

Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye’de Aile Politikaları

MERVE AKKUŞ GÜVENDİ



Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye’de Aile Politikaları

Ö Z E T

Türkiye’de değişen toplumsal koşullar ile birlikte son on yılda aileye yönelik ilgi artmış; aile ile ilgili sorunlar daha fazla konuşulmaya başlanmıştır. Somut demografik veriler ve saha araştırmaları neticesinde devlet, aileyi destekleyici politikalar üretmekte ve böylece kamu harcamalarında aileye ayrılan pay yükselmektedir. Cumhuriyet’in kuruluşundan 2000’li yıllara kadar süren siyasi istikrarsızlıklar ve iktisadi buhranlar nedeniyle Türkiye’de aile politikalarında süreklilik ve bütüncülük arz eden bir yapılanma sağlanamamıştır. Aile politikalarındaki bu parçalı yapı, 2000 sonrası gerek ülke içi gerekse küresel düzeyde yaşanan değişimlerle birlikte daha planlı, istikrarlı ve kalıcı olması hedeflenen politikalara yerini bırakmıştır. 2011’de Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı’nın kurulması ile bütünlüklü olarak gerçekleşmesi hedeflenen politikalar, refah dağıtımının diğer aktörlerini de sürecin içine taşımayı hedeflemiştir. 2015 yılında açıklanan Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı ile birlikte devlet temelde ailenin korunması, dinamik nüfus yapısının korunması ve iş-aile yaşamının uyumlaştırılması yönünde bir eylem planı hazırlamıştır. Son dönemde aileye yönelik hizmetlerin yaygınlaştırılması Türkiye’de aile politikaları açısından oldukça önemli gelişmelerdir. Yapılan düzenlemelerin başarısı ya da eksiklikleri ise araştırmalar ve veriler ile daha sağlıklı değerlendirilebilecektir. Bu çalışma ile sosyal refahı artırma amacı taşıyan politikaların, refah rejimlerinde nasıl olduğu, hangi bileşenlerle birlikte değerlendirildiği ve uygulama sonuçlarının yansımaları incelenecektir. Refah rejimlerinin aile politikalarının temel izlencesi hakkında karşılaştırılabilir somut veriler elde etmek için aileyi konumlandıran yasal düzenlemelerin yanı sıra izin politikaları, bakım hizmetleri, nakit ve vergi avantajları karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bu bağlamda Türkiye’de aile politikaları, farklı refah rejimlerinden seçilen ülkelerle karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir. Diğer refah devletleri ile benzeşen, ayrışan ve yetersiz kalan yönlerine bakılarak Türkiye’nin içerisinde bulunduğu konum analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: refah, refah rejimi, aile politikası, bakım hizmetleri, izin politikaları, aile yardımları

* Bu politika notu, Doç. Dr. Mehmet Fatih Aysan danışmanlığında tamamlanan *Contemporary Turkish Family Policies in the Context of Welfare Regimes* adlı yüksek lisans tezinden üretilmiştir. Değerli katkılarından dolayı Doç. Dr. Lütfi Sunar ve Doç. Dr. Faruk Taşçı’ya teşekkür ederim.

Y A Z A R H A K K I N D A



Lisans eğitimi İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü’nde tamamlayan Merve Akkuş Güvendi, İstanbul Şehir Üniversitesi Modern Türkiye Çalışmaları bölümünde yüksek lisansını “Contemporary Turkish Family Policies in the Context of Welfare Regimes” tezi ile tamamlamıştır. 2005-2012 yılları arasında bir eğitim danışmanlığı firması olan EDAM’da (Eğitim Danışmanlığı ve Araştırmaları Merkezi) araştırma asistanı olarak çalıştı. Bu süreçte Sivil Toplum Dergisi, İş Ahlakı Dergisi, T.C Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Aile Eğitim Programı Materyal Geliştirme Çalışmalarında proje asistanı olarak katkı verdi. 2013 yılından bu yana İLKE İlim Kültür Eğitim Derneği’nde araştırmacı olarak çalışmakta, İKAM bünyesinde yer alan yayın çalışmalarına katkı vermektedir. Toplumsal değişim, tabakalaşma ve aile politikaları üzerine çalışmalarını sürdürmektedir.



İLKE İlim Kültür Eğitim Derneği pek çok hayır kuruluşunu kurmuş ve destek olmuş iradenin, bu alanlardaki çalışmalarını derinleştirmek amacıyla 2010 yılında kurduğu bir çatı kuruluştur. İLKE, kurumlarıyla birlikte iş ahlakı ve girişimcilik, akademik çalışmalar ve yaygın din eğitimi alanlarında faaliyet göstermekte ve bu konularda stratejik bakışı geliştiren öncü çalışmalar yapmaktadır. Bu bağlamda İLKE tarafından, Türkiye ve Dünya meselelerini analiz edip; bütünlüklü, odaklı, uygulanabilir öneriler içeren politika notu serisi yayımlanmaktadır.

Adres: Aziz Mahmut Hüdayi Mah. Türbe Kapısı Sk. No: 13 Üsküdar/ İstanbul Telefon: +90 216 532 63 70 E-posta: bilgi@ilke.org.tr Web: ilke.org.tr

© Tüm hakları saklıdır. İLKE İlim Kültür Eğitim Derneği’nin yazılı izni olmadan bu eserin hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla çoğaltılamaz. Yazıda belirtilen görüşler yazara aittir ve İLKE İlim Kültür Eğitim Derneği’ni bağlamaz.

Giriş

Uzak olmayan bir gelecekte en olgun refah rejimlerinin dahi tarihindeki büyük zorluklardan biri ile karşı karşıya kalacağı aşîkardır. Doğurganlık seviyeleri azaldıkça nüfus da hızla yaşlanmaktadır. Bu ölkelerde birçok kadın çocuk doğurmadan önce iş gücü piyasası kariyerini tercih etmekte ve nihayetinde çalışma yaşamına katılım ile aile hayatı arasındaki temel çelişkiyi yaşamaktadır. Aynı zamanda birçok ölkede gelir eşitsizliği ve yoksulluğun artma eğilimi devam etmektedir. Kadınların iş gücü piyasalarında erkeklerle birlikte aktif olarak bulunmaları ve iş gücü piyasasında artan etkinliği aile-devlet-piyasa arasındaki dengeleri değiştirmektedir. Değişen bu denge içerisinde ise çocuğun bakımı ile ilgili politikalar yeniden düzenlenmeye çalışılmaktadır. Fakat tüm bu değişkenlere rağmen farklı aile politikası stratejilerinin uzun vadeli programları ve sonuçları hakkında sistematik çok az bilgi bulunmaktadır.

Demografik yapıda gözlemlenen değişimler, istihdam koşullarının farklılaşması ve toplumun bütünlüğünü sağlayan kurumların değişen yapı ve biçimleri sosyal politikaları ve dahi aile politikalarını daha da önemli hale getirmektedir. Nitekim sosyal politikaların kapsamına giren eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal hizmetler gibi etkenler hem teoride hem de uygulamada aileyi etkilemektedir.

Aile politikalarının oluşturulmasında etkili olan etkenleri şu şekilde sıralayabiliriz (Kaufmann, 2000):

- Kurumsal etkenler: Bir kurum olarak ailenin bütünlüğünün korunması,
- Demografik etkenler: Evlilik yaşı, boşanma oranları, dağılmış aile sayısının artması,
- İktisadi etkenler: Çocuk bakımı ile istihdamın güçlendirilmesi,
- Sosyo-politik etkenler: Aile sorumluluk harcamalarının azaltılması,
- Toplumsal cinsiyet eşitliği: Aile içerisinde cinsiyet temelli rol dağılımının eşit olarak sağlanması, özellikle kadınların ekonomik ve sosyal dezavantajlı konumunun azaltılması,
- Çocukların refahı: Çocukların ihtiyaçları için yasal çerçeve sağlanması.

Bunların haricinde ise göç hareketleri, şehirleşme, kadın ve gençlik hareketlerinin sosyal politikalarda belirgin bir yer etmesi, iş-aile çatışmasının yaşanması gibi durumlar aile politikalarının şekillenmesinde belirleyici olmaktadır.

Son yıllarda birçok ölkede değişen demografik toplumsal koşullar ve bunların neden olduğu sosyal risklerden dolayı aile politikalarında kapalı politikalardan açık politikalara* geçiş söz konusudur. Ölkeler; istihdam, eğitim, sağlık, konut gibi aileyi dolaylı olarak etkileyen kapalı politikalardan ziyade doğ-

Kadınların iş gücü piyasalarında erkeklerle birlikte aktif olarak bulunmaları ve iş gücü piyasasında artan etkinliği aile-devlet-piyasa arasındaki dengeleri değiştirmektedir.

* Açık aile politikasında aile ile ilgili belirlenmiş açık amaçlara ulaşmak için tasarlanmış belli programlar vardır ve ölkede doğrudan aile ile ilgili bir kurum bulunmaktadır. Kapalı aile politikasında ise politikalar aileyi doğrudan hedef almazlar ancak sonuçları dolaylı olarak özellikle çocukları ve aileyi ilgilendirmektedir.

Göç hareketleri, şehirleşme, kadın ve gençlik hareketlerinin sosyal politikalarda belirgin bir yer etmesi, iş-aile çatışmasının yaşanması gibi durumlar, aile politikalarının şekillenmesinde belirleyici olmaktadır.

rudan aileleri ve aile bireylerini odağa alan açık politikalar üretmekte, sorunlara daha odaklı çözümler üretmeye çalışmaktadır. Çeşitli demografik, ekonomik ve politik zorlukların farklı ülkelerde birbirlerinden çok farklı yaşanmadığı da bir gerçektir. Özellikle son zamanlarda küreselleşme ile beraber dünya üzerindeki politikalar birbirine yakın bir seyir izlemekte ve birbirlerinden çokça etkilenmektedir. Benzer sorun alanlarına çözüm üretirken ise devletler, sahip oldukları tarihsel birikimi, dinî ve kültürel kodları referans alarak düzenlemeler yapmaktadır.

Bütün bu değişim süreci ile birlikte Türkiye’nin geç kaldığı refah devleti statüsü, artan refah düzeyi ve değişen toplumsal koşullar ile temel aktör olan ailenin her anlamda değişim sürecine girmesi 2000 sonrası Türkiye’de temel ilgi ve sorun alanları haline gelmiştir. Nüfus projeksiyonlarındaki somut veriler ve saha araştırmaları ise devleti, aile politikaları alanında politikalar üretmeye ve ailenin kamu harcamalarındaki payını yükseltmeye yönlendirmiştir. 2011 sonrasında Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı’nın kurulması ile bütünlüklü olarak gerçekleşmesi hedeflenen ve kurumsallaşan politikalar daha somut ve refah dağıtımının diğer aktörlerini de sürecin içine taşımayı hedeflemiştir. Yasal düzenlemeler neticesinde

uygulanan aile politikalarının somut çıktıları ise sürecin ilerleyişi ve muhtemel sonuçları hakkında bilgi vermektedir. Bu nedenle Türkiye’nin aile politikası düzenlemelerini ve çıktılarını görmek ve bunları aynı sorunlarla karşı karşıya olan diğer refah rejimlerinin verileri ile birlikte değerlendirme ihtiyacı bulunmaktadır. Böylece refah devletleri ile benzeşen, ayrışan ve yetersiz kalan yönlerine bakılarak Türkiye’nin içerisinde bulunduğu konum değerlendirilebilecektir.

Bu çalışmada, öncelikle farklı refah rejimleri bağlamında Türkiye’nin konumu analiz edilecektir. Refah rejimlerinin genel aile politikalarına yaklaşımı açıklandıktan sonra Türkiye’nin aile politikalarıyla ilgili tutumu ve bugüne kadar gerçekleştirdiği politikaların seyri değerlendirilecektir. Türkiye ile karşılaştırmaya imkân verebilmesi için temel aile politikaları (izin politikaları, çocuk bakım hizmetleri, nakit ve vergi yardımları), rejimlerin özellikleri ve veriler ile karşılaştırmalı şekilde ele alınacaktır. Diğer refah devletleri ile benzeşen, ayrışan ve yetersiz kalan yönlerine bakılarak Türkiye’nin içerisinde bulunduğu konum analiz edilecektir. Son olarak ise Türkiye’de aile politikaları alanında oluşabilecek yeni sosyal riskler değerlendirilerek çalışmanın neticesinde ortaya çıkan mevcut sorunların çözümü için politika önerilerine yer verilecektir.

