

T.C.  
BAŞBAKANLIK  
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü

TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ PERSPEKTİFİNDEN  
ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ:  
FARKLI ÜLKE UYGULAMALARI

UZMANLIK TEZİ

Melek BÜTÜN

DANIŞMAN  
Yrd. Doç. Dr. Şenay GÖKBAYRAK

ANKARA  
2010

ISBN: 978-975-19-4967-7

Basım Yeri: Afşaroğlu Matbaası  
0 312 384 54 88 - Ankara

## TEŞEKKÜR

Gerek ülkemizde gerekse tüm dünyada cinsiyete dayalı işbölümü, kadınları her türlü ev işinden, çocuk, hasta ve yaşlı bakımından sorumlu tutmakta ve bu durum kadınların eğitimden başlayarak, çalışma yaşamına ve siyasal alana katılımlarında eşitsizliklere yol açmaktadır. Cinsiyete dayalı işbölümünü değiştirecek zihinsel ve yapısal dönüşüm içinse öncelikle kadınların üzerindeki bakım yükünün toplumsal bir sorumluluk olarak kabul edilmesi gerekmektedir; uygun kurumsal altyapının yaratılması ve erkeklerin de sorumluluğu eşit şekilde üstlenmesinin teşviki büyük önem taşımaktadır.

Bu gerçeklikten hareketle Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nde Kadının Statüsü Uzmanlığı için gerçekleştirilen bu tez çalışmasının konusunu, "Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Perspektifinden Çocuk Bakım Hizmetleri: Farklı Ülke Uygulamaları" olarak belirlenmiştir.

Tez danışmanlığımı tamamen gönüllülük esasıyla kabul eden ve gerek tez konusunun belirlenmesinde gerekse çalışmanın hazırlanmasında bilgi ve anlayışıyla her zaman yanımda olduğunu hissettiğim Yrd. Doç. Dr. Şenay GÖKBAYRAK'a, çok değerli Kurum Yöneticileri ve mesai arkadaşlarım ile bana her zaman destek olan aileme en içten teşekkürlerimi sunarım.

## ÖZET

Toplumsal cinsiyet rolleri, kadınlar ve erkekler arasındaki farklılıkların toplumsal olarak nasıl algılandığına bağlı olarak ortaya çıkar ve aynı zamanda toplumsal kimliğin ve aidiyetin ayrılmaz birer parçasını oluştururlar. Tüm dünyada farklı boyutlarda yaşanıyor olsa da toplumsal cinsiyet rolleri ve cinsiyete dayalı işbölümü bağlamında ev işleri ve bakım hizmetleri kadınlar tarafından yapılan ve yapılması beklenen işlerdir. Bu beklenti, ev dışında çalışsın ya da çalışmasın kadınları, çocuklara ilişkin bütün görevleri yapmaya zorlamaktadır.

Bu durum, kadınların çalışmaya bakış açısını olumsuz etkileyen ve onları çalışma yaşamında daha zayıf konuma getiren en önemli etmenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlendirilmesi açısından çocuk bakımının, toplumsal bir sorumluluk olarak kabul edilmesi ve çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılıp erişilebilir hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Genel olarak bakım hizmetlerinin özel olarak da erken çocukluk bakımı ve eğitimi hizmetlerinin sunumundan öncelikle kimin sorumlu olduğu, finansmanın nasıl sağlandığı ve hizmetlerin kurumsallaşma şekli, farklı refah rejimlerinin özelliklerine göre değişen, farklı sosyal politikaların ürünü olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu tezin amacı kadın ve erkeğin iş, aile yaşamı ve çocuk bakımından kaynaklanan sorumluluklarını uzlaştırabilmesini/dengeli bir hale getirilmesini olanaklı kılacak girişimlerden biri olan çocuk bakım hizmetleri konusunda farklı refah rejimlerini temsil eden dört ülkedeki ve Türkiye'deki uygulamalar üzerinden durum saptaması yapmak ve muhtemel çözümlerini önerilerini ortaya koymaktır.

## **ABSTRACT**

Gender roles, occur depending on how the differences between women and men are perceived by society, and at the same time form an inseparable part of social identity and belonging. Even though proportions differ worldwide, when it comes to gender roles and gender division of labor, household duties and care services are works done by, and expected from women. This expectation forces women to fulfill all of the child related duties whether they work out of the house or not.

This situation confronts us as one of the most important factors that effects womens perspective of working negatively and weakens them in working life. On account of achieving gender equality and strengthening women, accepting childcare as a social responsibility and bringing childcare services to a widespread and accessible state must be provided.

Who is primarily responsible for caring tasks especially childcare, the way in which childcare is financed and institutionalised occur as the product of different social policies, varying due to different welfare regime characteristics.

The purpose of this thesis is to address the situation by implementations of Turkey and four countries that represent different welfare regime about childcare services, which is one of the attempts to enable the reconciliation/balancing of the responsibilities of women and men rising from work, family life and childcare and to state suggestions of possible solutions.

## İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR .....	III
ÖZET .....	IV
ABSTRACT .....	V
İÇİNDEKİLER .....	VI
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	IX
ŞEKİLLER .....	XI
TABLolar .....	XII
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	9
<b>1. TOPLUMSAL CİNSİYET, BAKIM VE REFAH REJİMİ</b> .....	11
1.1. Toplumsal Cinsiyet.....	11
1.2. Toplumsal Cinsiyete Dayalı İşbölümü ve Bakım.....	15
1.3. Refah Rejimleri ve Bakım .....	25
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	35
<b>2. BAKIMIN REFAH REJİMLERİNDEKİ YERİ VE     ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ</b> .....	37
2.1. Bakım Rejimleri ve Çocuk Bakım Hizmetleri .....	37
2.2. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Gelişimi .....	40
2.3. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Sınıflandırılması ve Farklı Ülke Uygulamaları .....	44

2.3.1. Enformel Bakım Hizmetleri .....	44
2.3.2. Formel Bakım Hizmetleri.....	47
2.3.2.1. Analık/Doğum, Babalık ve Ebeveyn İzinleri .....	47
2.3.2.1.1. Almanya .....	51
2.3.2.1.2. Danimarka.....	52
2.3.2.1.3. İngiltere .....	53
2.3.2.1.4. İtalya .....	53
2.3.2.2. Kurumsal Hizmetler.....	55
2.3.2.2.1. Almanya .....	57
2.3.2.2.2. Danimarka.....	59
2.3.2.2.3. İngiltere .....	60
2.3.2.2.4. İtalya .....	62
2.3.2.3. Finansal/Parasal Yardımlar .....	65
2.3.3. Ülke Uygulamalarının Genel Değerlendirmesi.....	67
2.4. Avrupa Birliğinde Çocuk Bakım Hizmetlerine İlişkin Mevzuat ve Politika Belgeleri ile Mevcut Durum .....	68
2.4.1. Mevzuat ve Politika Belgeleri .....	68
2.4.1.1. Birincil Mevzuat ve Politika Belgeleri .....	69
2.4.1.2. İkincil Mevzuat .....	74
2.4.1.2.1. Gebe, Doğum Yapmış veya Emzikli Kadınların İş Yerinde Sağlıklı ve Güvenli Çalışma Koşullarına İlişkin 92/85/EEC Sayılı Konsey Direktifi .....	75
2.4.1.2.2. Ailevi Sebeplerle İzin Çerçeve Anlaşması'na İlişkin 96/34/EC Sayılı Konsey Direktifi .....	75

2.4.1.2.3. 92/241/EEC sayılı Konsey Tavsiye Kararı .....	77
2.4.1.3. Genel Değerlendirme .....	77
2.4.2. Mevcut Durum .....	80
2.4.2.1. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Kapsamı.....	81
2.4.2.2. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Finansmanı .....	86
2.4.2.3. Genel Değerlendirme .....	87
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....</b>	<b>89</b>
<b>3. TÜRKİYE'DE REFAH REJİMİ VE ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ.....</b>	<b>91</b>
3.1. Türkiye'nin Refah Rejimi.....	91
3.2. Sosyal Bir Politika Olarak Eşitlik Politikaları .....	93
3.3. Çocuk Bakım Hizmetlerine İlişkin Mevzuat ve Politika Belgeleri ile Mevcut Durum .....	96
3.3.1. Mevzuat ve Politika Belgeleri .....	96
3.3.1.1. Ulusal Mevzuat .....	97
3.3.1.2. Uluslararası Mevzuat .....	104
3.3.1.3. Ulusal Politika Belgeleri .....	105
3.3.2. Mevcut Durum .....	111
3.4. Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çocuk Bakım Hizmetlerinde Yaşanan Gelişmeler .....	123
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>129</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>139</b>



**SİMGELER VE KISALTMALAR**

<b>Simgeler</b>	<b>Açıklaması</b>
AT	: Avusturya
BE	: Belçika
CY	: Kıbrıs
CZ	: Çek Cumhuriyeti
DK	: Danimarka
DE	: Almanya
EE	: Estonya
EL	: Yunanistan
ES	: İspanya
FL	: Finlandiya
FR	: Fransa
HU	: Macaristan
IE	: İrlanda
IS	: İzlanda
IT	: İtalya
LT	: Litvanya
LU	: Lüksemburg
LV	: Letonya
MT	: Malta
NL	: Hollanda
NO	: Norveç
PL	: Polonya
PT	: Portekiz
RO	: Romanya
SL	: Slovenya
SK	: Slovakya
SE	: İsveç
UK	: Birleşik Krallık

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklaması</b>
AB	: Avrupa Birliği
ABGS	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AÇEV	: Anne Çocuk Eğitim Vakfı
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
BPfA	: Pekin Eylem Planı
CEDAW	: Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
CEEP	: Avrupa Kamu İktisadi Teşebbüsleri Merkezi
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
ÇYDD	: Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
ETUC	: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KEDV	: Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı
KSGM	: Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
KSSGM	: Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TL	: Türk Lirası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNESCO	: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu
UNICEF	: Avrupa İşverenler Konfederasyonu

## ŞEKİLLER

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1: 3 yaşından küçük çocuklara yönelik sunulan kurumsal ve enformel çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%).....	81
Şekil 2.2: 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara yönelik sunulan kurumsal ve enformel çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%).....	82
Şekil 2.3: 3 yaşından küçük çocuklara sunulan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin yarı ve tam zamanlı kapsama oranları (%).....	83
Şekil 2.4: 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara sunulan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin yarı ve tam zamanlı kapsama oranları (%).....	84
Şekil 2.5: Ebeveynliğin kadın ve erkek (20-49) istihdamı üzerindeki etkisi (2006).....	87

## TABLolar

Tablo	Sayfa
Tablo 2.1: Analık, babalık ve ebeveyn izinlerine ilişkin süreler ve ödeme oranları .....	55
Tablo 2.2: 3 yaşından küçük çocuklara yönelik sunulan yarı ve tam zamanlı kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%).....	64
Tablo 2.3: 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara yönelik sunulan yarı ve tam zamanlı kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%).....	64
Tablo 2.4: Ülkelerdeki çocuk bakım stratejileri.....	67
Tablo 3.1: İşgücüne dahil olmayanların nedene göre dağılımı, Türkiye (bin kişi, 15+ yaş).....	114
Tablo 3.2: Hanedeki 0-5 yaş grubu çocukların bakımı (%) 2006 (18 ve yukarı yaş).....	116
Tablo 3.3: 2008-2009 Öğretim yılı okul öncesi eğitim kurumları, çocuk ve öğretmen sayıları.....	120

GİRİŞ



## GİRİŞ

Tarihin her döneminde gerek ulusal, gerekse dünya genelinde nüfusun yarısını kadınlar oluşturmuşlardır. Kadınların toplumsal ve ekonomik yaşama katılımları ev içinde olduğu kadar ev dışındaki alanlarda da var olmuştur ve halen sürmektedir. Ancak kadınların ekonomik yaşama katılımları ile toplumsal ve ekonomik kalkınmadan yararlanma biçimleri ve ölçüleri doğru orantılı değildir. Her ne kadar kadınların toplumsal ve ekonomik kalkınmadan yararlanma durumları ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile ilişkilendirilebilirse de, genel anlamda bütün toplumlarda erkeklerin gerisine düştükleri, aynı işte çalışmalarına karşın aynı ücreti alamadıkları, daha az istihdam edildikleri ve daha düşük ücretle çalıştırıldıkları bilinen bir gerçektir.

Toplumlarda kadınlar ve erkeklere ilişkin değer yargıları ve beklentiler birbirinden farklıdır ve bunların değişimi uzun bir süre gerektirir. Kadının geleneksel rolü veya toplumdaki geleneksel rol bölüşümü hem kadının toplumsal statüsünü zayıflatmakta hem de kadını güçlendirme adına yapılan çalışmaları engelleyebilmektedir. Kadın çalışıyor olsa bile öncelikleri evi ve ailesi olmaktadır. Bunları ihmal ettiğinde hem başkaları kadını, hem de kadın kendisini suçlamaktadır. Kadın aldığı eğitim ve yaptığı işten çok “eş ve anne” olarak toplumda yer bulur, saygınlık kazanır.

Kadınların ücretli işlerde yer almaya başlaması, diğer bir deyişle ev dışına çıkıp çalışma yaşamına girmeleri hem kadınlar hem de toplum açısından büyük değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Belirli bir eğitim alarak ekonomik özgürlüğe kavuşan, toplumsal konumu ve toplumdan beklentileri değişen kadın, bir yandan kendisinin toplumsal statüsünü sorgulamakta, öte yandan eşitlik istemlerinde bulunmakta ve sosyal devletten beklentileri artmaktadır. Diğer taraftan, kadınlardan işgücü olarak yararlanmak isteyen toplumların, kadının geleneksel rol ve sorumlulukları konusundaki bakış açısını ve tutumunu değiştirmesi gerekmektedir.

Dünyada, özel olarak da hizmetler sektörünün geliştiği ülkelerde ücretli çalışan kadın sayısının artması, kadın ve toplum için bir dizi değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Ev dışında çalışarak ekonomik özgürlük kazanan kadın, toplumsal bilgi ve deneyimini artırarak kendine olan güvenini kazanmakta ve böylece hem toplum içindeki hem de ailedeki

yeri olumlu yönde değişmektedir. Söz konusu olumlu gelişmelere rağmen kadınların hala eşitsizlikler ile karşı karşıya oldukları bir gerçektir. Bu eşitsizliklerin temelinde de ataerkil toplum yapısı nedeniyle kadının geleneksel rolünü vurgulayan politikalar yatmaktadır. Kadın-erkek eşitsizliği, toplumsal değer yargılarından devlet politikalarına, yasalardan işletme politikalarına kadar hemen her yerde görülmektedir.

Kadın-erkek eşitliğinin önem kazanması ile bir yandan kadınlara eğitim, meslek seçimi, ücretlendirme, çalışma koşulları, yükselme gibi konularda fırsat eşitliği sağlanırken, öte yandan kadının geleneksel sorumluluklarının bir ölçüde de olsa azaltılmasına ve iş yaşamı ile aile yaşamının uyumlaştırılmasına çalışılmaktadır.

Kadınların enformel çalışma biçimlerinde yoğunlaşması ve formel istihdama dahil olsalar bile çeşitli ayrımcılıklarla karşılaşması kadın işgücü arzı üzerinde belirleyici olan toplumsal ve kültürel faktörlere bağlıdır. Bunların başında tüm dünyada egemen olan cinsiyete dayalı işbölümü ve bu işbölümünün kadınları, çocuk ve yaşlı bakımından, gündelik ev işlerinden sorumlu tutması gelmektedir. Erkekler ise aileyi geçindirmek için gelir getirici işlerde çalışmakla yükümlüdür. Kadınların toplumsal olarak karşılıksız ve görünmez olan hane içi emekleri, kadınları çocukluktan başlayarak eğitim-öğretim fırsatlarından yararlanmada, üretken kaynaklara ulaşmada, gelir getirici çalışma biçimlerine katılmada, meslek ve kariyer edinmede erkeklere kıyasla dezavantajlı konuma sokmakta ve eşitsizliklerin kaynağını oluşturmaktadır.

Geleneksel olarak kadının ev içi ve çocuk bakım sorumluluklarından doğan ve onu çalışma yaşamında daha zayıf konuma getiren, çalışmaya bakış açısını olumsuz etkileyen koşulların ele alınması önem arz etmektedir. Her şeyden önce toplumun kadına ve aileye bakış açısını değiştirmesi gerektiği ortadadır. Kadının çalışma hayatına katılması ile yalnızca erkeğin çalıştığı, kadının ev işleri ile uğraştığı bir aile yerini, iki üyesi çalışan aileye bırakmakta, iki üyesi çalışan ailelerin ihtiyaçları da öncekinden farklı olmaktadır. Kadınların istihdama katılımlarının artması ve aile yapısındaki değişimler nedeniyle çocuk bakım meselesi önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Toplumsal yapıdaki bu değişimler ve ihtiyaçlardaki farklılaşmalar, sosyal politikanın da değişmesini



gerektirmektedir. Bu kapsamda hem çalışma koşulları hem de bakım hizmetlerine yönelik uygulamalarda değişikliklere gidilmesi büyük önem taşımaktadır.

Çocuk bakımının, kadınların iş yaşamına katılımları önünde engel teşkil etmemesi, bundan ötürü mağdur olmamaları için çocuk bakım sorumluluğunu tüm taraflara paylaştıran sosyal politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Çalışan kadınlara doğum için belirli bir süre izin verilmesi bugün genel bir uygulama olmakta fakat bunun yeterli olmadığı bilinmektedir. Özellikle belirli bir yaşa kadar olan çocukların bakımı, kadınları çalışma yaşamından uzaklaştıran bir etken olarak önemini korumaktadır. Bu nedenle küçük yaştaki çocukların bakımı için izin ya da çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması kadınlar için temel istemlerin başında gelmektedir.

Genel olarak bakımın özel olarak da çocuk bakımının, kuşakların devamlılığı ve toplum refahının yeniden üretimi açısından toplumsal boyutları bulunmaktadır. Dolayısıyla, erken çocukluk bakımı ve eğitimi hizmetlerine yönelik kamusal politikaların yaygınlaştırılması, gerek kadınların işgücüne katılımları gerekse çocukların daha iyi gelişimi açısından önemlidir. Bu nedenle, çocuğun yetiştirilmesinden, beslenmesinden, bakımından ve eğitilmesinden anne, baba ve devlet gibi tüm tarafların sorumlu olduğunun kabul edilmesi ve bu sorumluluğun paylaşılması gerekmektedir.

Fakat bu hizmetlere yönelik kamu politikaları ve toplumsal algılar, toplumların kültürel yapıları, gelenekleri, sosyal politikalarının gelişim evreleri gibi birçok farklı değişkene bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Farklı sosyal politika uygulamalarına göre yapılan refah rejimleri sınıflandırması; toplumların iktisadi yapısı, işgücü piyasası, aile ve cinsiyet ilişkilerini hem yansıtmakta hem de biçimlendirmekte ayrıca refah devleti uygulamalarındaki değişimler de toplumsal cinsiyet ilişkilerinin farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu kapsamda, bakımın değerine atfedilen anlamı analiz etmede refah rejimleri önemli bir işlevsel araç sunmakta; bakım hizmetlerinin sunumundan öncelikle kimin sorumlu olduğu; finansmanın nasıl sağlandığı ve hizmetlerin kurumsallaşma şekli, farklı

refah rejimlerinin özelliklerine göre değişen, farklı sosyal politikaların ürünü olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada, kadınların sorumluluğu ve sorunu olarak algılanan dolayısıyla cinsiyetçi bir pratik olan bakımın özellikle de çocuk bakımının farklı refah devleti düzenlemeleri kapsamındaki uygulamaları ele alınmıştır.

Bu kapsamda, çalışmanın ilk bölümünde toplumsal cinsiyet rolleri ve cinsiyete dayalı işbölümü bağlamında bakım sorunu analiz edilmiştir. Uluslararası karşılaştırmalı sosyal politika çalışmalarında merkezi kuramsal bir çerçeve sunması ve bakım kavramına atfedilen anlamı analiz etmede önemli bir işlevsel araç olması nedeniyle refah rejimleri sınıflandırmasına değinilmiştir. Refah rejimleri sınıflandırmasıyla ülkelerde uygulanan sosyal politikaların genel özellikleri ortaya konulup refah devletlerinin toplumsal cinsiyete ne kadar duyarlı olduklarına dair genel bir çerçeve sunulmuştur.

Tezin ikinci bölümde, bakımın odak noktası yapılması halinde refah devletlerinin benzerlikleri ve farklılıklarına bağlı olarak bakım rejimleri sınıflandırmasına yer verilerek erken çocukluk hizmetlerinin önem kazanmasının arkasında yatan gelişmeler ortaya konulmuştur. Ülkelerdeki uygulamalara geçmeden önce, çocuk bakım hizmetleri ile tam olarak ne ifade edilmek istendiği ortaya konulmuş; hizmetler öncelikle *enformel* ve *formel* bakım olarak gruplandırılmıştır. Formel hizmetler de kendi arasında; *izinler*, *kurumsal hizmetler* ve *finansal yardımlar* olarak sınıflandırılmıştır. Bu hizmetler bazında “muhafazakar korporatist refah rejimini” temsil eden Almanya, “sosyal demokrat refah rejimini” temsil eden Danimarka, “liberal refah rejimini” temsil eden İngiltere ve “Güney Avrupa refah rejimini” temsil eden İtalya’daki uygulamalar incelenmiştir. Bu incelemeler çerçevesinde Avrupa Birliği (AB) düzeyinde çocuk bakımına ilişkin mevzuat, politika belgeleri ve mevcut durum ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’nin refah rejimi özelliklerine değinilerek çocuk bakım hizmetlerinin sunumunda refah aktörlerinin rolleri ortaya konulmuştur. Çocuk bakım hizmetleri konusundaki mevzuat, politika belgeleri ve mevcut durum ele alınarak çocuk bakım sorununun kadınların sosyal ve ekonomik hayata katılımları üzerindeki olumsuz etkilerine yer verilmiştir.

Sonuç ve Öneriler bölümünde, ÷lkelerdeki uygulamalar ve Türkiye'deki mevcut durum dikkate alınarak toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması açısından çocuk bakım hizmetleri konusunda neler yapılması gerektiği-  
ne dair önerilerde bulunulmuřtur.



# BİRİNCİ BÖLÜM



# 1. TOPLUMSAL CİNSİYET, BAKIM VE REFAH REJİMİ

## 1.1 Toplumsal Cinsiyet

Toplumsal cinsiyet, genel bir açıklamayla, farklı kültürlerde, farklı zamanlarda ve farklı coğrafyalarda, kadınlar ve erkeklere toplumsal olarak yüklenen roller ve sorumluluklarla ortaya çıkan “cinsiyet kimlikleri” dir. Toplumsal cinsiyet kavramı, cinsiyet kavramının sınırlılığından, yani cinsler arasında var olan farklılıkları sadece biyolojik temelli olarak tanımlamanın sınırlamasından kurtulmak için kullanılmıştır. Dolayısıyla toplumsal cinsiyet, kadın ve erkekler arasındaki farklılıkların sadece biyolojik farklılıklar olmadığını vurgulamakta ve biyolojik farklılıklar sonucu ortaya çıkan sosyal ve kültürel değerlerin oluşturduğu farklılıklara işaret etmektedir.

Toplumsal cinsiyet kavramını ilk kullanan birkaç feminist akademisyen arasında yer alan Ann Oakley (1985)’e göre “cinsiyet” (sex) biyolojik olarak kadın-erkek ayrımını anlatırken; “toplumsal cinsiyet” (gender) kadınlık ile erkeklik arasında ve toplumsal bakımdan eşitsiz bölünmeyi ifade etmektedir. Yine Oakley (1985)’e göre, toplumsal cinsiyet bir kültür meselesidir ve kadınlar ile erkeklerin “dişil” ve “eril” olarak sosyal sınıflandırılmasına işaret etmektedir (Bhasin, 1994). Marshall (1999)’a göre, bu terimin kapsamı, ilk ortaya çıkışından beri, yalnızca bireysel kimliği değil, sembolik düzeyde erkekliğin ve kadınlığın kültürel idealeri ve yapısal düzeyde ise kurumlar ve örgütlerdeki cinsiyetçi işbölümünü içine alacak kadar genişlemiştir. Ecevit (2003:83-88)’e göre toplumsal cinsiyet, kadın ve erkekler için toplumsal olarak oluşturulmuş roller, öğrenilmiş davranış ve beklentilere işaret etmek için kullanılan bir kavramdır.

Toplumsal cinsiyet kavramlaştırması hem aile içinde ve dışındaki sosyal ilişkilerin neler olduğunun, hem de bu ilişkilerin neye göre tanımlandığının anlaşılması açısından önemlidir. Ve yine bu bakış açısı, hem ailede hem de toplumda var olan egemen tiplerin nasıl yeniden üretildiği konusunda ipuçları vermektedir (Dedeoğlu, 2000:139-170). Dolayısıyla, toplumsal cinsiyet, sosyal ilişkileri anlamak için önemli bir açılım sağlamaktadır.

Kısacası toplumsal cinsiyet kavramı, cinsiyetin toplumsal ve biyolojik belirlenmeleri arasındaki farkı anlayabilmek ve bu süreçleri birbirlerinden ayırt edebilmek açısından önemli ve işlevsel bir kavramdır.

Bu açıklamalar doğrultusunda toplumsal cinsiyet kavramına ilişkin üç unsurdan bahsedilebilir: “toplumsal belirlenme, öğrenme ve değişme”. Şöyle ki; kadınlar ve erkekler için hangi davranışların doğru ve/veya uygun, hangilerinin ise yanlış olduğu ve kadınlar ile erkeklerin hangi işleri yapabilecekleri gibi konular toplumsallaşma sürecinde ve kültürün içinde öğrenilir. Doğal olanın uzantısı gibi algılanabilecek bu rol ve işlevlerin nasıl yerine getirileceği ve bunlara hangi anlamlar atfedileceği yine toplumsal olarak belirlenir ve kültürün içinde öğrenilir. Dolayısıyla kadınlara ve erkeklere atfedilen roller ve işlevler, zamana, mekana ve kültüre bağlı olarak değişmeye açıktır. Bu açıdan da toplumsal cinsiyet, durağan bir kavram olarak değil, farklı etkenlere açık dinamik bir kavram olarak ele alınmalıdır.

Kadınlar ve erkekler arasındaki farklılıkların toplumsal olarak nasıl algılandığına bağlı olarak ortaya çıkan toplumsal cinsiyet rolleri, toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü içinde pekişir. Kadınlar ile erkeklerin düşünce, davranış ve hissediş biçimlerini de belirleyen toplumsal cinsiyet rolleri aynı zamanda toplumsal kimliğin ve aidiyetin ayrılmaz birer parçasıdır. Kadının yaşadığı toplumsallaşma süreci, annelik ve kendini eşine ve çocuklarına adama görevlerini, erkeğin toplumsallaşma süreci ise aileyi geçindirme ve koruma görevlerini yeniden üretir. Bu görevler çerçevesinde toplum, kadından iyi bir eş ve anne olmasını beklerken erkekten ise bir işe sahip olmasını ve başarıyı bekler. Dolayısıyla, kadın ve erkeğin bu rollere uygun davranışları onların toplumsal aidiyet duygularının pekişmesine yardım eder ve toplumsal kabul görmelerini sağlar. Yine bu roller, zaman, mekan ve kültürün yanı sıra gelir düzeyi, sağlık durumu, dinsel kimlik ve siyasi konum gibi değişkenlere bağlı olarak farklılık göstermektedir (Atauz vd., 1999).

Dedeoğlu (2000:139-170)'nun da ifade ettiği gibi kadınlık ve erkeklik kavramına içkin olan davranışlar, kişilik özellikleri ve roller gibi toplumsal cinsiyete ilişkin kategoriler, aslında sosyal ve kültürel yapılara bağlı olarak oluşturulmuş kategorilerdir. Bu kategoriler toplumsal olarak oluş-



turulmaları sebebiyle, sabit ve evrensel tanımlara sığdırılamazlar, tam tersine toplumsal değişim sürecinde değişip, dönüşürler.

Yüzyıllar boyu eviyle, özel yaşamıyla sınırlanan kadın, üretimden uzak kalmasa da ekonomik yönden erkeğe tümüyle bağlı bir ilişki içinde olmuştur. Bu sosyo-ekonomik ilişki, erkeği eve ekmek getiren kişi yaptığı gibi, ekonomik ilerlemenin de başlıca aktörü yapmıştır. Gerçekten ekmeği kazanan erkek, eve ve çocuklara bakan kadın olurken, kadın-erkek arasındaki bu işbölümü toplumsal rol bölüşümü anlamını taşımaktadır. Koray (2008)'a göre, erkek, kendisine verilen bu rol ile ekonomik olarak üretken olmakta ve toplumsal değer kazanmakta; kadın ise hem erkeğe bağımlı olmakta hem de yaptığı işin ekonomik bir değeri olmadığından "toplumsal değersizliğe" itilmektedir. Kadının aile içindeki yeri bu role göre belirlendiği gibi, kadının eğitimi, çalışması, çalışmanın karşılığını alması ve toplumsal etkinliklere katılması hep "kadın" olduğu için engellenmiş ve sınırlanmıştır.

Toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü; kadın ve erkek arasında pratikte sadece ayrı işleri yapmak ya da her iki cinsin birbirini tamamlayıcı hale gelmesini sağlayan adil bir sorumluluk bölüşümü olarak görülmektedir. Fakat toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü salt teknik bir işbölümü olmayıp, ayrıcalık ve ayrımcılık yapılarını içermekte, hiyerarşilere ve eşitsizliklere yol açmaktadır; çünkü erkeklerin ve kadınların emekleri eşit ücretlendirilmemekte ve ödüllendirilmemektedir.

Özbay (1993)'a göre, kapitalist üretim tarzı ile birlikte cinsiyete dayalı işbölümü oldukça farklılaşmıştır. Kapitalizmin yaygınlaşması ile üretim ve yeniden üretim faaliyetleri ayrışarak üretim, evin dışında başka kurumlarca büyük ölçüde gerçekleştirilmiş, bu ayrışma sırasında da kadınlar, ev içinde yeniden üretim faaliyetlerine yönelmiştir. Ecevit (1985:72-92)'e göre yine makineleşme ve üretimin ev dışında örgütlenişiyile, kadın ve erkeğin çalışma alanları birbirinden ayrılmış; erkeğin temel çalışma alanı ev dışı olarak belirlenmiş, kadın ise evle ilgili işlerin yapılması ve çocuk bakımını üstlenmiştir. Erkeğin ev dışında, kadının ise ev içinde yeniden üretim yaparak birlikte sosyal üretim ilişkilerini yeniden üretmeleri, ilk bakışta sorunsuz görülmektedir. Her iki cinsin de toplumsal üretim için çalıştığı, dolayısıyla eşit konumda olacakları düşünülmekte fakat

toplumda kadın, ezilmiş, ikinci sınıf, tabi, bağımlı gibi kelimelerle ifade edilen “ikincil” konuma sahip olmaktadır.

Kadın ve erkek arasındaki işbölümünün derecesi, toplumlardaki kültürel ve tarihsel oluşuma göre farklılıklar göstermekle birlikte kadınları, çocuk bakımı ve ev işleri gibi yeniden üretim faaliyetlerinin yapıldığı özel alana kapatan bir görev dağılımının olduğu geniş kabul görmektedir. Dedeoğlu (2000:139-170)'na göre kadının özel alandan çıkıp istihdama katılımında doğurganlık oranı, çocuk bakımının eşler arasında dağılımı, ev işleri ve yaşlıların bakımı gibi yeniden üretim işlerinin dağılımı ve bu işlerin yoğunluğunun önemli etkileri olmaktadır. Yeniden üretim faaliyetlerinin kadının ücretli çalışması üzerine etkilerini anlamaya çalışırken, bu görevlerin ailenin başka üyelerine; kız çocuklarına, annelere veya kız kardeşlere transfer edilip edilmediği ya da bu üyelerin yardımlarının ne kadar mobilize edildiği dikkate alınmalıdır.

Yukarıdaki açıklamalarda da görüldüğü üzere, aile, kadın istihdamını şekillendirmede kilit bir konumda olup hem kadınların çalışmaya ilişkin karar almalarında, hem de emek piyasasına sundukları emeğin niteliğinin belirlenmesinde, bir dizi önemli rol oynamaktadır.

Molyneux (1979)'a göre ise, kadınların toplumdaki durumları yalnızca ev içi alanındaki konumları tarafından belirlenmemekte aynı zamanda kadınların emek piyasasındaki güçsüz konumları ev içindeki tabiiyetlerini pekiştirmektedir. Şöyle ki: Kadınlar, ücretli kesimde çalıştıklarında bile evdeki sorumluluk onların sırtına yüklenmekte ve çoğu en düşük ücretli ve en durağan işlerde çalışmaktadır. Aynı zamanda ücretli kesimde çalışan kadınlar, erkek normlarına göre yapılandırılmış, çalışma koşulları ve saatleri erkek çalışan alışkanlıklarına göre ayarlanmış emek piyasasına entegre olmakta ve cinsiyet ayrımcılığı nedeniyle daha düşük ücretler almaktadır. Dolayısıyla ev içi görevlerine bir de ücretli işlerin doyurucu olmayışı eklendiğinde bu, kadınların ev dışında çalışmaları önünde önemli bir engel haline gelmekte ve kadınları bu konuda cesaretsizlendirmektedir. Böylece emek piyasasının kendisi, kadınların ev içi alanındaki konumları ile ev dışında var oluşları arasında dolaysız bir bağlantı kurarak onların yeniden-üretimdeki rollerini tamamlamakta ve pekiştirmektedir.

Toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü günümüzde, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin ve asimetrinin nasıl korunduğunu ve yeniden kurulduğunu anlamak için kilit bir kavram kabul edilmektedir. Maria Mies (1988)'e göre, toplumsal cinsiyete dayalı işbölümüne aile içi bir sorun olarak değil, daha ziyade tüm toplumun yapısal bir sorunu olarak bakmak gerekmektedir (Bhasin, 1994).

Genel olarak özetlemek gerekirse, toplumsal cinsiyet rolleri ve cinsiyete dayalı işbölümü, toplumsal kaynaklara erişim ve kaynakların denetimi ile güç ilişkileri bağlamında kadınlar ve erkekler arasında eşitsizliğe yol açmaktadır.

Tüm dünyada farklı boyutlarda yaşanıyor olsa da toplumsal cinsiyet rolleri ve cinsiyete dayalı işbölümü bağlamında ev işleri ve bakım hizmetleri kadınlar tarafından yapılan ve yapılması beklenen işlerdir. Geleneksel olarak erkeklerin bu işlerden muaf tutulması ve kadınların sorumluluklarının ev dışında çalışma kararlarını etkileyen önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

## 1.2. Toplumsal Cinsiyete Dayalı İşbölümü ve Bakım

Ruhbilim Terimleri Sözlüğü (1974)'nde bakım, "bireyin bedensel, ruhsal ve eğitsel gelişimi için, ana baba, okul ve öbür toplumsal kurumların gösterdiği çabaların tümü" olarak tanımlanmaktadır (Enç, 1974). Genel olarak bakım kavramı, bir bireyin karşısındaki kişinin refahını ve iyiliğini sağlamak ve onun ekonomik ya da toplumsal yaşama katılımını yeniden üretmek amacıyla yürüttüğü sosyal, psikolojik, duygusal ve fiziksel etkinlikler bütünüdür (Kremer, 2005; Kalfa, 2009). Dolayısıyla bakım işleri, fiziksel emeğin yanı sıra duygusal emeğe de dayanmaktadır.

Toplumda çocukların bakımı ve yetiştirilmesi, ailenin yaşlı, engelli ya da hasta bireylerinin bakımı, aynı zamanda aile bireylerinin temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yemek, çamaşır, temizlik gibi ev işleri "bakım hizmetleri"ni oluşturmaktadır. Bu hizmetler temel gereksinimleri karşılamaya yönelik olup; gerek sağlıklı bir toplum ve işgücünün sürdürülmesi, gerekse gelecek kuşakların ve işgücünün yeniden üretimi için vazgeçilmez bir işlevi yerine getirmektedir (İlkkaracan, 2009). Dolayısıyla bakımın toplumsal bir boyutu da bulunmaktadır.

Tronto (1993)'ya göre bakım, bakım alma/bakılma süreci olarak görülebileceği gibi aynı zamanda bakım verme/bakma süreci olarak da değerlendirilmelidir. Bakım hizmetine dair etkinliklerin gerçekleşmesini bir süreç olarak ele alan Toronto, bu süreci; bakım ihtiyaçlarının içeriğinin saptanması, bakımı sağlanacak kişiye bakım hizmetini kimin sunacağını saptanması, bakım hizmetinin verilmesi, yani bakımla ilgili ihtiyaçların pratikte nasıl giderileceğinin saptanması ve bakım hizmetinin alınması, yani bakım hizmetlerini sunan kişi vasıtasıyla bu hizmetlerden faydalanılması olmak üzere dört aşamaya ayırmıştır (Aktaran; Kalfa, 2009).

Thomas (1993:649-669)'ın yaptığı tanıma göre bakım; “ücretli ya da ücretsiz işe dayalı etkinlikleri ve duygusal empatiyi içerecek şekilde destek sağlanmasıdır”. Bakım, “daha ziyade kadınlar tarafından engellilere, bağımlı yetişkinlere ve çocuklara, kamusal ya da yerel alanlarda, çeşitli kurumsal bağlamlarda sağlanmaktadır” (Aktaran; Kalfa, 2009).

Thomas (1993:649-669) da, bakımın çok boyutlu bir kavram olduğunu belirterek, bakımı; bakıcı ve bakılanın kimliği, ikisi arasındaki ilişki, bakımın sosyal içeriği, ilişkinin ve içerilen emeğin ekonomik karakteri ile bakımın sağlandığı sosyal alan ve kurumsal ortam gibi pek çok farklı boyuta ayırmıştır.

Bakım kavramı, beslenme, temizlik türünden temel kişisel ihtiyaçlarını gidermek için başkalarına ihtiyacı olan insanlara sunulan hizmet olarak da tanımlanabilmektedir. Yeates (2004) bakımı, kişisel sağlık ve refahı kendileri sağlayamayacak durumda olanlara, bu hizmetlerin sunumunu içeren çok çeşitli görev ve faaliyetler olarak tanımlamaktadır (Gökbayrak, 2009:55-82).

Saraceno (2008), başkalarına ihtiyacı olan insanlara sunulan bakım ile kendilerine yetebilen kişilere sunulan bakım arasında ayırım yapılmasının önemli olduğunu belirtmektedir. Acar-Savran (2009) da kadınların eşleri için harcadıkları bakım emeğinin, bu işleri kendisi de yapabilecek durumda olan bir insana verilmiş hizmetler olduğunu; gerçekten bakım adını hak edecek emeğin ise, bunu kendisi yapamayacak olan çocuk, hasta ve yaşlılar için harcanan emek olarak somutlaştırılabileceğini ve böyle yapıldığında da bakımın “toplumsal olarak gerekli”, “hiçbir zaman ortadan kalkmayacak” ve “insanlar için anlamlı ve doyurucu” olabilecek faaliyetleri kapsadığını ortaya koymaktadır.

Bakım, daha çok yaşlılar, çocuklar ve engellilere yönelik olmakla birlikte aslında bütün insanlar hayatlarının herhangi bir anında bakıma ihtiyaç duyabilmektedir ve bakımın insanların yaşamında önemli bir yeri vardır. Dolayısıyla bakma ve bakılma hakkının sadece kadınların ihtiyaçlarının önemli bir bileşeni olmadığı aynı zamanda sosyal vatandaşlık açısından da önemli olduğu ifade edilmektedir (Knijn and Kremer, 1997:328-361). Kessler-Harris (2003:157-175), bakım sorununun çözülmesini, ücretli istihdamın bir ön koşulu olarak görürken; Kremer (2005) bakımın, sadece kadınların toplumdaki durumlarını anlamak açısından önemli olmadığını aynı zamanda toplum için elzem bir faaliyet olduğunu düşünmektedir.

Bakım, bir anlaşma veya gönüllülük temelinde ücretli veya ücretsiz olarak verilebileceği gibi profesyonel olarak veya ahlaki yükümlülük temelinde de verilmektedir (Knijn and Kremer, 1997:328-361). Bu bağlamda bakımın içinde barındırdığı ikiliklere dikkat çekilmesi önemlidir. Brückner (2004:28-39), bu ikilikleri “kamusal/özel”, “bağımlı/bağımsız”, “mantıksal/duygusal” ve “annelik/profesyonellik” olarak sıralamaktadır. Kamusal/özel ayrımı, bakım hizmetlerinin kurumsal ya da özel alanda sunulmasını içerirken, bağımlı/bağımsız ayrımı her toplumda bireylerin bakım hizmetine gereksinim duymalarına bağlı olarak bu gereksinimin değişik mekanizmalar ve süreçler vasıtasıyla karşılanmasını içermektedir. Diğer taraftan mantıksal/duygusal ayrımı, bakımın, birbirleriyle akrabalık ilişkisi olan bireylerin duygusal bağlarına dayanarak sunulması ile kurumsal ve profesyonelce sağlanması arasındaki zıtlığa işaret etmektedir. Annelik/profesyonellik ayrımı ise bakımın her halükarda “kadın işi” olarak görülüp kurumsal ya da enformel biçimde kadınlara yüklenmesi ile, bakımın kadınların görevi olmaktan çıkarılması amacıyla toplumun diğer bireylerinin de üstleneceği bir etkinlik haline getirilmesini içerir (Aktaran; Kalfa, 2009).

“Bakım”ın sadece, insanlara eşlik etme ve onların eğitimi ve bireysel ihtiyaçları ile ilgilenme olmadığı, bunun ötesinde refah üretiminin ve refah devleti kurumsal ağının temel bir unsuru olduğunun kabul edilmesi önem arz etmektedir.

Tronto (1996), kendimiz, başkaları ve etrafımızdaki dünyayla uğraşmaya ve ilgilenmeye yönelik bütün faaliyetlerin “sosyal bakım”<sup>1</sup> olduğunu ifade etmektedir (Geissler and Pfau-Effinger, 2005:3-17).

1 Kavramla ilgili daha ayrıntılı bilgi için bkz. ( Tronto 1996, O’connor 1996, Gender and Society 2002)

Buna ek olarak uluslararası alanda tartışılan sosyal bakım kavramı, bakım alan ve bakımda çalışan kişilerin sosyal entegrasyonlarının sağlanması amacıyla yapılan faaliyetlerin önemine de vurgu yapmaktadır. Bu kavram, başkalarının ilgisine olan bağımlılığımız ve toplumun kırılabilirliğinin daha fazla değerli olduğunu anımsatmakta ve aynı zamanda bağımsızlık ve özerkliğin sosyal yapısını göstermektedir (Geissler and Pfau-Effinger, 2005:3-17).

Bakımın geniş tanımı, enformel bakım ile yaşlılara yönelik bakıma vurgu yapan araştırmacılar ile kamusal bakımın önemini vurgulayan araştırmacılar ve piyasalaşmış bakımın yeni Avrupa formları arasında bağ kurmaktadır. Tüm bu araştırmacıların ortak savundukları ise, ücretli ve ücretsiz bakımın, kadınlar ve erkekler arasında “eşitsiz” bir şekilde paylaşıldığı ve bakımın değerinin “azımsanmış” olduğudur (Kremer, 2005).

Bakım hizmetlerinin bilimsel çalışmalara konu oluşu, feminist hareketin etkisi ile olmuştur. Kavram, özellikle feminist yazın içerisinde, geleneksel toplumsal cinsiyetçi roller çerçevesinde “kadına özgü olması”, ev içinde yapılan “ücretsiz iş” olarak algılanması çerçevesinde ele alınarak sorgulanmaktadır (Saraceno, 2008). Bakım kavramının, feminist yazında önemli bir yer tutmakla birlikte; ana akım sosyal bilimler yazınında fazla yer almadığı görülmektedir. Yeates (2004), bu durumu, bakımın piyasa üretiminin dışında ve çoğunlukla ev içinde kadınlar tarafından yerine getirilen bir faaliyet olması ile açıklamaktadır (Gökbayrak, 2009:55-82).

Bakımın çoğu zaman kadınlara uygun görülen niteliklere ihtiyacı olan bir faaliyet olarak kabul edilmesinin yanı sıra kadınlığın da genellikle bakım doğasına sahip olduğunun kabul edilmesi nedeniyle bakım çok “cinsiyetçi” bir pratiktir. Kadınlık ve bakım aynı madalyonun iki yüzü gibi görülmektedir. Kadınlara potansiyel bakıcı olarak yaklaşılmakta ve kadınlar da kendilerini sık sık böyle görmekte ve kendi kimliklerini bakım ile ilişkili olarak inşa etmektedirler. Erkeklerin faaliyetleri ve kimlikleri ise bakımın olmadığı karşıt önerme temelinde inşa edilmektedir. Dolayısıyla bakım bir etkinlik olmanın yanı sıra bir kimlik meselesidir. Fakat bakım, toplumsal cinsiyet ilişkilerini belirleyen tek etkinlik ve kimlik olmamakla birlikte önemli bir faktördür (Kremer, 2005).

