

HELSİNKİ YURTTAŞLAR DERNEĞİ
YEREL BÖLGESEL DEMOKRATİK YÖNETİŞİM PROJESİ
GÜNEYDOĞU ANADOLU (TRC 1) AYAĞI

BÖLGESEL SANAYİ POLİTİKASI VE SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME
DİNAMİKLERİ: KADIN İSTİHDAMI ÖRNEĞİ

SONUÇ RAPORU

1. ÖZET

Helsinki Yurttaşlar Derneği'nin *Yerel Bölgesel Demokratik Yönetişim Projesi*'nin yedi ayağından biri Güneydoğu Anadolu alt bölgesinde (TRC1)¹ yürütüldü. TRC1 Bölgesi'ndeki proje üç düzeyde yürütüldü. İlk olarak, istatistiki veri tabanlarından elde edilen veriler, bölge ile ilgili çeşitli kurumların hazırlamış olduğu raporlar ve akademik çalışmalar ışığında bölgenin genel demografik ve sosyo-ekonomik özellikleri tespit edildi. Bu ilk genel araştırma sonrasında, hızlı artan ve dengesiz dağılan nüfus yapısı ve artan nüfus yoğunluğuna cevap veremeyen sosyal altyapıya ilişkin problemler (eğitim, sağlık vb.) TRC1 Bölgesi'ne ilişkin temel sorun odakları olarak belirlendi. Bu tespitlere ek olarak, ulusal ve bölgesel ölçekte hazırlanan kalkınma metinleri analiz edilerek bu metinlerde bölgeye ilişkin ele alınan sorunlar ve TRC1 Bölgesi için geliştirilen kalkınma stratejilerinde belirleyici olan temalar ve söylemler araştırıldı. Projenin ikinci aşamasında, kalitatif yöntemler kullanılarak, yurttaş katılımı bekleyen yakıcı sorun odaklarının belirlenmesi amaçlandı. Yerelde yapılan görüşmeler ve yerel basın haberlerinin taranması sonucu, bölgeye ulusal ve bölgesel ölçekte hazırlanan kalkınma metinlerinde biçilen ve yerel aktörlerce de kabul gören sanayi ve ihracat odaklı kalkınma stratejisi ile çelişen (1) üretimin tek merkezde toplanması ile birlikte dengesiz dağılan nüfus ve sermaye yapısı (2) bölgenin üretim yapısının düşük teknoloji ürünlerin üretimine dayanması, (3) kalifiye iş gücünü tutamayan düşük maaşlar ve fazla çalışma saatleri, (4) sosyal kalkınmanın göstergelerinden sayılan kadın istihdam oranlarının Türkiye ortalamasının oldukça altında kaldığı saptamaları yapıldı. Bu anlamda, çoklukla istihdam ve ekonomik gelişme ile ilişkilendirilen ve sorgulanmadan kabul edilen sanayileşmeye dayanan ekonomik büyüme modelinin ve bu modele dezavantajlı grupların katılımının TRC1 bölgesi özelinde yerel aktörlerin ve yurttaşların katılımı ile tartışmaya açılması hedeflendi. Bölgedeki illerin sanayileşme deneyiminde ortaklıklar ve farklılıklar göz önünde bulundurularak, üç ili de ortaklaştıran tekstil sektörü ve tekstil sektöründeki kadın istihdamı vaka olarak belirlendi.

Üçüncü olarak, TRC1 Bölgesinde genel temayı ve vakayı tartışmaya açan iki çalıştay düzenlendi. Bölgede yaşayan ve çalışan kamu görevlileri, seçilmiş yetkililer, akademisyenler, sivil toplum temsilcileri ve yurttaşların katılımıyla Gaziantep'te *Bölgesel Sanayi Politikası ve Sürdürülebilir Gelişme Dinamikleri* başlıklı bir çalıştay düzenlendi. Sanayileşmeye dayanan kalkınma modelinin tartışmaya açıldığı bu çalıştayda, katılımcılar TRC1 bölgesi için çözüm olarak sunulan sanayileşmenin içinin nasıl doldurulması gerektiği konusunun yerel aktörler arasında tartışılmadığını ve tepeden inmece bir şekilde belirlendiğini belirtirken, sanayileşmenin bir dizi

¹ NUTS sınıflandırmasına göre yapılan alt bölgelendirilmede, TRC 1 Bölgesi Adıyaman, Gaziantep ve Kilis illerinden oluşmaktadır.

problemi (ekolojik tahribat, tarihi kültür miras sitelerinin tahribatı, dengesiz nüfus dağılımı, çarpık kentleşme) de beraberinde getirdiğini ve özellikle Gaziantep ili üzerinde son dönemde Suriye’den gelen göçle de katmerlenen bir nüfus baskısı oluşturduğunu dile getirdiler. Bölge ekonomisinin temel problemlerinin, devlet teşviklerine bağımlı kırılğan yapısı ve yüksek ihracat rakamlarının gizlediği, düşük maaş ve fazla çalışma saatlerine dayanan iş rejimleri olduğu çoklukla dile gelirken, kadınların istihdam edilme ve eğitim konularında “kadın oldukları için” ayrımcılığa maruz kaldıkları (erkeklere göre daha düşük maaşlar, kayıt dışı istihdam vb.) ilk çalıştayda katılımcılar tarafından dile getirilen konulardan biriydi. Adıyaman’da düzenlenen ve TRC1 Bölgesi’ndeki kadın istihdamını tartışmaya açan ikinci çalıştaya ise, bölgede yaşayan ve çalışan kamu görevlileri, akademisyenler ve yurttaşların yanı sıra kadın alanında çalışmalar yürüten sivil toplum temsilcileri de katılım sağladı. İkinci çalıştayda amaçlanan TRC1 bölgesinde kadın istihdamının aldığı biçimleri, bu biçimlerin altında yatan etmenleri ve bu etmenleri dönüştürmeye yönelik geliştirilen ya da geliştirilmesi gereken politikaları tartışmaktı. İkinci çalıştayda, temel olarak, bölgenin lokomotif sektörü olarak görülen tekstil sektörünün kayıt dışı ve çok düşük ücretlerle çalıştırılan kadın emeğine dayandığı ortaya çıkarken, işyerlerinde kreş bulunmaması, doğum ve bebek bakım izin haklarının işverenler tarafından tanınmaması ve sendikalaşmanın sistematik olarak engellenmesi kadınların işlerinde tutunmalarının önündeki temel engeller olarak sıralandı.

2. BÖLGEYE GENEL BAKIŞ

Bölgeye ait temel göstergeler üzerinden yerel problem odaklarını saptamadan önce belirtilmesi gereken, TRC1 Bölgesi’nin, TR 72 (Kayseri, Yozgat, Sivas) Bölgesi gibi, bölge içi eşitsizliklerin açıkça gözlemlenebildiği bir bölge olmasıdır. Bölge içindeki illerin hem demografik hem de sosyo-ekonomik verileri incelendiğinde iller arasında nüfus ve sosyo-ekonomik göstergelerin dağılımında ciddi eşitsizlikler ve farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu farklılıklar, çeşitli kurumlar tarafından hazırlanan raporlarda da gözlenebilir. Kalkınma Bakanlığı’nın 2010 verileri ışığında hazırladığı *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*’na (SEGE) göre, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında Gaziantep 30. Adıyaman 66. Kilis ise 63. sıradadır.² Bu bağlamda, TRC 1 bölgesi ile ilgili yapılacak ilk önemli saptama, mekânsal eşitsizliklerin bölge ölçeğinde ele alınmasının yetersizliği ve bölgeler içerisindeki eşitsizliklerin de göz önünde tutulması gerekliliğidir. Öyle ki, demografik

