

# ÇALIŞMA HAKKI VE TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ: İSTİHDAM YARATMA PROGRAMLARI

Özge İZDEŞ  
İstanbul Üniversitesi

**Özet:** Keynesyen bir alternatif olan devletin son istihdam mercii rolünü üstlenerek istihdam yaratması politikasını ele alan bu çalışma, devletin bir hak olarak istihdam edilme olanağı sunmasının istihdamda cinsiyet eşitliği ve kadınların ekonomik güçlenmesi açısından sonuçlarını tartışmayı amaçlamaktadır. Öncelikle, istihdam odaklı kalkınma anlayışı çerçevesinde istihdam yaratma politikasının teorik temelleri ele alınmakta; ardından cinsiyete duyarlı bir bakış açısıyla istihdam yaratma programlarının tasarlanmasının faydaları ve yöntemleri tartışılmaktadır. Bir makroekonomik yaklaşım olarak benimsenmeksizin, yüksek işsizlik ve yoksullukla geçici mücadele araçları olarak farklı kapsamda ve içerikte uygulanan istihdam yaratma programları, devletin makro ekonomik politika ekseninde son istihdam mercii olarak bir istihdam garantörü olma rolünden daha sınırlı etki ve dönüşüm gücüne sahiptir. Bununla birlikte çalışmada ele alınan ABD, Güney Afrika, Hindistan ve Arjantin'de uygulanan kamu istihdam programlarının daha sınırlı kapsamda tasarlanmış haliyle dahi kadının ekonomik güçlenmesi üzerindeki etkileri ve programların cinsiyete duyarlı bir perspektifle tasarlanmasının yaratacağı fark dikkate değerdir. Bu anlamda sınırlı uygulamalar olmalarının yarattığı kısıtlara karşın istihdam yaratma programları uygulayan ülke deneyimleri, istihdam odaklı kalkınma anlayışının savunulması yönünde bize tartışma olanağı sunmaktadır.

169

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

## Right to Work and Gender Equality: Employment Creation Programs

**Abstract:** Employer of last resort (ELR) is a Keynesian policy alternative in which state creates employment and provides the guarantee to be employed as a right. The aim of the study is to discuss the potential positive outcomes of employment guarantee policy on women's economic empowerment and economic participation. In the paper, primarily the employment oriented development framework is presented as the theoretical background of policy proposal, consecutively the importance and methods of gender-aware design of the policy is discussed. Employment creation programs with various scopes and targets have been adopted as policies in response to high unemployment and poverty across many countries. However due to their limited scope, duration and different objectives, those programs have rather limited transformative influence compared to the ELR framework. Nevertheless as presented in the final section of the paper, various employment creation programs are evaluated with a special focus on the US, South Africa, India and Argentina cases and is concluded that despite their comparatively limited scope, their impact on women's economic empowerment and the potential they entail when they are designed from a gender aware perspective is worth attention of egalitarian policy making. In this end, despite their limitations country experiences on employment creation programs provide us the ground in favor of employment creation policies.

**Keywords:** Employment Guarantee, Women's Employment, Women's Economic Empowerment, Right to Work, H. Minsky.

## GİRİŞ

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

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

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

## I. KEYNESYEN BİR ALTERNATİF: SON İSTİHDAM MERCİ OLARAK DEVLET

Finansallaşmanın ve 'para idareciliğinin' egemenliğiyle birlikte, üretken yatırımların arka planda kalması, özellikle 2000 sonrasında 'istihdam yaratmayan büyüme' sorununun ve dolayısıyla artan uzun dönemli işsizlik, gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk gibi sosyal maliyetlerin kalkınma tartışmalarının en önemli konuları haline gelmelerine neden olmuştur. 2008 Küresel Finans Krizi'nin işaret ettiği yapısal sorunlar ile birlikte piyasaların kendi işleyişine bırakılması tezi yerini özellikle finans piyasalarının yeniden düzenlenmesine ve yeni bir kurumsal yapıya ihtiyaç duyduğu görüşüne bırakmıştır. 1929 Bunalımının iktisat politikasında yarattığı kırılmaya benzer tartışmaların gündeme gelmesi, hem içine girilen yapısal krizin nedenleri hem de sosyal sonuçları açısından enflasyon hedeflemesini merkez alan ortadoks makro politikaların sorgulanmasını ve Keynesyen alternatiflerin tartışılmasını beraberinde getirmiştir.

Finansal küreselleşme, üretken yatırımları arttırmaktan ziyade ikincilleştirmekte, sınırlı sayıda iş olanağını küresel düzlemde yeniden dağıtmaktadır. Reel yatırımları olumsuz etkileyen yüksek faiz oranlarına dayalı enflasyon hedeflemesi politikası bir yandan işsizlik sorununun yapısallaşmasına diğer yandan ise kısa süreli sermaye hareketlerine dayanan spekülasyon büyüme, dolayısıyla finansal kırılganlığa neden olmaktadır. İşsizlik ve eksik istihdamın yapısallaştığı ve kitleselleştiği bir dönemde, ortadoks politikaların sürdürülmesi, para ve maliye politikası araçlarının kullanılmasını engellemektedir. Post-Keynesyen iktisatçılar istihdam odaklı bir yaklaşımla politika alanını geri talep eden alternatifler geliştirtirdiler. Enflasyon hedeflemesini ekonomi politikasının odağı olmaktan çıkararak, yatırım seviyesi, reel büyüme ve istihdam gibi geniş kitlelerin refahını etkileyecek hedefleri merkeze alan, para ve maliye politikalarının birbirini desteklediği

makro-politika alternatifleri geliştiren, bunun yanında finansal küreselleşmenin yarattığı istikrarsızlığı kontrol altına almak için öneriler getiren zengin bir yazın mevcuttur<sup>1</sup>.

Bu çalışmada ele alınan istihdam yaratma politikasının teorik kökleri Keynes'in tam istihdamı sağlayacak efektif talep teorisine ve Minsky'nin sistemik istikrarsızlık analizine ve çözüm önerilerine dayanmaktadır. Keynes, tam istihdam dengesinin oluşmasının nadir bir durum olduğunu ve refah dönemlerinde dahi tam istihdam dengesinin sağlanması için özel sektör yatırımlarına güvenilemeyeceğini savunmuştur. Piyasanın kendi haline bırakılması görüşünün aksine, ücretlerin aşağı doğru esnek olması, işsizliği azaltmak bir yana arttıracak; daralma döneminde işten çıkarmalar ekonomik durgunluğu ve daralmayı besleyecektir. Keynes'in bu görüşleri ve öngörülleri Büyük Bunalım sonrasında yaygın kabul görmüştür.

Keynes'e göre aslolan efektif talebin tam istihdam seviyesinde olmasıdır. Burada bahsedilen efektif talep toplam talepten farklı olarak, firmaların gelecek maliyet ve kar beklentileri doğrultusunda bugün yarattıkları istihdamla ilgilidir. Devletin politika araçlarını kullanarak, özel sektörün maliyet ve karlılık beklentilerini tam istihdamı sağlayabilecek düzeyde tutabilmesi mümkün değildir. Özel sektör üzerinden bu seviye yakalansa bile bu durum tesadüfi olacaktır. Dolayısıyla devletin hem daralma hem de genişleme dönemlerinde tam istihdam seviyesini korumak üzere açığı kapamak için son istihdam mercii rolünü üstlenerek müdahale etmesi gerekmektedir<sup>2</sup>. Çalışmayı isteyen herkese belirlenen bir taban ücret karşılığı istihdam sağlanması, uzun vadede tam istihdamı sağlamanın yanısıra işgücü piyasasını da düzenleyecektir. Özel sektörde istihdamı güç olan, toplumun en yüksek nitelik ve gelir sahibi kesimlerine sabit bir gelir karşılığı çalışma olanağı sunulması, hem beşeri sermayeyi geliştirecek hem de gelir dağılımının iyileşmesini sağlayacaktır. Ayrıca Keynes, yaratılan kamu işlerinin toplumsal refahı etkileyecek şekilde tasarlanmasının önemine işaret etmiştir.