Genel olarak bakım kavramı için geçerli olmakla birlikte, çocuk bakımı da son derece cinsiyetçi bir alandır. Ataerkil değerler sistemince belirlenen ailesel ilişki biçimlerine uygun şekilde annelik, kadınların toplumsal cinsiyet rollerinin önemli bir parçası olarak kodlanır ve bu durum, kadınların çocuk bakım hizmetlerinden sorumlu tutulmalarına neden olur. Diğer bir deyişle kadınların çocuk yetiştirilmesi, çocuk doğurmak kadar doğal olarak kabul edilir. Geleneksel rol ayırımının, çocuk bakımından yalnızca kadını sorumlu tutması ayrıca kadınların çalışma nedeniyle annelik görevlerini yeterince yerine getirip getiremediklerini sorgulamalarına da yol açmaktadır.

"Kadınların annelikle özdeşleştirilmeleri ve buna paralel olarak erkeklerin baba olarak, çocuklarıyla aralarında kurulabilecek ve bakım hizmeti sunmaya dayanacak potansiyel bağlarının koparılmış olması, neredeyse ataerkilliğin tarihi kadar eskidir" (Kalfa, 2009; Molyneux, 1979).

Ecevit (2003:83-88)'e göre, üretim ile ilgili rollerde erkek parasal karşılığı olan piyasa içi rollerde görev alırken kadın parasal karşılığı olmayan ev içi üretimde rol oynamaktadır. Yeniden üretimle ilgili rollerde kadın çocuk doğurma ve yetiştirme gibi biyolojik temeli olan yeniden üretimin yanında hanenin günlük işleri ve hane üyelerini ertesi günün üretim sürecine hazırlamak ve bununla beraber çocukları toplumsal rolleri için hazırlamak gibi günlük ve ideolojik yeniden üretimle ilgili rolleri bulunmaktadır.

Kadınlar için bakım konusu yalnızca çocuk bakımı ile sınır değildir; yaşlı, hasta ve özürülülerin bakımı da çok zaman kadına düşmektedir. Bunun dışında, kadın çalışsa da bu gibi bakımların önemli bölümü yine kadından beklenmektedir.

Nelson'un dediği gibi;

"İnsanlar "mantar" değillerdir; kendiliğinden yetişmezler. Onların doğumu, bakımı, yetiştirilmesi ve hayata hazırlanması için üstlenilmesi gereken inanılmaz bir emek vardır ve bu emeğin büyük bir bölümünü kadınlar üstlenir. Oysa ne ekonomi ne de sosyal politikalar bu emeği değerlendirmeyi düşünür. Ekonomi için ücretli emek esastır; ev içi emeğin bir değeri yoktur" (Koray, 2008).

Nitekim milli gelir hesaplamalarına kadınların ev içi bakım emeklerinin dahil edilmemesi bu görüşün bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bora (2008), kadınların ev içinde yaptıkları işlerin görünmeyen emek olmasını ya da ekonomik açıdan değeri yokmuş gibi algılanmasını şu şekilde açıklamaktadır:

“... elle tutulmaz, somut sonuçlara yol açmaz ya da çok çabuk tüketilirler; özel alanda gerçekleşmekte, kar getirmemekte, sadece kullanım değeri üretmektedir. Bu işlerin insan ilişkileri ile sarmalanmış olması, gerçek bir çalışmadan çok “sevgi emeği” olarak değerlendirilmelerine neden olmaktadır”.

Gökbayrak (2009:55-82) da bakımın metalaşmasının önündeki engellerden biri olarak bakıma atfedilen duygusal boyuta dikkat çekmekte ve bu noktada sosyo-kültürel normlar içerisinde bakımın kadınlar tarafından yerine getirilmesinin bir anlamda meşrulaştığını ifade etmektedir. Diğer taraftan kadınlar tarafından sunulan bakım, esasen işgücünün yeniden üretiminin ücretsiz sağlanması noktasında, sistem açısından önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Kadınların karşılıksız ev içi emeği, ikinci dalga feminizmin 1970’lerde ilk tartışmaya başladığı teorik sorunlardan birisi olmuş ve o günden bu yana feministlerin somut talepler ve politikalar üretmekte en çok zorlandıkları alanlardan birisini oluşturmuştur. Acar-Savran (2009)’ın belirttiği üzere, bir uçta Marksizmden devralınan, oldukça toptancı ve kolaycı bir yaklaşım olan, ev işlerinin bütünüyle toplumsallaştırılması yani ortak yemekhane-lokanta-çamaşırhaneler, çeşitli çocuk bakım merkezleri/kurumları; diğer uçta ise bu toplumsallaştırma mantığını küçümseyen, meselenin esas olarak özel alanın dönüştürülmesiyle çözülebileceğini savunan bir anlayış yer almaktadır.

Karen Sontag, Nancy Fraser gibi sosyalist feministler, kadınların karşılığı ödenmemiş ev içi emekleri üzerine yoğunlaşan analizler yürütmüşlerdir. Bu analizler, kadınların ücretli işgücünü yeniden üreten hane içi etkinliklerine –yemek yapmak, temizlik yapmak, çocukların, yaşlıların bakımlarını üstlenmek gibi etkinlikler- odaklanmışlar ve kadınların emeklerinin bu çifte sömürüsüne çözüm olarak, ev hizmetlerinin kamusallaşmasını ya da kadınların hane içinde yürüttükleri etkinliklerin ücretlendirilmesini önermişlerdir (Kalfa, 2009; Kremer, 2005).



Kadınların, ev işlerinin karşılıksız bir emek harcama biçimi olduğunu açığa çıkarıp, bunu politik bir sorun olarak gündeme getirmelerinin önündeki başlıca engellerden biri, yukarıda da bahsedildiği üzere bu işlerin bir seviye ilişkisi içinde görülüyor olmasıdır.

Acar-Savran (2009)'a göre bu yanılsamayı pekiştiren bir başka olgu da bu işlerin mesai saatinin olmaması, günlük yaşamla iç içe girmiş ve onun parçası haline gelmiş bir emek sürecini oluşturmasıdır. Kadınların harcadığı emeği bir başka açıdan görünmez kılan ve özellikle de bakım işlerinde harcanan emeğin çok boyutluluğunu ve zenginliğini gizleyen bir diğer neden de nesnelere üretiminin, tek üretim biçimi olarak evrenselleştirilmesidir. İnsanlar üzerinde harcanan ve maddi ürünler üreten emeğin ötesine doğru uzanan bu emek, duygusal, zihinsel ve manevî emektir. Yeniden-üretimi bütün boyutlarıyla -mevcut yaşamın sürdürülmesi ve bir sonraki kuşağın yetiştirilmesi için gerekli bakımın manevî, kültürel, duygusal katmanlarıyla- birlikte düşündüğümüzde ve buna ayrıca hastaların ve yaşlıların bakımını da eklediğimizde söz konusu olanın basitçe maddi emek olmadığı apaçık ortaya çıkmaktadır.

Kadınların bakım işlerinde harcadıkları emeğin bir özelliği de, sahip olduğu duygusal boyutu itibarıyla nicelik olarak ifade edilebilecek bir emek olmayışıdır. Acar-Savran (2009), ev içinde yapılan bakım işlerinin tüm manevî, duygusal boyutlarıyla emek harcamak olarak kabul edilmesinin yolunu; bu emeğin ev-içi (karşılıksız) biçimiyle ücretli bakım işlerinde harcanan emek arasındaki sürekliliğin kurulmasından geçtiğini ve toplumsal yeniden-üretimin bir parçası olarak tanımlanan bir "bakım" kavramının da bu sürekliliği kurmayı kolaylaştıracağını ifade etmektedir. Böyle yapıldığında hem bu emeğin toplumsal gerekliliği, hem de ne kadar "devasa" bir iş olduğu ortaya çıkacaktır. Başka bir deyişle, kamusal alanda, ücretli olduğu için emek zamanı olarak nicelik cinsinden ifade edilen bakım işleri ile hem maddi bir üründe somutlaşmadığı, hem de karşılıksız olduğu için emek zamanı olarak ifade edilmemiş ev-içi bakım emeği arasında kurulacak süreklilik, kadınların karşılıksız bakım emeğini görünür hale getirecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere bakım işi, günlük hayatla iç içe girmiş, sevgiye dayalı/karşılıksız olması, çalışma süresinin esnek, belirsiz, birbir-

lerinden ayırt edilemeyen parça iş/süreçlerden oluşması gibi özellikler nedeniyle kadın doğasının bir parçası olarak algılanmaktadır. Özkaplan (2008)'a göre, yeniden üretim ile ilgili sorumluluk, kadınların hem işgücü piyasasının dışında kalmasına yol açmakta hem de işteki statüsünü belirlemektedir. Ecevit (2000)'e göre ise, kadının değil ama erkeğin birincil ücret getirici kişi olarak toplumsal kabulü, çalışmak isteyen kadının hem işgücü piyasasına girmede marjinalliğinin, hem de girdikten sonra karşılaşılabileceği eşitsiz muamelenin ve sınırlanmaların zeminini oluşturmaktadır.

Tarihsel olarak kapitalizmin ortaya çıkışıyla oluşan özel alan/kamusal alan, ücretli emek/ev içi emek gibi ayırım ve ikilikler, erkek egemen sistemin kapitalist sistemle bütünleşerek kadınların özel alana ait olarak kodlandıkları ve hane içi yükümlülüklerden sorumlu tutulduğu bir düzeni meydana getirmiştir. İzleyen dönemde kadınların özel alandan kamusal alana çıkarak işgücüne katılmaları ise, kadın sorununu tartışma alanlarından biri olarak gündemine alan Marksizm'in öngördüğü gibi kadınları özgürleştiren değil, üzerlerindeki yükü iki kat artıran ve emeklerinin daha fazla sömürüldüğü bir düzen yaratmıştır (Kalfa, 2009). Zira kısmi veya tam süreli istihdamlarına karşın kadınlar, çocukların ve yaşlıların asıl bakıcısı olarak iki dünyanın çekişen talepleriyle boğuşmak zorunda kalmışlardır.

Çeşitli çalışmalarda varılan ortak görüşlerden biri de, kadınlar ücretli bir işte çalışmaya başladıklarında ev işlerine daha az zaman ayırsalar da, çifte iş yükünün toplam çalışma saatlerini arttırdığıdır. Lydia Morris (1993)'e göre;

“Kadınların ücretli emeği hem ücret hem de statü açısından erkeklerin emeğiyle eşdeğerli olmaya yaklaşmadığı sürece, erkekler işsiz kaldıklarında bile ev-içi rollerin önemli ölçüde yeniden değerlendirilmesi pek olası görünmemektedir” (Acar-Savran, 2009).

Öte yandan kadınlar, ev ve iş sorumluluklarını birlikte yürütebilmek için kısmi zamanlı işleri tercih etmekte ama bu tür işler genellikle daha düşük nitelikli ve güvencesiz olmaktadır. Bu tür işlerin, kadınların ev işi ve bakım yükümlülüklerinin, ev dışında çalışmadıkları durumda olduğu gibi korunmasına hizmet ettiği düşünülmektedir. Yine de evlenmiş ve çocuk doğurmuş birçok kadın için kısmi zamanlı çalışma bir gelir sağlama ve işgücü

piyasasından tamamen uzak kalmama adına çözüm olabilmektedir.

Bakımın, kadın doğasının ayrılmaz bir parçası olduğuna ilişkin algıya örnek oluşturan bir başka çarpıcı olgu da ev ve bakım işlerinin kadınlar arasındaki yeniden dağılımıdır. Hem aile bağlarının ve komşuluk ilişkilerinin önemli ölçüde sürdürüldüğü, hem de ücretli ev işçiliği ve bakıcılığın görece yaygın olduğu ülkelerde alışılmış olan bir kadınlar-arası işbölümü giderek yaygınlaşmaktadır. Acar-Savran (2009)'a göre:

“Her şeyden önce, artık daha çok sayıda görece nitelikli emek sahibi evli kadın çocuğu olduğunda işinden ayrılmamakta ama buna bir de sosyal devlet hizmetlerinin çökme eğilimi eklenmektedir. Bu durum da, cinsiyetler arasındaki işbölümünü değiştirmeden önce özellikle de bakım işlerinin kadınlar arasında yeniden-dağılımına yol açmakta: Arkadaşlar, komşular, yakın akrabalar ve ücretli bakıcılardan oluşan bir kadınlar ağı içinde bu işler bölüşülmektedir”.

Ev ve bakım işlerinin kadınlar arasındaki yeniden dağılımı ile bazı kadınlar, başka kadınlar sayesinde, işgücü piyasasına erkekler gibi yani ev işi ve çocuk, hasta, yaşlı bakımının evde halledildiğinin güvencesiyle katılmaktadır. Acar-Savran (2009)'ın da ifade ettiği gibi,

“...Böylece bu işler, kamusal alana taşınmaksızın evde kalan kadına bırakılmakta: iki farklı vatandaş grubu (erkekler ve orta sınıf kadınlar) arasındaki, kamusal alana katılım hakkıyla ilgili potansiyel bir çatışma kamusal olanla özel olanın yeniden yapılandırılmasını gerektirmeden çözümlenmektedir”.

Bu yeniden dağılımın diğer tarafında ise, göçün, yoksulluğun, yalnız anneliğin ortaya çıkardığı düşük ücretli bir işgücü arzı vardır. Bu kadınların sunduğu işgücü, ilk gruptaki kadınların kendi “yükümlülükleri” olan bakım ve ev işlerini ücret karşılığı başka kadınlara devretmelerini mümkün kılmaktadır. Rerrick (1996)'e göre burada söz konusu olan, “yeniden-üretim alanındaki patriyarkal işbölümünün... kadınlar arasında yeni eşitsizlik örüntülerinin oluşmasıyla... modernleşmesi...”dir. Ancak bu eşitsizliğin sorumlusu, işgücü piyasasında ayakta kalabilmek için bakıcı kadınların ücretli emeğine başvuran orta sınıf kadınları değil, iki kadın

grubunu karşı karşıya getiren patriyarkal kapitalizmdir (Acar-Savran, 2009).

Kadınların, artan oranda olmak üzere özellikle bakım işlerinde ücretli ya da ücretsiz olarak istihdam ediliyor olması genel bir eğilimdir. Özellikle hizmetler sektöründe kadın (ve göçmen kadın) emeğinin yoğunlaşması, ev eksensli üretimin yoksulluğa çare olarak desteklenmesi ve bu işlerin genelde nitelikli emek gerektirmeyen, düşük ücretli, güvencesiz işler olması, bakım emeğinin kadınların doğal eğilim ve yeteneklerinin birer uzantısı olarak kabulüne dayanmaktadır. Bu anlamda patriyarkal kapitalizm, kadın emeğini hem erkek işçinin yeniden üretimi, hem de bakım işlerinin ucuza üretimi açısından yeniden dönüştürerek piyasalara entegre etmekte; cinsiyete dayalı işbölümü yeniden ve yeni biçimlerle tekrar tekrar üretilmektedir (Özkaplan, 2008).

Günümüzde cinsiyete dayalı işbölümü, sosyo-ekonomik değişimler doğrultusunda yeniden şekillenmekle birlikte, toplumda kadınlara uygun görülen rollere ilişkin görüşler daha yavaş değişmekte ve bu gecikme bir sorun alanı meydana getirmektedir. Bunun en önemli nedeni, Pekin Eylem Platformunda da belirtildiği üzere; "... kadınlarla erkeklerin başarıları ve faaliyetleri arasındaki farkın, sosyal olarak yapılandırılmış cinsiyet rollerinin sonucu olarak değil, değişmez biyolojik farklılıkların sonucu olarak görülmesidir" (KSSGM, 2003).

Amerikalı sosyolog Hochschild (1989), kadınların ekonomik hayata katılmalarını, zamanımızın en büyük sosyal ve kültürel devrimi olarak tanımlayarak, bunun sadece işgücü piyasalarının yapısını değil aynı zamanda kadının kazanç sağlayan biri olarak aile içindeki güç dengesini de değiştirdiğini ifade etmektedir. Fakat bu devrim, ülkelerde farklı zamanlarda, hızlarda ve şekillerde yaşanmaktadır. Hochschild aynı zamanda, kadınların evlerinin dışına çıkarken erkeklerin evlerinin içine girmedikleri bir "duran devrim"e de dikkat çekerek bu durumun baskın cinsiyetçi işbölümünden kaynaklandığını ve kadınların iş yüklerini artırdığını belirtmektedir (Kremer, 2005).

Lewis (1997:160-177)'e göre, her ne kadar ödeme ve statü açısından böyle olmasa da daha çok sayıda kadının ücretli istihdama katılabiliyor olmasından dolayı ücretli işlerdeki cinsiyetçi yapının önemli ölçüde azal-

diği, diğer taraftan ise tüm kanıtların ücretsiz işlerin bölüşülmesindeki değişimin çok az olduğunu gösterdiği açıktır. Kısaca, işbölümündeki geleneksel model bir dereceye kadar cinsiyet eşitliğine dayanan bir görünüm kazanmaya başlasa da, bu değişim sürecinde erkek rolünün kadın rolüne oranla daha yavaş değişmesi sorun yaratmaktadır. Dahası kadınların istihdamı ve erişilebilir çocuk bakımına ilişkin politikaların, çoğu zaman erkeklerin ücretsiz istihdama katılımlarını ya da bakımla ilgili toplumsal cinsiyet rollerinin değişmesini amaçlamadığı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak toplumsal cinsiyet rolleri ve cinsiyete dayalı işbölümü bağlamında kadınlara yüklenen bakım işleri, toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin temelinde yatmakta ve kadınların özel alandan çıkıp kamusal alana katılım fırsatlarının önünde önemli bir engel olarak varlığını sürdürmektedir. Kadınlar bu sorumlulukları nedeniyle ya işgücüne girememekte ya da iş taahhütlerini ve çalışma saatlerini çocuğunun ihtiyaçlarını karşılamak için azaltmak zorunda kalmakta, bu durum da kadınların daha az kârlı ve az sorumluluk gerektiren işlerde yoğunlaşmalarına yol açarak işgücü piyasasındaki cinsiyetçi yapıyı pekiştirmektedir. Dolayısıyla cinsiyete dayalı işbölümüne, aile içi bir sorun ya da sadece kadınların sorunu olarak değil, tüm toplumun yapısal bir sorunu olarak bakmak gerekmektedir. Ayrıca, cinsiyetçi bir pratik olan bakımın toplumsal boyutunun olduğu ve toplumun refahının önemli bir unsuru olduğu da unutulmamalıdır.

### 1.3. Refah Rejimleri ve Bakım

Toplumsal cinsiyet rolleri ya da cinsiyete dayalı işbölümü bağlamında bakım sorumluluğunun kadınlara yüklendiği ve bir özel alan meselesi olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bakımın toplumsal anlamı; söz konusu hizmetlerin kurumsal sunumunu da beraberinde getirmektedir. Bu noktada refah rejimleri ve refah devleti uygulamaları bakım kavramına atfedilen anlamı analiz etmede önemli bir işlevsel araç sunmaktadır.

Daha önce de ifade edildiği gibi bakım kavramı çok farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Kendi kendine bakamayacak durumda olan çocuk, yaşlı, engelli ve kronik bir rahatsızlığı olanlara yönelik sunulan hizmetleri ve/veya verilen nakit yardımları içerecek şekilde geniş bir yelpazede tanımlandığında sosyal politikanın önemle üzerinde durduğu bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Gökbayrak (2009:55-82)'a göre bakım

hizmetlerinin sunumundan öncelikle kimin sorumlu olduğu; finansmanın nasıl sağlandığı ve hizmetlerin kurumsallaşma şekli gibi hususlar bu noktada önem kazanmakta ve tüm hususlar da farklı refah rejimlerinin özelliklerine göre değişen, farklı sosyal politikaların ürünü olarak ortaya çıkmaktadır.

Refah devleti tam olarak açıklanmış ve uluslararası homojenliğe kavuşmuş bir kavram değildir.

Ruggie (1984), refah devletini, bir toplumda daha fazla eşitlik yaratmak ya da varolan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için sosyal ve piyasa aktörlerinin olumsuz etkilerini yok etmeyi hedef alan bir devlet biçimi olarak tanımlamıştır (Dedeoğlu, 2009:41-54).

Esping-Andersen (1999)'a göre, refah devleti, bir devletin önereceği sosyal yardım münüsünden farklı bir şeydir. Refah devleti, sosyal politikalarından fazla bir şey; özgün tarihi bir yapı, devletin ne olduğunun açık bir yenisinden tanımlanmasıdır. Dolayısıyla sosyal politikalar refah devleti olmadan varolabilirken, refah devleti sosyal politikalar olmadan varolamaz.

Refah devleti, aile ve piyasa ile birlikte, toplumsal riskleri kontrol eden üç kaynaktan biridir. Refah devleti kavramı ilk kez 19. yüzyılın sonunda sosyal güvenlik alanında alınan önlemler nedeniyle kullanılmaya başlanmış ancak kavramın gelişimi ve yaygın olarak kullanımı İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleşmiştir (Koray, 2008).

Refah rejimi kavramı, refah devletinden farklı olarak refahın devlet, piyasa ve aile arasında karşılıklı bağımlılık içinde ve birleşik şekilde üretilme ve paylaşılma yöntemi olarak tanımlanmaktadır. Fakat refah sunumunda bulunan bu üçlemeye ek olarak kar amacı gütmeyen veya gönüllü kuruluşların da katılmasının faydalı olacağı ifade edilmektedir (Esping-Andersen, 1999).

Refah sunumunda refah devleti kadar önemli bir diğer aktör olan aile, sosyal refahın önemli bir üreticisi olup, kararları ve davranışlarıyla refah devletini ve emek piyasasını etkilemekte ve onlardan etkilenmektedir. Esping-Andersen (1999)'e göre, sanayi öncesi toplumlarda kaynakları kuşaklar boyunca dağıtarak toplumsal risklerle başeden aile, sanayi toplumuyla birlikte büyük bir değişime uğramış ve riskler karşısında ailenin

başarısızlığa uğraması ve yeni riskleri bertaraf edememesi refah devletin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenlerden biri olmuştur.

Refah rejimlerini gruplandırmada başvurulacak temel klasik kaynakların başında, Esping-Andersen'in oldukça ünlü olan çalışması<sup>2</sup> gelmektedir. Esping-Andersen'in, sosyal hakların kurumsallaşması ve temel ihtiyaçların piyasa dışına çıkarılması (decommodification)<sup>3</sup> gibi ölçütlere bakarak yaptığı sınıflandırmada/modellemede üç tür refah rejimi ortaya çıkmaktadır: Liberal refah rejimi, muhafazakâr veya Kıta Avrupası refah rejimi ve sosyal demokrat veya İskandinav refah rejimidir.

Tipik örnekleri Amerika ve İngiltere olan "liberal refah rejimleri", "kalıntı refah rejimleri" ve "Anglo-Sakson model" olarak da adlandırılmakta ve piyasa mantığı tarafından şekillenmektedir. Piyasa merkezli bu model, klasik yoksulluk yasalarının bir uzantısıdır ve basit anlamıyla devlet, piyasadaki kaynaklanabilecek olumsuz etkilere tampon olmaya çalışmakta ve büyük oranda refahın özel olarak örgütlenmesine dayanmaktadır. Bu modelde programların amacı piyasayı ve piyasaya girişi güçlendirmektir; bu da ya herkese düşük bir asgari gelir güvencesi vererek, ya da aktif olarak özel refah programlarına katkıda bulunarak yapılmaktadır. Liberal refah devletlerinde, vatandaşlar esas itibarıyla bireysel piyasa aktörlerini meydana getirirler ve vatandaşlar kendi refahlarını piyasada aramaları için teşvik edilirler. Devlet, son çare olarak başvurulacak bir merci görevi üstlendiğinden, yalnızca en kötü durumda olanlara gelir transferi yapılmakta, dolayısıyla temel sosyal yardım programları gelir araştırmasına (income-test)<sup>4</sup> başvurmayı gerekli kılmakta ve mütevazî sosyal güvenlik ödemeleri yapılmaktadır (Koray 2003:64-74, Özdemir 2008, Pfau-Effinger 2005:321-347).

Kıta Avrupası'nın muhafazakar refah devleti sistemi ise, "muhafazakar korporatist refah rejimleri", "sosyal sigorta modeli", "Kıta Avrupası modeli", "kurumsal refah rejimleri", "Bismark ülkeleri modeli", "Alman modeli"

2 Gösta Esping-Andersen, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Oxford: Polity Press, 1990.

3 "Metalaşmanın sınırlanması ya da meta-dışlaştırma" olarak tanımlanan kavram; bireyin refahının sadece piyasaya bağımlı olmaktan çıkarılması olarak tanımlanmaktadır.

4 "Income-test" ya da "Means-test": Sosyal yardım programlarına başvuran kişilerin, kamu fonlarından yararlanıp yararlanamayacağını belirlemek üzere, bu kişilerin şahsi kaynaklarıyla alakalı resmi bir araştırmadır.

ve daha yakın zamanlarda ise “Hristiyan Demokratik rejimler” olarak adlandırılmaktadır (Özdemir, 2008).

Modelde devletin refah hizmetlerinde önemli ölçüde piyasanın yerini aldığı görülmekle birlikte, varolan statü ve sınıf farklılıkları refah uygulamalarıyla da sürdürülmektedir. Sosyal haklar, büyük ölçüde sınıf ve statüye bağlanmıştır. Aynı zamanda geleneksel aile yapısının da sürdürülmesine özen gösterilir, bu nedenle başta bakım olmak üzere aileye yönelik hizmetler kısıtlıdır. Kısacası, bu model, organik ve hiyerarşik bir yapıyı koruyan, aile, kilise ve mesleğe dayalı bir refah anlayışını destekleyen ve gerektiğinde onları tamamlayan fakat onların yerini almayan bir refah devleti anlayışıdır (Koray 2003:64-74, Pfau-Effinger 2005:321-347).

Kıta Avrupası refah modelinde, refah sorumluluğu geleneksel aileye verilmekte ve ailenin geçimini sağlayan erkeğe çok büyük değer yüklenmektedir. “Aile ağırlıklı” bir yaklaşım içeren bu model, kadınların genel olarak çalışmayıp evde bakım işlerini üstlenecekleri varsayımı temelinde erkeğin işinin ve gelirin korunduğu, sosyal güvenlik önlemlerinin de işteki konuma göre belirlendiği refah rejimidir. Aile yanında, istihdamlı bağlantılı sosyal sigorta da insanları korur. Bu ülkelerde, aynı zamanda güçlü bir istihdam garantisi de söz konusudur. Ancak, sosyal sigorta, kadınlara ve düzensiz iş kariyeri olan işçilere yeterli güvenlik sağlamadığı için eleştirilmektedir (Özdemir 2008, Şenkal ve Sariipek 2007: 146-175).

Emek piyasasına katılımı özel önlemlerle artıran ve herkese evrensellik ilkesi temelinde geniş kapsamlı sosyal güvence sağlayan Kuzey Avrupa sosyal demokrat rejimi, “sosyal demokrat refah rejimleri”, “evrensel refah rejimleri”, “İskandinav modeli” ya da “modern refah rejimleri” olarak da adlandırılmaktadır. İskandinav refah modeli, devlete verdiği önem ile uluslararası alanda eşsizdir. Ailelerin güçlendirilmesini ve bireylerin daha fazla bağımsız olmalarını amaçlamaktadır. Aynı zamanda, vatandaşların refah gereksinimlerini, mümkün olduğunca piyasadan bağımsız kılmaya çalışmaktadır. Bu modelin üç özelliği: Evrensel gelir garantisi, sosyal sigorta ve çocuk, özürlü ve yaşlılara yönelik son derece gelişmiş sosyal hizmetlerdir (Özdemir 2008, Pfau-Effinger 2005:321-347).



Sosyal hizmet bu modelin yapısındaki en temel özelliştir ve güçlü birey yaratmada büyük öneme sahiptir. İskandinav refah modelinin arkasında yatan temel ilke, yardımların evrensel olması ve istihdama ilişkin ve ailevi hiçbir şarta bakılmaksızın tüm vatandaşlara uygulanmasıdır. Bu sistemde yardımlar, devlet tarafından aileye değil bireye yapılmakta ve finansmanı da yüksek vergilerle sağlanmaktadır. İskandinav modeli diğer tüm refah modellerinden çok daha fazla refah yardımı içerdiği için, sistemin finansmanı ancak yüksek vergilerle sağlanabilmektedir. Buna rağmen, bu yardımlar oldukça cömert ve evrensel olduğundan, yüksek vergi yükü vatandaşlarca herhangi bir hoşnutsuzluk belirtisi göstermeden kabul edilmektedir. Ayrıca bu sistemde ailelere, kiliselere veya refah örgütlerine sadece çok sınırlı bir refah sağlama görevi verilmiştir; asıl ağırlık devletin üzerindedir (Şenkal ve Sarıipek, 2007:146-175).

Esping–Andersen, ikinci çalışmasında (1999); ilk çalışmasına ek olarak refah devletlerini “aile ağırlıklı olmaktan çıkış” (de-familialisation) derecelerine göre de sınıflandırmıştır. Aile ağırlıklı olmaktan çıkış, bireysel yetişkinlerin aile ilişkilerinden bağımsız bir şekilde, ücretli bir iş ya da sosyal güvenlik hizmetleri aracılığıyla sosyal kabul görmüş standartlarda yaşamlarını devam ettirme derecesi olarak tanımlanmıştır. Kısacası anlamı, “aileleri yükten kurtarmak ve bireylerin yakınları üzerindeki refah bağımlılığını azaltmak”tır.

Aileye ağırlık veren (familialism) bir refah rejimi, refah yükümlülüklerinin büyük bir kısmını haneye yükleyen bir rejimdir. Aile ağırlıklı olmaktan çıkış (de-familialisation) ise bireylerin aileye bağımlılıklarını azaltan; onların ekonomik kaynaklar üzerindeki hakimiyetlerini ailevi karşılıklılıklardan bağımsız şekilde azamiye çıkararak politikaları ifade etmektedir. Kadınların (en azından annelerin) aile sorumluluklarının, çalışarak ekonomik bağımsızlık kazanmalarını kısıtlaması nedeniyle, bu sorumluluklarının aile ağırlıklı olmaktan çıkarılması, pek çok araştırmanın gösterdiği gibi, münhasıran refah devletine bağlıdır (Esping–Andersen, 1999).

Refah devletleri, aile ağırlıklı olmaktan çıkış bağlamında birbirlerinden oldukça farklıdır. İskandinav refah devletlerinde sosyal politikalar, açıkça kadınların ekonomik bağımsızlıklarını azamiye çıkarma yönünde tasarlanmıştır. Piyasanın sağladığına destek ya da alternatif bir gelir

garantisi sundukları için liberal rejimlerden oldukça farklıdır. Kadınların emek piyasasına tam zamanlı, hayat boyu katılımını, ailesel yükün azaltılması ile teşvik ettiği için muhafazakar yaklaşımla farkı daha belirgindir (Esping-Andersen, 1999).

Esping-Andersen'in çalışması, refah devletlerinin bakım politikalarındaki farklılıkları açıklaması açısından önemli başlangıç noktaları sunmakta ve bugün hala uluslararası karşılaştırmalı sosyal politika araştırmalarında merkezi bir kuramsal çerçeve oluşturmaktadır.

Esping-Andersen'in üçlü sınıflandırması, rejim türleri arasındaki karmaşıklığı önemsemediği ve aşırı derecede basitleştirdiği ve aile ile diğer enformel bağların refah sunumunda önemli rol oynadığı Güney Avrupa refah devletlerini sınıflandırmaya dahil etmediği için, başta Leibfried olmak üzere bazı kişilerce eleştirilmektedir. Leibfried (1993), Avrupa Birliği'nin güney kısmında "Latin Kuşağı Ülkeleri" (İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İtalya) olarak nitelendirdiği farklı bir refah devleti türünü saptamıştır.

Güney Avrupa refah rejimi de çeşitli şekillerde adlandırılmaktadır: "Tam Oluşmamış Model", "Katolik Korporatist Model" ya da "Latin Kuşağı Modeli" gibi (Özdemir, 2008). Güney Avrupa refah rejiminin kurumsal yapısı ve vatandaşlarına sağladığı sosyal olanaklar çok yetersizdir. Fakat ülkelerin Anayasa ve ilgili yasalarına bakıldığında, modern bir refah devletinde olması gereken bütün kurumsal gelişmelerin vaat edilmiş olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bu ülkeler gerçek anlamda bir refah devleti olmaktan çok, "vaatler devleti", yahut da "kurumsallaşmış vaatler devleti" olarak da adlandırılabilir (Koray, 2003: 64-74).

Güney Avrupa refah rejiminin, refah rejimleri sınıflandırılmasına sonradan dahil edilmesi gerekliliği, bu alandaki akademik çalışmaların yetersizliği ile açıklanabilir. Yapılan çalışmalarda Akdeniz ülkelerinin farklı bir refah yapısına sahip oldukları ifade edilse de, bir modelleme geliştirilememiştir. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren yapılan çalışmalarda, Güney Avrupa Refah Modellerinin farklılıkları ortaya konularak, modelleme çabalarına girilmiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin önemli bir bölümünü oluşturan Akdeniz ülkeleri, özgün bir model olarak Esping-Andersen'in sınıflamasına dahil edilebilir (Ferrera, 1996).

Moreno (2001)'ya göre de, en çok analiz edilen refah rejimleri kategorisine Yunanistan, İtalya, İspanya ve Portekiz'i içeren Akdeniz kategorisi dördüncü olarak eklenebilir ki Akdeniz refah rejiminin en önemli unsurlarından biri, kadınların aile/hane içinde ücretsiz bakıcılar olarak anahtar bir rol üstlenmeleridir.

Esping-Andersen, refah devleti sınıflandırmasında, refah devletlerinin cinsiyetle alakalı yönünü dikkate almadığı, kadınlara yönelik herhangi bir ayrıştırma yapmadığı için de feminist bakış açısına sahip Lewis (1992), Sainsbury (1996), O'connor (1993) ve Orloff (1993) gibi araştırmacılar tarafından eleştirilmiştir. Bu araştırmacılara göre, son 20 seneden fazla bir zamandır feminizmin sosyal bilimlerdeki önemli ve yaratıcı gücü, Esping-Andersen'in sınıflandırmalarında önemsenmemiştir (Lambert, 2008: 315-344). Örneğin Lewis (1992)'e göre, Esping-Andersen'in üç dünya tipolojisi kadınları göz ardı etmekle kalmamış, metalaşmanın sınırlanması (decommodification) kavrayışı ile ücretsiz işin hayati önemini es geçmiştir.

Feminist yazarlar farklı kriterler üzerinden refah devletlerini toplumsal cinsiyet bakış açısından sınıflandırmaya tabi tutmuşlardır. Feminist akademisyenler; Lewis (1992), Sainsbury (1996), O'connor (1993) ve Orloff (1996) refah devletlerini, sosyal politikaların kadınlar üzerindeki etkilerine göre Esping-Andersen'in (1990, 1999) geliştirmiş olduğu üç model üzerine inşa ederek; geçim sağlayan (breadwinner), liberal veya nötr cinsiyetçi (liberal or neutral gender) ve cinsiyet eşitlikçi (gender egalitarian) olarak sınıflandırmıştır. Geçimi sağlayan modeldeki refah devletleri, kadınların ve annelerin maaş kazanan eşlerine ekonomik bağımlılıklarına dayanmaktadır. Bu refah devletleri, mevcut cinsiyetçi tabakalaşma ile mücadele etmez, kadın bir işçi olarak değil de bir eş olarak yardımlardan faydalanmaktadır. Bu tip refah devletleri, ücretin çok az bir kısmının ya da hiç ikamesinin yapılmadığı uzun süreli izinler ve çok az sübvansiyonlu çocuk bakımı sunma eğilimindedirler. Liberal devletler, az aile desteği sağlamakta ve aktif olarak kadının işgücüne katılımını ne teşvik etmekte ne de etmemektedir. Bu ülkeler ücretli veya ücretsiz düşük seviyeli izinler ve düşük kamu finansmanlı çocuk bakımı ile karakterize edilmektedir. Son olarak, cinsiyet eşitlikçi refah devletleri, cömert analık ve ebeveyn izni politikaları ile yüksek kaliteli, ekonomik ve geniş

bir çocuk bakım sistemi aracılığıyla aktif olarak kadın istihdamını teşvik etmektedirler (Lambert, 2008: 315-344).

1997'deki çalışmasında Lewis, refah devletlerini cinsiyete dayalı olarak sınıflandırarak, bazı refah devletlerinin toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini yeniden ürettiğini bazılarının ise bunlarla mücadele ettiğini vurgulamaktadır. Lewis, sınıflandırmanın, “geçimi sağlayan erkek modeli” (male-breadwinner model) çerçevesinde çeşitli benzerliklere sahip ülkelerin sosyal politikalarının, cinsiyet ayrımına dayalı “geçimi sağlayan erkek” ve “ev işleri yapan kadın” ayrımı etrafında yapılandırıldığını ifade etmektedir. Lewis, bu tür refah rejimlerini üç başlık altında sınıflandırmaktadır: “güçlü”, “ılımlı” ve “zayıf” geçimi sağlayan erkek modeli. Bu sınıflandırmaya göre Lewis, kadınlara yönelik açık ayrımcılık biçimlerinin birçoğunun kaldırılmasına rağmen, İngiltere’yi güçlü bir “geçimi sağlayan erkek devleti” olarak görmektedir. Bu modelde evli kadınlara çalışma hakkı tanınmamakta, sosyal güvenlik ve vergiler açısından kocalarına bağımlı olmakta ve kadınlardan bakım işlerini üstelenmeleri beklenmektedir. Yani, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin beslenmesine neden olan düşük sosyal yardım ve sosyal hizmet düzeyleri ile nitelendirilmektedir. Lewis’in sınıflandırmasında, Fransa, “geçimi sağlayan erkek devleti” anlamında ılımlı bir devlet olarak karakterize edilmiştir ve kadınlar haklarını çalışan birey ve anne olarak talep edebilmektedir; İsveç ise en zayıf erkek merkezli ülke olarak tespit edilmiştir ve kadınların istihdamı cömert çocuk bakım hizmetleri ile desteklenmektedir. Lewis, sosyal politikanın feminist analizinde, özellikle sosyal politikaların sonuçlarının analizinde bir değişken olması ve de sosyal politika ile refah rejimlerinin anlaşılmasında açıklayıcı bir araç olması açısından “toplumsal cinsiyet”in önemi-ne dikkat çekmiştir (Lewis, 1997: 160-177).

Orloff (1993:303-328) da mevcut sosyal politika önlemlerinin cinsiyet farkları açısından ele alınmasına daha fazla duyarlı olacak rejimleri öneren feminist anlayış ile mevcut temel anlayışı uzlaştıranın yollarını aramaktadır. Orloff, refah dağıtımının bir boyutu olarak aileye, ücretli ve ücretsiz işgücü açılarından cinsiyete dayalı devlet tutumuna ve refah vatandaşlığı ve metalaşmanın sınırlanması ile alakalı yaygın kavramların cinsiyet farkları açısından körlüğüne dikkatleri çekmektedir. 1993'teki çalışmasında Orloff, refah devletlerini, kadınların kendi başlarına bir ha-

yat ve ev kurabilmelerini sağlayıp sağlamamalarına göre sınıflandırmaktadır.

Daly (1994), refah devletlerinin karşılaştırılmasında cinsiyete duyarlı bir yaklaşım izlenecek olursa üç önemli hususun gündeme geldiğini ifade etmektedir: Refah devleti müdahalesinin amacı ya da kapsamının ne olduğu, refah politikaları ve uygulamalarının altında yatan ideoloji ya da anlayışın ne olduğu, kadın ve erkeklerin karşılıklı ilişkileri, kaynaklara erişimleri ve kişisel rol ve sorumlulukları açısından somut çıktıkların neler olduğudur.

Daly and Lewis (1998)'e göre bakım, feminist akademisyenler tarafından ortaya atılan tamamen orijinal kavramlardan biridir. Bakımı odak yapmak, refah devletleri çalışmalarına toplumsal cinsiyeti dahil etmektir. Bakımın refah devletlerinin sosyal ve siyasi analizleri ile ilişkilendirilmesi durumunda, refah devletlerinin cinsiyetçi sonuçları hakkında yeni kavrayışlar üretilebilmektedir (Kremer, 2005).

Hobson (1994)'a göre de, refah devletinin toplumsal cinsiyete ve kadınların ihtiyaçlarına ne kadar duyarlı olduğunu ölçmenin bir yolu; bakım için sağlanan olanakların hizmet mi, hizmeti satın alacak para desteği mi yoksa kadının evde kalması için para yardımı şeklinde mi yapıldığıdır. Jenson (1997:182-187), bakımın kim tarafından yapıldığı, maliyetinin kim tarafından üstlenildiği ve ne kadar yardım sağlandığı gibi kriterleri dikkate alıp bakım hizmetlerine odaklanan bir sınıflandırma yaparak kadınların çalışma hayatına katılımları ile refah devleti ilişkisini ortaya koymayı önermektedir.

Bu açıklamalar doğrultusunda günümüzde birçok akademisyen ve bilim insanı (Hobson 1994, Lewis 1997, Knijn and Kremer 1997, Jenson 1997, Bettio and Plantenga 2004) bakımı, vatandaşlık ve refah devletlerinin cinsiyetçi analizlerinin kalbine yerleştirmeyi önermektedir.

Aslında bütün bu sınıflandırmalardaki ortak noktanın, kadınların ev içi ve bakım hizmetlerindeki toplumsal cinsiyete dayalı rollerinin ne kadarının devlet yardımları ve hizmetleri tarafından üstlenildiğine ve bunların karşılığında ne kadar kadının işgücü piyasasına katılmasına olanak sağlandığına ilişkin bir sınıflandırma çabası olduğu söylenebilir. Diğer bir deyiş-

le, bakımın refah devletlerindeki yeri analiz edildiğinde, refah devletleri ile kadınlara yüklenen toplumsal cinsiyet rolleri arasındaki ilişkilerin ve kadınların çalışma eğilimlerinin daha iyi anlaşılacağı ileri sürülmektedir. Çünkü kadınların toplumsal üretim ve yeniden üretim içindeki konumları ülkelerdeki sosyal devlet yapılarından ve sosyal hizmetlerin yaygınlığından önemli ölçüde etkilenmektedir. Genel olarak bu argümanlarda, enformel bakım oranının yüksek olması “geleneksel” refah devleti; daha fazla kamusal ve düzenlenmiş bakım sunarak kadınların işgücüne katılımlarının desteklenmesi ise “kadın dostu” refah devleti olarak kabul edilmektedir.

Refah devletleri, işgücünün, bakımın ve gelirin cinsiyetçi yapısını göz önünde bulundurmamak zorundadırlar. Cinsiyetçi bir pratik olan bakımın, sadece kadınların sorumluluğu olmayıp toplumsal bir sorumluluk olarak kabul edilmesi durumunda bakım hizmetinin kim tarafından ne şekilde sunulacağı soruları karşımıza çıkmaktadır. Bunu analiz etmede de refah rejimleri önemli bir işleve sahiptir. İlerleyen bölümde farklı refah rejimleri temsilcisi ülkelerdeki uygulamalar analiz edilerek, ülkelerin uyguladıkları politikalar ile bakımın ve işgücünün cinsiyetçi yapısını değiştirmede dolayısıyla toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamada ne derece etkili oldukları ortaya konulacaktır.

# İKİNCİ BÖLÜM





## 2. BAKIMIN REFAH REJİMLERİNDEKİ YERİ VE ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ

### 2.1. Bakım Rejimleri ve Çocuk Bakım Hizmetleri

Bakım hizmetleri, hizmetin devlet, piyasa, aile ve kar amacı gütmeyen/gönüllü kuruluşlar arasında nasıl üstlenildiğine bağlı olarak formel/enformel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. “Formel bakım”, bakım hizmetinin kurumsal bir bağlamda yürütülmesi, yani devlet, piyasa ve gönüllü kuruluşlar tarafından üstlenilmesi anlamına gelirken; “enformel bakım”, hizmetin aile, akrabalık ya da komşuluk ilişkilerine dayanan bir biçimde, herhangi bir kurumsallığa bağlı olmadan yürütülmesi anlamına gelmektedir. Refah rejimleri bağlamında bireylerin refaha dayalı gereksinimlerinin giderilmesinin refah rejimi aktörleri tarafından ne şekilde, hangi ağırlıklara sahip olarak bölüştüğü, başka bir deyişle bakım hizmetleri içerisinde enformel bakımın ve formel bakımın hangi oranlarda yer aldığı, toplumların kültürel yapıları, gelenekleri, sosyal politikalarının gelişim evreleri gibi birçok farklı değişkene bağlı olarak şekillenmektedir (Kalfa, 2009).