Farklı Refah Rejimleri Bağlamında Türkiye’nin Konumu

Modern refah devletinin ortaya çıkışıyla ailelerin yükünün hafiflediği sıklıkla belirtilmektedir. Bu bir yönüyle doğrudur. Zira refah devleti uygulamaları ile birlikte ailelerin önceki

dönemlere göre bakım, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi yükleri hafiflemiştir. Bununla birlikte savaş sonrası tüm refah rejimleri sağlık bakımı ve gelir sağlama konularına odaklanırken sosyal bir yapı olarak ailenin temel ihtiyaçlarını göz ardı etmiştir (Esping-Andersen, 1999, s. 54). İlerleyen yıllarda devlet; emeklilik, sağlık ve işsizlik gibi diğer sosyal politika alanlarından sonra aileler konusunda sorumluluk almış ve yasal düzenlemeler yapmıştır.

Sosyal politikanın kapsamına giren eğitim, sağlık, istihdam, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler gibi faktörler hem teoride hem de uygulamada aileyi etkilemektedir. Aile politikaları, sosyal politikanın ve dahası refah rejimlerinin alanlarına içkindir. Zira aile politikaları doğası gereği sosyal politikanın diğer bileşenlerinden ayrılamamaktadır. Bu kesişim durumunda refah devleti kurumları, toplumsal sınıf hatlarını, toplumsal cinsiyet açısından sosyal ilişkileri etkilemektedir. Sosyal politikanın bir alanı olarak çalışma yaşamı, aile politikası ödenekleri/transferleri ile ebeveynin iş gücü piyasasındaki konumlarını da şekillendirmektedir. Ücretli, ücretsiz işlerin cinsiyet dağılımı ile aile ve aile işçiliğinin nasıl oluşturulacağına dair farklı görüş ve normlar bu politikalar aracılığıyla ailelere yansıtılmaktadır. Devletin aileye yönelik düzenleme ve uygulamalarında; hâkim ideoloji, dinî ve toplumsal değerler ile aktörlerin tutumu etkili olmaktadır. Böylece farklı refah devleti mevzuatları ile farklı aile-pazar-devlet ilişkileri ortaya çıkmaktadır.

Esping-Andersen’in (1990) belirttiği gibi refah rejimleri, eş zamanlı sosyal politika kararlarını, harcamalarını, problem tanımlarını ve hatta vatandaşların ve refah tüketicilerinin talep ve talep yapısını yönlendiren ve şekillendiren kurumsal düzenlemeler ve kurallar

Sosyal politikanın kapsamına giren eğitim, sağlık, istihdam, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler gibi faktörler hem teoride hem de uygulamada aileyi etkilemektedir.

anlayışıdır. Refah rejimleri; kısa vadeli politikalar, reformlar, tartışmalar ve karar alma süreçlerini ülkelerin niteliksel olarak farklılaşan yapıları ve tarihsel kurumsallaşma çerçevelerinde gerçekleştirmektedir. Böylece refah rejimlerinde devlet, piyasa ve aile arasındaki karşılıklı bağımlılık ve eşgüdüm ile refahın üretimi ve paylaşımı, farklı varyasyonlar dâhilinde sağlanmaktadır. Bu üç temel aktöre ek olarak, kâr amacı gütmeyen/gönüllü kuruluşlar refahın dağıtım sürecine dâhil edilir. Böylece refah rejiminde, refah sadece sosyal politikalar aracılığıyla değil, sosyal kurumlar aracılığıyla da oluşturulabilmektedir.

Esping-Andersen’in (1990) refah rejimlerine dair Liberal, Muhafazakâr/Korporatist, Sosyal Demokrat şeklindeki üçlü sınıflandırmasının literatür üzerinde büyük bir etkisi vardır. Bu sınıflandırma metodolojik hatalar, yanlış sınıflandırma ve toplumsal cinsiyet ve aile boyutu eksikliği gibi farklı yönlerden eleştirilmesine rağmen güçlü bir konumdur. Bu bağlamda Esping-Andersen’in sınıflandırmasına getirilen eleştiriler ve katkılar doğrultusunda ortaya atılan farklı refah rejimlerinden biri de Güney Avrupa refah rejimidir. Yapılan değerlendirmelerde Türkiye’nin refah rejiminin de genel itibarıyla Güney Avrupa refah rejimine atfedilen özelliklere sahip olduğu belirtilmektedir (Gough, 1996; Grütjen, 2007; Gal, 2010; Buğra, 2012; Aysan, 2013).

Devletin aileye yönelik düzenleme ve uygulamalarında; hâkim ideoloji, dinî ve toplumsal değerler ile aktörlerin tutumu etkili olmaktadır.

Sosyal riskler karşısında ailenin ve akraba ilişkilerinin ve geleneksel yapıların etkin konumu, enformel iktisadi faaliyetler, hiyerarşik ve parçalı sosyal yardım yapısı, popülizm ve patronajın devletin refah dağıtımındaki etkinliği, Türkiye’nin Güney Avrupa refah rejimi ekseninde analiz edilmesini sağlayan temel bileşenlerdir. Bununla birlikte Osmanlı’dan Cumhuriyet’e kadar uzanan geç sanayileşme tecrübesi, paternalist devlet geleneği, dönem odaklı popülist politikalar, yerelciliğin ve siyasal patronaj faaliyetlerinin yaygınlığı, Türkiye’nin refah rejiminin Güney Avrupa sistemi ile benzerlik taşıdığı diğer özelliklerdir. Bunlara ek olarak ise Türkiye’nin kendine özgü refah rejim özellikleri bulunmaktadır. Türkiye’de geleneksel ve dinî değerleri kendine referans alan sivil toplum etkin bir refah sağlayıcısı olmaya devam etmektedir. Özelleştirmeler ile devletin ekonomideki rolünün değişimi ve liberalizasyon neticesinde devletin toplumdaki etkinliğinin azalması ile piyasanın etkinliği artmaktadır (Aysan, 2016). Bütün bu özellikler birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’nin Güney Avrupa refah rejimlerinin özelliklerine paralellik gösterdiği belirtilebilir.

Farklı Refah Rejimlerinde Aile Politikaları

Refah devletleri günümüzde çeşitli demografik, ekonomik ve politik zorluklarla baş

etmektedir. Bu zorluklar karşısında üretilen çözümler ise sahip oldukları kurumsal geleneğe göre farklılık göstermektedir. Bazı refah devletleri, aileyi merkeze alarak aile üyeleri arasında sosyal sorumluluğu güçlendirmeye açıkça teşebbüs etmiş, bazıları ise kamu hizmetlerinin genişletilmesini destekleyerek bireylerin aileye olan bağımlılıklarını en aza indirmeye çalışmıştır. Piyasa temelli hizmeti merkeze alan bazı devletler ise bireyleri ve aileleri tercihleriyle baş başa bırakmıştır.

Sosyal politikalar, kurumlar, normlar ve düzenleyici çerçeveler, çoğunlukla politika yapıcılar için eylemlerin kapsamını sınırlamakta ve kurumsal teorik yaklaşımlara ve yol bağımlılığına dayalı olarak gelecekteki politikaları şekillendirmektedir. Refah rejimleri, yasal çerçeve ve mevzuat düzenlemeleri kapsamında incelendiğinde ‘değer odaklılık’ göze çarpmaktadır. Bireylerin kendi refahlarını sağlamaktan sorumlu tutulduğu Liberal refah rejimlerinde aile ve aile etrafındaki hizmetler, devlet tarafından düzenlemeye tabi tutulmamıştır. Bakım hizmetleri, ek ödemeler ve izinler de devletin sorumluluğunda değildir. Ebeveynler bu hizmetleri piyasadan temin etmek durumundadırlar. Liberal refah rejimlerinde bireysel ve piyasaya dayalı yaklaşımlar nedeniyle devlet, aile politikalarına daha az yatırım yapmaktadır. Refahın sağlanmasında aileye ve geleneksel dayanışmacı kurumlara oldukça önem atfedilen Muhafazakâr/Korporatist refah rejiminde, aile politika alanında da geleneksel değerleri koruyucu politikalar yapılmaktadır. Bu rejimlerde ‘ekmeği kazanan erkek’, işgücü piyasasında geniş ölçüde yer bulurken, kadınların işgücü piyasasına katılımları teşvik görmemektedir. Bu ülkelerde çocuğun ve kadının korunması aile ve evlilik ilişkisi ile koruma altına alınmıştır. Ailelere yönelik aynı ve nakdî yardımlar, vergi kolaylıkları, çocuk

yardımları sağlanmaktadır. Bireyin refahını ve özgürlüğünü merkeze alan Sosyal Demokrat rejimlerde bakanlık ya da başka bir devlet kurumu tarafından kamusallaşmış aile politikası bulunmamaktadır. Yasal aile politikaları ise zayıftır daha ziyade politikalar birey merkezlidir. Temelde kadın erkek eşitliği ve özgürlükler kapsamında çocuk bakımı, izinler ve aile yardımları alanlarında politikalar gerçekleştirilmektedir. Ailenin refah dağıtımında temel aktör olduğu Güney Avrupa rejimlerinde ise ailenin korunmasına yönelik devlet görevleri ulusal anayasalarda belirtilmiştir. Bu ülkelerde devlet, aileye bazı yükümlülükler yükler ve ailenin kaynakları tükendiğinde ise düşük düzeyde aileyi destekler. Genel olarak değerlendirildiğinde ise Sosyal Demokrat ve Liberal ülkelerde yasal aile politikaları bulunmamakta, birey merkezli politikalar gerçekleştirilmektedir. Muhafazakâr/

Sosyal politikalar, kurumlar, normlar ve düzenleyici çerçeveler, çoğunlukla politika yapımcılar için eylemlerin kapsamını sınırlamakta ve kurumsal teorik yaklaşımlara ve yol bağımlılığına dayalı olarak gelecekteki politikaları şekillendirmektedir.

Korporatist ve Güney Avrupa ülkelerinde ise diğerlerinden farklı olarak aile yasal düzenlemelerle koruma altına alınmıştır.

Refah rejimleri bağlamında devlet politikalarının ana eğilimleri, izin politikaları, bakım hizmetleri, nakit ve vergi avantajları dikkate alınarak Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Farklı Refah Rejimlerinde Aile Politikaları					
Refah Rejimleri	Genel Özellikleri	İzin Politikaları	Çocuk Bakım Hizmetleri	Nakit Destekleri	Ülkeler
Liberal	Düşük düzeyde, ihtiyaç odaklı destek ve piyasanın güçlü etkisi	Düşük düzeyde izin politikaları	Güçlü özel sektör	Düşük düzey, ihtiyaç odaklı destek	Avustralya Kanada İngiltere ABD
Muhafazakâr / Korporatist	İstihdam odaklı devlet desteği, geleneksel-toplumsal cinsiyet temelli iş bölümü	Uzun izin politikaları	Kısıtlı çocuk bakım hizmetleri	Ortadan yüksek düzeye kadar nakit desteği	Avusturya Belçika Fransa Almanya İrlanda Hollanda
Sosyal Demokrat	Evrensel devlet desteği, toplumsal cinsiyet eşitliğine yüksek bağlılık	Ebeveynler için yüksek düzeyde destek, uzun izinler	Genişletilmiş çocuk bakım hizmetleri	Orta düzeyde nakit desteği, üst düzey diğer destekler	Danimarka Finlandiya Norveç İsveç
Güney Avrupa	Aile temelli refah dağıtımı	Kısıtlı izin politikaları	Düşük düzeyde çocuk bakım hizmetleri	Düşük düzeyde nakit desteği	Yunanistan İtalya Portekiz İspanya

Kaynak: Gauthier (2002) esas alınarak uyarlanmıştır.

Sosyal Demokrat refah rejimi ülkeleri, bu politikaların gerçekleştirilmesinde diğer refah rejimlerinden daha kapsamlıdır. Muhafazakâr ülkeler, ailenin mevcut konumunu değerler çerçevesinde korumaya çalışmakta ve bu bağlamda politikalar uygulamaktadır. Liberal ve Güney Avrupa ülkeleri bu harcamaları farklı nedenlerle sınırlamaktadır. Liberal ülkeler, bireysel ve piyasaya dayalı yaklaşımlar nedeniyle aile politikalarına daha az yatırım yaparken Güney Avrupa ülkeleri halâ güçlü ve etkili aile yapıları nedeniyle aile politikalarına daha az harcama yapmaktadır.