Keynesyen ekolün önemli isimlerinden Hyman Minsky, Keynes'in yatırım ve istihdam teorisini geliştirmiş, sofistike bir finansal sistem ve menkul kıymetler piyasasındaki gelişmelerin yaratacağı istikrarsızlığı öngörmüştür. Görüşlerinin, 2008 Küresel Finans Krizi'ni açıklama gücüne istinaden 'Bir Minsky Krizi mi?' tartışmalarının odağına oturan görüşleri yeniden çokça tartışılmıştır. Keynes, yatırımların istikrarsızlığına vurgu yapmış, Minsky ise yatırımların finansmanın istikrarsızlığı üzerinde durmuştur. Minsky'e göre, modern finans piyasalarında; kararların takvime yayılmalarındaki farklılık, mukayeseli fiyatların yönlendirici gücünün sınırlı olması ve istikrarı bozan spekülasyon davranışların kârlı olması gibi finans piyasalarının işleyiş doğasına ilişkin nedenlerle yatırımlar da istikrarsızlaşır.

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

Eşitsizlik ve atıllık acı da olsa bir ekonomik sistemin devamı için belli ölçüde eşitliğin ya da adaletin sağlanması gerektiğini söyleyen ne bilimsel bir kural ne de tarihsel bir deneyim mevcuttur. Ancak kapitalist bir sistem varlık değerlerinin ve istihdamın çöküş olasılığı ve enflasyon artışı tehdidi ve muhtemel spekülasyon arasında savrulurken sürdürülemez, özellikle de bu tehditler arada sırada gerçekleşiyorsa. Piyasa mekanizmasının iyi çalışması için ekonomik çevrimlerden kaynaklanan belirsizliği sınırlamamız ve böylece yatırımları yönlendiren beklentilerin sakin bir gelişim algısını yansıtmasını sağlamamız gerekir. (Minsky, 2008: 6)

Bu anlamda, finans sektörünün düzenlenmesi; daralma dönemlerinde açık, genişleme dönemlerinde fazla veren bütçe ile ekonomik dalgalanmaların sınırlandırılması ve özel sektör karlarındaki dalgalanmayı sınırlandıracak vergi politikası gibi politikaları savunmakta, devletin tam istihdamı politikanın merkezine koymasını büyüme/kalkınma garantili bir alternatif olarak önermektedir. Ekonomik canlılık için özel tüketimlerin ve dolayısıyla istihdamın yüksek olması

1 Örnekler için bkz.: Epstein ve Yeldan, 2008; Epstein, 2003; Pollin vd., 2006, Minsky, 2008, Papadimitriou vd., 1998 ve Political Economy Research Institute (PERI)-Bilkent Enflasyon Hedflemesine Alternatif Politikalar Ortak Projesi.

2 'Asıl sorun temel ve basittir, ... herkese iş sağlamaktır.' (Keynes, 1980: 267) 'insanlara iş sağlama sorunu... sürekliliği olan bir iş olarak görülmelidir.' (Keynes, 1980: 331)'den aktaran Tcherneva 2014.

gerekmektedir. Özel sektör yatırımlarının istikrarsızlığı nedeniyle tam istihdamı sağlayacak efektif talep ancak kar beklentisi taşımayan devlet tarafından kalkınma politikası olarak gerçekleştirilebilir. Devletin tam istihdamı sürekli kılabilmek adına istihdam olanağı sunmasını ve bu tür bir istihdam olanağının ekonomik çevrimlerle ters yönlü olarak daralıp genişlemesini önermiştir.

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

172 | Makroekonomik istikrar ve büyüme amacıyla savunulan devletin istihdam garantisi sunması politikası, mevcut iş açığını insana yakışır işler yaratarak kapatmayı önermekte bu anlamda geniş kitlelerin refahını hedeflemektedir. Teorik ve ideal haliyle tam istihdamı hedefleyen istihdam yaratma programları, birçok ülkede farklı ihtiyaçlara cevap vermek üzere daha sınırlı kapsamda ve geçici olarak uygulanmıştır. İstihdam yaratma programlarının daha ziyade krizlere cevaben ya da yoksullukla mücadele politikaları olarak uygulandığı görülmektedir. Kuşkusuz sınırlı bir süre için ve sınırlı bir kapsamda tasarlanan istihdam yaratma programlarının etkileri de sınırlı kalmakta ve geçici olmaktadır. Bununla birlikte uygulanan programların geliştirilmesi ve olumlu, olumsuz sonuçlarından dersler çıkarılması hem sınırlı kapsamda uygulanan programların kalitesini yükseltecek hem de makro bir politika olarak benimsenmesi durumunda, programların nasıl tasarlanması gerektiği konusuna ışık tutacaktır. İstihdam yaratma programları, dikkatli planlandığında, makroekonomik sonuçlarının yanında, daha eşitlikçi bir toplumsal yapıya ulaşmanın, özellikle yoksullukla mücadelenin ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasının önemli bir aracı haline gelebilir. Bir sonraki bölümde istihdam garantisi politikasının cinsiyet eşitliği açısından taşıdığı dönüştürücü potansiyeli ele alınacaktır.

## II. İSTİHDAM GARANTİSİ VE TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ

Ücretli çalışma, günümüz toplumunda yaşamını idame ettirmenin yadsınamaz şartıdır ve kişinin kimliğinin temel belirleyenlerindedir. Çalışma, kişinin kendi geçimini sağlayabilmesi için gerekli olan gelirin yanısıra ve onunla ilişkili olarak kişinin kendini gerçekleştirebilmesinin, bağımsız karar alabilmesinin, yeni beceri ve bilgiler kazanmasının ve kendini topluma faydalı görmesinin ön koşuludur. Bu anlamda, bireysel varoluş, özgürleşme ve güç kazanma açısından 'ücretli çalışma' kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasının en önemli belirleyenlerindedir. Ne var ki ücretli çalışmanın hangi koşullar altında gerçekleştiği hem kişilerin refahı hem de çalışmanın toplumsal cinsiyet rollerini dönüştürme gücü açısından önemlidir.

Küresel düzeyde çözülemeyen yüksek işsizlik ve uluslararası rekabetin dibe doğru yarış ile gerçekleştirilmesi sonucu eğreti istihdam ilişkileri yaygınlaşmıştır. Çalışmayla birlikte tatmin edici ve özgürleştirici ücret ve yan haklar kazanmak bir yana asgari geçimne koşullarını sağlayacak bir ücret elde etmek bile geniş kitleler için önemli bir sorundur. Kadınlar çalışmayı seçmekten ziyade, düşen hane gelirindeki açığı kapatmak kaygısıyla, bir hayatta kalma stratejisi olarak çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Ağırıklı olarak ihracat sektörlerinde ve düşük ücretli hizmet

sektörlerinde ucuz işgücü statüsünde istihdam edilmekte; sosyal devlet uygulamalarının geriletilmesi sonucu artan çifte mesai yükünü taşımaktadırlar. Bu nedenle küreselleşme sürecinde işgücünün feminizasyonunun cinsiyet eşitliği üzerindeki etkilerini tartışan ampirik yazın karmaşık bulgular yansıtır. Kuşkusuz böyle bir bağlamda şekillenen çalışmanın özgürleştirici potansiyeli ve arzu edilirliliği sınırlıdır.