Refah devletleri arasındaki farklılıklara rağmen, savaş sonrası dönemde bakıma ilişkin düzenlemeler iki şekilde ele alınabilir. Bir tarafta, vergi kolaylıkları, maaşlar, primler ve sosyal yardımlar gibi daha çok ailenin erkek üyesine ödenen finansal düzenlemeler aracılığıyla kadınlar evlerinde kalarak bakımı üstlenmektedir. Bu gibi düzenlemeler, “sigorta devleti” (Anttonen, 1990) olarak yapılan tanımlamanın bir parçası olarak görülmektedir. Diğer taraftan da, aile içinde kullanılabilir kaynakların ötesinde profesyonel bir bakım alanı gelişmiştir. Bu bakım hizmetleri ise “hizmetler devleti” (Anttonen, 1990) sınıflandırması ile ilişkilendirilmektedir. Refah devletleri, çeşitli finansal düzenlemelerin birleşimi, profesyonel ve sübvansede edilmiş bakımın belli biçimleri ile kendilerinin ulusal ve benzersiz özelliklerini belirlemişlerdir (Knijn and Kremer, 1997: 328-361).

Bettio and Plantenga (2004:85-113), bakımın enformel ve formel yapısını dikkate alarak, bakım rejimlerine özgü bir sınıflandırma ortaya koymaktadırlar. Bu çalışmaya göre, Avrupa ülkelerinde dört farklı bakım rejimi tanımlamak olanaklıdır. İlk grup, bakım hizmetlerinin bütünüyle aile sorumluluğuna bırakıldığı, İtalya, İspanya, Yunanistan gibi Güney Av-

rupa ülkeleridir. Bunların enformel bakım endeksindeki değeri yüksek; buna karşın formel bakım endeksindeki değeri düşüktür. İkinci grup, kendi içerisinde enformel ve formel bakım açısından farklılaşan a-tipik bir gruptur. Bu grupta, Portekiz ve İrlanda, nakit desteği dışında formel bakım düzenlemeleri fazla, buna karşın enformel bakım düzenlemeleri düşük alt grubu oluştururken; İngiltere ve Hollanda, enformel bakımın daha önemli olduğu ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Üçüncü grupta ise, Avusturya, Almanya, Belçika, Fransa gibi ülkeler bulunmaktadır. Avusturya ve Almanya’da, geniş ölçüde özel ya da enformel bakım stratejisi izlenmektedir. Belçika ve Fransa’da ise, formel bakım hizmetleri daha ön plana çıkmakta; bu iki ülkede öncelik verilen bakım türü ise, çocuklara verilen hizmetler ve finansal destekler olmaktadır. Dördüncü grubu ise, İskandinav ülkeleri oluşturmaktadır. Bu ülkeler, evrensel modele dayalı olarak, oldukça geniş formel bakım olanakları sunmaktadır. Bu sınıflandırmanın genel özellikleri yansıttığı ve ülkelerin saf haliyle, bir sınıf içerisinde yer alamayacaklarını da akılda tutmak gerekmektedir. Bu sınıflandırma aslında, Esping-Andersen (1990)’in refah rejimi tipolojilerine benzer bir sınıflandırmayı gözler önüne sermekte ve Esping-Andersen’in dışladığı toplumsal cinsiyet rollerini dikkate alarak refah rejimi analizlerinde yol gösterici olmaktadır.

Bettio and Plantenga (2004:85-113) ülkelerarası karşılaştırmalı bakım rejimlerini inceledikleri çalışmalarında; bakım rejimlerinin, ekonomik ve demografik kurumlar ve süreçler arasında tamamlayıcılık sağlayan “sosyal ajanlar” gibi işlev gördüklerini ve kadınların işgücü piyasasına katılımları ve doğurganlıkları üzerinde etkili olan bağımsız teşvik yapıları gibi hareket ettiklerini vurgulamıştır.

Leira (2005), Norveç, İspanya ve İtalya’ya ilişkin karşılaştırmalı çalışmasında, annelerin işgücü piyasasına toplu girişlerinin çocuk bakımına yönelik cömert kamu desteğinin öncesinde olduğunu ortaya koymuştur. Kadınların işgücü piyasasına girdiklerinde öncelikle enformel bakım kaynaklarını kullandıklarını ve daha sonra bazı bakım sorumluluklarını devralması için devleti zorladıklarını ifade etmektedir. Dolayısıyla kadınların işgücü piyasasına girişiyle, bakım hizmetlerine yönelik olarak sosyal politika reformunun başladığı ve devletin kadın istihdamı için bir katalizör görevi olduğu görülmektedir (Kremer, 2005).

İlkkaracan (2008) da Esping-Andersen'in geliştirdiği refah rejimlerini dik-kate olarak çocuk bakım hizmetlerinin sunumunda üçlü bir sınıflandırma yapmakta ve bu sınıflandırma Bettio and Plantenga (2004:85-113)'ninki ile benzerlik göstermektedir. İlk model, eşitlikçi politikaların izlendiği, kadınların da erkekler gibi yoğun olarak işgücüne katıldığı ve bu bağlamda kamusal bakım hizmetlerinin yaygınlaştırıldığı Çifte Emekçi Model olup Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç bu modelde yer almaktadır. Aile Destek Modeli olan ikinci modelde, devlet transferleriyle kadınların ev içinde enformel olarak bakım hizmetlerini sunmaları desteklenmekte ve kadınlar daha sınırlı olarak işgücüne katılmakta olup, Almanya, Avusturya, Hollanda, Fransa, İrlanda, İspanya bu modelde yer almaktadır. Üçüncü model ise bakım hizmetlerinin piyasa ilişkileri çerçevesinde sunulduğu ve kamusal bakım hizmetlerinin daha sınırlı olduğu Piyasa Modeli olup, modelde Avustralya, İngiltere, Kanada gibi ülkeler yer almaktadır.

Mahon (2002:343-379) da, AB ülkelerini çocuk bakım sistemleri itibarıyla sınıflandırdığında üç modelin hakim olduğunu belirtmektedir. İlk model Yeni Aile Merkezli Modeldir (neo-familial model). Bu modelde, uzun ebeveyn izni süreleri, özellikle 3 yaşa kadar aile ve anne bakımını destekler ve bakım hizmetleri 3 yaş üstü için daha yaygındır. Fransa ile Finlandiya bu modeli örnekleyen ülkeler olarak gösterilmektedir. Ayrıca bu modelin toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması açısından yeterli olmadığı belirtilmektedir. İkinci model Üçüncü Yol Modelidir (third-way model). Bu modelde ailelerin ebeveyn izinleri sınırlıdır, çocuk bakım hizmetleri genellikle enformel alandadır, ucuz ve niteliksizdir. Kadınların yarı zamanlı çalışmaları yaygındır ve bu çalışma biçimi iş ve aile hayatının uyumunu sağlamada bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere ve Hollanda bu modelde yer almaktadır. Son model ise Eşitlikçi Modeldir (egalitarian model). İsveç ve Danimarka'da görülen bu model, çocuk bakım hizmetlerinin kamu tarafından sağlanması veya desteklenmesine ve evrensel sunumuna dayanmaktadır. Bu ülkelerde 6 yaşına kadar olan çocuklara sunulan bakım ve eğitim hizmetlerinin tüm nüfus için satın alınabilir, erişilebilir ve kaliteli olması bir vatandaşlık hakkı olarak tanımlanmıştır.

Lewis (2001), bakımın bir iş ve faaliyetten daha fazla bir şey olmakla birlikte manevi bir yöne de sahip olması açısından, her türlü bakımın refah

devleti tarafından üstlenilemeyeceğini de ifade ederken Leira (2002), İskandinav refah devletlerinde bile ailelerin bakım sorumlulukları üstlendiklerini belirtmektedir (Kremer, 2005). Bununla birlikte, bakım, çeşitli kaynakların bileşimi ile sağlanabilmekte ama erişilebilir ve nitelikli bir sistemin sürdürülebilirliği için kamusal kaynaklara her zaman ihtiyaç duyulmaktadır.

Kadınların işgücüne katılımları dolayısıyla özel alandan çıkıp kamusal alana girmeleri açısından bakım hizmetleri özellikle de çocuk bakım hizmetleri önemli bir yer tutmaktadır. Dolayısıyla kadınların üzerindeki bakım yükünün refah devletleri ile paylaşılmasının ve/veya bakımın kurumsal olarak refah devletleri tarafından sunulmasının hem kadınların işgücüne katılımlarının sağlanması hem de toplumun refahının devamlılığı açısından gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

## 2.2. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Gelişimi

Çocuk bakımı, günümüz toplumunun en önemli meselelerden biri olup, sadece iş ve aile yaşamının uzlaştırılması açısından değil, aynı zamanda çocukların ve ailelerin yaşam kalitesinin korunması açısından da önem taşımaktadır. Bundan başka, çocuk bakımı yeni bir istihdam alanı teşkil etmesinin yanı sıra, iş yaratılmasına ve işgücü piyasasının düzgün işlemesine katkıda bulunan önemli bir alandır. Bu konu, çocukların korunması ve çocuk yoksulluğu, fırsat eşitliği ile kadın ve erkeklerin hem evde hem de işteki rollerine ilişkin tartışmalar gibi dikkat çekilmesi gereken diğer önemli alanlarla da yakından ilgilidir. Günümüz toplumunda, erkeklerin hem ailedeki durumunun hem de çalışmaları esnasında çocuklarının bakımına ilişkin kapasitelerinin geliştirilmesi önem arz etmektedir (Avrupa Yaşama ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı, 2008).

Özellikle 1970'lerden itibaren ekonomide hizmet sektörünün gelişmesiyle birlikte kadınların emek piyasasına katılımında gitgide artan oranlarda bir yükselme gözlenmiştir. Bu durum, aile yapısı ve doğurganlık oranlarını da etkilemiş; sadece erkeğin çalıştığı, kadınların ise iş hayatına katılmadıkları aile tipinde ve çocuk sayısında azalmalar görülmüştür. Bu gelişmelere artan toplumsal hareketliliğin eklenmesiyle birlikte, çocuk bakımında akrabalığa dayalı geleneksel dayanışma mekanizmaları gitikçe daha fazla yetersiz kalmış ve çocuk bakımına yönelik formal bakım

hizmetlerine duyulan ihtiyaç artmıştır. Bu nedenle, refah devleti politikalarının birçok alanda zayıfladığı son otuz yıllık süreçte birçok Avrupa ülkesinde sosyal bakım hizmetlerinin aksine arttığı görülmektedir (Pfau-Effinger, 2005:321-347). Geliştirilen çocuk bakım hizmetleri ise kadın istihdam oranlarının söz konusu dönemde devam eden artışına katkıda bulunmuştur (Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, 2009).

İstihdam ile bakım sorumlulukları arasındaki bu ilişki son dönemlerde “aile ile çalışma hayatının uzlaştırılmasını” amaçlayan politikalara yol açmıştır. Bu alandaki politikalar, bir yandan çocuk sahibi kadınların emek piyasasına katılımını ve kariyer gelişimini desteklemeyi amaçlamaktadır. Diğer yandan başta çocuk bakımı olmak üzere ev içi sorumlulukların eşler arasında eşit bir şekilde paylaşılmasını ve çalışma hayatında kadınlarla erkekler için fırsat eşitliğinin sağlanmasını desteklemekte, böylelikle toplumsal cinsiyet eşitsizlikleriyle mücadelede rol oynayabilmektedir. Bu doğrultuda kullanılan politika araçları arasında şunlar görülmektedir:

- İstihdam temelli araçlar (ücretli ve ücretsiz doğum/ebeveyn izinleri, çalışma saatlerinin azaltılması, esnek çalışma, ev eksenli çalışma),
- Finansal araçlar (çocuk yardımı, bakım masraflarını sübvans etmek üzere ebeveynlere yönelik nakit transferleri ve/veya vergi kolaylıkları, bakım hizmeti sunan kurumlara sermaye hibeleri, bakım hizmetlerinin ve yapılan sermaye yatırımlarının vergiden düşürülmesi) ve
- Hizmet temelli araçlar (kreş, emzirme odası, yuva gibi bakım hizmetlerinin ve olanaklarının sunulması).

Birçok AB ülkesinde bu araçlar genellikle bir arada kullanılmaktadır; bu nedenle çocuk bakım hizmetlerine ilişkin göstergeler değerlendirilirken mevcut çeşitli araçların etkilerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü [OECD], 2006).

Çocuk bakımına ilişkin politikalar, Avrupa’da görülen belirli demografik eğilimlerle ilişkili olarak da gelişmektedir. Doğurganlık oranlarının düşmesi ve nüfusun yaşlanması gibi eğilimler emek arzının sürdürülebilirliği konusunda endişelere yol açmakta ve hükümetleri aileleri çocuk yapmaya teşvik etmeye ve aile ile iş hayatının yukarıda belirtildiği

şekilde uzlaştırılmasını sağlamak üzere çaba sarf etmeye yöneltmektedir. Böylelikle istihdam, nüfus, aile ve çocuk politikaları iç içe geçebilmektedir. Hükümetleri erken çocukluk hizmetlerine yatırım yapmaya iten bir diğer demografik faktör ise uluslararası göçtür. Göçmen aileler gerek ebeveynlerin güvenceli iş bulmada karşılaştıkları zorluklar, gerekse çocukların ev sahibi ülkenin resmi dilini bilmediği durumlar nedeniyle daha fazla risk ile karşı karşıya kalabilmektedir. Bu noktada erken çocukluk programları, hem ebeveynlerin emek piyasasına katılımını kolaylaştırmakta, hem de göçmen çocukların dilsel ve sosyal gelişimlerini desteklemekte, böylelikle erken çocukluk döneminden itibaren sosyo-ekonomik, dil ve kültüre dayalı dezavantajların önüne geçmeyi hedeflemektedir (OECD, 2006).

Dolayısıyla çocuk yoksulluğu ile mücadele, erken çocukluk politikalarının ardındaki önemli amaçlardan biri olarak belirmektedir. Çocuk yoksulluğunu tetikleyen faktörler arasında ebeveynin işsiz oluşu ya da güvencesiz, kötü şartlarda çalışması, gelir eşitsizlikleri ve genelde sosyal hakların, özelde çocuk bakım hizmetlerinin yetersiz oluşu gibi nedenler önemli bir yere sahiptir. Örneğin bakım yükümlülükleri daha önce de belirtildiği gibi kadınların çalışmasının önünde engel oluşturmakta, işsizlik ya da yarı zamanlı ve/veya güvencesiz işlerde çalışılması özellikle de yalnız anneler ve çocukları için yoksulluğu artırmaktadır. Oysa yoksulluk en ağır ve uzun süreli etkisini özellikle temel becerilerin elde edildiği çocukluk döneminde göstermektedir: Beslenme, bakım ve eğitim alanında görülen yetersiz koşullar, çocukların bilişsel ve sosyal gelişiminde önemli sorunlara yol açmakta ve toplumsal eşitsizliklerin kuşaklar boyunca aktarılmasına hizmet etmektedir. Nitekim uluslararası çalışmalar da düşük gelirli ailelerin çocuklarının, yüksek gelirli ailelerin çocuklarıyla farklı imkanlara sahip ortamlarda büyümeleri sonucunda aynı seviyede beceri ve entelektüel kapasite geliştirme olasılığının istatistiksel olarak düşük olduğunu göstermektedir (OECD, 2006).

Ayrıca toplumsal cinsiyet değerlerine ve aile içindeki gelir dağılımına bağlı olarak yoksulluğun çocuklar arasında da cinsiyete göre farklı şekillerde ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu eşitsizlikler özellikle çocuk hastalık ve ölüm oranlarına yansımaktadır. Bakım konusunda ise yoksul ailelerde

büyük kız çocuklarının küçük kardeşlerine bakmak durumunda kaldığı, bu nedenle de okula gidemediği durumlar Türkiye’de de gözlemlenmektedir (Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, 2009).

Sonuç itibariyle erken çocukluk hizmetleri, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlama, çalışma hayatının ihtiyaçlarını karşılama, demografik eğilimlerle baş etme, yoksullukla mücadele etme ve çocuk gelişimini destekleme gibi çeşitli amaçlara dayandırılmaktadır.

Ancak, çocuk bakım ve okul öncesi eğitim hizmetlerinin dayandırıldığı bu politika hedefleri her zaman ve kolayca birbirleri ile uyumlu olmamaktadır. Çocuk gelişim sorunları ya da çocuk yoksulluğunu azaltmak amacıyla, çocuk bakım hizmetlerini yaygınlaştırmaya, ebeveyn izinlerini uzatmaya ve çocuk yardımlarını artırmaya yönelik politikalar geliştirilebilir. Fakat uzun ebeveyn izinleri ve yüksek çocuk yardımları, emek arzısını azaltabilmekte ve kadın ile erkeğin çalışma saati modelleri arasında büyük farklılıklara neden olabilmektedir. Sonuçta uygulanan politikalar; zaman, mali yardımlar ve hizmetlerin karışımı olmakta fakat bu uygulamalar, toplumsal cinsiyet eşitliği ile uyumlu ya da uyumsuz olabilmektedir (Plantenga and Remery, 2009).

Lambert (2008: 315-344)’ in de ifade ettiği gibi, okul öncesi eğitim, çocuk bakım hizmeti olarak işlev görmektedir ancak, okul öncesi eğitimin tam gün ve neredeyse evrensel olduğu birçok ülkede, tam olarak annelerin istihdamlarını teşvik etmek amaçlanmamaktadır. Çoğu zaman eğitimsel amaçlar ön plana çıkmakta ve okul saatleri çalışma saatleri ile uyuşmamaktadır.

İzleyen bölümde çocuk bakım hizmetlerinin sınıflandırılması yapılarak her bir hizmet bazında farklı refah rejimlerini karakterize eden Almanya (muhafazakar korporatist refah rejimi), Danimarka (sosyal demokrat refah rejimi), İngiltere (liberal refah rejimi) ve İtalya’daki (Güney Avrupa refah rejimi) uygulamalara yer verilecektir. Farklı refah rejimlerini karakterize eden bu ülkeler aynı zamanda Avrupa Sosyal Modeli’nin de oluşumundaki belirleyici güçlerdir. Dolayısıyla, bu sınıflandırmanın Avrupa Birliği kapsamında yapılacak bir analizi içereceği ancak tamamını kapsamayacağı açıktır.

### 2.3. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Sınıflandırılması ve Farklı Ülke Uygulamaları

Çocuk bakım hizmetlerine ilişkin farklı sınıflandırmalar yapılabilmektedir. Örneğin Kremer (2005), tam zamanlı anne bakımından sonra ortaya çıkan dört farklı bakım türünden bahsetmektedir: Kuşaklararası bakım, vekil anne/dadı bakımı, bakımın ebeveynler arasında paylaşımı ve profesyonel bakımdır. Bettio and Plantenga (2004:85-113) ise çocuk ya da yaşlılara yönelik bakım sunumunu: formel ve enformel bakım olarak ikiye ayırmakta, formel bakımı da, bakım izinleri, finansal destekler ve sosyal hizmetler olarak sınıflandırmaktadır. Meyer and Gornik (2003: 379-412) de çocuk bakım hizmetlerinden bahsederken; kurum temelli olarak sunulan erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerine; ebeveyn, analık ve babalık izinlerine; ebeveynlere yönelik parasal yardımlara; aile bireyleri, akraba ve arkadaşlar tarafından sunulan enformel hizmetlere; işveren ve/veya özel sektöre yönelik teşvik, destek ve vergi indirimi gibi düzenlemelere değinmektedir. OECD (2006) ise, zorunlu okul yaşının altındaki çocuklara yönelik her türlü bakım ve eğitim hizmetini, erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri kapsamında ele almaktadır. Ayrıca 12 yaş altındaki çocuklara yönelik okul sonrası etkinlikler ile ebeveynlere yönelik izin uygulamalarını da bu kapsamda değerlendirmektedir.

Yapılan bu farklı sınıflandırmalar dikkate alındığında, bu çalışmada hizmetler öncelikle formel ve enformel hizmetler olarak ikiye ayrılmıştır. Bu ayırımdaki amaç; refah sunumunun önemli aktörlerinden olan aile, aile içerisinde de özellikle kadınların üzerindeki bakım sorumluluğu ile devletin ve ilgili tüm tarafların çocuk bakım sorumluluğundaki rolünü görebilmek, sonuçta da devletin toplumsal cinsiyet rollerini değiştirmede ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamada ne derece etkili ve gönüllü olduğunu ortaya koyabilmektir.

#### 2.3.1. Enformel Bakım Hizmetleri

Çocuk bakımının sunulma şekillerinden biri enformel bakımdır. Enformel bakım hala Avrupa'nın birçok yerinde varlığını sürdürmektedir ve bugüne kadar bakımın önemli bir oranı enformel olarak ailede verilmiştir. Tüm Avrupa ülkeleri son zamanlarda aile, piyasa ve devlet gibi temel refah rejimi aktörleri arasında yeni bir dengeyi kurmaya çalışarak bakım so-



rumluluklarını yeniden tanımlamakta ve yapılandırmaktadır. Fakat aile hala bakımın önemli sağlayıcısı görülmekle birlikte refah devleti politikaları, farklı sosyal ve ekonomik sonuçlar yaratarak farklı yöntemlerle ailenin çabalarını desteklemekte ve/veya tamamlamaktadır. Çocuk bakımının organizasyonu, aileye ilişkin genel kültürel tutumlar ile ilgili olup bazı ülkelerde çocuklar, ailelerin özel sorumluluk alanlarında görüldüğü için bu konuda çok kısıtlayıcı politikalar izlenmektedir (Bettio and Plantenga, 2004: 85-113).

Bakımın nasıl şekillendiğine ilişkin Avrupa ülkeleri arasında önemli farklılıklar vardır ve bu farklılıklar, genellikle refah devletlerinin, kadınların işgücü piyasasına katılımlarını desteklemelerindeki ve cinsiyet eşitliği ile ilgili çabalarındaki farklılıklarla ilişkilendirilmektedir (Pfau-Effinger, 2005:321-347).

Ele alınan ülkeler açısından enformel bakım oranlarına bakıldığında, 0-3 yaş grubu çocukların enformel bakım oranının en yüksek olduğu ülke % 39 ile İngiltere iken bu oran İtalya'da % 35, Almanya'da % 27 ve Danimarka'da % 3'tür. 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocukların enformel bakım oranları ise İngiltere'de % 52, İtalya'da % 37, Almanya'da % 30, Danimarka'da ise % 1'dir (Plantenga and Remery, 2009).

Bettio and Plantenga (2004:85-113) çocuk bakım hizmetlerine yönelik yapmış oldukları çalışmalarında, ülkeleri kuşaklar arasında bakım sorumluluğunun paylaşımı açısından ele almıştır. Birçok durumda bulgular, beklentiler ile uyumlu olmaktadır: Güney Avrupa ülkeleri gibi aile bağlarının güçlü olduğu ülkelerde bakımın kuşaklar arası paylaşımı yüksekken, Kuzey Ülkeleri gibi aile bağlarının zayıf olduğu ülkelerde ise kuşaklar arası paylaşım daha düşüktür. Toplam bakıcılar içinde 50 yaş ve üzeri bakıcıların oranı açısından ülkelere bakıldığında İtalya (% 70.9) ilk sırada yer alırken bunu sırasıyla İngiltere (% 34.7), Almanya (% 34) ve Danimarka (% 22.4) takip etmektedir. Ayrıca bakımın sağlanmasında cinsiyet farkını ortaya koymak amacıyla toplam bakıcılar içinde kadınların oranı açısından ülkeler sıralanmıştır. Yine İtalya (% 77.5) ilk sırada yer alırken bunu sırasıyla Almanya (% 72.4), İngiltere (% 71.9) ve Danimarka (% 59.4) takip etmektedir. Görüleceği üzere Güney Avrupa ülkelerinde bakım hizmetlerinde cinsiyet farkı oldukça yüksekken,

Kuzey ülkeleri diğer göstergelerdeki düşük düzeyleri ile uyumlu olarak daha cinsiyet eşitliğidir. Aslında burada önemli olan ülkelerin farklı puanlanmış olmaları değil tüm Avrupa ülkelerinde ücretsiz işin kalıcı cinsiyetçi dağılımıdır. Çoğu ülke 70 ve 80 puan arasında yer almakta olup bu durum kadınların erkeklere göre bakım işlerine üç kat daha fazla zaman ayırdığını göstermektedir. Buradan şöyle bir sonuç çıkarılabilir; refah devleti düzenlemelerinin, ücretsiz bakım işinin kadınlar ve erkekler arasında eşit paylaşımını etkilemekten ziyade, bakımın kadınlar üzerindeki toplam yükünün azaltılması konusunda daha başarılı olabileceğidir (Bettio and Plantenga 2004:85-113).

Avrupa'da çocuk bakım sorumluluğunun paylaşımına ilişkin yaygın inanç indeksine göre birçok Avrupalı çocuğun yetiştirilmesinde anne ve babanın birlikte sorumluluk almaları gerektiğine inanmaktadır. Bu inancın en yüksek olduğu bölge İskandinavya iken en az olduğu bölgenin Kıta Avrupası olması refah rejimi özelliklerinin algıya yansıdığını gösterir. Güney Avrupa ülkeleri ise ortada yer almaktadır. Bu durum, inançlar ile refah devleti düzenlemeleri arasındaki olası bir ilişkiye işaret etmektedir.

Plantenga and Remery (2009)'e göre, büyük anneler, akrabalar, komşular ve arkadaşlar tarafından verilen enformel bakım hizmetlerinin yanı sıra herhangi bir kamusal ya da özel yapıya bağlı olmayan çocuk bakıcıları/dadılar tarafından verilen enformel bakım hizmetleri de bulunmaktadır. Fakat ebeveynler, çocukları çok küçük olduğu için bakıcılara büyükannelerden daha az güvenmektedir. Bakıcılar üç yaşından küçük çocukları olan ebeveynlerce daha çok, büyük anne ve babaların aynı yerde ikamet etmemeleri, isteksiz ya da bakma yeteneğine sahip olmamaları durumunda tercih edilmektedir. Kreş, çocuk yuvaları ve bakım evlerinin kısa ve katı çalışma saatleri ile Noel, Paskalya ve yaz tatilleri sırasındaki uzun tatil dönemleri, ebeveynleri formal çocuk bakım hizmetleri ile büyükanne ve babaların yardımlarını birleştirmeye zorlamaktadır.

Yine yeterli kamusal bakım hizmetinin olmadığı ülkelerde çocuk bakım hizmetlerinde kayıt dışı çalışan göçmen kadınlar önemli bir alternatif sunmaktadır. Bakım hizmetlerinin ülkelerin refah rejimleri içerisindeki anlamı ve yaşanan dönüşümlerin niteliği, bakım hizmetlerinde göçmen

kadın emeğine olan talebin de önemli bir belirleyicisi konumundadır. Göçmen kadınlar, göç alan ülkelerin refah rejiminin özelliklerine bağlı olarak, söz konusu ülkelerde refahın sunumuna önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır (Gökbayrak, 2009:55-82).

### **2.3.2. Formel Bakım Hizmetleri**

Yukarıda da bahsedildiği üzere çocuk bakım hizmetlerine yönelik farklı sınıflandırmalar/adlandırmalar yapılabilmektedir. Bu çalışmada formel çocuk bakım hizmetleri; analık/doğum, babalık ve ebeveyn izinleri, kurumsal hizmetler ve parasal/finansal yardımlar olmak üzere zaman, hizmet ve para bazında ele alınacaktır. Ayrıca her bir hizmete ilişkin ülkelerdeki uygulamalara yer verilecektir.

Ülkelerde formel bakımın sunumuna ilişkin politika araçları çoğunlukla bir arada kullanılmaktadır. Örneğin, ücretli ebeveyn izni durumunda zaman ve para; çocuk bakım hizmetlerinin maliyetinin azaltılmasını amaçlayan mali desteklerde ise para ve hizmet birleşmektedir (Plantenga and Remery, 2005).

#### **2.3.2.1. Analık/Doğum, Babalık ve Ebeveyn İzinleri**

Çalışan kadınlara doğum için belli bir süre izin verilmesi günümüzde genel bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğum/analık izni, doğum yapan kadınların doğum öncesini ve sonrasını kapsayacak şekilde belirli bir süre (Avrupa ülkelerinde genellikle 14 hafta) çocuklarıyla ilgilenmeleri, bakımlarını sağlayabilmeleri ve tekrar sağlıklarına kavuşabilmeleri için elde ettikleri izinlere ve ayrıca doğum için yapılan nakit yardımlarına dayanır. Avrupa Birliği ülkelerinde ise, toplumsal cinsiyet eşitliğine dayalı olarak izlenen politikalara uygun bir şekilde bu izinler ebeveyn izni olarak düzenlenmiştir. Ebeveyn izni ile çocuğun doğumunun ardından çocuğun bakımı için annesi ya da babası bu izni kullanabilmekte, yani baba da çocuğun bakımını üstlenebilmektedir. Dolayısıyla ebeveyn izni, çocuk bakımı konusunda, kadın ve erkeğe atfedilen rolleri biraz olsun değiştirmeyi hedefleyen önemli bir politika ve uygulama olarak görülmektedir.

Ebeveyn izni, özellikle çalışan kadınların iş ve aile yaşamları arasında denge kurabilmelerine yardımcı olmak, istihdamda kadın erkek eşitliğini

sağlamak, çalışan kadınların çocuk sahibi olma nedeniyle uzun süre iş yaşamından ayrı kalmalarını önlemek ve bunların da ötesinde babaların da ailevi sorumlulukları paylaşmalarına olanak tanımak için başvurulan yeni ve önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Geissler and Pfau-Effinger (2005: 3-17), ebeveynlerin evde çocuklarına bakmaları için ayrılan süre olan ücretli ebeveyn iznini, aile ile refah devleti arasındaki yeni bir bakım ilişkisine dayandırmakta ve aile temelli bakım işlerinin yeni formları olan yarı resmi bakım formları olarak nitelendirmektedir. Onlara göre yeni yarı-resmi formların ortaya çıkışı, Avrupa refah devletleri politikalarındaki değişimlerin ve bakım verme hakkı gibi belli tip sosyal hakların sonucudur.

Avrupa ülkeleri; izinlerin süreleri, izinde ödenen miktar, iznin esnekliği ve izne hak kazanma şartları gibi açılardan farklılık göstermektedir. Analık ve ebeveyn izin sunumları Finlandiya, İspanya, Almanya ve Fransa'da olduğu gibi 162–164 hafta ile Yunanistan ve İrlanda'da olduğu gibi 42 hafta arasında değişmektedir. Yine Yunanistan, İspanya, İrlanda, Malta, Hollanda, Portekiz ve İngiltere'de ebeveyn izni ücretsiz iken, diğer ülkelerde az ya da çok ödeme yapılmaktadır. Belçika, Almanya, Letonya, Avusturya ve Slovakya'da ödemeler sabit miktarda yapılırken, Danimarka, Estonya, İtalya, Litvanya, Finlandiya, İsveç, İzlanda, Norveç ve Romanya'da ücretle ilişkili ödemeler yapılmaktadır (Plantenga and Remery, 2005).

Ücretli analık ve ebeveyn izninin, annelerin gelir kaybına uğramalarını engellediği ve aynı zamanda babaların da izin almalarını olanaklı kıldığı için ücretsiz izne göre daha anne yanlısı olduğu düşünülmektedir (Lambert, 2008: 315-344).

Ek olarak, ebeveyn izni ailesel ya da bireysel eksende düzenlenebilmektedir. Eğer aile temelli düzenlenirse ebeveynler, ebeveyn iznini nasıl bölüşecekleri konusunda karar verme yetkisine sahiptirler. Aksine bireysel temelli düzenlenirse her bir ebeveyn, bireysel, devredilemez bir ebeveyn izni hakkına sahip olur ve her ikisi de iznin belli bir süresini talep edebilir. Eğer ebeveynlerden biri bu hakkı kullanmazsa hak ortadan kalkar. Özellikle 10 yeni Üye Devlette ebeveyn izni aile temelli olarak düzenlenmiştir (Plantenga and Remery, 2005).

Ebeveyn izninin kullanılmasını etkileyen bazı faktörlerin olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki, “ödeme düzeyidir”; ödeme düzeyi ailelerin izin almaları konusunda pozitif etki yaratmakta ve ayrıca hangi ebeveynin izni kullanacağı üzerinde de etkili olmaktadır. Diğer önemli bir faktör de “kültürel yapıdır” ki birçok ülkede kadının geliri ne düzeyde olursa olsun ondan hala çocuğuna bakması beklenmektedir. Üçüncü olarak “esneklikten” bahsedilebilir ki ebeveynler hem çocuklarına bakabilmekte hem de işgücü piyasasında kalabilmektedir. Dördüncü faktör ise, “işgücü piyasasının özelliğidir”; örneğin İspanya, Fransa, İtalya ve Norveç gibi ülkelerde kamu sektöründe istihdam edilme ile babaların ebeveyn izni almaları arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Daha genel olarak kamu sektörü, özel sektörler göre çalışan ebeveynlere daha fazla güvenlik ve esneklik ile daha yüksek bir ödeme düzeyi sağlamaktadır. Son olarak da “ebeveynlerin eğitim düzeylerinin” özellikle erkeklerin ebeveyn izni almaları üzerinde olumlu etkisi olduğudur. Hollanda, Finlandiya ve İsveç’teki bulgular bunu doğrulamaktadır. Almanya’da ise, kadınların izin kullanma oranları eğitim düzeyleri ile negatif ilişkili iken, babaların eğitim düzeyleri ile pozitif ilişkilidir. İlginç bir şekilde Danimarka’da, eşlerine göre daha az mesleki eğitimleri olan babalar, izin kullananlar arasında büyük bir oranı oluşturmaktadır (Plantenga and Remery, 2005).

Bütün bunlara ek olarak babaların çocuk bakımına dahil olmalarına imkan sunan babalık izni gibi bazı özel düzenlemeler bulunmaktadır. Ama yine de birçok ülkede babalık izni hakkı çok kısıtlıdır; 2 günden 2 haftaya kadar değişebilmektedir. Bunun en radikal uygulaması babaların 90 günlük zorunlu babalık iznine sahip olduğu Slovenya’dır (Plantenga and Remery, 2005).

Ebeveyn izinleri ile ilgili olarak babalar, annelerden daha kısa süre izin kullansalar da, kendileri için devredilemez bir izin süresi öngörülmesi ve izin sırasında ödemelerin yeterli olması durumunda izin kullanma konusunda daha istekli olabilmektedirler (Saraceno, 2008).

İzin sistemleri ayrıca çocuk bakım hizmetlerine olan ihtiyacı da etkilemektedir. İzin sürelerinin uzunluğu, özellikle anaokuluna kabul yaşının düşüklüğüyle birleştiği zaman, çocuk bakım hizmetlerine olan ihtiyaç azalmaktadır. Ebeveynlerin ara vermeden kariyerlerine devam edebil-

meleri için, özellikle Hollanda ve Yunanistan'da çocuk bakım hizmetlerinin varlığına güvenilirken; izin sürelerinin uzunluğu ve anaokuluna kabul yaşının düşüklüğü nedeniyle Finlandiya, İspanya, Fransa, Macaristan, İsveç ve Letonya'da çocuk bakım hizmetlerine olan ihtiyaç oldukça azdır (ÇSGB, 2007).

İzinlerle ilgili göz önünde bulundurulması gereken bir diğer nokta da, izin alanların geri dönüş oranlarıdır. Ebeveyn izin süresinin oldukça uzun olduğu Almanya'da geri dönüş oranı oldukça düşüktür. Belçika, İngiltere, Avusturya ve Hollanda gibi ülkelerde ise geri dönüş stratejisi genellikle yarı zamanlı çalışma olmaktadır. Genel olarak mevcut veriler, eğitim düzeyleri ve mesleki eğitimleri yüksek olan kadınların geri dönüş oranlarının da yüksek olduğunu göstermektedir. Yine çocuk bakım hizmetlerinin maliyetinin fazla olması özellikle düşük gelirlili kadınların işlerine son vermelerine neden olmaktadır (Plantenga and Remery, 2005).

İzin sunumlarının niteliği hakkında bilgi edinmek için, özellikle analık ve ebeveyn izinlerinin ödeme oranlarına bakılması gerekmektedir. Plantenga and Remery (2005), analık ve ebeveyn izni süreleri ile ödeme düzeylerini dikkate alarak "etkin izin" olarak adlandırdıkları bir hesaplama yapmışlardır. Bu hesaplama göre, 27 AB ülkesinde; bir tarafta tam ödeme yapılan 150 hafta ile Litvanya ve 120 hafta ile İsveç ve Macaristan, diğer tarafta da 10 hafta ile Yunanistan, Kıbrıs, İrlanda ve Malta gibi ülkeler yer almaktadır.

Bettio and Plantenga (2004:85-113) da izin süresini ödeme düzeyi ile ağırlıklandırıp, toplam hafta sayısına bölerek, izin sunumunun niteliğini hesaplamışlar ve iznin her haftası için ödenen ortalama miktarı bulmuşlardır. Bu durumda İspanya gibi uzun ve ücretsiz ebeveyn izni olan bir ülke, düşük bir puana sahip olurken İskandinav ülkeleri yüksek bir puana sahiptir. Lüksemburg, Fransa, Belçika, Almanya, Avusturya ve İtalya orta düzeyde; diğer ülkeler ise düşük düzeyde yer almaktadır.

Toplumsal cinsiyet eşitliği açısından değerlendirildiğinde izin uygulamalarının, gerek çalışan kadınların çocuk sahibi olmalarından dolayı mağdur olmalarının önlenmesi ve istihdamda kadın erkek eşitliğinin sağlanması gerekse babaların da ailevi sorumlulukları paylaşmaları-

na olanak tanınması açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Ancak diğer taraftan izin sürelerinin çok fazla uzun olması, kadınların işgücü piyasasından uzun süre ayrı kalmalarına neden olarak işgücü piyasasına dönme olasılıklarını azaltmaktadır. Ayrıca iznin ücretsiz olması ve/veya izin süresince yapılan ödemelerin düşük olması da iznin erkekler tarafından değil de daha çok kadınlar tarafından kullanılma olasılığını arttırmaktadır.

### 2.3.2.1.1. Almanya

Almanya'daki uygulamaya bakıldığında; analık izni süresinin 14 hafta olduğu, doğumdan önce 6, doğumdan sonra 8 hafta şeklinde kullanılabilirdiği ve bu sürede analık yardımı yapıldığı görülmektedir. Bu yardım, çalışan kadının ücretinin tamamını kapsamakta ve günlük 13 Euro'ya tekabül etmekte olup kadının günlük kazancının, bu miktarın üzerinde olması durumunda aradaki fark işverence ödenmektedir. Erken ve çoklu doğumlarda ise süre 4 hafta daha uzatılabilmektedir. Babalık iznine ilişkin ise herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (OECD, 2009). Ebeveyn izni ise 1986 yılında tanınmış ve 2001 yılında yeniden düzenlenmiştir. Ebeveyn izni, analık izni ile birlikte 36 ay olup ilk iki yılı doğumdan hemen sonra kullanılırken, son yılı çocuk sekiz yaşına gelene kadarki herhangi bir sürede kullanılabilir. Ebeveyn izni aile temelli olup, anne ya da babadan biri veya her ikisi tarafından birlikte ya da paylaşılarak kullanılabilir (European Commission [EC], 2004). Ebeveyn izni süresinin ilk on iki aylık döneminde ebeveynlerin maaşlarının yaklaşık % 67'si ödenmekte, tüm izin süresince ise ödeme miktarı ortalama maaşlarının % 22'sine tekabül etmektedir (OECD, 2009). Ebeveyn izninin ilk iki yılında ebeveynlerin gelirlerinin belli bir oranı olarak çocuk yetiştirme yardımları ve çocuk 18 yaşına gelene kadar da ek çocuk yardımı yapılmaktadır (OECD, 2006).

Ebeveyn izninin 14. ayından itibaren, çocuk bakım sorumluluğu olan çalışanların aynı zamanda yarı zamanlı çalışma imkanı bulunmakta ve 15 kişiden fazla çalışanın olduğu işyerlerinde çalışanlara bu imkan sunulmak zorundadır. Tam zamanlı çalışanların ebeveyn iznini kullandıktan sonra eski işlerine dönme imkanı bulunmakta iken yarı zamanlı çalışanların bu hakları bulunmamaktadır (Ray, 2008).

Almanya'da ebeveyn iznini kullanım oranı % 85'tir. Annelerin büyük bir çoğunluğu zamanın önemli süresi için istihdam dışında tam zamanlı olarak ebeveyn izni almaktadır. Birçok kadın çocuğun hayatının birinci yılında evde kalmakta ve sonrasında yarı zamanlı olarak çalışmaktadır. Babaların ise sadece % 5'i ebeveyn iznini almaktadır (Plantenga and Remery, 2005).

Almanya'da bakım konusunda aileyi ve aile içindeki kadını esas alan politikalar, refah rejimlerinin bir özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **2.3.2.1.2. Danimarka**

Danimarka'da toplam izin süresi 52 hafta olarak düzenlenmiştir. Bu iznin 18 haftası analık izni olup doğum öncesi 4 hafta, doğum sonrası 14 hafta şeklinde kullanılabilir. Annelik izni süresince ücretin % 100'ü ödenmektedir. Doğumu izleyen ilk 14 haftalık süreçte kullanmak koşulu ile ücretin tamamının ödendiği 2 haftalık kişisel (devredilemez) babalık izni bulunmaktadır. Evlatlık edinen ebeveynler için de aynı şekilde 18 hafta analık, 2 hafta babalık izni bulunmaktadır. Ebeveyn izni ise 32 haftadır ve izin süresince ücretin % 100'ü ödenmektedir (OECD, 2006). İzin sistemi oldukça esnektir; ebeveynler bu süreyi nasıl kullanacakları konusunda karar verme hakkına sahiptir dolayısıyla ebeveynler farklı zamanlarda, ardışık olarak ya da aynı zamanda izin kullanabilmektedirler. Ebeveynler, daha sonra kullanmak üzere izinlerini erteleyebilmekte olup bu süre 8 ile 13 hafta arasındadır. Daha uzun ertelemek istediklerinde ise işvereni ile mutabık kalmaları gerekmektedir. Yine işverenle anlaşmak koşulu ile ebeveynler yarı zamanlı olarak işlerine geri dönebilmekte ve ödemeler uzayan süre için devam etmektedir; örneğin ebeveyn yarı zamanlı çalışarak izin süresini 64 haftaya uzatabilmektedir (EC, 2004). Eğer toplu iş sözleşmesinde, işverenin analık veya babalık izni için tam ücret ödemesi öngörülüyorsa, hükümet çalışana değil ama işverene kısmi geri ödeme yapmaktadır (Ray, 2008).

Danimarka'da hem analık, babalık ve ebeveyn izni kullanan kişi sayısının hem de özellikle kadınlar arasında ortalama izin kullanma sürelerinin arttığını söylemek mümkündür. Hala izinlerin büyük bir kısmını kadınlar kullanmaktadır (Plantenga and Remery, 2005). Annelerin % 99'u analık



iznini, % 94'ü ise ebeveyn iznini; erkeklerin % 89'u babalık iznini, % 26'sı ise ebeveyn iznini kullanmaktadır (OECD, 2009). Son zamanlarda kadınlar ortalama 43 hafta izin kullanırken erkekler 4 haftadan daha az kullanmaktadırlar.

Danimarka, içinde bulunduğu refah rejiminin özelliğine bağlı olarak toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması açısından örneğin babaların çocuk bakımına dahil olmalarına imkan sunan babalık izni düzenlemesine sahiptir ve aynı zamanda bu izin ücretlidir. Diğer taraftan ebeveyn izni süresi görece kısa olmakla birlikte iznin ücretli olduğu ve erkekler tarafından kullanılması üzerinde etkili olan ödeme düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir.

### **2.3.2.1.3. İngiltere**

İngiltere'de analık izni süresi 39 hafta olup ücretlidir. İlk 6 haftalık sürede çalışan kadının ücretinin % 90'ı ödenirken geri kalan sürede belli bir miktar ödenmektedir. Ebeveyn izni ise her bir ebeveyn için 13 haftadır ve ücretsizdir. Ebeveynler izinlerini, çocuk 5 yaşına gelene kadarki sürede istedikleri zaman kullanabilmekle birlikte bir takvim yılı içerisinde dört haftadan daha fazla izin alamamaktadırlar. Babalar için 2 hafta ücretli ve kişisel (devredilemez) babalık izni bulunmaktadır (Ray, 2008).

