



Strateji Geliştirme Başkanlığı  
AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı



# EVDE ÇOCUK BAKIM HİZMETLERİ YOLUYLA KAYITLI KADIN İSTİHDAMININ DESTEKLENMESİ OPERASYONU STRATEJİ BELGESİ

## HAZIRLAYANLAR

**Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN**

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

**Prof. Dr. Müge ERSOY KART**

Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

Bu yayın Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti'nin mali katkısıyla hazırlanmıştır. Bu yayının içeriğinden yalnızca Yazarlar sorumludur ve bu içerik hiçbir şekilde Avrupa Birliği veya Türkiye Cumhuriyeti'nin görüş ve tutumunu yansıtmamaktadır.

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	2
TABLolar LİSTESİ.....	4
KISALTMALAR .....	5
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	6
EXECUTIVE SUMMARY .....	9
GİRİŞ.....	12
1.1. Projenin Bağlamı ve Arka Planı .....	15
1.2. Yasal Çerçeve.....	26
<b>II. BÖLÜM.....</b>	<b>28</b>
2.1 Projenin Amaçları, hedefleri ve Yöntemi.....	28
2.2 Hazırlık Aşaması.....	29
2.3 Proje Faydalanıcıları .....	30
2.4 Çocuk Bakıcısı Çalışan Kadınlar.....	32
2.5 Proje Çıktılarının Kritik Analizi .....	41
2.6 İyi Uygulama Örneklerinin Değerlendirilmesi: Fransa, Finlandiya ve Almanya Örnekleri .....	45
<b>III. BÖLÜM.....</b>	<b>56</b>
3.1 Proje İlke ve Sorumluluklarının Değerlendirilmesi.....	56
3.2 Sürdürülebilirlik ve Etkinlik İçin Öneriler .....	57
3.3 Projenin Genel Değerlendirmesi .....	60

SONUÇ: GELECEĞE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ.....	65
MODEL ÖNERİSİ: .....	70
KAYNAKÇA .....	73
YASALAR ve ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER:.....	75
EKLER .....	76
EK 1: YASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİLERİ .....	76
EK 2: TABLOLAR .....	80
Ek Tablo 1: Ortalama haftalık çalışma saatleri .....	80
Ek Tablo 2: Haftalık izin günleri .....	80
Ek tablo 3: Ev ziyaret tekrarına göre sistemden çıkıp çıkmama durumu .....	80

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Proje Temel Bilgileri .....	28
Tablo 2: Proje Kayıtlarına İlişkin Göstergeler (Ön Kayıt ve Kesin Kayıt Sayıları)* .....	30
Tablo 3: Proje Faydalanıcıları İçin Ölçütler .....	30
Tablo 4: Ev Ziyaret Raporlarının İllere Göre Dağılımı .....	32
Tablo 5: Çocuk bakıcılarının illere göre eğitim durumu (n. 646).....	34
Tablo 6: Aile ile akrabalık ilişkisi var mı?.....	34
Tablo 7: Çocuk bakıcısı bu işi nasıl buldu? .....	35
Tablo 8: Çocuk bakıcısının çalışma ilişkilerine yönelik seçilmiş göstergeler .....	36
Tablo 9: Yaş aralıklarına göre çocuk bakıcısı kadınların mesleği sürdürme eğilimleri.....	36
Tablo 10: Eğitim düzeyine göre çocuk bakıcısı kadınların mesleği sürdürme eğilimleri.....	37
Tablo 11: Çocuk bakımı yapan kadınların mesleki kapasiteleri .....	38
Tablo 12: Çocuk bakıcısı-çocuk ilişkisine yönelik gözlemler .....	38
Tablo 13: Çocuk Gelişimine İlişkin Kimi Gözlemler .....	39
Tablo 14: İllere göre sistemden çıkartılan faydalanıcıların dağılımı.....	40

## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Çocuk bakıcılarının yaş histogramı .....	33
Grafik 2: Ev ziyaret sayılarının dağılımı .....	40
Grafik 3: Projenin Ek-9 Sigortalı Sayısına Etkisi.....	42

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ACOSS</b>	Central Agency of Social Security Organizations (Fransa)
<b>CAF de Lyon</b>	Country Council of Rhones Alpes Department (Fransa)
<b>CAF</b>	Fund for Family Allowences (Fransa)
<b>CNAF</b>	National Fund for Family Allowences (Fransa)
<b>CNAMTS</b>	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (Fransa)
<b>CNCesu</b>	National Centre of Universal Service Employment Cheque (Fransa)
<b>COG</b>	Convention d'objectives et de gestion (Fransa)
<b>CPAM</b>	Caisse primaire d'assurance maladie (Fransa)
<b>CRAM</b>	Caisse Régionale d'Assurance Maladie (Fransa)
<b>ÇSGB</b>	T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
<b>GİGM</b>	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>GPK</b>	Göç Politikaları Kurulu
<b>GSMH</b>	Gayri Safi Milli Hasıla
<b>ILO</b>	Uluslararası Çalışma Örgütü
<b>IOM</b>	Uluslararası Göç Örgütü
<b>KELA</b>	The Social Insurance Institution (Finlandiya)
<b>MMM</b>	Monthly Management Meeting (Aylık Yönetim Toplantısı)
<b>SGK</b>	Sosyal Güvenlik Kurumu
<b>STK</b>	Sivil Toplum Kuruluşu
<b>STTK</b>	Finnish Confederation of Professionals (Finlandiya)
<b>SWOT</b>	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
<b>UNDP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkına Programı
<b>UNHCR</b>	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
<b>URSSAF</b>	Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (Fransa)
<b>VALVIRA</b>	National Supervisory Authority for Welfare and Health (Finlandiya)
<b>WHO</b>	Dünya Sağlık Örgütü
<b>YUKK</b>	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## YÖNETİCİ ÖZETİ

**Proje Hakkında:** Avrupa Birliği desteği ile yürütülen ve süresi 32 ay olan “*Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu*” başlıklı projeye 5 Mart 2015 tarihinde başlanmıştır.

Projenin iki temel amacı bulunmaktadır:

- Evde çocuk bakan bakıcı kadınların kayıt altına alınması
- Çocuk bakım hizmetleri yoluyla çalışan annelerin desteklenmesi

Proje, kadın istihdamının görece yüksek olduğu Antalya, Bursa ve İzmir illerinde 6 aylık bir hazırlığın ardından başlatılmış, Aralık 2016’da İstanbul ve Ankara illeri de projeye dahil edilmiştir. Proje kapsamında aylık geliri asgari ücretin iki katını aşmayan 4/a statüsünde sigortalı kadın çalışanlara, 0-2 yaş aralığındaki çocukları için kayıtlı çocuk bakıcısı istihdam etmeleri halinde aylık 320 Avro destek sunulmaktadır.