İstihdam odaklı makro politika yaklaşımı ise temel insan haklarından biri olan, 'çalışma hakkı'nı ayırım yapmaksızın herkese sunması, insana yakışır çalışma koşulları ve asgari bir ücret seviyesi sunması açısından önemlidir. İstihdam yaratma politikası, hem insana yakışır işlerde çalışmanın yaratacağı dönüştürücü potansiyeli hem de kamu istihdamı olmasının getirdiği özel koşullar sayesinde cinsiyet eşitsizliklerini gidermede önemli rol oynama potansiyeline sahiptir.

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

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

(ii) İstihdam yaratma programları, kadınların işgücüne katılımının önündeki engelleri kaldırmanın aracı olarak kullanılabilir. Yaratılacak işlerin çalışma koşullarının ve çalışma programı projelerinin bu duyarlılıkla belirlenmesi gerekir. Bu anlamda: ücretsiz çalışma maliyetlerinin kısmen sosyalleştirilmesi, bakım emeğinin sosyalleştirilmesi, kamu altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi, belediye hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, herkese çalışma becerisi kazandıracak eğitimlerin ve anlamlı bir iş deneyimine sahip olma olanağının verilmesi kadınların ücretli çalışmaya katılmasının önünü açacaktır (Tcherneva, 2012:5).

(iii) Yaratılan işlerin, hizmetlerin faydalanıcısı olan yerel halk tarafından belirlenmesi, bölge halkının ihtiyaçlarını yansıtmaması hem katılımcı demokrasi kültürünü geliştirecek hem de yaratılan işlerin sosyal faydası nedeniyle sahiplenilen ve saygı duyulan işler olması beraberinde getirecektir. Yaptığı iş ile çevresinin refahına katkıda bulunduğu görmek hem kadınların özgüvenini hem de kadınların toplumdaki saygınlığını besleyecektir. (Antonopoulos ve Kim, 2008).

(iv) Kadınların kalkınma politikaları çerçevesinde sunulan kaynakların tüketicisi konumundaki nesnelere, üretici ve kalkınma sürecine katkı veren öznellere dönüşmeleri, sosyal hayata katılımlarını ve bireysel güçlenmelerini sağlayacaktır.

(v) Küresel olarak kadınların yoksullar içindeki payı ve yoksullaşma riskleri yüksektir. İstihdam yaratma programlarının özellikle soyutlanmış, yoksul bölgelere yoğunlaşması ve burada ekonomik faaliyetleri canlandırması, kısır döngülerin kırılmasını ve kalkınma açısından verimli süreçlerin gelişmesini destekleyecektir (Antonopoulos ve Kim, 2008).

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

(i) Katılımda fırsat eşitliği sağlanmalı, programın duyurulmasında kadınlara ulaşmayı sağlayacak medya araçları kullanılmalı, kadınların katılımını arttıracak kadın grupları ile iletişime geçilmelidir. Kadınların katılımını mümkün kılmak amacıyla çocuk bakımını bir engel olmaktan çıkaracak kreş hizmeti sunulmalıdır ve kadınların programa katılımı için kadın kotası konulmalıdır.

(ii) Programların ana hedeflerinden biri olarak programın cinsiyet eşitliğine katkıda bulunması belirlenmeli ve duyurulmalıdır.

(iii) Program başarısı değerlendirilirken cinsiyete duyarlı bir yaklaşımla yeni göstergeler ve cinsiyet temelinde ayrıştırılmış göstergeler kullanılmalıdır.

(iv) Cinsiyet eşitliğinin sağlanabilmesi için gerekli kaynak ayrılmalı, cinsiyete duyarlı bütçeleme yapılmalıdır. Kadınların programlardan eşit şekilde faydalanabilmesi için gerekli olan: ayrı tuvaletlerin bulunması, çocuk bakım hizmeti, proje ekibine toplumsal cinsiyet uzmanı dahil edilmesi, katılımcı projelendirme süreçleriyle kadınların ihtiyaçlarına cevap verecek projelerinde içerilmesi gibi maliyetler program bütçesine dahil edilmelidir.

(v) Cinsiyet eşitliği hedefleri, süreçlere ilişkin zaman planlaması ve ayrılan kaynaklar arasında uyumun gözetildiği bir toplumsal cinsiyet stratejisi uygulanmalıdır.

(vi) Program dahilinde eşit işe eşit ücret prensibinin uygulanması ve cinsler arası ücret uçurumunun azaltılması hedeflenmelidir.

(vii) Son olarak, programların işgücü piyasasındaki cinsiyet katmanlı yapıyı kırarak şekilde, geleneksel roller çerçevesinde belirlenen ayrımları aşan istihdam olanakları ve mesleki eğitimler sunulmalıdır (Tanzarn ve Gutierrez, 2015).

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

### III. İSTİHDAM GARANTİSİ PROGRAMLARI DENEYİMLERİNİN TOPLUMSAL CİNSİYET PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Devletin tam istihdamı makroekonomik hedef olarak benimseyerek, piyasada yaratılmayan iş açığını kapamak üzere son istihdam mercii rolünü üstlenmesi ve tüm çalışmaya hazır vatandaşlarına en azından asgari ücret seviyesinde çalışmayı bir hak olarak sunması, uygulanan programların sürekli ve geniş kapsamlı olmasını ve işgücü piyasasını etkileme gücüne sahip olmasını beraberinde getirecektir. Bugüne dek istihdam yaratma programları çok sayıda ülkede uygulanmıştır. Ancak bu politikaların yukarıda tarif edilen istihdam odaklı makro bir çerçeve kapsamında tasarlanmadığı, aksine mevcut ortadoks politikaların işsizlik ve yoksulluk gibi sosyal maliyetlerini hafifletmek amacıyla uygulanan mikro ve sınırlı süreli istihdam yaratma deneyimleri olduğu görülmektedir. Yüksek işsizlik ve yoksulluk ile mücadele amacıyla gündeme gelen bu programlar alternatifi olan doğrudan nakit transferi yaklaşımına göre tercih edilir olmakla beraber önerilen istihdam odaklı politika alternatifi ölçüsünde kapsayıcı ve dolayısıyla etkili değildir. Yoksullukla mücadele kapsamında uygulanan kamu istihdam programları tasarlanırken ayrılan kaynağın geniş bir yoksul ve işsiz tabanına dağıtılarak geçici ve düşük bir etki yaratmakla, sınırlı sayıda faydalanıcıya ulaşip daha uzun evrimli sonuçlar elde etme arasında seçim yapmak zorunda kalınmaktadır. Programlar, sınırlı kaynaklarla çok sayıda yoksula sınırlı süreler için erişme yönünde tasarlandığı ölçüde hem yoksullukla mücadele hem de işgücü piyasasında etkili olma açısından yetersiz kalmaktadır. Bununla beraber uygulanan politikaların kaynak ve hedefleri daha etkin seçildiğinde, işgücü piyasasını etkileyebildiği ve yoksulların aktif öznelerle dönüşmesi açısından faydalı olabildiği görülmektedir.

