi hesabına çalışanlar olmasıdır, zira kendi hesabına çalışanlarda oldukça yaygın olan kayıt dışı olma durumu SGK prim indirimleri kayda teşvik ya da yeni istihdam yaratma açısından çok da etkili olmayabilir. Diğer bir sebep sektörler arası eğitim dağılımı olabilir, buna eğitim ayırımında incelemeler dahilinde değinilecektir.

Şekil 37'de kadın istihdam değişimleri ile erkek istihdam değişimleri arasındaki fark eğitim seviyelerine göre ayrıştırılarak verilmiştir. Eğitim seviyeleri ayırımında incelendiğinde ise istihdamdaki kadın yanlı gelişmelerin lise altı eğitim seviyelerinde istihdam edilen kadınlardan kaynaklandığı görülmektedir. Ocak 2008'den Eylül 2009'a bu fark incelendiğinde kadınların lehine net 200 binlik bir gelişme görülmektedir. Diğer taraftan lise mezunlarında aynı dönem içerisinde diğer eğitim seviyelerinde istihdam değişimi arasındaki farkların oldukça yatay seyrettiği gözlemlenmektedir. Diğer bir deyişle daha yüksek eğitim seviyelerindeki istihdam değişimleri cinsiyet açısından oldukça tarafsızdır. Teşvikin etkisi özellikle düşük (lise altı) eğitim seviyelerinde kendini göstermektedir.

Sektörel istihdamın eğitim dağılımı, bu bulguları doğrular niteliktedir. 2008 verilerine göre imalat sanayinde istihdam edilen kadınların yüzde 65'i lise altı eğitim seviyesine sahipken aynı oran hizmet sektöründe yüzde 29'dur.³³ Bu da hizmetler sektöründeki yatay seyrin bir başka açıklayıcısı olabilir.

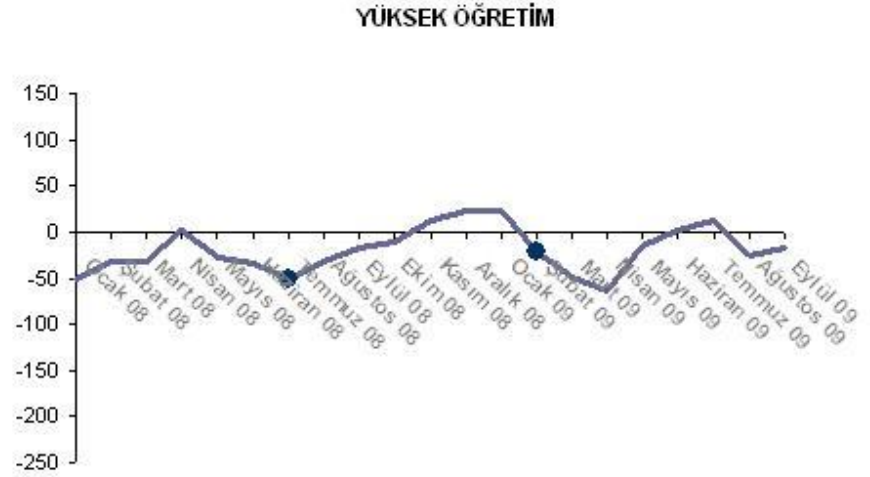
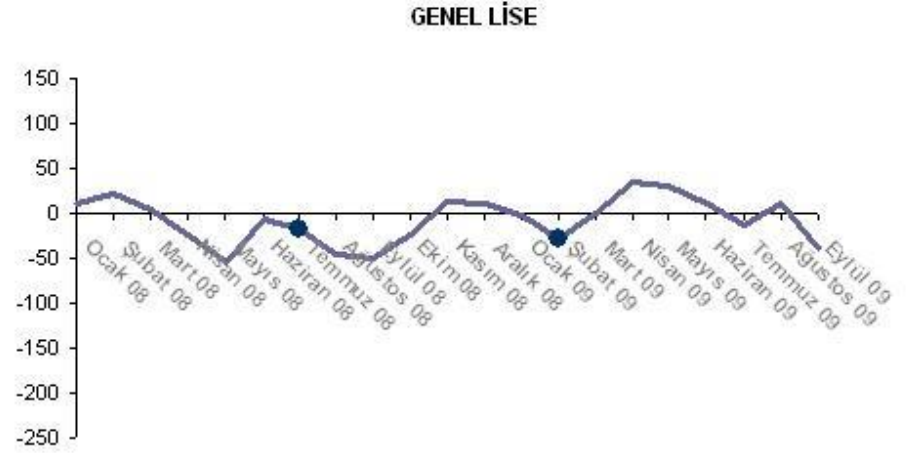
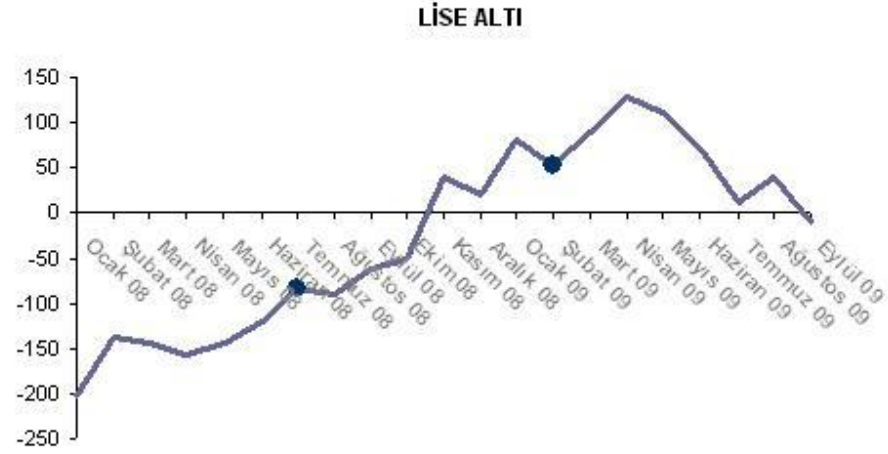
Özetlemek gerekirse tarım dışı, kayıtlı, ücretli/yevmiyeli istihdamda kadınların lehine gözlemlenen 200 binlik net gelişme, sanayi sektöründe istihdam edilmiş olan lise altı eğitime sahip kadınların lehine gelişen istihdam değişimlerinden kaynaklanmaktadır. Lise altı eğitim seviyesindeki kadınlar imalat sanayinde daha yoğun olarak istihdam edildiklerinden, bu gelişme sanayi sektöründe görülmektedir.

³² İnşaat sektöründe istihdam edilen kadın sayısı çok az olduğu için bu sektör analiz dışı bırakılmıştır.

³³ Hizmetler = Toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller+ Ulaşım, haberleşme ve depolama + Mali kurumlar, sigorta, taşınmaz mallara ait işler ve kurumları, yardımcı iş hizmetleri + Toplum hizmetleri, sosyal ve kişisel hizmetler.

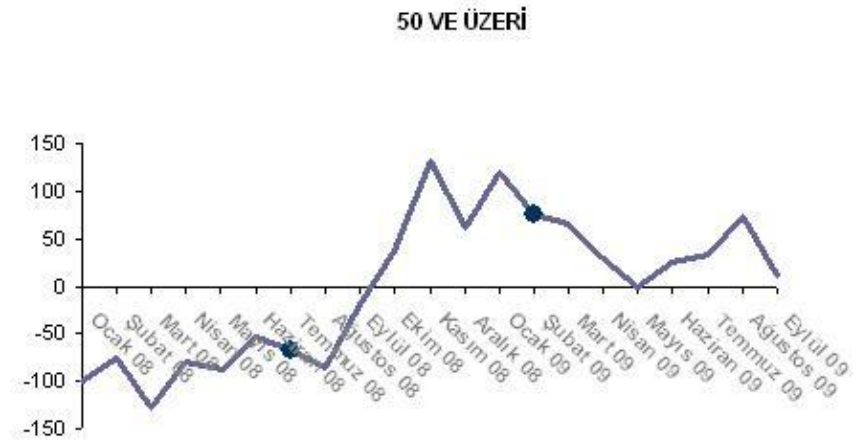
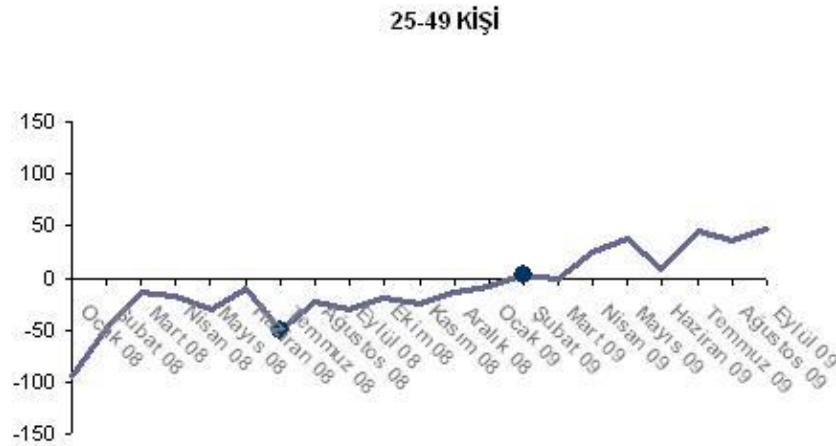
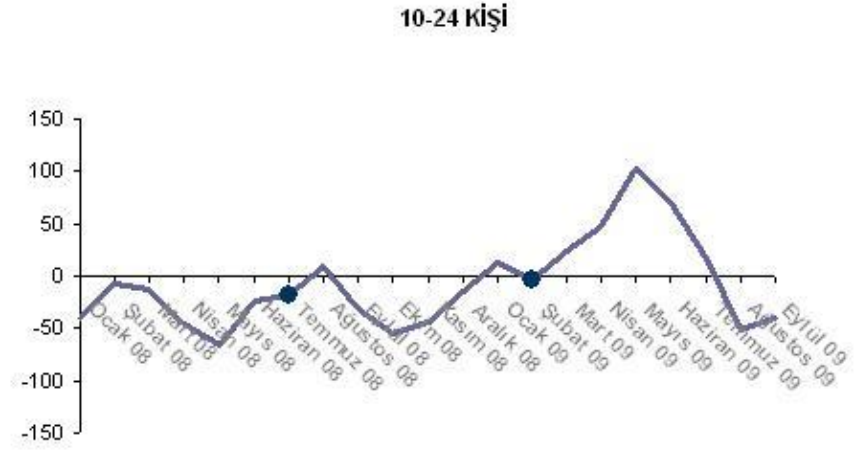
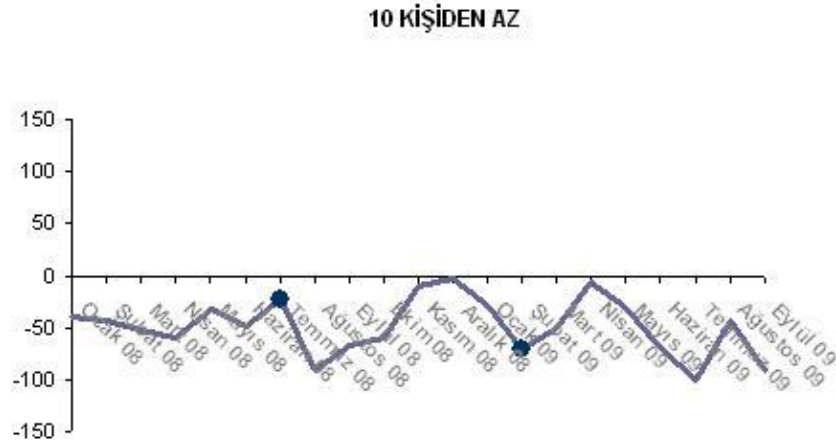
İşletme büyüklüğüne göre istihdam değişimindeki farklar incelendiğinde ise kadınların lehine gözlemlenen istihdam artışları daha büyük boyuttaki işletmelerde yoğunlaşmaktadır. 25 ve üzeri çalışanı olan işletmelerde SGK teşvikinin yürürlüğe girmesiyle beraber istihdam değişimleri arasındaki cinsiyet farkı kadınların lehine oldukça istikrarlı bir şekilde hareket etmiştir. Bu gelişme 50 ve üzeri çalışanı olan şirketlerde daha erken ve hızlı, 25-49 çalışanı olan şirketlerde oldukça istikrarlı bir şekilde gerçekleşmiştir. Eylül 2009 itibarıyla bu fark hala pozitifdir ve kadınların lehinedir.

Şekil 37 Eğitim düzeylerine göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Şekil 38 Firma büyüklüğüne göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)

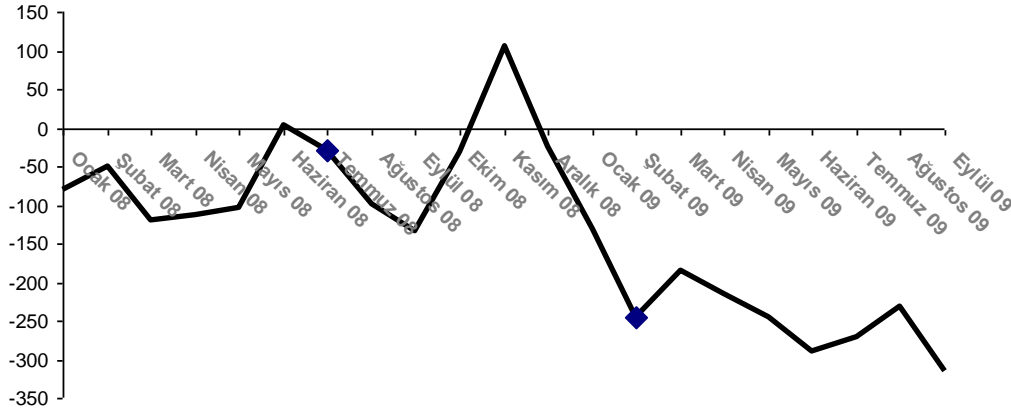


Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

3.5.2. Kayıtlı genç istihdamı üzerindeki etki

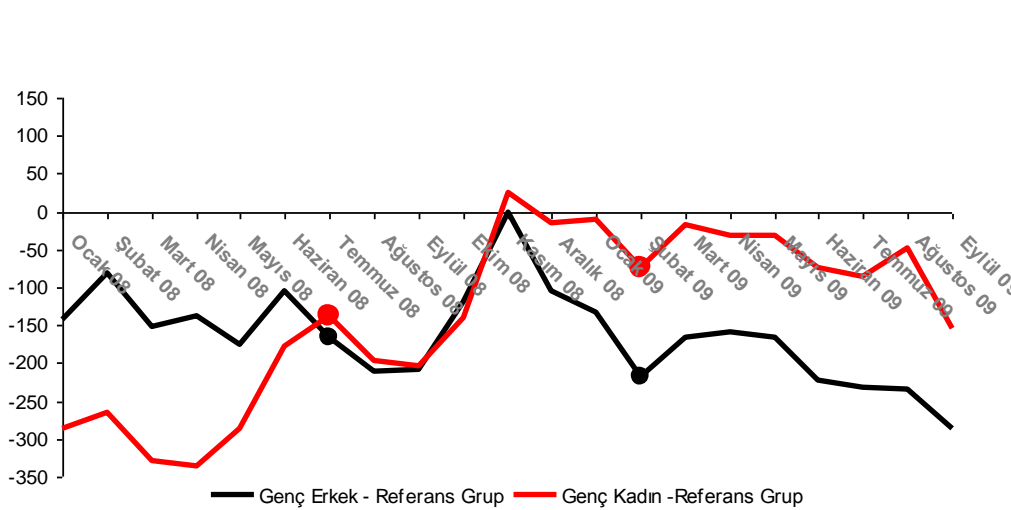
Farkların farkı analizi gençlerin işgücü piyasasındaki görece konumunu ve SGK teşviklerinin etkisini incelemek için de kullanılabilir. Yukarıdaki uygulamada olduğu gibi gençlerin işgücü piyasası durumunun kıyaslanacağı bir referans gruba ihtiyaç vardır. Referans grup olarak burada da 30 yaş ve üzeri erkekler seçilmiştir.