²Araştırmada, demografi, eğitim, sağlık, istihdam, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali kapasite, erişilebilirlik ve yaşam kalitesi olmak üzere 8 kategoride 61 değişken ölçülmüştür. Bkz. *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, Kalkınma Bakanlığı, 2013. Bölge içi dengesizlikler ve bunlara bağlı ortaya çıkan ekonomik gelişme ve sosyal yapı arasındaki uyumsuzluk, farklı kuruluşların hazırlamış olduğu il rekabet endekslerindeki sıralamalardan da okunabilir. Örneğin, Boğaziçi Üniversitesi tarafından 2011 yılında hazırlanan ve illeri ekonomik, sosyal yapı ve çevre olmak üzere üç ana ekseninde inceleyen Türkiye’nin İlleri Sürdürülebilirlik Araştırmasına göre ekonomik alanda Gaziantep sürdürülebilir iller sıralamasında 36. sırada, Kilis 65., Adıyaman ise 67. sıradadır. Yoksulluk, sağlık, barınma, kültür, gibi değişkenlerin dikkate alındığı sosyal performans endeksinde ise Gaziantep 58., Kilis 64., Adıyaman ise 42. sıradadır. Benzer bir sonuç, Uluslararası Rekabet Kurumu’nun (URAK) ve Ekonomi ve Dış Politikalar Araştırma Merkezi’nin (EDAM) rekabet endekslerinde de karşımıza çıkar. URAK’ın Markalaşma ve Yenilikçilik Endeksinde, Gaziantep 5. sıradayken, Adıyaman 64. Kilis ise 74. sıradadır. Ekonomik Canlılık ve Etkinlik Endeksinde ise, Gaziantep 17. Kilis 59. Adıyaman ise 53. sıradadır. Bknz. *Türkiye’nin İlleri Sürdürülebilirlik Araştırması*, Boğaziçi Üniversitesi, 2011; *İllerarası Rekabetçilik Endeksi* (Beşeri Sermaye ve Yaşam Kalitesi Alt Endeksi Sıralaması) Uluslararası Rekabet Araştırmaları Kurumu (URAK).

ve sosyo-ekonomik farklılıklar TRC 1 bölgesinde sadece il ölçeğinde karşımıza çıkmaz, belediye ölçeğine inildiğinde de ciddi farklılıklar ve eşitsizlikler gözlemlenebilir.³

TRC1 bölgesi ile ilgili veri tabanlarından elde edilen istatistiki veriler, çeşitli kurumlar tarafından hazırlanmış resmi raporlar ve akademik çalışmalar⁴, TRC 1 bölgesindeki illerin, yüksek doğurganlık hızı, kadınların işgücüne katılma oranlarının düşüklüğü, yüksek yeşil kart sahipliği gibi sosyal yapı ve sosyal kalkınmaya ilişkin problemlere sahip olduğunu göstermektedir. Benzer bir şekilde, eğitim sisteminden erken ayrılma oranlarının Türkiye ortalamasının çok üzerinde olması ve ortaöğretim net okullaşma oranlarında ülke ortalamasının gerisindeki değerler,⁵ bölgede istihdamın lise altı eğitimde yığılması ile sonuçlanıyor.⁶ Bölgede, nüfusun dengesiz dağılımı ise, sosyal kalkınmaya dair bu eksiklikleri artırma riski taşımaktadır.

2a. Bölge-içi Eşitsizlikler: Nüfusun ve Ticari Aktivitelerin Merkezileşmesi

Bölgedeki toplam nüfusunun yaklaşık olarak %71,7'si Gaziantep, %23,3'ü Adıyaman, %5'i ise Kilis'te yaşamaktadır. Bölgedeki nüfus yoğunluğu km² başına 168 kişi ile ülke nüfus yoğunluğunun (km² başına 97 kişi) üzerindedir. Üç il içerisinde, Gaziantep km² başına 268 kişi ile bölge ve Türkiye ortalamasının üzerine çıkarken, Adıyaman (km² başına 84) ve Kilis (km² başına 87) Türkiye ortalamasının altında kalır. (ADNKS, 2013)⁷ Dengesiz nüfus dağılımının Gaziantep gibi sanayi merkezlerinin üzerindeki baskıyı arttığı ve sanayiye ilişkin altyapı yatırımlarının planlanmasında, söz konusu ilin ya da bölgenin ekonomik yapısı değil aynı zamanda sanayileşmenin sonuçlarını kaldırabilecek kentsel altyapı koşullarının sağlayıp sağlamadığının da göz önüne alınması hem görüşmelerde hem de çalıştaylarda çoklukla dile getirilen bir saptamaydı.

TRC1 Bölgesi ile ilgili olan bir başka çarpıcı saptama ise, ticari aktivitelerin de merkezileşmesi ve tek bir merkezde toplanmasıdır.⁸ TRC1 Bölgesi yüksek ihracat

3 İpek Yolu Kalkınma Ajansının (IKA) Bölge Planında da belirtildiği üzere, 2004 yılında DTP tarafından yapılan 'İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (SEGE) Araştırması'na göre Gaziantep Büyükşehir ilçesi 872 ilçe içinde 8. sırada iken, Kilis merkez 177. Adıyaman merkez ise 175. sırada bulunmaktadır. Gaziantep'in Nizip (289.) ve Adıyaman'ın Gölbaşı (408.) ilçeleri dışında TRC1 Bölgesindeki bütün ilçeler SEGE sıralamasında son sıralarda yer almaktadır. Örneğin Adıyaman Sincik (845.) ,Gerger (858.) Kilis Polateli (822.) Musabeyli (844.) Gaziantep Yavuzeli (780.) Karkamış (746.) vb. Bknz. *TRC1 Bölgesi Bölge Planı*, IKA, 2014.

4 En fazla faydalandığımız kaynaklar: *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi 2014-2023*, Kalkınma Bakanlığı 2013; *Orta Gelir Tuzağından Çıkış – Cilt 1-2*, TÜRKONFED 2013; *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, Kalkınma Bakanlığı, 2014; *81 İl Sanayi Durum Raporu*, Sanayi Genel Müdürlüğü, 2013; Ayşe Buğra, *Toplumsal Cinsiyet, İşgücü Piyasaları ve Refah Rejimleri: Türkiye'de Kadın İstihdamı*, 2010; *Kadın İstihdamı Raporu*, İpekyolu Kalkınma Ajansı (IKA), 2012; *TRC1 Bölgesi Bölge Planı*, IKA, 2014.

5 Milli Eğitim İstatistikleri Örgün Eğitim 2012-2013, ERG Eğitim İzleme Raporu 2013

6 İpekyolu Kalkınma Ajansı, TRC 1 Bölgesi İstihdam raporu

7 TRC 1 Bölgesinin 1955 yılında 585.724 olan nüfusu, 2007'de 1.753.997, 2013 yılı itibarıyla 2.570.208'e ulaşmıştır. 2023 yılı için öngörülen nüfus 2.986.808'dir. 2012 yılı itibarıyla, Gaziantep ili 81 il içerisinde toplam nüfus bakımından 8. sırada iken, nüfus yoğunluğu açısından 4. sıradadır.

8 Yığılma eğiliminin aslında Türkiye'nin akut problemlerinden biri olduğunu söyleyebiliriz. 81 Sanayi İl Durum Raporuna göre, sanayi siciline kayıtlı sanayi işletmelerinin yüzde 71'i 12 ilde toplanmıştır: İstanbul(%31), Bursa(%8), Ankara(%7), İzmir(%5), Konya(%4), Gaziantep(%3), Denizli(%3), Kocaeli(%2), Adana(%2), Tekirdağ(%2), Kayseri(%2) ve Mersin(%2). Aynı rapora göre,

rakamları ve gelişmiş sanayisi ile ulusal basında “bir ihracat başarısı” olarak yer alırken, bu popüler imajın sadece Gaziantep ilinden kaynaklandığını söyleyebiliriz.⁹

2b. İhracat, Sanayi ve İstihdam: Düşük Teknolojili Üretim ve Düşük Maaş ve Ücretler

TRC1 Bölgesi yüksek ihracat hacmi ve rakamları ile hem Güneydoğu Anadolu alt bölgelerinin hem de Türkiye’deki birçok Düzey 2 Bölgenin önüne geçer. Bölge illerinin dış ticaret verileri incelendiğinde, bölgenin Türkiye dış ticaret hacminin % 2,78’ini oluşturduğunu ve Düzey 2 bölgeleri arasında 6. sırada yer aldığı görülmektedir. TRC1 Bölgesi’nde son 10 yıl içinde ihracat hacmi %800 artmıştır ve bu oran ülke genelindeki ihracat artış oranının (%322) çok üzerindedir. Bölgede Gaziantep ilinin 2012 yılında ülke genelinde en fazla ihracat yapan 6. il olması, bölgenin ihracat fazlası vermesiyle sonuçlanmıştır (Bölgede ihracatın ithalatı karşılama oranı %111’dir). Bölgedeki ihracatın yaklaşık %98’i tek başına Gaziantep ili tarafından karşılanmaktadır. TRC 1 Bölgesi için en önemli ihracat kalemleri arasında halılar ve diğer dokumaya elverişli yer kaplamaları, hayvansal ve bitkisel katı ve sıvı yağlar ve plastikler gelmektedir.