İstihdam yaratma programlarının işgücü piyasası koşulları üzerindeki etkilerinin başında işsizlik ve işgücüne katılım üzerindeki etkileri gelmektedir. Genellikle en yoksul ve 'istihdam

edilemez' olarak görülen nitelsiz işgücünü hedeflemeleri itibariyle katılımcılarının bir kısmını halihazırda işsizler oluşturduken bir kısmını ise daha önce ücretli çalışmaya katılmamış kesimler oluşturur. Bu anlamda hem işgücüne katılımın artmasına hem de mevcut işsizliğin azaltılarak piyasadaki atıl işgücü arzının sınırlanmasına neden olur. Ücretler üzerinde ise, (i) işgücü arz fazlasını azaltılmasının yanında, (ii) işgücü talebindeki mevsimsel ya da sektörel dalgalanmaları stabilize ederek, (iii) özellikle kırsal işçilerin örgütlenme ve birarada hareket ederek haklarını aramaları konusunda bilinçlenmesiyle oligopsonist toprak sahiplerinin pazarlık güçlerini zayıflamasını sağlayarak ve (iv) çalışma süresince alınan iş eğitimleri sayesinde olumlu etki yapmaktadır (Nayar, 2002: 9-10).

İstihdam yaratma programları kapsamında yaratılan işler, işçi hakları ve çalışma koşulları açısından ele alındığında en temel eksiklerinden biri programlarda çalışanların, uzun süreli çalışma sonucu elde edilen annelik izni, yıllık ücretli izin, kıdem tazminatı gibi haklardan faydalanamamalarıdır. Bu anlamda istihdam yaratma programları kapsamında sunulan işlerin, kamuda ya da halihazırda mevcut olan özel sektördeki açık işler olmaması, uygulanan politikanın kısa süreli istihdam ile güvencesiz işçi çalıştırma aracına dönüşmemesine dikkat edilmelidir. Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) istihdam yaratma programları için çalışma koşulları üzerine bir standart oluşturmaya çalışmıştır, uzun dönemli programlarda uygulanması daha çok mümkün olan bu kriterler uygulanan programlar açısından hedef çerçeve oluşturması açısından değerlidir. UÇÖ'ye göre, istihdamın süresi belirli olmalı; işe alımlarda cinsiyet, etnisite ya da sosyal grup ayırımı yapılmamalı; ücretler asgari ücret seviyesinde ya da nitelsiz işgücünün piyasa değeri seviyesinde belirlenmeli, eşit işe eşit ücret verilmeli; iş yerlerinde iş sağlığı ve iş güvenliği önlemleri alınmış olmalı, sosyal güvenceli olmalı ya da en azından iş ile ilgili hastalık ya da yaralanmalar için sosyal güvencenin karşılığı sağlanmalı, çalışanlar örgütlenme ve diledikleri örgüte katılma hakkına ve olanağına sahip olmalıdırlar. Güney Afrika'da kamu istihdam programları, emek hareketi aktörleriyle tartışılarak tasarlanmış; sendikalar bu programlarda çalışanların diğer formal işlerde çalışanlar ile eşit haklara sahip olmalarını istemişlerdir. Öte yandan, çok daha fazla yoksul olan Etiyopya'da programların yapısı hiç tartışmaya açılmamış, amaç sadece yoksulluğun etkilerini biraz olsun giderebilmek üzere kaynak aktarımı ile sınırlanmıştır (Solomon ve Devereux, 2002:20). İstihdam yaratma politikasının etkileri, uygulanan programların hangi koşullarda ve ne denli kapsamlı olduğuna bağlı olarak değişmektedir. Uygulanan politikaların deneyim birikimi daha geniş kapsamda programların tasarlanması ya da farklı amaçlara dönük programların oluşturulması açısından, özetle iş açığına devletin müdahale ederken nelere dikkat etmesi gerektiğini göstermesi açısından öğreticidir.

Uygulamaya konulmuş farklı amaç ve kapsayıcılıktaki istihdam programlarının toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadınların ekonomik güçlenmesi üzerindeki etkilerini ülke ve program örnekleri dahilinde ele almak hem uygulamaları tanıtmak açısından anlamlıdır hemde istihdam yaratma programlarının somut örnekler üzerinden tartışılmasını sağlayacaktır. Dejardin (1996), 1980-1993 yılları arasında, Hindistan, Nepal ve sekiz Afrika ülkesinde uygulanan devletin istihdam sağlama programlarının etkilerini analiz ettiğinde daha erken dönem istihdam programlarının dahi kadınların çalışması ve çalışma sahaları konusunda ne denli etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Dejardin, kadınların ücretli çalışmaya katılımlarının sınırlandırıldığı durumlarda öncelikle kadın işi olarak tarif edilen işlere kanalize edilip daha sonra ise geleneksel normların dışına zamanla geçildiğini; 'kadın işi' konusundaki sosyal normların sanıldığı kadar katı olmadığını kadınların istihdam programları dahilinde daha önce hayal bile edilmeyen işlerde çalışabildiklerini görmüştür. Kadınların ve erkeklerin iş yaratma programlarında farklı işlerde çalışmaları, bu anlamda cinsiyet temelinde bir işbölümü, işgücü piyasasındaki mevcut eşitsizliklerin yeniden üretilmesine ve ücret eşitsizliğine neden olmaktadır. Özellikle uygulamaya konulan programların ağırlıklı olarak yol yapımı gibi daha çok ağır işlere dayanan altyapı yatırımları olması, programlarda kadın istihdam kotası olsa bile bu kotanın doldurulmasını güçleştirmektedir. Bu tür programlarda işlerin hafif, orta ve ağır işler olarak sınıflandırılması ve ücretlendirilmesi kadınların tipik olarak daha az gelir elde etmeleri sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle

programlar dahilinde yaratılacak işlerin tanımlanması ve ücretlerin hangi temelde verileceğinin kararlaştırılması sürecinde eşitlikçi bir yaklaşımın benimsenmesi önemlidir. Uygulanacak projelerin seçiminde, faydalanıcıların cinsiyet dengesi gözetilmeli; cinsiyet katmanlı yapının kırılması program hedefleri içinde olmalıdır.

En geniş örneklem analizini içeren ve görel olarak en güncel çalışmalardan biri olan Tanzarn ve Gutierrez (2015), 1995-2013 arasında 27 farklı ülkede uygulanan 43 kamu istihdam programını analiz etmiş ve programların cinsiyete duyarlı bir şekilde tasarlanmasının dönüştürücü gücünü nasıl arttıracaklarını ülke değerlendirmeleri yaparak tartışmıştır. Tanzarn ve Gutierrez (2015), (i) Hedef kitesini doğru belirleyen programların yoksul ve niteliksiz işgücü olarak kadınların istihdama katılmasında etkili olduğunu; (ii) kadınlar ve erkeklerin ihtiyaçlarının farklı olduğunu gözeterek projelerin belirlenmesini uygulanan programların sadece %20'si olduğunu; (iii) ve kadınların zaman yoksulu olduğunun bilinciyle bunu dönüştürmeyi hedeflemenin farkındalığını incelenen programların %16'sında gözlediklerini ortaya koymaktadır.