Şekil 39 Kayıtlı genç istihdamında yaşanan değişim farkı



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Şekil 40 Cinsiyete göre kayıtlı genç istihdamında yaşanan değişim farkı

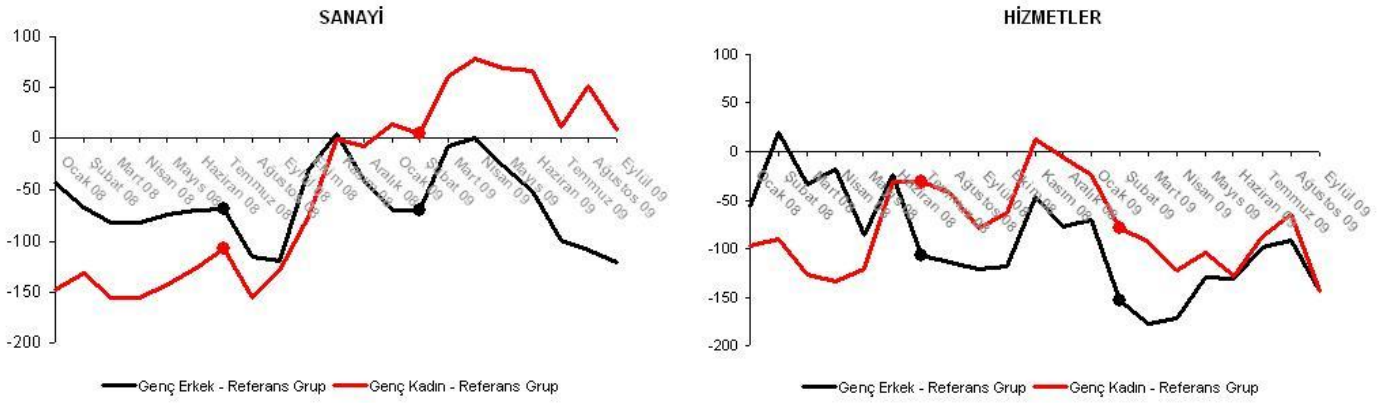


Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Şekil 39'da, tarım dışı, kayıtlı, ücretli/yevmiyeli istihdamın gençlerin aleyhine geliştiği açıkça görülmektedir. Ocak 2008'den Eylül 2009'a gençlerin istihdamındaki değişim ile 30 yaş ve üzeri erkeklerin istihdamındaki değişim arasındaki fark gençlerin aleyhine 235 bin açılmıştır.

Şekil 40'taki verilere göre cinsiyet ayrımında incelendiğinde sonuçlar değişmektedir. İstihdamların değişimi arasındaki fark, referans grupla karşılaştırıldığında, 20-29 yaş aralığındaki erkeklerin aleyhine büyürken, 20-29 yaş aralığındaki kadınların lehine küçülmüştür.

Şekil 41 Gençlerde sektörlere göre kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)



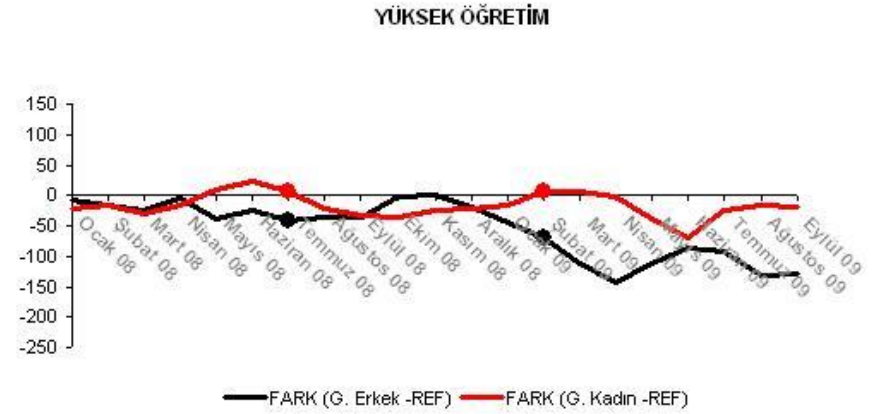
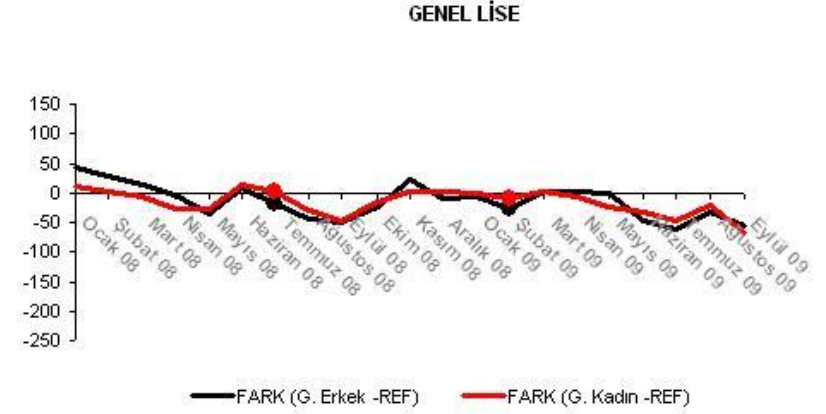
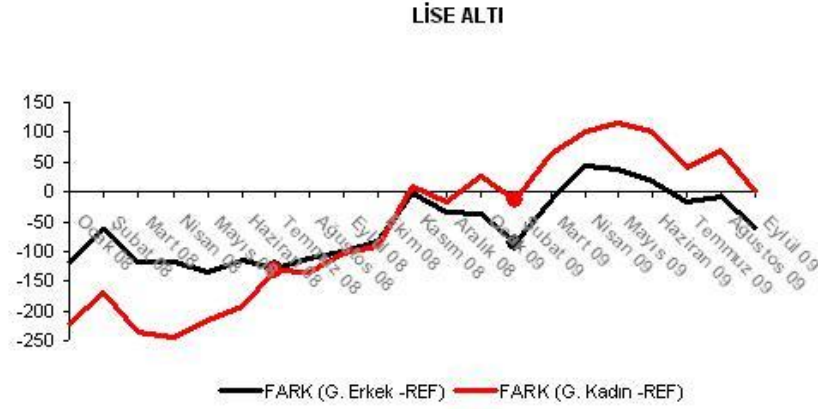
Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Sektörel bazda incelendiğinde, istihdam değişimleri arasındaki farkın yine sanayi sektöründeki gelişmelerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Hizmet sektöründeki hareketler de benzer büyüklüklerde olmasına rağmen dönem sonu itibarıyla incelendiğinde cinsiyet ayrımında erkeklerin aleyhine gelişmeler olduğu görülmektedir (Şekil 41).

Eğitim ayrımında istihdam değişimlerinin farkı, lise ve dengi okul mezunları için cinsiyet ayrımında farklılaşmadan oldukça yatay seyretmektedir. Lise ve altı eğitim seviyelerinde cinsiyet ayrımı olmaksızın gençlerin lehine bir gelişim gözlemlenmektedir. En az üniversite mezunu olan gençlerde ise kadınlar için yatay seyreden fark, erkekler aleyhine açılmıştır (Şekil 42).

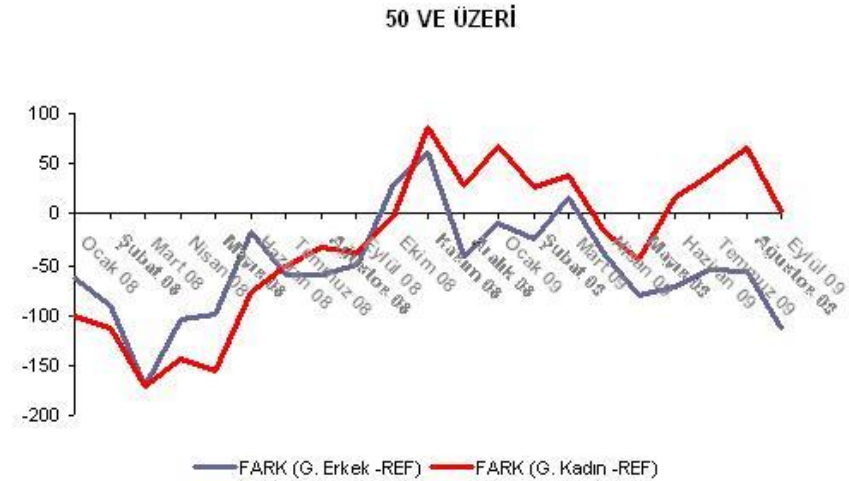
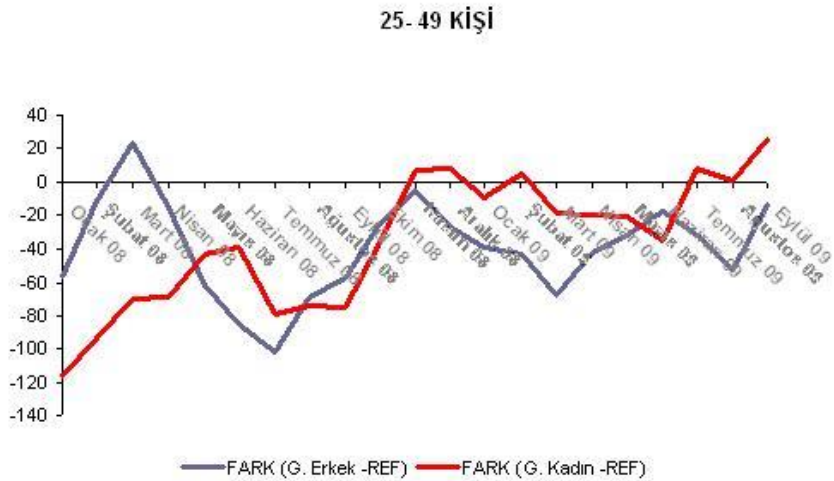
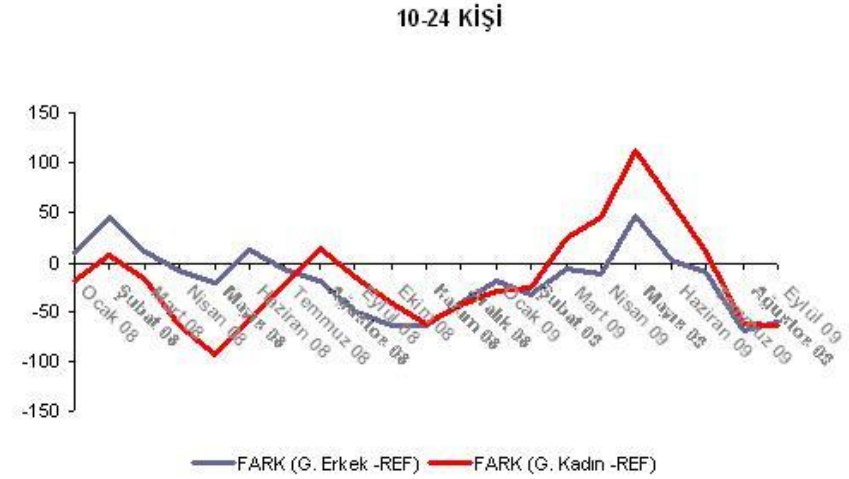
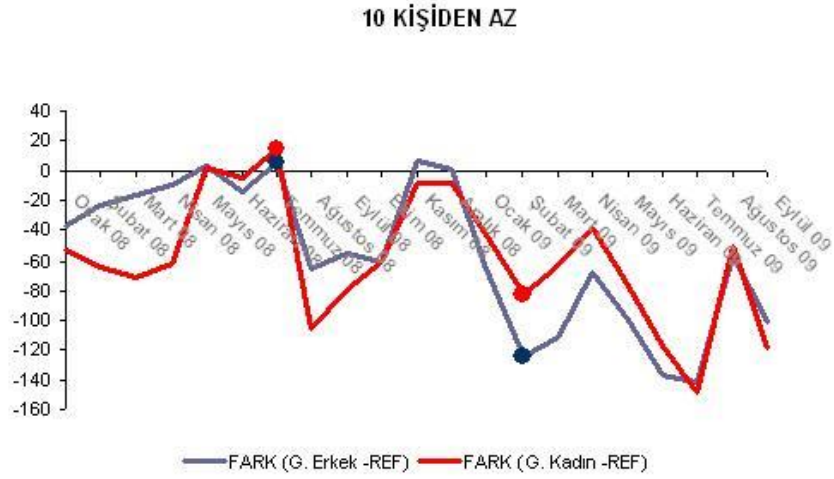
İşyeri büyüklüğü bazında, istihdam değişimi farkları genç kadınların lehine 25 ve üzeri çalışanı olan işyerlerinde gerçekleşmiştir.

Şekil 42 Eğitim düzeylerine göre gençlerde kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

Şekil 43 Firma büyüklüğüne göre gençlerde kayıtlı çalışan sayısında yaşanan değişim farkı (bin kişi)



Kaynak: TÜİK, HİA, özel derlenen tablolar

3.5.3. Kadın ve genç istihdamına yönelik teşviklerin genel değerlendirmesi

Kadınların ve 18-29 yaş aralığındaki gençlerin SGK işveren primlerinde uygulanan indirimlerin etkileri TÜİK'in özel olarak derlediği verilerle farkların farkı analizi yürütülerek ölçülmeye çalışılmıştır. İlk etapta 30 yaş ve üzeri kadınların istihdam değişimleri ile 30 yaş ve üzeri erkeklerin istihdam değişimleri arasındaki farkın seyri değerlendirilmiştir. Daha sonra ise 20-29 yaş aralığındaki gençlerin istihdam değişimleri ile yine 30 yaş ve üzeri erkeklerin istihdam değişimleri arasındaki fark incelenmiştir.