Türkiye’de Aile Politikaları: Tarihsel ve Yasal Çerçeve

Türkiye’de devlet tarafından gerçekleştirilen aile politikaları Cumhuriyet’in kuruluşundan 1980’lere kadar nüfus, ücret, istihdam, konut gibi kapalı politikalarla şekillenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında gerek kalkınma gerekse ulus bilinci yüksek nüfusun oluşturulması için doğumu teşvik eden nüfus politikaları benimsenmiştir. 1965’e doğru artan genç nüfusun eğitim, istihdam ve altyapı gibi sektörlere yapmış olduğu baskı, doğumun kontrol altına alınmasını gündeme

getirmiştir. 1965’te kabul edilen, 557 Sayılı Nüfus Planlaması Kanunu ile Türkiye’de doğurganlık artışını teşvik eden politikalardan doğurganlığı kısıtlayan politikalara resmen geçilmiştir (Aysan, 2014, s. 75). Bu dönemde doğum kontrol uygulamalarının yanı sıra devlet memurları için analık sigortası, doğum yardımı, emzirme yardımı, aile yardım ödeneği gibi iyileştirmeler yapılmıştır.

Küreselleşme ve neo-liberal iktisat politikalarıyla şekillenen yeni iktisadi ve sosyal düzen, Türkiye’de refah dağıtımında etkin olan devlet, piyasa, aile ve sivil toplum kuruluşları arasındaki dengeyi değiştirmiştir. Devletin koruyucu ‘baba’ rolü yerini piyasanın belirleyiciliğine bırakmıştır. Devlet bu süreçte temel olarak en yoksul olan kesim, yaşlılar ve engelliler üzerinde yoğunlaşarak bu kesimlerin refahını arttırmaya çalışmıştır. Aile temelli politikalar ise 1980’lerin sonunda Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Avrupa Sosyal Şartı’nın da etkisiyle ciddi ivme kazanmıştır. Nitekim 1989’da Aile Araştırma Kurumu açılmış ve aile politikalarına yönelik bütünlüğün korunması, güçlendirilmesi, sosyal refahın artırılması hedeflenmiştir. Kurum, bu kapsamda yaşanan toplumsal gelişmelerin aile üzerindeki etkilerinin belirlenmesi amacıyla aile şuraları, yayınlar, araştırmalar ve faaliyetler yapmıştır. Fakat 2000’lere kadar temelde siyasi istikrarsızlıklar ve iktisadi buhranlar Türkiye’de gerek kamu politikalarında gerekse aile politikalarında süreklilik ve bütünlük arz eden bir yapılanmanın ortaya çıkmasına müsaade etmemiştir.

2000’li yıllara gelene kadar genellikle ‘sorun ortaya çıktıktan sonra’ aile politikalarının devreye girdiği görülmektedir. Bir başka deyişle aile politikaları, koruyucu ve güçlen-

Küreselleşme ve neo-liberal iktisat politikalarıyla şekillenen yeni iktisadi ve sosyal düzen, Türkiye’de refah dağıtımında etkin olan devlet, piyasa, aile ve sivil toplum kuruluşları arasındaki dengeyi değiştirmiştir.

dirici olmaktan çok tepkiseldir. Öte yandan siyasi istikrarsızlığa bağlı olarak hükûmetlerin sık sık değişmesi, kalıcı aile politikalarının oluşturulamamasına ve kısa dönemli çıkarların ve popülist politikaların aile politikalarının oluşturulmasında belirleyici olmasına neden olmuştur. Aile politikalarındaki bu parçalı yapı, 2000 sonrası gerek ülke içi gerekse küresel düzeyde yaşanan değişimlerle birlikte daha planlı, istikrarlı ve kalıcı olması hedeflenen politikalara yerini bırakmıştır. Bu değişimler göz önünde bulundurularak 2004’te Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü’nün (ASAGEM) kuruluşu ile başlayan ve akabinde 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ile devam eden süreçte ailenin refahını arttırmaya yönelik bir dizi sosyal politika uygulamaya konulmuştur.

2011’de bakanlığın kurulması ile birlikte daha sistematik ve bütüncül politikaların yapılması hedeflenmiştir. Buna rağmen hükûmet, uzun zaman doğurganlık ve aile üzerine ciddi bir çalışma yapmamıştır. Nihayet Ocak 2015’te “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı” çerçevesinde yürütülmesi planlanan politikalar kamuoyuyla paylaşılmıştır. Program ile birlikte devlet, temelde ailenin korunması, dinamik nüfus yapısının korunması ve iş-aile yaşamının uyumlaştırılması yönünde bir eylem planı hazırlamıştır.

Bu kapsamda Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı birbiri ile bağlantılı, birbirini besleyen üç temel alanda sosyal politika uygulaması geliştirmiştir.

- Aile refahının korunması ve aile kurumunun güçlendirilmesi için Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP) çerçevesinde sosyal hizmet ihtiyacı olan ailelere ulaşıl-

Siyasi istikrarsızlığa bağlı olarak hükûmetlerin sık sık değişmesi, kalıcı aile politikalarının oluşturulamamasına ve kısa dönemli çıkarların ve popülist politikaların aile politikalarının oluşturulmasında belirleyici olmasına neden olmuştur.

ması, evlilik öncesi eğitim programlarının ve aile danışmanlığı gibi hizmetlerin yaygınlaştırılması, nesiller arası dayanışmanın güçlendirilmesine dair ise sosyal ve kültürel değerlerin daha güçlü bir şekilde aktarılmasına yönelik faaliyetler ve yaşlıların evde bakımı, kötü alışkanlıklarla ve bağımlılıklarla mücadele edilmesi ve risk altındaki çocukların korunması hedeflenmiştir.

- Kadının istihdamını temel alarak düzenlenen iş-aile yaşamının uyumlaştırılması kapsamında ise kadınlara doğuma bağlı yarı zamanlı ve kısmi zamanlı çalışma imkânı verilmesi, kadınların bu süreçteki özlük haklarının iyileştirilmesi, doğum yardımları, belediyelere kreş açma zorunluluğu getirilmesi, erken çocukluk eğitimi (0-3 yaş) kapsamında uygulamaların geliştirilmesi, esnek çalışma koşullarının geliştirilmesi, babalık izni gibi uygulamalar planlanmıştır.
- Programın diğer bileşeni olan belirttiğimiz bu hizmetleri de kapsamına alan dinamik nüfus yapısının korunması ise aile-iş hayatının uyumunun güçlendirilmesi kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir

kreş ve okul öncesi eğitim imkânlarının yaygınlaştırılması, STK destekli aile kültürü ortamlarının desteklenmesi planlanmıştır.

10. Kalkınma Planı’na (2014-2018) ek olarak hazırlanan programla, Türkiye’nin ekonomik ve sosyal gelişmesini desteklemek üzere nüfus yapısının korunması, aile kurumunun güçlendirilmesi ve böylece sosyal refah ve sosyal sermayenin artırılması amaçlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015). Özellikle iş-aile yaşamının uyumlaştırılması yönündeki politikalar önemli atılımlardır. Bu süreçte doğum izinlerinin arttırılması, erken çocukluk eğitim ve bakımı için imkânların genişletilmesi, bu kapsamda düzenlemelerin yapılması ve esnek çalışma imkânının kapsamının genişletilmesi, aile için sosyal destek sağlayacak hizmetlerin yaygınlaştırılması Türkiye’de aile politikaları açısından oldukça önemli gelişmelerdir. Yapılan düzenlemelerin başarısı ya da eksiklikleri ise yapılan araştırmalar ve veriler ile daha sağlıklı değerlendirilebilecektir.

Türkiye’de Aile Politikası Uygulamaları

Türkiye’de özellikle 2000 sonrası gerçekleştirilen uygulamalar ve 2015’te yürürlüğe konulan düzenlemeler, aile politikalarının gelişmesine oldukça katkı sağlamıştır. Türkiye’deki aile politikalarının gelişme gösteren bu seyri, birlikte değerlendirildiği Güney Avrupa refah rejimleri ve diğer refah rejimleri bağlamında ele alınacaktır. Karşılaştırma seçili ülkeler üzerinden yapılmıştır: Liberal (Avusturya, İngiltere, ABD), Muhafazakâr/Korporatist (Belçika, Fransa, Almanya), Sosyal Demokrat (Danimarka, Norveç, İsveç)

Güney Avrupa (Portekiz, İtalya, İspanya). Aileyi konumlandıran yasal düzenlemelerin yanı sıra destekleyici politikalar, aile politikalarının temel izlencesi hakkında karşılaştırılabilir somut veriler sağlaması nedeniyle aile politikaları, temelde izin politikaları, bakım hizmetleri, nakit ve vergi yardımları çerçevesinde değerlendirilecektir.

İzin Politikaları

Doğum sonrası izinler hem kadının hem de çocuğun ruhsal ve fiziksel gelişimini desteklemek adına refah devletleri bünyesinde uygulanan bir politikadır. Artan kadın istihdamı düşünüldüğünde doğum izinlerinin devlet ve piyasa ilişkilerindeki önemi de artmaktadır. Kadınlar için doğum izni genel olarak bütün refah rejimlerinde çalışan kadınlar için sağlanmaktadır.

Türkiye’de kanunlarda çeşitli koşullarda kullanılmak üzere doğum ve analık izni tanınmıştır. 1965 yılında çıkarılan 657 Devlet Memurları Kanunu madde 104/A uyarınca kadın işçiyle benzer şekilde kadın memura da doğumdan önce 8 hafta ve doğumdan sonra 8 hafta olmak üzere toplam 16 hafta süreyle aylıklı izin verilmesi öngörülmüştür. Çoğul gebelik halinde doğumdan önceki 8 haftalık süreye yine 2 hafta eklenmesi söz konusudur. 2016 yılında yapılan değişiklik, üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen eşlerden birine veya evlat edinilen çocuğun aileye fiilen teslim edildiği tarihten itibaren 8 haftalık analık izni kullanma hakkı da tanımıştır (madde 74/2). Ayrıca aynı madde uyarınca memurlara, bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat ücretli süt izni verilmesi hususu değişmiştir. Kadın memura, çocuğunu

emzirmesi için doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren ilk 6 ayda günde üç saat, ikinci 6 ayda günde bir buçuk saat süt izni verilir. Süt izninin hangi saatler arasında ve günde kaç kez kullanılacağı hususunda anneye saat seçimi hakkı tanınması öngörülmüştür.

Doğum izni bakımından kadın işçi ve kadın memur arasında paralellik olsa da ücretli doğum izninin sonrasında alınan ücretsiz izin ve süt izni noktasında farklılık bulunmaktadır. Kadın işçiye verilen 6 ay ücretsiz izin süresi, memura 24 ay olacak şekilde düzenlenmiştir (Memurlarla ilgili maddeler için bkz. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 108/B Maddesi). Bunun yanında izin bitiminde işe başlayan işçiye çocuğunun 1 yaşına gelmesine dek günde 1,5 saatlik süt izni verilmesi gerekmektedir (ÇSGB, 2018). Bu bağlamda doğum yapan kadının eşine ise 5 gün ücretli izin verilir. Ayrıca kadının iş hayatından uzaklaşmasını engellemek için işinden doğum ya da hamilelik benzeri nedenlerle ayrılan kadınlara herhangi bir tazminat ödenmez (ÇSGB, 2018).

Kadın işçiler ve kadın memurlar arasındaki bir başka uygulama farklılığı, doğum izni süresince ödenecek ücret tutarının farklı olmasıdır. Kadın memurlar doğum izni süresince aylıklı izinli sayıldıkları için hiçbir gelir kaybına uğramazlar. Buna rağmen kadın işçilere 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun “geçici iş göremezlik ödeneği” başlıklı 18/1(c) maddesi uyarınca, doğum izni süresince günlük kazancın en fazla üçte ikisi kadar geçici iş göremezlik ödeneği verilmesi öngörülmektedir. Kadın işçilere yönelik söz konusu düzenlemeye göre, doğumdan önceki 1 yıl içinde en az 90 gün

Doğum sonrası izinler hem kadının hem de çocuğun ruhsal ve fiziksel gelişimini desteklemek adına refah devletleri bünyesinde uygulanan bir politikadır.

analık sigortası primi ödemiş olan kadınlara, yatarak tedavilerde günlük kazancın yarısı, ayakta tedavilerde ise günlük kazancın üçte ikisi ödenmektedir.