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

### 1. ABD-New Deal

176 | 1929 bunalımının ardından %25'lere varan işsizlik sorununa cevaben 1933'de Roosevelt tarafından krizden çıkış politikası olarak uygulanmaya konan New Deal politikaları temelde işsizlikle devletin doğrudan istihdam yaratması yoluyla mücadele edilmesidir. New Deal kapsamında uygulanan istihdam yaratma programlarının (Federal Acil Yardım Yönetimi-The Federal Emergency Relief Administration-FERA 1933-1935<sup>3</sup>; İnşaat İşleri İdaresi-The Civil Works Administration-CWA, 1933-1934<sup>4</sup>) içinde en kapsamlısı İstihdam Geliştirme İdaresi (The Works Progress Administration-WPA, 1935-1943) programıydı ve 50 milyona yaklaşan işgücünün 1.4 ila 4.4 milyonunu her ay bu programlarda çalışmak üzere işe yerleştiriliyordu. Kamu kaynaklarıyla gerçekleşen büyük inşaat yatırımlarında çevre düzenlemesi ve altyapı projelerinde istihdam sağlanmış, yaratılan işler daha çok erkeklerin istihdam alanlarına yoğunlaşmıştır. Dönemin bakış açısını yansıtan ve programlara şekil veren eğilime göre, erkekler hane reisi olarak evin geçimini sağlar, dolayısıyla programlar öncelikle erkekleri hedeflemelidir (Manza, 2000: 504). Bu bakış açısı 1930'larda periyodik olarak resmi ağızlardan tekrarlanmış, hane reisi rolünün sarsılmaması için aile babalarının öncelikle seçilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Rose, 2009). Kriz sonrasında, özellikle eşi çalışan kadınların işten çıkarılması daha meşru görüldüğünden kadınlar yaygın olarak iş kaybına uğramıştır. İşsizlikle mücadele programlarının da aynı bakış açısıyla erkeklere öncelik vermesi kadınları uzun süreli işsizliğe ve işgücü piyasasının dışına itmiştir. Kadınların ve 'renkli' olarak tanımlanan farklı etnisitelerin programlara dahil olmaları için uygunluk kriterleri, kadınların katılımını sınırlandırmakta, istihdam edilenler ise erkeklere göre daha az ücret alarak çalışmaktaydı. New Deal politikaları içerdiği ayrımcı uygulamaları nedeniyle eleştirilmekte ve programın istihdam yaratmadaki başarısına karşın bu açıdan eksikli olduğu vurgulanmaktadır (Rose, 2009; Manza, 2000).

1929 Bunalımı'yla teorik ve ampirik açıdan karşılaştırılabilecek boyutta sarsıcı olan 2008 Krizi sonrasında ABD'de istihdam odaklı politikalar yaygın bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Sermaye kesiminin riske dayalı yüksek karlarının sonucunda ortaya çıkan krizin yükünü geniş

3 İhtiyacı olanlara acil destek vermek üzere tasarlanmış olan program 'iş yardımı' ağırlıydı. Yerel yapı işlerinin yanında kullanım amaçlı üretim alanları olan behçeler, dikiş atölyeleri, boş fabrikaların üretime geçirilmesi gibi alanları içeriyordu. İş yerine direk para transferi çalışma güclüğü olanlara veriliyordu.

4 Programda çalışan 4 milyon işçi iki yıldan az bir sürede 12 milyon fit kanalizasyon borusu döşemiş, 255 bin mil yol; 40 bin okul, 3700 oyun alanı ve bine yakın havaalanı inşaatına büyük katkıda bulunmuşlardır.



kitlelerin taşımak zorunda kalması, sistemin istikrar sorununu ve devletin düzenleyici rolünü gündeme getirmiştir. Kriz sonrası yaşanan işsizlik ve işsizliğin uzun süreli işsizliğe dönüşmesi, istihdam odaklı politikaları sadece makroekonomik açıdan daha istikrarlı olmaları açısından değil aynı zamanda sosyal sonuçları açısından da anlamlı kılmıştır. Yaşanan iş açığı sorununun yakıcılığının yanında çocuk, yaşlı ya da engelli ve bakıma muhtaç sürekli hastaların bakımıyla ilgili önemli bir açık mevcuttur. Bu kişilerin bakımının sosyalleşmesi hem bakım açığı, hem hane refahı hem de bu bakım yükünü üstlenen aile ferdinin özgürleşmesi açısından faydalıdır.

Antonopoulos ve Kim (2011) cinsiyete duyarlı bir kamu istihdam programı görüşünü savundukları çalışmalarında, bakım hizmetinin toplumsal cinsiyet eşitliği açısından önemini ve bu alanda devletin istihdam yaratmasının; hem bakım ihtiyacındaki kişilerin refahı, hem işsizlik hem de istihdamda cinsiyet eşitliği açısından olumlu sonuçlarını ortaya koymaktadırlar. Sosyal faydalarının yanında programın makroekonomik olumlu sonuçları da çarpıcıdır. ABD’de bakım harcamalarının sürekli hasta bakımı ve küçük çocuk bakımındaki açığı kapatmak amacıyla %50 arttırılması halinde bunu 50 milyar \$’a mal olacağını hesaplayan Antonopoulos ve Kim, böyle bir yatırımın ileri ve geri bağlarıyla beraber 1.2 milyon yeni iş yaratacağını ve bu işlerin kadın istihdamının görece olarak çok olduğu bakım sektöründe olacağını ortaya koymaktadır. Keynesyen bir politika olarak önerilen program, istihdam ve bakım açığı üzerindeki olumlu sonuçlarının yanısıra, yaratılan işlerin canlandırıcı çarpan etkisiyle milli geliri de arttıracaktır (s. 17).

## 2. Güney Afrika - Expanded Public Works Programme (EPWP)

1990’ların başında apartheid’in çözülmesi sonrasında Güney Afrika’da yüksek işsizlikle mücadele ve işgücünün niteliğinin arttırılması amacıyla istihdam yaratma politikaları (Toplum Yararına Kamu İşleri Programı (Community-Based Public Works Programme (CBPWP)) ve Yoksulluk Yardımı Fonu (the Poverty Relief Fund)) uygulanmıştır. Bu politikaların olumlu etkileri sonucunda, başarılı yönlerinden esinlenilerek daha kapsamlı bir kamu istihdam programı olarak geliştirilen Genişletilmiş Kamu İşleri Programı (Expanded Public Works Programme (EPWP)) 2004’den beri uygulanmaktadır. 2004’de orta vadeli bir istihdam programı olarak tasarlandığında EPWP, 20 milyar rand bütçe ile ilk beş yıl içinde düşük nitelikli işsizler için 1 milyon yeni iş yaratmayı hedeflemiştir. Yeni işler yaratabilmek için 3 ana kategoride tanımlanan emek-yoğun projeler geliştirilmiş, toplam bütçenin 15 milyar rand’lık kısmı fiziki altyapı projelerine; 4 milyar Rand’ı çevre koruma-düzenleme projelerine; 600 milyon rand ise evde ya da topluluk bazında bakım hizmetlerinin sağlanmasına dönük kamu sosyal programlarına ayrılmıştır. Bakım hizmetleri projelerinin içinde erken dönem çocuk bakımı hizmetlerinin yanında artan HIV-AIDS ve sıtma vakalarına dönük bakım hizmetleri de mevcuttur.