Sonuç olarak söz konusu teşviğin 30 yaş ve üzeri kadınların istihdamını olumlu etkilediği açıkça görülmektedir. Kadınlar lehine bu gelişme daha çok lise ve altı eğitim seviyesine sahip, sanayi sektöründe, 25 ve daha fazla çalışmanı olan işyerlerinde gözlemlenmektedir.

SGK prim teşviğinin gençler üzerindeki etkisi daha tartışmalıdır. Genç kadınların durumu, 30 yaş ve üzeri kadınların durumu ile paralellikler göstermekte, ancak genç erkeklerin durumu teşvik politikası ile ilgili muğlak sonuçlar vermektedir. Lise altı eğitim seviyesindeki genç erkeklerde olumlu etkiler görülmektedir.

Düşük eğitim seviyelerinde yoğunlaşmış olan etkiler, SGK indirim teşviğinin daha çok kayıt altına alma olarak bir etki yarattığı izlenimini doğurmaktadır. Diğer bir deyişle bu teşviğin yeni istihdam yaratma ve ikame etkilerinin zayıf olma ihtimali vardır. Ancak global kriz ortamında kayıt dışılığın arttığı göz önünde bulundurulduğunda, SGK işveren prim indirimlerinin kayıt altına alma etkisi önemli bir boyuttadır.

Türkiye verileriyle yapılmış kısıtlı sayıdaki etki analizleri yukarıdaki bulgularla paraleldir. Bölgesel yatırım teşviklerinin etkisini ölçen bir araştırmada teşviklerin doğrudan istihdam yaratmaktan çok kayıtlılığa geçiş etkisinin büyük olduğu sonucuna varılmıştır (Betcherman ve diğerleri, 2007). Sosyal güvenlik vergilerinin etkilerini ölçen bir başka araştırmada kayıt dışılık üzerindeki etkilerin dolaysız istihdam yaratma etkilerinden daha büyük olduğu teyit edilmektedir. Vergi indirimlerinin kadınları, 30 yaş altındakileri ve düşük gelirli olanları daha çok etkilediği bulgular arasındadır (Papps, 2007).

İstihdam teşvikleri ve asgari ücret üzerine yapılan bir diğer çalışmada ise istihdam teşviklerinin düşük ücretli çalışanlar üzerinde daha etkili olduğu bulunmuştur (Taymaz, 2007). Lise altı eğitim seviyesindeki kadınların düşük ücretli olduğu göz önünde bulundurulduğunda sonuçlar tutarlıdır.

Son tahlilde, SGK işveren primlerindeki indirimin genel olarak kadınların istihdamına olumlu etkileri olduğu görülmektedir. Bu olumlu etkilerin, kadınları ve gençleri asimetric olarak daha fazla etkilediği düşünülen global bir ekonomik kriz döneminde bile görülmesi şaşırtıcıdır. Buradan hareketle krizin olmadığı ortamlarda benzer teşviklerin etkilerinin daha büyük olacağı söylenebilir. Benzer bir teşvikin gençler üzerindeki etkisi muğlak olmakla beraber, global ekonomik kriz yokluğunda olumlu olması muhtemeldir.

SGK işveren prim indirimleri kadınlarla sınırlandırılmalıdır. Bu indirimden faydalanmak için gerekli olan, yeni istihdam edilen kadın adına son altı aydır SGK primi ödenmemiş olması koşulunun amacı açık değildir. Bu koşul tekrar değerlendirilmeli, uygun görüldüğü takdirde kaldırılmalıdır.

4. GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ

Türkiye’de işgücüne katılımın, dolayısıyla da istihdamın mevcut potansiyele göre oldukça düşük olduğu görülmektedir. Ekim 2009 itibariyle 52 milyona yaklaşan çalışabilir yaştaki sivil nüfusun ancak yarısı işgücü piyasasında bulunmaktadır. İşgücüne katılım oranı yüzde 47 civarındadır. İşgücünün yaklaşık 3,5 milyonu da işsiz olduğundan istihdam oranı da yüzde 42’ye kadar düşmüştür. Bu oranlar, Avrupa Birliği üyeliğini hedefleyen bir ülke için olağanüstü düşüktür. Lizbon Stratejisi dahilinde Avrupa Birliği ülkelerinde istihdam oranının yüzde 70, kadın istihdam oranının yüzde 60 olması hedefleri konmuştur.³⁴

Cinsiyet ayırımında incelendiğinde, düşük katılım oranlarının altında yatan ana sebebin, olağanüstü düşüklükteki kadın katılım oranını olduğu anlaşılmaktadır. Aile işletmelerinin egemen olduğu, bu nedenle de kadınların az ya da çok çalıştığı tarım bir yana bırakılırsa, tarım dışında (kentlerde) her beş kadından sadece birisinin işgücü piyasasında bulunduğu, oysa bu oranın Güney Avrupa ülkelerinde ikiye bir olduğu görülmektedir. Kadınların işgücüne katılımı açısından Türkiye sadece gelişmiş Batı ülkelerinin gerisinde değil, aynı zamanda hızla sanayileşen Asya Kaplanları ile Latin Amerika ülkelerinin de gerisinde bulunmaktadır. Kadın katılımı açısından Türkiye daha çok Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerine yakın durmaktadır.

Ekonomik kalkınmanın, verimi yüksek istihdam artışı ile pozitif ilişkisi ekonomik kalkınma kuramının iyi bilinen temel önermelerindedir. Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı’nın temel amacı da istihdamı artırarak yüksek düzeylere ulaşan işsizliği azaltmak şeklinde özetlenebilir. Artırılması amaçlanan istihdam, modern kesimde yer alan, verimi yüksek, ücretli istihdamdır; geleneksel aile işletmelerinde ücretsiz çalışanlar ile kendi hesabına çalışan esnaf, seyyar satıcı ve benzer işlerde çalışanları kapsayan düşük verimli istihdam değildir.

4.1. Vizyon

Dezavantajlı grupların (kadınların, gençlerin ve engellilerin) işgücüne katılımını ve istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla, temel insan hakları ve sosyal devlet ilkesi doğrultusunda, insana yararlı iş çerçevesinde iş hayatına girmelerinin önündeki tüm engellerin kaldırıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlandığı, iş ve aile yaşamının uyumlaştırıldığı, sürdürülebilir, bütüncül, birbiriyle uyumlu ve etkinliği ölçülerek gerektiğinde yenilenebilen politikalar üretmek

4.2. Temel amaçlar

İşgücü piyasasında dezavantajlı olarak nitelendirilen kadınlar, gençler ve engelliler, yasa önünde diğer gruplarla eşit olmalarına rağmen, işgücü piyasasında “kötü işler” olarak adlandırılan kayıt dışı ve düşük ücretli işlerde istihdam edilmektedir. Dezavantajlı gruplara mensup kişilerin bir kısmı işgücü piyasasındaki yüksek işsizlik oranları, sosyal güvenceden yoksun çalışma, uzun çalışma saatleri ve ağır iş şartları gibi olumsuz koşullar nedeniyle işgücü piyasasına katıl(a)mamaktadır. İşgücü piyasasına katıl(a)mamak ya da olumsuz koşullarda istihdam edilmek, bu gruplara mensup kişilerin yoksulluk riskini artırmakta, ekonomik ve toplumsal hayatın sınırında ya da dışında yaşamalarına neden olmaktadır.

Bu bağlamda Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı oluşturulmasına yönelik oluşturulan IV. Alt Komite’nin ana amacı işgücü piyasasında dezavantajlı grupların işgücüne katılımını ve istihdamını artırılması doğrultusunda politika önerileri geliştirmektir.

4.2.1. Kadınların işgücüne katılımını ve istihdamını artırmak

³⁴ Bu oranlar 2008’de toplam istihdam için yüzde 66; kadın istihdamı için yüzde 59,1 olarak gerçekleşmiştir.

Kadınların çalışma yaşamına katılımı ve ekonomik kalkınma

Türkiye'nin özellikle kadın işgücü faktörünü yeterince etkili kullanamadığı yukarıda açık biçimde gösterilmektedir. Oysa, Batı'da ve Doğu'da yüksek refah düzeyine sahip hiçbir gelişmiş ülkede kadın katılım oranı yüzde 50'nin altında düşmemektedir.³⁵ Tekrarlamak gerekirse Türkiye'de tarım dahil ülke genelinde kadın katılım oranı günümüzde yüzde 25 civarındadır. Eğer çok uzak olmayan bir gelecekte Türkiye'nin gelişmiş ülkeler arasında yerini almasını amaçlanmaktaysa, Cumhuriyet'in 100. kuruluş yılı olan 2023'te kadın katılım oranının yüzde 40'a çıkması hedeflenmelidir.

Bu, kuşkusuz iddialı ama gerçekçi bir hedeftir. 15 puanlık artış, kadın katılım oranının yılda ortalama 1 puanın biraz üzerinde artması demektir. Bölüm 2.2.'de elde edilen bulgular, yüksek büyüme-yüksek istihdam dönemi olan 2003-2007'de yıllık ortalama artışın 0,7 puanın üzerinde olabildiğini göstermektedir. Dolayısıyla yaklaşık 1 puanlık artış, iddialı olmakla beraber imkansız değildir. Türkiye'nin gelecek 13 yılda her yıl ortalama potansiyel büyüme hızı olarak tahmin edilen yüzde 5 ile büyüdüğü varsayılırsa, 1996-2003 düşük büyüme-düşük istihdam artışı döneminde gözlemlenen kadın katılım oranındaki artışın 0,35 civarından, eğitim ve diğer yapısal özelliklerin etkisiyle 0,5 puana yükseleceği tahmin edilebilir.

Kadın işgücüne katılım oranında yüzde 40 hedefine ulaşmak için bu performans ikiye katlanmalıdır. Bunun yolu potansiyel büyümeyi, aynı zamanda da büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artırmaktan geçmektedir. Ülkeler arası araştırmalar uzun dönem potansiyel büyüme ile kadınların işgücüne-istihdama katılım oranı arasında pozitif ve güçlü bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır.³⁶ Bu pozitif ve güçlü ilişki dolaysız ve dolaylı olmak üzere iki kanaldan geçerek kendini göstermektedir. Birinci kanal tasarruf davranışlarıyla ilgilidir. Kadının çalışmaya başlaması mensup olduğu hanede ek gelir yaratmaktadır. Ek gelir daha fazla harcama ama aynı zaman da daha fazla tasarruf demektir. Kadın katılım oranı arttıkça tasarruf oranının da arttığı gözlemlenmektedir (Goldman Sachs, 2009, Gürsel ve diğerleri, 2010). Daha fazla tasarruf, özellikle yapısal cari açık veren, diğer ifadeyle ulusal tasarruf oranı yetersiz kalan Türkiye ekonomisinde daha fazla yatırım olanağı ve dış kısıtın hafiflemesiyle daha sürdürülebilir büyüme demektir.

Kadın katılımının dolaylı etkisi kendini farklı kanallardan zincirleme etki şeklinde göstermektedir. Uluslararası araştırmalar, çalışan kadınlarda doğurganlık oranının ve çocuk ölüm oranının düştüğünü, dolayısıyla aile ölçeklerinin sağlık ve eğitime daha büyük pay ayrılacağı bir konuma yöneldiğini göstermektedir. Aynı araştırmalar çalışan kadınların elde ettikleri gelirleri erkeklerden farklı olarak kendileri için değil, ağırlıklı olarak aile için harcadıklarını göstermektedir. Erkekler kazançlarından görece olarak eğlence, alkol, sigara gibi harcamalara daha fazla pay ayırırken, kadınlar kazançlarını daha çok çocukların eğitimine ve sağlığına harcamaktadır (DPT ve Dünya Bankası, 2009; Goldman Sachs, 2009). Dolayısıyla çalışan kadın sayısının artması genç kuşakların dahi iyi eğitilmesine ve daha sağlıklı yetişmelerine olumlu etki yapmaktadır. Daha eğitilmiş genç kadın kuşakları yetiştikçe, yapısal olarak kadın katılım oranı da yükselecektir. Katılım oranı yükseldikçe ortalama eğitim süresindeki artış hızlanacaktır. Diğer ifadeyle ekonomik kalkınmayı destekleyen bir erdem dairesi (virtuous circle) oluşacaktır. Bugün itibarıyla Türkiye ne yazık ki fasit daire (vicious circle) içindedir. DPT ve Dünya Bankası raporunda (2009) belirtildiği gibi, Türkiye düşük katılım tuzağına (under-participation trap) hapis olmuş durumdadır. Çok düşük kalan kadın katılım oranı orta ve alt sınıfta eğitim harcamalarının düşük kalmasına, dolayısıyla eğitim düzeyinin çok yavaş bir tempoyla artmasına yol açmaktadır. Kadın katılım oranının artması, Türkiye'nin fasit daireden kurtularak erdem dairesine geçmesine katkıda bulunacaktır.

³⁵ Doğal kaynak rantına sahip ülkeler bu bağlamın dışında tutulmuştur.

³⁶ Bu bölümde büyük ölçüde bu tür araştırmaların son örneklerinden olan DPT ve Dünya Bankası, 2009; Goldman Sachs, 2007, 2008 ve 2009'dan yararlanıldı.

Kadınların işgücü piyasasına katılımını ve istihdamını teşvike yönelik politikalar geliştirilirken hedef kitlenin doğru belirlenmesi gerekmektedir. İşgücü piyasasının dışında kalan kadınlar üç ana grup olarak değerlendirilmelidir: çalışmaya hazır olanlar, çalışmayı düşünmeyen ancak istihdam edilebilir ya da istihdam edilebilir hale getirilebilir olanlar ve çalışamaz olanlar.

2008 verilerine göre, evde çocuk ve/veya yaşlı bakımı ile uğraşan, ev işleriyle meşgul olan ya da diğer ailevi ve kişisel nedenlerle iş aramayan 600 bin kadın iş olduğu takdirde çalışmaya hazır olduğunu belirtmektedir.³⁷ Bölgede iş olmadığına inandığı için iş aramadığını ama çalışmaya hazır olduğunu belirten kadınlar eklendiğinde, bu rakam 840 bin kadına ulaşmaktadır. İşgücüne katılan kadın sayısının 2008 yılında 6,3 milyon olduğu göz önünde bulundurulduğunda bu rakamların ciddiyeti ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan işgücü piyasasının dışında olan toplam kadın sayısı 2008 verilerine göre 19,5 milyondur. Bu grubun içerisinde sadece 1 milyon kadın iş bulunduğu takdirde iki hafta içerisinde çalışmaya başlayabileceğini belirtmiştir.³⁸ Geriye kalan 18,5 milyon kadının işgücüne katılması ya da istihdam edilmesi için gerekli şartların ne olduğuna dair veride bir ipucu bulunmamaktadır. Bu kadınların işgücüne katılımını teşvik etmek için ne kadarının istihdam edilebilir ya da istihdam edilebilir hale getirilebilir olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Hedef kitleler belirlendikten sonra istihdam edilebilir olanların işgücüne katılımının önündeki engellerin saptanması, istihdam edilebilir hale getirilebilir olanların ise gerekli eğitim ve desteklerle işgücü piyasasına hazırlanması gerekmektedir. Geriye kalan çalışamaz durumdaki kadınlara ise gerekli sosyal yardım politikaları geliştirilmelidir.