Türkiye’de ulusal mevzuatta olmayan tartışmalı uygulamalardan biri de ücretli ebeveyn izni düzenlemeleridir. Ebeveyn izni; çocuk belli bir yaşa gelene kadar bakımının gerçekleştirilmesi için her iki ebeveyne belirli sürelerle izin verilmesi durumudur. Dünya’daki diğer refah devletlerinde de kısmi olarak uygulamaya konan ebeveyn ve babalık izni aşamalı olarak ilerlemektedir. Ebeveyn izninin bir aşaması olarak düşünülebilecek ‘babalık izni’ ise son yıllarda hem devlet memurları hem de işçiler için arttırılarak devam etmektedir.

23 Nisan 2015 tarihinde yürürlüğe giren “6645 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile eşi doğum yapan erkek işçiye 5 günlük ücretli izin verilmesi yasal olarak güvence altına alınmıştır. Devlet Memurları Kanunu’nda ise 2011 yılında yapılan değişiklikle, eşinin doğum yapması halinde erkek memura daha önce 3 gün olarak tanınan ücretli babalık izni hakkı 10 güne çıkarılmıştır. Ancak erkek işçilere yönelik böyle bir hak bulunmamaktadır. Buna ek olarak 657 Sayılı Kanunun 108. Maddesi

ile annelik izin süresinin bitiminden itibaren çalışan her iki ebeveynin kullanabileceği 6 ay süreli ücretsiz izin hakkı ‘ebeveyn izni’ olarak düzenlenmiş ve bu sürenin talep halinde 12 aya kadar uzatılabileceği öngörülmüştür. Öte yandan aynı haklar eşi doğum yapan işçiye tanınmamıştır. Ayrıca mevzuatta ebeveyn izninin ücretsiz olarak düzenlenmesi ve erkekler tarafından kullanılmasını sağlayacak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Tablo 2’de görüldüğü gibi, Türkiye’de çalışanlar için izin politikaları devlet memurları ve özel sektörde çalışan işçiler arasında farklılık göstermektedir. Özellikle 2015 sonrasında izinler ve dönem ödemeleri konusunda yapılan iyileştirmeler devlet memurları açısından çeşitli imkânlar sağlarken işçiler için oldukça kısıtlı kalmıştır.

Refah rejimleri bağlamında değerlendirildiğinde ise iyileştirmeler olduğu gibi hâlâ yetersiz alanların olduğu görülmektedir (Şekil 1-2). Tüm refah rejimlerinde çalışan kadınlar için doğum izni sağlanmaktadır. Dünya çapında genel olarak doğum sonrası annelik izni 14 ila 20 hafta arasında değişirken, Türki-

ye’de toplamda 16 haftadır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ortalaması ise 18 haftadır (2018). Ücretli babalık izni OECD (2018) ortalaması ise 1 haftadır. Türkiye’de ise babalara ayrılan süre işçi için 5 günlük ücretli izin, devlet memuru için ise 10 gün ücretli izindir. Ücretli babalık izni hususunda Türkiye diğer refah rejimlerindeki uygulamalara yakındır. Doğum sonrası her iki ebeveyn için de verilen ebeveyn izni ile sürenin bölüşümü anne ve babanın inisiyatifindedir. Bu sürenin uzunluğu ülkeler arasında farklıdır. 9-15 hafta arası çoğunlukta olmakla birlikte üç yıl izin veren ülkeler de bulunmaktadır. Her iki ebeveynin kullanabileceği 6 ay süreli ücretsiz izin hakkı ‘ebeveyn izni’ olarak düzenlenmiş ve bu sürenin talep halinde 12 aya kadar uzatılabileceği öngörülmüştür. Bu süre içerisinde özel olarak babalar için ayrılmış bir süre bulunmamaktadır. Bu düzenleme ise sadece memurlar içindir, işçiler yararlanamamaktadır.

Dönem ödemeleri ile ilgili olarak ise refah rejimlerinde devlet doğum izni için genellikle varolan ücretin yarısından fazlasının ödemesini yapmaktadır. Sosyal Demokrat, Muhafa-

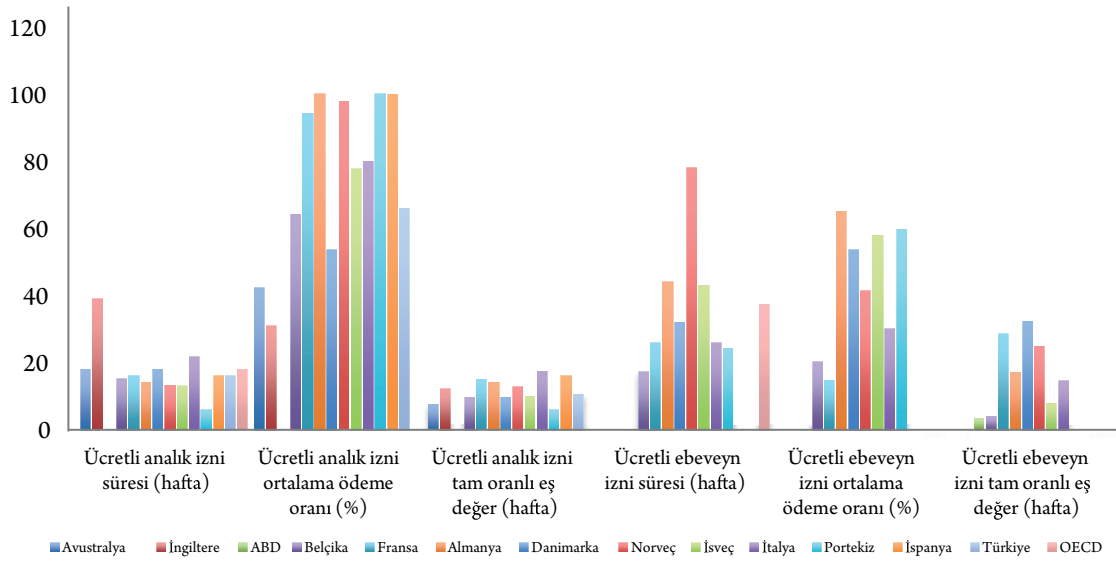
Tablo 2. Devlet Memuru ve İşçi için Doğum Sonrası İzin Kullanımları

		Devlet Memuru				İşçi			
		Ücretli izin		Ücretsiz izin		Ücretli izin		Ücretsiz izin	
Süre		Ortalama ödeme oranı (%)	Süre	Ortalama ödeme oranı (%)	Süre	Ortalama ödeme oranı (%)	Süre	Ortalama ödeme oranı (%)	
Analık	16 (+2) hafta	%100	64 hafta	--	16 hafta	%66,6	24 hafta	--	
Babalık	10 gün	%100	--	--	5 gün	%100	--	--	
Ebeveyn	--	%0	48-64 hafta	--	--	--	--	--	

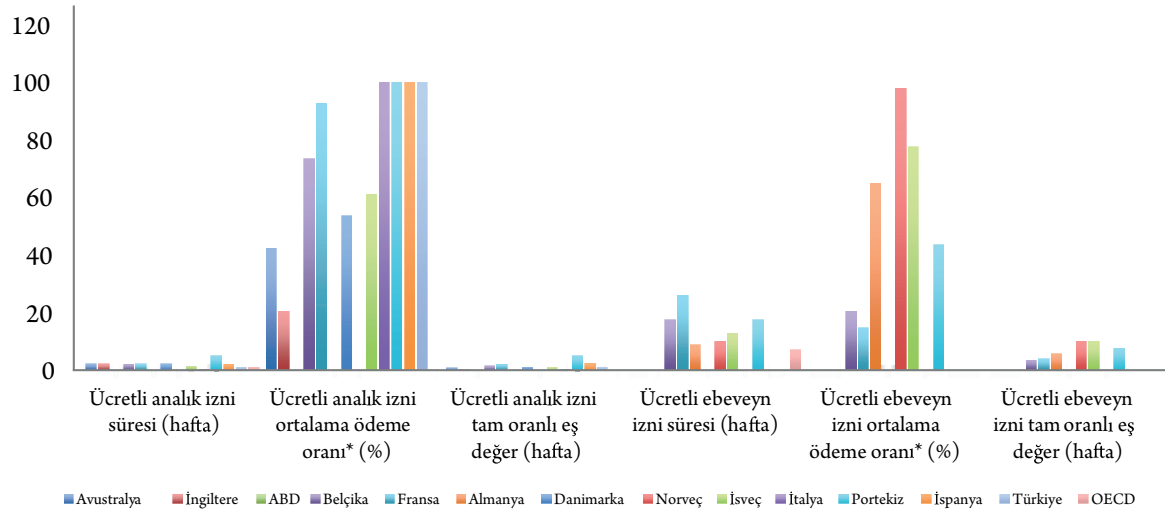
Kaynak: 657 Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanunu esas alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

zakâr ve Güney Avrupa ülkeleri ücretli analık izni dönem ücretleri hususunda oldukça cömerttir. Liberal refah rejimi olan İngiltere’de ise bu oran oldukça düşüktür; Amerika ve Avustralya’da ise hiç ebeveyn izni bulunmamaktadır. Ücretli ebeveyn izin süresi ve ödemeleri konusunda ise Sosyal Demokrat

ülkeler oldukça cömerttir. Muhafazakâr ülkeler ise ücretli ebeveyn izin süresi konusunda oldukça cömertken dönem ödemeleri gelir testine dayanmaktadır. Öte yandan Güney Avrupa refah rejimindeki ülkelere özellikle İspanya ve İtalya’da durum Liberal ülkelere benzerdir. Ebeveyn izinleri kapsamında Tür-



Şekil 1. Anne için Ücretli İzin Kullanımları, seçilmiş OECD ülkeleri, 2016



Şekil 2. Baba için Ücretli İzin Kullanımları, seçilmiş OECD ülkeleri, 2016

*Ortalama ödeme oranı, ortalama ulusal kazancın (2015) % 100'ünü kazanan bir kişiye ödenen izin hakkının süresi boyunca elde edilen fayda ile değiştirilen önceki kazançların oranını ifade eder.

Kaynak: OECD Family Database (2018a).

Doğum sonrası ücretli ve ücretsiz izin sürelerinin kamuda ve özellikle özel sektörde yetersizliği, esnek çalışma uygulamalarının özel sektörde mevcut olmayışı, kamuda ise kısıtlı olması nedeniyle kadınlar için nitelikli bir istihdam politikası ortaya çıkmamaktadır.

kiye’de de benzer bir durum söz konusudur. Devlet ücretli ebeveyn izni vermemektedir. Bu ülkelerde anneler ya çocuklarına evde bakmalı ya da özel bakım için yeterli paraya sahip olmalıdır.

Türkiye’de analık/babalık iznini takiben izni uzatmak isteyen ebeveynlere sunulan seçenekler ya ücretsiz izin almak ya da yarı zamanlı veya kısmi zamanlı çalışmaktır. Doğum sonrası ücretli ve ücretsiz izin sürelerinin kamuda ve özellikle özel sektörde yetersizliği, esnek çalışma uygulamalarının özel sektörde mevcut olmayışı, kamuda ise kısıtlı olması nedeniyle kadınlar için nitelikli bir istihdam politikası ortaya çıkmamaktadır. Bu durum kadınları güvencesiz, kayıt dışı çalışma alanlarına yönlendirmektedir. Diğer taraftan ise kadınlar, iş ve aile hayatı arasında bir tercih yapma durumunda kalmaktadır. Bu ikilemli durumda ise anneler ya çocuklarına evde bakmalı ya da özel bakım için yeterli paraya sahip olmalıdır. Mevcut yasal düzenlemede farklı statüde çalışanlar için farklı uygulamaların olması izin politikaları ve ödemeleri açısından eşitsiz bir tutumdur. Ayrıca ebeveyn izninin kapsamında ‘babalık kotası’nın olma-

ması çocuk bakımının salt kadın üzerinden ilerleyen durumunu devam ettirmektedir. Bu nedenle ebeveyn izninin kapsamı, süresi ve ödenekleri yetersiz kalmaktadır.

Çocuk Bakım Hizmetleri

Çocuk bakımı, birçok ülkede aile politikalarının önemli konularından ve reform alanlarından biri olmuştur. Kadın istihdamı, cinsiyet eşitliği, doğum oranları, erken öğrenme gibi birden fazla hedefe katkıda bulunan önemli bir uzlaşma unsuru olarak kabul edilmektedir. Demografik eğilimlerle (doğurganlık oranlarının düşmesi ve nüfusun yaşlanması) ilişkili olan bu politikalar, istihdam konusunda endişelere neden olmaktadır. Bu nedenle devletler iş-aile yaşamının uzlaştırılması yönünde çocuk bakımı ile ilgili politikalar oluşturmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de de özellikle 2010 sonrasında çocuk bakımı ve erken çocukluk eğitimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Çocuk bakım hizmetleri iş-aile yaşamı politikaları bağlamında değerlendirilerek kadın istihdamı ile ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda Bakanlık 2010 yılında “Kadın İstihdamının Artırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması” konulu Başbakanlık Genelgesi çıkarmıştır. Bu Genelge’de cinsiyete dayalı ayrımcılığı önleme, kadın erkek eşitliğini sağlama, kadınlara mesleki gelişimleri açısından eğitim sağlama, kadınların iş arama dönemlerinde danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunma, kamu ve özel iş yerlerinde kreş ve gündüz bakımevi kurulması ve denetlenmesine ilişkin konular üzerinde durulmuştur.