EPWP toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısıyla değerlendirildiğinde, programın: (i) %46 sınırına ulaşabilmekle birlikte %55 kadın istihdamını hedeflemesi; (ii) 3 alandan biri olarak gerçekleştirilen projelerin içinde erken dönem çocuk bakımının olması; (iii) kadınlar için pozitif ayrımcılık uygulanması; (iv) çalışma saatlerinin esnek olması, (v) yapılacak yatırımların katılımcı süreçlere dayanarak önceliklendirilmesi gibi yönleriyle olumlu bir örnek olduğu görülmektedir (Tanzarn ve Gutierrez, 2015). Programa katılanların ağırlıklı olarak ‘istihdam edilemez’ olarak sınıflandırılan, iş deneyimi olmayan (%50.8) veya düşük nitelikli enformel işlerde çalışmış (% 81,7) kadınlardan oluştuğu görülmüştür. Enformel olarak çalışan kadınlar piyasada 300-1200 rand aralığında gelir elde ederken program kapsamında daha önceki ortalama gelirlerinin iki katı tutarında olan asgari ücret almışlardır. Program sayesinde anlamlı bir iş deneyimine sahip olmaları, mesleki eğitim ve sertifika programlarına katılmaları sağlanmaktadır. Kadınların programa katılımını arttırmak için cemaat önderleri ya da kadın grupları aracılığıyla iletişim kurulması gibi yöntemlere başvurulmuştur. Kadınların evdeki iş yükleri hem bakım hizmetlerine dönük projelerle hafifletilmeye çalışılmış hem de çalışma yerleri maksimum 30 dakikalık yürüme mesafesinde belirlenerek zaman sınırları gözetilmiştir. Yapılan görüşmelerde kadınlar; program sayesinde iş deneyimi ve gelir elde etmenin özgüvenlerini arttırdığını; hem aile hem de buldukları sosyal çevre içinde saygınlık kazanmalarını sağladığını dile getirmişlerdir. Ailenin

### VIII. Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu

bakımının ve çocukların okul masraflarının erkeğin sorumluluğu olarak görülmesi, kadınların elde ettikleri gelirin en azından bir kısmının kendilerine kalmasına imkân sağlamıştır. Bununla birlikte erkeklerin, kadınlarında hane bütçesine gelir getirmesini olumlu karşıladıkları ve bunun kadınlara olan tavırlarını etkilediği ifade edilmektedir. Yapılan alan çalışmaları, kadınların ücretli çalışma ile birlikte zaten kısıtlı olan zamanları üzerinde daha yoğun bir baskı hissettiklerini ortaya koymakta, bununla birlikte kadınların zamanlarını değerlendirme konusunda bilinçlendiklerini de göstermektedir (Tanzarn ve Gutierrez, 2015: 130-133).

Güney Afrika'da yüksek işsizlik nedeniyle bir yandan zoraki atıllık sorunu yaşanırken bir yandan da kadınların ve çocukların evin temel ihtiyaçlarını sağlamak (su taşıma, hijyen, enerji kaynaklarına erişim ve bakım) için uzun süreler ücretsiz çalışmak zorunda kalması eşanlı gerçekleşmektedir. Kamu hizmetleri olarak sunulabilecek birçok ihtiyacı kendi emekleriyle karşılamaya çalışan kadınlar ve çocuklar bu işler için harcadıkları zaman ve emek ile bir anlamda fazladan bir zaman vergisi ödemektedirler. Kamu istihdam programları bu ihtiyaçları karşılamaya dönük işler yaratarak hem işsizliği azaltabilir hem de kadınların ve çocukların üzerindeki zaman baskısını hafifletebilirler. EPWP kapsamında altyapı ve çevre projeleri ağırlı olmakla birlikte toplumsal cinsiyet eşitliği açısından son derece önemli olan bakım sektörüne dönük projelere ayrılan kaynak toplumsal bakım hizmeti ihtiyacını sağlayamayacak kadar sınırlıdır. Antonopolus ve Kim (2008) ihtiyaç duyulan bakım hizmeti doğrultusunda bir hesaplama yaparak, bu açığı kapamaya dönük kapsamda bir program olması halinde yaratılacak iş miktarını ve böyle bir programın makroekonomik etkilerini hesaplamışlardır. Yoksul hanelerdeki tüm çocukların erken dönem bakım hizmeti ve nüfusun %20'sine denk gelen daha çok evde bakım ihtiyacı olan HIV-AIDS ve sıtma hastalarına bakım sunulmasını öngören; 2 yıllık kontrat yapılacak toplumsal halk sağlığı işçileri, beslenme uzmanları, terapistler ve TB ve sıtma ofislerini de içeren bir sağlık ve bakım kadrosunun toplam maliyeti 9.2 milyar rand yani, milli gelirin %1'i devlet harcamalarının ise %3.5'i olarak hesaplanmıştır. Antonopoulos ve Kim (2008), EPWP kapsamında sosyal sektör harcamalarının milli gelirin %1'i oranında genişletilmesi durumunda 571.505 yeni iş yaratılacağını, bunun 192.893 tanesinin ileriye- geriye dönük diğer sektörlerle bağlantılar sonucunda yaratılan işler olacağını; yaklaşık olarak her 3 direk bakım sektöründe yaratılan işin bir tane dolaylı yeni iş yaratacağını öngörmüşlerdir. Yaratılan işlerin tamamına yakının niteliksiz işgücüne dönük işler olacağını ve bu canlanmanın sonucunda milli gelirin %1.8 oranında (15 milyar rand) büyüyeceği ortaya konmakta bu anlamda programın genişletilmesinin ekonomik yükünü fazlasıyla karşılamasının yanında hem bakım açığı sorununa çözüm olması hem de cinsiyet eşitliği açısından önemi üzerinde durulmaktadır.

178

### 3. Hindistan- National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)

Ulusal İstihdam Garantisi Sözleşmesi (National Rural Employment Guarantee Act-NREGA) 2005, zaman sınırı olmaksızın ülke genelinde uygulanmakta, Hindistan vatandaşlarına istihdam garantisini bir hak olarak sunmaktadır. Yoksul kırsal kesim işçilerine asgari ücret karşılığı 100'er gün, daha ziyade altyapı projeleri olan emek-yoğun işlerde çalışma garantisi verilmektedir. İş garantisi sunan programa başvuran kişilerin 15 gün içerisinde ikametlerine en fazla 5 km mesafede bir işe yerleştirilmesi gerekmekte, aksi takdirde asgari ücretin 1/3'ünün ödenmesi taahhüt edilmektedir (Antonopoulos, 2007:34).

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

NREGA'nın kadınların güçlenmesi ve cinsiyet eşitliği açısından etkisini araştıran alan çalışmaları (Tanzarn ve Gutierrez, 2015; Pankaj ve Tankha, 2010; Khara ve Nayak, 2009) programın olumlu yönde etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Program hedefi olan %33'lük kadın istihdamının ötesinde ve zaman içinde artan bir seyir göstererek %50'ye yaklaşan istihdam seviyesini yakalamıştır. Khara ve Nayak'ın alan çalışmasına katılan kadınların 1/3'ünden azı son üç ay içinde program dışı işlerde ücretli çalışmış; çalışanlar ise düzensiz ve düşük ücretli işlerde çalışmıştır. Bu anlamda NREGA, ev içinde ücretsiz çalışan ve emekleri hem maddi hem de itibar açısından karşılıksız kalan kadınlara ev dışında çalışma olanağı sunmuş ve emeklerinin en azından bir kısmının ücretli olmasını sağlamıştır.