İngiltere'de ücretli analık izninin kullanım oranı yüksekken, ücretsiz ek analık izni kullanım oranı düşüktür. Ebeveynler tarafından kullanılan ebeveyn izni miktarına bakıldığında kullanım genel olarak düşük olmakla birlikte erkeklerin kadınlara göre çok daha az kullandıkları görülmektedir (Plantenga and Remery, 2005)

İngiltere'de ailelerin ebeveyn izinlerinin sınırlı olması, devletin iş ve aile hayatının uyumunu sağlamada etkili bir rol üstlenmediğini göstermekte bu durum da temsil ettiği refah rejimi özelliklerinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **2.3.2.1.4. İtalya**

İtalya'da analık izni 5 ay olup doğum öncesi 2 ay, doğum sonrası 3 ay olarak kullanılmaktadır. Ayrıca doktor izni ile kadın, doğum öncesi bir aylık iznini doğum sonrasına erteleyebilmektedir. İzni süresince sosyal

güvenlik fonundan ücretin yaklaşık % 80'ine tekabül eden nakit yardımı yapılmaktadır. Devlet memurları izin süresince maaşlarının tamamını almakta iken artan sayıda toplu iş sözleşmesinde analık iznine ilişkin olarak, işçilerin geri kalan ücretlerinin işverence ödenmesine yönelik düzenlemelere yer verilmeye başlanmıştır. Ebeveyn izni ise her bir ebeveyn için 6 ay olarak düzenlenmiş olup devredilemez bir haktır. Toplamda ise bir çocuk için en fazla 11 ay ebeveyn izni alınabilmektedir. İzin süresinin 6 ayı için ödeme yapılmakta olup ücretin % 30'u ödenmektedir. Tek ebeveynler için ise ayrı bir düzenleme yapılmıştır ve 10 ay izin alınabilmektedir. Yine izin çocuk 8 yaşına gelene kadar herhangi bir zamanda kullanılabilen fakat ödeme sadece ilk üç yıllık süreçte kullanılması durumunda yapılmaktadır. Babalık iznine ilişkin ise herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır (Plantenga and Remery 2005, Ray 2008, OECD 2006).

İzinlerin kullanımına bakıldığında; annelerin dörtte üçünün ebeveyn iznini kullandıkları ve kullanan annelerin yarısının da bu izni çocuğun doğduğu ilk üç yıllık süreçte kullandıkları görülmektedir. Babaların ise sadece % 7'si çocuğun doğduğu ilk iki yıllık süreçte ebeveyn iznini kullanmaktadır. Kamu kurumlarının aksine büyük özel şirketlerde çok düşük kullanım oranları görülmektedir (Plantenga and Remery, 2005).

İtalya'da işverenler, izin sonrasında ebeveynlere yarı zamanlı istihdam olanakları sunmaları için devlet teşviki almaktadır. Ayrıca küçük firmalara da vergi indirimleri uygulanmaktadır (OECD, 2006).

Ele alınan ülkelerdeki uygulamalar genel olarak değerlendirildiğinde Tablo 2.1'deki süreler ve ödeme oranları karşımıza çıkmaktadır. Etkili izin süresi; izin süresi ile ödeme oranının çarpılması sonucunda elde edilmiş olup izin süresinin ne kadarının ücretli, ne kadarının ücretsiz olduğunu tespit etmek amacıyla kullanılmıştır.

Tablo 2.1: Analık, babalık ve ebeveyn izinlerine ilişkin süreler ve ödeme oranları, (OECD, 2009)

Ülkeler	Analık izni			Babalık izni			Ebeveyn izni		
	Süre (hafta)	Ödeme oranı (%)	Etkili analık izni (hafta)	Süre (hafta)	Ödeme oranı (%)	Etkili babalık izni (hafta)	Süre (hafta)	Ödeme oranı (%)	Etkili ebeveyn izni (hafta)
<b>Almanya</b>	14	100	14	-	-	-	156	22	34
<b>Danimarka</b>	18	100	18	2	100	2	32	100	32
<b>İngiltere</b>	39	23	9	2	15	0,3	26	0	0
<b>İtalya</b>	21	76	16	-	-	-	48	30	14

Bir yıldan fazla olan ebeveyn izni, ebeveynlere daha fazla esneklik verebilmekle birlikte bu durum sadece annenin izin alma olasılığını yükseltmekte ve kadınların sahip olduğu becerilerin daha fazla erozyona uğramasına neden olarak kadının işe dönme olasılığını azaltabilmektedir. Genellikle muhafazakar ve sağ-kanat partiler tarafından savunulan uzun izinler, kadınları işgücü piyasasından çektiği, işgücüne katılım oranlarını düşürdüğü ve mevcut cinsiyetçi işbölümünü pekiştirme olasılıklarına sahip oldukları için eleştirilmektedir (Lambert, 2008: 315-344).

### 2.3.2.2. Kurumsal Hizmetler

Çocuk bakım hizmetlerinin kurumsal olarak sunulması, çocuk bakımının piyasa ilişkileri bağlamında özel bakım hizmeti sunan kurumlar, sivil toplum kuruluşları/gönüllü topluluklar ya da kamu tarafından sunulması anlamına gelmektedir. Kurumsal olarak sunulan erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri kreş (0-3 yaş), anaokulu (3-6 yaş) ve okul çağındaki (7-11 yaş) çocuklar için okul sonrası etüt hizmetlerinden oluşmaktadır (OECD, 2006). Çalışan kadınların aile ve iş yaşamını uyumlaştırmakta

en çok zorluk çektikleri yılların, çocukların okul öncesi yılları olduğu gerçeğinden hareketle okul çağındaki çocuklara yönelik hizmetler bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Kısacası bu bölümde 0-3 yaş grubu çocuklara yönelik kurumsal bakım hizmetleri ile 3 yaşından zorunlu okul yaşına kadar olan çocuklara yönelik kurumsal bakım hizmetleri ve okul öncesi eğitim hizmetleri ele alınacaktır.

Refah devletinin yaşadığı dönüşümün ardından, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kurumsal kreş ve anaokulu hizmetlerini yaygınlaştırmak yerine nakit yardımlarıyla bakım hizmetleri sunumunu gerçekleştirmek tercih edilen bir politika olmuştur. Ancak kadınların işgücüne katılım oranlarının arttığı ve cinsiyet eşitliğinin sağlandığı bir işgücü piyasasının oluşabilmesi için kreş hizmetlerinin kamusal olarak sunulması büyük önem taşımaktadır (Kalfa, 2009).

Zorunlu okul yaşının altındaki çocuklara yönelik sunulan kurumsal hizmetler ülkelere göre farklı şekilde adlandırılmakla birlikte üç şekilde sınıflandırılabilir. Bunlardan ilki “kurum temelli gündüz bakımı” (centre base day care) olup ev dışında tüm lisanslı merkezlerde sağlanan çocuk bakımını kapsamaktadır. Bu hizmetler tam ya da yarı zamanlı sunulmakta ve daha çok çocuk yuvaları (nurseries), gündüz bakım merkezleri (day care center), kreşler (creches), anaokulları (playschools) olarak adlandırılmaktadır. Genel olarak bu hizmetler henüz 4 yaşında olmayan çocuklar için okul başlamadan önce bakım sağlamak amaçlıdır (OECD, 2009).

“Aile gündüz bakımı” (family day care) ise, genel olarak evde sağlanır ki bu çocuk bakıcısının veya çocuğun kendi evi olabilir ve yetkili veya kayıtlı çocuk bakıcısı tarafından sunulur. Daha çok 3 yaşına kadar olan çocuklara yönelik olup kreş ve çocuk yuvalarının çok az olması nedeniyle ya da ebeveynlerin aile ortamını tercih etmelerinden dolayı bu hizmetlere başvurulmaktadır (OECD, 2009).

Üçüncüsü ise “okul öncesi erken eğitim programlarıdır” (pre-school early education programmes). Bu programlar kurum temelli olup (çoğu zaman okul) çocukların zorunlu eğitime yönelik ihtiyaçlarını karşılamak üzere tasarlanmıştır. Çoğu ülkede programların en az % 50'si eğitim içeriklidir ve kalifiye personel tarafından denetlenmektedir. Bazı ülke-

lerde bu programlar tam zamanlı, bazılarında ise genellikle yarı zamanlı anaokulu programları olarak yürütülmekte olup son zamanlarda yarı zamanlı programlarda reforma gidilmiştir. Bazı ülkelerde ise ilköğretim süresi uzatılarak ilköğretim okullarına bir ya da iki yıllık hazırlık sınıfları getirilmiştir (OECD, 2009).

Okul öncesi eğitim kurumlarının ilk örnekleri sayılabilecek örnekler; kadının çalışmaya başlaması ile ortaya çıkan okul çağına gelmemiş çocukların bakımı ihtiyacından doğmuştur. İngiltere’de ünlü sanayici Robert Owen tarafından kadın işçilerin verimlerini arttırabilmek amacıyla oluşturulan eğitim kurumları bu alanın ilk örnekleri sayılabilir. Böylece çocukların güvenli bir bakım gördükleri kurumların bulunması kadının kendisini işine daha iyi verebilmesine olanak sağlamıştır (AÇEV, 2003).

Çocuk bakım hizmetini sunan sektörler, ülkelere göre farklılık göstermekte ve çocuk bakımına yönelik farklı finansman ve desteklemelere ilişkin düzenlemelerden etkilenmektedir. Refah rejimleri farklılıklarına bağlı olarak kamu sektörü, çocuk bakımının ana finansman ve/veya hizmet sunumu bakımından ana aktörleri durumundadır. Örneğin Danimarka’da çocuk bakım hizmetleri kamu tarafından finanse edilmekte ve kamu sektörü tarafından sunulmaktadır. İngiltere’de ise, hükümetin çocuk bakım politikaları ile desteklenen büyük bir özel sektör mevcuttur dolayısıyla kamu finansmanı söz konusu olsa bile özel sektör tarafından hizmet sunulmaktadır. Almanya’da hizmetler daha çok kamu sektörü tarafından İtalya’da ise hem kamu hem de özel sektör tarafından sunulmaktadır.

### **2.3.2.2.1. Almanya**

Almanya’da 0-3 yaş grubu çocuklara yönelik bakım hizmetleri, bakım evleri ve kreşler ile bazen de çocuk bakıcıları tarafından verilmektedir. Bu hizmetler Almanya’nın doğusunda genellikle tam zamanlı iken batısında yarı zamanlıdır. 3-6 yaş grubu çocuklara yönelik hizmetler ise anaokulları kapsamında sunulmakta olup genellikle tam zamanlıdır (EC, 2004). Almanya’da 1996 yılında federal kanunla, 3 yaşından büyük her çocuğun kamusal olarak sunulan, finanse ya da sübvansede edilen çocuk bakım hizmetlerinden yararlanma hakkı olduğu düzenlenmiştir (Plantenga and Remery, 2005).

Çocuk bakım ve erken çocukluk eğitiminin kimler tarafından sağlandığına bakıldığında karşımıza çok karışık ve adem-i merkeziyetçi bir yapı çıkmaktadır.

Almanya'da çocuk bakım ve erken çocukluk eğitiminin düzenlenmesi, finansmanı ve yönetiminde iki temel siyasi ilke bulunmaktadır: federalizm ve yetki devri. Federalizm, üç hükümetli federal devlet olarak Almanya'yı karakterize eder: federal devlet, eyaletler (Länder) ve belediyeler. Belediyeler, erken çocukluk hizmetlerini planlar ve temin ederler; fakat toplumsal görevlerin mümkün olan en küçük sosyal birim - yani gönüllü kuruluşlar ve aile - tarafından üstlenilmesini gerektiren yetki devri ilkesi gereği, eğer özel kuruluşlar bulunuyorsa belediyeler doğrudan erken çocukluk hizmetlerini sunmamaktadır. Bu nedenle, Almanya'nın batısında hizmetlerin çoğunluğu kar amacı gütmeyen kuruluşlar (özellikle dini) tarafından sunulmaktadır. Doğusunda kamu sektörü tarafından sunulmakta iken 1998 yılından itibaren özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından sunulmaya başlanmıştır. Bu kuruluşlar bu görevi yerine getirmek için eyalet ve belediyelerden kaynak almaktadırlar. Eyaletler, çocuk yetiştirmek ile ilgili yetki devrini genellikle, annelerin çoğunluğunun izin alarak veya yarı zamanlı istihdam edilerek çocuklarına bakmaları olarak yorumlamıştır. Ayrıca, bu ilke ile çok küçük, yasal olmayan ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından çocuk bakım hizmetlerinin sağlanması da onaylanmıştır. Yeni doğu eyaletlerinde ise yetki devri ilkesi aynı ölçüde geçerli değildir (OECD, 2006).

Eyaletler, çocuk bakım hizmetlerini Bakanlık (genellikle çocuk ve gençlik hizmetleri veya eğitim) ve özerk Gençlik Refah Ofisleri aracılığıyla düzenlemekte, finanse etmekte ve yönetmektedir. Federal hükümetin ise, çocuk bakım hizmetlerini de içeren çocuk ve gençlerin refahı konusunda uyarma yetkisi gibi müşterek mevzuat yetkisi bulunmaktadır. Finansman, eyaletler ve belediyelerin sorumluluğunda olmakla birlikte özel kuruluşlar ve ebeveynler de masrafların bir bölümünü karşılamaktadır. Aileler ortalama olarak maliyetin % 14'ünü karşılarsa bile bu oran hem ailelerin gelirlerine hem de bölge ve eyaletlere göre büyük farklılık göstermektedir (OECD, 2006).

Hizmetlerden yararlanan çocukların oranı Almanya'nın batısında ve doğusunda farklı olmakla birlikte ortalama olarak 0-3 yaş grubu çocuklar için % 18 iken, 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklar için % 93'tür (EU, 2008 a).

### 2.3.2.2.2. Danimarka

Danimarka'da çocuk bakım hizmetleri refah devleti politikalarına iyi bir şekilde entegre edilmiştir ve neredeyse tüm çocuklar bakım hizmetlerinden yararlanabilmektedir.

Çocuk bakım merkezleri, zorunlu okul yaşının altındaki çocuklar için, yani 0-6 yaşlarındaki çocukları hedefler ve Aile ile Tüketici İşleri Bakanlığının sorumluluğu altında sunulmaktadır. Bakanlık, bu alandaki politikalarından; kabul kriterlerinden; çalışma şartları ve personel eğitiminden; kaliteli servislerin sunulması, kaliteli düzenlemelerin ve tedbirlerin uygulanmasından; finansmandan; ebeveynlerin katılımlarını düzenlemekten sorumludur. Temel amaç, ebeveynler ile işbirliği içinde onlar işlerinde çalışırken çocuklarının gelişimini desteklemek, bakımlarını sağlamak ve öğrenme ortamları yaratmaktır (OECD, 2006).

Sosyal Hizmetler Yasası'nda düzenlenen hizmetlere bakıldığında kurum temelli düzenlemeler olarak kreşler (6 ay-3 yaş), anaokulları (3-5 yaş), farklı yaş grupları için merkezler (6 ay-6 yaş) karşımıza çıkmaktadır. Buralarda sunulan hizmetler yıl boyunca ve tam zamanlı olarak sunulmaktadır. Bakım merkezlerinin yaklaşık % 70'i kamu tarafından işletilen toplum hizmetleridir. Bununla birlikte, bağımsız kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve ağlar (yaklaşık % 30) tarafından sunulan hizmetler ebeveynler için alternatif bir seçenek sunmaktadır. Kar amacı güden özel kuruluş hizmetlerinden ise çok az yararlanan olmakla birlikte, 2005 yılında hükümet tarafından özel kuruluşları destekleyen yeni bir yasa önerilmiştir. Belediyelerden hibe almak isteyen bağımsız kuruluşların, belediye ile birlikte çalışması ve belediye düzenlemeleri ve işletim yönergelerine uyması gerekmektedir (OECD, 2006).

Ayrıca kendi evlerinde küçük bir grup çocuğun bakımını sağlayan çocuk bakıcıları da bulunmaktadır (EC, 2004).

Eğitim Bakanlığı ise, İlköğretim (Folkeskole) Yasası kapsamında okul öncesi sınıflardan/ana sınıflarından sorumludur. İsteğe bağlı olup, 5/6

yaşına gelen çocuklar için bir yıllık ana sınıfıdır. Bu, temel okul sisteminin bir parçasıdır ve her ne kadar zorunlu olmasa da çocukların yaklaşık % 98'i ana sınıfına gitmektedir ve bu hizmet ücretsiz sunulmaktadır. Ana sınıflarındaki minimum ders saati, haftada 5 gün, günlük 3–4 saat olmak üzere toplamda 20'dir (EC, 2004).

Aslında tüm bu hizmetlerin yönetim ve organizasyonu yerel yönetimlerin sorumluluğundadır ve ebeveynlerin taleplerini karşılayacak hizmetlerin finansmanı ve kurulması; yerel hizmetlerin kalitesi ve eğitim içeriğinin denetlenmesi; yeterli personelin sağlanması ve personele yeterli desteğin sunulması yerel yönetimlerin görevidir (OECD, 2006).

Bakım merkezleri ve ana sınıflarının maliyetini yerel yönetimler üstlenmiştir. Maliyetler, vergiler, merkezi hükümet hibeleri ve ebeveyn katkıları ile finanse edilmektedir. Ebeveynlerin çocuk bakım maliyetlerine katılımları gelirleri ile orantılıdır ve ödeyecekleri harçlar belediye tarafından azaltılabilmektedir. Örneğin, daha düşük geliri olan aileler ya da birden fazla çocuğu bu hizmetlerden yararlanan ailelerden daha az ücret almaktadır (EC, 2004). Maliyetler belediyelere göre değişse de ebeveynler maliyetin ortalama % 22'sini karşılamaktadır (OECD, 2006).

Ayrıca yerel yönetimler özel çocuk bakım hizmeti alan ebeveynlere bir takım hibelerde bulunabilmekte fakat çocuğuna kendi bakan ebeveynlerle bu olanak sağlanmamaktadır (EC, 2004).

2005 yılından itibaren tüm belediyeler, 9 aylık bebeklerden okul yaşı olan 6 yaşına kadar bütün çocuklar için çocuk bakım hizmetini sunmak zorundadır. Eğer belediye başarısız olursa, ebeveynlerin bu yaş grubundaki çocuklar için günlük bakımın maksimum maliyetini belediyelerden tazmin etme hakları bulunmaktadır (Plantenga and Remery, 2005).

Hizmetlerin kapsama oranına bakıldığında; 0-3 yaş grubu çocukların %73'ünün, 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocukların % 96'sının bu hizmetlerden yararlandığı görülmektedir (EU, 2008 a).

### **2.3.2.2.3. İngiltere**

İngiltere'de geleneksel olarak, enformel bakım hala ağırlığını korumaktadır. 1997 yılından bu yana, ulusal çocuk bakım stratejisi ile hükümet,



çocuk bakımı ve erken eğitim hizmetlerinin erişilebilirliği, karşılanabilirliği ve kalitesini artırmak için bir dizi girişimlerde bulunmuştur. Ancak, oluşturulan yerlerin çoğu yarı zamanlı olup 3 ve 4 yaşındaki çocuklara yöneliktir. Buna ek olarak, okul çağındaki çocuklar için okul dışında sunulan hizmetler de çok sınırlı kalmıştır (OECD, 2006).

İngiltere’de çocuk bakım ve erken çocukluk eğitimi hizmetleri ulusal ve yerel otoritelere aittir ve bu hizmetler oldukça çeşitli ve karmaşıktır. Yetki devri ilkesi gereği yerel otoriteler sadece, özel firmalar ya da gönüllü kuruluşlar tarafından hizmet sunulmaması durumunda sorumlu olmaktadır (OECD, 2006).

Yerel sosyal hizmetler birimi, işverenler ve özel firmalar tarafından işletilen 5 yaş altındaki çocuklara yıl boyunca yarım ya da tam zamanlı hizmet sunan kreş ve gündüz bakım evleri bulunmaktadır (OECD, 2006).

Oyun grupları ise, 2-5 yaş grubu çocuklara yönelik hizmet sunmakta olup gönüllü gruplar, özel firmalar ve ebeveynlerin kendileri tarafından işletilmekte ve tam gün ya da oturum halinde hizmet vermektedir. Yerel sosyal hizmetler birimlerine kayıtlıdır ve bu birimler tarafından denetlenmektedir (OECD, 2006).

Yerel eğitim birimleri tarafından işletilen ve devletçe finansmanı sağlanan anaokulları, 3-4 yaşlarındaki çocuklar için erken eğitim hizmeti sunmaktadır. Yine özel firmalar tarafından işletilen ve ücreti gelir ve yatırımlar yoluyla finanse edilen anaokulları da bulunmaktadır. Yarım ya da tam zamanlı olarak hizmet sunulabilmektedir. Ayrıca, ilköğretimin ya da anaokullarının bir parçası olan ve yarım günlük erken çocukluk eğitiminin sunulduğu ücretsiz ana sınıfları bulunmaktadır. Anasınıfları da devlet tarafından finanse edilmekte ve Yerel Eğitim otoriteleri tarafından işletilmektedir (OECD, 2006).

3-5 yaşlarındaki çocukların bakımına yönelik evlerinde hizmet sunan kayıtlı bakıcılar bulunmaktadır. Çocukların bakımı için ihtiyaç duyulan saat üzerinden ücretlendirme yapılmaktadır. Yıl boyunca tam gün de hizmet sunabilmektedir. Yine yarı ya da tam zamanlı çalışan ve genellikle ebeveynlerin evinde çocuklara bakım hizmeti sunan dadılar bulunmaktadır. Bunların maaşları ise ebeveynler tarafından ödenmektedir (OECD, 2006).

Ebeveynlerin çocuk bakım ve erken çocukluk eğitimi hizmetlerinin maliyetine katılımları hizmet türüne ve gelir düzeylerine göre değişse de maliyetin ortalama % 80'idir. Geri kalan kısmın büyük çoğunluğunu devlet ve çok az bir kısmını da işveren ödemektedir. İşverenler açısından bakıldığında, büyük firmaların küçük firmalara nazaran çocuk bakım hizmetlerini sunmaları daha olası görülmektedir ve işverenlerin % 8'i çocuk bakım ya da ilgili destek hizmetlerini bir şekilde sunmaktadır. Özel hizmetlerden yararlananlar ise ücretin tamamını ödemektedir (OECD, 2006).

Hizmetlerin kapsama oranına bakıldığında, 3 yaşından küçük çocukların % 33'ünün, 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocukların % 89'unun bu hizmetlerden yararlandığı görülmektedir (EU, 2008 a).

#### **2.3.2.2.4. İtalya**

İtalya'da ise çocukların yaşına, coğrafi bölgeye ve aile özelliklerine göre farklılaşmış düzenlemeler bulunmaktadır.

İtalya'da genel olarak üç hizmet sunum şekli bulunmaktadır. Bunlardan ilki 3 aylık bebekler ile 3 yaş arasındaki çocuklara yönelik hizmet sunan kreşlerdir. Yılın 10 ya da 11 ayı açık olup haftanın 5 günü, günde en az 6 saatlik hizmet verilmektedir. Kreşlerin % 80'ine yakını belediyelerin doğrudan sorumluluğundadır ve kamu tarafından finanse edilmektedir. Ebeveynlerin ödeyecekleri miktar gelirlerine bağlı olup gelirin en fazla % 20'sine denk gelmektedir. Kreşlerin % 20'lik kısmı ise özel sektöre ait olmakla birlikte kamu fonlarından da yararlanabilmektedirler (OECD, 2006).

Diğeri ise 3-6 yaşındaki çocuklara hizmet sunan anaokullarıdır. Zorunlu olmamakla birlikte okul sisteminin ilk adımını oluşturduğu için bütünü çocuklar için garanti edilmektedir. Belediyelerin ve devletin resmi anaokullarının yanı sıra kiliseye bağlı anaokulları, özel anaokulları da bulunmaktadır. Genellikle tam zamanlı olmakla birlikte yarı zamanlı da olabilmektedir. Anaokullarının % 73'ü devlet ve belediyeye ait olup çocuklara sunulan öğünler haricinde ücretsizdir. Ayrıca dini kuruluşlar, bölgesel ve devlet fonlarından yararlandığı için ebeveynlerden mütevazı ücretler talep etmektedir. Diğer özel anaokulları -ki bunlar aslında kar amacı

gütmeyen kuruluşlara aittir- ise yüksek miktarda ücret talep etmektedir (OECD, 2006).

Son on yıllık süreçte ise aileler ile anneler ve çocukların farklı ihtiyaçlarına cevap verebilecek bütüncül hizmetler gelişmiştir. Bu kapsamda üç çeşit bütüncül hizmet karşımıza çıkmaktadır. İlki çocuk ve aile merkezleri olup 0-3 yaş grubu çocukların, ebeveynlerinin ya da başka yetişkinlerin eşliğinde ihtiyaçları karşılanmaktadır. Faaliyetler düzenli ve sürekli olarak yürütülmektedir. Diğeri ise 1,5–3 yaş grubu çocuklara yönelik ve çocukların ya sabahtan ya da öğleden sonra günlük en fazla 5 saatliğine kabul edildiği oyun alanlarıdır. Kullanıcıların ihtiyaçlarına göre değişik katılım yöntemleri sağlanmakta fakat yemek gibi ek hizmetler verilmemektedir. Bir diğeri ise 3 yaşından küçük çocuklara küçük gruplar halinde verilen eğitim hizmetleridir ve genellikle nitelikli personel tarafından ya eğitimcinin evinde ya da çocuklardan birinin evinde verilmektedir (OECD, 2006).

İtalya’da tarihsel olarak, zorunlu okul yaşından küçük çocuklara yönelik politikalar 3-6 yaş grubu çocuklara odaklanmıştır. 3 yaşından küçük çocukların kurumsal hizmetlerden yararlanma oranı ortalama % 26’dır. Bu yaş grubu çocuklar için en çok bakım sağlayan kişiler büyük annelerdir; büyük anneler hala çocuklar ilkokula gidene kadar önemli enformel bakım sağlayıcılarıdır. 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocukların % 90’ının bu hizmetlerden yararlandığı görülmektedir (EU, 2008 a).

Aşağıdaki tablolarda ülkelerdeki kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin yarı ve tam zamanlı kapsama oranları verilmiştir. “Kapsama oranı” (coverage rate) ile kurumsal bakım hizmeti alan çocuk sayısının aynı yaş grubundaki çocuk sayısına oranı ifade edilmektedir.

3 yaşından küçük çocukların bakımı çalışan ebeveynler için oldukça önemlidir. Gerek özel sektör gerekse kamu sektörü tarafından sunuluyor olsun, bu yaş grubundaki çocuklara yönelik bakım hizmetleri oldukça düşüktür. Aynı zamanda hizmetin sunulma süresi açısından da bazı farklılıklar görülmektedir. Bakımın kısa süreli sağlanıyor olması ebeveynlerin tam zamanlı çalışmalarını engelleyebilmektedir (EU, 2008 a).

Tablo 2.2: 3 yaşından küçük çocuklara yönelik sunulan yarı ve tam zamanlı kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%), (EU, 2008 a)

Ülke	3 yaşından küçük		
	1-29 saat	30 saat ve üzeri	Toplam
Almanya	11	7	18
Danimarka	7	66	73
İngiltere	28	5	33
İtalya	10	16	26

3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara yönelik bakım hizmetleri ülkeler bazında farklılık gösterse de oldukça yaygındır. Ülkelerdeki zorunlu okul yaşının farklı olması nedeniyle karşılaştırmalarda bazı sıkıntılar yaşandığı ifade edilmektedir. Diğer taraftan ülkelerin sunmuş oldukları çocuk bakım hizmetlerinin süresi de farklı olabilmekte ve süreler ebeveynlerin çalışma saatleri ile uyumlayabilmektedir. Bu yaş grubu için sunulan hizmetlerin kapsama oranı ele alınan ülkeler açısından Tablo 2.3'te sunulmaktadır (EU, 2008 a).

Tablo 2.3: 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara yönelik sunulan yarı ve tam zamanlı kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%), (EU, 2008 a)

Ülke	3 yaş ile zorunlu okul yaşı		
	1-29 saat	30 saat ve üzeri	Toplam
Almanya	66	27	93
Danimarka	16	80	96
İngiltere	65	24	89
İtalya	24	66	90

Sonuç olarak 3 yaşından küçük çocuklara yönelik kurumsal bakım hizmetlerinin gelişmiş olması, ülkelerin toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlama ve kadınları çalışma hayatına katmayı teşvik etme konusunda ne kadar gönüllü olduklarını göstermektedir.

### 2.3.2.3. Finansal/Parasal Yardımlar

Finansal yardımlar kapsamında; çocuk bakım yardımı, bakım masraflarını sübvans etmek üzere ebeveynlere yönelik nakit transferleri ve/veya vergi kolaylıkları, bakım hizmeti sunan kurumlara sermaye hibeleri, bakım hizmetlerinin ve yapılan sermaye yatırımlarının vergiden düşürülmesi ele alınmaktadır (OECD, 2006).

Plantenga and Remery (2005)'e göre, ailenin tipi, gelir durumu ve çocukların yaşlarına bağlı olan ve bunlara göre değişen aile yardımları ile çocuk yardımları, iş ve aile yaşamının uzlaştırılmasında bir politika aracı olarak görülemez ve çocuk bakım hizmeti olarak değerlendirilemez. Bu yardımların çoğu, gelir politikasının bir parçası olup farklı aile tipleri arasında eşitliği teşvik etmeyi ve çocuk yoksulluğunu azaltmayı amaçlamaktadır. Yapılan bu yardımlarla kadınların geleneksel rolleri olan ev içi ve çocuk bakım sorumlulukları pekiştirilmektedir. OECD (2006) tarafından hazırlanan raporda da belirtildiği üzere refah devletlerinin yeniden yapılanması sürecinde bu yardımlarda önemli artış olmuştur. Özellikle 1980'lerden itibaren devletin refah rejimi içerisindeki payını azaltarak geri çekmesi ve çocuk bakım hizmetlerini enformel aile ve akrabalık ilişkileri içerisinde sunulmasını teşvik etmesi süreci hız kazanmıştır (Kalfa, 2009). Bu teşvikin en önemli aracı, çocuk yardımları olup bu değişiklik günümüz için de geçerlidir.

Çocuk bakım yardımı açısından bakıldığında ele alınan ülkelerde özel olarak düzenlenmiş çocuk bakım yardımı bulunmamaktadır (EC, 2008 b).

Özel bakım hizmetlerinin satın alınması durumunda devlet tarafından ebeveynlere yapılan nakit transferleri, bakım hizmetlerinin doğrudan kamu tarafından sunulmasına bir alternatif olarak görülmektedir. Bir taraftan kamu finansmanı sağlarken; diğer taraftan özel sektör hizmet sunumunda bulunmakta ve aynı zamanda ebeveynlere bakım düzenle-

melerini tercih etme hakkı tanınmaktadır. Bu gibi ödemeler, refah rejimi özelliklerine bağlı olarak sosyal demokrat ülkelerde çok az, muhafazakâr ülkelerde sınırlı, liberal ülkelerde ise tersine yaygın olarak kullanılmaktadır. Danimarka'da yerel yönetimler, doğrudan kurumsal bakım hizmeti sunamadıkları durumda ebeveynlere nakit ödemede bulunmaktadır. Almanya'da ise, özel bakım hizmeti kullanan düşük gelirli aileler için sınırlı ödemeler bulunmaktadır (Meyers and Gornick, 2003: 379-412).

Vergi indirimleri de çocuk bakım maliyetlerinin dengelenmesinde kullanılan bir politika aracıdır. Çocuk bakım maliyetlerinin sübvansede edilmesi amacıyla ebeveynlere yapılan nakit ödemelerde olduğu gibi vergi indirimlerinde de hizmetler özel sektörde sunulmakta ve ebeveynlerin hizmetler arasında tercih yapma şansları bulunmaktadır. Birçok ülkede bu tarz vergi indirimlerine rastlamak mümkündür. İskandinav ülkelerinden sadece Norveç'te özel bakım satın alınması durumunda vergi indirimi uygulanmaktadır. Muhafazakar ülkelerin ise birçoğunda vergi indirimleri bulunmakla birlikte uygulamada sınırlıdır. ABD ve Kanada'da ise oldukça yaygındır. Almanya'da vergi indirimi, evli çiftlerde ebeveynin birinin hasta veya özürlü olması ile tek ebeveynli çalışan ailelere yöneliktir (Meyers and Gornick, 2003: 379-412).

Ele alınan diğer ülkelerde vergi indirimi uygulamasına rastlanılsa bile İngiltere'de 2003 yılında uygulamaya konulan Çalışma Vergi Kredisi çocuk bakımına ilişkin bir düzenleme içermektedir. Çocuk Bakımı İçin Vergi İndiriminden yararlanabilmek için; yalnız ebeveynlerin haftada en az 16 saat ve üzeri çalışması; çiftlerin ise ya her ikisinin haftada en az 16 saat ve üzeri çalışması ya da birinin haftada en az 16 saat ve üzeri çalışırken diğerinin özürlü/iş görmez yardımı alması gerekmektedir (Plantenga and Remery, 2005). Bu indirim düşük gelirli çalışan ebeveynlerin omuzlarındaki çocuk bakımıyla ilgili mali yükü hafifletmiş ve günümüzde de bütün aileleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Fakat devletin çocuk bakımı için sağladığı mali desteğin düşük olması, İngiliz ailelerinin çocuk bakımı konusunda geleneksel yöntemlere bel bağlamaya devam etmesinin en önemli belirleyicisidir (Dedeoğlu, 2007:234-257).

Bazı ülkelerde işverenlerin bakım ve okul öncesi eğitim hizmetlerini sunmaları beklenirken bazı ülkelerde ise vergi indirimleri ile işverenler

teşvik edilmektedir. Almanya, Danimarka ve İngiltere’de kamu tarafından işverene sunulan teşvik ve destekler bulunmamaktadır (Meyers and Gornick, 2003:379-412). İtalya’da ise 2002 ve 2003 yıllarında işverenler için vergi indirimleri uygulanmıştır. Ayrıca İtalya, çocuk bakım alanında faaliyet gösteren kuruluşlara özel gelir vergisi veya katma değer vergisi oranları uygulamaktadır (EC, 2008 a).

### 2.3.3. Ülke Uygulamalarının Genel Değerlendirmesi

Ülkelerdeki formal ve enformel çocuk bakım hizmetleri genel olarak değerlendirildiğinde Bettio and Plantenga (2004: 85-113)’nın da ifade ettiği gibi çocuk bakım stratejilerine ilişkin Tablo 2.4’te yer alan bilgiler karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 2.4: Ülkelerdeki çocuk bakım stratejileri, (Bettio and Plantenga, 2004)

Ülkeler	Enformel Bakım	İzin Sunumları İndeksi	Finansal Sunumlar İndeksi	0-3 Yaş Çocuklara Yönelik Kamusal Hizmetler
Almanya	Orta	Orta	Orta	Düşük
Danimarka	Düşük	Yüksek	Orta	Yüksek
İngiltere	Yüksek	Düşük	Orta	Düşük
İtalya	Yüksek	Orta	Düşük	Düşük

Almanya’da daha çok enformel ve özel bakım stratejileri görülmektedir. Finansal ve izin sunumları göstergeleri açısından orta düzeyde bulunmaktadır. Ortaya çıkan bu durum, kamuca kolaylaştırılmış özel bakım modeli olarak tanımlanabilir. Almanya’da aile önemli bir kurum olarak karşımıza çıkmakta ve bakım işleri ile hizmetlerin sunumunda ailelere önemli ölçüde güvenilmekte; aileler, devlet desteği ile bu rolünü oynama konusunda teşvik edilmektedir. Uzun süreli ebeveyn izni uygulamasının olması bu yaklaşımı doğrulamaktadır. Çocuklu ebeveynler, çocuklarının bakımını kendileri sağlaması konusunda desteklenmekte, devlet bunun

finansal yükünü paylaşma konusunda gönüllü olmaktadır. Kadınların istihdama katılımından ziyade, finansal transferler yoluyla evde ücretsiz enformel bakım desteklenmektedir.

Danimarka'da, formel bakımın yüksek düzeyde sağlandığı görülmektedir. Bu ülkedeki en belirgin özelliklerden biri, evrensel yaklaşımdır: Bakımın sağlanması ve kalitesi devletin bir sorumluluğu olarak görülmekte ve bir hak olarak tanımlanmaktadır. İzlenen eşitlikçi politikalar dahilinde, kadınların işgücü piyasasındaki eşit durumlarını korumak amacıyla 0-3 yaş grubu çocuklara yönelik çocuk bakım hizmetleri çok yaygındır. Devlet, ailenin bakım görevi konusunda onu desteklemekten ziyade, sunduğu kamusal sosyal bakım hizmetleri ile ailenin yerini almakta ve aile, bakım sağlama konusunda mütevazı bir rol oynamaktadır. Bunun sonucu olarak kadınlar yüksek oranda istihdama katılma eğilimindedir.

İngiltere'de de enformel bakım hala çok önemlidir. Çocuk bakımı büyük ölçüde özelleştirilmiştir, kamu sübvansiyonları ve kamusal çocuk bakım hizmetleri çok sınırlıdır. Ayrıca, görece uzun ve ücretsiz ebeveyn izni nedeniyle düşük izin sunum indeksine sahiptir. Çocuk bakımına pratikte sadece orta sınıfın erişebilirliğini sağlama ve piyasa aracılığıyla yüksek düzeyde üretme eğilimindedir.

İtalya'da da yoğun bir şekilde enformel bakıma başvurulmaktadır. Özellikle 3 yaşından küçük çocuklara yönelik kamusal çocuk bakım hizmetleri çok sınırlıdır. Diğer taraftan Pfau-Effinger (2005:321-347)'in belirttiği üzere kamuoyunun önemli bir kesimi çocuklarını kreşe gönderen ebeveynleri tasvip etmemektedir. Bu durumda ebeveyn izinleri bir alternatif oluşturmaktadır. İzin sürelerince daha fazla ödeme düzeyine sahip olması bakımından orta izin sunum indeksine sahiptir. Bakım hizmetleri ve kadınların işgücü piyasasında güçlenmesi konusunda yeterince çözüm getirmeyen kamu politikalarının uygulandığı görülmektedir.

## **2.4. Avrupa Birliğinde Çocuk Bakım Hizmetlerine İlişkin Mevzuat ve Politika Belgeleri İle Mevcut Durum**

### **2.4.1. Mevzuat ve Politika Belgeleri**

Özel alandan çıkıp kamusal alanda, ücretli olarak çalışma yaşamında yer almaya başlayan kadınlar, ekonomik bağımsızlığa kavuşup, toplum-



sal yaşama katılmakta ve kendilerine olan güvenlerini geliştirerek pek çok sosyo-kültürel yarar sağlamaktadır. Bu durum aynı zamanda kadınların çalışma yaşamında ayrımcı tutum ve uygulamalara maruz kalmalarını da beraberinde getirerek istihdamda kadın-erkek eşitsizliğinin ya da istihdamda fırsat eşitliğinin tartışılmaya başlamasına yol açmıştır.

Günümüzde tüm dünyada giderek önem kazanan konulardan birisi de, istihdamda fırsat eşitliği ve bu yönde uygulanan politikalar. İstihdamda, kadın erkek eşitliğinin önem kazanması ile bir yandan kadınlara eğitim, meslek seçimi, ücretlendirme, çalışma koşulları, yükselme gibi olanaklar açısından fırsat eşitliği sağlanırken, öte yandan kadının geleneksel sorumluluklarının bir ölçüde de olsa azaltılmasına ve iş yaşamı ile uyumlaştırılmasına çalışılmaktadır.

Günümüzün en önemli ekonomik güçlerinden biri olan Avrupa Birliği de sosyal politikalar içinde eşitlik politikalarına önem vermektedir. Gerek Birlik, gerekse üye ülkeler düzeyinde fırsat eşitliği konusuna verilen önem gözlenmektedir. Nitekim Avrupa Birliği'nde kadın erkek eşitliği, başından beri çalışma yaşamında ortak bir politika olarak benimsenerek toplumsal cinsiyet eşitliği sosyal politikaların her alanına dahil edilmektedir (gender mainstreaming).

Kadın ve erkeklerin eşit muameleye tabi tutulması, AB Sosyal Politikası'nın temel hedeflerinden birini oluşturmakta; AB'nin birçok Antlaşma ve Direktifinde fırsat eşitliğini vurgulayan hükümler bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin çalışma yaşamında kadın-erkek eşitliğine dair düzenlemeleri, birincil ve ikincil kaynaklar olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmalar birincil kaynaklar arasında yer alırken, Topluluk organlarıca oluşturulan tüzükler, direktifler, sonuç kararları ve tavsiye kararları ve eylem programları ikincil kaynaklar arasında yer almaktadır.

#### **2.4.1.1. Birincil Mevzuat ve Politika Belgeleri**

AB'nin sosyal politikalar içinde eşitlik politikalarının tarihsel gelişimine bakıldığında ilk hukuksal kaynak 1957 tarihli *Roma Antlaşması*'dir ve aslında sosyal politikalar açısından çok az düzenleme içermektedir. Çünkü bu dönemde ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeyi de bera-

berinde getireceği dolayısıyla sosyal haklara ilişkin ayrıntılı düzenleme yapılmasına gerek olmadığı düşünülmektedir. Anlaşma ile (md. 119) kadın ve erkeklere cinsiyetleri nedeniyle ücret ayrımcılığı yapılamayacağı düzenlenmiş, işin birimine ve zamanına göre ödenen ücret konusunda eşitlik ilk defa Birlik mevzuatında tanımlanmış ve aslında AB'de fırsat eşitliği ile ilgili mevzuatın oluşmasına zemin sağlamıştır (Sayın, 2008).

1972 yılındaki *Paris Zirvesi*'nde, ekonomik başarının sosyal gelişmeyi beraberinde getireceği fikri tartışmaya açılmış ve sosyal alanda gerçekleştirilecek reformların ekonomik büyümeyi de ivmelendireceği kararı verilerek ilk defa ekonomik bütünleşme ile sosyal bütünleşme birlikte ele alınmıştır (Süral, 2002).

1989 tarihinde ise Roma Antlaşması'nda önemli değişiklikler yapan Avrupa Tek Senedi'nin bir sonucu olarak Avrupa Topluluğu düzeyinde serbest piyasanın ekonomik boyutunun yanı sıra sosyal boyutunun da geliştirilmesini amaçlayan *Çalışanların Temel Sosyal Hakları Avrupa Topluluğu Şartı* kabul edilmiştir. Söz konusu Şartta yer alan temel düzenleme alanlarından biri de kadın ve erkeğe eşit muameledir. Şartın 16. maddesi, kadın ve erkeğin iş ve aile sorumluluklarının uzlaştırılması amacıyla bir takım önlemlerin alınması gerektiğine işaret etmektedir. Geleneksel rol paylaşımının kadının işgücüne katılımını engellediği gibi çalışan kadının da etkin katılımını olumsuz etkilediği, kadınların becerilerini sergileyemedikleri ve ailevi sorumlulukların yalnızca kadına değil, hem kadına hem erkeğe ait olduğu çeşitli Topluluk düzenlemelerinde belirtilmiştir (Süral, 2002).

Kurucu Antlaşma'da 1993 tarihli *Maastricht Antlaşması* ile önemli değişiklikler yapılarak sosyal ve siyasi birlik yönünde önemli adımlar atılmış ve sosyal ortaklara yasa yapma hakkı verilmiştir (Süral, 2002).

Avrupa Komisyonu, Avrupa Sosyal Politikası'na ilişkin 1994 yılında yayımladığı Beyaz Kitap ile işgücü piyasasıyla ilgili temel hedefleri belirlemiş ve kadınların iş ve aile yaşamını uzlaştırma imkanlarını arttırmayı amaçlayan bir dizi öneri ileri sürmüştür. Önerilerden biri de; 1996 yılından itibaren Politikanın uygulanmasında bir izleme aracı işlevini yerine getirmek üzere, yıllık bir "Eşitlik Raporu" yayımlanmasıdır (Sayın, 2008).

Nitekim bu öneriden yola çıkılarak, 1996 yılından başlayarak hazırlanan ve “izleme” aracı olarak da kullanılan yıllık raporların “Genişleme” başlıklı bölümlerinde, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu tarafından ifade edildiği şekliyle; kadın-erkek arasında fırsat eşitliği sağlanmadan tam üyelik olamaz ibaresi açıkça yer almaktadır. Dolayısıyla, bir aday ülkenin kendi fırsat eşitliği mevzuatını AB’nin ağırlıklı olarak çalışma yaşamına yönelik fırsat eşitliği Müktesebatı ile uyumlaştırmadan tam üye olamayacağı öngörülmektedir (Işığışık, b.t).