2013 yılı 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu 30 maddesine dayanılarak çıkarılan

“Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik”in 13. maddesine göre, 100-150 kadın işçi çalıştırılan işyerlerinde 0-1 yaş arası çocuklar için emzirme odaları bulunması gerekmektedir. 150’den fazla kadın işçi çalıştırılan işyerlerinde ise 0-6 yaş arasındaki çocukların bakılması için kreş/yurt açma zorunluluğu vardır. Yurdun içinde 3-6 yaş grubu için anaokulu bulunması da gerekmektedir. Yönetmenlikte okul öncesi ile ilgili iyileştirmeye rağmen kadın işçi sayısının bakım hizmetlerinin sağlanması için koşul olması durumu, işverenlerin bu yükümlülüğü yerine getirmemek için kadın sayısını azaltmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle işyerlerinde bakım koşullarının sağlanması için toplam kadın ve erkek çalışan sayısının esas alınması gerekmektedir.

Çocuk bakım ve eğitim hizmetleri ile ilgili hukuki düzenleme İş Kanunu’na kıyasla devlet memurları için oldukça geç sayılabilecek bir tarihte yürürlüğe girmiştir. İş Kanunu’ndaki işyeri koşullarına kıyasla Devlet Memurları Kanunu’nun 191. maddesinde devlet memurları için lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi kurulabileceği belirtilmektedir. Kamu kuruluşlarına zorunluluk yüklemeyen madde, durum ve koşullara göre bunu kurumların insiyatifine bırakmaktadır.

Türkiye’de çocuk bakım hizmeti, kamusal alanda erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri veren Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne (ÇHGM) bağlı olarak ve belli şartları yerine getiren özel kreş, yuva ve anaokullarında verilmektedir. Türkiye’de MEB kapsamında resmî ve özel olarak toplam 29.293 okul bu-

10. Kalkınma Planı’nda 3-5 yaş arası çocukların % 70’ini 2018 yılı sonuna kadar erken çocukluk eğitimi veren çocuk bakım merkezlerine kaydettirme hedefi bulunmasına rağmen 3-5 yaş grubunda, anaokulu kayıtları bu hedefin yarısı kadardır.

lunmaktadır (MEB, 2017). MEB’e bağlı okul öncesi eğitim kurumları 3-5 yaş arası çocuklara odaklanmaktadır. ÇHGM’ye bağlı okullarda 0-14 yaş arası çocuklara farklı yaş gruplarını içerecek şekilde farklılaşan hizmetler vermektedir.

2013’de MEB İlköğretim Kurumları Yönetmeliği’ndeki değişiklik ile ilkökula başlama yaşı, 4+4+4 uygulaması ile erkene çekilmiştir. Aynı sene yönetmelikteki düzenleme ile 60-68 ay arası çocukların okul öncesine kayıtları kolaylaştırılmıştır. 2014-15 yılından itibaren ise okul öncesi eğitim kurumlarına devam eden 48-72 aylık çocuklar için şartlı eğitim yardımı sağlanmıştır. 2019 yılı itibarıyla ise 54 ayı dolduran çocukların okul öncesi eğitime katılımının bir yıl zorunlu hale geleceği açıklanmıştır. Okul öncesi eğitimin zorunlu hale gelmesi ise okul öncesi için altyapının ve politikalarının gelişmesi gerektiğini göstermektedir (ERG, 2017).

Türkiye’de okul öncesi eğitime katılım son 10 yılda artmasına rağmen kayıt oranları OECD ortalamasının ve MEB tarafından belirlenen hedefin altındadır. 10. Kalkınma Planı’nda 3-5 yaş arası çocukların %70’ini 2018 yılı so-

Erken çocukluk eğitim ve bakım kurumlarının çeşitliliğindeki sınırlılık, farklı toplumsal kesimlerden aileleri alternatifsiz bırakmaktadır.

nuna kadar erken çocukluk eğitimi veren çocuk bakım merkezlerine kaydettirme hedefi bulunmasına rağmen 3-5 yaş grubunda, anaokulu kayıtları bu hedefin yarısı kadardır. Yine aynı şekilde Dünya Kalkınma Göstergeleri verilerine göre Türkiye’nin okul öncesi eğitimde brüt kayıt oranı %30,6’dır. Merkez bazlı çocuk bakım ve okul öncesi eğitim hizmetlerindeki yaygınlaşmaya rağmen hem hizmet arzı hem de kullanım oranları oldukça düşüktür. Türkiye ile GSYH düzeyleri benzer olan Şili (%113,6), Meksika (%101,4), Bulgaristan (%85,7) iken Türkiye’deki çocukların üçte birinden azı merkez bazlı çocuk hizmetlerine kaydolmaktadır (World Bank, 2015, s. 12). Okul öncesi okullaşma oranı 3-5 yaşta, 2004-2005 döneminde %10’ un biraz üzerindeyken, 2016-2017 döneminde %35,2’ye ulaşmıştır. Bu oran 4-5 yaş için %45,7 ve 5 yaş için % 58,8’dir (ERG, 2017, s. 8).

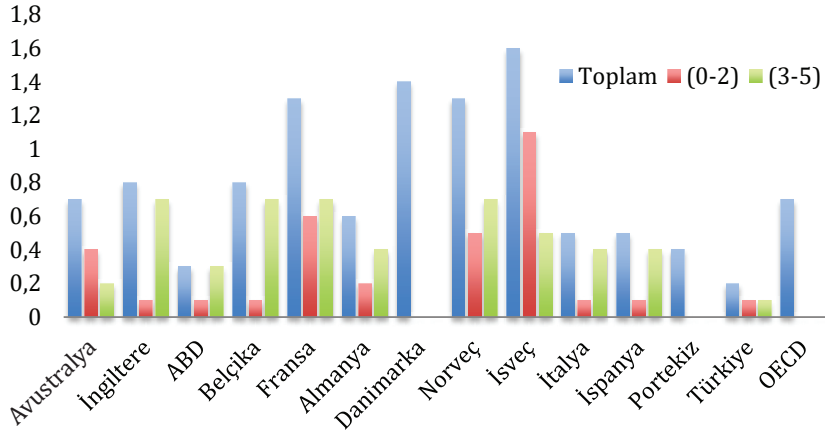
Erken çocukluk eğitim ve bakım kurumlarının çeşitliliğindeki sınırlılık, farklı toplumsal kesimlerden aileleri alternatifsiz bırakmaktadır. Çocukları resmî anaokullarına ve anasınıflarına gidemeyen aileler için özel anaokulları ve özel kreş ve gündüz bakımevi alternatifleri varsa da bu kurumların maliyeti yüksek olmakta ve ancak bu maliyeti karşılayabilen aileler tarafından kullanılabilir. Özel sektör bakım hizmeti aylık olarak kamu hizmeti

sağlayan sunucuların iki katı olabilmektedir (World Bank, 2015). Nitekim ERG’nin (2017) araştırmasına göre Türkiye’de okul öncesi eğitime katılım, çocuğun yaşı büyüdükçe ve hane halkının varlık seviyesi yükseldikçe arttığını göstermektedir. 3-5 yaş okullaşma oranı, Türkiye genelinde düşük olmasına rağmen bu oran yoksullar arasında daha da düşüktür. Geriye kalan iki hizmet türü, kamu kuruluşları tarafından ihtiyaç duyulduğunda açılan, bu nedenle de kamu çalışanlarının pek azının yararlanabildiği çocuk yuvaları ile haklarında net bir verinin elde edilemediği işverenlerce açılan çocuk yuvalarıdır.

Bunların yanı sıra erken çocukluk eğitim ve bakım hizmetlerinin nicelik ve nitelik açısından yetersizliği, erişilebilirliğindeki sıkıntılar, çalışan annelerin farklı ihtiyaçlarına göre düzenlenmemesi, çalışma saat ve günleriyle uyumlu halde olmaması nedeniyle ebeveynler aile yakınlarından destek almaktadırlar. Nitekim TÜİK Aile Yapısı Araştırması’nda (2016) hanedeki 0-5 yaş aralığındaki çocukların gündüz bakımının kim tarafından yapıldığı incelendiğinde; hanelerin %86’sında çocuk bakım işini annelerin üstlendiği görülmüştür. Gündüz çocuk bakım işi, anneden sonra %7,4 ile en fazla anneanne veya babaanne tarafından gerçekleştirilmiştir. Çocuk bakımı konusunda teşvikler hususunda (mülga) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belli illerde pilot uygulama olarak 2017 yılı Şubat ayında Büyükanne Projesi hayata geçirilmiştir. Büyükanne Projesi ile annenin fiilen çalışması kaydıyla 3 yaşını doldurmayan torununa bakan büyükannelere 12 ay süreyle 425 TL karşılıksız maddi destek verilmesi ve annenin iş hayatına kısa sürede geri dönmesi amaçlanmıştır (ÇSGB, 2018). Projenin başvuru süresinin kısa tutulması,

İLKE POLİTİKA NOTU

Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Aile Politikaları



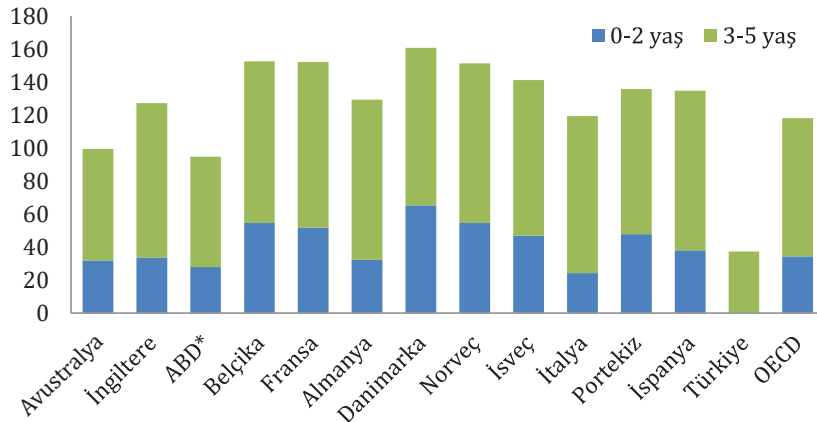
Şekil 3. Erken Çocukluk Eğitimi ve Bakımı için Yapılan Toplam Harcama, seçilmiş OECD ülkeleri, GSYH yüzdesi, 2013

* Veri eğitim seviyesine göre ayrıştırılamamıştır.

Kaynak: OECD Family Database (2018a)

belli illerle sınırlandırılması, pilot olarak uygulamanın gerçekleştirilmesi, belli prim gücünü dolduran kadınların bu teşvikten yararlanabilmesi, aile toplam gelirinin belli bir miktarı geçmemesi gibi etkenler bu teşvikten yararlanma durumunun önünde engel oluşturmuştur. 2018 Mart ayında biten proje ile ilgili herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. Projeye başvuru yapan 105.000 kadından ise sadece 6.500'ü bu projeden yararlanmıştır.