**Hazırlık Aşaması:** Üç ilde, proje büroları oluşturulmuş; Hem Ankara merkezde hem de illerde mesleki nitelikli çalışanlar istihdam edilmiştir. Ofisler, açık ofis şeklinde modüler tarzda döşenmiştir. Büro oluşumunu takiben 3 ay süren proje tanıtım faaliyetleri gerçekleştirilmiş; yerel medya kanalları ve Belediyeler aracılığıyla tanıtım programları yapılmış, kitapçık, afiş ve el ilanları kullanılmıştır. Bu aşamada gözlenen sorun alanları şunlar olmuştur:

- Projede kayıtlı annelerin, profilleri ile projeye yönelik tutumlarını ölçecek bir aracın olmaması,
- Projede formal bir girişimci gibi davranması gereken annelerin tipik bir işçi davranışı sergilemeyi sürdürmeleri.
- Aylık seminer/bilgilendirme toplantılarının her üç ilde de istenen düzeylerde katılımının sağlanamaması,
- Faydalanıcı çalışan anneler için bir sistematik veri tabanının mevcut olmayışı,

### Proje Kapsamında Hibeden Yararlanan Kadınların Profili

- Evde çocuk bakan kadınlar; genellikle düşük eğitimli ve orta yaşlıdır.
- Bakıcı kadınların %35’i daha önce de evde çocuk bakımı işi yaptığını ifade etmişlerdir. Bu kadınların %96,9 gibi büyük bir oranı ilk kez bu proje ile sigortalı çalışmaya başladıklarını belirtmişlerdir.
- Çocuk bakıcılarının %97,5’i maaş ve primlerin tam ve zamanında yattığını belirtmişlerdir.
- Proje kapsamında sertifikalı bakıcı çalıştırılması özendirilmesine rağmen, çocuk bakıcılığı yapan kadınların sadece %6’sı mesleki sertifikaya sahiptir. Ancak bu sertifikayı edinmek isteyenlerin oranı yaklaşık %70’dir.
- Proje kapsamında çocuk bakıcılığı yapan kadınların yaklaşık %45’i bakım hizmeti verdiği evde aynı zamanda temizlik ve yemek gibi ilave işler de yaptıklarını beyan etmişlerdir.
- Çocuk bakıcılarının %76,4’ünün ‘profesyonel bir iş olarak bu işi gelecekte de’ yapmak istediklerini belirtmişlerdir.
- Projede ev ziyaretleri sonucunda faydalanıcıların %79,6’sı sistemde kalmayı sürdürürken %20,4’ü sistemden çıkartılmıştır.

### Proje Çıktılarının Kritik Analizi:

- Gerekli vafsa, eğitime ve önemli bir çalışma deneyimine sahip genç Proje büro çalışanlarını Kuruma kazandırmak önemlidir.
- Hedef grubun; demografik, aile, toplumsal köken, çalışma yaşamı ve projeye dönük tutum ve davranışlarıyla ilgili veri setinin bulunmayışı projenin en belirgin eksikliğidir.
- Kadın istihdamının görece yüksek olduğu eğitim, sağlık ve bankacılık gibi hizmet alanlarında çalışan kadınlar tanım gereği proje kapsamı dışında kalmışlardır. Bu hususta düzeltici bir çalışma işlevsel olacaktır.
- Faydalanıcıların çoğu işveren rolünü benimseyememiştir.
- Proje evde çocuk bakım hizmetinin kalitesinin artırılmasında istediği noktaya ulaşamamıştır. Bunun başlıca nedenleri şunlardır:
  - Çalıştıran ve çalışan kadınlar için tek beklenti çocuk sağlığı ile sınırlı kalmıştır.
  - Projede istihdam edilen bakıcıların önemli bir bölümünün akraba ya da komşu olmaları (hayali işverenlik sorunsalı) bakım hedefini ikinci plana itmiştir.
  - Faydalanıcı annelerin ve bakıcı kadınların her ay kent merkezindeki formal toplantılara katılmamaları için bir yaptırımın olmaması önemlidir.

O nedenle,

- Katılımı zorunlu kılmak bir çözüm olabilir,
  - Kent merkezli toplantıları semtlere taşımak düşünülebilir.
- Kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu tüm sektörlerde yaygınlaştırılması işlevsel olacaktır.
  - 1 Nisan 2015’de sadece ev hizmetlerine yönelik 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Ek-9’uncu maddesinde yer bulan düzenlemeyle ev hizmetlerinde çalışanların (ayda 10 günlük alt sınıra bağlı olarak) zorunlu sosyal sigorta kapsamı altına alınmış olması.
    - Mesleki Yeterlilik Kurumundan sertifikalı olan bakıcıların istihdam edilmesi halinde prim teşviki verilmesi düşünülmelidir.
    - Babalık izni, doğum sonrası bakıcı desteği, çocuk 36 aylık olana kadar bakıcının sigorta primine ilişkin destek verilmesi vb. hususların da yasal düzenleme çerçevesine sokulması önerilmektedir.
  - Çocuk bakımı ve eğitimi gibi kamusal anlamda çok önemli bir konunun ikinci plana düşmesi bir diğer sorun alanıdır.
  - Ev hizmetlerinin iş standartlarının belirlenmesi; sertifika programlarının tesisi ve sertifikasyon sonrası bakıcıların düzenli olarak denetlenmesi için Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı ve Mesleki Yeterlilik Kurumu ile hali hazırda başlatılmış olan işbirliği geliştirilmelidir.
  - Kocaeli, Adana, Denizli, Samsun, Gaziantep, Mersin, Tekirdağ, Konya ve Kayseri gibi illerin de eklenerek projenin ülke geneline yaygınlaştırılması uygun olacaktır.