Kurucu antlaşmaları bütünleştiren ve sosyal politikalar açısından önemli bir diğer antlaşma 1997 yılında kabul edilen ve Mayıs 1999’da yürürlüğe giren *Amsterdam Antlaşması*’dır. Amsterdam Antlaşması istihdam politikalarının Birlik düzeyinde oluşturulması açısından bir dönüm noktasıdır. Bu antlaşma ile ilk defa istihdam politikasının ortak bir görev olduğu belirtilmiş, istihdam adı altında bir başlık kurucu anlaşmaya girmiş ve birlik düzeyinde daha etkili politikaların hayata geçirilmesinin önü açılmıştır. Amsterdam Antlaşmasınının 141. maddesi ile Roma Antlaşmasınının 119. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Bu Antlaşma ile kadın erkek eşitliğinin ana plan ve politikalara yerleştirilmesi yaklaşımı (gender mainstreaming) kabul edilmiş ve kadın erkek eşitliği Topluluğun temel görevlerinden biri olarak belirlenmiştir. Kadın erkek eşitliğinin sağlanması ayrımcılık yapmama başlığı altında düzenlenmiştir. Feminist hareketin bu konudaki eleştirisi, daha köklü ve yaygın olan kadın erkek eşitsizliğinin diğer eşitsizliklerden ve ayrımcılık biçimlerinden ayrı bir başlık altında düzenlenmesi şeklindedir (Sayın, 2008).

Amsterdam Antlaşması ile Kurucu Antlaşmaya “İstihdam” başlığının ilave edilmesi *“Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS)”*nin oluşmasını sağlamıştır. 1998 yılında, Amsterdam Antlaşması ile getirilen hükümler doğrultusunda oluşturulan Yeni İstihdam Stratejisi, Lüksemburg Zirvesi ile eyleme geçirilmiştir. İstihdam artık Avrupa için ortak çözülmesi gereken bir mesele olarak kabul edilmiştir. Söz konusu Strateji’nin dört temel unsuru bulunmaktadır: İstihdam edilebilirlik, intibak yeteneği, girişimcilik ve eşit fırsatların sağlanmasıdır. Eşit fırsatların sağlanması kapsamında AB üyesi devletler, istihdamda kadın ve erkeklerin eşit kariyer fırsatlarına sahip olmalarını sağlama ve emek piyasası entegrasyonlarının iyileştirilmesinden sorumludur (Acuner, 2008).

İstihdam Stratejisinin dördüncü yapı taşı olan “eşit fırsatların sağlanması”, tüm politikalar bağlamında cinsiyetler arasında eşit fırsatlar yaratmak ve özellikle kadın istihdamının artırılmasına yönelik olarak aile ve çalışma yaşamı arasında uyum sağlamak hedefine vurgu yapmaktadır. Bu anlamda esnek çalışma biçimlerini etkin kılmak, erkeklerin yoğun olarak istihdam edildikleri meslek ve iş alanlarına kadınların daha kolay girmelerini sağlamak, kadınların kariyer gelişimlerini kesintiye uğratan çocuk ve yaşlı bakımı gibi sosyal yükümlülüklerini hafifleten düzenlemeleri geliştirmek, ücret ve vasıf düzeyi açısından süregelen eşitsizlikleri ve dengesizlikleri gideren uygulamalara yer vermek önemli politikalar. Kısaca, AİS'nin yüksek istihdam hedefinin gerçekleştirilmesinde özellikle kadınların işgücü piyasasına katılımlarının artırılmasının büyük katkı sağlayacağı açıkça ortaya konulmaktadır. Dolayısıyla cinsiyetler arasında eşit fırsat sağlanması, İstihdam Stratejisinin etkinliğini artıracak temel politikalar içerisinde kabul edilmelidir (Toksöz, 2007 a).

2000 yılındaki *Lizbon Zirvesi*'nde ise tam istihdam hedefleri tekrarlanmış: 2010 yılına kadar % 61 olan istihdamın % 70'e çıkarılması, kadın istihdamının da % 51'den % 60'a çıkarılması hedeflenmiştir. Ayrıca iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması Lizbon Hedefleri içinde sayılmıştır (Sayın, 2008).

Sosyal politikalar alanında kadın erkek eşitliğini sağlamak üzere Avrupa Birliği 5 stratejik hedefe yönelik politikalar hazırlamıştır:

- Kadınların, istihdama, bilime, yönetime ve bilişim teknolojisine erişimi için eşit şartlar sağlayarak tüm kaynaklara erişimini kolaylaştırmak yoluyla ekonomik kaynakların daha adil bir şekilde bölüşülmesini sağlamak,
- Kadınların eşit katılımı ve temsilini sağlamak,
- Kadınların ve erkeklerin hakları ve ödevlerinin dağılımını değiştirmek (işte, boş zamanda, evde ve ailede, konut, kamu hizmetleri ve sosyal korunma konularında),
- Eğitim, medya, kültür ve bilim yoluyla davranış değişikliğini sağlamak,

- Eşitlik önlemlerinin yaşama geçirilmesini sağlayacak mekanizmaları güçlendirmek ve yasaları uygulayanlarını eğitmek (Sayın, 2008).

Mart 2002 tarihinde gerçekleştirilen *Barselona Zirvesi*'nde de çocuk bakım hizmetlerine ilişkin Avrupa Standartları belirlenmiştir. Buna göre, 2010 yılına dek 3 yaşın altındaki çocukların en az % 33'üne bakım hizmeti sunulacak, 3 yaşın üstünde ancak zorunlu eğitim yaşının altındaki çocukların da % 90'ına bakım hizmeti sunulacaktır. Zirve'de 2003-2006 yıllarını kapsayan Yeni İstihdam Stratejisi belirlenmiş ve hedefleri arasında cinsiyet eşitliğini sağlamak, dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunu teşvik etmek ve ayrımcılıkla mücadele etmek, kayıt dışı istihdamı kayıt içine çekmek ve bölgesel istihdam farklılıklarını azaltmak yer almıştır (Sayın, 2008).

Ayrıca, AB belgesi olmasa bile AB'nin ana başvuru kaynaklarından biri olarak kabul ettiği *Avrupa Konseyi Avrupa Sosyal Şartı* önemli düzenlemeler içermektedir. 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini takviye eden bir sözleşmedir. Şart ve Ek Protokol kapsamında, çalışma yaşamında kadın erkek eşitliği ile ilgili düzenlemeler istihdam koşulları altında ifade edilmiştir ve burada istihdamda ayrımcılık yapılmaması, kadın ve erkeğin eşit değerde iş için eşit ücret alması ve çalışma koşullarında eşitliğin sağlanması, mesleki eğitim hakkı ve analığa ilişkin haklar yer almaktadır (Süral, 2002).

Avrupa Sosyal Şartının sosyal haklar yönünden yetersiz olduğunun görülmesi üzerine 1996 yılında Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı imzaya açılmıştır. Söz konusu Şartın 8. maddesinde "Analık izninin" süresinin on iki haftadan on dört haftaya çıkarılması, hamile kadınlara işten çıkarma bildirimini yapılamayacağı dönemin uzatılması, hamile, emzikli ve yeni doğum yapan kadınların gece postalarında ve yeraltı madenlerde ve kendine ve çocuğuna karşı bir tehdit içeren unsurların bulunduğu ortamlarda çalıştırılmasının yasaklanması gibi konular düzenlenmiştir. Şartın 27. maddesinde ise, istihdamda kadın ve erkekler için eşit fırsatlar yaratmanın temel konusu olan iş yaşamı ve aile yaşamının uyumlaştırılması bağlamında çocuk bakımı, ebeveyn izni ve işten

bu nedenlerden dolayı ayrılan kadın veya erkek işçinin işe geri dönmesini sağlayıcı özel önlemlerin alınması hüküm altına alınmıştır (Süral, 2002).

#### **2.4.1.2. İkincil Mevzuat**

Diğer taraftan ikincil mevzuat olarak değerlendirilen AB'nin Tüzük, Direktif, Kararlar ve Tavsiyelerinde fırsat eşitliğine ilişkin çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. Eşit değerde işe eşit ücreti düzenleyen 75/117/EEC sayılı Konsey Direktifi; İşe alınma, mesleki eğitime giriş ve çalışma şartları ile ilgili muamele eşitliğini düzenleyen 76/207/EEC sayılı Konsey Direktifi; gebe, doğum yapmış veya emzikli kadınların iş yerinde sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarına ilişkin 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi, ebeveyn iznine ilişkin 96/34/EC sayılı Konsey Direktifi gibi birçok önemli direktif çıkartılmıştır. Bunların yanı sıra bağlayıcılığı olmamakla birlikte son derece siyasi ve direnç yaratıcı politikalardan olan çocuk bakım hizmetleri üzerine 92/241/EEC sayılı Konsey Tavsiye Kararı bulunmaktadır.

Avrupa Birliğinin kadın erkek eşitliğini sağlama alanındaki politika araçlarından biri de eylem programlarıdır. 1982 tarihinden günümüze kadar uzanan süreçte beş Eylem Planı hazırlanmış ve uygulanmıştır.

Avrupa Komisyonunun çocuk bakım hizmetlerine ilişkin üye devletlere doğrudan kullandığı bir gücü olmamakla birlikte, Komisyon hazırlamış olduğu Kadın Erkek Eşitliği Yol Haritasında (2006-2010); iş, özel ve aile yaşamının uzlaştırılmasını önemli bir öncelik alanı olarak belirlemiş ve "Çocuk bakım hizmetlerine ilişkin Barselona hedeflerine ulaşılmasını desteklemeyi" üstlenmiştir. Bu kapsamda Komisyon; Büyüme ve İstihdam Stratejisinin bir parçası olarak Barselona hedeflerini belirli aralıklarla izlemekte, nitelikli ve karşılaştırılabilir veriler üretmekte ve gerektiğinde üye devletlere belirli tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca, düzenlenen programlarla çocuk bakım hizmetlerine ilişkin iyi uygulama örneklerinin üye devletler arasında paylaşımı sağlanmakta, bakım ve okul öncesi eğitim sektöründeki çalışma koşullarına ve bu işlerin değerine yönelik araştırmalar yapılmaktadır. Yine üye devletler, iş ve özel yaşam dengesini kolaylaştırmak ve daha iyi çocuk bakım hizmetlerini sunmak amacıyla Uyum Fonu özellikle Avrupa Sosyal Fonu tarafından sunulan eş-finansman fırsatlarından tam olarak yararlanma konusunda teşvik

edilmektedir. AB, çocuk bakım hizmetlerinin geliştirilmesi için 2007–2013 döneminde yarım milyar Avro finansman ayırmıştır (EU, 2008 b).

Çalışmanın konusu gereği, analık/doğum izni ile ebeveyn iznine ilişkin Konsey Direktifleri ve çocuk bakım hizmetlerine ilişkin Konsey Tavsiye Kararı daha ayrıntılı ele alınacaktır.

#### **2.4.1.2.1. Gebe, Doğum Yapmış veya Emzikli Kadınların İş Yerinde Sağlıklı ve Güvenli Çalışma Koşullarına İlişkin 92/85/EEC Sayılı Konsey Direktifi**

Gebe, doğum yapmış veya emzikli kadınların iş yerinde sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarına ilişkin 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi; gebe, doğum yapmış veya emziren kadınların çalışma hayatında sağlık ve güvenlik koşullarının iyileştirilmesini teşvik eden önlemlerin alınmasını amaçlamaktadır. Söz konusu Direktif üye devletlere, çalışan kadınların ulusal mevzuat ve/veya uygulamalara göre doğumdan önce ve/veya sonra en az 14 haftalık kesintisiz analık izni alabilmelerini sağlayan önlemleri alma görevi yüklemektedir. Yine Direktife göre, analık izni doğumdan önce ve/veya sonra verilmesi zorunlu olan en az 2 haftalık zorunlu doğum iznini kapsamaktadır. Direktifte ayrıca, gebe, doğum yapmış veya emzikli kadınların çalışmadığı günlerde kendisine verilecek ödeneğin çalıştığı zamanlarda aldığı ücrete eşit olması gerektiği belirtilmektedir (European Council, 1992 a).

#### **2.4.1.2.2. Ailevi Sebeplerle İzin Çerçeve Anlaşması'na İlişkin 96/34/EC Sayılı Konsey Direktifi**

1993 yılında Maastricht Anlaşması ile sosyal ortaklara yasa yapma hakkının tanınmasından sonra, çalışan anne ve babaların aile ve iş yaşamı sorumluluklarının uzlaşmasını kolaylaştırmaya yönelik asgari ihtiyaçları tespit etmek amacıyla Avrupa İşverenler Konfederasyonu (UNICE), Avrupa Kamu İktisadi Teşebbüsleri Merkezi (CEEP) ve Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC)'nun imzaladığı çerçeve anlaşma doğrultusunda 3 Haziran 1996 tarihli ve 96/34/EC sayılı Konsey Direktifi çıkarılmıştır (Süral, 2002).

Bu Direktife göre; bir çocuğun doğması veya evlat edinilmesi halinde çocuğun bakımı için kadın ve erkek işçilerin en az 3 aylık bir izin hakkı

olacaktır ve çocuğun sekiz yaşına kadar olan süre içinde bu izin hakkının kullanılması üye devletlerce ve bu üye devletlerdeki sosyal taraflarca belirlenecektir. Ebeveyn izni kural olarak devredilemez. Üye devletler ve sosyal taraflar tarafından iznin kesintisiz mi, aralıklı mı veya kısmi zamanlı mı kullanılacağı kararlaştırabilir. Ebeveyn iznine başvuru koşulları ve ebeveyn izninin uygulanmasına dair kurallar anlaşmadaki asgari hükümler gözetilmek üzere üye devlet mevzuatı veya toplu sözleşme ile belirlenir. Üye devletler bu izin hakkını çalışanlara vermek için bir yılı geçmemek üzere bir hizmet süresi zorunluluğu getirebilir ve çalışılan işyerinin gerekleri geçerli nedenler ile tespit edildiği takdirde izin hakkının ertelenebileceği halleri tespit edebilir. Küçük işletmeler çalışma organizasyonu ihtiyaçları paralelinde özel düzenlemelerde bulunabilirler. Üye devletler bu izin süresince çalışanlarını feshe karşı koruyucu ve işe döndüğünde aynı veya eşdeğer bir işte çalışması için gerekli önlemler almakla yükümlüdür. İşçinin ailevi izninin başlangıç tarihinde kazanılmış hakları ve bu izin süresince ulusal kanunlar, toplu sözleşmeler veya uygulamalardan doğan değişikliklerce kazanacağı hakları muhafaza edilir. Ayrıca üye devletler bu izni kullanan işçinin sosyal güvenlik kapsamında yer alması ile ilgili düzenlemeleri yapmalıdır (Süral, 2002).

Gözden geçirilmiş Ailevi Sebeplerle İzin Çerçeve Anlaşmasının uygulanmasını sağlayacak ve 96/34/EC sayılı Konsey Direktifini yürürlükten kaldıracak olan yeni bir taslak direktif hazırlanmıştır. Taslak direktif ile 96/34/EC sayılı Konsey Direktifinde yer alan birçok düzenleme aynı kalmakla birlikte bazı hususlarda değişiklikler yapılması öngörülmektedir. Taslak Direktif, kadın ve erkek çalışanların her birine en az 4 ay ebeveyn izni tanınması, bu iznin devredilmemesi kural olmakla birlikte en az 1 aylık sürenin hiçbir şekilde devredilemeyeceği, iznin kullanımına yönelik çeşitli iyileştirmeler yapılması ve izin için başvuran ya da bu izni kullanan çalışanın ayrımcılığa karşı korunması gibi hususlarda iyileştirmeler yapmayı öngörmektedir. Ayrıca izin sonrası işe dönüş kolaylaştırılarak çalışanlara özellikle çalışma saatlerinde değişiklik talep etme ve esnek çalışma hakkı tanınması planlanmaktadır. İzin süresince yapılan ödemelere vurgu yapılarak Üye devletler ve sosyal taraflara bu konuda önlem alma yükümlülüğü getirilecektir. Yapılan bu iyileştirmelerin iş akdinin türüne bakılmaksızın bütün çalışanlar için geçerli olacağı, iş ve aile



yaşamını uzlaştırmının daha da kolaylaşacağı ve istihdamda toplumsal cinsiyet eşitliğinin destekleneceği belirtilmektedir (EU, 2009).

#### **2.4.1.2.3. 92/241/EEC sayılı Konsey Tavsiye Kararı**

Çocuk bakım hizmetlerinin iş ve aile sorumluluklarını uzlaştırmada önemli bir rolü vardır. 92/241/EEC sayılı Konsey Tavsiye Kararında; çocuk bakım hizmetlerinin yetersiz olması, hesaplı ve güvenilir olmaması durumlarında iş ve aile sorumluluklarının uzlaştırılmasının zorlaşacağı ve bu nedenle çocuk bakım hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması, bakım ve çocuk yetiştirme sorumlulukları olan çalışan ebeveynlere özel izinler verilmesi, işin çevre, yapı ve organizasyonunun çocuklu işçilerin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde olması ve iş, aile ve bakım sorumluluklarının kadın ve erkek arasında paylaşılması gerektiği belirtilmektedir. Tavsiye Kararının amacı, kadınların ve erkeklerin mesleki, ailevi ve çocuk yetiştirmekten kaynaklanan sorumluluklarını uzlaştırarak onlara eşit fırsatlar sunabilmektir (European Council, 1992 b).

AB tavsiye kararları, uygulamayı devletlerin kendi keyfine bırakan bağlayıcılığı olmayan dokümanlardır (Süral, 2002). Dolayısıyla çocuk bakım hizmetlerine ilişkin Tavsiye kararı aslında, AB'nin çocuk bakım hizmetlerini kadının görevi olduğunu resmi yolla teyit ettiğini ve çözümünü kadınların omzuna yüklemeye devam ettiğini göstermektedir. Bu durumda kamusal alan-özel alan ayrımının AB için de değişmez unsur olduğu görülmekle birlikte, 'direnc yaratıcı' politikalar grubuna giren bakım hizmetleri konusunda çıkan bu tavsiye kararının bile 'dönüştürmecî' yaklaşımın işareti olduğu söylenebilir.

#### **2.4.1.3. Genel Değerlendirme**

Ebeveyn izni, çocuk bakımı sorumluluğunu anne ve baba arasında paylaştıran ve ortaklaştıran bir düzenleme olup toplumsal cinsiyete dayalı işbölümünü yeniden düzenlemektedir. Bununla birlikte çocuk bakım hizmetleri ile ilgili bağlayıcı yasal bir düzenlemenin, toplumsal cinsiyet önyargılarını da değiştirmeye yönelik bir adım olacağı düşünülmektedir. Avrupa Birliği düzeyinde tartışmalar kadınların istihdama etkili katılımının sağlanması, aile ve iş yaşamının uyumlaştırılması ve çocuk doğum oranlarının artırılması üzerinden yürütülmekte ve bu üç başlıkta kaza-

nım elde edilebilmesi için hem ebeveyn izni düzenlemesinin hem de bakım hizmetleri düzenlemesinin olması gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Ebeveyn izni direktifi, hem uygulamayı üye devletlerin iradesine bıraktığı (yerindelik ilkesi) hem de bakım hizmetleri ile ilgili bir yasal düzenleme ile desteklenmediği için eleştirilmektedir. Feminist araştırmacıların ve aktivistlerin Birlik üzerine yaptığı eleştirilerin temelinde yer alan bakım hizmetleri ile ilgili yasal düzenleme yapılmaması, kaynakların yeniden dağıtımı ile ilgili bir meseledir. Özellikle, cinsiyet eşitliğinin anahtarı devletin, bakım yükümlülüğünü kadınların üzerinden alması olsa da AB bunu değişik nedenlerden ötürü yapmamaktadır. Bu da Birliğin verimlilik sağlama hedefi ile eşitlik düzenlemelerini belirlediğini göstermektedir. Bu yüzden Birliğin getirdiği açılımlar toplumsal cinsiyete dayalı işbölümünü yeniden düzenlemede sınırlı ve etkisiz kalmaktadır (Sayın, 2008).

Avrupa Birliği birçok alanda son derece hızlı ve çağdaş gelişmeler kaydetmiş olmasına rağmen; istihdamda kadın-erkek eşitliği ya da daha yaygın kullanımı ile istihdamda fırsat eşitliği politikalarında halen arzu edilen hedeflere ulaşamamıştır. Bununla birlikte, kadın hareketinin etkisi ile AB kadın erkek eşitliği mevzuatı önemli tarihsel gelişim göstermiş ve kadınlar açısından önemli açılımlara temel oluşturmuştur.

Günümüzde hala AB'nin ortak bir sosyal politikası veya eşitlik politikası olup olmadığı tartışılmaktadır. Acuner (2006: 75-80)'e göre, "ilgili mevzuat açısından bakıldığında ortak bir sosyal politikanın olduğunu söylemek mümkünken, ulusal refah devletlerinin çok farklı eşitlik anlayış ve kavramlarına sahip oldukları düşünüldüğünde bu pek de mümkün görünmemektedir". Dolayısıyla ortak bir sosyal politikadan bahsetmek yerine, çeşitlilik içeren bir sosyal modelden bahsetmenin bazı açılardan daha doğru olabileceği belirtilmektedir.

AB sosyal amaçlı bir topluluk olarak kurulmadığından kapsamlı bir sosyal politika da geliştirmemiştir. Ancak her ne kadar inişli çıkışlı bir seyir izlese de kuruluşundan bu yana kendine ait bir sosyal politikası olmuştur. Kuruluş yıllarında sadece ekonomik bütünleşmeyi hayata geçirmeye yardımcı nitelikte bir sosyal hedef benimseyen topluluk, 1990'lı yılların sonuna doğru liberal ekonomik süreç sonunda oluşan işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi konulara yönelmiştir (Erdoğan, 2005:19-33).

Acuner (2008)'e göre, AB sosyal politikaları ekonomi politikalarıyla doğrudan ilişkilidir ve AB, sosyal politika konusunda tek başına sorumluluk taşımamaktadır. AB'nin yetki ve güçlerinin ekonomiyi düzenlemedeki siyasi kararlılığı, sosyal politika veya eşitlik politikaları açısından aynı olmamaktadır. Yetki devri ilkesine uygun olarak, asgari standartlar ve haklar belirlenmekte ama bu ilkeleri uygulamak esas olarak üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Yetki devri çerçevesinde sosyal politikalar ülkelerin uygulamalarına bırakıldığı için bu alana ayrılacak kaynaklar konusunda bağlayıcı kararlar yeterli olamamakta ve bu durum kadın erkek eşitliği politikalarını da doğrudan etkilemektedir.

AB'nin eşitlik politikaları, kamusal/özel alan ikiliği açısından değerlendirildiğinde, söz konusu politikaların uzun bir dönem kamusal alanla sınırlı kaldığı, ancak son zamanlarda özel alana ilişkin atıflarda bulunmaya başladığı görülmektedir. AB eşitlik politikaları özel alana ilişkin müdahaleleri yine ulusal yetki seviyesine bırakmaktadır. Bu durumu, bakım hizmetlerinin çözümüne ilişkin herhangi bir bağlayıcı düzenleme yapmıyor/yapmıyor olmasında net biçimde görmek mümkündür. Bakım hizmetlerinin tamamıyla kadınlara yüklenmesi, kadınların istihdam piyasasına girişine ve piyasada kalmaya devam etmesine olumsuz etki de bulunmasına rağmen, AB, özel alandaki bu ilişki biçimine müdahale etmemektedir (Acuner, 2008).

Walby (2004:4-29)'e göre, AB projesi temel olarak neo-liberal bir proje olması nedeniyle mali tutuculuk AB kurumlarına yerleşiktir. Bu mali tutuculuk, üye devletlerin annelerin ihtiyacı olan refah politikalarını gerçekleştirmesine izin verme kapasitesini bile sınırlamaktadır.

Süral (2002)'e göre, aslında çalışma yaşamında kadın erkek eşitliği, anne ve babanın işte olmadıkları zamanlarda da çocukların ve diğer bağımlı bireylerin bakımlarını eşit olarak paylaşmalarını içermelidir.

Çalışma yaşamında kadın erkek eşitliğinin sağlanması, yaşamın her alanında kadın erkek eşitliğinin sağlanmasından bağımsız olarak gerçekleştirilemez. Fakat AB'nin eşitlik politikaları, istihdam piyasasına giren/girebilen kadınlar için haklar ve güvenceler sağlamak ve özel alana ilişkin müdahaleleri ülkelerin kendi yetkilerine bırakmayı tercih etmektedir. Yine birlik politikalarının üye devletlerin sosyal politika alanındaki

düzenlemelerini ve ülkelerin sosyal devlet anlayışındaki farklılıklarını göz önüne almaması, kadınlar aleyhine yaşanan eşitsizliklerin ülkeler arası farklılıklar olarak devam etmesine yol açmaktadır. Diğer taraftan AB'nin toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin normları her ne kadar sınırlı olsa da, ulusal pratikleri değiştirme ve yeni açılımlar sağlama kapasitesine sahiptir.

#### **2.4.2. Mevcut Durum**

Avrupa refah devletlerinde az veya çok olmak üzere, refah ihtiyacının karşılanmasında kullanılan araçlar değişmiş ve bu açıdan piyasa-aile-devlet karışımında aileden ve piyasadan yana bir kayma ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla Avrupa refah devleti uygulamalarında genel olarak piyasacı çözümlere doğru bazı kaymalar olduğu ve sosyal-liberal sentezde yeni bir uzlaşma noktası arandığından söz etmek mümkündür. Yine de, birçok yazarın belirttiği gibi, değişimlerin ölçüsü benimsenen refah rejimlerine göre farklılaşmaktadır. Esping-Andersen (1990)'e göre, refah rejimleri daha sonra ortaya çıkan değişikliklere karşı da kendi yollarına bağlı kalmakta (path dependency) ve ona göre bir yol izlemektedirler.

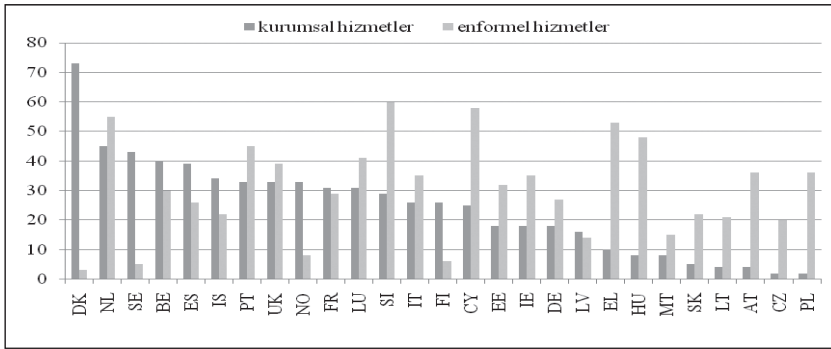
AB düzeyinde eşitlik ve sosyal politika modelleri arasında belirgin farklılıklar olup; bir taraftan kuzeyde, AB politikalarının önünde giden uygulamalarla kadınların ücretli emek piyasasında güçlenmelerini sağlayıcı kamu destek hizmetleri uygulanmakta, diğer taraftan güneyde, bakım hizmetleri ve kadınların emek piyasasında güçlenmesi konusunda yeterince çözüm getirmeyen kamu politikalarıyla örülmüş modeller uygulanabilmektedir. Dolayısıyla, tek bir Avrupa modelinden bahsetmek yerine, son derece gelişmiş ama bunun yanı sıra güçlendirilmesi gereken sosyal modellerden bahsetmek mümkündür.

Çocuk bakım hizmetlerinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerde çok çeşitli düzenlemeler olmasının nedenleri arasında, devletlerin kamusal/özel alana ilişkin farklı bakış açılarına ve farklı sosyal politika modellerine sahip olmaları, Birlik düzeyinde bu konuda bağlayıcı mevzuat bulunmaması ve uygulamaların üye devletlere bırakılması gibi nedenler sayılabilir.

### 2.4.2.1. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Kapsamı

Üye devletlerde, 3 yaşından küçük çocuklar ve 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara yönelik sunulan kurumsal ve enformel bakımın kapsama oranları aşağıdaki şekillerde gösterilmiştir.

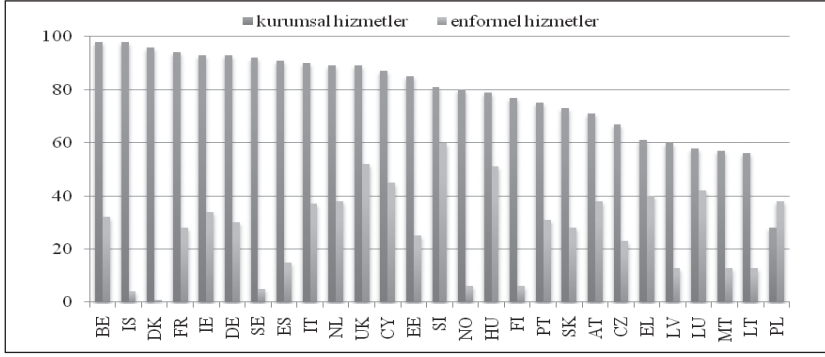
Şekil 2.1’de 3 yaşından küçük çocuklara yönelik sunulan kurumsal ve enformel çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları gösterilmiştir. Şekilden de görüleceği üzere 3 yaşından küçük çocuklara yönelik kurumsal ve enformel bakımın kapsama oranı üye ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Hollanda, İngiltere, Fransa, Portekiz gibi ülkeler, görece yüksek formel kapsama oranları ile birlikte yüksek enformel kapsama oranlarına sahiptir. Enformel bakım oranlarının en düşük olduğu ülkeler ise Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya’dır (Plantenga and Remery, 2009).



Şekil 2.1: 3 yaşından küçük çocuklara yönelik sunulan kurumsal ve enformel çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%), (Plantenga and Remery, 2009).

Şekil 2.2’ de ise 3 yaş ile zorunlu eğitim yaşındaki çocuklara sunulan kurumsal ve enformel düzenlemelerin kapsama oranı gösterilmiştir. 3 yaşından küçük çocuklara yönelik düzenlemeler ile karşılaştırıldığında bu yaş grubundaki çocuklara sunulan kurumsal düzenlemelerin daha yaygın olduğu görülmektedir. Kurumsal ve enformel düzenlemelerin kapsama oranı toplamının % 100’ü geçmesinin nedeni, ebeveynlerin çalışma gününü tam kapsamaları için farklı düzenlemeleri birlikte kullanma zorunda olmalarıdır. İzlanda, Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya gibi ülkelerde bu yaş grubuna yönelik enformel düzenlemelerin

kapsama oranı neredeyse sıfırdır. İtalya, İngiltere, Hollanda, Almanya, Slovenya, Macaristan gibi ülkelerde ise enformel bakım hala yaygınlığını sürdürmektedir (Plantenga and Remery, 2009).

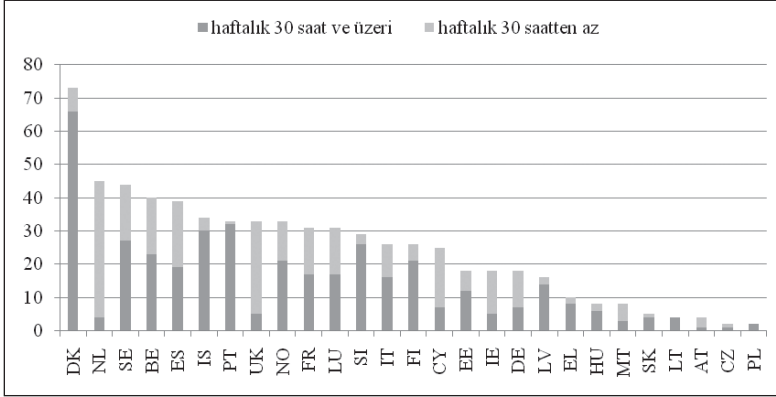


Şekil 2.2: 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara yönelik sunulan kurumsal ve enformel çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranları (%), (Plantenga and Remery, 2009)

Üye devletlerde, 3 yaşından küçük çocuklar ile 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara sunulan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin yarı ve tam zamanlı kapsama oranları ise aşağıdaki şekillerde gösterilmiştir. Ayrıca bu şekillerden AB'nin çocuk bakım hizmetlerinin kapsama oranına ilişkin koymuş olduğu hedeflere üye ülkelerce ulaşıp ulaşılmadığı da görülmektedir.

Şekil 2.3'ten de görüleceği üzere 3 yaşından küçük çocuklara sunulan kurumsal bakım hizmetlerinin kapsama oranları oldukça düşüktür ki yarı ve tam zamanlı düzenlemeler de ülkeler arasında oldukça farklıdır. Özellikle Danimarka ve İzlanda'da tam zamanlı kapsama oranı yüksektir. Yine Slovenya'da enformel düzenlemelerin kapsama oranı düşükken formel düzenlemelerin tam zamanlı kapsama oranı yüksektir. Slovenya'da hem kadınların hem de erkeklerin çoğunluğunun tam zamanlı istihdam ediliyor olması, çalışma saatleri sırasında çocuk bakımı için daha çok kurumsal düzenlemelerin tercih edilmesini ve diğer düzenlemelerin ek olarak kullanılmasını yansıtmaktadır. Almanya'da son zamanlarda süreler uzatılmış olmakla birlikte yarı zamanlı düzenlemeler oldukça yaygındır. Yine İngiltere'de çocuk bakım hizmetlerinin yarı zamanlı kapsama ora-

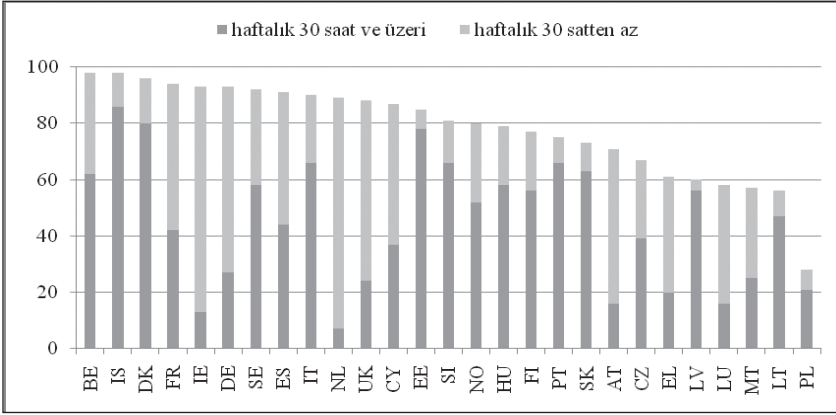
nının yüksek olması kadınların daha fazla yarı zamanlı istihdam edilme-lerine karşılık gelmektedir (Plantenga and Remery, 2009).



Şekil 2.3: 3 yaşından küçük çocuklara sunulan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin yarı ve tam zamanlı kapsama oranları (%), (EU, 2008 a)

2002 yılındaki Barselona Zirvesinde de belirttiği üzere 2010 yılına dek 3 yaşın altındaki çocukların en az % 33'üne bakım hizmeti sunulacağı hedefine Danimarka ve İngiltere ulaşmışken, Almanya ve İtalya ulaşamamıştır. AB 25 ortalaması da % 28'lik oranla hedefin altındadır.

Şekil 2.4'te, 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara sunulan kurumsal düzenlemelerin yarı ve tam zamanlı kapsama oranı gösterilmiştir. Bu yaş grubundaki çocuklarda kurumsal düzenlemelerin kapsama oranı yüksek olmakla birlikte yarı ve tam zamanlı kapsama oranları arasında ülkeler arasında farklılıklar görülmektedir. Danimarka, Estonya, Slovenya, Portekiz, Slovakya, Litvanya, Letonya ve Polonya gibi ülkelerde kurumsal düzenlemeler daha çok tam zamanlıdır. Diğer ülkelerde de yarı zamanlı düzenlemeler yaygın olup en uç örneği Hollanda ve İrlanda'da görülmektedir. Yine Almanya, İngiltere ve Avusturya'da düzenlemeler büyük oranda yarı zamanlıdır. Bu durum, ebeveynlerin ihtiyaçlarının tam olarak karşılanamaması anlamına gelmektedir (Plantenga and Remery, 2009).



Şekil 2.4: 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocuklara sunulan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin yarı ve tam zamanlı kapsama oranları (%), (EU, 2008 a)

Yine Barcelona Zirvesinde 3 yaş ile zorunlu okul yaşı arasındaki çocukların % 90'ına bakım hizmeti sunulacağı belirtilmiştir. Şekilden de görüldüğü gibi Danimarka, Almanya ve İtalya hedefe ulaşmışken İngiltere ulaşamamıştır. Bu yaş grubundaki AB 25 ortalaması ise % 85'tir.

Ekonomik ve ulaşılabilir nitelikteki çocuk bakım hizmetleri çalışan ebeveynler için çok önemlidir. AB üyesi ülkelerde çocuk bakım hizmetlerinin erişilebilirliği, niteliği ve ekonomikliği açısından büyük farklılıklar bulunmaktadır.

3 yaşından küçük çocuklara yönelik kurumsal düzenlemelerin oranı Danimarka'da % 73 ile Polonya'da % 2 arasında değişmektedir. Danimarka, Hollanda, İsveç, Belçika, İspanya, Portekiz, İngiltere, İzlanda ve Norveç Barcelona hedeflerini tam olarak karşılamaktadır (Plantenga and Remery, 2009).

3 yaş ile zorunlu okul yaşındaki çocuklara yönelik kurumsal düzenlemeler daha yaygın olup bir tarafta % 99'luk oranla Belçika diğer tarafta ise % 24 ile Polonya bulunmaktadır. Bu yaş grubundaki oranın yüksek olmasının bir nedeni de okul öncesi eğitim düzenlemelerinin bu kategoride değerlendirilmesidir. 9 AB üyesi ülke ve İzlanda, Barcelona hedeflerine ulaşmış ve/veya geçmiştir. Fakat burada önemli bir nokta, bu hizmetlerin çoğunluğunun yarı zamanlı veriliyor olması ve çalışan ebe-



veynlerin taleplerinin tam olarak karşılanamaması nedeniyle ebeveynlerin alternatif düzenlemelere başvurmak zorunda kalmalarıdır (Plantenga and Remery, 2009).

Birçok üye ülkede 3 yaşından küçük çocuklara yönelik nitelikli ve ekonomik düzenlemeler bulunmakla birlikte arz yetersizdir. 3 yaş ile zorunlu okul yaşındaki çocuklara yönelik kurumsal düzenlemelerde ise arz sıkıntısı bulunmamakta; fakat hizmet sunulan saatler ebeveynlerin çalışma saatleri ile uyumlaşmamaktadır (Plantenga and Remery, 2009).

Hizmetlerin ekonomikliği açısından bakıldığında ebeveynlerin maliyetlere katılımı İsveç'te % 8 ile Polonya'da % 80 arasında değişmekte olup birçok ülkede ailelerin gelir düzeylerine bağlıdır. İskandinav ülkelerinde ebeveynlerin maliyetlere katılımı yok denecek kadar azken, diğer ülkelerde daha çok düşük geliri ailelere ücretsiz sunulmaktadır. Birkaç ülkede ise çocuk bakım hizmetleri pahalı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, kamu tarafından sunulan bakım hizmetleri daha ekonomikten özel kesim tarafından sunulanlar genellikle daha pahalıdır (Plantenga and Remery, 2009). Burada bir kez daha refah ve bakım rejiminin özelliklerinin yansımaları görülmektedir.

Hizmetlerin ekonomikliği ve ulaşılabilirliğinin yanı sıra kültürel değerler de önemlidir. Birçok ülkede çocuk bakım hizmetleri küçük yaşta çocuklar için değil ama 3 yaşından büyük çocuklar açısından olumlu görülmektedir. Sonuç olarak çocuk bakımı ve annelik hala hassas konular olma özelliğini korumaktadır. Çocuk bakım hizmetlerinin büyük ölçüde kullanıldığı Kuzey Avrupa ülkelerinde bile bazen "iyi annelik" ve bakım hizmeti alan çocukların mutluluğu kamusal tartışma konularından biri olmaktadır (Plantenga and Remery, 2009).

Aslında kurumsal bakım hizmetlerinin kapsama oranı, talebin tam olarak karşılanıp karşılanmadığı sorusuna cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Çocuk bakımına yönelik talep; ebeveynlerin (özellikle annelerin) işgücüne katılım oranları, işsizlik düzeyi, ebeveyn izni süresi, okul ve çalışma saatleri ile büyük anneler ve diğer enformel düzenlemeler gibi alternatiflerin bulunup bulunmadığı ile ilişkilidir. Bu nedenle nispeten düşük kapsama oranı, talep azlığını göstermez fakat uzun ebeveyn izinleri veya evde bakım yardımı gibi küçük çocukların bakımlarını sağlama-

nın alternatif yollarına işaret etmektedir (Plantenga and Remery, 2009). Diğer bir ifadeyle, özellikle 3 yaşından küçük çocuk sahibi kadınların istihdam oranının mevcut bakım hizmetlerinden daha fazla olması, çalışan kadınların ya akraba dayanışması gibi enformel bakım çözümlerine başvurduğunu ya da kısa zamanlı çalışmak durumunda kaldığını düşündürmektedir (EC 2008 a, EU 2008 b).

Diğer taraftan, çoğu üye ülkede kurumsal çocuk bakım hizmetleri merkezi düzeyde düzenlenmektedir. Ama son zamanlarda bölgesel düzeye ve belediyelere yetki devrinin yapıldığı görülmektedir ki belediyeler aynı zamanda çocuk bakım hizmetlerine olan talebin planlanması ve değerlendirilmesinden de sorumludur (EC, 2008 a).

#### **2.4.2.2. Çocuk Bakım Hizmetlerinin Finansmanı**

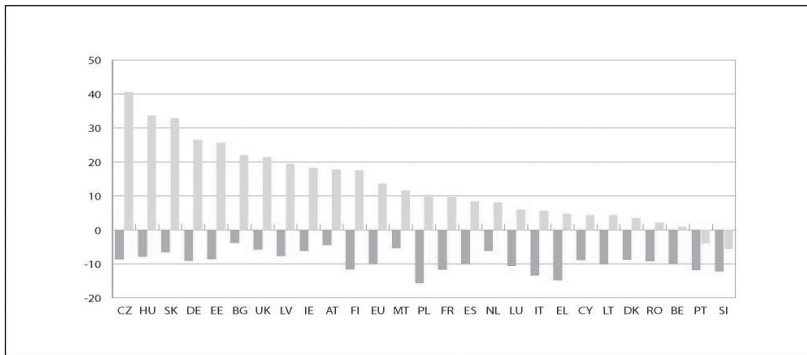
Hizmet sunumu ile finansmanında izlenen farklı hedef ve modellere paralel olarak AB ülkelerinde kamu bütçesinden erken çocukluk hizmetlerine ayrılan paylar, ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir.

Avrupa genelinde toplam çocuk bakımı masraflarının % 66 ile 90'ı kamu bütçesinden karşılanmaktadır. Üye ülkeler arasında ise 0-6 yaş arası erken çocukluk hizmetlerine bütçeden ayrılan pay; örneğin en yüksek oranların görüldüğü Danimarka'da % 2, en düşük oranlara sahip ülkeler arasındaki İtalya'da ise yaklaşık % 0.4 arasında değişmektedir. Yine Fransa'da 0-6 yaş arası erken çocukluk hizmetlerine bütçeden ayrılan pay % 1 iken Almanya ve Hollanda'daki oran İtalya'dakinden çok az fazladır. Çocuk bakım hizmetlerinin finansmanından Avrupa'da çoğunlukla bölgesel otoriteler ve belediyeler sorumlu olmaktadır; dolayısıyla erken çocukluk hizmetlerine yapılan yatırımlarda merkezden yapılan harcamalar ve yerel yönetimlere aktarılan transferler kadar yerel vergiler de dahil olmak üzere belediyelerin kendi bütçelerinden ayırdığı payların da önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu da çocuk bakım hizmetlerinde altyapı yatırımlarına destek olmaktadır (EC, 2008 a). Nitekim OECD'nin yapmış olduğu araştırma, söz konusu hizmetlerin erişilebilirliği ve kalitesinin yalnızca düzenli kamu finansmanı ile güvenceye alınabileceğini göstermektedir (OECD, 2006).

### 2.4.2.3. Genel Değerlendirme

Ülkelerdeki uygulamalar genel olarak değerlendirildiğinde, her bir ülkenin kendine has düzenlemeleri olduğu ve uygulanan politikalarda ülkelerin içinde buldukları refah rejimlerinin etkilerinin olduğu görülmektedir. Örneğin İskandinav ülkeleri, ekonomik ve yüksek kaliteli çocuk bakım hizmetleri ile iyi düzenlenmiş izin sistemlerine sahipken Güney Avrupa ülkelerinde ise enformel bakımın hala çok yaygın olduğu görülmektedir.

