

KADIN İSTİHDAMI

MEVCUT DURUM, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kadınların toplumsal hayata ve iş yaşamına katılımı, ülkelerin kalkınma sürecinin vazgeçilmez bir parçasıdır.

Bir kadının toplumsal hayatta kendi ayakları üzerinde ve bütün kimliklerinden arınıp bir birey olarak var olabilmesinin temel şartlarından biri kadın-erkek fırsat eşitliği sağlanmış bir çalışma hayatında kendine yer edinmesi ve ekonomik özgürlüğe sahip olmasıdır.

Ayrıca makro düzeyde de bakıldığı zaman, sürdürülebilir kalkınma ve toplumsal refahın sağlanması için kadınların ekonomik hayata katılımının toplumsal ve ekonomik kalkınmanın destekleyicisi olduğu^[1] gerçeği göz ardı edilmemelidir.

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, kadınların iş yaşamında varlıklarının artırılması ile yoksulluğun azaltılması, yukarı eğilimli ekonomik büyüme, daha iyi yönetim ve daha sağlam toplumsal ilişkiler arasında kuvvetli bir bağ bulunmaktadır.

Kadın istihdamının artırılması için öncelikle hayatın her alanında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması gerekmektedir. Bunun için ataerkil bir toplum ve anlayışa sahip ülkemizde kadınların hem sosyal hem de ekonomik hayatta daha fazla yer almaları konusunda bir zihniyet dönüşümüne ihtiyaç vardır. Bahse konu zihniyet dönüşümünün sağlanması için başta ülkemiz yasaları olmak üzere uygulanan her politika ve hayata geçirilen her çalışmada kadınların erkeklerle eşit haklara sahip olduğunu vurgulayan ve kadın istihdamını destekleyen unsurlara yer verilmelidir.

Bu kapsamda, ülkemizde öncelikle pek çok kanunumuzda kadınlarımızın iş hayatındaki yerini ve kadın-erkek fırsat eşitliğini koruyan ve sağlamlaştıran pek çok madde bulunmaktadır. Koruyucu mevzuat düzenlemelerinin başında da Anayasamız gelmektedir.

2004 yılında Anayasamızın^[2] 10. maddesine “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.” fıkrası eklenmiştir. 2010 yılında ise söz konusu maddeye “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” cümlesi eklenmiştir. Bu cümle, kadının toplumdaki yerinin güçlenmesi açısından en önemli kriterlerden biri olan kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için taraflardan biri lehine yapılabilecek pozitif ayrımcılığın Anayasada hükme bağlandığını göstermektedir.

Söz konusu Anayasal düzenleme ayrıca, kadının iş hayatındaki yerinin güçlenmesi açısından temel şartlardan biri olan “çalışma hayatında kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanması” açısından da önem arz etmektedir.

Ayrıca, çalışma hayatını düzenleyen 4857 sayılı İş Kanunumuzun^[3] “Eşit davranma ilkesi” başlıklı 5. maddesi ile iş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu maddeye göre, işveren, biyolojik veya işin niteliğine ilişkin sebepler zorunlu kılmadıkça bir işçiye, iş sözleşmesinin yapılmasında, şartlarının oluşturulmasında, uygulanmasında ve sona ermesinde, cinsiyet veya gebelik nedeniyle doğrudan veya dolaylı farklı işlem yapmamaktadır.

İşveren, aynı veya eşit değerde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret kararlaştırılamamaktadır. İşçinin cinsiyeti nedeniyle özel koruyucu hükümlerin uygulanması, daha düşük bir ücretin uygulanmasını haklı kılmamaktadır.

Kadınlarımızın iş yaşamına katılımlarının artırılması ve karşılaştıkları sorunların çözümü adına 2016 yılında hem işçi hem memurlarımız için çalışma mevzuatımıza bazı yenilikler getirilmiştir. Bunlar, çocuk sayısına göre kadınlara tam ücret ile yarı zamanlı çalışma ve çocuk ilköğretim çağına gelene kadar ebeveynlerden birine kısmi süreli çalışma hakkı tanınmasıdır.

Bu kapsamda, İş Kanununun 13. maddesine göre, Kanunun 74. maddesinde öngörülen analık ve süt izinlerinin bitiminden sonra mecburi ilköğretim çağına başladığı tarihi takip eden aybaşına kadar ebeveynlerden birine kısmi süreli çalışma talebinde bulunabilme hakkı getirilmiştir. Bunun yanı sıra, yine 2016 yılında yapılan değişiklikle doğum sonrası analık hâli izninin bitiminden itibaren istekleri hâlinde kadın işçi ile üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçi çocuk sayısına göre (1. doğumda 60 gün, 2. doğumda 120 gün, 3. doğumda 180 gün) haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin kullanabilecektir.