Kadınların işgücüne katılımını artırmak amacıyla tasarlanacak politikaların etkili ve verimli olabilmesi için işgücüne katılımı etkileyen faktörlerin belirlenmesi ve görece etkilerinin ölçülmesi gerekmektedir. Bu alanda, gerek uluslararası verilerle, gerek Türkiye verileriyle yapılmış araştırmalarda, kadınların işgücüne katılımını belirleyen en büyük etmenin eğitim olduğu sonucuna varılmaktadır. Üniversite mezunu olmanın, ilköğretim mezunu olmaya oranla istihdam ihtimalini yüzde 3'ten yüzde 73'e çıkardığı tahmin edilmektedir (DPT ve Dünya Bankası, 2009). Buna paralel olarak Türkiye'de daha fazla eğitim almış genç kohortların işgücü piyasasına girişiyle kadınların işgücüne katılım oranının artması beklenmektedir (Dayıoğlu ve Kırdar, 2009).

Eğitimin yanı sıra evli olmanın ve çocuk sahibi olmanın da işgücüne katılım üzerindeki etkileri büyüktür. Kentlerde evli kadınların işgücüne katılımı çok düşüktür. Özellikle evli kadınların işgücüne katılımını etkileyen önemli faktörlerden biri çocuk sayısı ve çocuk bakımındır (Dayıoğlu ve Kırdar, 2009; DPT ve Dünya Bankası, 2009). Ücretli doğum izni olmayan ya da çok kısa olan ülkelerde kadınların, çocuklarının doğumunda işgücünden çekildikleri gözlemlenmektedir. Uluslararası verilerin kullanıldığı çalışmalarda da çocuk bakım yardımlarının ve 20 haftadan kısa olan ücretli doğum izinlerinin de işgücüne katılımı anlamlı bir şekilde artırdığı görülmektedir (Jaumotte, 2003).

İşgücüne katılımı etkileyen makroekonomik faktörler arasında kentleşme ve ekonomik konjonktür sayılabilir. Kırsal alanda ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınların, düşük eğitim seviyeleri ve yetersiz vasıfları sebepleriyle kentlerde iş bulma umidini yitirenler kategorisinde yer almaları muhtemeldir (DPT ve Dünya Bankası, 2009). Türkiye'de özellikle kriz dönemlerinde ek çalışan etkisi gözlemlenmekte, durağan işgücü piyasası koşullarında kadınların işgücüne katılımının artmaktadır (Başlevent ve Onaran, 2003). Ancak koşullar düzeldiğinde ek çalışan etkisiyle işgücü piyasasına giren kadınların bir kısmının atalete geri döndüğü gözlemlenmektedir. Ancak uzun süren büyüme dönemlerinde ve düşük işsizlik

³⁷ TÜİK, 2008 Hanehalkı İşgücü Anketi mikro verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

³⁸ Bu kadınların 840 bini ev ve bakım işleriyle meşgul olduklarını ya da diğer ailevi ve kişisel nedenlerden dolayı iş aramadıklarını belirtmekte, geriye kalan 160 bin ise yaşlılık, engellilik, eğitim vs. gibi sebepler göstermektedir.

oranlarının olduğu işgücü piyasası koşulları altında, iş bulma ümidini yitirenlerin de işgücü piyasasına dönmesiyle birlikte kadın işgücüne katılımının arttığı görülmektedir (DPT ve Dünya Bankası, 2009).

Bu faktörlerin tümünün dikkate alındığı çalışmalarda eğitim, evlilik durumu, çocuk sayısı, bölgesel farklılıklar gibi değişkenler işgücüne katılım oranlarının en fazla yüzde 30 kadarını açıklayabilmektedir (Dayıoğlu ve Kırdar, 2009) Uluslararası verilerle yapılan çalışmalarda çocuk bakımı yardımlarının OECD ortalamasına çekildiği ve kısmi çalışmanın teşvik edildiği varsayımları altında Türkiye’de kadınların işgücüne katılma oranının 4 yüzde puan artacağı tahmin edilmektedir (Burniaux ve diğerleri, 2004). Benzer politika değişikliklerinin etkileri, Japonya ve İspanya gibi ülkelerde 10-18 yüzde puana çıkmaktadır.

Türkiye’deki etkilerin bu kadar kısıtlı olması, işgücüne katılımın açıklanamayan kısmının önemli bir bölümünün sosyokültürel altyapıya ilişkin nedenlerden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Örneğın DPT ve Dünya Bankası Raporu’ndan (2009) alıntılanan sonuçlara göre kentlerde görücü usulüyle evlenmiş kadınların işgücüne katılımı yüzde 10 civarındadır. Kalitatif araştırmalar kadınların, eş ya da ailelerinin istememesi, çalışan kadınların çocuklarına iyi bakamayacağına ve çalışma koşullarının aileye karşı sorumluluklarını yerine getirmelerine izin vermeyeceğine ilişkin olumsuz düşünceleri nedeniyle, ev içi üretimi ve çocuk bakımını, işgücüne katılmaya tercih ettiklerini göstermektedir (DPT ve Dünya Bankası, 2009; Kalaycıoğlu ve Toprak, 2004).

Tekrar etmek gerekirse, işgücüne katılımı teşvik etmek amacıyla tasarlanabilecek politikalar için işgücüne katılımı etkileyen ekonomik ve sosyokültürel faktörlerin derinlemesine araştırılması ve etkilerinin nicel olarak belirlenmeleri gerekmektedir. Aksi takdirde verimsiz politikalara yapılan yatırımlar işgücüne katılımı artırmayacaktır.

4.2.2. Genç işsizliğini düşürmek

Türkiye’de 2020 yılına kadar çalışma çağındaki nüfusun her yıl 800 bin kişi artacağı öngörülmektedir. 2020’den sonra çalışabilir nüfus giderek daha yaşlı bir profil alacaktır. Türkiye’nin önündeki on yıllık süre demografik fırsat penceresinin son dönemi olarak değerlendirilebilir Güney Doğu Asya ülkeleri kendi ekonomilerindeki eğitim seviyesi yüksek genç kohortlar sayesinde hızlı büyüyebilmişlerdir. Ancak beşeri sermaye birikimi zayıf kalan Latin Amerika ülkeleri demografik fırsat penceresinden yeterince faydalanamamıştır. Bu örnekler, Türkiye’nin önümüzdeki on yıl içerisinde genç nesillerine yapması gereken beşeri sermaye yatırımların önemini göstermektedir (World Bank, 2008).

Türkiye genç nüfusunu gelecekteki işgücü piyasasına uyumlu olacak şekilde yetiştiremezse ya da gelecekteki işgücü piyasası geleceğın yetişkinlerini istihdam edecek işler yaratamazsa, şimdinin genç nesilleri kendilerini ekonomik ve sosyal krizler içerisinde bulacaktır (World Bank, 2008). Gençlerin istihdamı, Türkiye’nin uzun vadeli ekonomik ve sosyal istikrarı ve büyümesi açısından büyük önem taşımaktadır (Ercan, 2007).

Dünya’da ve Türkiye’de teknolojik değişim hızla ve beceri yanlı olarak gelişmektedir. Beceri yanlı işgücü talebi arttıkça, işgücü arzının da bilgi ve beceri seviyesinin artması gerekmektedir. Bu da sadece temel eğitimle mümkün değildir. Aynı zamanda işgücüne ileri vasıfların da kazandırılması gerekmektedir (World Bank, 2008). Kaldı ki Türkiye’nin temel eğitimde ciddi ilerlemeler kaydetmesi gerekmektedir. Gençlerin halen yüzde 50’sinin lise mezunu olmadığının ve PISA sonuçlarına göre Türkiye’deki eğitimin kalitesinin OECD ülkeleriyle kıyaslanınca çok düşük olduğunun altı çizilmelidir (OECD, 2006). Bu konu, eğitimin önemi ve eğitim alanında uygulanması önerilen politikalar üzerine çalışan III. Alt Komite tarafından hazırlanan raporda irdelenmektedir.

Türkiye’de 15-24 yaş grubunda işgücüne katılım oranı (yüzde 38), genel katılım oranına kıyasla (yüzde 48) 10 puan kadar daha düşük olsa da, bu fark çok büyük ölçüde artan okulda kalma süresinden kaynaklanmaktadır. Genç nüfusta işgücüne katılım, cinsiyet ayrımında bir sorundur, işgücüne katılımın düşük olması kadın ve erkek arasındaki farktan kaynaklanmamaktadır. Genç kadınlarda katılım oranı erkeklerin yarısı kadardır (Bölüm 2.2.). Bu raporun ikinci bölümündeki analizlerden gençlerdeki sorunun genç kadınların işgücüne katılımından ve yüksek işsizlik oranlarından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Nitekim genç işsizlik oranı ortalamanın yaklaşık 1,5 katıdır.

Genç işsizlik oranının yüksekliği birden fazla nedene bağlanabilir. Başlıca nedenler arasında gençlerin sahip oldukları vasıflarla işverenlerin aradıkları vasıflar arasındaki uyumsuzluk, işi korumaya öncelik vererek firmalara işgücü maliyetini artıran politikaların yeni işlerin açılmasını engellemesi ve iş arama kanallarının etkinliği nedeniyle ilk işe yerleşmede güçlükler sayılabilir. Bu sorunlara yönelik politika önerilerinin büyük bir kısmı işgücü piyasasının esnekliğine odaklanan II. Alt Komisyon ile sorunun eğitim boyutuna odaklanan III. Alt Komisyon’un alanlarına girmektedir.

4.2.3. İş bulma ümidini yitirenlerin işgücüne katılımını sağlamak

İşgücü piyasasında dezavantajlı grup kapsamına dahil edilen ve sayıları 1 milyon 700 bin civarında olan, çalışmaya hazır olup iş aramayan kişiler, bir alt grup olan ve toplamın yaklaşık üçte birini oluşturan iş bulma ümidi olmayanlara indirgenerek incelemeye dahil edilmiştir. Bu alt grubun iş aramama nedeninin “bölgede iş olmaması” olduğu tahmin edilmektedir. Eğer bu tespit doğruysa, bu özgün grubun işgücüne katılımı esasen istihdam olanaklarının artırılması ile mümkün olabilir. Bu bağlamda iş bulma ümidini kaybeden kişileri ve işsizleri bölge temelinde inceleyerek, bölgesel teşviklerin ve asgari ücreti bölge düzeyinde farklılaştırmanın iş olanaklarını olumlu etkileyip etkilemeyeceği araştırılmalıdır. Bu konular I. ve II. Alt Komiteler tarafından incelenmektedir.

Çalışmaya hazır olup iş aramayanların, öteki alt grubunu oluşturan “Diğer” grubuna hangi özelliklere sahip kişilerin girdiğini HİA istatistiklerinden belirlemek olanaksızdır. Bu kategoriye iş aramama nedenini “ailede çocuk ve yetişkin bakımı” olarak belirtenlerle, “diğer ailevi ve kişisel nedenler” olarak belirtenlerin bir bölümünün dahil edildiği tahmin edilmektedir. Bu kategoride işgücüne katılımı teşvik etmek amacıyla tasarlanabilecek politikaları saptamak için ileri sürülen iş aramama gerekçelerinin ardında yatan rasyonel ekonomik hesapların ve sosyokültürel eğilimlerin daha derinlemesine araştırılması gerekir.

4.2.4. Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmak

Engelliler de işgücü piyasasında dezavantajlı grupların içinde kapsamaktadır. Engelli yurttaşların içinde belirli ölçülerde çalışma yeteneğine sahip olanların istihdama katılması engelli emeğinin verimine bağlı olarak kuşkusuz kalkınmaya pozitif etki yapacaktır. Ancak engellilerin çalışma yaşamına katılmasını ekonomik boyutundan çok toplumsal dayanışma ve toplumsal sorumluluk açılarından değerlendirmek gerekmektedir. Sayılarının 2 milyon civarında olduğu tahmin edilen engellilere yönelik toplumsal dayanışma ve sorumluluk ne kadar yaygınlaşır ve güçlenirse, çağdaş refah devleti de o ölçüde güçlenmiş olacaktır. 2 milyon engellinin varlığı, 2 milyon ailede yaşamın gerek maddi gerek manevi açıdan güçlüklerle dolu olduğunun göstergesidir. Çalışan bir engellinin ailesinde, bu zorlukların asgariye ineceğine kuşku yoktur. Bu aileler için yaşamın güçlüklerinin azalmasının dolaylı olarak bu ailelerin çalışan ve çalışmayan fertlerinin verimlilikleri üzerinde yaratacağı olumlu etki de unutulmamalıdır.

4.2.5. İstihdam artışı sağlamada işgücü piyasası dengesinin önemi

İşgücüne katılımı sağlamak tek başına ekonomik kalkınmayı sağlamaz. Tüm ekonomik faaliyetlerde olduğu gibi sorunun iki yönünü, arz ve talep yönlerini bir arada düşünmek gerekir.

Ekonomide işgücü talebi artarken işgücü arzı artmıyorsa, diğer ifadeyle firmalar münhal işlerinde çalışacak insan bulamıyorsa, eşzamanlı olarak ücretler yükselecek ve yabancı işgücü (işçi göçü) ve/veya atıl işgücü piyasaya katılacaktır. İşçi göçü kısıtlanacak olursa, ücretler artar ve işverenlerin işgücü talebi azalarak denge sağlanır. Buna karşılık, yerli çalışabilir nüfusta işsiz sayılmayan ancak çalışmaya hazır kişiler mevcutsa, yüksek işgücü talebiyle yükselen ücretler bu atıl işgücünü harekete geçirebilir. Bu durumda işgücüne girişlerin hızı önemli ölçüde ücretlerin yükselme şiddeti ile belirlenecektir. Bu süreçte işgücü ve istihdam birlikte artarak işsizlik oranını aşağıya çekerler. Bu piyasa sürecini istihdam artışının atıl çalışabilir nüfus üzerinde yarattığı “çekiş” etkisi olarak düşünebiliriz. Bölüm 2.2.’de gösterildiği gibi, düşük büyüme-düşük istihdam artışı dönemine (1990-2003) kıyasla, yüksek büyüme-yüksek istihdam artışı döneminde (2004-08) kadın katılım oranında artış hızı ikiye katlanmıştır.