Çocuk bakım hizmetlerinin kurumsallaşma ve/veya yaygınlığının kadın istihdamı üzerindeki olumlu etkisi, Şekil 2.5'e bakıldığında da görülebilir. Bilindiği gibi, kadın ve erkek istihdamı arasındaki farkın en önemli nedenlerinden biri ebeveynliktir. Çocuk sahibi olmayan erkekler, olanlara göre daha az çalışma eğilimine sahip olurken, kadınlarda bu durumun tam tersi olduğu gözlemlenmekte olup bu durum Şekil 2.5'te gösterilmektedir. Şekilde, 20-49 yaş arasında 6 yaşının altında çocuğu olmayan kadın ve erkeklerin ortalama istihdam oranı ile 6 yaşın altında en az bir çocuğu olan kadın ve erkeklerin ortalama istihdam oranı arasındaki fark görülmektedir. Ebeveynliğin erkekler üzerindeki etkisi ülkeler bazında benzerlik göstermekte olup, 0 ile - % 10 arasında değişmekte iken kadınlar üzerindeki etkisi oldukça farklıdır (Plantenga and Remery, 2009). Sonuçta, AB üyesi ülkelerde büyük farklar bulunmakla birlikte ebeveynliğin özellikle kadın istihdam oranları üzerine etkisi ile çocuk bakım hizmetlerinin ulaşılabilirliği arasında bir ilişkinin olduğunu ve yeterli çocuk bakım hizmetlerinin sağlanmasına yönelik sosyal politikalar uygulayan ülkelerde farkın az olduğunu söylemek mümkündür.



■ Kadın ■ Erkek

Şekil 2.5: Ebeveynliğin kadın ve erkek (20-49) istihdamı üzerindeki etkisi (2006) (Plantenga and Remery, 2009).

Diğer taraftan 25-59 yaş arası kadınların bakım sorumlulukları nedeniyle işgücü piyasasına katılamama oranları ve yine bakım sorumlulukları nedeniyle yarı zamanlı çalışma oranlarına bakıldığında; İrlanda, Yunanistan, İtalya ve İspanya'da kadınların bakım sorumlulukları nedeniyle işgücü piyasasına katılamama oranları oldukça yüksektir. Finlandiya ve Danimarka'da ise kadınların bakım sorumlulukları nedeniyle işgücüne katılamama ya da yarı zamanlı çalışma oranları düşüktür ki bu durum refah rejimi özellikleri ve dolayısıyla ülkelerdeki bakım hizmetlerinin gelişmişlik düzeyi ile uyumludur. Avusturya, Belçika, Hollanda, Almanya ve İngiltere'de kadınların bakım sorumlulukları nedeniyle işgücü piyasasına girememe oranları orta düzeylerde iken yarı zamanlı çalışma oranları ortalamanın üzerindedir (Bettio and Plantenga, 2004:85-113).

Sonuç olarak iş, aile yaşamı ve çocuk bakımından kaynaklanan sorumlulukları uzlaştırma konusunda devletin sorumluluk üstlendiği ülkelerde kadınlar tam zamanlı işlerde yoğunlaşırken, sorumluluk üstlenmediği veya kısmen sorumluluk üstlendiği ülkelerde ise kadınlar ya işgücüne girememekte ya da yarı zamanlı çalışmayı tercih etmek zorunda kalmaktadır.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM



### 3. TÜRKİYE’DE REFAH REJİMİ VE ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ

#### 3.1. Türkiye’nin Refah Rejimi

Daha önce de bahsedildiği gibi refah rejimi; devletin, ailenin ve piyasanın insanların geçimlerini sağlamada ve sosyal refahın üretiminde oynadıkları farklı rollerle tanımlanmaktadır. Türkiye’deki refah rejiminin Esping-Andersen’in tipolojisi içerisinde bir yere oturduğunu söylemek zor görünmektedir. Esping-Andersen’in tipolojisine ek olarak önerilen, klientalistik<sup>5</sup> ve cemaat ilişkilerinin egemen olduğu Güney Avrupa refah rejimi modelinin (Ferrera, 1996) Türkiye’yi açıklamak için daha uygun olduğu söylenebilir (Kalfa, 2009).

Buğra (2001:22-30)’ya göre, Türkiye’de devlet tarafının eksikliğine paralel olarak refah rejiminin merkezinde aile yer almaktadır. Türkiye’de refah rejiminin özellikleri, formal ve enformel istihdamdan kaynaklı olarak ortaya çıkan hiyerarşik, parçalı ve karmaşık bir yapı sergilemekte; sorunlar karşısında güvence sağlanmasında, esasen aile ve geleneksel dayanışma ağları sistemde merkezi bir yer tutmaktadır. Bu genel özellikleri itibariyle sistem, Güney Avrupa refah rejimine yakınlık sergilemektedir (Buğra ve Keyder, 2003). Buğra ve Keyder, Türkiye’nin geleneksel refah rejiminin Güney Avrupa tipolojisine uyduğunu söylerken, istihdamın yapısının yanı sıra hem formal sosyal politika kurumlarının niteliği hem de bunların dışında kalan enformel toplumsal entegrasyon mekanizmalarının göz önünde bulundurulduğunu ifade etmektedir.

Benzer bir şekilde Acuner (2006:75-80) de Türkiye’yi, aile dayanışmasının ve enformel istihdamın yaygın olduğu Güney Avrupa ya da Akdeniz modeline dahil etmektedir. Bu modelde daha önce de ifade edildiği gibi “aile” rejimin çok belirleyici unsurlarından birini oluşturmaktadır. Piyasa ekonomisinin ve bu çerçevedeki rekabetin öngördüğü ağır koşulların çözümü, sosyal devlet uygulamaları yerine, aile dayanışmasına devredilmiş ve sonuçta bu yük esas olarak ücretsiz

5 Klientalizm: müştericilik/müşteri siyaseti diye adlandırılabilen bu siyasi pratik, “malların, hizmetlerin ve himmetlerin oy ve destek karşılığında tikel ve seçici olarak dağıtılması” olarak tanımlanır (Auyero, J. 2001).

emekleri karşılığında kadınlara yüklenmiştir. Dedeoğlu (2009:41-54)'nin de ifade ettiği gibi, kadınların sistem içindeki rolleri sadece ev içi hizmetleri ve çocuk/yaşlı bakımı ile sınırlı kalmamakta, ailenin içinde bulunduğu akrabalık ve hemşerilik üzerinden kurulan dayanışma ağlarının devamı anlamında da önemli görevleri bulunmaktadır. Bu durumun olası sonucu olarak da kadınların ekonomik yaşama katılımı çok düşük kalmakta ya da bu katılım enformel ve ev eksenli çalışma biçiminde gerçekleşmektedir.

Diğer taraftan Türkiye'deki refah rejimi modelini, devletin yetkin ve otoriter rolünden ötürü eski Doğu Bloğu rejimlerine benzetenler de olmuştur (Kalfa, 2009). İlkaracan (2008) ise, Türkiye'yi Esping-Andersen'in tipolojisine dâhil etmekte ve piyasacı/liberal modele uyduğunu ifade etmektedir.

Türkiye'de refah sistemi 1980'lerden itibaren küresel kapitalizm koşullarında önemli bir yapısal dönüşüm sürecine girmiştir. Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşlar güdümünde uygulanan yapısal uyum politikaları ve neo-liberal politikalar ile devlet koruyuculuktan ve dengeleyici rolünden vazgeçerek daha çok seyirci denilebilecek bir yapıya kavuşmuş, sonuç olarak sosyal harcamalar kısılmış ve sosyal haklar giderek azaltılmıştır (Buğra ve Keyder 2006, Koray 2005). Diğer taraftan, sosyal yardım harcamalarında son yıllarda artış yaşandığı gerçektir. Ancak bu artışın refah devleti temelinde sosyal vatandaşlık hakları bağlamında değil; yoksulluğun kontrol altında tutulması ve sisteme zarar vermesini önleme adına geliştirilen "yoksulluğun yönetimi" olarak tanımlanabilecek bir strateji içerisinde değerlendirilmektedir (Gökbayrak 2009:55-82, Özbek 2002:7-33).

Gökbayrak (2009:55-82)'a göre, Türkiye'de, sosyal güvenlik sistemi kapsamındaki korumanın, öncelikle istihdamda yer alan kişilere sunulan sağlık ve emeklilik güvencesini içermesi; ailenin geri kalan üyelerinin ise, genelde erkek olan çalışan üzerinden bağımlı statüde sosyal güvenlik sisteminden yararlanması, işgücü piyasalarında ortaya çıkan cinsiyetçi yapının sosyal güvenlik sistemi içerisinde de sürmesine yol açmaktadır.

Sosyal yardım ve hizmetler açısından duruma bakıldığında, Türkiye'de kurumsal olarak yeterli düzeyde bir sosyal yardım sisteminin bulunma-



dığı; son dönemde belediyelerin artan sosyal yardım uygulamalarının ise güvence ve sürdürülebilirlik açısından ciddi kuşklar taşıdığı görülmektedir. Ayrıca, varolan durum itibarıyla sosyal güvenlik sisteminin sosyal yardım ve hizmetler ayağındaki uygulamaların, son derece parçalı bir yapı sergilediği; hem nakdi hem hizmet olarak yeterli bir koruma sağlayacak nitelikte olmadığı ifade edilmektedir (Gökbayrak, 2009:55-82).

Türkiye’de refah rejiminin özellikleri ve sosyal güvenlik reformunun genel karakteristiği dikkate alındığında, kapsayıcı bir sosyal güvenlik ve yardım sisteminin olmaması nedeniyle, aile ve akrabalık bağları birçok kişi için sosyal devletin sağladığı güvenlik ve yardımın yerini almaktadır. Bu durumda da sosyal güvence arayışında ailenin geleneksel rolünün daha da pekişeceği düşünülmektedir. Ancak işgücü piyasalarında esneklik ve enformelleşmenin yarattığı güvencesizliğe, ekonomik krizin yarattığı ve etkisini göstermeye başladığı işsizlik ve yoksulluk eklenince, aile ve topluluk üzerinden koruma sağlamanın sürdürülemez olduğu, dolayısıyla kurumsal açıdan güçlü bir refah devleti sistemine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir (Gökbayrak 2009:55-82, Dedeoğlu 2009:41-54).

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’nin sosyal devlet yapısının, Esping-Andersen’in tipolojisinden hareketle yapılan sosyal devlet sınıflamalarında Güney Avrupa ülkelerini tanımlamak için kullanılan ve “Güney Avrupa Modeli” olarak adlandırılan modelle benzerlikler gösterdiği; toplumsal cinsiyet temelli yapılan ayrımlarda ise evin geçimini sağlayan kişinin geçimlik ücret ile desteklendiği ailelerin çoğunlukta olduğu ve kadınların toplumsal konumunun genel olarak anne ve eş olarak tanımlandığı modelle uyumlu olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle, Türkiye’de, refah rejimi özelliğine bağlı olarak refah aktörlerinden ailenin önemli bir payının olduğunu ve sosyal devletin kadını bağımsız birey olarak istihdama katmak bakımından yetersiz olduğunu söylemek mümkündür ki bunun en açık göstergesi de kamusal çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlığının çok düşük olmasıdır.

### **3.2. Sosyal Bir Politika Olarak Eşitlik Politikaları**

Refah rejimi tartışmaları kapsamında sosyal politikalar içinde gelişmekte olan bir alan olan eşitlik politikalarının Türkiye’deki gelişimine bakmak

önem arz etmektedir. Türkiye'nin modernleşme tarihi boyunca çeşitlilik gösteren sosyal yapısı gibi kadının konumu, koşulları ve toplumsal cinsiyet anlayışı da eğitim ve gelir düzeyi, kır ve kentsel yerleşim, dinsel inanışlar ve yöresel gelenekler gibi birçok faktöre bağlı olarak büyük bir çeşitlilik göstermiştir (Koray, 2008).

1980 sonrası dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de kadın hareketi yükselmiş ve toplumsal düzeyde kadın meseleleri daha konuşulur olmuştur. 1990'ların başında da gerek kamuoyunda gerekse siyasal iktidar düzeyinde bir kadın meselesi veya kadın erkek eşitsizliği gibi bir sorunun varlığı kabul edilmiştir.

Sancar (2008), Türkiye'de kadın-erkek eşitliğini sağlamanın bir 'kamu sorumluluğu' olduğuna dair resmi kabulün gerçekleşmesinde iki önemli gelişimin rolüne dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki 1985 yılında Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'nin (CEDAW) Türkiye tarafından imzalanması ve ikincisi de 1995 yılında Pekin'de toplanan IV. Dünya Kadın Konferansı'na Türkiye'nin, Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM) bürokratları ve kadın sivil toplum örgütleri temsilcileri ile birlikte katılması ve Pekin Eylem Planının kabul edilmesidir. Gerek Pekin Eylem Planını (BPfA) gerekse CEDAW'ı imzalayan bütün ülkeler, kadın-erkek eşitliğini sağlamak için ulusal düzeyde sorumlu kamu kurumları ve politikaları oluşturmayı açıkça taahhüt etmiştir. Dolayısıyla bu gelişmeler ile Türkiye, kadın-erkek eşitliğini sağlamayı amaçlayan bir kamu politikası uygulamayı ve uluslararası toplumun 'demokrasi göstergesi' haline dönüşmüş bir ilkesine uymayı taahhüt etmiş oluyordu. Türkiye'de olduğu gibi benzer başka ülkelerde de CEDAW ve BPfA'ya katılmanın, kadın-erkek eşitliği konusunda "geri kalmış" ülkelerin politik yapılarını dönüştürmede önemli bir mekanizma ve "meşruluk kaynağı" olduğu görülmektedir.

Kısacası 1990'ların sonunda Türkiye'nin kadın erkek eşitliğinin sağlanması konusunda uluslararası taahhütlerde bulunduğu, kadın hareketinin yükselmesine bağlı olarak kadın meselelerinin daha fazla gündem maddesi olduğu, ulusal düzeyde kadın meselelerine eğilecek mekanizmaların kurulduğu ve bazı yasal değişikliklere gidildiği görülmektedir. 2000'li yıllara gelindiğinde de başta Anayasa olmak üzere, Medeni Kanun, İş

Kanunu ve Ceza Kanunu gibi temel yasalarda kadın erkek eşitliğini dik-kate alan birçok değişiklik/düzenleme yapılmıştır. Fakat hala nüfusun yarısını oluşturan kadınların ekonomik bağımlılık, eğitim yetersizliği, şid-det ve geleneklerin baskısı gibi birçok sorunları bulunmaktadır. Bu ne-denle kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için yasaların ötesinde var olan toplumsal yapıların ve ilişki sistemlerinin önemli dönüşümler geçirmesi de büyük önem arz etmektedir.

Koray (2008)'a göre; "Bugün için kadınların çoğu açısından sosyal da-yanışmanın sağlandığı yer yine aile olmakta, devletin sosyal sorunlara bakışındaki "liberal hayırseverlik" gibi, kadın sorunlarına bakışı da "mu-hafazakar hayırsever" olmanın ötesine geçememiştir".

Konuyu çocuk bakım hizmetleri ekseninde değerlendirmeden önce ka-dınların işgücüne katılım oranlarının seyrine bakılabilir. Türkiye'de ka-dınların işgücüne katılma oranları genelde birçok Avrupa ülkesine göre düşük seyretmiş, 1990'lı yıllardan itibaren % 30'lar civarında seyreden işgücüne katılma oranları, krizlerle birlikte 2000'li yıllarda % 25'ler düze-yine gerilemiş, 2008 yılında % 24,5 olarak gerçekleşmiştir.

Eyüboğlu vd. (1998:37-43)'ye göre, Türkiye, 1980'lerden başlayarak uygulamaya koyduğu uluslararası piyasalara entegrasyon politikaları sonucunda, ekonomisini çeşitli yönleriyle dışa açmasına ve ihracatını önemli ölçüde artırmasına rağmen kadın istihdamı konusunda benzer politikalar izleyen ülkelerde yaşanana benzer bir dönüşüm geçireme-miştir. Bu durumun birçok sebebi olmasına rağmen en önemli nedenle-rinden biri, kadınların iş yaşamlarını erkekler gibi süreklilik içinde yaşa-yamamaları ve yaşamlarının bir döneminde süreli ya da süresiz olarak terk etmeleri olarak belirtilmektedir.

Kakıcı vd. (2007:20-40)'ye göre en önemli neden, çocuk bakımı hizmet-lerinin özellikle kamu tarafından son derece sınırlı bir şekilde üstlenil-mesi ve bakım hizmetlerine dair bir devlet sübvansiyonunun bulunma-masıdır.

İlkkaracan (2007:44-47) ise, kadının işgücü piyasasından dışlanması-nın temel nedeninin, cinsiyete dayalı toplumsal işbölümü ve buna bağlı olarak belirlenen cinsiyet rolleri olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte

Türkiye'deki yasal ve kurumsal çerçeve, çocuk bakımı başta olmak üzere bakım hizmetleri ile ilgili sorumlulukların çözümünü tamamen kadının ücretsiz emeğine endekslemiştir.

Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, kreş ve gündüz bakım evlerinin sayıca ve nitelik itibarıyla artırılması, ayrıca hasta, yaşlı ve çocuk bakım hizmetleri için özel kesimin ya da sivil toplum kuruluşlarının bu hizmetleri sağlamalarının teşvik edilmesi öngörülmüştür (DPT 1986, 1989). Fakat Türkiye'de ne kamu ne de belediyeler tarafından çocuk bakım hizmeti sunulması yaygındır ve özel kreşler ile gönüllü kuruluşlar da çocuk bakımı alanında çok fazla faaliyet göstermemektedir (Toksöz, 2007 b).

Refah rejiminin çocuk bakım hizmetlerinden sorumlu olması gereken tüm bu tarafların eksikliği, Türk toplumuna özgü geleneksel değerleri pekiştirerek, çocuk bakım hizmetlerinin aile ve diğer enformel ağlar tarafından sağlandığı ilişkiler bütünü yeniden üretmektedir. Çocuk bakım hizmetlerinin kadınlar tarafından üstlenilmek zorunda olmasına paralel olarak, evli ve çalışan kadınların çocuk sahibi olduktan sonra çalışma hayatından kopmaları son derece yaygın rastlanan bir durumdur. Türkiye'de refah rejimi tarafları içerisinde sorumluluğun üstlenilmesi çoğu kez aileye kalsa da, aile de kimi zaman bu hizmetleri sunabilecek potansiyelden yoksun olabilmektedir (Kalfa, 2009).

Bu durum Türkiye'de, refah devleti uygulamaları kapsamında bakım hizmetlerinin yetersiz olduğu ve toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü bağlamında bakımın hala kadınlar tarafından üstlenildiği anlamına gelmektedir.

### **3.3. Çocuk Bakım Hizmetlerine İlişkin Mevzuat ve Politika Belgeleri İle Mevcut Durum**

#### **3.3.1. Mevzuat ve Politika Belgeleri**

Bu bölümde Türkiye'de erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerine ilişkin ulusal ve uluslararası mevzuat ile ulusal düzeydeki politika belgeleri ele alınacaktır.

### 3.3.1.1. Ulusal Mevzuat

Türkiye’de çocuk bakımı ve okul öncesi eğitimi farklı yasalar çerçevesinde ele alınmaktadır. 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu konuyu genel hatları ile ele alırken, 5580 sayılı Kanun özel kurumlara ait düzenlemeleri yapmaktadır. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ise konuyu korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç aile ve çocuk açısından ele almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da ilgili düzenlemeler yapmaktadır. 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak yürürlüğe giren “Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik” doğum izinleri ve işyerlerinde işverenlerin kreş ve emzirme odası açma yükümlülüklerini düzenlemektedir.

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu’nun 19-21’inci maddelerinde okul öncesi eğitimin kapsamı, amacı ve kuruluş esasları düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye’de okul öncesi eğitim; isteğe bağlı olarak zorunlu ilköğretim çağına gelmemiş çocukların eğitimini kapsamaktadır. Okul öncesi eğitim kurumları bağımsız anaokulları olarak kurulabildikleri gibi, gerekli görülen yerlerde ilköğretim okullarına bağlı ana sınıfları halinde veya ilgili diğer öğretim kurumlarına bağlı uygulama sınıfları olarak da açılmaktadır. Okul öncesi eğitimin amacı; çocukların bedensel, zihinsel, duygusal gelişimini ve iyi alışkanlıklar kazanmasını, onların ilköğretime hazırlanmasını, koşulları elverişsiz çevrelerden gelen çocuklar için ortak bir yetişme ortamı yaratılmasını, Türkçe’nin doğru ve güzel konuşulmasını sağlamaktır.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu’nun 13. maddesinde de okul öncesi kurumlarında zorunlu öğrenim çağına gelmemiş olan çocukların eğitildiği ve bu kurumların, gerçek ve tüzel kişilerle belediyeler, özel idareler ve Devlet tarafından açılabilceği düzenlenmiştir.

1992 yılında çıkarılan 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bakanlığın ana hizmet birimlerinden biri olarak Okul Öncesi Eğitimi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve okul öncesi eğitim kurumları bu Genel Müdürlük çatısı altına alınmıştır. Diğer taraftan çoğu yerde okul öncesi eğitim ilköğretim kurumları bünyesinde ve

rilmele birlikte ilköğretim ve okul öncesi eğitim iki farklı Genel Müdürlüğün çatısı altında örgütlenmiştir.

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu ile 573 sayılı Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ise özel okul öncesi eğitim kurumlarının kurulması ve işleyişi ile ilgili hükümleri içermektedir. Ayrıca Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği de bulunmaktadır. Özel kişiler, dernekler ve vakıflar Milli Eğitim Bakanlığı'nın denetim ve gözetimi altında okul öncesi kurumları açıp işletebilmektedirler.

Özel okul öncesi eğitim kurumlarının açılması, kapatılması, çalışma saat ve süreleri, kayıt-kabul, öğrenci kontenjanları, devam-devamsızlık, okul ücretleri, sınıf mevcutları, personelin seçimi, atanması ve benzeri konulardaki işlemler, Özel Öğretim Kurumları mevzuatında belirtilen esaslara göre yapılır. Türkiye'de okul öncesi özel öğretim kurumu açmak için Milli Eğitim Bakanlığı'ndan "Kurum açma izni" alınır (5580 sayılı Kanun, madde 3). Özel okulların finansmanı konusu, Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 12. ve 13. maddeleriyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, özel okullar öğrenim ücreti alabilirler. Kurumların temel finansman kaynağı, ailelerden alınan ücretlerdir. Özel okul öğrenim ücretlerinin büyük bir bölümü aileler tarafından karşılanmaktadır.

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu, 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu ile 573 sayılı Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak hazırlanan Okul Öncesi Eğitim Kurumları Yönetmeliği Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı resmî ve özel okul öncesi eğitim kurumlarının kuruluş, yönetim, eğitim, görev ve işleyişi ile ilgili esasları düzenlemektedir.

Okul öncesi eğitim kurumları için öğrenci ailelerine doğrudan mali destek sağlanmamaktadır. Ancak, kayıt sırasında, bazı dezavantajlı grupların çocuklarına öncelik ya da destekler sağlanmaktadır. Okul Öncesi Eğitim Kurumları Yönetmeliğinin 11. maddesinde, şehit, harp malûlü, gazi çocukları, anne ve babası veya bunlardan birisi ölmüş ya da anne-babası ayrılmış, ekonomik durumu yetersiz olan ailelerin çocukları ile özel eğitim gerektiren çocuklara öncelik tanınmıştır. Yine aynı madde

ile yoksul ailelerin, çalışan anne-babanın ve yurt dışından dönen veya ailesi yurt dışında olan ve özel eğitim gerektiren çocukların kayıt dışı kalmamasına özen gösterilmesi gereği vurgulanmıştır. Bu Yönetmelikle kurumlara, kapasitenin 1/10'u oranında şehit, malûl, gazi ve yoksul aile çocuklarını ücretsiz kabul etme sorumluluğu getirilmiştir. Ayrıca Özel Öğretim Kurumlarında Ücretsiz veya Burslu Okutulacak Öğrenci ve Kursiyerler Hakkında Yönetmelik'te, bazı yoksul ailelere destek sağlamak üzere, özel öğretim kurumlarının, Milli Eğitim Bakanlığı'nca belirlenen oranda ücretsiz öğrenci okutmaları öngörülmüştür.

Okul öncesi eğitim kurumlarının çalışma saatlerine bakıldığında; Okul Öncesi Eğitim Kurumları Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere, anaokulları ve uygulama sınıflarında tam gün eğitim ile ikili eğitimden biri veya her iki eğitim şekline bir günlük eğitim süreci içinde yer verilebilmektedir. Ana sınıflarında ise ikili eğitim yapılması esastır. Ancak, normal öğretim yapılan ve ikinci grup oluşturacak sayıda çocuk bulunmayan okullarda okulun öğretim şekline uygun olarak da eğitim yapılabilir.

2004 yılında, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun "Eğitim ve Öğretim İşletmelerinde Kazanç İstisnası" başlıklı 20. maddesiyle getirilen istisna ile okul öncesi eğitim, ilköğretim, özel eğitim ve orta öğretim özel okullarının açılmasının teşvik edilmesi amacıyla belirtilen hükümdeki faaliyetler 5 yıl süreyle vergiden istisna edilmiştir. Ayrıca, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun "İstisnalar" başlıklı 5. maddesi ile de "...Okul öncesi eğitim, ilköğretim, özel eğitim ve orta öğretim özel okulları ile Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınan vakıflara veya kamu yararına çalışan derneklere bağlı rehabilitasyon merkezlerinin işletilmesinden, ilgili Bakanlığın görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığının belirleyeceği usuller çerçevesinde beş hesap dönemi itibarıyla elde edilen kazançlar (İstisna, belirtilen okulların ve rehabilitasyon merkezlerinin faaliyete geçtiği hesap döneminden itibaren başlar.)..." kurumlar vergisinden müstesna tutulmuştur.

Okul öncesi eğitim kurumlarının açılması ve yürütülmesi ile ilgili yasal metinlerden; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 191. maddesine göre, devlet memurları için ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi ve

sosyal tesisler kurulabilmektedir. Bu kapsamda çıkartılan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Açılacak Çocuk Bakım Evleri Hakkında Yönetmeliğe göre, memurların çalıştıkları kurumlarda 0-6 yaş grubuna dâhil olan 50 ve daha fazla sayıda çocuk için kreş açılabilir. Ancak bu, idarenin takdirine bırakılarak kurumun bağlı olduğu bakanın onayının alınması şartına bağlıdır. Söz konusu Yönetmeliğin 13. maddesine göre çocuk bakımevi hizmetleri ücretli olup aylık ücret, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü görüşü de alınmak suretiyle, her mali yılbaşında Maliye Bakanlığınca belirlenmektedir. Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2009-9) ile 2009 yılı için aylık bakım ücreti asgari 90,00 TL olarak tespit edilmiştir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nun 3. maddesinde; 0-12 yaş grubu korunmaya muhtaç çocuklar için yatılı Çocuk Yuvaları; 0-6 yaş grubundaki çocukların bakımlarını gerçekleştirmek, bedensel ve ruhsal sağlıklarını korumak ve geliştirmek ve bu çocuklara temel değer ve alışkanlıkları kazandırmak amacıyla da yatılı olmayan Kreş ve Gündüz Bakımevlerinin açılacağı düzenlenmiştir. Bu tanımlamaya göre kreş ve gündüz bakımevleri doğrudan bir sosyal hizmet fonksiyonunu yerine getirmektedir.

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK)'nden izin alarak açılan özel kreş ve gündüz bakımevleri ve özel çocuk kulüpleri, 2828 sayılı Kanuna dayanılarak çıkartılan Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkındaki Yönetmelik hükümleri doğrultusunda hizmet vermektedir. Bu yönetmelik kamu kurum ve kuruluşları dışında gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerine ait Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Çocuk Kulüplerini kapsamaktadır. Söz konusu kuruluşlarda çocukların eğitim, bakım ve beslenmelerini sağlamak, fiziksel, zihinsel, duygusal ve sosyal gelişimlerine yardımcı olmak, çocuklara temel değer ve alışkanlıkları kazandırmak amacıyla hizmet verilmektedir.

Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliğininin 27. maddesi gereği, ayrıca, koruyucu ve önleyici bir hizmet modeli olarak ekonomik güçlük içinde bulunan ailelerin çocuklarına özel kreş ve gündüz bakımevlerinde en az 2 çocuk olmak üzere % 5'lik bir kontenjan ayrılarak "ücretsiz



bakım hizmeti” de verilmektedir. Ücretsiz bakım hizmetlerinden yararlanma koşulları ise şu şekilde belirlenmiştir: Ailenin ekonomik yetersizlik içinde olması; anne-babası ölmüş olup bir yakını tarafından bakılan çocuklar; anne veya babası ölmüş olup diğer ebeveyni çalışan çocuklar; çalışmak zorunda olan ve boşanmış kişilerin çocukları; SHÇEK kadın misafirhanesinde bulunan kadınların çocukları; cezaevinde bulunan kadın mahkumların çocukları.

Eğitim ve öğretim kurumlarının ilk basamağı olan özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel çocuk kulüplerinin gözetim ve denetiminin de Milli Eğitim Bakanlığı'nca yürütülmesini öngören Özel Öğretim Kurumları Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı, TBMM Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu'nda kabul edilmekle birlikte Tasarı geri çekilmiştir (TBMM, 2008 c).

Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliği ise SHÇEK'e bağlı kreş ve gündüz bakımevlerini kapsamaktaydı. Ancak söz konusu Yönetmelik, 31.08.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede (R.G.) yayımlanan Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye'de çocuk bakım hizmetleriyle ilgili önemli düzenlemelerden biri İş Kanunu'dur. Çocuk bakımına yönelik olarak İş Kanunu kapsamında işverenlerin de belirli koşullar altında yükümlülükleri bulunmaktadır. 4857 sayılı İş Kanununa tabi olan işyerlerinde uygulanacak olan “Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik”in 15. maddesine göre, 100-150 kadın işçi çalıştırılan işyerlerinde 0-1 yaş arası çocuklar için emzirme odaları, 150'den fazla kadın işçi çalıştırılan işyerlerinde ise 0-6 yaş arasındaki çocukların bakılması için kreş/yurt açma zorunluluğu vardır. Bununla birlikte 2008 yılında yürürlüğe giren istihdam paketiyle işverenlere söz konusu hizmeti piyasadan alma seçeneği de tanınmıştır.

Söz konusu Yönetmeliğin Oda ve Yurtlardan Faydalanacaklar başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrası, “Oda ve yurtlardan kadın işçilerin çocukları ile erkek işçilerin annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş çocukları faydalanırlar...” hükmündedir. Bu hüküm, geleneksel bakış açısını yan-

sıtmakta olup çalışma hayatı ile ailevi sorumlulukların bağdaştırılması ve ailevi sorumluluklar konusunda kadının ve erkeğin sorumluluklarının eşit kabul edilmesine aykırıdır.

Küçük işyerlerinin çoğunlukta olduğu bir ekonomide, 100 veya 150 kadın işçi şartını yerine getirmek neredeyse imkansızdır. Bunun yanı sıra işverenin oda ve yurt açma yükümlülüğünden kurtulabilmek için kadın işçi sayısını Yönetmelikte belirtilen sayıların altında tutması da sık karşılaşılan bir durumdur. Oda ve yurtların sadece kadın işçi sayısına göre açılması, aynı zamanda çocuk bakımının kadına ait olduğu algısının bir yansımasıdır (Şenol vd. 2004).

Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6/a maddesi de il özel idarelerini, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla il sınırları içerisinde çocuk yuvaları açmakla görevli ve yetkili kılmaktadır.

Bu düzenlemelerin yanı sıra 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanununun; Belediyenin Görev ve Sorumlulukları başlıklı 14. maddesinin, birinci fıkrasının (b) bendi; Belediyelerin, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla okul öncesi eğitim kurumları açabilmesine olanak tanıyordu. Ancak Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulamaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceğini gözeterek Anayasa Mahkemesi'nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı<sup>6</sup> ile bu maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir ..." ifadesi iptal edilmiştir. Fakat Belediyeler Kanununun 14. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi belediyelerin sosyal hizmet ve yardım görevine atıfta bulunmaktadır.

Analık/doğum izni ve buna ilişkin konular ise Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanunu'nda ayrı ayrı düzenlenmektedir. 2003 yılında yürürlüğe giren yeni İş Kanunu ve 2004 yılında Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişikliklerle hem kadın işçiler hem de kadın memurlar için paralel düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemelere göre, kadın işçilerin/memurların doğumdan önce 8 ve doğumdan sonra 8

6 Söz konusu karar 27 Ocak 2007 tarih ve 26416 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

hafta olmak üzere toplam 16 haftalık süre için ücretli doğum izinleri bulunmaktadır.

Çoğul gebelik halinde doğumdan önce 8 haftalık süreye 2 hafta süre eklenebilmektedir. Ancak sağlık durumu uygun olduğu takdirde, doktorun onayı ile kadın işçi/memur isterse doğumdan önceki 3 haftaya kadar işyerinde çalışabilir. Bu durumda, kadın işçinin/memurun çalıştığı süreler doğum sonrası sürelerle eklenir. Bu belirtilen süreler işçinin/memurun sağlık durumuna ve işin özelliğine göre doğumdan önce ve sonra uzatılabilir. Kadın işçilere hamilelik süresince periyodik kontroller için ücretli izin verilmektedir. Ayrıca, hekim raporu ile gerekli görüldüğü takdirde hamile kadın işçi sağlığına uygun daha hafif işlerde çalıştırılır. Bu halde işçinin ücretinde bir indirim yapılmaz. Kadın işçiye/memura bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam 1,5 saat süt izni verilir. Süt izninin kullanımında annenin saat seçim hakkı vardır. Doğum yapan memurlara istekleri halinde yukarıda belirtilen sürelerin bitiminden itibaren 12 aya kadar ücretsiz izin verilmektedir. Bu süre kadın işçiler için 6 aydır. İş Kanunu'ndan farklı olarak Devlet Memurları Kanunu'nda "erkek memura, karısının doğum yapması sebebiyle isteği üzerine üç gün izin verilir." hükmü yer almaktadır.

İş Kanunu'nun 8. Bölümünde "İdari Ceza Hükümleri" düzenlenmiş olup, 104. maddesi "...74 üncü maddesindeki hükme aykırı olarak doğumdan önceki ve sonraki sürelerde gebe veya doğum yapmış kadınları çalıştıran veya ücretsiz izin vermeyen,.. işveren veya işveren vekiline beş yüz milyon lira para cezası verilir." hükmündedir.

104. madde kapsamındaki ceza, 2009 yılı itibari ile 1.012 TL olarak uygulanmaktadır. 105. maddede ise, gebe ve emzikli kadınlar hakkındaki yönetmelik hükümlerine uymamanın cezası düzenlenmiş olup 2009 yılı cezası 1.120 TL'dir (ÇSGB, 2009a).

Gerek İş Kanunu gerekse Devlet Memurları Kanununda düzenlenen süreler, analık izninin 14 hafta olarak belirlendiği bazı Avrupa ülkelerinden daha uzundur. Şenol vd. (2004)' ye göre, devlet memuru kadınlar, daha sıkı kurallarla korundukları için bu düzenlemelerden daha fazla yararlanırken İş Kanunu kapsamında çalışan kadınlar için aynı yorumu yapmak zordur.

Ülkemizde, mevcut yasal düzenlemelerde Ebeveyn İzni yer almamaktadır. Bilindiği gibi, ülkemiz AB'ye üyelik konusunda yoğun çaba göstermekte ve bu bağlamda da, Türk mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlaştırılması amacıyla çalışmalar büyük bir hızla sürmektedir. Nitekim bu çalışmalardan biri de “Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa Tasarısı”dır. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Tasarı, ilgili bakanlıklar ve sosyal tarafların görüşleri alındıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiştir.

Tasarı, 92/85/EEC sayılı “Gebe, Doğum Yapmış ve Emzikli Çalışanların İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirmeyi Teşvik Eden Önlemlerin Getirilmesi Konsey Direktifi” ile 96/34/EC sayılı “Ebeveyn İzni Çerçeve Sözleşmesi Hakkında Konsey Direktifi” ile uyum gözetilerek hazırlanmıştır.

Tasarı ile kadınların işgücü piyasasındaki yıllar itibarıyla düşme eğiliminde olan istihdam oranı artırılarak, çalışma hayatına giren kadınların iş ve aile hayatını uzlaştırma yükümlülüklerinin eşler arasında eşit paylaşımının sağlanması amaçlanmaktadır.

Ülkemizin toplumsal gerçekleri ve bugüne kadar taraf olduğu uluslararası sözleşmeler doğrultusundaki taahhütleri dikkate alınarak hazırlanan Tasarı, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda görüşülerek kabul edilmiş olup, kanunlaşma aşamaları devam etmektedir.

### **3.3.1.2. Uluslararası Mevzuat**

Çalışma yaşamında kadın erkek eşitliğine ilişkin AB mevzuatının yanı sıra Ülkemiz, pek çok uluslararası sözleşmeye taraf olmuştur ki bunların en önemlisinin Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme olduğu söylenebilir. Söz konusu Sözleşme'nin 5. ve 11. maddelerinde çocuğun bakımında ebeveynlerin ortak sorumluluğu olduğu, evlilik veya annelik sebepleriyle kadına karşı ayrımcılığın engellenmesi ve kadının çalışma hakkının etkili bir biçimde korunması ve bu konuda taraf devletlerin gerekli önlemler almaları gerektiği belirtilmektedir.

Bir diğer önemli sözleşme ise Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmeleridir. Ülkemiz, ILO'nun kadın çalışanlara yönelik hükümler içeren

birçok sözleşmesine taraf olmakla birlikte; iş ve aile hayatının bağdaştırılması ile ailevi sorumluluklar konusunda kadının ve erkeğin yükümlülüklerinin eşit kabul edilmesine dair konuları içeren Ailevi Sorumlulukları Olan Çalışanlar hakkında 1981 tarih ve 156 sayılı sözleşme ile Analığın Korunması hakkında 2000 tarih ve 183 sayılı gözden geçirilmiş sözleşmeye taraf değildir.

Ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden bir diğeri de daha önce bahsedildiği üzere 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ile bu şartı yenileyen 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'dır. Şartın çalışan kadınların analığının korunması başlıklı 8. maddesi ile ailevi sorumlulukları olan çalışanların fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı başlıklı 27. maddesi 27 Eylül 2006 tarih ve 5547 sayılı Kanunla kabul edilmiştir.

### **3.3.1.3. Ulusal Politika Belgeleri**

Bütün bu yasal düzenlemelerin yanı sıra; ülkemizde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda gerçekleştirilecek dönüşümleri öngören ve belirli dönemlere ilişkin hazırlanan Kalkınma Planları, temel politika dokümanı niteliğini taşımakta ve politikaların üretim aşamasında etkili olmaktadır. Kalkınma Planlarında kamu kurum ve kuruluşlarının Planın ana gelişme eksenlerini ve önceliklerini çalışmalarında temel referans olarak almalarının altı çizilmektedir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporunda belirtildiği üzere;

“Çocuk ve yaşlı bakımının ev içi görevlerin devamı olarak görülmesinin ve sosyal bir sorumluluk alanı olarak düzenlenmemesinin doğal bir sonucu olarak, bu işin tamamen kadının üzerine yüklenmesi, erkeğin bu yükü paylaşmaması, sosyal destek hizmetlerinin yeterli olmaması, mevcut hizmetlerin de oldukça pahalı olması; aile ve iş hayatını dengelemeye çalışan kadın için çalışma yaşamına katılımı başlıca engeli oluşturmaktadır” (DPT, 2001).

Fakat erken çocukluk eğitimi hizmetlerine gerekenden daha az devlet yatırımı yapılmakta olup bunun nedenlerinden biri mali kaynakların yetersizliği olabilmekle birlikte en önemli nedeninin, erken çocukluk ba-

kım ve eğitiminin hala ailenin önemli bir sorumluluk alanı ve özellikle de kadının vazgeçilmez bir görevi olarak algılanması olduğu söylenebilir.

Çocuk bakımı ve okul öncesi eğitim hizmetlerine ilişkin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; "Sosyal, psikolojik ve zihinsel gelişimin erken yaşlarda şekillenmesi nedeniyle, okulöncesi eğitim yaygınlaştırılacaktır." ve "Çocuk yetiştirme, yaşlı ve engelli üyelerin bakımı konularında aile eğitilerek desteklenecek, aile ile ilgili kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanacaktır." ifadelerine yer verilmektedir. Okul öncesi eğitimde okullaşma oranı da % 25 olarak hedeflenmiştir (DPT, 2000).

Uygulama dönemi 2007–2013 olan 9. Kalkınma Planı'nın, plan öncesi döneme ilişkin değerlendirme bölümünde işgücüne katılma ve istihdam oranlarında ilerleme kaydedilemediği, bu oranların düşük olmasının kadınların işgücüne ve istihdama yeterince katılamamasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Plan döneminde de eğitim seviyesinin yükseltilmesi, aktif işgücü politikalarıyla istihdam edilebilirliğin artırılması, işgücü piyasasına girişin kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi yoluyla işgücüne katılma oranının % 2,1 oranında artırılacağı öngörülmekte, bu artışın temel belirleyicisinin de kadınlar olacağı vurgulanmaktadır. Ayrıca, Plan dönemi hedef ve tahminlerde kadınların işgücüne katılım oranının 2013 yılına kadar % 29,6 olması beklenmektedir (DPT, 2006).

Plan ayrıca, okul öncesi eğitimde ciddi artışlar sağlama hedefine sahiptir. 2005/2006'da 4-5 yaş grubu çocuklar için % 19,5 olan okullaşma oranının 2012/2013'de % 50'ye çıkacağı tahmin edilmektedir. Okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılmasında vurgu, erken çocukluk dönemindeki gelişimin önemine yapılmaktadır (DPT, 2006). Toksöz (2007 b)'ün de ifade ettiği gibi bu noktada kamu hizmeti olarak kreşlerin sayısının mı artacağı, dolayısıyla günümüze değin sorumlu kamu idarelerinin yok denecek kadar düşük olan yatırım ödeneklerinde bir artış mı öngörüleceği, özel kreşlere fiyat düzeyi açısından sübvansiyon mu yapılacağı, doğrudan kadın çalışanlara bir transfer ödemesinde mi bulunulacağı konusu açıkça kavuşturulmamıştır. Ayrıca, kadınların işgücüne ve istihdama katılımları-

nın artırılması amacıyla çocuk ve diğer bakım hizmetlerine erişimlerinin kolaylaştırılması yönünde bir irade olmakla birlikte, sadece 4-5 yaş grubu çocuklar için değil, 0-3 yaş grubu çocuklar için de bakım hizmetlerinin sunulması gerektiği açıktır.

Kamu politikası süreci içinde Orta Vadeli Programların, Kalkınma Planlarında belirlenen gelişme eksenleri ve öncelikleri esas alarak ve bunları destekler mahiyette hazırlanacağı belirtilmektedir. Kamu kuruluşlarının yapacağı yatırımların, kurumsal ve hukuki düzenlemelerin Kalkınma Planının hangi gelişme eksenine ve önceliğine hizmet edeceğinin net bir biçimde ortaya konulması ve bunların bütçe ödenek tahsislerine de temel teşkil etmesi öngörülmektedir.

Kalkınma Planında toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleyen bir yaklaşımın yokluğunun etkilerini, kurumların sorumlulukları ve yapacakları işleri tanımlayan Orta Vadeli Programlar ile Yıllık Programlarda da görmek mümkündür.

Orta Vadeli Programda (2009-2011) kamu politikalarının hedefleri belirlenirken, işgücüyle ilgili konular genel olarak ele alınmış, işgücü piyasalarında toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması bir amaç olarak konmuştur. Programda İstihdamın Artırılması başlığı altında:

“İşgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürülüler ve eski hükümlüler için fırsat eşitliği sağlanacaktır. Kadınların işgücüne ve istihdama katılımları artırılacak ve gençlerin işgücü piyasasında deneyim kazanmalarını sağlayıcı programlar geliştirilecektir. Uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasından kopmalarını engelleyecek programlar geliştirilecek ve uzun süreli işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasına yönelik politikalara ağırlık verilecektir.”

ifadeleri yer almaktadır (DPT, 2008 b).

Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi başlığı altında ise “Kadınların ekonomik ve sosyal hayata katılımlarını artırmak için mesleki eğitim imkanları geliştirilerek istihdam edilebilirlikleri artırılacaktır. Kadına yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla gerekli önlemler alınacaktır.” ifadelerine yer verilmiştir (DPT, 2008 b).

Program döneminde kadınlara yönelik hizmetlerde mesleki eğitim ve şiddet konularının ön plana çıktığı görülmektedir. Fakat okul öncesi eğitim ile kadınların işgücüne katılımlarının önünde engel teşkil eden çocuk bakımına ilişkin kreş ve gündüz bakımevlerinin artırılması ile ilgili herhangi bir ifade yer almamaktadır.