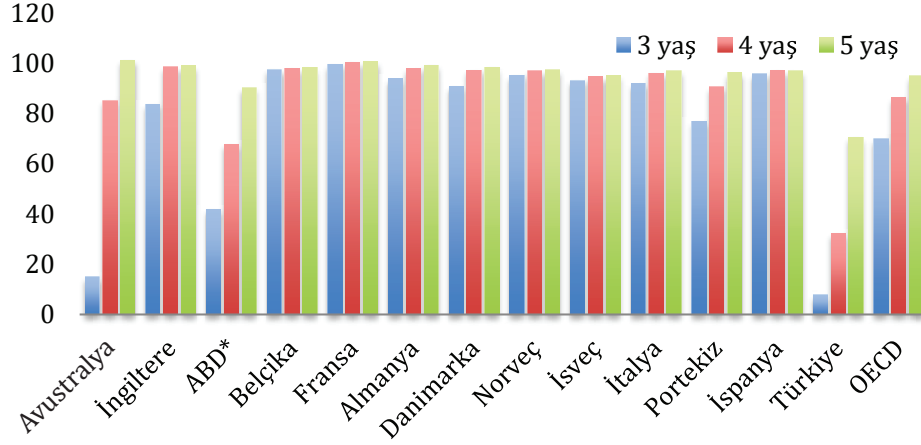
Erken çocukluk eğitimi ve bakımı için ülkeler tarafından ayrılan harcamalar, konuya yaklaşımlarını göstermektedir. Ülkeler arasındaki önemli farklılıklara rağmen erken çocukluk eğitimi ve bakımı için genelde GSYH'nin %0.7'sinden biraz daha fazlası harcanmaktadır. Sosyal Demokrat ülkeler ve ABD, GSYH'nin %0.5'inin altında harcama yaparken, Türkiye toplamda GSYH'nin %0.2'si oranında harcama yapmaktadır (Şekil 3). Ayrıca OECD ülkeleri çocuk başına erken çocukluk eğitimi



Şekil 4. Çocuk Bakımı ve Okul Öncesine Katılım (0-5 yaş), seçilmiş OECD ülkeleri, 2014

* 2011 verisi.

Kaynak: OECD Family Database (2018a)



Şekil 5. Çocuk Bakımı ve Okul Öncesine Katılım (3-5 yaş), seçilmiş OECD ülkeleri, 2014

*2011 verisi.

Kaynak: OECD Family Database (2018a)

ve bakım ile ilgili olarak 0-5 yaş arası için ortalama 4,300 dolar tahsis etmiştir. Bu ülkeler arasında önemli ölçüde değişmektedir. Sosyal Demokrat ülkelerde 0-5 yaş arası çocuk başına 9000 dolardan daha fazla harcama yapılırken Türkiye’de bu rakam 500 dolardır.

Refah rejimlerinde, erken çocukluk eğitimi ve bakımına katılım ise yaşa göre değişmektedir (Şekil 4). Bu durumda devletin yaklaşımı, kültürel faktörler, resmî ve gayriresmî fırsatlar etkili olmaktadır. Resmî çocuk bakımı ve okul öncesi yıllarda 0-2 yaş arasındaki çocukların katılım oranları, refah devletlerinin

çoğunda artmaktadır ve ortalama yaklaşık %35’tir. Sosyal Demokrat ülkelerin yüksek katılım oranlarına ek olarak Fransa, Belçika ve Portekiz’de bu oran %50 civarındadır. Okul öncesi eğitim veya ilkokullara katılım içinde 5 yaşın kayıt oranları oldukça yüksektir. Özellikle Muhafazakâr ve Sosyal Demokrat ülkelerde 3, 4, 5 yaş katılımı %90’dan fazladır (Şekil 5). Ailenin oldukça etkin olduğu Güney Avrupa ülkelerinde de katılım oranları oldukça yüksektir. Türkiye’de ise 3-5 yaş için okul öncesi katılım oldukça düşüktür. Okul öncesi eğitimde 3-5 yaş için OECD ortalaması %83,8 iken Türkiye’de bu oran %37,3’dür. Bu oran 3, 4, ve 5 için ayrı ayrı incelendiğinde %7,8, %32,3 ve %70,6’dır.

Tüm bu karşılaştırma ve veriler, Türkiye’nin gerek Güney Avrupa refah rejimleri içerisinde gerekse diğer refah rejimleri kapsamında erken çocukluk eğitim ve bakım uygulamaların ne kadar yetersiz olduğunu göstermektedir. 10. Kalkınma Planı çerçevesinde uygulamaya konan Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı ile 2013’te %2,4 olan kurumsal kreş bakım

Çocuk bakım hizmetleri alanında zamanla bazı gelişmelerin yaşandığı görülse de kamunun etkin bir rolünün olmadığı ve bakım hizmetlerinin esas olarak aileler tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

hizmeti alan çocuk sayısının 2018’de %5 olması planlanmaktadır. Programda kurumsal bakıma ilişkin hesaplı ve kolay erişilebilir kreş imkânlarının yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda kamu kurumları, özel işyerleri ve belediyeler aracılığıyla hizmet alımı kolaylaştırılacaktır. Fırsat eşitliğinin sağlanması için ekonomik olarak yetersiz olan ailelerin çocuklarından devlet, anaokullarında katılım payı alınmamasına yönelik çalışmalar başlatacaktır. Ayrıca formal bakım kurumlarının yaygınlaşması için MEB anaokulları için sağlanan vergi indirimleri, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde açılan kreşler için de sağlanacaktır. 2018 yılı sonunda programda yapılan iyileştirmelerin sonuçları kısmi olarak görülebilecektir. İlerleyen yıllarda ise erken çocukluk eğitimi ve bakımındaki gelişmeler belirlenen hedefler çerçevesinde istihdam, eğitim, doğurganlık vs. faktörlere etkisi ile değerlendirilebilecektir.

Alan araştırmaları ve yapılan değerlendirmeler ışığında Türkiye’de erken çocukluk eğitimi ve bakım programlarının ulaşılabilirliği, esnekliği, güvenilirliği, bakım kalitesi, maddi olarak elde edilebilirliği, zamanlaması ve annelerin ihtiyaçlarının göz önüne alınması gibi hususlar sorunlu alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorun alanlarının yanı sıra sosyal normlar, annenin eğitim düzeyi ve istihdam durumu da okul öncesi katılım oranlarını etkilemektedir (ERG, 2017). Bu genel tablo içerisinde çocuk bakım hizmetleri alanında zamanla bazı gelişmelerin yaşandığı görülse de kamunun etkin bir rolünün olmadığı ve bakım hizmetlerinin esas olarak aileler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Aile içinde ise genellikle çocuğun bakımını aile büyükleri (kadın) yapmaktadır.

Çalışan ve gelir düzeyi yüksek olan aileler tarafından ise bakım hizmetleri piyasadan satın alınmaktadır.

Nakit Transferleri ve Vergi Avantajları

Aile politikalarından bir diğeri bakım hizmetlerinin karşılanması amacıyla bireylere/ailelere yapılan nakit transferleri ve vergi indirimleridir. Türkiye’de nakit transferler ve vergi indirimleri, ailelere doğrudan ya da dolaylı şekilde yapılmaktadır. Bu yardımlardan toplumun genelinden ziyade memurlar, farklı koşullar ve sürelerle çocuk için yapılan aile yardımlarından yararlanmaktadırlar. Türkiye’de son dönemde getirilen yasal düzenlemelerle birlikte nakit transferleri ve vergi indirimleri, aile yapısının güçlendirilmesi ve nüfus artışının desteklenmesine hizmet etmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı’nın aile yardımı kapsamında ise gıda yardımı, barınma, sosyal konut, yakıt, dul kadınlara yardım, bağımlılara yardım, doğum yardımı, yetimhane ve yetim desteği bulunmaktadır (ASPB, 2016). Devlet medeni durum ve çocuk sayısına göre işçi ve memura asgari geçim indirimi uygulamaktadır. Ayrıca çocuk için aile yardımı ödeneği kapsamında devlet memurlarına her ay aylıklarıyla birlikte ödeme yapılmaktadır. Sadece memurlar için sağlanan bu uygulamadan ise işçiler yararlanmamaktadır. Yine aile yardım ödenekleri kapsamında, 23 Mayıs 2015’te Annelik Yardım Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Buna göre devlet tek seferliğe mahsus bir şekilde birinci, ikinci ve üçüncü çocuklar için anne-ye doğum yardımı ödemesi yapmaktadır (ASBP, 2016). Bunların dışında Şartlı Nakit Transferleri, eğitim ve sağlık gibi iki ana ayak

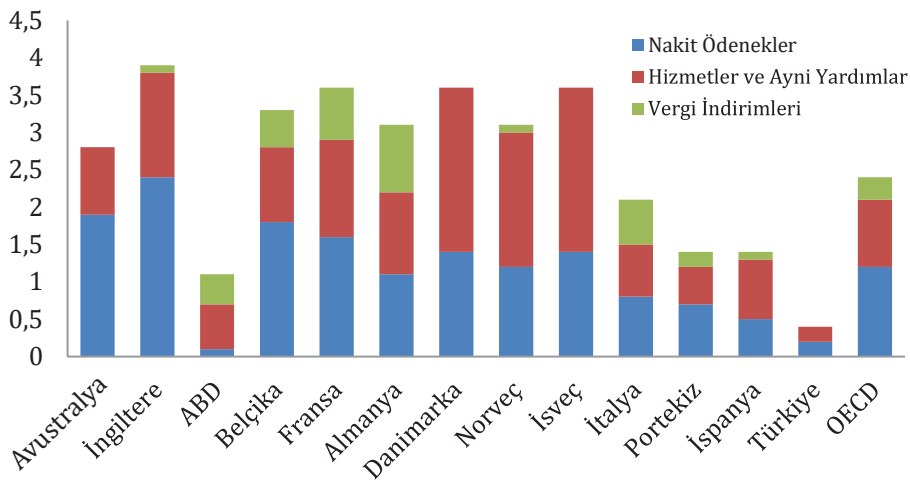
Türkiye’de son dönemde getirilen yasal düzenlemelerle birlikte, nakit transferleri ve vergi indirimleri, aile yapısının güçlendirilmesine ve nüfus artışının desteklenmesine hizmet etmektedir.

üzerinden ailede anne (adayı) ve çocuk için muhtaçlık kriterine göre uygulanmaktadır. Bu uygulamaların temel hedef kitlesi, ekonomik güçlükler nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ya da düzenli sağlık kontrollerini yerine getiremeyen ve düzenli geliri olmayan yoksul kesimdir.

Aile ve çocuk yardımlarındaki iyileştirmelere rağmen Türkiye diğer refah rejimlerindeki ülkeler ile karşılaştırıldığında aileler için yapılan toplam kamu harcamaları oldukça düşüktür (Şekil 6). Aile temelli sosyal har-

camalar, çocuklarla ilgili nakit transferlerini, aile-temelli hizmetlere yönelik kamu harcamalarını ve vergi sistemi aracılığıyla ailelere sağlanan finansal desteği kapsamaktadır. OECD ülkeleri ortalama GSYH’nin % 2,43’ünü aile yardımlarına harcamaktadır. Aile temelli kamu harcamaları, Danimarka, Fransa, İzlanda, İsveç ve Birleşik Krallık’ta GSYH’nin %3,5’inin üzerinde iken Liberal (Kanada, ABD) ve Güney Avrupa’daki (Portekiz, İspanya) ülkelerde GSYH’nin % 1,5’inden daha düşüktür.

Türkiye aile temelli sosyal harcamalarda GSYH’nin %0,4’ünü ayırmaktadır. Bu oran tüm OECD ülkeleri arasında en düşük düzeydedir. 2001 yılında GSYH’nin %0,2’si olan toplam harcama, GSYH’nin %0,4’ü oranında artmıştır. Bununla birlikte Türkiye diğer refah rejimlerinin ortalaması ile karşılaştırıldığında harcama oranları diğer ülkelerin üçte biri oranındadır. ABD (GSYH’nin %0,1’i) hariç tüm refah rejimlerinde toplam harcamalar GSYH’nin %1,2’sinin üzerindedir. 2000 sonrası OECD sosyal harcama verileri değeren-



Şekil 6. Harcama Türlerine göre Aile Ödeneklerine Ayrılan Kamu Harcamaları, GSYH yüzdesi, seçilmiş OECD ülkeleri, 2013

Kaynak: OECD Social Expenditure Database (2018b)

dirildiğinde ise birçok ülkede aileye ayrılan kamu harcamalarında daralma yaşanırken Türkiye’de sosyal harcamalara ayrılan pay artmaktadır.

Diğer Aile Destek Programları

Ailenin bütünlüğünü koruma ilkesine dayanarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, aile destek programlarına ve hizmetlerine odaklanan hizmetlere öncelik verir. Bu bağlamda aileyi eğitim, danışmanlık ve sosyal yardımla güçlendirmek, sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısını ve dokusunu korumayı hedeflemektedir. Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı ile aile refahının korunması ve aile kurumunun güçlendirilmesi için eğitim programı, destek birimleri, danışmanlıklar hizmete geçirilmiştir.

Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP), Aile Eğitim Programı (AEP), Evlilik Öncesi Eğitim Programı (AÖEP) gibi programlarının yanı sıra aile danışmanlığı hizmetleri, aile ve boşanma süreci danışmanlığı ve sosyal yardım hatları ile ailelere destek sağlanmaya çalışılmaktadır. Ailenin korunmasını esas alan bütün bu düzenlemeler ile aileye yönelik hizmetlerin geliştirilmesi, aile refahının ve nesiller arası dayanışmanın arttırılması hedeflenmiştir. Aile, temel normların, değerlerin ve ahlaki referans ölçülerinin korunması bağlamında büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle aileyi her alanda kuşatacak, sosyal destek sağlayacak birimler kurulmuştur. Aile hayatının istihdam, sosyal hayat, eğitim ve diğer tüm kesişim alanları ile birlikte düzenlenebilmesi ve sosyal riskler karşısında koruyucu olarak bulunması için devlet birçok çalışma ile bu alana destek vermektedir.

Düzenlenen tüm bu hizmetlere dair programların hedef kitlelerine ulaşma başarıları konusunda ise yeterli bilgi bulunmamaktadır. Son olarak 2016’da yayımlanan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı verilerine göre aile yapısının güçlendirilmesi kapsamında düzenlenen ASDEP için aile ile ilişkilendirilen danışman sayısı belirlenen hedefe ulaşmamıştır. Bakanlık ASDEP ile ilişkilendirilen aile sayısının toplam aile sayısına oranını %20 olarak belirlemiş fakat 2016 yılında ASDEP’in altyapısının ancak tamamlanabilmesi nedeniyle hane ziyaretlerinin yapılamadığını belirtmiştir. AEP, AÖEP, aile ve boşanma süreci danışmanlığı hizmetlerinin gerçekleşme oranları ise %50 ile %75 arasında kalmıştır (ASPB, 2016). Gerçekleşme oranları verilen programlara katılımcıların profilleri, danışmanlık ve eğitim hizmetlerinin niteliği, katılımcıların memnuniyet düzeyleri gibi konular hakkında bilgi bulunmamaktadır. Devletin aileyi güçlendirmek adına yaptığı bu hizmetlerin toplumda nasıl karşılık bulduğu sorusu cevapsız kalmaktadır. Türkiye’de ailenin zayıfladığı ve değerlerden uzaklaştığı yönünde yapılan eleştirilerin somut verilerle tespit edilmesi ve devletin Türkiye’de Aile Yapısı (TAYA) gibi araştırmalarla ulaştığı sorun alanlarına yönelik ne derece çözüm üretebildiği bilinmemektedir.

Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı kapsamında yapılan düzenlemeler (izinlerin arttırılması, erken çocukluk eğitim ve bakımı için imkânların genişletilmesi, esnek çalışma imkânının kapsamının genişletilmesi) ile birlikte aile odaklı kamusal harcamaların arttırılması refah rejimleri bağlamında değerlendirildiğinde olumlu gelişmelerdir. Fakat bütün iyileştirmelere rağmen Türkiye gerek ailenin merkeziliği paydasında

birleştiği Güney Avrupa ve Muhafazakâr rejimler ile karşılaştırıldığında gerekse izinler, bakım hizmetleri ve harcamalar konusunda piyasa odaklı hareket eden Liberal rejimlerle birlikte değerlendirildiğinde oldukça düşük oranda hizmet sağlamaktadır. Somut veriler üzerinden ulaşılabilen değerlendirmelere ek olarak hizmetlerin niteliği konusunda (bina yapısı, güvenlik, müfredat, öğretim materyalleri, insan kaynakları) yapılan araştırmalar da politikaların yetersiz olduğunu göstermektedir (World Bank, 2015).

Sonuç ve Değerlendirme: 2000 Sonrası Gelişmeler, Sosyal Riskler ve Aile Politikaları

Türkiye’de refah rejimi bağlamındaki gelişmeler düşünüldüğünde 2000’lerden sonra yaşanan önemli değişimler birkaç değişkenle açıklanmaktadır. Bunlardan birincisi, ülkeyi yöneten partinin siyasi kimliği ile ilişkilidir. 2002 seçimleri ile birlikte iktidara gelen AK Parti kendisini muhafazakâr demokrat olarak tanımlamaktadır. Daha önceki hükûmetlerde olduğu gibi AK Parti de gerek hükûmet programları gerekse kalkınma planlarında aileye millî-manevi değerler ekseninde merkezî bir konum atfetmiştir. Ailenin millî-manevi değerler kapsamında korunması şeklinde sunulan bu perspektifle birlikte AB uygulamalarıyla kadın ve aile politikalarına daha seküler bir bakış da mevcuttur (Karagöz, 2015). Kamusal sosyal harcamalardaki artışın yanı sıra hükûmet devlet dışı aktörleri, özel sektörü ve gönüllü girişimleri özellikle sivil toplum örgütleri ve belediyeler aracılığıyla seferber edilen yardımları, yoksulluğun

azaltılması ve sosyal hizmetlerin sağlanması için sistematik olarak desteklemiştir. Aysan’ın (2018) belirttiği gibi kamusal sosyal harcamalardaki artış sadece AK Parti’nin popülist mi veya Türk refah rejiminin Sosyal Demokratik bir rejime dönüştürülmesi çabasıyla açıklanamaz. Kamu sosyal harcamalarındaki bu hızlı artışın başlıca nedenleri arasında Türkiye’nin geç kaldığı refah devleti statüsü, artan refah düzeyi ve yaşlanan nüfus gibi yapısal faktörler ve 2000’li yıllarda kamu sosyal harcamalarında hızlı artışa neden olan yeni sosyal riskler yer almaktadır. Dolayısıyla Türkiye’nin sosyal politikaları ve sosyal harcamalarındaki son gelişmeler, yalnızca küresel gelişmelerle değil aynı zamanda ülkenin kendi içsel özellikleriyle de açıklanmalıdır.

Son yıllarda demografik göstergeler, aile yapılarındaki değişiklikler, istihdam koşullarının değişimi ve hatta ülkenin aile politikalarındaki “sürdürülebilirlik” sorunları, refah rejimi ülkeleri ve dahi Türkiye için yeni sorunlar ve sorunlu alanlar yaratmıştır. Bu nedenle önümüzdeki dönemde Türkiye’yi bekleyen sosyal riskler ve zorluklar bulunmaktadır.

Bunlardan ilki, nüfus yapısındaki değişimlerdir. 1965 sonrası doğurganlığı kısıtlayan politikaların uygulanmasıyla birlikte 2010’lara kadar doğum ve ölüm hızı düşmeye başlamıştır. 2010’lara gelindiğinde nüfus artış hızı 2.5 olan Türkiye’de, üç çocuk söylemleri de siyasiler tarafından dile getirilmeye başlanmıştır. Bu döneme kadar genç nüfusa sahip olma söylemini öne çıkaran Türkiye artık yaşlı nüfusunu konuşmaya başlamıştır. Nüfus projeksiyonlarında 2050’de bağımlı yaşlı nüfus artarken doğurganlık oranının ise değişmeyeceği belirtilmektedir. Bu da demografik fırsatın yitilmiş olacağı anlamına gelmektedir. Nüfusun

demografik yapısındaki devam eden değişim, yaşlanan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak açısından kayda değer zorluklar yaratmaktadır. Ekonomik büyümenin yavaşlamasına da neden olabilecek bu süreç, emeklilik faydalarının sürdürülmesini ve sağlık maliyetlerinin karşılanmasını da zorlaştıracaktır. Öte yandan değişen toplum yapısında yaşlı bakımının kim tarafından ve nasıl yapılacağı da gündeme gelecek sıkıntılı diğer bir konu olacaktır.

Nüfusun değişimindeki en önemli faktörlerden biri ise aile yapısındaki farklılaşmadır. Zira doğurganlığın düşmesi sadece ekonomik etkenlerle değil birbiriyle içiçe geçmiş sosyal etkenlerle açıklanabilir. İstihdam yapılarındaki değişim, eğitim ve teknoloji imkânlarının toplumun birçok kesimin erişimine açık hale getirmiştir. Bu süreçte, geleneksel Türk aile yapısındaki erkeğin hane reisi olduğu ve kadının ev içi hizmetler ve çocuğun bakımından sorumlu olduğu cinsiyet-temelli roller değişmiştir. Kadının eğitim seviyesinin yükselmesi ve istihdama katılımı, aile içi dengeleri değiştirmiştir. Diğer yandan ise ilk evlilik, ilk çocuk sahibi olma yaşı yükselmektedir. Bunun yanı sıra evlilik dışı birlikte yaşama pratiklerindeki ve boşanma oranlarındaki artış da aile yapısını ve doğurganlığı etkilemektedir. Şehirleşmenin arttığı, kadın ve erkeğin istihdama daha fazla katıldığı, ekonomik geçim şartlarının ağırlaştığı ve sosyal politikaların destekleyiciliğinin sınırlı olduğu Türkiye toplumunda çocuk, ebeveyn için yük haline gelebilmektedir.

Bu bağlamda yine kadının istihdama katılımı da aile yapısının ve dolayısıyla nüfusun değişimini etkileyen önemli etkenlerden biridir. Kadının çalışma hayatına katılımı, aile hane bütçesine bir katkı oluşturmaktadır. Bu

katkı, ekonomik ve sosyal bakımdan aileyi rahatlatırsa da kadınların ev içindeki rollerinde herhangi bir değişime neden olmamıştır. Kadınlar bu süreçte genellikle çift vardiya çalışmaktadır; hem istihdama katılmak hem de geriye kalan vakitte aile içerisindeki hizmet ve bakım görevlerini devam ettirmektedirler. Artan kadın istihdamı aile yapısındaki bu sorunları gün yüzüne çıkarmıştır. Çocuk sahibi olmak ise kadının günlük yaşantısını doğrudan etkilediği için kadınlar iş ve aile hayatı arasında tercihte bulunmak ya da bu çatışma ortamında devam etmek durumunda kalmaktadırlar. Kadın istihdamının arttırılmasına yönelik teşvikler ve çalışmalar ise beraberinde yeterli ve nitelikli kamusal düzenlemeleri ve desteği getirmemektedir. Türkiye’de özellikle yetersiz ücretli ve ücretsiz izin politikaları, okul öncesi çocuk eğitime ve bakımına yönelik imkânların yetersiz ve düşük nitelikli olması ve esnek çalışma imkânlarının uygun koşullarda sağlanamaması bu çatışmayı beslemektedir. İş-aile yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik politikalar süreçleri ve sonuçları itibarıyla değerlendirildiğinde aileyi merkeze alarak değil istihdam odaklı ilerlemektedir. Bu durum ise aile politikalarının mantığını ve gerekçelerini değer ve düşünceden amaç yönelimli hale getirebilmektedir. Ortaya çıkan bu durum ise iş-aile çatışmasını daha da derinleştirmektedir.

Sonuç olarak ailenin bütünlüğü ve korunması Cumhuriyet tarihinde birçok hükûmetin temel hedef ve söylemi olmuştur. Son dönemde aile destek programları ve hizmetleri ile öncelikle ailenin korunması, aile refahının ve nesiller arası dayanışmanın arttırılması, çocuk bakımının ve gelişiminin desteklenmesi hedeflenmiştir. Aile hayatının istihdam, sosyal hayat, eğitim ve diğer tüm kesişim alanları ile

birlikte düzenlenebilmesi ve sosyal riskler karşısında koruyucu olarak bulunması için devlet destek vermeye çalışmaktadır. Ne var ki Türk devletinin aileyi merkeze alarak oluşturduğu politikalarda ailenin eğitilmesi, danışmanlık verilmesinin yanı sıra uygulamada daha fazla destek, hizmet ve sosyal müdahaleye ihtiyacı bulunmaktadır. Çalışma şartlarının iyileştirilmesi, güvenceli esnek istihdam koşullarının oluşturulması, izinler konusunda daha esnek ve destekleyici ödeneklerin oluşturulması, bakım hizmetlerinin niceliğinin ve niteliğinin arttırılması bu müdahale alanlarından birkaçı olarak belirtilebilir. Refah rejimlerinde sağlanan cömert ebeveyn izin politikaları ve ödenekleri, erken çocukluk bakım ve eğitimi ile devlet ve piyasa baskısı olmadan sosyal hayata ve dahi sonrasında istihdama devamlılığını sağlamaktadır. Sosyal refah uygulamalarının eksikliklerini dengeleyen bir mekanizma işlevi gören aile, değişen toplumsal şartlar, özelde ise kadın istihdamındaki ve boşanmalar-daki artış ve evliliklerdeki azalışla çözülmeye uğramaktadır. Bu nedenle Türkiye’de devlet kendi özgün sosyal şartları içerisinde aileyi refah dağıtımında konumlandırmalı, adil ve sürdürülebilir politikalarla aileyi desteklemelidir. Aileyi koruyan ve bütünlüğünü sağlayan politikaların, aile bireylerinin refahını arttıracak şekilde ve dönemsel politikalarla değil bütünlüklü ve sürdürülebilir politikalarla sağlanması gerekmektedir.