Soruna bir de arz yönüyle bakmak gerekmektedir. Çalışabilir nüfusun daha büyük bir bölümünü teşvik politikalarıyla istihdama katarak katılım oranını yükseltmek de dolaysız ve dolaylı yollardan büyümeyi ve istihdamı artırıcı etki yapar. Ancak istihdam artışları yeterince güçlü değilse, diğer ifadeyle büyüme, ya da büyümenin istihdam yaratma kapasitesi yeterince yüksek değilse, teşvik politikalarıyla işgücü arzını iradi olarak artırmak etkisiz kalabilir ya da istihdam bir miktar artsa bile paralel olarak işsizlik de artabilir. Bu bakımdan, I. ve II. Alt Komisyonların çalışma alanları olan büyümeyi artıran politikalarla, büyümenin istihdam yaratma kapasitesini artıran strateji ve politikaların önemini hatırlatmakta yarar var.

4.3. Strateji ilkeleri

Ekonomik tutarlılığı gözetmek, diğer ifadeyle verimsiz ve etkisiz müdahalelerden kaçınmak için, katılım oranını ve istihdamı artırmayı amaçlayan teşvik politikalarının uyması gereken temel ilkeler baştan belirlenmeli ve üzerinde bir mutabakat sağlanmalıdır. Bu raporda teşvik politikalarının aşağıda tanımlanan altı strateji ilkesine uygun olarak tasarlanması önerilmektedir.

- **Bütüncül yaklaşım.** Kısa ve uzun vadeli önlemler, diğer ifadeyle dolaysız teşvik politikaları ile yapısal reformlar bir arada düşünülmelidir. Kısa vadede (1 yıl), kısmen de orta vadede (2-3 yıl) etkisini gösterecek maddi teşvik politikaları yüksek istihdam yaratma kapasitesine sahip büyümeyi ve işgücüne katılımı artırmayı tek başlarına başaramazlar. Teşvik politikalarının etkilerinin kalıcı olabilmesi, aynı zamanda da etkilerin güçlendirilmesi için büyümeyi ve işgücüne katılımı yapısal olarak artıracak reformlar gerekir. Bu yapısal reformlar Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı'nın bütünü içinde düşünülmelidir.
- **Mali yük kamu tarafından üstlenilmeli.** Teşvik politikalarının maliyetleri firmalara değil kamu bütçesine yüklenilmelidir. Kadınların, gençlerin ve engellilerin işgücüne katılımını destekleyecek zorunluluklar içeren iradi politikaların maliyetlerinin firmalara yüklenmesi, dezavantajlı grupların istihdamını artırma amacıyla çelişir. Firmalara ek maliyetler yüklenilmesi, bir yandan firmaları dezavantajlı gruplara mensup kişileri istihdam etmekten caydırıp, yasa dışılığı teşvik ederken, diğer yandan da firmaların rekabet gücünü olumsuz etkileyerek büyümeyi, dolayısıyla genel olarak istihdamı kısıtlayıcı etkileri gündeme getirecektir.

- **Etki analizleri.** İşgücüne katılımı destekleyecek politikaların maliyetlerinin kamu bütçesi tarafından karşılanması kuşkusuz bütçe kısıtını ve kamu harcamaları arasında ödünleşmeyi (trade-off) gündeme getirecektir. Makro ekonomik düzeyde genel olarak istihdamı teşvik etmeye ayrılacak kaynakların ekonomik büyümeye yapacağı desteğin, bütçe açığını artmasının ya da harcamaların kısılmasının büyüme üzerinde yapacağı olumsuz etkilerin dengelenmesi gözetilmek zorundadır. Bu dengelemenin bilinçli, akılcı ve şeffaf bir şekilde yapılabilmesi için teşvik ve destek politikalarının etki analizlerinin tatmin edici şekilde ve sistematik olarak yapılması şarttır.
- **İkame etkisi.** Kadın işgücüne katılımı artırmak amacıyla geliştirilecek politikaların ikame etkisinden çok ek istihdam yaratıcı ve kayıt dışılığı azaltıcı etkilerine öncelik verilmelidir. Firmaların kadın işgücünü erkek işgücüne ikame etmeleri tercih edilmemelidir. Amaç kadınların erkeklerle ikamesinden çok kadınların istihdamını artırarak toplam istihdamı ve/veya kayıtlı istihdamı artırmak olmalıdır. Teşvik politikaları tasarlanırken ikame etkisini izole etmek hiç de kolay değildir. En azından teşvik politikalarının etki analizi yoluyla ne ölçüde ikame etkisi yarattıkları araştırılmalı, etkinin kuvvetine göre politikalarda gerekirse revizyona gidilmelidir.
- **Pozitif ayrımcılık.** Bu bağlamda pozitif ayrımcılık politikaları önem kazanmaktadır. Kadınları gözetilen pozitif ayrımcılık özelliği taşıyan politikaların cinsiyet eşitliği ile kadın istihdamını ikame yoluyla teşvik edici yönleri arasında bir denge kurulmasına dikkat edilmelidir. Pozitif ayrımcılık, mali yükün kamu tarafından üstlenilmesi ilkesiyle paralel olarak işyerlerinde kota uygulamaları yerine teşvik politikaları ile uygulamaya geçirilmelidir.
- **Güvenceli esneklik.** İstihdamı teşvik politikaları genel olarak güvenceli esneklik ilkesine uygun tasarlanmalıdır. İşgücü iktisadi kuramını ve işgücü piyasasına yönelik politikaları yıllarca oyalayan iş güvencesi - istihdam esnekliği tartışmalarının vardığı nokta, en azından Avrupa Birliği'ndeki mutabakat açısından, "işlerden çok insanların korunmasına öncelik" verilmesidir. Bu ilkeye "flexicurity" (güvenceli esneklik) adı verilmektedir. Ülkenin amacı, bir yandan işten çıkarma, dolayısıyla işe alma maliyetlerini düşürerek ve çalışma saatlerini esneterek firmaları istihdamı artırmaya teşvik ederken, diğer yandan çalışanlara işsiz kaldıkları takdirde geniş sosyal koruma sağlamak ve işsizlerin istihdam edilebilirliğini aktif işgücü politikaları ile artırmaktır.

4.4. Temel amaç ve strateji ilkeleri çerçevesinde öncelikler ve politikalar

4.4.1. Dezavantajlı grupların tümüne yönelik politikalar

Eğitim

Kadın ve erkekler arasındaki temel eğitim farklılıklarının ortadan kaldırılmasına ilişkin konular III. Alt Komite'nin raporunda detaylı olarak incelenmektedir.

Asgari ücret

Asgari ücret düzenlemeleri kayıtdışılığın kadınlar ve gençler arasında görece daha yaygın olduğu göz önünde bulundurularak ve gençler üzerindeki etkileri dikkate alınarak yapılmalıdır. II. Alt Komite raporunda asgari ücret uygulamalarını kadınlar ve gençler açısından da değerlendirmelidir.

Aktif işgücü piyasası politikaları

Yapılan araştırmalardan elde edilen ve bütün hedef kitleler için ortak olan sonuçları ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Eğitim ve işbaşı eğitimlerinin süresi optimal olacak şekilde belirlenmelidir. Aksi halde program dahilinde uzun süre eğitim görmek, hem program maliyetlerini arttırmakta hem de bireylerin iş piyasasından uzun süre uzakta kalmasına neden olarak program bitiminde uzun süreli iş bulmalarını zorlaştırmaktadır.
- Aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında, uygulamalı ve/veya işbaşında mesleki eğitim hizmetlerinden veya kısa süreli işlerde deneyim kazanmaları amacıyla istihdam edilen bireylerin program süresince de izlenmesi bu kişilerin program bitiminde iş piyasasına geçişini hızlandırmaktadır.
- İş arama yardımları, kamu eşleştirme ve danışmalık hizmetleri gençlere yönelik olarak uygulanan programlar arasında maliyet açısından en etkin olanıdır. Ücret ve istihdam destekli programlar, iş arama yardımları ve danışmanlık hizmetleri ile birlikte uygulandığında kısa dönemde bu programların etkisine olumlu yönde etki ederken, etkisi uzun dönemde önemini kaybetmektedir.

Kadınlara yönelik uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının ampirik bulgularından yola çıkarak şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

- Kadın istihdamı erkek istihdamındaki değişimden çok ücret düzeyindeki değişimlerden etkilenmektedir. Bu nedenle ücretlere ilişkin düzenlemelerin kadınların lehine yapılması kadın istihdamını ve kadınların işgücüne katılımını olumlu yönde etkilemektedir.
- Eğitim programlarının başarısı, kadın katılımcıların eğitim seviyesine bağılı olarak artmaktadır. Diğer taraftan eğitim programının uzunluğu eğitim seviyesi görece yüksek olan kadın katılımcılar üzerinde olumsuz etki yapmaktadır. Bu nedenle görece yüksek eğitim düzeyine sahip kadınlara belli bir alana yönelik olarak kısa dönemli eğitim verildiğinde daha başarılı sonuçlar elde edildiği görülmektedir.
- Özellikle kadınların işgücüne katılımının düşük olduğu ülkelerde uygulanan ücret ve istihdam destekli programların kadınların işgücüne katılımını arttırdığı görülmektedir.

Gençlere yönelik uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının ampirik bulgularından yola çıkarak şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

- Düşük eğitim düzeyindeki gençleri yaygın okul sistemi içinde kalmaya zorlayacak dolayısıyla da okuldan erken ayrılmalarını önleyecek politikalara yönelmek uzun vadede düşük eğitim seviyesindeki gençlere kısa süreli eğitim vermekten daha etkin sonuçlar vereceği beklenmektedir.
- Programın hangi nitelikteki genç kesimi hedeflediği önemlidir. Okuldaki eğitime devam edip niteliklerini arttırması istenen gençler, iş tecrübesi olmayan genç yetişkinler, eğitimini yarıda bırakmış vasıfsız gençler arasında bir ayırım yapılmalı, hedef grup iyi belirlenmelidir.
- Okulu erken bırakmalarına bağılı olarak düşük eğitim seviyesine sahip olan, vasıfsız gençlere verilen eğitimlerin genelde başarılı sonuçlar vermediği; gençlere yönelik olarak verilen eğitimlerin gençlerin eğitim seviyesine bağılı olarak etkinliğini arttırdığı görülmektedir.
- Gençlere meslek öğretmeye yönelik eğitimlerde sınıf eğitimin tek başına, gençlerin istihdam edilebilirliğini arttırmada yetersiz kaldığı, teorik eğitimin mutlaka işbaşı eğitimleri ile desteklenmesi gerektiği görülmektedir.

Bazı programların sonuçlarının ekonomik konjoktüre bağılı olarak olumlu veya olumsuz olabileceği gibi etki derecelerinin de farklılık gösterebileceği dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla bir program gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanmış ve doğru uygulanmış olsa da zamanlamanın doğru olmaması durumunda başarısız olabilmektedir. Bu nedenle

programların tasarlanma süreleri ile uygulanacakları zaman arasındaki farkın az olması, bu iki dönem arasında konjonktürün değişme olasılığını azaltarak, programın bundan olumsuz etkilenmesini engelleyecektir.

Kadınlara yönelik mesleki eğitim programlarına kadını güçlendirme bileşeninin eklenmesi gerekmektedir.

Kadınlara yönelik mesleki eğitim programlarında geleneksel kadın rollerine uygun eğitimlerle kısıtlı kalınmamalıdır.

Aktif işgücü piyasası politikalarının yürütücüsü olan İŞKUR'da kadınlar ve gençler için özel birimler kurulmalıdır.

Düzenli araştırmalar

Literatürde aktif işgücü piyasası politikalarının etkinliği ve işgücü piyasası koşulları üzerine yapılmış olan araştırmaların çok büyük bir çoğunluğu başka ülkelerin verileri kullanılarak yapılmıştır. Başka ülkelerde etkinliği kanıtlamış politikaların Türkiye'de uygulanması verimli sonuçlar vermeyebilir.

Türkiye aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanması konusunda oldukça mesafe katetmiş olmasına rağmen bu politikaların etkilerinin araştırılması konusunda hemen hemen hiçbir girişimde bulunmamıştır. Türkiye verileriyle diğer politikaların işgücü piyasalarını ve işgücüne katılımını nasıl etkilediğine dair yapılmış çalışmalar da yok denecek kadar azdır.

Araştırma eksikliğinin altında yatan sebepler arasında veri eksikliği de bulunmaktadır. Özellikle istihdamda dezavantajlı grupların işgücü piyasası koşulları ve tecrübeleri hakkında ayrıntılı veri bulmak neredeyse imkansızdır. Bu gruplar üzerinde araştırma yapmak isteyenler için kamu tarafından toplanan mevcut veriler Hanehalkı İşgücü Anketleri ve Hanehalkı Bütçe Anketleri'dir. Bu anketlerde kadın işgücü üzerine odaklanmış bir modül bulunmamaktadır. Genç işgücü üzerine uygulanmış modülün mikro verileri paylaşılmamaktadır. Engelli işgücüne dair yapılmış ve sonuçları kamuoyuna açılmış en son çalışma 2002 tarihlidir.

Düzenli olarak yapılacak araştırmalar etkinliğin ve verimliliğin ölçülmesi ve ilerideki politikaların biçimlendirilmesinde kullanılması açısından elzemdir. Dolayısıyla düzenli veri toplanması ve paylaşılması sağlanmalı, işgücü piyasası politikalarının etkileri ve etkinliği araştırılmalıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda mevzuattan sorumlu bir birim kurulması

Dezavantajlı grupların işgücü piyasasındaki durumunu belirleyen mevzuat zaman içerisinde değişmektedir. Kanuni düzenlemelerin işgücüne katılım ve istihdamdaki bağlayıcı niteliğinden yola çıkarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde dezavantajlı grupların işgücü piyasasındaki görece konumunu belirleyen mevzuatın takip edilmesi ve etkilerinin araştırılmasına yönelik bir birimin kurulması gerekmektedir.

Farkındalık yaratma

Yeni düzenlemelerle İş Kanunu toplumsal cinsiyet eşitliği açısından oldukça yol katetmiştir. Ancak İş Kanunu çerçevesinde kadınlara, engellilere ve kısmi çalışanlara tanınan haklar konusunda toplumda bir bilinç gelişmemiştir. Kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleri tarafından mevzuatta yapılan düzenlemeler ile ilgili farkındalık çalışmaları yürütülmelidir. Bir taraftan çalışanlar ve iş arayanlar, diğer taraftan işyerleri toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda eğitilmelidir.

RTÜK'ün yayın durdurma cezası yerine dezavantajlı gruplar hakkında farkındalık yaratmaya yönelik program yayını cezası vermesi değerlendirilmelidir.

4.4.2. Kadınların işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikalar

Kadın istihdamını artırmaya yönelik SGK işveren primi indirimi

Halihazırda yürürlükte olan 5763 sayılı Kanun ile düzenlenen işveren primi teşvikleri özellikle lise altı eğitim seviyesinde ve sanayi sektöründe çalışan kadınların kayıt altına alınmasında etkili olduğu görülmektedir. Diğer taraftan 5921 sayılı Kanun ile benzer SGK prim indirimleri yeni alınan herkese cinsiyet ve yaş gözetmeksizin uygulanmakta ve dolayısıyla 5763 sayılı Kanun etkisiz hale gelmektedir. Ancak 5921 sayılı Kanun'un global krizin etkilerini hafifletmek amaçlı bir düzenleme olduğu unutulmamalı, sözkonusu kanun yürürlükten kalktığında 18 yaş üzerindeki tüm kadınları kapsayan SGK işveren prim indirimleri kalıcı bir düzenleme haline getirilmelidir.