### MODEL ÖNERİSİ:

Ev hizmetlerinin kurumsallaşması için ise ilk başta çocuk bakımı hizmetinin kurumsallaşması elzemdir. Bu amaçla önerilen model ana hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir:

## EXECUTIVE SUMMARY

- Çocuk başına sabit ve anlamlı bir maddi destek sağlanmalıdır.
- Ayrıca, çocuk 36 aylık olana kadar bakıcının sigorta primi desteği, ebeveyn izni (babalık ve annelik izni), vergi indirimi vb. teşvikler de uygulanmalıdır.
- Aileler tercihleri doğrultusunda, çocuk bakım modellerinden birisini seçebilmelidir:
  - ◊ Evde bakım,
  - ◊ Akredite edilmiş bakıcının 1 den fazla çocuğa bakması,
  - ◊ Kreş.
- Ebeveynin evine gelen bakıcıların sertifikalı olması teşvik edilmelidir.
- Sertifikalı bakıcılar, 4 çocuğa kadar çocuk bakımına uygun şekilde hazırlanmış kendi evlerinde çocuk bakabilirler.
  - ◊ Bu durumda evin ve bakıcıların denetimi büyük önem taşımaktadır.
  - ◊ Aile ve Sosyal Politika Bakanlığının düzenli olarak evi ve bakıcıyı kontrolünün yanı sıra Mesleki Yeterlilik Kurumu da aynen Fransa'da olduğu gibi bakıcıların 5 yılda bir sertifikalarını yenileme zorunluluğu getirilmelidir.
  - ◊ Sertifikalı bakıcıların iş bulmasına özel istihdam büroları aracılık ederse belli oranda bu sektörün kurumsallaşmasına da katkı sağlanmış olacaktır.
  - ◊ Hem ebeveynin evinde çalışan hem de kendi işyerinde bakım veren bakıcılar haftanın en az 2 günü ve toplamda en az 3 saat en yakın kreşe giderek sosyalleşmelidirler.
  - ◊ Kreşlerdeki uzmanlar bakıcının yaşadığı sorunlara uzman desteği vermelidirler.
- Kreş uygulaması için kamu kreşleri yaygınlaştırılmalıdır.
  - ◊ Büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelerinin olanaklarına başvurulabilir.
  - ◊ Belediyelere, 300 haneyi temel alacak şekilde kreş/gündüz bakım evi inşa etme, tefriş etme ve zaman içerisinde gerçekleşen yıpranma ve eskimeleri onarma ya da yenileme zorunluluğu getirilebilir.
- Kreş/gündüz bakım evlerinde çalışacak personelin sertifikasyonundan Mesleki Yeterlilik Kurumu; çeşitli kurslar yardımıyla eğitim verilmesinden Milli Eğitim Bakanlığı ile belediyeler; kreş/gündüz bakım evlerini denetlenmesinden ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sorumlu olmalıdır.
- Kreş/gündüz bakımevlerine çocuklarını teslim edecek ailelerden de gelir seviyelerine göre değişen farklı ücretler alınabilir.
- Bu kreş/gündüz bakım evlerinde çalışanların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sigortalı çalışması zorunlu kılınacağından hem çocuk bakım hizmetleri yaygın bir biçimde sigortalı statüye kavuşacak hem de doğum iznine ayrılan kadınların ülke genelinde işlerine geri dönmeleri kurumsal ve sürekli olarak güvence altına alınmış olacaktır.
- Şu anda ev hizmetleri çalışanları için cep telefonu üzerinden (Avrupa'da uygulanan kupon sisteminin daha çağdaş ve gelişmiş bir model) günlük 1,19 TL prim yatırarak ev hizmetleri çalışanlarını günlük bazda iş kazalarına karşı sigortalama imkânı bulunmaktadır. Bu tutar 1,19 TL yerine örneğin 10 TL'ye çıkartılırsa bu prim tutarı ev hizmeti satın alan kişiyi zorlamayacağı gibi ev hizmeti çalışanı için de primlerin genel sigorta tutarı ve emeklilik hakkı için birikmesine imkân sağlayacaktır.

**About the project:** The project which has a title of "Operation of Support for Registered Women Employment Through Home Child Care Services" and lasted for 32 months with European Union support, started on 5 March 2015. The project has two main objectives:

- a) Registering women child caregivers who look after children at home (The related women were not registered before).
- b) Supporting working mothers through child care services.

The project was initiated after six months of preparation phase in the provinces of Antalya, Bursa and İzmir where the women employment were relatively high. In December 2016, Istanbul and Ankara were also included in the project. Within the scope of the project, 320 € monthly support is provided to working women insured under the 4/a status, whose wage was not exceed twice the monthly minimum wage, if they employ registered child caregiver for children between 0-2 years of age.

**The Preparation Phase:** At the beginning of the project, in addition to Ankara, project offices were established in Antalya, Bursa and İzmir where employees with strong professional qualifications were employed. These offices were furnished in modular style and in the form of an open office. The promotion activities of the Project were held for 3 months following the establishment of these offices and the promotional programs were made through local media channels and Municipalities and booklets, posters and flyers were used.

The problems observed during the preparation phase of the project are given below:

1. There was not a measurement tool to determine the profiles and the attitudes of mothers towards the project.
2. Mothers who were expected to act as a formal entrepreneur in the project continued to act as if they were typical workers.
3. The participation to the monthly seminars/meetings in the related three provinces were not at the desired rate.
4. There was not a systematic database for the beneficiary working mothers.

**The Profile of Caregivers Benefitting From the Grants of the Project**

1. Women who take care of children at home; are generally low educated and middle-aged.
2. The 35% of the caregivers stated that they had looked after children at home before. A very high rate of these women (96,9%) stated that they started to work as insured for the first time within the scope of this project.
3. The 97,5% of the child caregivers stated that they had received the exact amount of salary and premium on time.
4. Despite the fact that certified caregivers are encouraged to work within the scope of the project, however, only 6% of these women have professional certification. But, the percentage of those who want to obtain this certificate is about 70%.
5. About 45% of the childcare women working within the scope of the project stated that they also do additional work such as cleaning and cooking at home where they work as a child caregiver.
6. The 76,4% of the childcare women stated that they would also like to do childcare job in the future.
7. As a result of home visits within the scope of the project, 79,6% of the beneficiaries continued to stay in the system while 20,4% were removed from the system.

### The Critical Analysis of Project Outcomes:

1. It is important to recruit well-trained and experienced young office workers for the Agency who work at the project.
2. The lack of a database composed of the information related to the demographic structure, family characteristics, social origins, working life as well as attitudes and behaviours regarding the project of the target group are the most obvious deficiency of this project.
3. Women who work in the service sector where the employment of women is relatively high such as education, health and banking sector are out of the scope of this project by definition. In this regard, the arrangements that will be made would be functional.
4. Most of the beneficiaries could not adapt to the employer role.
5. The project could not achieve the expected goal of increasing the quality of the child care service at home. In this respect, the main reasons of this failure are:
  - The only expectation for employers and women workers were limited to the child health.
  - A significant portion of the caregivers employed in the project were relatives or neighbours (imaginary employer problem). Thus, the target of care service became of secondary importance.
  - It has been observed that beneficiary mothers and child caregivers do not attend to the formal meetings organized at the centre of the cities every month. In this regard, there may be some sanctions. For example, the solutions would be to enforce those to attend to the meetings or to organize the meetings at districts rather than at the centre of cities.
6. It would be functional to disseminate to all sectors where unregistered employment is intense.
7. With the arrangements found in Annex-9 of the Social Insurance and General Health Insurance Law No. 5510 only for home services, on April 1, 2015, the employees working for home services (limited to at least 10 days per month) are covered by compulsory social insurance.
  - It may be considered to give premium incentives if certified child caregivers are employed from the Vocational Qualifications Authority.
  - It would be suggested that the subjects of paternity leave, postpartum care service support, providing the insurance premium to the caregiver until the child is 36 months old etc. may be put into the legal framework.
8. The other problem is that a very important public issue which is child care and education became of secondary importance.
9. The performance standards of home services should be specified and the already initiated cooperation should be developed with the Ministry of National Education, the Ministry of Family and Social Policy and the Vocational Qualifications Authority about the facility of the certificate programs and inspecting the caregivers regularly after the certification.
10. It would be appropriate to extend this project to nation-wide including Kocaeli, Adana, Denizli, Samsun, Gaziantep, Mersin, Tekirdağ, Konya and Kayseri.