TRC1 Bölgesi İl bazında İhracat Değerleri (Bin Dolar)

	2000	2005	2010	2013
Adıyaman	4.800	22.207	71.607	97.560
Gaziantep	420.108	1.652.554	3.520.545	6.515.194
Kilis	8.071	4.496	23.457	25.974

Kaynak: GAP, *Sosyo-Ekonomik Göstergeler*, Kalkınma Bakanlığı, 2014.

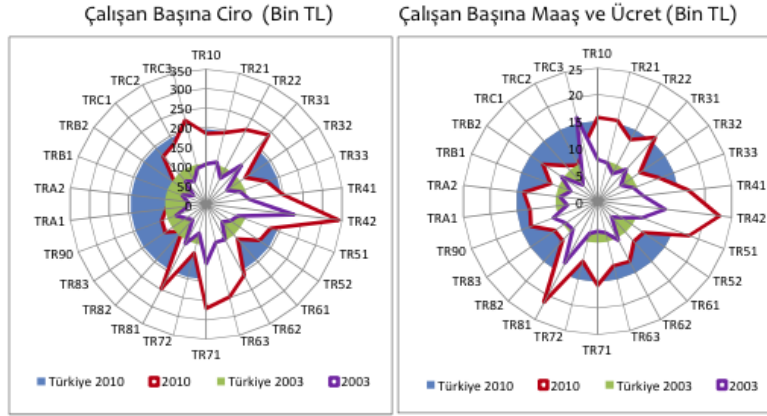
Benzer bir şekilde, bölgede hizmet sektörü en fazla istihdam yaratan sektör olmasına karşın, TRC1 Bölgesi sanayi istihdam oranı bakımından ülke ortalamasının üzerinde; hizmetler ve tarım istihdam oranlarında ise ortalamanın altındadır. TRC 1 Bölgesinde hizmet sektöründe istihdam edilenlerin oranı %42 ile ilk sırada yer alırken bunu, %34,7 ile sanayi sektöründe istihdam edilenler, %23,3 ile tarım alanında istihdam edilenler takip etmektedir. 2013 için işsizlik oranları Türkiye ortalamasının (%9,7) altında seyrederek (Adıyaman 9.1, Gaziantep 6.9 ve Kilis 7.7’dir.)

İhracat rakamları ve sanayi raporlarındaki bu iyimser tablo, TRC1 Bölgesi’ndeki teknoloji yığılmaları ve sanayiye bağlı yaratılması beklenen refah göz önüne alındığında yerini daha karamsar bir tabloya bırakır. TRC 1 bölgesi, çalışan başına alınan maaş ve ücretler bakımından Türkiye ortalamasının altında ve Düzey 2 bölgeler içinde en alt sıralarda bulunur. Bu eğilimin bölgedeki üç il için de geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin, 2010 rakamları ile İstanbul’da bir çalışanın ortalama günlük kazancı 51 TL iken Gaziantep’te bu rakam 36 TL’ye düşer. Türkiye ortalaması ise 46

Kilis %0.06 ile sanayisi gelişmemiş iller, Adıyaman %0.3’lük oran ile sanayisi gelişmekte olan iller arasında yer alır.

⁹ Kilis ilinde sanayi siciline kayıtlı sanayi işletmesi sayısı 56 iken Gaziantep’te 2340, Adıyaman’da ilinde ise 243’tür. Benzer bir şekilde, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde sanayi işletmelerinin %65’i de sadece Gaziantep ilinde bulunur. 2012 yılı verilerine göre TRC1 Bölgesi’nde toplam mevduatın %84’ü Gaziantep ilindeyken, TRC1 Bölgesi’nde kullanılan nakdi kredilerin çok önemli bir payı Gaziantep iline aittir. Bu pay son beş yıl itibarıyla ortalama %87 civarındadır. *81 İl Sanayi Durum Raporu*, 2013; *TRC 1 Bölgesi Bölge Planı*, 2014.

TL'dir.¹⁰ Bu anlamda, kentteki ekonomik canlılığın refah yaratmakta çok da başarılı olmadığı ve Gaziantep ekonomisinin işgücü maliyetlerini azaltarak rekabetçi olma mantığına dayandığı sonucu çıkartılabilir. Düşük ücretler, uzun çalışma saatleri, güvencesiz ve esnek çalışma koşulları, biraz sonra tartışılacağı üzere, hem görüşmelerde hem de atölye çalışmalarında sıklıkla dile getirilen konulardan biriydi.

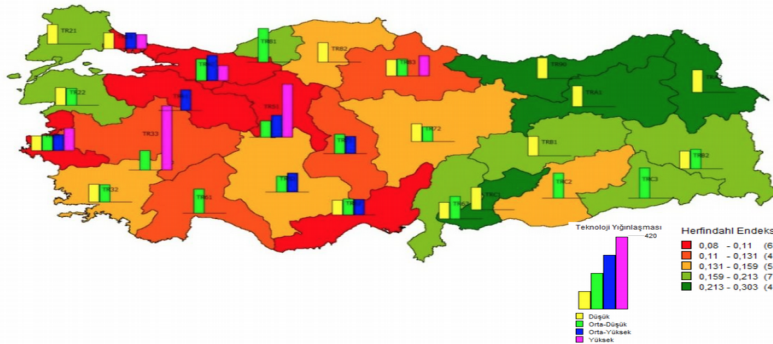


Kaynak: TÜİK, Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri 2003,2010

Kaynak: *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*, 2014.

İhracat rakamlarının gizlediği bir başka önemli problem ise, bölgedeki imalat sanayisinin düşük teknolojiye dayanıyor olmasıdır. Birçok raporda da dile getirildiği üzere, bölgedeki imalat sanayinin teknoloji yığılmasına baktığımızda, TRC 1 bölgesindeki üretimin düşük teknoloji temelli gerçekleştiğini görüyoruz. Bu anlamda, çalışan başına ciro değerlerinde de Düzey 2 bölgeler arasında son sıralarda yer alan TRC1 Bölgesi, üretimcilerin de kar marjlarının düşük olduğu bir bölge olarak karşımıza çıkıyor. Bu veriler görüşmelerde bazı katılımcıların dile getirdiği 'bölgede işadamlarının da kar elde etmediği' ifadesini doğrular nitelikte.

Harita 3-12: Düzey 2 Bölgeleri İtibarıyla İmalat Sanayinin Teknoloji Yığılmaları (2009)



Kaynak: TÜİK, Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri 2009 yılı verilerinden üretilmiştir.

Kaynak: *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*, 2014.

Bütün bu göstergelerden hareketle, TRC1 Bölgesi'ndeki üretim süreçlerini, düşük teknolojiye ve esnek emek rejimlerine dayanan, karlılığı düşük üretim biçimleri olarak tanımlayabiliriz. Bu anlamda, TÜRKONFED'in (Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu) *Orta Gelir Tuzağından Çıkış* raporunda orta-düşük gelir grubuna ait

¹⁰Orta Gelir Tuzağından Çıkış – Cilt 1-2.

bölgeler arasında gösterilen TRC1 Bölgesi'ndeki ekonomik gelişmenin sürdürülebilirliğini tartışmak için sosyal yapı ve beşeri sermayeyi de içeren bütüncül bir yaklaşım oldukça gereklidir.

3. ULUSAL VE BÖLGESEL ÖLÇEKTE PLANLANAN KALKINMA STRATEJİLERİ: SANAYİYE DAYALI SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME

TRC1 Bölgesi özelinde yerel aktörlerin kalkınma söylemleri ve stratejilerini belirlemek için iki aşamalı bir okuma yaptık. Öncelikle, merkezi yönetimin bölge için belirlemiş olduğu kalkınma perspektifini Kalkınma Bakanlığı'nın metinlerinden analiz ettik. İkinci aşamada ise bu stratejilerin yerel aktörlerin söylemlerinde ne gibi yansımaları olduğunu anlamaya çalıştık.