Söz konusu yenilikler, özellikle çocuk sahibi olan kadınlara esnek çalışma hakkı tanıyarak iş yaşamından kopmalarını engellemeye, çocuk sahibi olmanın iş hayatından uzaklaşmak için bir sebep olmasını ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerdir.

Örgütlenme açısından bakılacak olursa, 2012 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa^[4] ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa^[5] toplumsal cinsiyet eşitliği ibaresi eklenmiş, sendikaların faaliyetlerini yürütürken toplumsal cinsiyet eşitliği hususunu gözetmeleri hükme bağlanmıştır.

Kadınların iş yaşamındaki yerini koruyan ve önlerine çıkan engelleri kaldırmayı amaçlayan kanuni düzenlemelerin yanı sıra ülkemizde her ilgili kurum ve kuruluş, kadının toplumsal hayata entegrasyonunun ve istihdamının artırılması adına ayrı ayrı çalışmalar yapmaktadır. Pek çok kurum ve kuruluş tarafından kadınlarımızın işgücü piyasasına girebilmelerini ve kalıcı olabilmelerini sağlamak, iş hayatında sahip oldukları konumlarını güçlendirmek, çalışma hayatının değişen ve gelişen koşullarına uygun politikalar üreterek istihdamlarına destek vermek adına faaliyetler yürütülmektedir.

Bu çerçevede ilk olarak ülkemizin temel politika belgesi olan Onuncu Kalkınma Planı'na değinilmelidir. Planın daha etkin uygulanması adına hazırlanan 25 öncelikli dönüşüm

programından^[6] biri “İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi” programıdır. Program altında yer alan “Kadınların İşgücüne ve İstihdama Katılımının Artırılması” bileşenine ilişkin Eylem Planı içinde, kadın istihdamının artırılması konusunda farkındalığın geliştirilmesi ve kadınların mesleki becerilerinin artırılması hususlarına ilişkin tedbirler yer verilmiştir.

Onuncu Kalkınma Planı sonrasında ülkemizin istihdam alanında temel politika belgesi, Ulusal İstihdam Stratejisi’dir^[7]. Ülkemizin istihdam politikalarına yön vermek amacıyla hazırlanan ve 2023 yılına kadar işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesi ve işsizlik sorununa kalıcı çözüm bulunmasına yönelik uygulanacak strateji, politika ve tedbirleri içeren Ulusal İstihdam Stratejisi 2014 yılında yürürlüğe girmiştir.

Stratejinin temel hedefleri, 2023 yılı itibarıyla işsizlik oranının % 5 düzeylerine indirilmesi, istihdam oranının % 55 düzeylerine yükseltilmesi, tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının % 15’in altına çekilmesidir.

Strateji 4 temel eksen üzerine kurulmuş olup kadın istihdamına ilişkin ana politikalar “Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması” temel politika eksenini altında toplanmıştır. Eksenin kadınlara ilişkin temel hedefi, kadınların işgücüne katılım oranının 2023 yılı itibarıyla % 41’e çıkarılması, temel politikası ise kadınların işgücüne katılma oranı ve istihdamının artırılması, kayıt dışı istihdam ile mücadele edilmesidir.

Bunun yanısıra, ülkemizde kadın istihdamının ve işgücüne katılımının artırılması amacıyla 25 Mayıs 2010 tarihli ve 2010/14 sayılı “Kadın İstihdamının Artırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması” konulu Başbakanlık Genelgesi^[8] yayımlanmıştır. Genelgenin 1. maddesi uyarınca “Kadın İstihdamı Ulusal İzleme ve Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. Kurul her yıl toplanmakta olup kadın istihdamına ve kadın-erkek fırsat eşitliğine ilişkin kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilen çalışmaların düzenli olarak raporlanması sağlanmaktadır.

Kurul, 2010/14 sayılı ve Kadın İstihdamının Artırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması konulu Başbakanlık Genelgesinin ülkemiz koşulları ve kadın istihdamının güncel ihtiyaçları doğrultusunda güncellenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması maksadıyla başlattığı teknik çalışmayı tamamlanmış olup Genelge taslağına son hali verilmiştir. Güncellenen Genelgenin 2018 yılı içinde yayınlanması beklenmektedir.