### SUGGESTION OF A MODEL:

For the institutionalization of home services, first of all, institutionalization of child care services is essential. The outline of the proposed model for this purpose can be summarized as follows:

- A significant and a fixed amount of financial support should be provided per child.
- In addition, incentives such as giving the insurance premium to the caregiver until the child is 36 months old, parental leave (both maternity and paternity leave), tax reduction etc. should also be implemented.
- Families should be able to choose one of the child care models, such as “home care”, “an accredited caregiver” looking after more than one child” and “kindergarten” according to their own preferences.
- It should be encouraged that the caregiver who comes to the parents’ house should be certified.
- Certified caregivers can look after maximum four children at their appropriately prepared houses.
  - ◊ In this case, the inspection of the house and the caregiver is of great importance.
  - ◊ The Ministry of Family and Social Policy should inspect the house and the caregiver regularly. In addition to that, as in the case of France, the Vocational Qualifications Authority may enforce the caregivers to renew their certificates every 5 years.
  - ◊ If the private employment agencies mediate to the certified caregivers in order to help them to get employed, this would contribute to the institutionalization of this sector to a certain extent.
  - ◊ Caregivers who work at the parent's house or give care services at their own place should socialize by going to the next nursery school at least 2 days in a week and at least 3 hours in total.
  - ◊ Child development experts working at nursery schools should provide support for the problems faced by the caregiver.
- Public kindergartens should be widespread.
  - ◊ The facilities of the municipalities, especially the metropolitan municipalities, which have significant strengths in terms of budget sizes, can be resorted to.
  - ◊ The municipalities should be imposed to build a kindergarten based on 300 household, to furnish and to repair.
- Vocational Qualifications Authority from the certification of personnel to be employed in kindergartens; the Ministry of National Education and the municipalities to provide training through various courses; the Ministry of Family and Social Policy should be responsible for the supervision of kindergartens.
- Different fees may be charged to the kindergartens, depending on the income level of the families.
- The daily insurances of employees, especially those for home-based workers who can be admitted to the general insurance premium, are not only insured against occupational accidents, but also have the possibility of retirement premium deposits.
- Currently, home service employees are entitled to insurance against occupational accidents on a daily basis by paying a daily premium of 1,19 TL via their mobile phone (a more contemporary and more advanced model of coupon system applied in Europe) for home service workers. If this amount is increased to monthly 10 TL instead of 1,19 TL (this is proposed as a hypothetical figure, it is possible to calculate the appropriate figure), this premium amount will not force the person who bought the home service. Also for the home service worker the premium is saved for general insurance amount and pension right

## GİRİŞ

Bu çalışma; evde çocuk bakımı, kadın istihdamı ve çalışma-yaşam dengesini odağına alan **“Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu”** başlıklı uygulama projesinin strateji belgesidir.

Ev hizmetleri genel olarak ülkemizde sigortalılık oranının çok düşük olduğu, güvenceli çalışma olanaklarının hem maddi hem de fiziksel anlamda zayıf olduğu alanların başında gelmektedir. Ev içindeki işler ile evde bakım hizmeti genellikle bir karşılığı olmadan ve büyük oranda kadınlar tarafından gerçekleştirilir (Erdoğan ve Toksöz, 2013: 3). Bu anlamda yapılan işin değeri toplumsal anlamda göze pek de fazla görünmeyen, kadınların doğal ödevleri arasında yer alan, paternalist ilişkiler çerçevesinde neredeyse karşılıksız bir iş statüsünde ve düşüktür.

Evde çocuk ve özellikle hasta bakımı açısından ise ev hizmetleri neredeyse bakıcının yirmi dört saat çalışması beklenen bir iş statüsünde algılanmakta; ya da temizlik işçileri açısından iş güvenliği sorunları ciddi boyutlarda söz konusu olabilmektedir (Erdoğan ve Toksöz, 2013: 3). Enformel nitelikteki ev hizmetlerinin ülkemizde görev tanımlarının henüz yapılamamış olması, güvenceden yoksun çalışma koşullarıyla birleşince bu hizmet alanında yaşanan sorunlar kamu yönetiminin özel ilgisini gerekli kılmaktadır. Proje bu alandaki eksiklikleri gidermeye yönelik önemli bir ilk adım olarak değerlendirilebilir.

Avrupa Birliği desteği ile yürütülen ve süresi 32 ay ile sınırlı olan projeye 5 Mart 2015 tarihinde başlanmıştır<sup>1\*</sup>. 6 aylık ilk tanıtım / halkla