Kamu politikalarının oluşturulması aşamasında önem arz eden bir diğer belge de Orta Vadeli Mali Planlardır. Orta Vadeli Mali Plan, kalkınma planı ve orta vadeli program ile uyumlu bir şekilde gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Toksöz (2007 b)'e göre, bu belgede dikkate alınması gereken husus kadın istihdamı konusunda sorumluluk yüklenen kamu idarelerinin bütçe ödenek tavanlarının yeterli düzeyde belirlenip belirlenmediğidir. Ancak, yukarıda aktarılmaya çalışılan politika taahhütlerinin önemli bir kaynak artışına gereksinim doğurup doğurmadığı da tartışmalıdır. Genel bir değerlendirme yapıldığında ise, bütçe hacminin ekonomi içindeki yerinin azaltılmasının temel bir yöneliş olduğu söylenebilir. Fakat kamu hizmetlerinin genişlemesi ve nitelikli olması gereksiniminin bu kadar açık olduğu koşullarda bütçe hacminin azaltılması tercihiyle bu gereksinimin nasıl bağdaşacağı ise soru işaretidir.

Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın yayımlanmasından sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Maliye Bakanlığınca Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca da Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlanarak yayımlanmaktadır. Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

2006–2008 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi de dahil olmak üzere en son yayımlanan 2010–2012 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde yer alan ifade "... güvenlik nedeni ve işin yürütülmesi açısından mutlak zorunluluk bulunması hali dışında lojman, memur evi,



kamp, kreş, misafirhane ve benzer sosyal tesis yatırımı başlatılmayacaktır. Çok zorunlu haller dışında mevcut tesislerin bakım ve onarımları için ödenek tahsis edilmeyecektir.” şeklindedir (DPT 2005 b, 2009). Böylece ücretli kadın istihdamında en büyük işveren olan devlet, kreş açma yükümlülüğünden kurtulmaktadır.

Yıllık programlar ise, Kalkınma Planları ile üç yıllık perspektifle hazırlanan Orta Vadeli Programlara uygun olarak mevcut durum analizinin yanı sıra bir yıllık dönem için makroekonomik, sektörel ve bölgesel politikaların belirlendiği; amaç, hedef, strateji ve öncelikler ile bu doğrultuda bütün kamu kesiminin alması gereken tedbirlerin yer aldığı politika dokümanlarıdır.

2009 Yılı Programında; AB ortalamasına göre düşük seviyede olan işgücüne katılma ve istihdam oranlarında artış kaydedilemediği, bu oranların düşük olmasının, kadınların işgücüne ve istihdama yeterince katılmamasıyla yakından ilişkili olduğu belirtilmektedir. Söz konusu Programda ayrıca istihdamın artırılması, işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın azaltılması, kadınların ve dezavantajlı grupların istihdamının artırılması amacıyla esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasının önemli olduğu ifade edilmektedir (DPT, 2008 a).

Programda, okul öncesi eğitimin, ailelerin sosyo-ekonomik koşullarından kaynaklanan eşitsizliğin giderilmesinde önemli katkısının olduğu ve eğitimin ileri kademelerindeki başarıya olumlu etkisinin olduğu belirtilerek, bir bakım hizmeti olarak algılanması gibi yanlış kabullerin giderilmesinin ve bu eğitime ilişkin farkındalığın artırılması ihtiyacının önemine vurgu yapılmaktadır (DPT, 2008 a). Ancak UNESCO'nun 2007 Küresel İzleme Raporu'nda, doğumdan zorunlu eğitime kadar olan dönemde erken çocukluk bakım ve eğitiminin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir. Rapor, okul öncesi eğitim kavramı yerine “erken çocukluk bakım ve eğitimi” kavramını kullanmakta ve okul öncesi eğitim programlarının bu kavram doğrultusunda, erken çocukluk döneminde bakım ve gelişimin bir bütün olarak ele alınmasının önemine işaret etmektedir (UNESCO, 2006). Dolayısıyla 3-6 yaş grubu çocukların yanı sıra 0-3 yaş grubu çocuklara da daha fazla hizmet sunulması, gerek çocukların gelişimi gerekse kadınların işgücüne katılımları üzerinde olumlu etki yaratacaktır.

2009 yılı Programında belirlenen Politika Öncelikleri ve Tedbirler kapsamında İstihdamın Artırılması başlığı altında:

“Güvenceli esneklik yaklaşımıyla işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşturulacağı, özellikle kadınların, gençlerin ve özürllülerin istihdamını artıracak faaliyetlerin yaygınlaştırılacağı”,

“Gençler, kadınlar, uzun süreli işsizler, özürllüler ve eski hükümlüler başta olmak üzere bireylere niteliklerine uygun becerilerin kazandırılması, iş bulmalarının ve iş kurmalarının kolaylaştırılması amacıyla bu kesimlere ihtiyaç, beklenti ve yeteneklerine uygun olarak yoğunlaştırılmış iş arama ve mesleki yönlendirme hizmetleri, teorik ve işbaşı eğitimleri bileşenlerinin bir arada verildiği aktif işgücü programlarının yaygınlaştırılacağı ve bu kapsamda, özellikle istihdam garantili işgücü eğitimlerine ve toplum yararına çalışma programlarına öncelik verileceği”

ifadeleri yer almakta olup söz konusu tedbirlerden sorumlu kuruluşlar ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İŞKUR olarak belirlenmiştir (DPT, 2008 a).

Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi başlığı altında ise; kadınların ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının sağlanacağı ve kadına yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla toplumsal bilinç artırılacağı ifade edilmekte olup, sorumlu kuruluş olarak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü belirlenmiştir (DPT, 2008 a).

Ayrıca 2009-2011 Orta Vadeli Programda yer almaması nedeniyle 2009 Yılı Programında da okul öncesi eğitim ile kreş ve gündüz bakımevleri gibi hizmetlere ilişkin herhangi bir tedbir yer almamaktadır. Oysa 2006 Yılı Programında “Çocuk kreşleri ve yaşlı bakımevlerinin sayısı artırılacaktır.” (DPT, 2005 a) ifadesi yer almasına rağmen bu tedbirin 2007 ve daha sonraki yıllardaki programlardan çıkartılmış olması son dönemde hazırlanan programların 2006 programına göre bu konuda daha geri bir noktada olduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan, yıllık programlarda yapılacak işler ve sorumlu kuruluşlar belirlendiği halde somut bir hedef konulmaması tedbirlerin ne ölçüde yerine getirildiğini takip etmeyi de zorlaştırmaktadır.

Politika belgelerinde öngörülen politikaları kısaca özetleyecek olursak; kadın istihdamının çok düşük olduğu ifade edilmekle birlikte, kadınların işgücüne katılımları ve katılımlarının devamlılığının sağlanması açısından önemli bir engel olan toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü ve bu bağlamda çocuk bakım hizmetlerine hiçbir şekilde değinilmemektedir. Bu da aslında oluşturulan politikalarda tam anlamıyla toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleyen bir yaklaşımın olmadığını göstermektedir. Ayrıca Ülkemizde işgücü piyasasının şekillenmesinde ve kadın istihdamının artırılmasında Devletin, çocuk bakım imkânlarını artırmayı, etkileyici bir faktör olarak görmediğini söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle, çocuk bakımı, annelerin çalışmasından doğan sorunlar içerisinde yer almakta, annelerin çalışmasının ve istihdama katılımını arttırmanın bir aracı olarak görülmemektedir.

Kamu politikalarının oluşturulması açısından önemli diğer bir belge ise AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programlardır. Ulusal Programlar, AB'ye katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde, görev alanlarına giren konuların gerçekleştirilebilmesi için Ulusal Programda yer alan tedbirler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmektedir. 2008 yılı Ulusal Programı, 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yayımlanmıştır. 19 numaralı Sosyal Politika ve İstihdam Faslı içinde yer alan ve KSGM'nin sorumluluğunda olan doğum nedeniyle verilen ücretsiz iznin anne ve baba arasında paylaşılmasıyla ebeveyn izni oluşturulmasını kapsayan "Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı", TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda görüşülerek kabul edilmiş olup, TBMM gündeminde yer almaktadır.

### **3.3.2. Mevcut Durum**

Çocuk bakım ve okul öncesi eğitim hizmetlerine ilişkin mevcut duruma geçmeden önce, ülkemizde kadınların işgücüne katılım oranları ile işgücüne katılımlarının önündeki engellerden biri olan bakım meselesini ele almanın faydalı olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de kadınların istihdama, diğer bir ifadeyle kalkınmaya katılımında erkeklerin gerisinde olduğu ve yıllar itibariyle işgücüne katılım oranlarında düşüş olduğu görülmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, 2008 yılında Türkiye genelinde işgücüne katılma oranı % 46,9 olarak gerçekleşmiştir. Erkeklerde işgücüne katılma oranı % 70,1, kadınlarda ise % 24,5’tir (TÜİK, 2009). Oysa kadınların sosyal ve ekonomik gelişmelerden yararlanabilmeleri işgücü piyasalarına katılımları ile yakından ilgilidir; çünkü çalışma yaşamı kadınlara ekonomik özgürlük sağlarken, özgüvenlerini ve toplumsal saygınlıklarını artırmakta, aile içindeki konumlarını iyileştirmektedir.

Kadınların işgücüne katılımında yasal açıdan herhangi bir ayırım olmasına rağmen aile yaşamındaki sorumlulukları, onları çalışma hayatından uzaklaştırmakta, çalışma hayatına girebilen kadınların da işinden ayrılmasına ya da kariyerinde yükselebileme ve potansiyelini ortaya koyabilmesinin önünde engel oluşturmaktadır.

Kadınlar çalışma yaşamı ve aile yaşamının gerektirdiği rollerini yerine getirebilmek için yoğun bir çaba sarf etmektedir. Kadınlar ev kadını, eş, anne rolüne ek olarak iş rolleri eklendiğinde rol çatışması yaşayabilmektedir. Aytaç vd. (2002)’ye göre, işin ve ailenin eş zamanlı olarak ortaya çıkan talep ve ihtiyaçları, özellikle çalışan kadınlar üzerinde birtakım baskılar oluşturabilmekte ve kişinin öncelikleri ile ilgili olarak çeşitli çelişkiler yaşamasına neden olabilmektedir. Pur (1992) bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“Kadın, bir kefesinde iş yaşamı sorumlulukları öteki kefesinde aile yaşamının getirdiği sorumluluklar olan bir büyük teraziye dengeleme çabası içerisinde büyük savaşlar vermektedir. Aile yaşamı kefesi lehine denge bozulduğunda, iş yaşamında ikinci sınıf çalışan olma durumunda kalırken, iş yaşamı kefesine ağırlık verdiğinde ise kendisinin de benimsediği geleneksel kutsal görevi olan “iyi anne” ve “iyi eş” olmaktan ödün vermekte ve bu durum kadını çöküntüye itmektir.”

Ülkemizde de “yuvayı dışı kuş yapar” mantığının yaygın olması nedeniyle, kadın ister çalışıyor olsun ister çalışmıyor, çocuk bakımı ve ev işlerinin yürütülmesi ona aittir. Bu durumu Yılmaz (2006) tarafından yapılan araştırma sonuçlarında da görmek mümkün: Görüşülenlerin büyük

çoğunluğu kadınlar ve erkeklerin siyasette, iş hayatında, toplum içinde ve aile hayatında eşit haklara sahip olmaları gerektiğini (% 87); kadınların, erkeklerin çalıştığı her işte aynı başarıyla çalışabileceklerini (% 78) ifade ederken; diğer taraftan % 71'i kadının esas görevinin evinde çocuklarına ve kocalarına hizmet etmek olduğunu, % 67'si ise ev hizmetlerinin aksamasına yol açıyor ise kadınların işlerini bırakmaları gerektiğini düşünmektedir.

Ecevit (2008:115-213)'e göre, evlenmemiş genç kadınlar, ev dışında ücretli bir işte çalışma kararını daha özgürce alabilmektedir. Yaş grupları ile işgücüne katılım arasındaki ilişkiye bakıldığında, evli olma ihtimalleri yüksek kadınları barındıran yaş gruplarında işgücüne katılım oranı düşmektedir. Ayrıca kadınların ve erkeklerin medeni durumları itibari ile işgücüne katılımlarına bakıldığında kadınlar için evli olmanın özellikle kentlerde katılımı azaltan ciddi bir faktör olduğu görülmektedir.

Kakıcı vd. (2007:20-40)'ye göre, geniş aile/hane yapılarında, ev işleri ve bakım hizmetleri hanedeki çok sayıda kadın tarafından paylaşılmakta olduğu için hanenin/evin genç evli kadınlarının, ev işlerini daha erişkin kadınlara bırakarak ev dışında çalışmaları olası iken, çekirdek ailelerde bu olasılık azalmaktadır. Çekirdek ailelerin evli kadınları çalışma kararı veriyorlarsa, ev işlerini işten dönünce aksatmadan yapabileceklerine ve aynı zamanda çocukların bakım ve eğitimleri ile ilgili yapılması gerekenlere dair bir kararlılık sergiliyorlar demektir.

Ülkemizde işgücüne dahil olmayanların nedenlerine göre dağılımı Tablo 3.1'de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere, 12 milyon kadın ev işleri ile meşgul olduğu için işgücüne katılamamaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü ve toplumsal cinsiyet rolleri nedeniyle kadınların ev işleri ve çocuk bakımından sorumlu görülmesi işgücü piyasasına çıkmalarını ve iş aramalarını büyük ölçüde engellemektedir. Kısacası kadının özel alandan çıkıp istihdama katılımında; medeni hali, doğurganlık oranı, çocuk bakımının eşler arasında dağılımı, ev işleri ve yaşlıların bakımı gibi yeniden üretim işlerinin dağılımı ve bu işlerin yoğunluğunun önemli etkileri olmaktadır.

Tablo 3.1: İşgücüne dahil olmayanların nedene göre dağılımı, Türkiye (bin kişi, 15+ yaş), (TÜİK, 2009)

	Toplam		Erkek		Kadın	
	2009 Nisan		2009 Nisan		2009 Nisan	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
<b>İşgücüne dahil olmayan nüfus</b>	<b>27.191</b>	<b>100,0</b>	<b>7.655</b>	<b>100,0</b>	<b>19.536</b>	<b>100,0</b>
İş aramayıp, çalışmaya hazır olanlar	2.137	7,9	965	12,6	1.172	6,0
İş bulma ümidi olmayanlar	833	3,1	504	6,6	329	1,7
Diğer	1.304	4,8	461	6,0	843	4,3
Mevsimlik çalışanlar	82	0,3	20	0,3	62	0,3
Ev işleriyle meşgul	12.065	44,4	-	-	12.065	61,8
Eğitim/öğretim	4.210	15,5	2.274	29,7	1.936	9,9
Emekli	3.607	13,3	2.858	37,3	749	3,8
Çalışmaz halde	3.400	12,5	1.234	16,1	2.167	11,1
Diğer	1.689	6,2	304	4,0	1.385	7,1

Not: 1) Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

2) İki bin kişiden az gözlem değerlerinde örnek büyüklüğü güvenilir tahminler için yeterli değildir.

Aile bakımına ilişkin yeniden üretim sorumluluklarının kadınlar üzerinde olduğunu ve bu sorumlulukların ne kadarının erkekler tarafından yerine getirildiğini görmek için TÜİK tarafından yapılan 2006 Zaman Kullanım Anketi sonuçlarına bakmak gerekir. Anket sonuçlarına göre, Türkiye genelinde 15 yaş ve üzerindeki kadınların günlük olarak hanehalkı ve ev bakımına harcadığı zaman 5 saat 17 dakika iken, erkeklerinki sadece 51 dakikadır. Çalışmayan erkeklerin bu amaçla harcadığı süre 1 saat 12 dakika, kadınların ise 5 saat 43 dakikadır. Kadınlar açısından çalıştıkları zaman da durum pek değişmemektedir, günlük harcadıkları süre 4 saat 3 dakika iken erkeklerde sadece 43 dakikadır (TÜİK, 2007). Bu durum özellikle gelir getirici bir işte çalışan kadınların omuzlarındaki yükün ağırlığını ve ev kadınlığını neden tercih ettiklerini de göstermektedir.

Çalışan kadınların aile ve iş yaşamını uyumlaştırmakta en çok zorluk çektikleri yıllar çocuklarının okul öncesi yılları olduğu halde, Türkiye’de kadınların çalışma yaşamına girme ve devam etme kararlarını doğrudan etkileyen faktörlerden biri olan çocuk bakımı ve erken çocukluk eğitimi hizmetleri, kadınların işgücüne katılımlarını artıracak yönde olumlu bir etki yapamayacak kadar az kurumsallaşmıştır. Toksöz (2007 b)’e göre bu durumda kadınlar, sorunu ya bireysel düzeyde aile büyüklerinin yardımını alarak çözmekte ya da fiyatlarının yüksekliği nedeniyle özel hizmetlerden yararlanamayıp çocuklarına bakmak üzere işlerinden ayrılmak zorunda kalmaktadır.

Kentlerde çalışan kadınların, çocuk bakım stratejilerine bakıldığında, çocuk bakımını ağırlıklı olarak kendileri (% 34); kadının ya da kocanın annesi (% 29,9); büyük kız çocuğu (% 7) tarafından gerçekleştirildiği görülmekte; para karşılığı yardımcı çalıştırma (% 7,6) ve kurumsal bakım (% 8,9) görece ağırlık taşımamaktadır (Karadeniz ve Yılmaz, 2007).

Özbay (1994) tarafından yapılan bir çalışma, üniversite mezunu kadınların genellikle çocuklarını çocuk bakım merkezlerine gönderdiğini veya çocuk bakıcısı tuttuğunu göstermektedir. Ancak, daha az eğitilmiş kadınların, ücretli bakıcı tutmaya yetecek kadar ücret kazanamamalarından dolayı çocuk bakımı için kadın akrabaların (özellikle anneleri veya kayınvalidelerinin) desteğini almaktadır. Diğer taraftan, küçük çocukların bakımı için ailedeki yaşlı kadınların yanı sıra, özellikle büyük kız çocuk-

larından yardım alınması da çok yaygındır. Özellikle düşük eğitim düzeyine sahip çalışan kadınların, kendileri işte iken çocuk bakımını evdeki daha büyük kız çocuklarından isteme eğiliminde olduğu saptanmıştır. Öte yandan erkek çocuklardan çocuk bakımı ve ev işlerine katılmaları beklenmemektedir (ÇSGB, 2007).

Tablo 3.2’de, TÜİK tarafından yapılan 2006 Aile Yapısı Araştırması sonuçlarına göre ülkemizde 5 yaşın altındaki çocukların bakımına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 3.2: Hanedeki 0-5 yaş grubu çocukların bakımı(1) (%) 2006 (18 ve yukarı yaş), (TÜİK, 2006)

	<b>Toplam</b>	<b>Kent</b>	<b>Kır</b>
Annesi	92,1	91,3	93,9
Babası	0,5	0,4	0,8
Ablası	0,3	0,1	0,7
Anneannesi	1,5	1,8	0,7
Babaannesi	1,8	2,0	1,3
Yakın akrabalar	0,6	0,7	0,4
Bakıcı	1,5	1,6	1,1
Kreş veya anaokulu	0,9	1,2	0,2
Diğer	1,0	0,9	1,0
Toplam	100,0	100,0	100,0

(1) Hanesinde 0-5 yaş grubunda çocuğu olan hanehalklarına sorulmuştur.

Tablodan da görüldüğü üzere çocuk bakımına ilişkin asli sorumluluk annelere ait olmakla birlikte babaanne ve anneanneler de çocuk bakımında rol almaktadır. Fakat erkeklerin çocuk bakımı konusunda sorumluluğu paylaşmadıkları ve kurumsal çocuk bakımının çok az olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de aile, aile içinde de kadın tarafından refahın yeniden üretimi ve sunumu şeklindeki geleneksel yapının devam ettiğini bir kez daha gözler önüne sermektedir.



Özel sektör açısından da işverenler için belirleyici faktör maliyet olduğundan, kadınların hamile kalması, çocuk doğurması ve izne ayrılması ek maliyet yaratan unsurlar olarak görülmekte ve işe eleman alımında erkekler tercih edilmektedir (TİSK, 2006). TİSK'in Kadın İşgücü Araştırması'na (1999) verilen yanıtlara göre, işverenler açısından kadın istihdamının en olumsuz yönü, % 74,64 gibi ezici bir oranla, kadınların aile sorumlulukları ve hamilelik gibi nedenlerle izinlerinin ve işe devamsızlıklarının fazla olmasıdır (TİSK, 1999). Ayrıca işverenler, çalışan kadınların çocuk bakım sorumluluğunun devlet tarafından üstlenilmediğini ve bu sorumluluğun tamamen kendilerine bırakılmasının doğru olmadığını düşünmektedirler (ÇSGB, 2007).

Belen (2007:74-77), işveren üzerindeki sosyal yükleri şu şekilde ifade etmektedir:

“Çalıştırılan işçi sayısına bağlı olan ve vergi etkisi doğuran, zorunlu istihdam uygulamaları, spor tesisi kurma, kreş, anaokulu, emzirme odası açma, eğitim birimi kurma gibi, hiçbir özendirici mekanizma getirmeksizin işvereni işçi sayısını artırmaktan caydıran sosyal yükümlülükler de işletmeleri teşvik edici yönü ağır basan bir yaklaşımla yeniden düzenlenmelidir.

“Ülkemizde toplam işçi sayısının yüzde 98’ini 1-49 işçi çalıştıran işyerlerinin oluşturması, yükümlülük getiren “50 ve daha fazla işçi çalıştırma” kriterinin sonucudur.”

Oysa kadınların çocuk doğurması bir toplumun varlığını sürdürmesi açısından çok önemlidir. Dolayısıyla kadınların iş yaşamında bundan ötürü mağdur olmamaları için ortaya çıkan yükü tüm topluma paylaştıran kamusal politikalar gereklidir. Eraydın ve Erendil (1999)’e göre, çocuklara uygun ortamlar hazırlandığında ve bu iş daha kurumsal ve güvenilir hale geldiğinde, kadınların çalışmaya karşı tutumlarının daha olumlu hale geldiği ve yapılan işin verimliliğinin ve sürekliliğinin arttığı izlenmektedir.

Ülkemizde kadınların çalışma hayatına katılımlarında önemli bir engel teşkil eden bakım meselesine değinildikten sonra, 0-6 yaş grubu çocuklara yönelik sunulan kurumsal çocuk bakım ve okul öncesi eğitim

hizmetlerine ilişkin mevcut duruma bakıldığında Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'na (SHÇEK) bağlı kurumlar karşımıza çıkmaktadır.

### **MEB'e Bağlı Kurumlar:**

**Özel ya da Resmi Anaokulları:** Okul Öncesi Eğitim Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak, 3-6 yaş grubu çocuklara hizmet vermektedir ve çoğunlukla tam gündür.

**Özel ya da Resmi Ana Sınıfları:** Okul Öncesi Eğitim Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak, 5-6 yaş grubu çocuklara hizmet vermektedir. Yaygın olarak devlet okulları bünyesinde olmak üzere, özel okullar bünyesinde de açılabilir.

**Uygulama Anaokulları ve Anasınıfları:** 3-6 yaş grubu çocukların eğitimi amacıyla açılan MEB'e bağlı diğer öğretim kurumları bünyesindeki okul öncesi eğitim sınıfıdır. Çoğunlukla Kız Meslek Liselerindeki öğrencilerin öğretmenler denetiminde uygulama yaptığı birimlerdir.

**Yaz Okulu:** Okul öncesi eğitimi yaygınlaştırmak ve geliştirmek, çalışan anne-babanın taleplerini karşılamak amacıyla okul öncesi eğitim programı doğrultusunda çocuklar için önem ve öncelik arz eden konuları kapsayan, okul öncesi eğitimden yararlanamayan 5-6 yaş grubu çocuklara öncelik tanınarak, iki ayı geçmemek üzere yaz aylarında uygulanan eğitimidir (MEB, 2009).

**Mobil Anaokulu:** Okul öncesi eğitimi yaygınlaştırmak ve geliştirmek amacıyla, maddi imkanları yetersiz ailelerin okul öncesi eğitim kurumlarına devam edemeyen 36-72 aylık çocukları için kuruma dayalı okul öncesi eğitimine alternatif olarak uygulanan bir eğitim uygulamasıdır. Mobil anaokulu projesi, Okul Öncesi Eğitimi Genel Müdürlüğü, İl Millî Eğitim Müdürlükleri, Belediyeler ve Üniversiteler arasında imzalanan protokolle sürdürülmektedir (MEB, 2009).

### **SHÇEK'e Bağlı Kurumlar:**

**Kreş ve Gündüz Bakımevleri:** 0-6 yaş grubu çocuklara yönelik bakım hizmetleri sunmaktadır. SHÇEK bu tür kreş (0-3 yaş) ve gündüz bakımevi (3-6 yaş) açma ve işletmenin yanı sıra sunduğu hizmetler karşılığında

ücret alan ve yatılı olmayan özel kreş ve gündüz bakımevlerine de ruhsat vermekle sorumludur. Ancak SHÇEK tarafından açılan ve işletilen kreş ve gündüz bakımevleri uygulaması, Genel Müdürlüğün hizmet politikası, korunmaya muhtaç çocukların korunmasında öncelik sağlanması ve kurumsal ihtiyacın karşılanması gibi nedenlerle 30 Haziran 2006 tarihi itibarı ile durdurularak binalarının uygun hizmet modellerine dönüştürülmesine karar verilmiştir (SHÇEK, 2007).

Çocuk yuvaları: 0-12 yaş grubu korunmaya muhtaç çocukların, bedensel, eğitsel, psiko-sosyal gelişimlerini, sağlıklı bir kişilik ve iyi alışkanlıklar kazanmalarını sağlamakla görevli ve yükümlü yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır. Gerekli durumlarda 12 yaşını bitirmiş korunmaya muhtaç kız çocukları da yuvalarda bakılabilmektedir.

MEB ve SHÇEK'e bağlı bu kurumlar tarafından sunulan erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerinin yanı sıra 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 191. maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 88. maddesi gereği açılan erken çocukluk bakım ve eğitim kurumları bulunmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu'na bağlı Yönetmeliğin 15. maddesi uyarınca 150'den fazla kadın işçi çalıştıran özel işyerlerinin çalışanların 0-6 yaş grubu çocuklarına yönelik kreş açması zorunluluğu bulunmaktadır. Buna karşılık, işverenlerin bu hizmetleri sunmamak için kadın işçi tercih etmeme ya da kadın işçi sayısını 150'nin altında tutma gibi yöntemlere başvurdukları bilinmektedir.<sup>7</sup>

Tüm bunlara ek olarak, çok sınırlı sayıda olmakla beraber, çeşitli belediyeler ve sivil toplum kuruluşları (STK) tarafından sunulan erken çocukluk eğitimi ve bakım hizmetlerinden bahsedilebilir.

Bu bağlamda, bazı belediyelerin 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesini temel alarak kendi personellerine ve hizmet verdikleri bölgelerdeki halka yönelik düşük ücretli ya da ücretsiz çocuk bakım merkezleri de açtığı görülmektedir. Ancak belediyeler, erken çocukluk bakımı ve eğitimi hizmetlerini çoğunlukla "personel destek hizmeti" olarak sunmakta, bunu "toplumsal bir hizmet" olarak görmemektedir. Halka yönelik

7 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in ifadesine göre Türkiye'de 150 ve üzerinde kadın işçi çalıştıran ve kreş açma zorunluluğu bulunan 883 işyerinin % 50-60'ı bu sorumluluğunu yerine getirmektedir. 400 bin işletme ise sırf kreş açmamak için kadın işçi çalıştırmamakta veya sayıyı 150'nin altında tutmaktadır (Şimşek, 27.1.2008).

sunulan ücretsiz ya da düşük ücretli hizmetler ise yok denecek kadar azdır (Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, 2009).

Ayrıca, erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri konusunda Anne Çocuk Eğitim Vakfı (AÇEV), Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği (ÇYDD) ve Kadın Emekini Değerlendirme Vakfı (KEDV) gibi sivil toplum kuruluşları çeşitli çalışmalar yürütmektedirler (TÜSİAD 2005, AÇEV 2003). Fakat bu tür hizmetlerin kamu ve yerel yönetimlerce aktarılacak kaynaklar olmaksızın yaygınlaştırılabilmesi oldukça güçtür.

Tablo 3.3'te Okul Öncesi Eğitim Kurumları, Çocuk ve Öğretmen Sayıları görülmektedir.

Tablo 3.3: 2008-2009 Öğretim Yılı Okul Öncesi Eğitim Kurumları, Çocuk ve Öğretmen Sayıları, (MEB, 2009)

	Kurum sayısı	Öğrenci sayısı			Öğretmen Sayısı (Kadrolu+ sözleşmeli)	
		Toplam	Erkek	Kadın		
MEB	<b>ANAOKULLARI</b>	<b>1.698</b>	<b>141.392</b>	<b>74.606</b>	<b>66.786</b>	<b>5.433</b>
	Resmi anaokulu	1024	117.153	61.879	55.274	4.560
	Özel anaokulu	674	24.239	12.727	11.512	873
	<b>ANA SINIFLARI</b>	<b>20.128</b>	<b>618.526</b>	<b>322.417</b>	<b>296.109</b>	<b>16.789</b>
	Resmi anasınıfları	19.545	594.467	309.470	284.997	15.976
	Yaz anaokulları ve anasınıfları	-(1)	6.221	3.487	2.734	-
	Mobil anaokulları	-	728	384	344	-
	Özel anasınıfları	583	17.110	9.076	8.034	813
Diğer Kurumlar	<b>657 SK. 191. Md.ye göre açılan kurumlar</b>	<b>322</b>	<b>15.206</b>	<b>7.969</b>	<b>7.237</b>	<b>1.242</b>
	<b>SHÇEK</b>	<b>1.505</b>	<b>29.641</b>	<b>16.041</b>	<b>13.600</b>	<b>5.878</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>23.653</b>	<b>804.765</b>	<b>421.033</b>	<b>383.762</b>	<b>29.342</b>

(1) “-” simgesi bilgi yoktur anlamında kullanılmıştır.

Tablodan da görüldüğü üzere, okul öncesi eğitim faaliyetleri; MEB'e bağlı resmi ve özel anaokulları, her türlü örgün ve yaygın eğitim kurumlarının bünyesindeki anasınıfları ve gezici sınıfları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 191. maddesi kapsamında açılan bakımevleri ve 2828 sayılı Kanunla açılan SHÇEK'e bağlı özel kreş ve gündüz bakımevlerinde uygulanan eğitim programıyla düzenlemektedir. Okul öncesi eğitim hizmetlerinin; % 90'ı MEB'ce, % 10'u ise SHÇEK ile diğer kamu ve özel kurum ve kuruluşlarca verilmektedir. Görüldüğü gibi hem düzenlemelerde hem de yönetimde çok başlılık vardır. Ayrıca, 3 yaş altı çocukların bakım hizmetlerine ilişkin veri bulunmadığından bu alanda büyük bir boşluk bulunmaktadır.

Okul öncesi eğitimde okullaşma oranlarına bakıldığında, 2007-2008 öğretim yılında 3-6 yaş grubundaki çocuklar için % 17,71; 4-6 yaş grubundaki çocuklar için % 25,23; 5-6 yaş grubundaki çocuklar içinse % 38,84 olduğu görülmektedir (EC, 2007). Diğer bir ifade ile Türkiye'de 5-6 yaş grubuna ağırlıklı olarak eğitim verilmekte ve bu yaş grubunu 4-6 yaş grubu takip etmektedir.

Okul öncesi eğitimde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedefi olan % 25 seviyesine 640.849 çocukla 2006-2007'de ulaşılmıştır (DPT, 2008 a). Çocuğun gelişimi bakımından olduğu kadar kadın istihdamı açısından da büyük önem taşıyan okul öncesi eğitimin kamusal bir hizmet olarak yaygınlaşması zorunluluktur ve bunun için MEB bütçesinin ve bu bütçe içinde okul öncesi eğitime ayrılan payın artması gerekir. 0-3 yaş grubu çocukların bakım hizmetlerine yönelik kreş, çocuk yuvası, gündüz bakımevi gibi tesisler son derece sınırlı sayıdadır (Toksöz, 2007 b).

Türkiye'deki okul öncesi eğitim oranı son yıllarda yaklaşık iki katına çıkmasına rağmen uygulama dönemi 2007-2013 olan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda hedeflendiği üzere okul öncesi eğitim okullulaşma oranı (4-5 yaş grubu için) % 50'nin altındadır.

Yine kurumsal hizmetlerin çoğunun büyük illerde ve genellikle batı bölgelerde yoğunlaşması nedeniyle hizmetlere erişim oranı açısından bölgeler arası eşitsizlik çarpıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kurum temelli hizmetlerdeki yetersizliklerin yanı sıra ev temelli hizmetler, çocuk yardımı, bakım masraflarının karşılanması için ebeveynlere yönelik nakit transferleri gibi mekanizmaların çok kısıtlı olması da, erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerine erişimi daha da sınırlı hale getirmektedir.

9. Kalkınma Planı’nda öngörülen okullaşma oranını sağlamak, okul öncesi eğitimi yaygınlaştırmak ve niteliğini artırmak amacıyla kamu, özel sektör ve sivil toplu kuruluşları işbirliğinde birçok proje yürütülmüş ve yürütülmektedir. Örneğin 2009-2010 eğitim döneminde 30 ilde pilot olarak uygulamaya giren “Zorunlu Ana Okulları Projesi” ile ana sınıflarının zorunlu hale getirilmesi ve zorunlu ilköğretim süresinin 9 yıla çıkartılması planlanmaktadır. Ayrıca, yeni yapılacak olan ilköğretim kurumlarının bünyesinde, 6 ile 12 dersliği olan okullarda 1, 12’den fazla dersliği olan okullarda ise 2 anasınıfı açılması zorunluluğu ve okul öncesi eğitim kurumlarında “ikili eğitim” yapılması kararı alınmıştır (EC, 2007). Ancak daha çok çocuğu kapsayabilmek için öngörülen ikili öğretim, tam gün çalışan ebeveynlerin ihtiyaçlarını dikkate almaması nedeniyle bakım sorununu çözmede etkili olmamaktadır.

Tüm bu verilerin yanı sıra programların ulaşılabilirliği, esnekliği, maddi olarak elde edilebilirliği ve annelerin ihtiyaçlarını göz önüne almaması gibi hususlar sorunlu alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine hizmet saatleri ve yaygın olarak hizmet verilen yaş grupları, hizmetlerin çalışan kadınların taleplerini karşılayacak şartları taşımadığını göstermektedir.

Bu genel tablo içerisinde Türkiye’de refah rejiminin özelliklerine bağlı olarak, çocuk bakım hizmetleri alanında zamanla bazı gelişmelerin yaşandığı görülse de kamunun etkin bir rolünün olmadığını ve bakım hizmetlerinin esas olarak aileler tarafından yerine getirildiğini söylemek doğru olacaktır. Aile içinde ise, bu sorumluluğu istihdamdan dışlanmak pahasına bir kadın yerine getirmekte, çalışan ve gelir düzeyi yüksek olan aileler ise, bakım hizmetlerini piyasadan satın alma yoluna gitmektedirler. Çocuk bakım ve eğitim hizmetlerinde görülen bu durum ise gerek toplumsal cinsiyet bağlamında gerek daha genel anlamda sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin yeniden üretimini beraberinde getirmektedir.

### 3.4. Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çocuk Bakım Hizmetlerinde Yaşanan Gelişmeler

3 Ekim 2005 tarihinde AB ile Türkiye arasında tam üyelik müzakerelerinin başlatılması, Türkiye için birçok alanda yeniden yapılanma sürecinin başlaması anlamına gelmektedir. Katılım süreci, 33 fasılda Türk ulusal mevzuatının AB müktesebatına uyumuna yönelik tanıtıcı ve ayrıntılı tarama toplantılarının yapılması ve fasılların müzakere edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu süreçte bireysel ve toplu iş hukuku, sosyal diyalog, iş sağlığı ve güvenliği, kadın-erkek eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele konularında birçok düzenleme gerçekleştirilerek “Sosyal Politika ve İstihdam” başlığında uyum sağlanmaya çalışılmıştır.

AB'ye adaylık sürecinde hem AB hem de aday ülke tarafından tek taraflı bazı dokümanlar hazırlanmaktadır. Mevzuat uyumunu belirleyen söz konusu tek taraflı dokümanlar katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar, ilerleme raporları ve strateji belgeleridir (Acuner, 2008).

Bakanlar Kurulu Kararına göre Ulusal Program, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik süreci içinde kısa ve orta vadede gerçekleştirmeyi öngördüğü çalışmaları kapsamaktadır ve bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas ve unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlanmaktadır. Ulusal Programın uygulanmasına ilişkin koordinasyon görevi Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ne (ABGS) bırakılmıştır.

İlk Ulusal Program 2001 yılında hazırlanmıştır ve bu programda Sosyal Politikalar ve İstihdam başlığı altında iş güvencesine ilişkin yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi; ücretli doğum izinleri ile ebeveyn iznine ilişkin yasal düzenlemelerin tamamlanması; “aile reisi” kavramının kaldırılmasına ilişkin yasal düzenlemenin tamamlanması; sosyal güvenlik açısından gerekli eşitlikçi düzenlemelerin yapılması ve cinsiyete dayalı ayrımcılık durumlarında ispat yükünün işverene bırakılmasına ilişkin yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi hedefleri sıralanmıştır.

2003 yılında hazırlanan Ulusal Program'da, çalışma yaşamında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ile ilgili AB müktesebatının uyumlaştırılması yer almış ve bu başlıklar içinde eşit muamele ilkesi; eşit değerde işe eşit ücret ilkesi; ispat yükü ve ebeveyn iznine yer verilmiştir.

Diğer taraftan Türkiye, 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3 Şubat 2003 tarih ve 2003/5224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, AB'nin sosyal politika programlarından olan "Cinsiyet Eşitliği Topluluk Programı"na katılmış bulunmaktadır.

2008 yılı Ulusal Programı'nın Sosyal Politikalar ve İstihdam başlığı altında, 2004 yılı sonunda yürürlüğe girmesi beklenen fakat gerçekleştirilemeyen ebeveyn izni ile ilgili düzenleme olan Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2009 yılında yürürlüğe gireceği belirtilmektedir.

Ulusal programlardaki kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ile ilgili AB müktesebatına uyum hedefleri konusunda belirli tarihler saptanmış olmasına rağmen, bazılarının söz konusu tarihlerde gerçekleştirilmediği, bazılarının ise kısmi olarak gerçekleştirilmiş olduğu saptanmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere yürürlüğe giriş tarihi 2004 yılının sonu olarak gösterilmiş olsa da, ebeveyn izni ile ilgili düzenleme henüz Türk hukukuna aktarılmamıştır.

Türkiye, AB'ye uyum sürecinde çalışma yaşamında kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik taahhütlerini yukarıda da bahsedildiği üzere ulusal programlarında beyan etmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu, bu sürecin bir ürünüdür ki otuz iki yıldır uygulanan ve çağdaş gelişmelere cevap veremeyen 1475 sayılı İş Kanunu değiştirilerek 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Yeni Kanunla küresel piyasalara uygun esnekliğin sağlanması amaçlanmıştır. Katı ve tam süreli çalışmaya ilişkin mevzuatın yerini yeni düzenlemeler almış, toplu işten çıkarmalar ve işyerinin devri durumunda çalışanların haklarını koruyan düzenlemeler getirilmiştir. Çalışanların yıllık ücretli izinleri ve doğum izinleri artırılmış, gebe, doğum yapmış veya emzikli kadınların haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu yasal düzenlemeler çalışan kadınların yalnızca bazıları için etkili olmakta, kadınların büyük çoğunluğu bu uygulamaların dışında kalmaktadır.

AB'ye uyum sürecinde, Kopenhag Kriterleri kapsamında kadın-erkek eşitliğinin hayata geçirilmesi ile doğrudan ve dolaylı olarak ilişkili birçok düzenleme yapılmış olup gerçekleştirilen reformlar, kadın-erkek eşitliğini sağlama açısından önemli kazanımlardır. Ancak tezin konusu gereği,



çocuk bakım hizmetleri ile ilgili olduğu düşünölen; gebe, doğum yapmış veya emzikli kadınların iş yerinde sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarına ilişkin 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi ile ebeveyn iznini içeren ailevi sebeplerle izne ilişkin 96/34/EC sayılı Konsey Direktifi doğrultusunda Türkiye tarafından yapılan düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

2003 yılında hazırlanan Ulusal Program'ın "13.1 AB Mevzuatının Türk İş Hukukuna Yansıtılması; 13.1.4 Kadın-Erkek Eşitliği" başlığı altında yer alan ve 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi ile ulusal mevzuat arasında uyum sağlanabilmek üzere hazırlanan Devlet Memurları Kanunu, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı yürürlüğe girmiştir.

92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi, daha önce de ifade edildiği gibi analık iznine ilişkin bazı düzenlemeler içermektedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 74. maddesi, analık halinde çalışma ve süt iznini düzenlemektedir ki analık izni AB normlarını da aşan bir şekilde 16 hafta olarak düzenlenmiştir. Yine söz konusu Direktifte zorunlu doğum izni 2 hafta olarak düzenlenirken İş Kanunu'nda 16 hafta, çoğul gebelik halinde 18 hafta olarak düzenlenmiştir. Şenol vd. (2004)'ye göre, 16 haftalık (çoğul gebelik halinde 18 hafta) zorunlu doğum izni olumlu bir düzenlemedir. Çünkü zorunlu analık izninin 2 hafta olması, kadın işçinin işveren tarafından analık izninin sadece zorunlu olan kısmını kullanması için baskıya maruz kalmasına neden olabilirdi.

4857 sayılı İş Kanunu'nun aynı maddesine göre; kadın işçilere 1 yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam 1,5 saat süt izni verilmesi, bu iznin ne şekilde kullanılacağına kadın işçiye bırakılmış olması, bu sürenin günlük çalışma süresinden sayılması ve hamilelik süresince kadın işçiye periyodik kontroller için izin verilmesi hususlarının Direktifle uyumlu olduğu görölmektedir. Diğer taraftan Direktif, hamile, doğum yapmış veya emzikli kadınların çalışmadığı günlerde kendisine verilecek ödeneğin çalıştığı zamanlarda aldığı ücrete eşit olmasını öngörmektedir. Devlet Memurları Kanunu'na tabi kadın çalışanlar, ücretli analık izni süresince maaşının tamamını alabilirken İş Kanunu'na tabi olarak çalışan kadınlara ücretli analık izni süresince ücretleri yerine ana-

lık sigortası kapsamında geçici iş göremezlik ödeneği ödenmekte ve söz konusu sigorta da kadın işçinin tüm ücretini kapsamamaktadır.

Kısaca değerlendirecek 4857 sayılı İş Kanunu ile Kanun çerçevesinde çıkartılan Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmeliğin, analık izni konusunda 92/85/EEC sayılı Konsey Direktifi ile uyumlu olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer taraftan daha önce de belirtildiği üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, 2004 yılında yapılan değişiklik ile doğum öncesi ve doğum sonrası analık izni konusunda İş Kanunu'yla paralel düzenleme getirilmiştir.

Aile ve iş hayatı sorumluluklarının uzlaştırılmasını kolaylaştırmaya yönelik asgari ihtiyaçları tespit etmeyi amaçlayan 96/34/EC sayılı ebeveyn iznine ilişkin Direktife uyum sağlanması amacıyla Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü sorumluluğunda Bakanlıklar, ilgili/bağlı kuruluşların görüşleri alınarak “Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” hazırlanmış ve 2004 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Takiben geçen yasama döneminde Tasarı, Sağlık, Aile Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Plan Bütçe Komisyonu'nda görüşülerek kabul edilmiştir. Tasarı, TBMM gündeminde iken yapılan genel seçimler nedeniyle kadük olmuştur. Önceki yasama döneminde hazırlanıp TBMM Başkanlığı'na sunulan ve TBMM İçtüzüğü'nün 77. maddesi uyarınca hükümsüz sayılan Kanun Tasarıları arasında “Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” da bulunmaktadır. 2008 yılında yeniden TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda görüşülen Tasarı, Komisyon tarafından bazı değişiklikler ile kabul edilmiştir (KSGM, 2009).

Tasarı ile gerek İş Kanunu gerekse Devlet Memurları Kanunu kapsamında düzenlenen ve doğum nedeniyle verilen ücretsiz iznin anne ve baba arasında paylaşılmasıyla ebeveyn iznin oluşturulması sağlanacaktır (TBMM, 2008 b).