Kadın istihdamının artırılması amacıyla ülkemizde pek çok proje çalışması da yürütülmektedir. Ulusal ve uluslararası kaynaklar kullanılarak hayata geçirilen projeler sayesinde kadınlara birebir ulaşılmakta, pek çok kadının ekonomik ve sosyal hayata entegrasyonuna katkı sağlanmaktadır.

2010-2012 döneminde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Almanya-Avusturya konsorsiyumu ile birlikte yürütülen “Çalışma Hayatında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Geliştirilmesi Projesi”^[9], iş hayatında kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasına vurgu yapan önemli projelerin başında gelmektedir.

Söz konusu projenin amacı; cinsiyet eşitliği konusunda Türk mevzuatının AB Müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi, müktesebatın uygulanmasından sorumlu kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi ve konuya ilişkin kamu duyarlılığının artırılmasıdır.

Projenin en önemli çıktısı, 2012-2017 döneminde ülkemizde faaliyet gösteren işletmeler ve belediyeler içinden işyerlerinde toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla belirlenen kriterlere göre seçilenlere her yıl verilen “Çalışma Hayatında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ödülü”dür. Bu ödül ile ülkemizde toplumda ve çalışma hayatında toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili konulara dair bilinç ve duyarlılığın artırılması ve cinsiyet eşitliği konusuna daha fazla dikkat çekilmesi hedeflenmiştir. Bu ödül, 2018 itibariyle “Kadına İş’te Fırsat Eşitliği Ödülü”^[10] adı altında verilmeye başlanacaktır. Ödül; küçük ölçekli ve büyük ölçekli işletmeler için “Özel Sektör İşletmeleri” , belediyeler için “Yerel Yönetimler” ve çalışma hayatında kadın istihdamının desteklenmesi adına bireysel başarı gösteren gerçek ve tüzel kişiler için “Bireysel” olmak üzere 3 kategori altında verilecektir.

Bir diğer önemli proje çalışması, özel politika gerektiren kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlamak ve işgücü piyasasındaki tüm ayrımcılık biçimleri ile mücadele etmek amacı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından uygulanarak tamamlanan “Dezavantajlı Kişilerin Sosyal Entegrasyonu ile İstihdam Edilebilirliklerinin Geliştirilmesi Projesi”dir^[11].

Projenin hedef grubu içinde engelli bireyler, Romanlar ve Romanlar gibi yaşayan vatandaşlar, gecekondu bölgelerinde yaşayan kişiler de dahil olmak üzere yoksul olan veya yoksulluk riski altında olan kişiler, eski mahkum/tutuklular ile mahkum ve tutuklular, çalışan çocukların ebeveynleri, yerlerinden olmuş kişiler, şiddet mağduru kadınlar, madde bağımlıları, diğer dezavantajlı kişiler ile diğer dezavantajlı kişiler (işgücü piyasasında ayrımcılığa maruz kalan ve yaygın önyargılarla karşılaşan diğer gruplar, vb.) yer almaktadır. Şiddet mağduru kadınlara ek olarak, söz konusu hedef grupların tümünde alt kategori olarak “kadınlar”, özellikle hassasiyet gerektiren bir grup olarak yer almaktadır.

Proje kapsamında 137 sivil toplum kuruluşu (STK), belediye, okul, vb. kurum/kuruluşlara yaklaşık 23 milyon Euro tutarında hibe desteği sağlanmış olup bu projelerden 30’u kadın projesidir. Kadın istihdamına destek veren projelere yaklaşık 5 milyon Euro hibe verilmiştir.

Ülkemiz kanunlarının kadınların toplumsal ve iş hayatındaki yerini güçlendiren nitelikleri, çağın gereklerine uygun olarak getirilen yenilikçi düzenlemeler, ilgili tüm kurum ve kuruluşların yürüttüğü kadın istihdamını ve kadının işgücüne katılımını artırıcı ve teşvik edici proje, uygulama ve çalışmaların istatistiklere olumlu olarak yansıdığı, ancak genel işgücü verileri ile uluslararası istatistiklere bakıldığında kadın istihdamı açısından hala katedilmesi gereken önemli bir mesafe olduğu görülmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Başkanlığı tarafından yayınlanan son verilere göre^[12] (2017 yılı Kasım ayı) ülkemizde 15 yaş ve üzeri kurumsal olmayan nüfusumuz 60 milyon 223 bindir. 15 yaş ve üzeri kadın nüfusumuz ise 30 milyon 399 bindir. 2017 yılı 15

yaş ve üzeri nüfus için Kasım ayı verilerine göre ülkemizde toplam istihdam oranı % 47,3, işgücüne katılma oranı % 52,8, işsizlik oranı % 10,3'tür. Aynı dönemde kadınlarımız için toplam istihdam oranı % 29,3, işsizlik oranı % 13,4, işgücüne katılma oranı ise % 33,8'dir.