- <sup>1\*</sup> -05.03.2015 Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu" (Evde Çocuk Bakımı Projesi), tarih ve TRH1.3NANNY/P-04 sayılı sözleşmeye istinaden uygulamaya konmuştur.
- 15 Nisan 2015, Açılış töreni kapsamında projenin yürütülmeye başlanmasının halka duyurulması gerçekleştirilmiştir.
  - 25 Mayıs 2015'te Bursa Yerel Konferansı, Bursa Çelik Palas Otel'de yapılmıştır.
  - 27 Mayıs 2015'te İzmir Yerel Konferansı, Hilton İzmir Otel'de gerçekleştirilmiştir.
  - 10 Haziran 2015'te Antalya Yerel Konferansı, Harrington Park Otel'de gerçekleştirilmiştir.
  - Haziran 2015 proje web sayfası, www.evdecocukbakimi.net kullanıma açılmıştır.
  - 10.08.2015 tarihinde Prim ve Maaş Ödeme Kilavuzu SGK Web Sayfası ve Proje Web Sayfasında yayınlanmıştır.
  - 25 Haziran 2015 ön kayıtlar başlamıştır.
  - 26 Haziran 2015 ilk MMM gerçekleştirilmiştir.
  - 06 Temmuz 2015 tarihinde kesin kayıtlar alınmaya başlanmıştır.
  - 14.09.2015 tarihinde ilk ödemeler yapılmıştır.
  - Eylül 2015 ayı itibarıyla Projeden yararlanan anne, çocuk ve bakıcılar ile ilgili gerekli kontrollerin gerçekleştirilmesi için ev ziyaretleri yapılmaya başlanmıştır.
  - 30.09.2015 ilk SCM gerçekleştirildi. (30.03.2016 2.SCM ; 24.01.2017 3.SCM gerçekleştirildi.)
  - Haziran 2015 ilk basın bülteni Kurum web sayfasında yayınlanmıştır.
  - 16 Kasım 2015 tarihinde Yeni eylem planı sonrası ön kayıtlar yeniden açılmıştır.
  - 27 Ocak 2016'da Anne Bilgilendirme Semineri (Bursa, Antalya, İzmir) yapılmıştır
  - 24-26 Mayıs 2016 Strateji Belgesi Çalıştaylarının ilki gerçekleştirildi.
  - 26-30 Eylül 2016 -Paris,Lyon,Saint Etienne /FRANSA ziyaretleri gerçekleştirildi.
  - 14 Ekim 2016 Büyük Değişiklik kabul edildi.
  - 07– 11 Kasım 2016, Helsinki/FINLANDIYA ziyareti gerçekleştirildi.
  - 21 Kasım 2016 Destek ekibe alınan yeni personel göreve başladı.
  - 28 Kasım 2016 Ankara ve İstanbul Ofisleri Açıldı.
  - 5 Aralık 2016'da Ankara ve İstanbul Ofislerinde kayıtlar alınmaya başlandı.

ilişkiler evresinden sonra geri kalan 26 ay boyunca toplamda 5 bin sayısına ulaşmak amacıyla Antalya, Bursa ve İzmir il sınırları içinde yaşayan faydalanıcı (çalışan) annelere hibe destek çalışmalarına başlanmıştır. Strateji belgesine temel teşkil eden nitel ve nicel veriler, proje uygulaması henüz yarısına gelmişken derlenmiştir.

Sosyal politika ve kamu yönetimi ve yönetim bilimleri uzmanı iki bağımsız sosyal bilimci olarak yazımı üstlenilen Strateji Belgesinin araştırma deseni (*research design*) hızlı değerlendirme prosedürü (*rapid assesment procedure*) esaslarına dayanan bir alan çalışmasının ürünüdür. Nitel ve nicel verilerin bir arada derlenmesi ve çözümlenmesine olanak veren bu araştırma deseni gereği, belge incelenmiş, uzman görüşmeleri yapılmış ve belli ölçülerde sistematik gözlemler gerçekleştirilmiştir. Projeyi üstlenen SGK'nın bu şekilde, yani alana ve uygulamaya dönük olarak örgütlenmesi, strateji belgesinin gereksinim duyduğu verilerin gerek zenginliğini gerekse de erişebilirliğini olumlu yönde etkilemiştir.

Projeden sorumlu uzmanların hazırladıkları raporlar, veri ve enformasyon zenginliği bakımından bu çalışmaya da önemli katkı sunmuştur. 24-26 Mayıs 2016 ve 10-12 Mayıs 2017 günlerinde, günlük hayattan yalıtılmış bir ortamda bir araya gelen projeden sorumlu Sosyal Güvenlik Uzmanları, projenin il bürolarında görev yapan proje çalışanı temsilcileri, proje temasına yönelik çalışmaları bulunan akademisyenler ile ilgili sivil toplum kuruluş temsilcileri bu belgenin oluşumuna yapısal nitelikte önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Gelinen aşamada illerde gerçekleştirilen ev ziyaret raporları Projeye bütünlüklü bakılabilmek bakımından temel kaynağımız olmuştur. İleride ayrıntısıyla aktarılacağı gibi bu raporlar, gerek uygulanması, gerekse de veri analizine uygun hale getirilmesi aşamalarında olasılık mantığını kullanmışlardır. Bu çabalar sonunda aktif kayıtlıların %15,5'ine tekabül eden ve istatistikî temsil kabiliyetine sahip bir örneklem büyüklüğüne ulaşılmıştır. Strateji belgesi hazırlığı kapsamında İzmir ve Bursa illerini kapsayan iki adet saha çalışması da gerçekleştirilmiştir. Saha çalışmasına ilişkin bulgu ve gözlemler, gerek illerdeki proje bürolarına gerçekleştirilen ziyaretler gerekse aile ziyaret raporları kapsamında ev ziyaretleri ile elde edilmiştir.

Buraya kadar strateji belgesinin nasıl bir araştırma deseni ve metotla hazırlandığına değinilmiştir.

Değerlendirmeye tabi tutulacak uygulama projesinin stratejik hedefi, kayıtlı kadın istihdamını güçlendirmektir. Bu hedef için izlenen strateji, aile birimini odağına alan bir sosyal politika uygulaması niteliğindedir. Buna göre aylık geliri asgari ücretin iki katını aşmayan kayıt altındaki kadın çalışanların 0-2 yaş aralığındaki çocuklarına evde bakım talep etmeleri halinde, bu talebin gereği olan kayıtlı çocuk bakıcısı istihdamı için proje anneye aylık 320 Avro destek sunmaktadır. Görüldüğü gibi proje aslında standart yaşam koşullarına karşı toplumsal bir direnmeyi odaklamaya yönelik bir niteliğe sahiptir: Zira doğurma ve istihdam gibi kadınlar bakımından birbirine rakip iki edimi uyumlulaştırma iddiasındadır.

Doğurma ve istihdam arasındaki ters yönlü korelasyona tarih dışı bir mutlaklık atfedilmeyecek ise ikili arasındaki ilişkiyi kapitalist toplumsal ilişkilerin yaygınlaştığı ve derinleştiği tarihsel koşullarda kavramak anlamlı olacaktır. Elinizdeki belgenin ilk bölümünde proje hedef ve amaçlarının kuramsal ve olgusal bağlamı tam da bu yaklaşımla kaleme alınmıştır. Bu ve benzeri sosyal hizmet uygulamalarına teknisist yaklaşmanın sınırlandırıcı etkisi büyük olacaktır. Aynı sosyal hizmetin; nüfusun yenilenmesini, dolayısıyla doğurganlığı başat

-10-12 Mayıs 2017 Strateji Belgesi Çalıştaylarının ikincisi gerçekleştirildi.

-3-4 Mayıs 2017 ALMANYA ziyareti gerçekleştirildi.

## I. BÖLÜM

problem olarak tanımlayan post-endüstriyel toplumlarla, sorunu işgücü piyasasına eksik katılım ve kayıt dışılık temelinde formüle eden toplumlar arasında farklı gerçekleştirme biçimlerine sahip olunacağına kavranması önemlidir.