Türkiye'nin önümüzdeki yirmi yıl için kalkınmayla ilgili temel stratejilerini belirleyen çerçeve metin olan *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*, bölgesel gelişme vizyonu olarak “sosyo-ekonomik ve mekânsal olarak bütünleşmiş, rekabet gücü ve refah düzeyi yüksek bölgeleri ile daha dengeli ve topyekûn kalkınmış bir Türkiye” ön görmektedir. Yeni Bölgesel Politikanın daha önceki kalkınma metinlerine göre daha çok vurguladığı ve ikincil amaç olarak belirlediği hedef ise, bölgelerin kaynaklarını ve içsel potansiyellerini harekete geçirerek bölgelerin rekabet güçlerini arttırmak ve ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarını azami seviyeye çıkarmaktır. Bu bağlamda, yerleşim merkezlerinin *işlevleri* değerlendirilir ve bu işlevlerin kalkınmayı hızlandıracak şekilde dönüştürülmesine yönelik politikalar uygulanması öngörülür. Bu bağlamda, Türkiye genelinde işlevlere ve potansiyellere göre *kent ölçeğinde* bir sınıflandırmaya gidilmiş ve yerleşim sınıflarına özgü temel politikalar altı mekânsal kategori üzerinden tanımlanmıştır (Metropoller, Büyüme Odakları, Bölgesel Çekim Merkezleri, Yapısal Dönüşüm İlleri, Öncelikli Gelişme İlleri ve Kırsal Alanlar). *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*'nin taslak metninde kentler bu altı mekânsal kategori içerisine dağıtılmış, TRC 1 bölgesinde, Gaziantep ili *Endüstriyel Büyüme Odağı*, Adıyaman ve Kilis illeri ise *Yapısal Dönüşüm İlleri* olarak tanımlanmıştır. Metnin, Kasım 2014 tarihinde yayınlanan nihai halinde, kent ölçeğindeki bu sınıflandırma çıkartılmış olmasına rağmen, yerel ölçekte merkezi hükümetle bölgedeki yerel aktörler arasında bir arayüz olarak çalışan Kalkınma Ajanslarının bölgesel kalkınma planlarına, bu kent ölçeğindeki sınıflandırma temel olarak şekil vermiştir.¹¹

¹¹ Raporun taslak metninde (2013), 2011 yılında hazırlanan Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksinin (SEGE) analitik sınıflandırması temel alınarak, Türkiye genelinde işlevlere ve potansiyellere göre *kent ölçeğinde* bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Çalıştaylara katılım sağlayan Kalkınma Bakanlığı'ndan temsilciler, taslak metinde bulunan kentsel sınıflandırmanın nihai metinde kategorik olarak tutulduğunu ancak illerin bu kategoriler altında tanımlandığı mekânsal gelişme haritalarının ve sınıflandırmaların tartışmalar sonucu çıkarıldığını ifade ettiler. Yine de, illerin altyapıları ve potansiyelleri doğrultusunda hazırlanan bu kent ölçeğindeki sınıflandırmanın merkezi hükümetin kentlere bakışını açıklaması açısından önemli buluyoruz. Bu sınıflandırmada, endüstriyel büyüme odakları (Gaziantep) sanayinin ülke genelinde dengeli gelişiminin sağlanması, yatırım ve nitelikli işgücünü kendine çeken rekabetçi şehirler ve kentsel bölgeler kurulması amacına yönelik tanımlanırken, yapısal dönüşüm illerinde sanayileşme altyapılarına göre başka bir alt gruplandırılmaya gidilmiş, Adıyaman “sanayi kenti olmak yolunda ilerleyen sanayisi güçlenen iller” arasında, Kilis ise tarım ve doğal kaynaklara dayalı ekonominin hâkim olduğu “sanayi nüvesi iller” kapsamında tanımlanmıştır. Bu kent ölçeğindeki mekânsal sınıflandırma, İKA'nın Bölge Planında referans alınan metinler arasındadır. (Bölge Planı'nda referans alınan diğer metinler için bkz. Dokuzuncu Kalkınma Planı, Onuncu Kalkınma Planı, GAP Eylem Planı).

İKA'nın 2014-2020 için hazırlamış olduğu ve yereldeki kalkınma stratejilerini belirleyen Bölge Planı'nda geliştirilen bölge vizyonunda yaşam kalitesinin artırılması, beşeri sermayenin geliştirilmesi, bölge içi gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, sürdürülebilir kırsal kalkınmanın sağlanması ve rekabetçilik ve yenilikçilik kapasitesinin artırılması temel hedefler olarak belirlenmiştir. Bölge Planında bölge içi gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacı altında kırsal altyapının güçlendirilmesi, kırsal girişimciliğin desteklenmesi, kırsal alanda turizmin geliştirilmesi ve bölgenin genel sanayi altyapısının geliştirilmesi öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir.

Son yıllarda, bölge illerinin “Türkiye Turizm Stratejisi 2023” ile belirlenen 9 tematik bölgeden biri olan “GAP Kültür ve Turizm Gelişim Bölgesi” içerisinde bulunmaları sebebiyle, turizm yerel aktörlerce bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanması konusunda önem arz eden bir alan olarak kabul edilse de TRC 1 Bölgesi ve Gaziantep ili için gelişme ve kalkınma perspektifini belirleyen temel motifin ihracat ve sanayi odaklı gelişme olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten de, İKA'nın hedefleri arasında saydığı bölge-içi eşitsizlikleri gidermeye yönelik, şu an gündemde olan en büyük proje, Gaziantep ve Kilis Polateli arasında kurulması planlanan ve 2014 yılında ÇED raporunu alan Organize Sanayi Bölgesi'dir.¹² Planlanma süreci Kilis Valiliği, Gaziantep Valiliği, Gaziantep Ticaret Odası (GTO), Gaziantep Sanayi Odası (GSO) ve Gaziantep Organize Sanayi Bölgesi (GAOSB) tarafından yürütülen yeni Organize Sanayi Bölgesinin üç yıl içinde bitirilmesi planlanıyor. Yerel iş çevrelerinin söylemlerinde, sanayileşme ve sanayiye dayanan üretim çoklukla bölgenin ekonomik gelişmesi, bölge ekonomisinin Suriye'den gelen göçü emebilmesi ve işsizlik oranlarının düşürülmesi için tek yok olarak tanımlanıyor. Örneğin Dünya Gazetesi'nin Anadolu Sohbetleri serisinin Gaziantep ayağında, GSO Başkanı Adil Konukoğlu şöyle diyordu:

“Gaziantep gibi bir marka şehir yaratmak kolay değil. Gaziantep'in 2023 yılı için 30 milyar dolar ihracat hedefi var. Kilis'in hedefi ne? Birlik olmazsak, ortak akıl çalıştırmazsak hiçbir yere varamayız. Polateli- Şahinbey OSB'yi, açılacak Dört Yol-Hassa Tüneli'ni kendimize hedef koyduk. Kilis'te ortak akıl devreye girmezse biz bu işi başaramayız. Polateli'nde biz el ele verdik, bakın başarıyoruz. Kilis'ten bir tek isteğimiz var; yılmayın. Lütfen yatırımlarınızı gözden geçirin. Kilis 5. bölgede ama yatırımların OSB'de yapılması durumunda 6. bölge teşviklerinden de yararlanıyor. Başka illerdeki Kilisli işadamları memleketlerinde yatırıma davet edilmeli. Polateli-Şahinbey OSB devreye alındığında, Gaziantep dışında Kilis'ten de yatırımcılar orada olmalı. Bu OSB yatırım alanı sıkıntısı çeken Gaziantep sanayisine genişleme imkânı sunacak, Kilis'in gelişmesi de sağlanacak. 75 bin kişiye istihdam yaratılacak.”¹³

¹² Polateli Organize Sanayi Bölgesi'ni, son 10 yıl içerisinde Organize Sanayi Bölgelerinin sayısındaki artışla beraber ele almak gerekiyor. 2003-2013 yılları arasında, ülkede ciddi bir OSB'leşme yaşanmış ve 200 adet OSB projesi tamamlanmıştır. Türkiye'nin Bölgesel ve Ulusal Kalkınma Stratejisinde önemli bir yer tutan sanayi odaklı gelişme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan organize sanayi bölgelerinin kısa vadede beklenen sonuçları kent ekonomilerinde yaratacakları ekonomik canlılık ve istihdamdır. Uzun vadede ise, sanayileşmenin ve OSB'lerin sanayinin az gelişmiş bölgelere doğru yaygınlaştırılması ve bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi, birbirini tamamlayan yan ürün sanayilerinin belli bir program dâhilinde üretim yapmalarına imkân sağlayarak, üretimde verimliliği artırması gibi uzun vadeli sonuçlar yaratması beklenmektedir.