Politika Önerileri

Bu çerçevede çalışmanın neticesinde ortaya çıkan mevcut sorunların çözümü için izlenebilecek bazı politikalar şunlardır:

- Aile politikaları farklı grupların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde kapsamlı ve

detaylı bir biçimde düzenlenmelidir. Aile bireyleri temel alınarak kadın, erkek ve çocuğun eğitim, sağlık, çalışma hayatına katılım gibi hususları göz önünde bulundurulmalı ve diğer sosyal politikalarla bütünlüklü olarak planlanmalıdır.

- Aileleri güçlendirmek için farklı aile tiplerinin ihtiyaçlarını ele alan yeni politikalar ve düzenlemeler geliştirilmelidir. Toplumda yaygın olan çekirdek ailenin yanı sıra geniş aile ve tek ebeveynli ailelerin şartları düşünülerek izin politikaları, bakım hizmetleri ve aile yardımlarının kapsamı düzenlenmelidir.
- Dönemsel, popülist ve geçici politikalarla değil bir gelecek projeksiyonuna dayalı olarak yapısal ve veri temelli politikaların ve uygulamaların geliştirilmesi gerekmektedir. Böylece uzun dönemli politikaların hayata geçirilmesi ve beklenen sosyal riskler karşısında tedbir alınabilmesi sağlanmış olur.
- Çalışma yaşamında aile destek uygulamaları artırılmalı ve işçilerin de en azından memurların faydalandığı haklardan faydalanması sağlanmalıdır. Devletin sağladığı hakların tüm çalışanlar için eşit olarak sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle devlet özel sektörü koşulların iyileştirmesi yönünde desteklemelidir.
- İş-aile uyumu programlarında istihdam kadar sosyal dengenin de gözetilmesi gerekmektedir. Uyum programları kapsamında yapılan düzenlemelerin aile-piyasa dengesinde her iki tarafın haklarının ve toplumsal koşullarının gözetilerek düzenlenmesi gerekmektedir.
- Sağlıklı ebeveyn-çocuk ilişkisinin sağ-

lanması için kadınların ve erkeklerin izin sürelerinin uzatılması, koşulların esnekleştirilmesi ve ödeneklerin arttırılması gerekmektedir.

- Erken çocukluk eğitimi ve bakımının ulaşılabilir, esnek, nitelikli ve ücretsiz olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Toplumun farklı kesimleri tarafından bu imkânlara ulaşım sosyal eşitliğin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Kamu tarafından sağlanan erişilebilir ve ücretsiz hizmetlerin yanı sıra özel sektör kurumlarının tercih edilmesi için de ebeveynlere devlet destekli teşvikler sağlanabilir.
- Erken çocukluk eğitimi salt kadın istihdamı ile ilişkilendirilmemelidir. Nitelikli erken çocukluk bakımı ve eğitimi çocukların fiziksel, bilişsel ve sosyo-duygusal gelişimlerine olumlu katkı sağlamaktadır. Bu nedenle ebeveynler erken çocukluk eğitiminin faydaları konusunda bilinçlendirilmelidir.
- Erken çocukluk bakım ve eğitiminde formal bakım kadar enformel bakıcılık da desteklenmelidir. Çalışan ebeveynlerin çocuklarına kendileri ya da aile yakınlarının bakması talebi halinde devlet destekli çocuk bakım yardımları sağlanmalıdır.
- Erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerinin niteliği konusunda (bina yapısı, güvenlik, müfredat, öğretim materyalleri,

insan kaynakları) iyileştirmeler yapılmalıdır. Devlet gerek kamu kurumlarında gerekse özel sektörde niteliğin arttırılması hususunda teşvik sağlamalı ve kurumların denetimini gerçekleştirmelidir.

- Aile yaşamının düzenlenmesinde etkin olan kadınlar için güvenceli ve esnek istihdam olanakları oluşturulmalıdır. Kadınların aile yaşamları ile çalışma hayatlarını güvenli ve sağlıklı bir şekilde devam ettirebilmesi için imkânların çeşitlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu kurumları, özel işletmeler ve esnek istihdam sağlayan iş yerlerinde farklı yaş grupları için düzenlenmiş kreş ve anaokulu hizmeti sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra mahalle kreşleri, belediyeler tarafından kurulabilecek bakım ve eğitim hizmeti veren anaokulları açılabilir.
- Devlet ve sivil toplum kuruluşları ailelerin ve aile bireylerinin çalışma, eğitim ve sosyal hayatta karşılaştığı ihtiyaçlar konusunda daha fazla araştırma yapmalıdır. Bu araştırmalar düzenli olarak toplanmalı, nicel verilerin yanı sıra nitel olarak da yapılmalıdır. Nicel veriler üzerinden ihtiyaç alanlarının seyrinin takibi, nitel veri üzerinden ise sorun ve ihtiyaç alanlarının arka planına dair veri elde edilebilir.

Kaynakça

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2016). 2016 Faaliyet Raporu. 20 Ağustos 2018 tarihinde https://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2016_Faaliyet_Raporu.pdf adresinden erişilmiştir.
- Aysan, M. F. (2013). Reforms and challenges: The Turkish pension regime revisited. *Emerging Markets Finance and Trade*, 49(5), 148-162.
- Aysan, M. F. (2014). Türkiye’nin demografik dönüşümü ve yeni meydan okumalar. Lütfi Sunar (Ed.), *Türkiye’de toplumsal değişim* içinde (ss. 67-89). Ankara: Nobel.
- Aysan, M. F. (2016). *Understanding the Welfare Regime of Turkey: Institutions and Individuals*. TUBITAK 3501 Final Report.
- Aysan, M. F. (2018). Between risks and opportunities: Social policies in contemporary Turkey. In A. Aysan, M. Babacan, N. Gur & H. Karahan (Eds.), *Turkish economy*. UK: Palgrave Macmillan.
- Buğra, A. (2012). Türkiye’nin değişen refah rejimi: Neoliberalizm, kültürel muhafazakârlık ve yeniden tanımlanan toplumsal dayanışma. S. Dedeoğlu ve A. Y. Elveren. (der.) *Türkiye’de refah devleti ve kadın* içinde (ss. 47-69). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB). (2018). 20 Ağustos 2018 tarihinde <https://www.csgb.gov.tr> adresinden erişilmiştir.
- Eğitim Refomu Girişimi (ERG). (2017). *Türkiye’de erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitime katılım bilgisi notu*. İstanbul.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Great Britain: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations and postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gal, J. (2010). Is there an extended family of Mediterranean welfare states? *Journal of European Social Policy*, 20(4), 283-300.
- Gauthier, A. H. (2002). Family policies in industrialized countries: Is there convergence? *Population*, 57(3), 447-474.
- Gough, I. (1996). Social assistance in Southern Europe. *South European Society and Politics*, 1(1), 1-23.
- Grütjen, D. (2007). Social security in Turkey: An example of the Southern model? The role of the state, market, and the family in welfare provision. *Netzwerk Türkei Working Paper*, No. 1, Berlin.
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Ailenin ve dinamik nüfus yapısının korunması programı eylem planı*. 13 Temmuz 2018 tarihinde http://www.dap.gov.tr/IMG_CATALOG/dosya/ailenin-ve-dinamik-nufus-yapisinin-korunmasi-programi-eylem-planipdf.pdf adresinden erişilmiştir.
- Karagöz, L. (2015). Türkiye’de aile politikalarında bütünlük ihtiyacı (Politika Notu No. 2015/01). İstanbul: İlmi Etüdler Derneği.
- Kaufmann, F-X. (2000). Politics and policies towards the family in Europe: A framework and an inquiry into their differences and convergences. In Kaufmann, F-X. et al (eds.). *Family life and family policies in Europe*. Volume 2, Problems and Issues in Comparative Perspective. Oxford. 419-490.
- Millî Eğitim Bakanlığı. (2017). 2016-2017 *Millî Eğitim İstatistikleri Örgün Eğitim*. 14 Temmuz 2018 tarihinde http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_09/08151328_meb_istatistikleri_orgun_egitim_2016_2017.pdf adresinden erişilmiştir.
- OECD. (2018a). *Family database*. 10 Ağustos 2018 tarihinde www.oecd.org/els/social/family/database adresinden erişilmiştir.
- OECD. (2018b). *Social expenditure database*. 10 Ağustos 2018 tarihinde <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm> adresinden erişilmiştir.
- TÜİK. (2016). Aile Yapısı Araştırması, 2016, *Haber Bülteni*, No: 21869,15 Ağustos 2018 tarihinde <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21869> adresinden erişilmiştir.
- World Bank. (2015). Supply and demand for child care services in Turkey: A mixed methods study. Rapor No. 98884-TR. 20 Ağustos 2018 tarihinde <http://documents.worldbank.org/curated/en/114451467999711217/pdf/98884-WP-P146295-Box393198B-PUBLIC-Supply-and-Demand-for-Child-Care-Services-in-Turkey.pdf> adresinden erişilmiştir.

Türkiye'deki aile politikalarının farklı refah rejimlerinden seçilen ülkelerle karşılaştırmalı olarak değerlendirildiği ve diğer refah devletleri ile benzeşen, ayrışan ve yetersiz kalan yönlerine bakılarak Türkiye'nin içerisinde bulunduğu konumu analiz eden bu politika notunda şu tespitlerde bulunmaktadır:

- Türkiye'de değişen toplumsal koşullar ile birlikte son on yılda aileye yönelik ilgi artmış; aile ile ilgili sorunlar daha fazla konuşulmaya başlanmıştır.
- Devletin aileye yönelik düzenleme ve uygulamalarında demografik, iktisadi ve sosyo-politik etkenlerin yanı sıra hâkim ideoloji, dini ve toplumsal değerler ve aktörlerin tutumu etkili olmaktadır.
- Cumhuriyet'in kuruluşundan 2000'li yıllara kadar süren siyasi istikrarsızlıklar ve iktisadi buhranlar nedeniyle Türkiye'de aile politikalarında süreklilik ve bütüncüllük arz eden bir yapılanma sağlanamamıştır.
- Aile politikalarındaki parçalı yapı, 2000 sonrası gerek ülke içi gerekse küresel düzeyde yaşanan değişimlerle birlikte daha planlı, istikrarlı ve kalıcı olması hedeflenen politikalara yerini bırakmıştır.
- Aileyi konumlandıran yasal düzenlemelerin yanı sıra izin politikaları, bakım hizmetleri, nakit ve vergi avantajları devletlerin aile politikalarındaki yaklaşım ve uygulamalarını göstermektedir.
- Türkiye'de çalışanlara sağlanan doğum izni bakımından kadın işçi ve kadın memur arasında paralellik olsa da ücretli doğum izninin sonrasında alınan ücretsiz izin ve süt izni noktasında farklılık bulunmaktadır. Devletin sağladığı hakların tüm çalışanlar için eşit olarak sağlanması gerekmektedir.
- Doğum izinleri refah rejimleri bağlamında değerlendirildiğinde iyileştirmeler olduğu gibi hâlâ yetersiz alanların olduğu görülmektedir. Doğum sonrası ücretli ve ücretsiz izin sürelerinin kamuda ve özellikle özel sektörde yetersizliği, esnek çalışma uygulamalarının özel sektörde mevcut olması, kamu da ise kısıtlı olması nedeniyle nitelikli istihdam politikaları ortaya çıkmamaktadır.
- Türkiye'deki erken çocukluk eğitim ve bakım hizmetleri refah rejimlerindeki katılım oranları ile birlikte değerlendirildiğinde oldukça yetersiz kalmaktadır. Son yıllarda bazı gelişmelerin yaşandığı görülse de erken çocukluk eğitim ve bakım hizmetlerinde kamunun etkin bir rolünün olmadığı ve bakım hizmetlerinin esas olarak aileler tarafından yerine getirildiği görülmektedir.
- Türkiye'de aile temelli sosyal harcamalar refah rejimleri arasında en düşük düzeydedir. Birçok ülkede aileye ayrılan kamu harcamalarında daralma yaşanırken Türkiye'de sosyal harcamalara ayrılan pay artmaktadır.
- Aileyi koruyan ve bütünlüğünü sağlayan politikaların, aile bireylerinin refahını arttıracak şekilde ve dönemsel politikalarla değil bütünlüklü ve sürdürülebilir politikalarla sağlanması gerekmektedir.