Mevcut duruma bakıldığında, söz konusu kanunlar kapsamında kadın memur ile kadın işçiye farklı sürelerde ücretsiz izin hakkı tanındığı görülmektedir. Erkek çalışanlar için böyle bir düzenleme zaten bulunmamak-

tadır. Yine mevcut düzenlemelerde evlat edinme durumunda ne kadın ne de erkek çalışan için böyle bir izin söz konusu değildir. Tasarı ile bu sürelerin eşitlenmesi, daha önce sadece annenin kullanabildiği ücretsiz iznin baba tarafında da kullanılması ve evlat edinme durumunda da bu iznin kullanılması amaçlanmaktadır.

96/34/EC sayılı Direktifte kadın ve erkek çalışanların her birine en az 3 ay ebeveyn izni tanınması gerektiği ve ebeveyn izninin kural olarak devredilemeyeceği belirtilmektedir. Hazırlanan Tasarıda bu süre 6 ay olarak belirtilmiştir. Tasarının görüşüldüğü TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu raporunda ebeveyn izninin devredilemez niteliği ve eşlerin her birine ayrı ayrı verildiği hususları hakkında Tasarı metninde açık bir hüküm bulunmadığı belirtilerek söz konusu Tasarıya bu hüküm eklenmiştir (TBMM, 2008 a).

Direktif, yine anne ve babaların feshe karşı korunmasını öngörmektedir. Nitekim hazırlanan Tasarıda bu husus dikkate alınarak 4857 sayılı İş Kanunu'nun 18. maddesinde bazı düzenlemeler öngörülmüştür. Ancak sözü geçen madde, sadece 30 veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde, en az altı aylık kıdemi olan ve belirsiz süreli iş sözleşmesine sahip işçiler için geçerli olduğundan, Türkiye'de işletmelerin büyük bir kısmının 30 işçiden az işçi çalıştıran küçük işletmeler olması ve mevcut kriz ortamında işletme ölçeklerinin daha da küçüldüğü gerçeği göz önüne alındığında bu maddenin kadın ve erkek işçinin iş güvencesini tam olarak sağlayacağı söylenemez.

Diğer taraftan Direktif, ebeveyn izni alarak işyerinden ayrılan işçinin, bu iznin bitiminden sonra işyerine döndüğünde aynı veya eşdeğer işte çalıştırılmasını öngörmektedir. Fakat gerek İş Kanunu'ndaki mevcut düzenleme gerekse hazırlanan Tasarıdaki değişiklikler ücretsiz izni kullanan kadın veya erkek işçi için böyle bir güvence sağlamamaktadır. Tasarının görüşüldüğü TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu raporunda, ebeveyn izni sonrası aynı işe dönebilme hususu hakkında Tasarı metninde açık bir hüküm bulunmadığı belirtilerek Tasarıya bu yönde bir hüküm eklenmiştir (TBMM, 2008 a).

Direktifte ayrıca, ebeveyn izni süresince özellikle sağlık sigortası olmak üzere sosyal güvenlik kapsamında kalmanın önemli olduğu belirtilmek-

tedir. Ancak mevcut düzenlemelerde, ücretsiz izin süresince kadın işçi için işveren tarafından sigorta primi ödenmemekte ve kadın işçiler, ücretsiz izin sırasında sosyal güvenlik yardımından yararlanamamaktadır (ÇSGB, 2009 b).

Türkiye, AB'ye giriş sürecinde ilerleme raporlarında kendisine tavsiye edilen reformları hızlı bir şekilde yapmakta, buna ilişkin eksiklikleri tamamlamaktadır. Bu kapsamda ilerleme raporlarında genel olarak kadın-erkek eşitliği ile ilgili değerlendirmelere bakıldığında; Türkiye'nin, kadın-erkek arasında eşit muamele konusundaki AB müktesebatına uyum sağlaması, bu konudaki çalışmalara hız vermesi, kadınların, toplumda eşit bir konuma kavuşmalarının sağlanması için çabaların sürdürülmesi, cinsiyet eşitliğini teminat altına alan yasal çerçevenin uygulanabilirliğinin sağlanması gibi hususlara vurgu yapıldığı görülmekte ve ebeveyn izninin iç hukuka aktarılması gerektiği ifade edilmektedir. Diğer taraftan okul öncesi eğitim ile ilgili olarak Avrupa Komisyonu 2005 Türkiye İlerleme Raporu'nda, son dört sene içinde okul öncesi eğitimdeki çocuk sayısında % 68'lik bir artış olmasına rağmen okul öncesi yaş grubunun sadece % 16'sının erken çocukluk eğitimi hizmetlerinden faydalandığı belirtilmektedir.

SONUÇ ve ÖNERİLER



## SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyada, özel olarak da hizmetler sektörünün geliştiği ülkelerde ücretli çalışan kadın sayısının artması, kadın ve toplum için bir dizi değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Bir taraftan kadınların rolleri ile ilgili geleneksel değerler ve tutumlar, diğer taraftan “çalışan kadın” a yönelik olarak değişen değerler ve tutumlar aynı anda var olmaktadır. Bu durum ise birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Çözüm içinse öncelikle bu sorunların sadece kadınların sorunu olmadığı, tüm toplumu ilgilendiren sorunlar olduğunun kabul edilmesi gereklidir ki bu noktada kamusal politikalar büyük önem arz etmektedir. Dolayısıyla kadının çalışma hayatında aktif rol alabilmesi adına çocuk bakımının toplumsal bir sorumluluk olarak kabul görmesi ve devlet tarafından destekleyici politikalar geliştirilmesi gerekmektedir.

Çocuk bakımı, günümüz toplumunun en önemli meselelerden biri olup, bir taraftan çocukların ve ailelerin yaşam kalitesinin korunması, çocuk gelişimini destekleme, çocuk yoksulluğu ve demografik eğilimlerle mücadele, diğer taraftan iş ve aile yaşamının uzlaştırılarak çocuk bakımının eşler arasında eşit bir şekilde paylaşılması ve çalışma hayatında kadınlar ve erkekler için eşit fırsatların sağlanması gibi önemli alanlarla yakından ilgilidir.

Ülke uygulamalarında da görüldüğü üzere çocuk bakım hizmetlerine yönelik çok farklı politikalar uygulanmakta ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması açısından farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Almanya’da çocuk bakımı kadınların sorumluluğu olarak görüldüğü için uygulanan politikalar kadınların geleneksel rollerini pekiştirmektedir. Danimarka’da bir taraftan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin sunumuna, diğer taraftan bakımın eşler arasında eşit paylaşımına yönelik politikalar aracılığıyla hem toplumsal cinsiyet rollerinin değiştirilmesi hem de kadınların çalışma hayatına katılmaları teşvik edilmektedir. İngiltere’de ise çocuk bakım hizmetlerinin özel sektörden temin edilmesi yönünde politikalar uygulanmakta, dolayısıyla toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması konusunda devletin çok da etkili olmadığı görülmektedir. İtalya’daki uygulamalara bakıldığında Ülkemizdeki duruma benzer bir durum görülmekte ve Ecevit (2008:115-213)’in de ifade ettiği gibi kadınlar; çocuk, yaşlı,

hasta ve engelli bakımı gibi piyasanın ya da sosyal politikaların ve sivil toplum faaliyetlerinin varlık göstermediği bir ihtiyaç alanının emekçileri konumunda bulunmaktadır. Dolayısıyla sosyal bakım sisteminin devletçe geliştirilmemesi, kadınların aile içerisinde ücretsiz bakıcılar ve hizmet sunucular olarak kalmalarına, işgücü piyasasına dahil olamamalarına neden olmaktadır. Oysa toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması, dolayısıyla iş ve aile hayatının uzlaştırılması için, kadınların aile yaşamındaki yükümlülüklerinin eşler arasında paylaşılması ve devletin desteğinin sağlanması büyük önem taşımaktadır.

Ülkemiz açısından düşünüldüğünde, öncelikle kadınların ve erkeklerin sorumluluklarının toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile ele alınması, kadına ve çocuk bakımına yönelik geleneksel bakış açısını değiştirecek zihinsel dönüşümün sağlanması önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu kapsamda kadın-erkek eşitliğinin sağlanması konusunda ulusal mekanizma olan KSGM'nin kamuoyunda toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik farkındalık ve duyarlılık artırma çalışmalarının önemli olduğu düşünülmektedir.

Bakım işlerinin kadınlar ve erkekler arasında eşit paylaşımını sağlamak amacıyla, bir taraftan sosyal güvenlik programlarında karşılıksız bakım emeğinin çeşitli sosyal güvenlik önlemleriyle ödüllendirilerek toplumsal ve ekonomik değerinin teslim edilmesi önem arz ederken; diğer taraftan da toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik ev içinde ve dışında bakım işlerinin kadının sorumluluğundan çıkartılması amacıyla erkekleri özendirici önlemler de dahil birtakım önlemler alınmalıdır.

Çocuk bakımı ile ilgili sorumluluğun yalnızca kadınlar üzerinde tanımlanıyor olmasından, babalara doğru genişlemesi anlayışı toplumsal cinsiyet önyargıları ile ilgili toplumsal bir dönüşüme neden olacaktır. Bu kapsamda örneğin ebeveyn izninin bir an önce yasalaştırılması gerekmektedir. Böylece sadece çocuk sahibi olan işgücündeki kadınların değil, işgücündeki erkeklerin de ebeveynlik sorumluluklarını eşit olarak paylaşmasına olanak sağlanacaktır. Bununla birlikte ebeveyn izni süresince yapılan ödemelerin ailelerin izin almaları konusunda pozitif etki



yarattığı ve hangi ebeveynin izni kullanacağı üzerinde de etkili olduğu daha önce belirtilmiştir. Bu nedenle ebeveyn iznine ilişkin düzenlemeler yapılırken bu hususların dikkate alınması önem arz etmektedir. Ancak ülkemizde uygulanması düşünülen ebeveyn izninin ücretsiz olmasının, bu iznin erkekler tarafından kullanılması açısından caydırıcı bir faktör olduğu düşünülmektedir.

Kadınların tek başlarına üstlendiği bakım hizmetleri yükünün toplumsal bir sorumluluk olarak kamu-işveren-erkekler yani toplumun ilgili tüm taraflarınca ortak paylaşılmasına olanak sağlayacak düzenlemeler de acilen yasalaştırılmalıdır. Bu bağlamda, İş Kanunu'nun 88. maddesine dayanılarak hazırlanan Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelikle, sadece kadın çalışanlar temelinde işverene kreş açma zorunluluğunun getirilmesi, aslında çocuk bakımını salt kadınlara ait bir sorumluluk olarak gören cinsiyetçi bakış açısının kanunlara yansımalarıdır. Bu düzenleme, bakım sorumluluğunu kadın ve erkek arasında eşit dağıtmak, işe alımlarda ayrımcılığı önlemek ve kreş sorumluluğunu yaygınlaştırmak için "kadın-erkek çalışan" olarak değiştirilmeli ve işyerlerindeki toplam çalışan sayısı düşürülmelidir. Çünkü ülkemizdeki işletmelerin çok büyük kısmının küçük işletmeler olduğu ve çalışan sayısının az olduğu gerçeği göz önünde bulundurulduğunda böyle bir düzenlemenin daha etkili olacağı düşünülmektedir. Yapılacak bu düzenleme ile işe almada kadınlara karşı ayrımcılık temeli oluşturan hüküm, Anayasa'nın eşitlik maddesi ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası insan hakları sözleşmeleri ile uyumlu hale gelecektir. Ayrıca söz konusu Yönetmeliğin Oda ve Yurtlardan Faydalanacaklar başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrası, "Oda ve yurtlardan kadın işçilerin çocukları ile erkek işçilerin annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş çocukları faydalanırlar..." hükmündedir ve bu hüküm de geleneksel bakış açısını yansıtmaktadır. Fakat bu hak, kadın ve erkeğe eşit olarak sağlanmalı, annenin işyerinde emzirme odası ve kreş olmaması durumunda çocuk, babanın işyerindeki olanaklardan yararlanabilmelidir.

Ayrıca, bu maddenin uygulanmasına yönelik işletmeler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sıkı bir şekilde denetlenmeli ve bu konuda öngörülen cezalar caydırıcı nitelikte olmalıdır. Hali hazırda

150'den fazla çalışanı olan işyerleri ve kreşler ile buradan hizmet alan çocuklara yönelik bilgi ve veriye ulaşmak mümkün değildir.

İşverenler, çalışanlarla ortak sorumluluk taşıyarak bu işleyişe katılmalıdır ki bu noktada, çalışanlar gelir düzeyleriyle bağlantılı olarak çocuk bakım masraflarına katılabilirken, İtalya'da da görüldüğü üzere çocuk bakım hizmeti sunan işletmelere bir takım teşviklerin sunulması anlamlı olacaktır. Bu kapsamda örneğin 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 5. maddesinde istisna tutulan kazançlar arasına kadın istihdamı ile ilgili hangi hususların dahil edilebileceği konusunda çalışma yürütülebilir; kurum kazancının tespitinde, mükelleflerin indirebileceği giderler arasına kadın istihdamının artırılmasına katkı sunan sosyal hizmetlere yapılan destekler ve yardımlar dahil edilebilir. Kısacası erken çocukluk bakım ve eğitim kurumlarına özel teşebbüsün yatırım yapması için arsa tahsisi, vergi indirimi ve kredi kolaylığı gibi özendirici tedbirler alınabilir.

Ülke uygulamalarında da görüldüğü üzere erken çocukluk hizmetleri, katılıma açık hizmetlerin sunulmasını kolaylaştırabilmek ve yerel ihtiyaçlara daha fazla duyarlı olabilmek amacıyla yerel yönetimlerce sunulmaktadır. Ancak erken çocukluk hizmetlerinde yetki ve sorumlulukların yerle devredilmesi durumunda bölgeler arasında erişim ve kalite farkları da ortaya çıkabilmektedir. Türkiye gibi belediyelerin yerel gelir kaynaklarının nispeten sınırlı olduğu örneklerde finansmanın esas olarak belediyelere bırakılması oldukça sorunlu görünmektedir. Bu nedenle erken çocukluk hizmetlerine yönelik politikaların ulusal düzeyde geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Yerelde verilecek hizmetlerin koordinasyonu ve denetlenmesi, asgari standart ve kriterlerin belirlenmesi, finansman gibi konularda merkezi otoritelerin sorumluluk alması gerekmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerce açılacak, ancak finansmanının ve asgari kriterlerinin ulusal politika ile belirleneceği ücretsiz mahalle kreşlerinin, çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik önemli katkıları olacağı ve hizmetlere erişim oranı açısından bölgeler arası eşitsizliği ortadan kaldırmada etkili olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda öncelikle belediyelerin sosyal hizmet ve yardım görevine atıfta bulunan Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde kreş ve gündüz bakımevleri açmaları yönünde bir düzenleme yapılmalıdır.

Daha önce de değinildiği üzere, Ülkemizde erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri açısından hem yetersizlik söz konusudur hem de hizmetlerin sunulduğu yaş grupları açısından dengesizlik bulunmaktadır. Esas olarak 4-6 yaş grubu çocuklar hedeflenmekte, daha küçük yaş grubundaki çocuklar göz ardı edilmektedir. Bu kapsamda Milli Eğitim Bakanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi ilgili kurumların 0-6 yaş grubu çocuklar için düşük ücretli ve kaliteli hizmet sağladığı kreşler ve okul öncesi eğitim kurumları açmaları ve bu kurumların yaygınlaştırılması için gerek uygulama gerekse bütçe ayrılması konusunda gerekli önlemler alınmalıdır. Diğer taraftan Danimarka örneğinde de olduğu gibi ebeveynler, devletin ya da işverenin sundukları hizmetlerden yararlanmadığı durumlarda özel hizmet ödeneği alabilmelidirler. Ayrıca okul öncesi eğitimin, zorunlu eğitim kapsamına alınarak temel eğitimin 9 yıla çıkartılması ile ilgili yapılan çalışmaların bir an önce yasalaşması ve kamuda hizmet sunumunun ücretsiz kılınması gerekmektedir.

Kamu otoritesi zaman zaman erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerinin karşılanmasına yönelik olarak özel vergiler koyabilmektedir. Bu vergiler ile toplanan kaynaklar doğrudan ve sadece bu hizmetler için kullanılmaktadır (TÜSiAD, 2005). Örneğin, Kolombiya'da çalışanların ödediği vergilerin % 3'ü eğitime ayrılmaktadır. Vergiden sağlanan bu gelir ile hem özel hem de devlet sektörünün maddi destekleri sağlanmaktadır (AÇEV, 1999). Bu kapsamda ülkemizde toplanan vergilerin bir kısmının doğrudan erken çocukluk ve bakım hizmetleri için kullanılabilmesi yönünde düzenlemeler yapılabilir. Nitekim OECD (2006) tarafından hazırlanan raporda, hizmetlerin erişilebilirliği ve kalitesinin yalnızca düzenli kamu finansmanı ile güvenceye alınabileceği ve kamu finansmanının ailelere hizmet alımı için verilebilecek sübvansiyonlar yerine doğrudan hizmete yönelik olmasının bakım hizmetlerinin daha etkin, adil ve kaliteli bir şekilde sunulmasına imkan sağlayacağı belirtilmektedir.

Kreş ve anaokullarının ulaşılabilirliğinin artırılması ile çalışma programları ve okul saatleri de önemli bir husustur. Tam gün eğitimin gerçekleştirilememesi sadece çocuğu değil, çocuğunu okula gönderen annenin çalışma hayatına katılma isteğini de olumsuz etkilemektedir. Bunun için çocukların, anneye çalışma imkanı verecek sürelerde okulda tutulması eğitim sisteminin ilkeleri arasında yer almalıdır.

Diğer taraftan erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerine ilişkin idari yapıdaki karmaşıklık tutarlı istatistik ve sağlıklı bir veri tabanının oluşmasını olumsuz etkilemektedir. İşveren ve belediyelere ait kurumlar ile bu kurumlardan yararlanan çocuk sayıları ve 0-3 yaş grubu çocuklara yönelik verilere ulaşılamamaktadır. Mevcut istatistiksel bilgilerin ayrıntılı (yaş, bölge, hizmeti sunan kurum vb.) ve anlaşılır şekilde düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda hizmetlerin planlanması ve koordine edilmesi için gerekli istatistiki veri tabanının TÜİK tarafından oluşturulması ve erişilebilirliğinin sağlanması gerekmektedir.

Ülkemizde çalışma yaşamını düzenleyen yasalarda çocuk bakımı nedeniyle iş piyasasından ayrılan kadınların, işgücü piyasasına geri dönüşünü sağlamak konusunda bir politika olduğunu söylemek güçtür. Örneğin, doğum/analık veya ebeveyn izninden dönen kadınların aynı veya eşdeğer pozisyonlara dönmelerini garanti altına alacak, iş piyasasına döndüklerinde mesleki eğitimlerini sağlayacak düzenlemeler mevcut değildir. Bu kapsamda bazı yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Daha önce de bahsedildiği üzere, 92/85/EEC sayılı Direktif, hamile, doğum yapmış veya emzikli kadınların çalışmadığı günlerde kendisine verilecek ödeneğin çalıştığı zamanlarda aldığı ücrete eşit olmasını öngörmektedir. Ülkemizde Devlet Memurları Kanunu'na tabi kadın çalışanlar, ücretli analık izni süresince maaşının tamamını alabilirken; İş Kanunu'na tabi olarak çalışan kadınlara ücretli analık izni süresince ücretlerinin tamamı ödenmemektedir. Bu kapsamda gerekli yasal düzenlemeler yapılarak kadın işçiler ve memurlar için paralel düzenlemeler getirilmelidir.

Gerek özel alandaki cinsiyete dayalı işbölümünün yeniden üretilmemesi gerekse bu işbölümünün kamusal alana taşınmaması için, çocuk bakım hizmetlerinin meslekleştirilip kadın-erkek herkese açık hale getirilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte çocuk bakımının kariyer seçimi olarak benimsenmesi teşvik edilerek bakımın donanımlı kişilerce verilmesi, kişilerin iyi bir ücret ve çalışma koşullarına sahip olmaları sağlanmalıdır. Dolayısıyla bakım hizmetleri istihdam yaratmak için de bir fırsat olarak algılanabilir.

Çocuk bakımına yönelik hizmetler sadece çalışan ebeveynlerin değil, henüz çalışma hayatına girmemiş ancak girmek isteyen kadınların da desteklenmesi için son derece önemlidir. Erken çocukluk hizmetlerinin çalışma hayatı ile sınırlı kalması hem çalışmayan kesimi sistemin dışında bırakması hem de hali hazırda işsiz olan ya da düzenli formel istihdamda yer almayan kesime bakım hizmetlerine en çok ihtiyaç duyulan bir dönemde destek olunmaması nedeniyle önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle çocuk bakım hizmetlerinin kişilerin emek piyasasındaki konumlarından bağımsız olarak sunulması, bakım hizmetlerinin vatandaşlık hakkı olarak tanımlanması ve çocuk gelişimi ile toplumsal cinsiyet eşitliği temelindeki hedeflerin politikalarda öncelikli bir yere sahip olması önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, kadınların istihdam ve toplumsal yaşama eşit bireyler olarak katılmalarına katkı sağlayacak tüm bu önerilerin gerçekleşmesinin ön koşulu ise, bakım hizmetlerinin, sosyal vatandaşlık ekseninde gelişecek fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik refah devleti uygulamaları olarak kurumsallaşmasıdır.



KAYNAKÇA





## KAYNAKÇA

- Acar -Savran, G. (2009). *Beden emek tarih* (2. Baskı). İstanbul: Pusula Yayıncılık.
- Acuner, S. (2006). Avrupa Birliği ve eşitlik politikaları: çetrefil bir yol!. *Amargi Dergi, Sayı 2*: 75 – 80.
- Acuner, S. (2008). Avrupa Birliği kadın-erkek eşitliği politikaları ve Türkiye. *Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitsizliği: sorunlar, öncelikler ve çözüm önerileri*, içinde (301-383). İstanbul: (TÜSiAD-T/2008-07/468, KAGİDER-001).
- Anne Çocuk Eğitim Vakfı (AÇEV). (1999). *7 çok geç: erken çocuk eğitiminin önemi üzerine düşünceler ve öneriler*. İstanbul: AÇEV Yayınları.
- Anne Çocuk Eğitim Vakfı (AÇEV). (2003). *Erken çocukluk eğitimi politikaları: yaygınlaşma, yönetim ve yapılar toplantısı raporu*. İstanbul: AÇEV Yayınları.
- Atauz, A. Kardam, F. Saktanber, A. vd. (1999). *Toplumsal cinsiyet eğitimi el kitabı*, Ankara: KSSGM Yayımlanmamış Eğitim Materyali.
- Avrupa Yaşama ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (Eurofound). (2008). *Aile ve çocuk bakım hizmetleri konferans raporu*. Nisan 2009, [http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0867\\_tr.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0867_tr.htm)
- Aytaç S. ve Diğerleri. (2002). *Çağdaş sanayi merkezlerinde kadın işgücünün konumu: Bursa örneği*. Ankara: TİSK Yayınları.
- Auyero, J. (2001). *Poor People’s Politics*. Durham & London, Duke University Press.
- Belen, E. (2007). Kayıtdışı ekonomi: çözümü zor, karmaşık sorun. *TİSK İşveren Dergisi*, Mart 2007:74-77.
- Bettio, F. ve Plantenga, J. (2004). Comparing care regimes in Europe. *Feminist Economics*, 10 (1): 85-113.
- Bhasin, K. (1994). *Toplumsal cinsiyet; bize yüklenen roller*. (K.Ay, Çev.) İstanbul: Kadınlarla Dayanışma Vakfı Yayınları, (2003).

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, (2009). *Türkiye’de çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik bir öneri: mahalle kreş-ler.*, Mayıs 2009, <http://www.spf.boun.edu.tr/docs/MAHALLE%20KRES-LERI%20-%20ARASTIRMA%20RAPORU.pdf>

Bora, A. (2008). *Kadınların sınıfı: ücretli ev emeği ve kadın öznelliğinin inşası* (2. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Brückner, M. (2004). Changing europe and the relevance of care and the caring professions. *Social Work and Society*, (2/1), 28-39.

Buğra, A. (2001). Ekonomik kriz karşısında Türkiye’nin geleneksel refah rejimi, *Toplum ve Bilim*, Yaz, (89): 22-30.

Buğra, A. Keyder, Ç. (2003) *Yeni yoksulluk ve Türkiye’nin değişen refah rejimi*. Ankara: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Yayınları.

Buğra, A. ve Keyder, Ç.(2006). Turkish welfare regime in transition. *Journal of European Social Policy*, (16/3): 211-228.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB). (2007). *Aile ve iş yaşamının uyumlaştırılması çalışma gurubu nihai rapor*. Ankara.

ÇSGB. (2009 a). *İdari para cezaları; 4857 sayılı iş kanununa göre uygulanacak para cezaları*. Eylül 2009, [http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=casgem\\_ceza](http://www.csgeb.gov.tr/page.php?page=casgem_ceza)

ÇSGB. (2009 b). UNICE, CEEP ve ETUC tarafından sonuçlandırılan ebeveyn izni konusunda çerçeve anlaşma hakkında 3 Haziran 1996 tarih ve 96/34/EC sayılı Konsey Direktifi, Kasım 2009, <http://ab.calisma.gov.tr/web/Çalışmalarımız/MevzuatUyumu/KadınErkekEşitliği/tabid/69/Default.aspx>

Daly, M. (1994). Comparing welfare state: towards a gender friendly approach.

Dedeoğlu, S. (2000). Toplumsal cinsiyet rolleri açısından Türkiye’de aile ve kadın emeği. *Toplum ve Bilim*, 86, 139-170.

Dedeoğlu, S. (2007). Sosyal politika, istihdam ve enformel çalışma: liberal refah devleti uygulamaları ile İngiltere örneği. *Toplum ve Bilim*, 109, 234-257.

Dedeoğlu, S. (2009). Eşitlik mi ayrımcılık mı? Türkiye’de sosyal devlet, cinsiyet eşitliği politikaları ve kadın istihdamı. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2009/2 (21): 41-54.

DPT, (1986). *Beşinci beş yıllık kalkınma planı 1985-1989*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

DPT, (1989). *Altıncı beş yıllık kalkınma planı 1990-1994*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

DPT, (2000). *Uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı 2001-2005*. Ağustos 2009, <http://plan8.dpt.gov.tr/>

DPT, (2001). *8. Beş yıllık kalkınma planı özel ihtisas komisyonu raporu: toplumda kadın katılımı*. Ankara.

DPT, (2005 a). *2006 yılı programı*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

DPT, (2005 b). *2006–2008 dönemi yatırım programı hazırlama rehberi*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

DPT, (2006). *Dokuzuncu kalkınma planı 2007-2013*. Ağustos 2009, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>

DPT, (2008 a). *2009 yılı programı*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

DPT, (2008 b). *Orta vadeli program (2009-2011)*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

DPT, (2009). *2010–2012 dönemi yatırım programı hazırlama rehberi*. Ağustos 2009, [www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

Ecevit, Y. (1985). Üretim ve yeniden üretim sürecinde ücretli kadın emeği. *Toplumsal Araştırmalar Dergisi*, 9, 72-92.

Ecevit, Y. (2000). Çalışma yaşamında kadın emeğinin kullanımı ve kadın erkek eşitliği. *Kadın-erkek eşitliğine doğru yürüyüş: eğitim, çalışma yaşamı ve siyaset*, içinde (118-196). İstanbul: (TÜSİAD-T/2000-12/290).

Ecevit, Y. (2003). Toplumsal cinsiyetle yoksulluk ilişkisi nasıl kurulabilir? bu ilişki nasıl çalışılabilir?. *Cumhuriyet Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, 25, 83-88.

Ecevit, Y. (2008). İşgücüne katılım ve istihdam. *Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitsizliği: sorunlar, öncelikler ve çözüm önerileri*, içinde (115-213). İstanbul: (TÜSİAD-T/2008-07/468, KAGİDER-001).

Enç, M. (1974). *Ruhbilim terimleri sözlüğü*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.

Eraydın, A. ve Erendil, A. (1999). *Yeni üretim süreçleri ve kadın emeği*. Ankara: KSSGM Yayınları.

Erdoğan, S. (2005). Avrupa birliği ve sosyal politika. *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, 2005-1: 19-33.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999). Toplumsal riskler ve refah devletleri. A. Buğra, Ç. Keyder, (Derl.), *Sosyal politika yazıları* (3. Baskı) içinde (33-54). İstanbul: İletişim Yayıncılık.

EU. (2008a). *Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children*. Haziran 2009, <http://europa.eu/bulletin/en/200810/p110002.htm>

EU. (2008b). *Memo/08/592, Childcare services in the EU*. Haziran 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/592&format=PD>

EU. (2009). Proposal for a Council Directive implementing the revised Framework Agreement on parental leave concluded by BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP and ETUC and repealing Directive 96/34/EC (text with EEA relevance). Eylül 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0410:FIN:EN:PDF>

European Commission (EC). (2004). Development of a methodology for the *collection of harmonised statistics on childcare*. Working Papers and Studies, Office for Official Publications of the European Communities, Nisan 2009, Luxembourg. [http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kdeiAgJamSGsK-cfkHE0M-bkSskDDjYv4G8BZMc4JF1r-SUSuJl0WPNsHolwxNBc7Z/WEB\\_2004-409\\_Vol-1.pdf](http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kdeiAgJamSGsK-cfkHE0M-bkSskDDjYv4G8BZMc4JF1r-SUSuJl0WPNsHolwxNBc7Z/WEB_2004-409_Vol-1.pdf)

European Commission (EC). (2007). Türk eğitim sistemi 2007. Temmuz 2009, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase\\_full\\_reports/TR\\_TR.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/TR_TR.pdf)

European Commission (EC). (2008a). *Biennial report on social services of general interest*. Haziran 2009, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/spsi\\_gpa/commnatsecdoctrav\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/spsi_gpa/commnatsecdoctrav_en.pdf)

European Commission (EC). (2008b). *Comparative tables on social protection - query*. Haziran 2009, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do;jsessionid=KyrQnWdyhxXwHhrCDTntQDnsTk42Mk2VMVkwLgF4HDvkhqvYYLpVl-1691929565?year=20080701&lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do;jsessionid=KyrQnWdyhxXwHhrCDTntQDnsTk42Mk2VMVkwLgF4HDvkhqvYYLpVl-1691929565?year=20080701&lang=en)

European Council. (1992a). *Directive on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual directive within the meaning of article 16 (1) of directive 89/391/EEC), 92/85/EEC*. Temmuz 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0085:EN:HTML>

European Council. (1992b). *92/241/EEC: Council recommendation of 31 March 1992 on child care*. Temmuz 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0241:EN:HTML>

Eyüboğlu, A. Özar, Ş. Tanrıöver, H. (1998). Kentli kadınların çalışma koşulları ve çalışma yaşamını terk nedenleri. *İktisat Dergisi, Mart 98*: 37-43.

Ferrera, M. (1996). Sosyal Avrupa'da güney Avrupa refah modeli, A. Buğra, Ç. Keyder, (Derl.), B. Balaban, (çev.), *Sosyal politika yazıları*, (3. Baskı) içinde (195-230). İstanbul: İletişim Yayıncılık.

Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik, (14.7.2004 tarih ve 25522 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Geissler, B. Pfau-Effinger, B. (2005). Change in european care arrangements: care arrangements in european societies. B. Geissler, B. Pfau-Effinger, (Ed.), *Care and social integration in Europe* içinde (3-17). The Policy Press.

Gökbayrak, Ş. (2009). Refah devletinin dönüşümü ve bakım hizmetlerinin görünmez emekçileri göçmen kadınlar. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2009/2 (21): 55-82.

Hobson, B. (1994). Solo mothers, social policy regimes and the logics of gender. D. Sainsbury (Ed.) *Gendering welfare states* (reprinted) içinde (170-187). London: Sage Publications.

Işığıçok, Ö. (b.t.). İstihdamda eşitlik politikaları kapsamında Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de ebeveyn izni. Nisan 2009 <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/36.pdf>

İlkkaracan, İ. (2007). Çocuk, yaşlı, hasta, yetişkinler için bakım hizmetlerinin parasını kim ödüyor?. *Amargi Dergisi, Sayı 7*: 44-47.

İlkkaracan, P. (2008). *Bakım hizmetlerinin sunumu ve istihdam politikalarına yansması*. KESK Kadın Sempozyumu, 15 Mart 2008, Mart 2009, [http://www.kesk.org.tr/belgeler/ipek\\_ilkkaracan.pps](http://www.kesk.org.tr/belgeler/ipek_ilkkaracan.pps).

İlkkaracan, P. (2009). *Aile ve iş yaşamını uyumlulaştırma politikaları bakış açısından bakım hizmetleri sorunsalı, toplumsal cinsiyet eşitliği ve Türkiye'de kadın istihdamı*. Mart 2009, <http://www.akademi.itu.edu.tr/ozdemirdi/DosyaGetir/22696/Bak%C4%B1m%20hizmetleri%20sorunsal%C4%B1,%20toplumsal%20cinsiyet%20e%C5%9Fi>

Jenson, J. (1997). Who cares? gender and welfare regimes. *Social Politics*, No 4 :182-187.

Kakıcı, H. Emeç, H. Üçdoğruk, Ş. (2007). Türkiye'de çalışan kadınların çocuk bakım tercihleri. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, (5): 20-40.

Kalfa, Aslıcan (2009), Refah rejimi bağlamında çocuk bakımı hizmetleri, Yayınlanmamış Çalışma.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakım Evleri Hakkında Yönetmelik, (8.12.1987 tarih ve 19658 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ (Sayı: 2009-9), ( 27.03. 009 tarih ve 27182 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Karadeniz, O. ve Yılmaz, H. (2007). Türkiye'de kadının işgücü piyasası içindeki konumu ve işgücü piyasasına katılımını etkileyen faktörler. *İş Dünyasında Kadın*, içinde (23-41). İstanbul: TÜRKONFED Yayını.

Kessler-Harris, A. (2003). In pursuit of economic citizenship. *Social Politics*, Vol. 10, No 2: 157-175.

Krijn, T. Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics*, Fall: 328-361.

Koray, M. (2003). Avrupa refah devleti: anlamı, boyutları ve geleceği. *Görüş Dergisi*, 57: 64-74.

Koray, M. (2005). *Avrupa toplum modeli*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Koray, M. (2008). *Sosyal politika* (3. Baskı). Ankara: İmge Yayınevi.

Kremer, M. (2005). *How welfare states care; culture, gender and citizenship in europe*. Mart 2009, <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2005-1116-200003/full.pdf>

Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik. (31.08.2009 tarih ve 27305 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

KSSGM, (2003). *Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi (Türkçe-İngilizce) Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu* (Mart 2003). Ankara: KSSGM Yayınları.

KSGM, (2009). Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Hakkında Bilgi Notu.

Lambert, P.A. (2008). The comparative political economy of parental leave and child care: evidence from twenty OECD countries. *Social Politics*, Fall: 315-344.

Leibfried, S. (1993). Towards a european welfare state. C. Jones, (Ed.), *New perspectives on the welfare state in europe* içinde (133-156). London: Routledge Press.

Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regime. *Journal of European Social Policy*, 2(3): 159-173.

Lewis, J. (1997). Gender and welfare regimes: further thoughts. *Social Politics*, Summer: 160-177.

Mahon, R. (2002). Child care: toward what kind of social europe?. *Social Politics*, Fall: 343-379.

Marshall, C. (1999). *Sosyoloji sözlüğü*. İstanbul: Bilim Sanat Yayınları.

MEB. (2009). *Milli eğitim istatistikleri örgün eğitim 2008-2009*. Ankara: MEB Yayınları.

Meyers, M. K. ve Gornick, J. C. (2003). Public or private responsibility? early childhood education and care, inequality and the welfare state. *Journal Of Comparative Family Studies*, 379-412.

Molyneux, M. (1979). Ev emeği tartışması ve ötesi. (G. Acar-Savran, N. Tura Demiryontan, Derl.), G. Acar-Savran (çev.) *Kadının görünmeyen emeği* içinde (115-155). İstanbul: Yordam Yayınları. (2008).

Moreno, L. (2001). Süper kadınlar ve Akdeniz refahı, A. Buğra, Ç. Keyder, (Derl.), B. Balaban, (çev.), *Sosyal politika yazıları*, (3. Baskı) içinde (375-395). İstanbul: İletişim Yayıncılık.

O'Connor J.S. (1993). Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues. *British Journal of Sociology*, No 44: 501-518.

OECD, (2006). *Starting strong II: early childhood education and care*. Nisan 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/14/32/37425999.pdf>

OECD, (2009). *Family Database*. Haziran 2009, [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)

Okul Öncesi Eğitim Kurumları Yönetmeliği, (08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Orloff, Ann. (1993). Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, No 58: 303-28.



Özbay, F. (1993). Kadınların ev içi ve ev dışı uğraşlarında değişme. Ş. Tekeli, (Derl.), *1980'ler Türkiye'sinde kadın bakış açısından kadınlar* (2. Baskı) içinde (130-158). İstanbul:İletişim Yayınları.

Özbek, N. (2002). Osmanlı'dan günümüze Türkiye'de sosyal devlet. *Toplum ve Bilim*, Bahar (92): 7-33.

Özdemir, S. (2008). *Sosyal gelişim düzeyleri farklı refah devletlerinin sınıflandırılması üzerine bir inceleme*. Nisan 2009, <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/turanyazgan/08.pdf>.

Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkındaki Yönetmelik, (08.10.1996 tarih ve 22781 Sayılı R.G.) Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği, Ekim 2009, (08.03.2008 tarih ve 26810 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Özel Öğretim Kurumlarında Ücretsiz veya Burslu Okutulacak Öğrenci ve Kursiyerler Hakkında Yönetmelik, (19.02.2009 tarih ve 27138 sayılı R.G. ), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

Özkaplan, N. (2008). *Türkiye işgücü piyasasının dönüşümü (1980-2007)*. Mayıs 2009, [www.keig.org/raporlar/Isgucu%20Piyasasinin%20Donusumu.doc](http://www.keig.org/raporlar/Isgucu%20Piyasasinin%20Donusumu.doc).

Pfau-Effinger, B. (2005). Welfare state policies and the development of care arrangements. *European Societies*, 7 (2): 321-347.

Plantenga, J. Remery, C. (2005). *Reconciliation of work and private life: a comparative review of thirty european countries*. Luxembourg: European Commission Office for Official Publications of the European Communities.

Plantenga, J. Remery, C. (2009). *The provision of childcare services a comparative review of 30 european countries*. Luxembourg: European Commission Office for Official Publications of the European Communities.

Pur, N. (1992). *Türkiye'de kadın işgücü ve sorunları, kadın ve sosyo-ekonomik gelişme konulu konferans tebliğleri*. Ankara: KSSGM Yayınları.

Ray, R. (2008). *A detailed look at parental leave policies in 21 oecd countries*. Nisan 2009, <http://www.lisproject.org/publications/parentwork/parentleavedetails.pdf>

Sainsbury, D. (1996). *Gender, equality and welfare state*. Cambridge University Press.

Sancar, S. (2008). Siyasal katılım. *Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitsizliği: sorunlar, öncelikler ve çözüm önerileri*, içinde (217-299). İstanbul: (TÜSİAD-T/2008-07/468, KAGİDER-001).

Saraceno, C. (2008). *Gender and care: old solutions and new developments ?*. European University Institute, RSCAS Distinguished Lectures 2008/2. Nisan 2009, [http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/9307/2/RSCAS\\_DL\\_2008\\_02.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/9307/2/RSCAS_DL_2008_02.pdf).

Sayın, A. (2008). *Avrupa Birliği’nde çalışma yaşamında kadın erkek eşitliği: Türkiye açısından bir inceleme*. İstanbul: KEİG Yayınları Dizisi.

SHÇEK. (2007). *2006 faaliyet raporu*. Haziran 2009, <http://www.shcek.gov.tr/Yayinlar/faaliyetraporlari.asp>

Süral, N. (2002). *Avrupa topluluğunun çalışma yaşamında dair düzenlemeleri ve Türkiye*. Ankara: KSSGM Yayınları.

Şenkal, A. ve Saripek D. B. (2007). Avrupa Birliği’nin karşılaştırmalı refah modelleri ve sosyal politikada devletin değişen rolü. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14 (2): 146-175.

Şenol, N. İsat, C. Sayın, A (2004). *Avrupa Birliğine giriş sürecini izleme programı kadınlar ve erkeler için eşit fırsatlar: Türkiye*. İstanbul: Açık Toplum Enstitüsü Yayınları.

Şimşek, Y. (27 Ocak 2008). Kadın istihdamında 150 sıkıntısı. *Radikal*. Ağustos 2009, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=245667>

TBMM, (2008 a). Avrupa birliği uyum komisyonu raporu, (4.8.2008 tarih ve 14 karar nolu), Ağustos 2009, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

TBMM, (2008 b). Devlet memurları kanunu ve iş kanununda değişiklik yapılmasına dair kanunun tasarısı, Eylül 2009, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

TBMM, (2008 c). Özel öğretim kurumları kanunu ile sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu kanunu'nda değişiklik yapılması hakkında kanun tasarısı, Aralık 2009, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

Thomas, C. (1993). De-constructing concepts of care. *Sociology*, 27 (4): 649-669.

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK). (1999). *Kadın iş-gücü araştırması*. Ankara: KSSGM Yayınları.

TİSK. (2006). *Kadın istihdamı zirvesi*. İstanbul: TİSK Yayınları.

Toksöz, G. (2007 a). *Kamu, özel sektör, mesleki örgütler, sendikalar, ulusal ve uluslar arası sivil toplum kuruluşlarının kadın emeği ve istihdamı alanındaki uygulamalarının değerlendirilmesi*. Kadın Emeği ve İstihdamı Toplantısı, Bilgi Üniversitesi, Mayıs 2009, <http://www.keig.org/images/toplant/keig%20kitap%203%20oturum.pdf>.

Toksöz, G. (2007 b). *Türkiye'de kadın istihdamının durumu*, Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü Yayınları.

Tronto, J.C. (1993). *Moral boundaries, a political argument for an ethic of care*. London: Routledge.

TÜİK, (2006). 2006 aile yapısı araştırması. Eylül 2009, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

TÜİK, (2007). 2006 zaman kullanım anketi sonuçları haber bülteni 119. Eylül 2009, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

TÜİK, (2009). Hanehalkı işgücü araştırması 2008 yıllık sonuçları haber bülteni 79. Eylül 2009, [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)

TÜSİAD. (2005). *Doğru başlangıç: Türkiye'de okul öncesi eğitim*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

UNESCO. (2006). *Education for all, global monitoring report 2007: strong foundations, early childhood care and education*. Eylül 2009 [http://www.unesco.org/education/GMR/2007/Full\\_report.pdf](http://www.unesco.org/education/GMR/2007/Full_report.pdf)

Walby, S.(2004). The european union and gender equality: emergent varieties of gender regime. *Social Politics*, Vol. 11, No 1: 4-29.

Yılmaz, H. (2006). Türkiye’de Muhafazakarlık: Aile, Din, Devlet, Batı. Eylül 2009, [http://hakanyilmaz.info/research\\_projectsara%C5%9Ft%C4%B1rma\\_projeleri](http://hakanyilmaz.info/research_projectsara%C5%9Ft%C4%B1rma_projeleri)

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu, (24.6.1973 tarih ve 14574 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, (06.01.1961 tarih ve 10700 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, (12.1.1961 tarih ve 10705 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

2001 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, (24. 03. 2001 tarih ve 24352 sayılı R. G. (Mükerrer)), Ekim 2009, [www.regabasbakanlik.gov.tr](http://www.regabasbakanlik.gov.tr)

2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, (24. 07. 2003 tarih ve 25178 sayılı R.G. (1. Mükerrer)), Ekim 2009, [www.regabasbakanlik.gov.tr](http://www.regabasbakanlik.gov.tr)

2008 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, (31. 12. 2008 tarih ve 27097 sayılı R.G. (5. Mükerrer)), [www.regabasbakanlik.gov.tr](http://www.regabasbakanlik.gov.tr)

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, (27.5.1983 tarih ve 18059 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, (12.5.1992 tarih ve 21226 Sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

4857 sayılı İş Kanunu, (10.6.2003 tarih ve 25134 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, (4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

5393 sayılı Belediye Kanunu, (13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, (16.6.2006 tarih ve 26200 sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, (21.06.2006 tarih ve 26205 sayılı R.G. ), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

5547 sayılı Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, ( 03.10.2006 tarih ve 26308 sayılı R.G.), Ekim, 2009. [www.regabaskanlik.gov.tr](http://www.regabaskanlik.gov.tr)

5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu, (14.2.2007 Tarih ve 26434 Sayılı R.G.), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

573 sayılı Özel Eğitim Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (6.6.1997 tarih ve 23011 sayılı R.G(Mükerrer)), Ekim 2009, <http://www.mevzuat.gov.tr/>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, (23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı R.G.), Ekim 2009,<http://www.mevzuat.gov.tr/>