Kamu eliyle yürütülen sosyal politika uygulamalarının yasal çerçeveye atıfla kavranması adeta bir zorunluluktur. Zira idarenin, stratejik amaçlarını gerçekleştirmek bakımından en etkili ve meşru aracı yasalardır. Strateji belgesinin birinci bölümünün ikinci başlığı, bu konuya dairdir. Özellikle, 'evde çocuk bakımı' gibi kayıt dışılığın ve enformel ilişki ağlarının son derece etkili olduğu bir alan söz konusu edildiğinde, yasal çerçeve değerlendirmesinin özel bir önem taşıyacağı da açıktır.

Uygulama projesinin somut amaçları ve bu amaçlara erişmek bakımından benimsenen stratejiler ve bunların gerçekleştirme biçimleri, ayrıntılı bir şekilde bu çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınacaktır. Şimdilik, projenin amaç ve stratejilerinin uygulamada beliren temel sorun alanlarına işaret edilmek suretiyle analiz edildiğini belirtmemiz gereklidir.

Proje amaç ve stratejilerinin betimleyici analizini takiben dördüncü bölümde, bir önceki bölümde işaret edilen sorun alanları tartışılacaktır. Strateji belgesinin bilimsel dolayısıyla eleştirel yaklaşımla yürütülmesi bu değerlendirmenin ana amacını oluşturacaktır; bu çerçevede projenin güçlü ve zayıf yanları tanımlanmaya çalışılacaktır.

Strateji belgesinin geri kalan iki başlığından ilki, uygulama projesinin yaslandığı temel ilkelerin olgulara referansla değerlendirilmesi ile etkilerinin etik bakımdan analizine ilişkindir. Son başlık altında ise projenin etkinliğini artırmaya yönelik önerilere, dokümanın Ek 1 bölümünde ise yasa değişikliği önerilerine yer verilecektir.

### 1.1. Projenin Bağlamı ve Arka Planı

Bu çalışma; evde çocuk bakımı, kadın istihdamı ve çalışma-yaşam dengesini odağına alan **“Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu”** başlıklı uygulama projesinin strateji belgesidir.

Bu çerçevede proje kapsamında, ev hizmetleri (ya da 'ev işçiliği') ve kadın istihdamı temel konular olarak ele alınmakta ve bu alanlarda kayıtlı istihdamı desteklemek için kamu politikası süreci örgütlenmektedir.

Ev hizmetleri, temizlik, ütü, yemek yapma, çamaşır, bulaşık yıkama, alışveriş ve bahçe işleri ile çocuk, yaşlı veya özel bakıma ihtiyacı olan kişilerin bakım işlerin ev halkı dışındaki bireyler tarafından yapılması olarak tanımlanabilir. Bu tanımdaki ev halkı kapsamına ise aynı evde kalan üçüncü dereceye kadar olan akrabalar girmektedir. Bunun dışında, çocuk, yaşlı veya özel bakım işinin ev hizmetinde çalışanın evinde ya da hastane, bakımevi vb yerlerde yapılması da ev hizmeti sayılmaktadır.

Ev hizmetleri ve ev işçiliği arasındaki kavram kargaşası, evde aynı hizmetleri ücret almaksızın gören kadın nüfusundan kaynaklanmaktadır. Genel anlamda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), özel olarak da Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) 'ev hizmetleri' denildiğinde --konusu gereği-- ücrete ve dolayısıyla çalışıyor olmaktan kaynaklı yasal hak ve yükümlülüklerle konu olan 'ev işçiliğini' anlamaktadır. Başka bir deyişle ev hizmetleri, ücret karşılığı olmaksızın (ÇSGB ve SGK'nın konusu olmayan) ev halkı tarafından görülen işleri kapsamamaktadır. Biz de bu raporda aynı şekilde ev hizmetleri ve ev işçiliği kavramlarını aynı anlamda kullanacağız.

Ev işçiliği; farklı anlamlandırmalar altındaki tarihsel bir olgu olarak ne kadar eski ise tüzel düzenlemelerin konusu olması itibarıyla da o kadar yenidir. Kadın emeğinin görünmez yüzü olarak ev işleri, ücretli istihdam alanı olarak işgücü piyasasındaki varlığını genişleterek sürdürmektedir. ILO'nun 2011 rakamlarına göre dünyada ev işlerinde ücret karşılığı çalışanların sayısı 52,6 milyondur; bunların %83'ü de kadındır. Ev işlerinde ücret karşılığı çalışan kadınlar, dünyadaki toplam çalışan kadınların yaklaşık % 8'ini teşkil etmektedirler (McCann, D. ve J. Murray, 2014: 323).

Ücretli bir işe sahip olan kadınlar, her gün ücretsiz bazı ev işlerinden (temizlik, yemek, çocuk ya da yaşlı bakımı gibi) de sorumlu olmaktadır. Ancak gerek zaman gerek bedensel enerji yetersizliği nedeniyle çoğunlukla geleneksel olarak üstlendikleri bu görevler için yardımcı arayışına girmektedirler. Ehrenreich ve Hochschild (2004) bu yardımın yaşamlarının çoğunu ev işleri yaparak geçirmiş “deneyimli” başka kadınlara ücret ödeyerek sağlandığına dikkat çekmektedirler. Böylece hem “ev işleri” yapmaktan başka becerisi olmayan kadınlar istihdam şansı yakalamakta hem de ücretli işgücünün parçası olan ve bu surette onlara işveren kadınlar aile yaşamlarında ideal ev kadınlığı ölçütlerini karşılamakta; kendilerine de daha çok zaman ayırabilmektedirler. Bu bakış açısı, “ev hizmetleri” işinin cinsiyetlendirilmiş (gendered) bir niteliğe sahip olduğunu düşündürmektedir (Lan, 2003). Gerçekten ev hizmetleri için erkek çalışan talebinin olmadığı; sadece “güvenilebilecek” bir hemcins evini, çocuklarını vb. emanet ederek hizmet almayı uygun bulan kadın çalışanlar ev hizmetleri sektörünü “kadınlar arası düzenlenen” bir yapıya büründürmektedir. Öte yandan bu eğilimin 'kadının' hem ait olduğu geleneksel alanda (ev içinde) kalmasına ama bir yandan da ev işi yapma ya da çocuk bakma karşılığında ücretli işgücüne dâhil olmasına zemin hazırladığı bir gerçektir (Brydon ve Chant, 1989). İzleyen bölümde ev hizmetleri ve ev hizmetlisi (işçisi) kavramı betimlenmektedir.