2015 yılı Ekim ayında 15 ve üzeri yaştaki kadınlarımızın işgücüne katılma oranı % 31,5; 2016 yılının aynı döneminde % 33,1 iken kadın istihdamını artırmak amacıyla yapılan çalışmalar ve izlenen politikalar sonucunda 2017 yılı Kasım ayında bu oran artarak % 33,8'e yükselmiştir.

Kadın işgücü ve istihdam verilerinde yıllar itibariyle yaşanan olumlu gelişmelere rağmen ülkemiz kadın işgücü istatistikleri Avrupa Birliği (AB) ve OECD verilerinin altında seyretmektedir. AB (28 ülke) verilerine göre^[13] kadınların işgücüne katılım oranı 2016 yılında %67,3 iken OECD istatistiklerine göre^[14] OECD ülkelerinde bu oran %51,9 seviyesindedir. Yıllar itibariyle ulusal verilerde yaşanan gelişmeler yapılan mevzuat, politika ve proje çalışmalarının başarılı olmakla birlikte yeterli olmadığını göstermektedir.

Bu noktada, kanunların eşitlikçi anlayışla hazırlanan koruyucu hükümleri, kadın istihdamına özel önem verilerek yürütülen destekleyici politika ve proje çalışmalarına rağmen kadınların hala iş hayatında erkeklerle eşit konumda olmamaları sonucunun altında yatan sebepler önem kazanmaktadır. Bu sebepler; kadınların eğitim düzeylerinin düşük olması, ülkemizde hane içi bakım yükümlerinin kadınların üzerinde olması sebebiyle iş hayatına girememeleri, kadınların işgücü piyasasında kayıtlı işlerde yer alamamaları, çalışma hayatında kadın-erkek eşitliğini sağlamak ve kadın istihdamını desteklemek üzere merkezden üretilen ve uygulanan politikaların mikro ve makro düzeyde etkilerinin ölçülmemesi, kadın istihdamının önemiyle ilgili toplumsal farkındalık ve bilinç düzeyinin düşük olması, kanuni düzenlemeler ve yapılan çalışmalara ilişkin bilinirliğin yeterli olmaması olarak sıralanabilmektedir.

TÜİK tarafından son yayınlanan 2017 yılı Kasım ayı verilerine göre ülkemizde yükseköğretim mezunu kadınların işgücüne katılım oranı % 73,2 iken okuryazar olmayanlar arasında bu oran % 16'dır^[15]. Eğitimli kadınların işgücüne katılım oranı, aynı dönemde %33,8 olan kadınların genel işgücüne katılım oranından oldukça yüksekken okuryazar olunmaması durumunda bu oran oldukça düşük seviyelere inmektedir. Söz konusu veriler, kadınların eğitim seviyelerinin yükselmesi ile işgücüne katılımı arasında doğru orantı olduğunu ortaya koymaktadır. Bu sebeple, kadınların eğitimi hale getirilmeleri için yürütülecek politikaların yoğunlaştırılması önem kazanmaktadır.

TÜİK'in 2016 yılı verilerine göre işgücüne dahil olmayan kadın nüfusun %67,54'ü işgücüne dahil olmama sebebinin hane içi işler olduğunu^[16] belirtmiştir. Hane içi işler içinde ön plana çıkan konunun bakım yükümlülükleri olduğu açıktır. Bu husus, TÜİK'in 2016 yılına ait Aile Yapısı Araştırması verileri^[17] tarafından da desteklenmektedir. Buna göre, 0-5 yaş arası çocukların bakımı %86 oranından anneler tarafından yapılmaktadır. Bu durum Türkiye'nin sosyo-kültürel yapısına bağlı olarak bakım yükümlülüğünün kadının sorumluluğu olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır. Ayrıca ülkemizde okul öncesi eğitim zorunlu değildir. TÜİK'in 2016 verilerine göre ülkemizde bakım hizmetinden yararlanma oranı %2,8'dir. TÜİK tarafından 2014 yılında yayınlanan "İstatistiklerle Çocuk, 2014" araştırmasına

göre^[18] 0-4 yaş arası çocuk nüfusu %27,9'dur. Buna göre çocuk nüfusunun üçte biri bakıma muhtaç yaşıdır.

