

İSTİHDAMDA DEZAVANTAJLI GRUPLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMINI ARTIRMAK

Prof. Dr. Seyfettin Gürsel ve Yrd. Doç. Dr. Gökçe Uysal-Kolaşın

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 (yillik 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 programlarsa birbirini 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 uzlaştırıcı politikalar dahilinde çalışma koşullarında esneklik sağlanmalıdır.
- Aile ve iş yaşamını uzlaştırıcı 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 politikalarından 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.