Çalışma koşullarında esneklik

Yapılan araştırmalara göre kadınların işgücüne katılımı çalışma koşullarının esnekliği ile anlamlı bir şekilde artmaktadır (Jaumotte, 2003). Çalışma koşullarında esneklikten kastedilen sadece kısmi zamanlı çalışma olanaklarının sağlanması ve teşvik edilmesi değil, aynı zamanda tam zamanlı çalışma koşullarında da esneklik sağlanmasıdır.

Türkiye'de çalışanların, özellikle küçük çocuğu olanların, toplam çalışılan saat sabit kalacak şekilde çalışma saatlerini ayarlamasına izin verilebilir. Yine toplam çalışılan saat sabit kalacak şekilde evden çalışmaya izin verilebilir.

Bazı ülkelerde çalışanların işyerinde geçirdikleri zamanın aylık bazda sabit kalacak şekilde işe erken ya da geç gelmelerine izin verilmektedir. Hollanda'da çalışan sayısı 10'un üzerinde olan şirketlerde çalışanlar, çalışma saatlerini herhangi bir nedenle değiştirebilmektedir. İngiltere'de 6 yaşından küçük çocuğu olanlar esnek çalışma saatleri talep etme hakkına sahiptir (OECD, 2008). Fransa'da 20 ya da daha fazla çalışanı olan şirketlerde 35 saate indirilmiş olan çalışma haftası dahilinde daha esnek saatlerde çalışılabilmektedir (Kamerman ve diğerleri, 2003). Bazı şirketler çalışanlarına evden ya da evlerine yakın uydu ofislerden çalışma olanağı tanımaktadır (The Economist).

Diğer taraftan kısmi çalışma da çocuk sahibi kadınların tercih ettikleri bir çalışma biçimi de olabilir. OECD ülkelerinde 25-54 yaş aralığında çalışan kadınların dörtte biri kısmi zamanlı işlerde istihdam edilmektedir. Türkiye'de ise bu oran yüzde 19,3 seviyesindedir, ancak kısmi zamanlı çalışan kadınların yüzde 92'si kayıtdışı çalışmaktadır. Araştırmalar, kısmi zamanlı çalışmayı tam zamanlı çalışmaya tercih eden kadınların genelde evli, küçük çocuk sahibi, maddi olanakları daha geniş kadınlar olduğunu ortaya koymaktadır (Jaumotte, 2003).

Çocuk bakımı ve çocuk yardımları

Çocuk sahibi kadınların işgücüne katılımının en önemli belirleyicilerinden biri çocuk bakımı ve buna ilişkin maliyetlerdir. Eğitimi düşük, dolayısıyla maaşı da düşük olan kadınlarda, çalışmanın getirisi çocuk bakımının maliyetine oranla daha düşük olduğu için, işgücüne katılım kararı, çalışma ya da çocuk bakma kararı ile aynı anlama gelmektedir (Goldman Sachs, 2007).

Çocuk bakımı yardımları, çocuk bakımı maliyetlerini düşürerek, çalışmanın görece getirisini ve böylece kadınların işgücüne katılımını artırmaktır. Çocuk bakımı yardımlarının etkisinin özellikle kreş bakımından faydalanacak kadınların katılımını etkilediği görülmektedir. Okul

öncesi eğitimin ise kadın katılımı üzerinde anlamlı bir etkisi bulunmamaktadır, zira anneler çalışsalar da çalışmasalar da eğitim alması için okul öncesi eğitim kurumlarına göndermek istemektedir (Jaumotte, 2004). Okul öncesi dönemde kaliteli çocuk bakım hizmetlerinden faydalanan çocukların, zihinsel, sosyal ve duygusal gelişimleri olumlu etkilenmekte ve okul başarıları artmaktadır. Bu olumlu etkiler, özellikle dezavantajlı ailelerin çocukların üzerinde gözlemlenmektedir (Kameran ve diğerleri, 2003).

Mevcut uygulamadaki düzenlemeye göre işyerleri çocuk bakım masraflarını üstlenme zorunluluğu taşımaktadır. Yukarıda belirlenen ilkeler dahilinde bu uygulama durdurulmalıdır. Zaten firmaların büyük bir kısmının bu zorunluluğu yerine getirmek yerine nispeten cüzi kalan cezayı ödemeyi göze aldıkları tahmin edilmektedir.³⁹

Kaldı ki oda ve yurt açma zorunluluğunu yerine getirmeyen işletmelere öngörülen yerine çocuk bakım hizmeti sağlayan işyerlerine teşvik verilmeli, çocuk bakımı yükü kamu tarafından üstlenilmeli ve çocuğu olan ailelere çocuk bakım yardımı yapılmalıdır. Çocuk bakımı yardımı için her iki ebeveynin de çalışıyor olması ön şartı aranmalı ve yardımların miktarı çocuk sayısına göre değişmelidir.

Çocuk bakımı yardım uygulamalarında kupon sistemi kullanılabilir. Her iki ebeveynin de çalıştığı ailelere devletin ilgili kurumu tarafından bir kupon verilir, ebeveynler bu kuponları çocuk bakım hizmeti sağlayan kurum ya da bireysel çocuk bakıcılarına ödeme yapmak için kullanabilir. Böylece bireysel çocuk bakıcılarının kayıt altına alınması da sağlanarak çocuk bakım hizmetleri sektörünün gelişimi teşvik edilmiş olacaktır.

Kuşkusuz kadınların işgücüne katılımındaki tek ya da en önemli faktör çocuk bakımına erişim ya da çocuk bakımının maliyeti değildir. Ancak yapılan araştırmalara göre kadınların işgücüne katılımı, çocuk bakımına erişimiyle artmaktadır (Chevalier ve Viitanen, 2001; Gelbach, 2002; Jaumotte 2003). Bu artışın boyutu ve nedenselliğin yönü ile ilgili tartışmalar bulunmaktadır.

Bazı ülkelerde kadın işgücüne katılımının artmasıyla çocuk bakımı olanaklarının arttığı gözlemlenmektedir (Jaumotte, 2003). Bunun yanında birçok ülkede okul saatlerinin tam zamanlı çalışan ebeveynlerin iş saatleriyle uyumlu olmamasından yola çıkılarak okul sonrası çocuk bakımı hizmetleri de verilmektedir. Bazı ülkelerde ise kadın işgücüne katılımının ve dolayısıyla çocuk bakım hizmetlerine olan talebin arttığı durumlarda bile çocuk bakım hizmetleri arzı, artan talebe uyum göstermemektedir (Chevalier ve Viitanen, 2001). Bunun olası sebepleri olarak çocuk bakım hizmetlerindeki düşük ücretler gösterilmektedir. Türkiye’de ise çocuk bakım hizmetleri piyasasının koşulları, çocuk bakım hizmetleri talebinin fiyat esnekliği gibi konularda yapılmış çalışmalara rastlanmamıştır. Bu açığın en kısa zamanda kapatılması gerekmektedir.

OECD ülkelerinde okul öncesi harcamalarının GSYH’ya oranı ortalama 0,7; kreş harcamalarının GSYH’ye oranı ortalama 0,4 iken, Türkiye’deki oran 0,05 bile değildir (Jaumotte, 2003). Türkiye’de gözlemlenen geniş aile yapısının, ailelere çocuk bakımında piyasa koşullarının dışında olanaklar tanımakta oluşu bu oranın düşüklüğünün önemli nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Çocuk bakımı harcamaları kamu tarafından karşılanarak OECD ortalamasına çekildiği varsayımı altında Türkiye’de kadınların işgücüne katılım oranınının 2,5 yüzde puan yükseleceği tahmin edilmektedir. Bu politika sonucu işgücüne katılan bütün kadınların imalat sanayindeki ortalama ücretin yüzde 67’sine denk gelen bir ücret karşılığında çalışmaya başladığı senaryosunda, istihdam edilen kadınların ödediği vergilerin Türkiye’de GSYH’nın yüzde 0,4’üne tekabül edeceği hesaplanmaktadır.⁴⁰

³⁹ Bu zorunluluğa tabi firma sayısı ve bu firmalara kesilen cezalar konusunda veri derlenmesi gerekmektedir.

⁴⁰ Bu senaryolarda ikame etkisinin olmadığı varsayılmaktadır. Diğer bir deyişle, mevcut olan işlerin korunduğu ve işgücü piyasasına yeni katılan kadınların yeni işlerde istihdam edildikleri varsayılmaktadır.

Ücretlerin imalat sanayindeki ortalama ücret eşit olduğu senaryoda ise toplanacak vergilerin GSYH'nin yüzde 0,6'sı kadar artacağı tahmin edilmektedir (Burniaux ve diğerleri, 2003). Kreş bakımı kamu tarafından sağlandığında işgücüne katılacak kadınlar istihdam edildikleri takdirde bu politika kendi finansmanını sağlayabilir, hatta gelir oluşturabilir.

Avrupa Birliği tarafından Lizbon Stratejisi dahilinde yayımlanmış "Integrated Guidelines for Growth and Jobs" adlı kılavuzda işgücüne katılımı artırmak için önerilen aile ve işyaşamını uzlaştırıcı politikalar arasında 3 yaş ile okul çağı arasındaki çocukların yüzde 90'ının, 0-3 yaş arasındaki çocukların en az yüzde 33'ünün okul öncesi eğitim kurumlarına, kreş ve gündüz bakımevlerine yerleştirilmesi bulunmaktadır. 2007-2008 eğitim yılında Türkiye'de Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okul öncesi eğitim kurumlarının (resmi ve özel anaokulu ve anasınıfları) sayısı 22.506, bu kurumlarda kayıtlı öğrenci sayısı ise 701.762'dir. Aynı okul yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Genel Müdürlüğü'nden izin alınarak açılmış kreş ve gündüz bakım evlerinin sayısı 1.532, bu kurumlarda kayıtlı çocuk sayısı ise 28.900'dür (KSGM, 2008). Türkiye'de 2008 ADNKS sonuçlarına göre 0-4 yaş arasında 6 milyon çocuk bulunmaktadır. Açıkça görüldüğü gibi Türkiye bu hedeflerden çok uzaktır.

SHÇEK Genel Müdürlüğü'nden izin alınarak açılan özel kreş ve gündüz bakımevlerinde en az 2 çocuk olmak üzere yüzde 5'lik bir kontenjan ayrılmıştır. Bu kontenjanlardan faydalanacak çocuklar, ekonomik yetersizlikte olan ailelerin çocukları, anne ve babası öldüğü için yakınları tarafından bakılan çocuklar, anne ya da babası ölüp diğer ebeveyni çalışan çocuklar, çalışmak zorunda olan ve boşanmış kişilerin çocukları, SHÇEK kadın misafirhanesinde olan kişilerin çocukları ve cezaevinde olan kadın mahkumların çocukları olarak tanımlanmıştır. SHÇEK'in internet sayfasındaki bilgilere göre bu kontenjandan 2.877 çocuk faydalanmaktadır. Bu kontenjan annesi çalışan çocukları kapsamak üzere genişletilebilir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'na göre, "0 - 6 yaş grubundaki çocukların bakımlarını gerçekleştirmek, bedensel ve ruhsal sağlıklarını korumak ve geliştirmek ve bu çocuklara temel değer ve alışkanlıkları kazandırmak amacıyla kurulan ve yatılı olmayan sosyal hizmet kuruluşları" olarak tanımlanan kreş ve gündüz bakımevleri için SHÇEK Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin birinci fıkrasının b bendindeki "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir" bölümünün yürürlükleri Anayasa Mahkemesi'nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile durdurulmuştur.

100-150 kadın çalışanı olan işyerlerinin çocuk bakım hizmetleri sunması zorunludur. Bu zorunluluğun çalışan kadın sayısına bağlanmış olması işverenleri erkek çalışan istihdam etmeye teşvik etmektedir.

Ebeveyn izni

Gerek analık izni, gerek süt izni gibi yeni doğan çocukların bakımı için kadınlara tanınan izin hakları, firmalar için kadınları işe almayı görece daha maliyetli kılmaktadır. Yeni doğan çocuk bakımının ebeveynler arasında eşit paylaşılması ile firmalara olan maliyet cinsiyetler arasında eşit olarak dağılacak, böylece firma maliyetleri açısından kadınların dezavantajlı durumu ortadan kalkacaktır. Doğum izinlerinin uzunluğunun kadınların ücret ve istihdamları üzerine etkisinin araştırıldığı çalışmalarda 6 aydan uzun süren doğum izinlerinin işverenlerin kadınlara daha düşük ücret ödemesine sebep olduğu görülmüştür (Jaumotte, 2003).

Diğer taraftan, çocuk bakımı ebeveynlerin işgücüne katılımını doğrudan etkileyen faktörlerden biridir. Uzun süreler işgücü piyasasında uzak kalan kadınların işgücü piyasasında değerlendirilen vasıfları eskimekte, bu dönem içerisinde eğitim almadıkları için

yeni vasıflar edinmemekte ve işgücü bağılıkları azalmaktadır (Ruhm, 1996; Jaumotte, 2003).

Yürürlükte olan İş Kanunu doğum sonrası izinlerinden sadece annelerin faydalanmasını öngörmektedir. Ancak gerek Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyum, gerek uluslararası kuruluşlarla imzalanmış anlaşmalar (ILO Sözleşmeleri, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme) çerçevesinde çocuğun bakımından anne ve baba sorumludur. Analık izinleri ebeveyn izni olarak babaları da kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

1996'da kabul edilen 96/34/EC sayılı Direktifte de erkek ve kadın çalışanların doğum ya da evlatlık edinme sonrası en az 3 ay olmak üzere ebeveyn izni almaları hakkı düzenlenmiştir (Süral, 2007). Babalık izni ya da ebeveyn izni İş Kanunu kapsamında düzenlenmelidir. Doğumun yanı sıra evlat edinene de ebeveyn izni hakkı tanınmalıdır.

Günde 1,5 saat olarak düzenlenmiş olan emzirme izni firmalar tarafından yüksek bir maliyet olarak görülmekte ve çoğu firmada uygulanmamaktadır. Emzirme izinleri yerine esnek çalışma saatleri uygulamalarıyla kadınların emzirme saatlerini kendilerinin ayarlamalarına izin vererek diğer taraftan bunu mesai saatlerini kullanmadan yapmasına da olanak tanınabilir.

Çocuk bakımı izni, çocuğun hastalanması ya da çocuk bakımının herhangi bir sebepten dolayı aksaması durumunda ebeveynlere izin verilmesi olarak uygulanabilir.