¹³ <http://www.dunya.com/sehirler/kilisin-umudu-tekstil-osbde-244409h.htm>

Benzer bir şekilde, yeni OSB ile ilgili olarak 2014 yılında yapılan CED tanıtım toplantısında, dönemin AKP Gaziantep Milletvekili Derya Babak, yeni OSB'nin hem ihracat değerlerini arttıracak hem de bölgeyi istihdam olarak kalkındıracak bir proje olarak tanımlarken¹⁴, dönemin AKP Gaziantep Milletvekili Nejat Koçer ise, yeni OSB'nin ekonomik kalkınma sürecini tetikleyeceğini ve sadece Gaziantep'e değil aynı zamanda Kilis'in Polateli ilçesi ve köylerine önemli istihdam desteği vereceğini ifade ediyordu. Kilis Milletvekili Halil Mazıcıoğlu'nun vurguladığı ortaklık duygusu ise yereldeki birçok yetkilinin de dile getirdiği bir argümandı:

“Gaziantep ve Kilis haricinde başka hiçbir komşu ilin aklına ortak OSB yatırımı gelmemiştir, Burada ‘ben’ yok, ‘biz’ duygusu var ve bu çok önemli. Kilis demek, Gaziantep demek... Hem Kilis'in kalkınması için hem Gaziantep'in büyümesi için çok önemli. Burada çok insanın emeği var. Ortak akıl bu olsa gerek. Biz, Kilis milletvekillerimiz ile omuz omuza çalışıyoruz. Burada üretim olması, işsizliğin azalması demek...”¹⁵

Bölgede faaliyete geçmesi planlanan Polateli OSB'si, Gaziantep-Mersin arasındaki mesafeyi 110 km'ye indirecek, Tünel-Otoyol lojistik projesi ile beraber planlanmıştır.¹⁶ İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın Bölge Planında da birçok yerde ifade edildiği üzere, orta-düşük gelir grubu olarak kabul edilen TRC 1 Bölgesi'nde planlanan sanayi ve ihracat odaklı kalkınma stratejisinin bölgede sosyal refah yaratabilmesi ve sürdürülebilir olması, düşük teknolojili üretim yapısından yüksek teknolojili üretim yapısına geçilmesi, işgücünün beceri düzeyinin artırılması, beşeri sermayenin geliştirilmesi ve emek piyasası içindeki eşitsizliklerin görece olarak giderilmesi ile de yakından ilgilidir. Bu anlamda, bölge özelinde hem sektörel ölçekte üretimin ve istihdamın yapısına ilişkin analizler yapılması hem de kalkınma ajanslarının ve yerel yöneticilerin üretimin emek ayağını oluşturan ve düzenleyen yerel paydaşlarla diyalog kurması oldukça elzemdir. Bu amaca yönelik olarak, Gaziantep'te TRC 1 Bölgesi'nde bir kalkınma stratejisi olarak sanayileşmeyi tartışan bir çalıştay düzenlenmiş, bu çalıştay sonrası tekstil sektöründeki kadın istihdamı vaka olarak belirlenmiştir.

4. KADIN İSTİHDAMI ve İHRACATA YÖNELİK BÜYÜME STRATEJİSİ

¹⁴ <http://www.gso.org.tr/yeni/haberler.asp?detay=MzA1Nw>

¹⁵ <http://www.milliyet.com.tr/polateli-sahinbey-osb-cevresel-etki-gaziantep-yerelhaber-383779/>

¹⁶ <http://www.milliyet.com.tr/gaziantep-e-tunel-mujdesi-gaziantep-yerelhaber-656796/>. Gaziantep Valiliği ile yapmış olduğumuz görüşmede, Polateli OSB'yi Mersin limanına bağlayacak otoyolun TRC 1 Bölgesi içinde kalan bölümünün yapımının çok büyük ölçüde tamamlandığı bilgisini aldık. Otoyol yapımı ve Polateli OSB ile ilgili yerel aktörlerden hem finansmanlarına hem de planlama süreçlerine ilişkin detaylı bilgiye ulaşamadık. Ancak TRC 1 bölgesi özelinde ve il ölçeğinde kamu harcamalarını incelediğimizde 2013 yılı itibarıyla, Gaziantep'e 2013 yılı içerisinde planlanan yatırımlardan ulaştırma (109.022.000) ve eğitim (109, 143,000) alanındaki yatırımların başı çektiğini görmekteyiz. Son beş yılda TRC1 Bölgesi özelinde eğitime ayrılan kaynakların artması bölgede son yıllarda yereldeki çeşitli STK'ların konuyla ilgili etkin çalışmasının da önemli bir payı var.

Tekstil sektöründeki kadın istihdamı, TRC1 Bölgesi'nde hem imalat sanayi içinde istihdamın yapısını, üretim biçimlerini hem de sanayi odaklı ekonomik gelişmenin üstünü örttüğü problemleri somut bir şekilde tartışmaya açmak açısından oldukça verimli bir zemin teşkil ediyor. Bölgede uzun yıllar boyunca Türkiye ortalamasının oldukça altında kalan kadın istihdam oranları son yıllarda yükselişe geçmiş olsa da kadın istihdamı hala işsizlik, kayıt dışılık, sendikal haklardan yoksunluk ve toplumsal cinsiyet rollerine dayanan eşitsizliklerin somut bir şekilde görülebileceği ve tartışılabileceği bir vaka olma özelliği taşıyor. Bu konuyla ilgili yapılmış çeşitli akademik çalışmalar, TRC1 bölgesinde yaratılan ekonomik gelişmenin kadın istihdamında bir artışa yol açmadığını gösteriyor.¹⁷ Ekonomik gelişme ve kadın istihdamı arasındaki bu nötr korelasyon kısmen ihracata yönelik büyüme stratejisinin yapısal sorunlarına (ev eksenli çalışma alanlarının ve kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması ve/veya ihracata yönelik büyüme stratejisinin işgücü talebi yaratmadaki yetersizliği gibi)¹⁸ bağlı olsa da bölgedeki sosyo-kültürel yapı da kadın istihdamına biçimini veren önemli etkenlerden biri olarak yerini koruyor.¹⁹ Örneğin, TEPAV'ın hazırlamış olduğu 81 İl için Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Karnesi (2014) araştırmasında, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Endeksinde 81 il içinde Gaziantep 78., Adıyaman 40., Kilis ise 79. sırada bulunuyor.²⁰

4.1. Kadın İstihdamının Yapısı: Tekstil Üretimi

Türkiye genelinde, kentleşme ve tarım içi istihdamın çözülmesiyle birlikte ciddi bir düşüşe geçen kadınların işgücüne katılma oranları, son yıllarda görece bir iyileşme göstermesine rağmen 1990 yılından 2009 yılına kadar geçen 19 yıl içerisinde tarım dışı sektörlerde ücretli olarak çalışan kadınların oranında sadece %7.2'lik bir artış yaşanmıştır.²¹ Tarım-dışı işgücüne katılma oranlarına göre kadın istihdamı incelendiğinde, Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi ve Batı Akdeniz Bölgesi kadınların tarım-dışı sektörlerde en yoğun istihdam edildiği bölgeler olarak öne çıkar; TRC 1 Bölgesi hem tarım içi hem de tarım dışı işgücüne katılma oranlarında en geriden gelen bölgelerden biridir. İstihdam oranları açısından kadınlar ve erkekler arasında ciddi bir uçurum bulunmakta ve bu anlamda TRC 1 bölgesi kadınların işgücüne katılımında Türkiye ortalamasının çok gerisine düşmektedir.

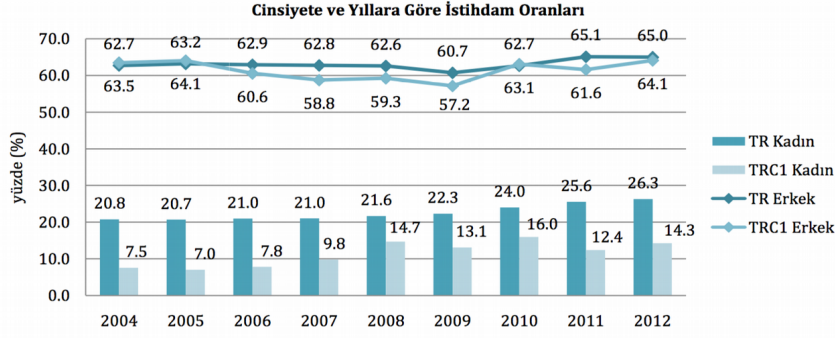
¹⁷ Buğra, 2010. sf. 12

¹⁸ Ayşe Gülay Toksöz, "The State of Female Labour in the Impasse of the Neoliberal Market and the Patriarchal Family" Gender and Society in Turkey: The Impact of Neo-liberal Policies, EU Accession and Political Islam, içinde Dedeoğlu S., A.Y. Elveren (eds.), London: I.B. Taurus, 2014; Türkiye'de Kadın İşgücü profili ve İstatistiklerinin Analizi, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2014; Saniye Dedeoğlu, Türkiye'de Tekstil Sektörü ve Kadın İşçiler, Uluslararası Çalışma Örgütü, 2012.