Söz konusu bulgularla birlikte özel bakıcı hizmetinin maliyetinin yüksekliği, çoğu zaman yeterli kalite ve nitelikte bakıcı bulmanın zorluğu ve kadınların evlerine yakın mahalle kreşlerinin yaygın olmaması hususları göz önünde tutulduğu zaman devlet politikaları ile desteklenecek ekonomik, yaygın ve iyi hizmet sağlayan kurumsal bakıma duyulan ihtiyaç daha da ön plana çıkmaktadır. Sadece devlet kurumlarının değil üniversiteler, sosyal taraflar, uluslararası kuruluşlar ve STK'ların da bu alanda araştırma, proje ve farkındalık çalışmaları yürütmeleri oldukça önemlidir.

Ülkemizde kayıt dışı çalışma genel bir sorun olmakla birlikte işgücü piyasasına giren kadınlar arasında daha yoğun olarak karşımıza çıkmaktadır. TÜİK tarafından son yayınlanan verilere 2017 yılı Kasım ayında genel kayıt dışılık oranı % 33,6 iken kadınlar arasında bu oran %43,1'dir^[19]. Erkekler arasında bu oranın genel veriden daha düşük olarak %33,1 olması, işgücü piyasasında kadınların sosyal güvenlik açısından daha geri planda olduklarını, bu durum onların "insana yakışır iş" olarak tanımlanan işlerin şartlarından^[20] biri olan güvenceli işlerde yer almada sıkıntı yaşadıklarını ortaya koymaktadır. Kayıt dışılık sorununun çözümü için kanuni denetimlerin artırılması, kadınların çalıştıkları pek çok iş alanının sosyal güvenlik kapsamı dışında kalması sebebiyle bu kapsamın genişletilmesi adına gerekli önlemlerin alınmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Kanun maddeleri ve uygulanan politikaların hayata geçirilmeden önce ihtiyaç analizlerinin; hayata geçirildikten sonra da etki ve değerlendirme analizlerinin düzenli ve verimli şekilde yapılmaması, merkezde üretilen politikaların sektörel düzeyde/yerelde/ülke çapında etkili olarak uygulanıp uygulanmadığı, çalışma hayatına ilişkin politika ve kanun maddelerinin istihdam üzerinde yararlı olup olmadığı, bu uygulamalarla ilgili güncelleme ya da değiştirmeye ihtiyaç duyulup duyulmadığı gibi hususların net olarak bilinmemesine yol açmaktadır. Yapılacak analizler, sadece kadın istihdamı alanında değil istihdamın her türünde yürütülen politikaların atıl kalmaması, uygulamaların resmi istatistiklere de olumlu şekilde yansımaları, kadınlar başta olmak üzere çalışma yaşındaki tüm nüfusun işgücüne katılımının artırılması için elzemdir.

Ülkemizde kanunlarda yer alan ve kadınların istihdamına destek veren düzenleme ve uygulamalar konusunda başta kadın ve işverenler olmak üzere tüm toplumun yeterli farkındalık ve bilgi düzeyinde olmadığı değerlendirilmektedir. Kanunlarımızda yer alan doğuma bağlı izin hakları, eşitlik, kısmi süreli çalışma, çalışma hayatında yaşanan sorunlar karşısında şikayet ve başvuru mekanizmaları hususlarında toplumsal bilinç düzeyi geliştirilmeye muhtaçtır. Bu sebeple konuya ilişkin bilgilendirme içeren basılı ve görsel materyallerin hazırlanması ve toplumun her kesimine ulaştırılması, farkındalık ve bilinçlendirmeye yönelik yerelde ve merkezde konferans, seminer, panel vb. çalışmaları yürütülmesi, radyo, televizyon, gazete, dergi ve sosyal medyanın konuya ilişkin etkili mesajlar içerecek yayınlara sık sık yer vermesinin sağlanması, yapılacak her türlü çalışmanın geniş kitlelere ulaşmasının sağlanması gerekmektedir.

Kadın istihdamı konusunda tespit edilen sorunların giderilmesi adına devlet eliyle ve üniversiteler-sosyal taraf-uluslararası kuruluşlar-STK'lar işbirliği ve katkılarıyla yürütülecek çalışmaların kadınların, ailelerin ve toplumun refahına, ekonominin büyümesine, kalkınmaya yapacağı olumlu etkiler unutulmamalı; bu sebeple konunun önemine binaen koruyucu, destekleyici ve teşvik edici uygulamaların hayata geçirilmesi adına yapılan çalışmalar artırılmalıdır.

Ceylan Çiftçi ARIK