Kültürel faktörler

Yukarıda belirtildiği gibi eğitim, bölge gibi gözlemlenebilir ve ölçülebilir faktörler, kadın işgücüne katılımının ancak bir kısmını açıklayabilmektedir. Geriye kalan gözlemlenemeyen ya da ölçülemeyen faktörlerin daha derinlemesine araştırılması gerekmektedir. Bunların içinde önemli bir yer tuttuğu düşünülen sosyo-kültürel faktörlerin belirlenmesi, bu faktörlerin ortadan kaldırılmasına yönelik politikaların geliştirilmesi için sosyal bilimcilerden oluşan bir komisyon kurulmalıdır.

Diğer mevzuat

Erken emeklilik kadınların işgücü piyasasından erken ayrılmasını teşvik eden diğer bir düzenlemedir. Mevcut düzenlemelerle şu an işgücü piyasasında bulunan kadınların erkeklerden daha erken emekli olmaları zaten engellenemez. Ancak kadınların daha erken emekli olmasına olanak tanıyan uygulamalar devam ettiği takdirde kadınların işgücünden daha erken yaşlarda ayrılması teşvik edilmeye devam edecektir. Kadınların ve erkeklerin işgücü piyasasında eşit koşullarda çalışmasını öngören düzenlemeler dahilinde kadınların emeklilik yaşı erkeklerin yaşıyla eşitlenmelidir.

İş Kanunu'nun 25. maddesinde işçinin işverene cinsel tacizde bulunduğu durum derhal fesih hakkını doğuran sebepler arasında sayılmamaktadır. İşverenlerin kadın olabileceği göz önünde bulundurularak bu madde genişletilmelidir.

İşgücüne katılımın önünde engel olarak duran kültürel faktörlerden biri olan işyerinde cinsel tacize karşı İş Kanunu'nda ve Ceza Kanunu'nda açık düzenlemeler olmakla beraber toplumun genelinde kanunun bu maddeleri ve emsal vakalar yeterince bilinmemektedir. Gerek işyerleri gerek İŞKUR tarafından sağlanacak eğitimlerle kadınlar ve erkekler cinsel taciz ve müeyyideleri konusunda bilinçlendirilmelidir.

Türkiye'nin 1985'te imzalayarak taraf olduğu Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme'nin 11. maddesi, İş Kanunu Madde 5'te bulunmayan şu düzenlemeleri öngörmektedir:

Madde 11- Çalışma hakkı

1. Taraf Devletler istihdam alanında erkekler ile kadınların eşitliğini sağlayacak şekilde kadınlara karşı ayrımcılığı tasfiye etmek için kadınlara aynı hakları ve özellikle aşağıdaki hakları tanır: (...)

b) İstihdam konularında seçim yapılırken aynı ölçülerin uygulanması da dahil, aynı istihdam imkanlarından yararlanma hakkı;

c) Mesleğini ve işini serbestçe seçme hakkı, meslekte ilerleme hakkı, iş güvenliğine sahip olma ve hizmet karşılığı imkanlardan ve menfaatlardan yararlanma hakkı ile, çıraklık eğitimi, ileri düzeyde mesleki eğitim ve bilgi yenileme eğitimi gibi mesleki eğitim ve yenileme eğitimi alma hakkı; (...).

Yukarıda sözü geçen düzenlemeler Avrupa Parlamentosu'nun 2002/73/EC sayılı Direktifi ile de düzenlenmiştir. Roma Anlaşması Madde 141 ile 2002/73/EC ve 2000/78/EC sayılı Direktifler ile karşılaştırıldığında İş Kanunu Madde 5'te aşağıdaki düzenlemeler yapılmalıdır (Süral, 2007):

- Yaş, engellilik, etnik köken ve cinsel eğilimlere dayalı ayrımcılığın yapılamayacağı sayılan sebepler arasına eklenmelidir.
- Dernekler, organizasyonlar ve diğer tüzel kişilerin kovuşturmayla etkin bir şekilde katılmalarına izin verilerek Madde 5'in daha verimli olarak uygulanması sağlanmalıdır.
- Ayrımcılığa uğrayan çalışanı savunan ya da onun lehine ifade veren çalışanların da iş ilişkilerinin korunması sağlanmalıdır.
- Eşit davranma ilkesini geliştirecek, tanıtacak, analiz edecek, denetleyecek ve destekleyecek kurumlar kurulmalıdır.

İş Kanunu'nda kadınlar için koruyucu yasal önlemler içeren Madde 72 (Yer ve Sualtında Çalıştırma Yasağı) yeniden düzenlenmelidir. Koruyucu yasal önlemler hamilelik ve analık durumlarıyla kısıtlanmalıdır (Süral, 2007).

1475 sayılı Eski İş Kanunu'nun Yürürlükte Bırakılan 14. Maddesi kıdem tazminatlarını düzenlemekte ve çalışan kadınların evlendikten sonra işi bırakmaları halinde kıdem tazminatına hak kazanmalarını düzenlemektedir. Kadınların evlendikten sonra işgücüne katılımını olumsuz etkileyen bu madde yürürlükten kaldırılmalıdır.

Son bir yıl içerisinde istihdam edilen ortalama kadın sayısının ortalama çalışan sayısına oranı belli bir eşiğin üstünde olan işyerlerine teşvikler verilmelidir. Eşikler sektörel ve bölgesel farklılıklar gözetilerek belirlenmelidir.

Ana akımlaştırma (Mainstreaming)

Türkiye, gerek Birleşmiş Milletlerin Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'ne taraf olarak, gerek Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu'nu imzalayarak, gerek Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci çerçevesinde, gerek ILO'nun kadın istihdamını doğrudan ve/veya dolaylı etkileyen sözleşmelerini imzalayarak toplumsal cinsiyeti sağlamayı taahhüt etmiştir.⁴¹

Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı dahilinde hükümetlerin, politikaları, toplumsal cinsiyete dayalı bir bakış açısıyla şekillendirmesi ve değerlendirmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda

⁴¹ http://www.ksqm.gov.tr/uluslararasi_Belgeler.php

ana akımlaştırma çabaları başlamıştır. Ana akımlaştırmanın tanımı şöyle yapılabilir: “Toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik çabaları belirli önlemlerin alınmasıyla kısıtlamadan bütün genel politika ve önlemlerin toplumsal cinsiyet eşitliğini gerçekleştirmek için seferber edilmesi”.⁴² Diğer bir deyişle, toplumsal cinsiyet eşitliği duyarlılığının bütün politikaların planlanması, yürütülmesi, denetlenmesi ve değerlendirilmesi aşamalarına entegre edilmesi gerekmektedir.

Bazı kanun ya da uygulamalar, istihdam ve işgücüne katılım ile doğrudan ilgili olmamalarına rağmen bu kararları etkileyecek sonuçlar doğurabilir. Aşağıda birkaç örnek verilmektedir.

- Toplumsal eşitsizliği ortadan kaldırmaya yönelik politikaların bir kısmı doğrudan nakit transferleri içermektedir. Nakit transferleri toplumsal eşitsizliği azaltmak açısından çok önemlidir, ancak sırf işgücüne katılım üzerindeki etkisi açısından kadınlar bu transferlerden olumsuz etkilenebilmektedir.
- Evlendikten sonra bir yıl içerisinde istifa eden kadınlara kıdem tazminatı alma hakkı tanınmıştır. Bu uygulama ile kadınların evlendikten sonra istifa etmesinin görece getirisi yükseltilerek kadınların işgücü piyasası bağlılığı zayıflatılmaktadır.

Bunlar ve benzer kanun ve uygulamaların hedef kitleleri iyi belirlenmeli, işgücüne katılabilir kişilerin sosyal yardımlardan faydalanmaları, çalışmıyor olma koşuluna bağlanmamalıdır. Yukarıda belirtildiği gibi çalışmayacak durumda olan kadınlarla, çalışabilir durumda olup işgücüne katılmayan kadınlar arasında bir ayırım yapılmalı, sosyal yardımlar çalışmayacak durumda kadınlara sağlanmalı, çalışabilir durumda kadınların işgücüne katılımı teşvik edilmelidir.

Kayıt dışılıkla mücadele

Kadınlarda kayıt dışı çalışma erkeklere kıyasla daha yaygın gözlemlenmektedir. 5763 sayılı Kanun ile düzenlenen SGK işveren prim teşviklerinin kadınların kayıt altına alınmasında oldukça etkili olduğu görülmektedir. Bu düzenleme sürekli hale getirilmelidir.⁴³

Kendi hesabına çalışan kadınların çoğunu oluşturan ev eksenli, ev hizmetlerinde, yevmiyeli ve/veya geçici çalışan kadınların kayda geçmesi için bir sistem oluşturulmalıdır.⁴⁴

Kadın girişimciliğinin desteklenmesi

Kadın girişimciliğinin desteklenmesi kendi hesabına çalışmanın desteklenmesinin ötesinde işveren olmanın desteklenmesi olarak algılanmalıdır. Kendi hesabına çalışan kadınların çoğu kayıt dışı çalışmaktadır. Kadın girişimcilerin kayıtlı çalışmaya geçmeleri ve sosyal güvenlik sistemine dahil edilmeleri sağlanmalıdır.

İşe ulaşımında kolaylık sağlanması

Kayıtlı çalışan kadınlara ücretsiz toplu taşıma olanağı sağlanmalıdır. Belli saatler dahilinde (hava karanlıksa) otobüslerin durak dışında yolcu indirip bindirmeleri şoförlerin insiyatifine bırakılmalıdır. Otobüs duraklarına acil durum telefonları konulmalıdır.

⁴² Commission Communication on Mainstreaming (COM(96)67).

⁴³ 5921 sayılı Kanun, SGK işveren prim teşviklerini yaş ve cinsiyet farkı gözetmeksizin, üç aydır adına SGK primi ödenmemiş bütün yeni çalışanlara genişletmiştir. Kuşkusuz bu yeni düzenleme 5763 sayılı Kanun'un kadın ve gençlere tanıdığı avantajı etkisiz hale getirmektedir.

⁴⁴ Böyle bir sistemin olup olmadığına dair bu rapor kapsamında bir araştırma yapılmamıştır. Bu noktanın araştırılarak raporun güncellenmesi gerekmektedir.

4.4.3. Gençlerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikalar

Geçici, kısmi ve sınırlı sözleşmeli işler

Esnek çalışma koşulları sağlayan geçici, kısmi ve sınırlı sözleşmeli işler gençlerin eğitim hayatıyla iş hayatını beraber yürütmelerine olanak tanımaktadır(World Bank, 2008). Güvenceli esneklik ilkesine uygun olarak bu tarz işlerin yaygınlaştırılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Güvenceli esneklik II. Alt Komite raporunda ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir.

Kayıt dışılıkla mücadele

18-29 yaş arasındaki gençlerin ve her yaşta kadınların istihdamına yönelik bir düzenleme olan 5763 sayılı Kanun'un etki analizinden elde edilen bulgular, bu düzenlemenin genel olarak genç kadınlar üzerinde ama aynı zamanda lise altı eğitim seviyesindeki genç erkekler üzerinde de etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Bu Kanun ile düzenlenen SGK işveren prim indirimleri düşük eğitim seviyesine sahip genç erkeklerin kayıt altına alınmasında etkili olmuştur.

Düşük ücretlerdeki vergi yükünün azaltılması, kayıtdışılıkla mücadelede önemli bir yer tutmaktadır. Bu bakımdan işveren primlerinin 30 yaş altı için düşürülmesi değerlendirilmelidir (World Bank, 2008).

Bilgilendirme

Gençlerin, işgücü piyasasındaki olanaklar, bu olanaklardan faydalanabilmeleri için sahip olmaları gereken vasıflar ve bu vasıfların edinilebileceği yollar konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu bilgilendirmenin, örgün eğitim sürecinde verilmesinin kariyer planlaması, işgücü piyasası oryantasyonu ve uyumu için önemi büyüktür (World Bank, 2008).

4.4.4. Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdamını artırmaya yönelik politikalar

Yukarıda belirtildiği gibi engellilerin işgücüne katılımının sağlanması ve istihdamının artırılması toplumsal dayanışma ve toplumsal sorumluluktur. Bu bağlamda engelli kontenjanlarının firma maliyetleri ve dolayısıyla istihdam yaratma üzerindeki olası olumsuz etkileri orta vadede göz ardı edilmelidir.

Engellilerin SGK işveren primlerine verilen destek devam etmeli, gerekirse kontenjan fazlası engelli çalıştıran firmalarda istihdam edilen engellilerin SGK işveren primlerinin tümü teşvik dahilinde karşılanmalıdır.

Mevcut düzenlemelere göre engelli istihdam etmek 50 ya da daha fazla çalışanı olan firmalara yüklenmiştir. Gelir vergisi ve kurumlar vergisinde küçük bir artışla toplanacak olan vergiler sadece engellilerin işgücüne katılımı ve istihdamını teşvik edecek uygulamalara ayrılan özel bir fona aktarılmalıdır. Engelli istihdamına uygulanan teşviklerin etkileri uzun vadede derinlemesine incelenmeli ve teşviklerin etkisinin büyük ve kalıcı olduğu tespit edildiği takdirde uzun vadede aşamalı olarak kontenjan sisteminden teşvik sistemine geçiş gerçekleştirilmelidir.

Engelli istihdamını düzenleyen sınavların merkezi olmasını öngören kanun tasarısı, içeriği sınav merkezlerinin engelli uyumlu olması gerekliliğini kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

Engellilerin bireysel becerilerini, mevcut potansiyellerini, fonksiyonel kapasitelerini tanımlayıcı kod ve kayıt sistemi geliştirilmesi ve güncel veri tabanı oluşturulmalıdır.

II. Özürlüler Şûrası Kararları arasında işgücüne katılım ve istihdam ile ilgili olan kararlar:

İş yerlerinin fiziksel ortamının engelli bireylere göre düzenlenmesi ve araç gereçlerin ergonomik tasarımları konusunda, işverenler bilgi, teknik ve mali yönden desteklenmelidir.

Engellilere yönelik meslek edindirme programlarının ilgili kurum ve kuruluşlar ve yerel yönetimlerce etkin ve yaygın ve sürekli olarak verilmesi sağlanmalıdır. Bu eğitim programlarında yaş ve eğitim düzeyi seviyesi sınırı konmamalıdır. İstihdam kursları, yörelerin (illerin) özelliklerine, işgücü piyasası ihtiyaçlarına göre düzenlenmelidir. Bu konuda ileriye dönük olarak, teknolojik gelişmelerde göz önüne alınarak, kurs programları hazırlanmalıdır. Bu kapsamda Yerel Yönetimler, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, İŞKUR ve SHÇEK'Sden danışmanlık hizmetleri alınmalıdır.

Mesleki eğitimin verileceği mekânlar engelli grupların özellikleri ve ihtiyaçlarına göre düzenlenmeli ve gerekli fiziksel donanım kavuşturulmalıdır.