### ***i) Ev Hizmetleri ve Ev Hizmetlisi (İşçisi) Kavramlarına Genel Bir Bakış***

Ev işi, toplumların yerleşik düzene geçmesiyle başlamıştır. Sanayileşme öncesi ev işi tanımının içine ailenin ekonomik uğraşları girse de, bugün esas olarak, aile bireyleri arasında paylaşılan, kendilerini bir ertesi güne hazırlamak için harcanan toplam emek anlaşılmaktadır. Teknolojinin ilerlemesi ve yaşamı kısmen de olsa kolaylaştıran makinelerin erişilebilir hale gelmesine rağmen bu işlerin ifası hala oldukça ciddi bir el emeğini gerektirmektedir. Geleneksel ataerkil toplum yapısı bu emeği kadınlara hasretmiş de işgücüne katılımı gün be gün artan kadınlar adlarına tanımlanan bu görevleri üstlenmede ve layığıyla yerine getirmede hatırı sayılır güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Ne yazık ki ev dışı çalışma sürecine dâhil olan tam zamanlı istihdam koşulundaki kadınlar dünyanın neredeyse her yerinde tabiri caizse 'çifte vardiya' yükü altında ezilmektedir. Kalaycıoğlu ve Rittersberger-Tılıç (2001) da kadınların hem evde hem de ev dışında, yani iki farklı işte istihdam edilmek durumunda kaldıklarını çarpıcı biçimde ifade etmektedirler. Ekonomik güce kavuşan orta ve üst sınıf kadınlar ev ve bakım işlerini o nedenle ücretli ev işçilerine bırakmak durumunda kalmışlardır (Akalin, 2014).

Ev işçiliği için üretim mekânı "ev"dir ve kendine has bir doğası vardır. Güzel ve Okur (2004) ev hizmetini, bir kişinin normal yaşamı içerisinde kendisinin yerine getirebileceği ancak çalışma, hastalık, başka işlere daha fazla zaman ayırma, ev işleri ile kendini yıpratmak istememe gibi nedenlerle yap(a)madığı ve genellikle ev dışından kişilere ücret karşılığında yaptırılan işler olarak tanımlamaktadırlar.

Belki de en kritik husus, bu işçilerin neredeyse tamamının "kayıt dışı" istihdam edilmesidir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 2011 yılında kabul ettiği 189 sayılı "Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş" hakkındaki sözleşmesine göre ev işçisi kavramı, ev ya da hane halkı için veya ev içerisinde icra edilen işleri, istihdam ilişkisi içinde yerine getiren kişiyi ifade etmektedir (Akt.: Ünlütürk-Ulutaş ve Durusoy-Öztepe, 2013). Karadeniz (2008), ev işçilerinin hem kol gücüne hem de fikri çalışmaya dayanan geniş bir yelpaze içinde olduklarına dikkat çekmektedir. Ev hizmetleri yaşlı ve çocuk bakımı, günlük ya da kışık yiyecek hazırlanması, giysi üretilmesi, temizlik işleri vb. ni kapsayabilmektedir ve ev işçisi işini yaparken işverenin yönetimi ve denetimine tabidir.

Bir diğer önemli nokta, ev hizmetleri işçilerinin mutlaka işverenin evinde çalışması gerekmediğidir. Karadeniz (2011) evde çalışmanın işçinin kendi evinde çocuk ya da yaşlı veya hasta bakması, evde pişirdiği yemeği işverene teslim etmesi (parça başı iş) gibi pek çok atipik biçimi kapsadığını anımsatmaktadır. Bu çalışma biçimi o nedenle, bağımsız çalışma ile ücretli çalışmanın kesiştiği bir alanı oluşturmaktadır (Erdut, 2005: 35).

Suğur vd. (2008), bakıcılık ve gündelikçilik gibi işleri yapan işgücünün en temel özelliğinin vasıfsız ve eğitimsiz olmasının yanı sıra kntsel işgücü piyasasında çok sayıda bulunması olduğunun altını çizmekte ve kayıt dışı çalıştırılmalarının ücret düşüklüğünü de beraberinde getirdiğini vurgulamaktadırlar. Dolayısıyla, ücretli bir işte çalıştıkları halde yoksulluk sınırının altında yaşamlarını sürdürmek zorunda kalan "dezavantajlı" bu kişiler ekonomik açıdan da "çalışan yoksullar" kategorisinin içinde yer almaktadırlar. Ayrıca ihtiyaç duyuldukları eve çağrılan ve gündelik çalışan kadınların geçici çalıştıkları için sigortalı sayılmamaları da uzun yıllardır önemli bir sosyal güvenlik sorununu beslemektedir. Son dönemde yapılan düzenlemelere rağmen, ev hizmetlerinde gündelik çalışan kadınlar temizlik gibi ağır ve tehlikeli işlerde çalışmakta, iş kazası ve meslek hastalığı riskleri ile karşı karşıya kalmakta ve en az diğer çalışan grupları kadar sosyal güvenceye ihtiyaç duymaktadırlar.

Yapılan çalışmalar ev hizmetlerinde çalışanların atipik istihdam biçimlerinin yaygın bir hak kaybına yol açtığına ve istihdamı "eğretileştirdiğine" işaret etmektedir. Jokela'ya (2017) göre bu sektördeki eğreti istihdama yol açan üç temel unsur söz konusudur: (1) istihdam türü (formel/enformel), (2) istihdam ilişkisi ve (3) istihdam biçimi (geçici/sürekli; yarı zamanlı/tam zamanlı). Her şeyden önce bu çalışanların kayıt altına alınmaması (enformel çalışma) ev hizmetlerindeki güvencesizliğin temel problemidir. Zira yazılı bir sözleşme olmaksızın çalışma güvencesiz istihdam yaratmakta; yasal sosyal koruma süreçlerinden bireyi mahrum kılmaktadır. O kadar ki izin kullanımı ve/veya ücretli izin hakkı neredeyse hiç söz konusu değildir. Öte yandan istihdam ilişkileri de güvencesizliğin bir diğer sebebi olmaktadır. Ev sahibi tarafından çalıştırılan ev işçileri işyerinin şahıs mülkü olmasından kaynaklanan 'mahremiyet" ilkesi nedeniyle kontrol dışı muameleye maruz kalabilmektedirler. Uzun saatler boyu çalıştırılma ya da ücret ödemede gecikmelerin yanı sıra Rollins (1985) geleneksel paternal ilişkilerin de göz ardı edilmemesi gerektiğinin altını çizmektedir. Açıkçası, işveren ile ev işçisi arasındaki istihdam ilişkisi kolayca "duygusal bir bileşen" içerir hale gelmekte ve çalıştırma biçimi kültürel normlar içinde meşrulaştırılmaktadır (Gökbayrak, 2009). Diğer bir ifadeyle ev işçisi bir 'çalışan' olmak yerine yardım veren bir 'aile üyesi' olarak değerlendirilmeyip; işveren de kendisini bir 'işveren' olarak algılamayınca kolayca sosyal sigorta sürecindeki sorumluluklardan kurtarmaktadır. Gerçekten Castro (1989) ev hizmetlerinin başka hiçbir istihdam alanına benzemediğini zira işverenin emek satın alırken "sevgi işi" beklediğini dile getirmektedir. Bu durumda ücretli ev işçisinin kişiliği bile işin bir parçası haline gelmektedir. İşveren ile işçi arasındaki rollere özgü sınırları muğlaklaştırabilecek bu beklenti, alana özgü ciddi bir sorun olarak değerlendirilmelidir (Akalin, 2014). Karşılıklı olarak talep edilen bu "sevilme" ve "onaylanma" ve hatta ailenin bir üyesi gibi kanıksanma/davranma formel iş ilişkisini kolayca enformel kılabilir. Bora'nın (2005) da dikkat çektiği gibi, sınıf ve statü farklarını ortadan kaldıran etkisi olacak bu eğilim ücret dışı hediyeler vb. aracılığıyla bir tahakküm ve bağımlılık ilişkisi haline dönüşebilme riskini taşımaktadır. O nedenle kayıt altına alınması belki de en elzem sektör ev hizmetleri olarak belirginleşmektedir.