¹⁹ Buğra, 2010.

²⁰ Bu araştırmada, cinsiyet eşitsizliğini ölçmek için eğitim, sağlık, temsil ve istihdama katılıma ilişkin göstergeler belirlenmiştir. Endeks için beş gösterge kullanılmaktadır: kadınların istihdama katılım oranı, kadınların ortaöğretim ve daha üst düzey eğitime katılım oranı, kadınların parlamentoda temsil oranı, erken yaşta annelik (çocuk anneliği), anne ölümleri.

²¹ Kadın İstihdamı Raporu, IKA, 2014.



Kaynak: İpekyolu Kalkınma Ajansı Bölge Planı.

Türkiye ortalamasının altında kalan istihdam oranlarına karşın, TRC1 Bölgesi'ndeki kadın istihdamının eğilimleri, Türkiye'nin geneli ile paralellikler gösteriyor.²² 2013 yılı için, TRC1 bölgesinde kadınların, Türkiye örneğinde olduğu gibi, en fazla tarım ve hizmet sektöründe istihdam edildiğini görüyoruz.

TRC1 Bölgesi İktisadi faaliyet koluna göre istihdam edilenler –Kadın (15+) – 2013 (bin kişi)

Tarım	Sanayi	Hizmet	Toplam
68	22	69	159
42,8	13,8	43,4	100

Kaynak TUIK

Ancak burada belirtilmesi gereken bir husus, kadın istihdamı ile ilgili çalışmaların da vurguladığı üzere, kadın istihdamının kayıt dışılığı ve ev eksenli üretime dayanması sebebiyle bölgesel ya da kent temelindeki istatistiki verilerle ölçülmesinin zorluğudur. Bu bağlamda, bölgede yapılan niteliksel çalışmalar, bize bölgedeki imalat sanayi içinde çok önemli bir yere sahip olan tekstil sektörünün çok büyük oranda kadın emeğine dayandığını göstermektedir. Örneğin 2011 yılında bölgede konfeksiyon sektörü özelinde yapılan bir çalışmaya göre, tekstil ve konfeksiyon kadınların çok yoğun bir şekilde istihdam edildiği sektörlerdir: tekstil ve konfeksiyon sektöründeki kadın işçilerin oranı Gaziantep'te %24,4, Maraş'ta %22,6 ve Adıyaman'da ise %71.8.²³

TRC1 Bölgesi'nde Kadınların En Yoğun Olarak İstihdam Edildiği Sektörler – İl bazında

Gaziantep	Adıyaman	Kilis
Tekstil	Tekstil	Tekstil
Kimya	Gıda	Gıda
Gıda	Kimya	Sağlık Hizmetleri

Kaynak İpekyolu Kalkınma Ajansı Kadın İstihdamı Raporu

4.2. İhracata Yönelik Büyüme ve Kayıt dışı İstihdam

TRC 1 Bölgesi'nde, kadın istihdamına ilişkin en belirleyici eğilimin kayıt dışı istihdam oranlarının yüksekliği olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye'nin geneliyle kıyaslarsak, TRC 1 Bölgesi kayıt dışı kadın istihdamının en yoğun görüldüğü

²² Türkiye genelinde kadınlara istihdam sağlayan en önemli alanın tarım olduğunu belirtmekte fayda var. Kadın istihdamı Türkiye'de 1950'lerde %70'lerdeyken, kent nüfusunun artışına ve tarımdaki çözülmeye paralel düşmeye başlıyor. (Buğra, sf. 4-5)

²³ Kunt ve Zobu 2011 içinde Dedeoğlu, 2012.

bölgelerden biri olarak karşımıza çıkar. TÜİK verilerine göre istihdam edilenler arasında sosyal güvence dışında kalan kadınların oranı, İstanbul’da %22 iken, tekstil sektörünün öne çıktığı TR 32 (Aydın Denizli, Muğla) bölgesinde % 59, TRC 1 Bölgesi’nde (Gaziantep, Adıyaman ve Kilis) ise % 82’dir. TRC 1 Bölgesi özelinde, tarım sektöründe çalışan kadınların %96,6’sı, tarım dışı sektörlerde çalışan kadınların ise %53’ü kayıt dışı çalışmaktadır.²⁴

TRC1 Bölgesi’nde Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve İktisadi Faaliyet Koluna Göre İstihdam Edilenler (2013, Kadın)

	Kayıtlı	Kayıtlı Değil	Toplam
Tarım	63	5	68
Sanayi	13	9	22
Hizmet	19	50	69
Toplam	95	63	159

Kaynak: TUIK

4.3 TRC 1 Bölgesi özelinde Kadın İstihdamı ile Çalışmalar ve Projeler

TRC 1 Bölgesi’ndeki kadın istihdamına ilişkin çeşitli raporlar ve akademik çalışmalar içerisinde Kalkınma Ajansının hazırlamış olduğu *TRC 1 Bölgesi Kadın İstihdam Raporu* ve Gaziantep Sanayi Odası’nın yayınladığı *Kadın İstihdamının Arttırılmasına İlişkin Rapor* meselenin yerel aktörlerin gündeminde de yer aldığını göstermektedir. Bölgeyle ilgili akademik çalışmalar ve çeşitli kurumların hazırlamış olduğu raporlar, TRC 1 Bölgesi’nde kadın istihdamını engelleyen faktörler içinde şu etmenleri saymaktadır: (1) süt izni, doğum izni gibi konularla ilgili sıkıntılar (2) kreş imkânlarının olmayışı (3) ağır çalışma koşulları ve fazla mesai²⁵ (4) servis (taşıma) sorunu (5) Cinsel istismar ve taciz vakaları.

TRC1 Bölgesi’nde Kadınların En Çok Karşılaştıkları Sorunlar – İl bazında

Gaziantep	Adıyaman	Kilis
İşin Ağır Oluşu	Kadınlık Halleri ²⁶	İşin Ağır Oluşu
İş saatlerinin uzun oluşu	Servis/taşıma	Ücretlerin Düşük ve Eşitsiz Oluşu
Ücretlerin Düşük ve Eşitsiz Oluşu	Vardiya Sistemi	İş saatlerinin uzun oluşu

Kaynak İpekyolu Kalkınma Ajansı Kadın İstihdamı Raporu

Bunlar dışında, TRC 1 Bölgesi özelinde kadınların işgücüne katılmasını engelleyen bir “muhafazakârlık döngüsü”nden bahsetmek de gerekiyor. Kadınların istihdam şansı bulabildikleri mesleklerin, genelde toplumdaki geleneksel rollerini pekiştiren nitelikte mesleklerden oluşması ya da kadınların kendilerine biçilen rolleri benimsemeleri ve İŞKUR gibi kurumların kurslarında bu rolleri pekiştiren meslek gruplarına yönelmeleri bu muhafazakârlık döngüsü içerisinde alınabilir. Aynı zamanda,

²⁴ İpekyolu Kalkınma Ajansı Kadın İstihdamı Raporu.

²⁵ TRC1 Bölgesinde, 500’e yakın işletmede gerçekleştirilen bir çalışmada, fazla mesainin kadının çalışma motivasyonunu olumsuz etkilediği ortaya çıkmıştır. Kadınların yaklaşık olarak %26,2’si ek mesai yapmaktadır. Ek mesai yapılan firmaları incelediğimizde ise, 1-2 saat ek mesai yapılan firmaların oranı %45,9; 3-5 saat ek mesai yapan firmaların oranı ise %45,8’dir. Özkan Yıldız, “İşverenlerin Bakış Açısından Türkiye’de Kadın İstihdamı: Bir Alan Araştırması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 2:3, 2013.

²⁶ Burada kadınların saydıkları meseleler, yukarıda da bahsedilen süt izni, doğum izni gibi konularla ilgili sıkıntılar ve kreş imkânlarının olmayışıdır.

kadınların çalışmasını yoksulluk ve göçle ilişkilendiren toplumsal algı, kadınların eğitim aldıkları durumda bile çalışma hayatına katılmalarını zorlaştırırken, kadın ve erkeğin aynı ortamda çalışmaması kadınların istihdam kanallarını kapamaktadır.²⁷ ‘Kadının tekstile kapatılması’ olarak çalıştaylarda da dile getirilen bu meselenin, kadınların ev eksenli ve kayıt dışı üretim süreçleri içerisindeki dezavantajlı konumlarını pekiştirdiğini de söyleyebiliriz.