Kırsal bölgede erkek egemen aile yapısının norm olduğu bir sosyal yapı içinde bu çalışmanın kadınların tercihi olup olmadığı önemlidir. Pankaj ve Tankha 2010'a göre, kadınların %57.9'unun kendilerinin çalışmayı istediğini; %37.9'u ise bunun hane reisinin talebi olduğunu dile getirmiştir. Kadınların elde ettikleri gelire sahip olabilmeleri ve paranın nasıl harcanacağı konusunda karar haklarının olması da önemli bir göstergedir. Kadınların çoğu (%68) ücretlerini bizzat aldığı, ancak memurların erkek hane reisine ödeme yapma eğiliminin de azımsanmayacak boyutlarda olduğu görülmektedir. Kadınların çoğunluğu elde ettikleri gelirin bir kısmını nasıl harcayacaklarına kendileri karar vermek üzere ellerinde tutabilmekte geri kalanını hane reisine vermektedir. Gelirin tamamına yakını kendi tasarrufunda tutanların oranı %5.8 iken, %25'ine kadarını alıp gerisini hane reisine verenlerin oranı %55.6'dır. Gelirlerinin ellerinde tuttukları kısmı ile gerçekleştirecekleri tüketim kararlarını büyük oranda kendileri alabilmekte; bu sayede ihtiyaçlarını kendileri karşılayabilmektedirler. Bu anlamda ev ihtiyaçlarından, kişisel sağlık harcamalarına kadar hane içi karar alma süreçlerine katılması son derece sınırlı olan kadınlar, NREGA ile önemli bir kazanım elde etmişlerdir (Pankaj ve Tankha, 2010: 50-54). Kadınlar gelirlerini hane reisine verdikleri durumda dahi daha önce hissetmedikleri şekilde değerli hissettiklerini ifade etmektedirler. Sosyal olarak kabul edilebilir bir işte çalışmak ve birinden iş istemek yerine bir hak olarak devlet için belirli çalışma koşullarında çalışmak kadınların 'onurlarıyla' çalıştıkları hissine sahip olmalarına yol açmaktadır (Khara ve Nayak, 2009:5). Ayrıca programlara katılan kadınların kamu kurumları ve devlet memurlarıyla iletişime geçme pratikleri oluşmuş; kadınların kendi adlarına banka ve/veya postane hesabı açtırma oranları EPWP ile birlikte %16'dan %35.5'e yükselmiştir. Banka hesaplarındaki parayı kullanma şekillerinin değişmesi, bir kısmını tasarruf etme eğiliminin gelişmesi kuşkusuz uzun dönemli sonuçlara gebe dir (Pankaj ve Tankha, 2010: 52-53). Ayrıca programın kadınlar üzerindeki olumlu etkisi, anneleri program dahilinde çalışan çocukların ve özellikle de kız çocuklarının okul başarısına yansımaktadır (Afridi vd., 2012)

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

Bhaduri (2005), *Onurlu Kalkınma* adını verdiği politika önerisinde tam istihdam politikalarının ademi merkezîyetçi bir şekilde yerel halkın kendi ihtiyaçları doğrultusunda tasarlanmasının ve katılımcı süreçlerin önünün açılmasının önemi üzerinde durmaktadır. Tepeden inme projeler yerine kendi ihtiyaçlarına cevap vermek üzere projelerin belirlenmesi, bölgesel özerklik ve sorumluluk verilmesi programın katılımcılar tarafından sahiplenilmesini beraberinde getirecektir. Yolsuzluk ve hak gasplarının önüne geçmek için denetleme mekanizmasının da ademi merkezîyetçi ve bizzat program katılımcılarının güç sahibi olduğu bir şekilde tasarlanması önemlidir. Bhaduri bu yaklaşımla hem makroekonomik göstergelerin iyileşeceğini hem de yoksullukla, yoksulları siyasi ve ekonomik olarak içeren bir yaklaşımla mücadele edileceğini ileri sürmüştür.

Kırsal kesimde sosyo-ekonomik yapının son derece hiyerarşik olması ve yoksulların hak gaspına karşı kendilerini koruma güçlerinin sınırlı olması, projelerin katılımcı bir şekilde belirlenmesini, süreçlerin katılımcıların dahil olduğu denetim ve işleyiş mekanizmalarıyla örülmesini, yolsuzlukla mücadeleyi ve hatta programa katılımı etkilemektedir. Devlet, ademi merkezîyetçi yapıyı, şeffaflık ve hesap verebilirliği oturtmak konusunda kararlı olmalıdır, aksi takdirde projeler merkezden belirlenmekte ve işleyiş süreçleri yolsuzluk ve hak gasplarına açık hale gelmektedir. Kadınların karar alma, denetleme ve işleyiş süreçlerine aktif katılımı ise gelişme gösterme eğiliminde olmakla beraber hala çok sınırlıdır.

#### 4. Arjantin-Plan Jefes

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

180 | Jefes, kadınların özel alan-kamusal alan ayrımını aşmalarına yardımcı olmuş, kadınların ev dışına çıkarak kamusal hayata üretken katılımını sağlamıştır. Projelerin, bizzat yerel halkın parçası olan katılımcıların ihtiyaçları doğrultusunda aşağıdan yukarıya doğru tasarlanması; kadınların, bölge halkının ihtiyaçlarını hedefleyen projeler geliştirmek üzere inisiyatif almalarını ve kendi ürettikleri projelerde yer almalarını beraberinde getirmiştir. Kadınlar sosyal faydası küçümsenemeyecek evsizlere barınma ve aş sağlama; yeniden dönüşüm; sağlık kooperatifleri; aile içi şiddet merkezleri; boş atık arazilerinin temizlenip kullanıma açılması gibi projeler geliştirmiştir. Program kapsamında kadınların kamusal yaşama ve ücretli çalışmaya katılımlarının önündeki engelleri hafifleten altyapı düzenlemeleri, bakım merkezleri, okul-sonrası bakım hizmetleri, çocukların ödevlerine yardımcı olmak ve çocukların diğer geliştirici faaliyetlerde yer almaları için projeler geliştirilmiştir. Özellikle bakım yükünün sosyalleşmesi ve bu hizmetin aynı çevreden, akrabaların da dahil olduğu kişilerin istihdamıyla verilmesi kadınların ücretsiz çalışma yükünü önemli ölçüde hafifletmiştir. Bunların yanında Plan Jefes toplumsal cinsiyet normlarının kırılmasında ve iki cinsin yaşantısının birbirine yakınlaşmasında da etkili olmuştur. Kadınlar, daha ziyade erkek işi olarak bilinen istihdamdaki toplumsal cinsiyet katmanlı yapıyı aşan işlerin (elektrikçi, inşaat işçiliği, marangozluk, ayakkabı tamirciliği, hukuki yardım gibi) eğitimini almış ve bu işlerde çalışmıştır (Tcherneva, 2012:8). Erkekler ise bu toplum yararına projelerde yer alma pratikleri içinde kadın ve çocuklarla daha çok sosyalleşmeleri sonucunda iş ve aile yaşamı üzerine görüşlerinde dönüşüm yaşamışlardır (Garzon de la Roza, 2006).

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

## SONUÇ

Devletin tam istihdam hedefi doğrultusunda istihdam yaratma programları sunması hem makroekonomik istikrarsızlık hem de işsizlik sorunlarına Keynesyen bir politika alternatifi olarak önerilmektedir. Ortadoks enflasyon hedeflemesi politikaları yerine istihdamı merkeze yerleştiren, ve tam istihdamı istikrarlı ve garantili bir kalkınma stratejisi olarak savunan Keynes ve Minky'nin görüşlerinden hareketle ortaya atılmıştır. Temelde devletin, çalışmak isteyen herkese ayırım yapmaksızın belirlenen asgari ücret seviyesinden iş olanağı tanınması olan bu politika, makro istikrar ve büyüme gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından önemini yanında sosyal refah açısından da son derece belirleyicidir.