Engelli gruplarına göre, sektör düzeyde istihdam edilebilirlik şartlarının belirlenmesine yönelik iş ve meslek analiz çalışmaları yapılmalıdır.

Teşvik sistemi uluslararası alanda olduğu gibi istihdam bazlı olmalıdır. Ücret sübvansiyonu, işveren sigorta prim hisselerinin devletçe ödenmesi, enerji maliyetinin düşürülmesi, işyerinde engelli istihdamı nedeniyle yapılacak değişikliklerin maliyetinin karşılanması gibi özendirme araçları devreye sokulmalı ve sağlayacağı bu avantajların ne şekilde kullanıldığı yerel yönetimler tarafından da takip edilmelidir.

Engellilerin aldıkları eğitime uygun işlere yerleştirilmelerini sağlamak için "Özel İstihdam Bürolarından daha etkin bir şekilde yararlanılmalıdır.

Engellilerin kendi işlerini kurmaları teşvik edilmelidir. Bu bağlamda yerel yönetimlerce engellilere ait seyyar satış yerleri tahsis edilmeli, pazaryerlerinde belirlenecek oranlarda engellilere satış yeri konusunda kota verilmeli, özel idare ve belediyelerce kiraya verilen alanlarda engellilere kontenjan tanınmalıdır.

Çalışma hayatında yer alan başarılı engellilerin topluma tanıtılması yoluyla işverenlerin engelli istihdamı konusunda istekli hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Belli bir düzeyin üzerinde engelli çalıştıran firmaların ürünlerine, bu durumu simgeleyen bir işaretin konulma hakkının verilmesi, dolayısı ile benzer ürünler içerisinde, bu ürünlerin tercih edilmesine yönelik bir tüketici bilincinin oluşturulması sağlanmalıdır, ancak ihracata muafiyet verilmelidir.

KAYNAKÇA

- Aktaş, A., D. Güner, S. Gürsel ve G. Uysal-Kolasin, 2010, “**Structural Determinants of Household Savings in Turkey: 2002-2008**”, çalışma tebliğ.
- Alabaş, A. 2007, “**Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İşkur’un Önemi**”, Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara
- Andersen, J.G. ve J.J. Bendix, 2001, “**Different Routes to Improved Employment in Europe**”, s.17, Working Paper
- Barbier, J.C., 2001, “**Welfare to Work Policies in Europe- The Current Challenges of Activation Policies**”, Document de travail CEE, No. 11.
- Başlevent, C. ve Ö. Onaran, 2003, “**Are Married Women in Turkey Are More Likely To Become Added or Discouraged Workers?**”, Labour 27(3):439-58
- Benati, L., 2001, “**Some empirical evidence on the 'discouraged worker' effect**”, Economics Letters, Elsevier, vol. 70(3), pages 387-395.
- Bergemann, A. ve G. J. Van den Berg, 2006, “**Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe**”, IZA Discussion Paper Series, No. 2365.
- Berkel, R.V., 2000, “**Activation Programmes as an Alternative ?**”, The TSER Project ‘Inclusion through Participation, UWWCLUS Workshop, Brussels
- Betcherman, G., A. Dar, Luinstra A. ve M. Ogawa, 1999, “**Active Labor Markert Policies: Policy Issues for East Asia**”, Social Protection Unit, The World Bank.
- Betcherman, G., K. Olivas ve Dar A., 2004, “**Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries**”, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0402.
- Betcherman, G., M. Godfrey, S. Puerto, F. Rother ve A. Stavreska, 2007, “**A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory**”, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0715.
- Betcherman, G., M.N. Daysal ve Pages C., 2008, “**Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey**”, IPC Working Paper Series No. 66
- Burniaux, J.M., R. Duval ve Jaumotte F., 2004, “**Coping with Aging: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Laternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries**”, OECD Economics Department, Working Papers No. 371
- Calmfors, L., A. Forslund ve Hemstrom M., 2002, “**Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences**”, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper No. 700, Stockholm
- Cahuc P. ve A. Zylberberg, 2004, **Labor Economics**, MIT Press.
- Chevalier, A. ve T.K. Viitanen, 2001, “**The Causality Between Female Labour Force Participation and the Availability of Child Care**”, Working Paper
- Commission of European Communities, 2007, “**Communication from the Commission to the Spring European Council: Integrated Guidelines for Growth and Jobs, 2008-2010**”, COM(2007) 803, Part V
- Costello, A.ve L. Levidow, 1997, “**Flexploitation Strategies: UK Lessons for Europe**”, For Humanity Against Neo-liberalism, London Committee, the Second Intercontinental Encuentro for Humanity Against Neoliberalism, Madrid

- Dahl, E. ve J.A. Dropping, 2001, **“The Norwegian Work Approach in the 1990s: Rhetoric and Reform”**, (içinde) Edit: N. GILBERT-R. Van VOORHIS, Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies, Transaction Publishers, New Jersey
- Dar A. ve Z. Tzannatos, 1999, **“Active Labor Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations”**, Social Protection Department Working Paper, World Bank, Washington
- Dayıoğlu, M. ve M.G. Kırdar, 2009, **“Determinants of and Trends in Labor Force Participation of Women in Turkey”**, Middle East Technical University, Ankara
- Dejardin, A.K., 1996, **“Public Works programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension”**, Issues in Development Discussion Paper No. 10, International Labour Office, Geneva
- Delsen, L., 1996, **“Employment Opportunities for the Disabled”**, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter Schmid, Jacqueline O'Reilly ve Klaus Schömann, Edward Elgar, Cambridge, s.521-550
- Devlet Planlama Teşkilatı ve World Bank, **“Female Labor Force Participation In Turkey: Trends, Determinants, and Policy Framework”**, Report No: 48508-TR
- Ercan, H., 2007, **“Türkiye’de Gençlerin İstihdamı”**, ILO, ISBN: 978-92-2-820490-2
- Erhel, C., J. Gautie, Gazier B. ve S. Morel, 1996, **“Job Opportunities for the Hard-to-place”**, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter Schmid Jacqueline O'Reilly ve Klaus Schömann, Edward Elgar, Cambridge, s.270-306
- European Commission, 2010, **“Lisbon Strategy evaluation document”**, SEC(2010) 114, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf, 07.02.2010
- Evans-Klock, C., P. Kelly, P. Richards ve C. Vargha, 1998, **“Worker Displacement: Public Policy and Labour-Management Initiatives in Selected OECD Countries”**, Employment and Training Papers No. 24, International Labour Office, Geneva
- Fay, R.G., 1999, **“Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”**, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, OECD, Paris
- Gelbach, J.B., 2002, **“Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply”**, American Economic Review, Vol.92, No:1, s.307-322
- Giresun, F., 2010, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu, sunum.
- Godfrey, M., 2003, **“Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries – Prevention as well as Cure”**, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0320
- Goldman, S., 2007, **“Gender Inequality, Growth and Global Aging”**, Global Economics Paper No:154
- Goldman, S., 2008, **“Women Hold Up Half the Sky”**, Global Economics Paper No:164
- Goldman, S., 2009, **“The Power of the Purse: Gender Equality and the Middle-Class Spending”**, Global Markets Institute, 2009
- Gupta, N.D., N. Smith ve Verner M., 2006, **“Child Care and Parental Leave in the Nordic Countries: A Model to Aspire to?”**, IZA Discussion Papers, No. 2014
- Güneydoğu Anadolu Projesi 2008-2012 Eylem Planı, 2008, <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/eylem812.pdf>
- Gürsel S. ve V. Ulusoy, 1999, **Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam**, Yapı Kredi Yayınları.

- Gürsel S., D. Güner ve B. Darbaz, 2009, "**Kadınlar Daha Uzun Süre İşsiz Kalıyor**", Betam Araştırma Notu 047.
- Gürsel S., G. Uysal-Kolaşın ve O. Altındağ, 2009, "**Anadili Türkçe Olan Nüfus ile Kürtçe Olan Nüfus Arasında Eğitim Uçurumu Var**", Betam Araştırma Notu 049.
- International Labor Office, 1998, **Employability in the Global Economy-How Training Matters**, World Employment Report 1998-99, International Labour Office, Geneva.
- International Labor Office, 2000, **Income Security and Social Protection in a Changing World**, World Labour Report 2000, International Labour Office, Geneva.
- International Labor Office, 2001, "**Global Employment Situation is Improving, but Remains 'deeply flawed' in Many Areas**", International Labour Organization-Press Releases, <http://www.ilo.org/public/bureau/inf/pr/2001/> (02.03.2002)
- International Labor Office, 2003a, "**Working out of Poverty, Somavia Presents New Anti-poverty Proposals to ILO Annual Conference**", International Labour Organization-Press Releases, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/index.htm> (11.05.2004)
- International Labor Office, 2003b, "**Youth Training and Employment**", Inter-American Research and Documentation Centre on Vocational Training, Geneva
- Janowski, T., 1996, "**Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries**", (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter Schmid, Jacqueline O'Reilly ve Klaus Schömann, Edward Elgar, Cambridge, s.697-723
- Jaumotte, F., 2003, "**Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries**", OECD Economic Studies, No:37, 2003/2
- Jaumotte, F., 2004, "**Female Labor Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries**", OECD Economics Department Working Papers, No:376.
- Johansson, K., 2002, "**Labor Market Programs, the Discouraged-Worker Effect, and Labor Force Participation**", IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper No. 2002:9.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM), 2008, "**Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı**".
- Kalaycıoğlu E. ve B. Toprak, "**İş Yaşamı, Üst Yönetim ve Siyasette Kadın (Women in the Job Force, Top Administration and Politics)**", İstanbul, TESEV Yayınları, 2004
- Kamerman, S.B., M.Neuman, Waldfogel J. ve J. Brooks-Gunn, 2003, "**Social Policies, Family Types and Child Outcomes in OECD Countries**", OECD Social Employment and Migration Working Papers, No.6.
- Karabulut, A., 2007, "**Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği**", Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara
- Karakoyun, Y. 2007, "**Esnek Çalışma Yoluyla Kadınların İşgücüne Katılım Oranının ve İstihdamın Artırılması; İşkur'un Rolü**", Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara
- Kayacı, E., 2007, "**Özürümler İçin Verimli Bir İstihdam Politikası Oluşturulması**", Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara

- Kitchen, B., 1997, “**Single Parents and Welfare-Some Basic Facts**”, Workfare Watch, Vol.1, No. 6.
- Larsen, J.E., 2001, “**The Active Society and Activation Policy**”, Paper Presented at the Conference of the Graduate School for Integration, Production and Welfare: 28-31 October 2001, Denmark.
- Lodemel, I., 2000, “**Work Integration through Obligations to Work. Current European Workfare Initiatives and Future Directions**”, Workshop on Unemployment, Work and Welfare, Brussels.
- Marshall, A., 2004, “**Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts**”, ILO Employment Strategy Papers 2004/13, Geneva.
- Martin, J.P., 1998, “**What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’ Experiences**”, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Meager, N., 1996, “**From Employment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter Schmid, Jacqueline O’Reilly ve Klaus Schömann, Edward Elgar, Cambridge, s.489-519.
- Meager, N. ve C. Evans, 1998, “**The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployment**”, Employment and Training Papers No. 16, International Labour Office, Geneva.
- OECD, 1997, “**Labour Market Policies: New Challenges Policies for Low-paid Workers and Unskilled Job Seekers**”, Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Comitte, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD, 2006, “**PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow’s World**”, Programme for International Student Assessment, Volume 1 - Analysis
- OECD, 2006, “**Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: Norway, Poland and Switzerland**”, Vol.1.
- OECD, 2007, “**Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: Australia, Luxembourg, Spain and United Kingdom**”, Vol.2.
- OECD, 2008, “**Babies and Bosses: Balancing Work and Family Life**”, Policy Brief.
- OECD, 2008, “**Employment of Persons with Disability**”, 33rd Global Conference of ICSW, prepared by M. F. Förster.
- Öksüz, N., 2007, “**Mesleki Eğitim Kurslarının Kadınların İstihdam Edilebilirliğine Katkısı ve İşkur’un Üstlenebileceği Roller**”, Uzmanlık Tezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara
- Özşuca, Ş.T., 1997, “**İşsizlik Sigortası ve İşsizlik**”, TÜRK-İş Yıllığı 1997, C. 2, Ankara.
- Papps, K., 2007, “**The Effect of Social Security Taxes and Minimum Wages on Employment Growth in Turkey**”, Dünya Bankası için hazırlanmış makale.
- Peck, J. ve N. Theodore, 2000, “**Work First: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets**”, Cambridge Journal of Economics, 2000-24, s. 119-138.
- Ruhm, C.J., 1996, “**The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe**”, NBER Working Paper 5688.
- Quiggin, J., 2001, “**Active Labour Market Policy and Macroeconomic Stabilisation**” The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs, Volume 2, Number 2: November 2001, 51–66.

- Sinfield, A., 1997, “**İşsizlik Yardımını Suçlama: Aktif ve Pasif Programlar Arasında Ayrım Yapmanın Bedelleri**”, (içinde) Avrupa’da Sosyal Koruma Değişim ve Sorunlar, Edit: Alessandra BOSCO-Martin HUTSEBAUT, Türk-Harp İş Sendikası Yayınları, Ankara, s.259-288.
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK),
http://www.shcek.gov.tr/hizmetler/cocuk/Kres_ve_Gunduz_Bakimevleri.asp,
07.02.2010.
- Standing, G., 1991, “**Structural Adjustment and Labour market Policies: Towards Social Adjustment**”, Towards Social Adjustment-Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Edit: Guy Standing - Victor Tokman, International Labour Office, Geneva, s.5-52.
- Standing, G., 1999, **Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice**, Macmillan Press, London.
- Süral, A.N., 2007, “**Legal Framework for Gender Equality at Work in Turkey**”, Middle Eastern Studies, Vol.43, No:5, s. 811-824.
- Taymaz, E., 2007, “**Labor Taxes and Labor Demand in Turkey**”, Working Paper.
- The Economist, 2010, “**Women in the Work Force: Female Power**”, Vol. 384, No.8663, Issue: January 2nd-8th, 2010.
- Toksöz, G., 2007, “**Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu**”, ILO, ISBN: 978-92-2-820552-7.
- United Nations, 1979, “**Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme**”, <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/111-125.pdf>, (04.02.2010).
- Walwei, U., 1996, “**Improving Job-matching through Placement Services**”, (içinde) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter Schmid, Jacqueline O’Reilly ve Klaus Schömann, Edward Elgar, Cambridge.
- White, D., 2001, “**To Market, To Market: Employability in the Liberal Investment State**”, Paper presented at the conference on Social Cohesion, Université de Montréal, June 21-22, 2001, Montréal.
- World Bank, 2008, “**Investing in Turkey’s Next Generation: The School-to-Work Transition and Turkey’s Development**”, Report No: 44048-TU.
- Zaim, S., 1997, **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitapevi, İstanbul, 10.Baskı