Bölgede kadın istihdamının arttırılmasına yönelik en önemli proje ise, Kalkınma Ajansı tarafından yürütülen *TRC1 Bölgesi’nde Kadın İstihdamının Geliştirilmesi* projesidir. İnsan kaynağının geliştirilmesi operasyonel programı çerçevesinde TRC1 Bölgesinde Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Operasyonel Teklifi hazırlanarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına iletilmiş, 26 Aralık 2013 yılında da bu teklif kabul edilmiştir. Proje kapsamında, İKA’nın 5.1 milyon Euro’luk hibe programını tekliflere açması bekleniyor. Hibe programı ile ilgili bir sunum Adıyaman çalıştayında, İKA temsilcisi tarafından yapılmış, ancak hibe programının detayları ve destek verilen projeler daha belli olmadığı için detaylı bilgi alınamamıştır. Biraz sonra değinileceği üzere, bölgede faaliyet gösteren birçok kadın sivil toplum kuruluşu projeden toplantıda haberdar olmuştur.

5. ATÖLYE ÇALIŞMALARI: Gaziantep ve Adıyaman

TRC1 bölgesindeki çalışmanın üçüncü ayağında, ilki sanayi ve ihracat odaklı büyüme temasını, ikincisi bir vaka olarak kadın istihdamını tartışmaya açan iki çalıştay düzenlendi. Çalıştaylardan ilki, bölgede yaşayan ve çalışan kamu görevlileri, seçilmiş yetkililer, akademisyenler, sivil toplum temsilcileri ve yurttaşların katılımıyla Gaziantep’te *Bölgesel Sanayi Politikası ve Sürdürülebilir Gelişme Dinamikleri* başlığıyla Kasım 2014’te, ikincisi ise *Tekstil Sektöründe Kadın İstihdamı* başlığı ile 9 Mayıs 2015 tarihinde Adıyaman’da gerçekleşti. Sanayileşmeye dayanan kalkınma modelinin tartışmaya açıldığı ilk çalıştayda, katılımcılar TRC1 bölgesi için çözüm olarak sunulan sanayileşmenin içinin nasıl doldurulması gerektiği konusunun yerel aktörler arasında tartışılmadığını ve tepeden inmeci bir şekilde belirlendiğini belirtilirken, sanayileşmenin bir dizi problemi (ekolojik tahribat, tarihi kültür miras sitelerinin tahribatı, dengesiz nüfus dağılımı, çarpık kentleşme) de beraberinde getirdiğini ve özellikle Gaziantep ili üzerinde son dönemde Suriye’den gelen göçle de katmerlenen bir nüfus baskısı oluşturduğunu dile getirdiler. Bölge ekonomisinin temel problemlerinin, devlet teşviklerine bağımlı kırılgan yapısı ve yüksek ihracat rakamlarının gizlediği, düşük maaş ve fazla çalışma saatlerine dayanan iş rejimleri olduğu çoklukla dile gelirken, büyümenin kendisinin bir amaç olamayacağı, refah yaratmayan bir büyümenin kentler ve yurttaşlar üzerinde yük yaratacağı her kesimden katılımcının dile getirdiği bir eleştiriydi. Kilis OSB Başkanın dile getirdiği ‘TRC1 Bölgesindeki yatırımcılarının ve iş kesimlerinin karlılıklarının düşüklüğü’ yukarıda dile getirilen düşük teknolojiye dayanan üretimin bölgedeki olumsuz bir sonucu olarak ele alındı. Sanayiye dayalı üretimde karlılığın çok düşük olduğunu ifade Kilis OSB Başkanı bunu şirketlerin ARGE bölümü kuramaması ve bölgedeki eğitim problemi ile ilişkilendirdi. Merkezden alınan ARGE desteklerinde Gaziantep’in alt sıralarda olduğunu ifade eden katılımcılar, bu problemin teknoloji transfer ofisleri ve üniversite-sanayi işbirlikleri ile aşılabileceğini söylediler. Ancak, bu noktada

²⁷ Buğra, 2010.

sanayicilerin üniversiteden gelen danışmanlıklara çok itibar etmediği, kalifiye ve eğitilmiş işgücünün bölgede tutulamadığı ifade edildi. Bir başka dile getirilen mesele ise, düşük karlılık ve esnek emek rejimlerine dayanan bu kalkınma modelinin, bölgenin diğer yerel kalkınma potansiyellerine zarar verdiği idi. Kentin TRC1 Bölgesinin istihdam yapısının niteliği ve dönüşüm olasılıklarının tartışılması planlanan çalıştayın ikinci bölümünde, TRC 1 bölgesindeki temel problemlerden birinin kalifiye olmayan işgücü olduğu, kadınların istihdam edilme ve eğitim konularında “kadın oldukları için” ayrımcılığa maruz kaldıkları (erkeklere göre daha düşük maaşlar, kayıt dışı istihdam vb.) da dile getirilen konular arasındaydı.

Adıyaman’da düzenlenen ikinci çalıştayda kadın istihdamına ilişkin daha detaylı bir tartışma yürütüldü. Adıyaman ve Gaziantep’ten katılan kadın örgütleri temsilcilerinin, konuyla ilgili çalışan ve bölgede yaşayan akademisyenlerin, Kalkınma Ajansı temsilcisinin ve çeşitli kamu kurum temsilcilerinin katılımıyla gerçekleşen ikinci çalıştayda kadın istihdamı vakası üzerinden TRC 1 Bölgesi’ndeki sanayileşme sürecinin çeşitli veçheleri de (teşvikler, kayıt dışı istihdam, çalışma saatleri, sendikalaşma, girişimcilik, çalışma ortamı ve koşullarına biçim veren sosyal ve kültürel etmenler) tartışıldı. Bu anlamda kadın istihdamına ilişkin ele alınan bazı problemlerin neoliberal ekonomik yapılanmaya ilişkin makro problemler olduğu, ancak kadınların emek piyasasındaki dezavantajlı gruplar olarak bu makro problemlerin sonuçlarından en çok etkilenen gruplar içerisinde yer aldığını söyleyebiliriz. Çalıştayda katılımcılar TRC1 Bölgesi’ndeki kadın istihdamına biçim veren etmenleri üç ana temaya referans vererek tartıştılar: TRC 1 Bölgesindeki emek piyasasının genel eğilimleri, kültürel etmenler ve bölgedeki kadın meselesi ile ilgili sivil toplum örgütlerinin hareket becerisi.

Katılımcı akademisyenler tarafından TRC 1 Bölgesi’nin Türkiye’de en yüksek kayıt dışı kadın istihdam oranına sahip bölgeler arasında olduğu ifade edilirken, özel sektörde sendikalaşmanın işe başlanırken yapılan sözleşmelerde sistematik olarak engellenmesi ve var olan sendikaların işçilerin ihbar ve kıdem tazminatı haklarını savunmamasının ise kadın işçileri tamamen savunmasız bıraktığı dile getirildi. Değinilen bir başka önemli konu ise İŞKUR verilerinin ve bölge ölçeğindeki TÜİK verilerinin mahalle ölçeğindeki detaylı çalışmalarla farklılık gösterdiği idi. Gaziantep KAMER temsilcisi, Aynur Yıldırım mahalle ölçeğinde yaptıkları çalışmalara referansla İŞKUR’un verilerinde taşeron ve kısa süreli iş bulmuş kadınların da çalışan olarak kaydedilmesinin, kadın işsizlik oranlarının yüksekliğini gizlediğini, kriz durumlarında ilk işten çıkarılan grubun en güvencesiz çalışma koşullarında çalışan gruplardan biri olan kadınlar olduğu gerçeğinin de üstünü örttüğünü ifade etti. Yıldırım’ın katkısı bölgede kadın istihdamının kısa vadeli ve düzensiz niteliğini vurgulaması açısından önemliydi.