İstihdam yaratma programlarında toplumun en alt kesimlerine istihdam olanağı tanınması, gelir eşitsizliğinden fırsat eşitsizliğine uzanan başlıklarda yol almak açısından da anlamlıdır. İstihdam yaratma programlarının hedef kitlesi olan yoksullar ve işsizler içinde kadınların payı yüksektir. Bu çalışmada istihdam yaratma programlarının kadınların işgücü piyasasına katılmaları ve istihdamda cinsiyet eşitliğinin sağlaması açısından önemi ve dönüştürücü gücü tartışılmıştır. Programlarının, cinsiyete duyarlı bir bakış açısıyla kadınların istihdama katılımının önündeki engellerin farkındalığıyla tasarlanmasının ve uygulanmasının yöntemleri vurgulanmıştır. İstihdam odaklı bir kalkınma programı olmaktan ziyade ortadoks politikaların sosyal maliyetlerine cevaben uygulanan, farklı amaçlara ve kapsama gücüne sahip istihdam programlarının etkileri kuşkusuz çok daha sınırlı ve kısa ömürlüdür. Bununla beraber istihdam yaratma programları uygulayan ülke deneyimleri, sınırlı kapsama sahip ve cinsiyet eşitliğine duyarlı bir bakış açısıyla tasarlanmamış programların dahi önemli kazanımlar getirdiğini göstermektedir. Genelde katılımcı kadınların önemli kısmı daha önce formal ve anlamlı bir iş deneyimine sahip olmayan kadınlardan oluşmakta, programlar bu anlamda kadınların işgücü piyasasına girişlerinin önünü açmaktadır. Yaşadıkları çalışma deneyimi, kadınların kamusal alana katılıp, resmi makamlarla ilişkilene deneyimine sahip olmalarını, gelir elde etmenin ve gerçekleştirdikleri üretken faaliyet ile toplumsal refaha katkı sunmanın gururunu yaşamalarını, özgüvenlerinin artmasını, hem aile içinde hem de yaşadıkları topluluk içinde daha çok saygı ve takdir görmelerini beraberinde getirmiştir. Uygulanan istihdam garantisi programlarının çoğunun cinsiyete duyarlı bir bakış açısıyla tasarlanmadığı ve cinsiyet eşitliğinin ana program hedefleri içinde yer almadığı görülmüştür, bu anlamda alınacak çok yol vardır. Öte yandan cinsiyet eşitliğini doğrudan hedeflememekle birlikte; uygulanan bazı programlarda, kreş hizmetinin sunulması, iş-ev mesafesinin kısa tutulması, kadınların programa katılımını sağlamak için yerel kadın gruplarıyla ilişki kurulması ve kadın kotaları konulması gibi uygulamaların kadınların programlardan faydalanabilmeleri açısından etkili olduğu gözlenmiştir.

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

## KAYNAKÇA

- Afridi, F., Mukhopadhyay, A., & Sahoo, S. (2012) "Female Labour Force Participation and Child Education in India: The Effect of the National Rural Employment Guarantee Scheme" *IZA Discussion Paper Series*, No 6593, Almanya.
- Antonopoulos, Rania and Kijong Kim (2011) "Public Job Creation Programs: The Economic Benefits of Investing In Social Care, Case Studies in South Africa and the United States", *Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper No: 671, NY.
- Antonopoulos, Rania and Kijong Kim (2008) "South Africa: Scaling up the Public Works Programme: A Social Sector Intervention Proposal", *Levy Economics Institute of Bard College*, Research Project No: 34, NY.

- Antonopoulos, Rania (2007) "The Right to A Job, The Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies From A Gender Perspective", *Levy Economics Insitute Working Papers*, No: 516.
- Bhaduri, Amit (2005) *Development with Dignity: A Case for Full Employment*, National Book Trust, Hindistan.
- Dejardin Amelita King (1996) "Public Works Programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension", *ILO Issues in Development Discussion Paper 10*.
- Devereux, S., & Solomon, C. (2006) *Employment Creation Programmes: The International Experience*, ILO.
- Epstein, G. and Erinç Yeldan (2008) "Inflation targeting, employment creation and economic development: assesing the impacts and policy alternatives", *International Review of Applied Economics*, 131-144.
- Epstein, Gerald (2003) "Alternatives to Inflation Targeting Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth: A Brief Research Summary", *PERI, Working Paper 62*.
- Forstater, Mathew (2004) "Green Jobs: Addressing Critical Issues Surrounding Environment, Workplace and Employment", *International Journal Environment, Workplace and Employment*, 1 (1), 53-61.
- Garzon de la Roza, G. (2006) "Continued Struggle for Survival: How Plan *Jefes y Jefas* Affected Poor Women's Lives in Greater Buenos Aires, 2002-2005", *Georgetown University Development Management and Policy Program Collection*.
- Harvey, Philip (1989) *Securing the Right to Employment*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- İzdeş, Özge (2014) "Makro İstikrar Arayışında İnsanca Bir Alternatif: Tam İstihdam Garantisi" Serap Öztürk (der), *Almanak 2012-2013 Analizleri*, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, 97-118.
- 182 | Keynes, J. M. (1980) *Activities 1940-46. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities, Volume XXVII of Collected Works*, D. Moggridge (ed.), London, UK: Macmillan.
- Khara, R., & Nayak, N. (2009) "Women Workers and Perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act", *Economic and Political Weekly*, 49-57.
- Manza, J. (2000) "Political Sociological Models of the US New Deal", *Annual Review of Sociology*, 297-322.
- Minsky, H. P. (2008) *Stabilizing an Unstable Economy*. New York, McGraw-Hill.
- Mitchell, Willam F. (1998) "The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment", *Journal of Economic Issues*, 32 (2), 547-556.
- Nayyer, R. (2002) The contribution of public works and other labour-based infrastructure to poverty alleviation: The Indian experience, *Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper*, 3.
- Pankaj, A., & Tankha, R. (2010) "Empowerment Effects of the NREGS On Women Workers: A Study In Four States" *Economic and Political Weekly*, 45-55.
- Papadimitriou, Dimitri B., Mathew Forstater, and L. Randall Wray (1998) "Toward Full Employment Without Inflation: The Job Opportunity Program", *The Levy Economics Institute of Bard College, Report*, 8(3), 5-8.
- Pollin, R., G. Epstein, J. Heintz, and L. Ndikumana (2006) *An Employment-targeted Economic Program for South Africa*. Northampton, MA, Edward Elgar.
- Rose, Nancy E. (2009) "Lessons from the New Deal Public Employment Programmes", *Monthly Review*, (61) 05.
- Tanzarn, N., & Gutierrez, M. T. (2015) *Public Works Programmes: A Strategy for Poverty Alleviation: the Gender Dimension Revisited in Employment Intensive Investment Programmes (EIIPs) in 30 Countries in Africa, Asia, Latin America and the Caribbean*. ILO.
- Tcherneva, Pavlina (2014) "Full Employment: The Road Not Taken", *Working Papers Levy Economics Insitute*, No: 789.

- Tcherneva, Pavlina (2012) “What do poor women want? Public Employment or Cash Transfers? Lessons from Argentina”, *Levy Economics Institute Working Paper*, No: 705.
- Tcherneva, Pavlina and L. Randall Wray (2005) “Is Argentina’s *Jefes de Hogar* an Employer of Last Resort Program?” *Center for Full Employment and Price Stability*, Working Paper 43.
- Wray, Randall (2000) “The Employer of Last Resort Approach to Full Employment”, *Center for Full Employment and Price Stability*, Working Paper, No: 9.
- Wray, Randall (1998) *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.