Kadınlar arasında kayıt dışı çalışma oranlarının, özellikle tekstil sektöründe, yüksekliğine dikkat çeken akademisyen Saniye Dedeoğlu ise kayıt dışı istihdamın en olumsuz hallerinin kadın çalışanların deneyimlerinde karşımıza çıktığını, dolayısıyla kadın işçilerle özellikle TRC1 Bölgesi temelinde araştırmalar yapılması gerektiğini ifade etti. Dedeoğlu’nun Şanlıurfa, Adıyaman ve Malatya’daki organize sanayi bölgelerinde (OSB) yürüttüğü kadın istihdamına ilişkin araştırma, bölgedeki resmi kayıtlı işyerlerinin (91.790) %69’dan fazlasının tekstil ve konfeksiyon sektöründe faaliyet gösterdiğini ortaya koyarken, bu sektörde kadın işçilerin oranının da oldukça yüksek olduğunu gösterdi (Gaziantep’te %24.4, Kahramanmaraş’ta %17.7,

Malatya’da %22.6 ve Adıyaman’da %71.8). Kayıt dışı istihdamın yarattığı problemlerden bazıları ise düzensiz maaş ödemeleri, elden verilen maaşlar, kadınların maaşlarını alırken yaşadıkları sıkıntılar ve kadın-erkek çalışanlar arasındaki eşitsiz ücretler olarak dile getirildi.

TRC 1 Bölgesi’ndeki kadın istihdamının genel yapısına ilişkin tartışılan diğer meseleler, özellikle Gaziantep özelinde yaşanan vardiya sorunları, işçi servislerinin yetersizliği, düşük ücretler, fazla mesai, işçilerin deneme süresi adı altında aylarca kayıt dışı çalıştırılması gibi TRC 1 Bölgesi’ndeki istihdamın genel eğilimlerini yansıtırken, işyerlerinde kreş bulunmaması, kadın işçilerin doğum ve bebek bakım izni haklarının tanınmaması ve bu tür durumlarda işten çıkarılmaları kadınların iş gücüne katılımını etkileyen ve toplumsal cinsiyete dayalı eşitsizlikleri emek piyasaları içerisinde yeniden üreten diğer sorun odakları olarak tanımlandı. Yine, TRC 1 Bölgesi’ndeki istihdamın genel yapısına ilişkin bir sorun olan sendikal haklarla ilgili olarak, Adıyaman Barosu temsilcisi baro olarak işçilere ve kadın işçilere destek vermek için çabaladıklarını, ancak çoğu durumda işçilerin geçim kaygısı sebebiyle davalarını takip etmediklerini ve kadın örgütlerinin “daha çok ezilen ve ötekileştirilen kadın işçilerle dayanışma” içerisinde olması gerektiğini ifade etti.

Toplantıda bulunan iş kadınları ve kadın girişimcilik dernekleri ise, kadın istihdamına ilişkin problemlerin kadın girişimciliğinin özendirilmesi ile aşılabileceğini, ancak TRC 1 bölgesinin ekonomik olarak diğer bölgelerle rekabet edemediği ve bu alanda teşvike ihtiyaç duyduğunu ifade ettiler. Özellikle, KOSGEB’in bölgede kadın girişimciliğini arttırmakta yetersiz kaldığı, bunun sebeplerinden birinin de kadın girişimci adaylarının KOSGEB tarafından talep edilen başlangıç sermayesini toparlayamamaları olduğu ifade edildi.

Kreş ihtiyacı konusu ve çocuk bakım masraflarının kadınları çalışma hayatından uzaklaştırması katılımcıların sıklıkla dile getirdikleri konulardan biriydi. “İşyerlerinin kreş açma zorunluluğunun kadın çalışan sayısı üzerinden değil, toplam çalışan sayısı üzerinden belirlenmesi gerekliliği” önerisi Gaziantep İŞKUR temsilcileri tarafından dile getirilen önerilerden biriydi. Ancak, ikinci çalıştayda Adıyaman İŞKUR temsilcisinin “kadınların çocuklarını ve eşlerini bıraktıkları için istihdam edildikleri durumda bile mutlu olmadıklarını” söylemesi üzerine toplantıdaki birçok kadın, kadın istihdamının önündeki en temel engellerin aile içerisinde üretildiğini ve ev içindeki iş bölümüne ilişkin eşitsiz bakış açısının bu engellerin başında geldiğini dile getirdiler ve kadın istihdamının kültürel boyutları ile tartışılması gerektiğini ifade ettiler. Kadın Yaşam Derneği temsilcisi ise, dinen bakıldığında da kadın ve erkeğin çocukların ve ev işlerinin paylaşılmasında bir engel olmadığını, aksine dinin bunu özendirdiğini ifade etti.

Dile gelen bir başka önemli mesele ise, kadınların tekstil sektörü ile ‘özel alanlara kapatıldığı’ tespitiydi. Kadın Yaşam Derneği’nden gelen bir temsilci tekstil sektörünü kadının kamudan el çektirilmesi olarak gördüğünü söylerken dini açıdan kadınlara erkeğin aynı yerde çalışmasının günah görüldüğünü ve bu sebeple kadınların eve ve ev eksenli emek süreçlerine mahkûm edildiğini söyledi.

6. DEĞERLENDİRME

Atölyeler sonrasında ortaya çıkan TRC 1 Bölgesi için akut bir problem halini almış kadın istihdam oranlarındaki düşüklüğün hem makro ölçekteki ekonomik dönüşümler sonrasında emek piyasalarının içinden geçtiği dönüşüme hem de kadınların çalışma hayatına katılmasını ve çalışma hayatında kalmasını zorlaştıran kültürel yapılara referansla anlaşılması gerektiği idi. Adıyaman'daki ve Gaziantep'teki toplantılar, sanayileşme, istihdam, işgücü piyasaları konusunda yerel aktörler, yereldeki STK'lar ve kamu kurumları arasındaki ilişkinin çatışmasız görünmesine rağmen, diyaloga dayanmadığını gösteriyordu. Bu anlamda, bir katılımcının STK deyince bölgede akla Gaziantep Sanayi Odası ve Gaziantep Ticaret Odası'nın gelmesinin, alanda çalışan kadın sivil toplum örgütlerinin dışarıda kalması ile sonuçlandığını söylemesi önemliydi. Kadın alanında faaliyet gösteren birçok sivil toplum kuruluşu temsilcisi bu meselelerin tartışılmasında dışarıda bırakıldıklarını birçok kez ifade ettiler. İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın istihdam desteği programından ise çoğu kadın kuruluşu temsilcisi toplantıda haberdar oldu. Bu noktada belirtmek istediğimiz bir başka husus ise, sanayileşme ve kadın istihdamı ile ilgili yerel paydaşları bir araya getirmeyi planlayan iki çalışmaya da çağrılı olmalarına rağmen GSO ve GTO'dan temsilci katılmamasıydı.

Katılımcılar, bölgedeki kadın istihdamı sorunlarına çözüm olarak, kadınların toplumdaki ve iş hayatındaki dezavantajlarını dengeleyecek yasal düzenlemeler, sivil toplum kuruluşları arasındaki diyalogun geliştirilmesi, kadın alanında etkinlik gösteren sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi, kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları arasında köprü kurulması, toplumsal cinsiyet rollerinin sorgulanması ve evdeki iş bölümünün yeniden kurulmasını önerdiler. Gaziantep çalıştayında, İŞKUR temsilcisi, somut bir öneri olarak işyerlerinin kreş açma zorunluluğunun kadın çalışan sayısı üzerinden değil, toplam çalışan sayısı üzerinden belirlenmesi gerektiğini ifade etti. Kadın istihdamı meselesinin Türkiye'nin demokratikleşme süreci ile doğrudan alakalı olduğu, pozitif ayrımcılık politikalarının kadın istihdam süreçlerinde de devreye girmesi yine dile getirilen önerilerden biriydi. Öte taraftan kadınların iş hayatındaki dezavantajlı konumlarını gidermeye yönelik sosyal politika süreçlerinde (kreş, hasta bakım evleri, toplum merkezleri kurulması) devletin çeşitli roller üstlenmesi ve bu politikaların devamlılığında etkin rol oynaması gerektiği de dile getirilen bir öneriydi. Sosyal devlet anlayışının güçlendirilmesinin, taşeronlaşma, fason üretim ve sendikal haklarla ilgili düzenlemelerin yapılmasını da içerdiği, bu anlamda sadece kadın istihdamını ilgilendiren bir mesele olmadığına da altı çizildi. Bu anlamda, kadınların işgücü piyasalarına katılmaları konusunda yereldeki STK'ların yereldeki kamu kuruluşları ile diyalogu kadar merkezi hükümetin düzenleyici ve kolaylaştırıcı rolünün de önemi bulunmaktadır.