Son olarak, ücretli ev işçilerinin bazılarının ikinci bir iş olarak çalışan yarı zamanlı ev işçileri olmaları söz konusu olabilir. Tam zamanlı olarak ev hizmetlerinde çalışanlar ise genellikle çocuk, hasta ya da yaşlı bakımı ile ilgilenenlerdir (Bailly vd., 2013). Ayrıca evde bakım işlerinde çalışanların kayıt dışı olsa da daha kalıcı istihdam koşulunda oldukları bilinmektedir. Yine de bu sürekli istihdam süresi birkaç ayla da sınırlı olabilmektedir.

Fidan ve Özdemir'in (2011) çalışması ev hizmetlerinde çalışan kadınlar hakkında öncül bir betimlemeyi ortaya çıkarmıştır. Sakarya'da ev hizmetlerine giden 50 kadınla gerçekleştirilmiş olan araştırmada, kadınların bu hizmet sektörüne yönelmelerinin ardındaki en temel sebeplerin "evin geçimini sağlamak"; "aile gelirine katkı sağlamak"; "eşin işsiz olması"; "gelir yetersizliği" ve "eğitim dönemindeki çocukların varlığı" olarak tespit edilmiştir. Kadınların eğitim düzeylerinin düşüklüğüne bağlı olarak vasıfsız oluşu ve başka bir iş imkânının olmaması da şüphesiz kritik bir gerektir.

### ***ii) Ev Hizmetlerinde Göçmen İstihdamı***

Küreselleşme ve neo-liberalizmin ortaya çıkmasıyla birlikte karşı karşıya kalınan küresel ekonomi, ev hizmetlerini de küresel bir ölçeğe taşımıştır. Castles ve Miller (2008) içinde bulunduğumuz yüz yılın "göçler çağı" olarak tanımlandığını ve kadınların bu süreçteki görünürlüklerinin gittikçe arttığını ifade etmektedirler. Dünya genelinde son yıllarda derinleşen yoksulluk, teknolojik ilerlemeler ve sınır çizgilerinin çok daha kolay aşılabilir hale gelmesinin de yardımıyla, insanları daha iyi şartlarda yaşama umuduna sevk etmiş ve göç

etmekten başka bir seçenek kalmadığı inancına kapılmalarına yol açmıştır. Göçe hedef olan ülkelerde yaşanan bazı gelişmeler de göçmen kadın emeğine talebi arttırmıştır. Demirdizen'in (2013) de önemle vurguladığı gibi, Batı'da, refah devleti kapsamında verilen yardımlar, ücretli ev işçilerine yönelik güçlü bir talep oluşturmuş; kadınlar için artan yeni istihdam alanları ev işlerinde çalışan "yardımcı" kadın arayışını gündeme getirmiştir. Refah devletinin küçülmesi ve kamusal sosyal hizmetlerin azaltılmasıyla ailelerin çocuk ve yaşlı bakımı için özel bakıcı istihdamına yönelmesi (Momsen, 1999) de kadınlar için sosyal statüsü ve ücreti düşük bir emek biçimi ortaya çıkartmıştır: Göç ederek ev hizmetlerinde çalışma fırsatı yakalamak! Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra, Türkiye de bu hedef ülkelerden biri olmuştur (Demirdizen, 2013). Erdem ve Şahin (2008), bu gelişmelerin "bakım göçü" denen nispeten fakir ülkelerden "bakım ve sevgi ithali" içeren yeni bir olguya meydan verdiğinin altını çizmektedirler. Cinsiyetleştirilmeye müsait ev hizmetleri için göçmen kadınlar kolayca talip olmaktadır. Etiler ve Lordoğlu (2010), göçmen kadınların göçmen erkeklere göre daha düşük statülü ve kendi mesleği olmayan işlere yönelmelerinin kadınların geleneksel rolleri ile uyumlu iş arayışının bir göstergesi olabileceğini ifade etmekte; ancak esas sorun alanının göçmen olmayan kadınlara göre çok daha fazla oranda niteliksiz işlerde istihdam edilmeleri olduğunun altını çizmektedirler. Esasen ev hizmetleri, işçi ister göçmen olsun ister olmasın, kayıt dışı istihdama uygun görülmele, gizli kalmakta ve hatta yatılı hizmet sunumu ile sanal bir güvence olarak bile algılanabilmektedir. Hakikaten Kaşka (2005), Türkiye'de göçmen kadınların ev hizmetlerinde çoğunlukla yatılı çalışma eğiliminde olduklarına ve bunu barınma gereksinimini karşılamının yanında 'sokak'ta karşılaşabilecekleri olumsuzluklardan da koruyan bir "avantaj" olarak görüldüğüne dikkat çekmektedir. Özbay (2012), Türkiye'de göçmen ev işçisi sayısının artmasıyla, göçmenlerin istihdamına aracılık eden şirketlerin de çoğalmaya başladığını belirlemiştir.

Erdem ve Şahin'in (2008) yürüttükleri bir çalışma bulguları ülkemizdeki ev hizmetlerinde çalışan göçmen kadın profili bakımından öncüdür. Büyük çoğunluğunun 30-50 yaş aralığında bulunduğu; Ukrayna ve Moldova vatandaşı oldukları, eğitim düzeylerinin görece yüksek (lise ve üniversite mezunu) olduğu anlaşılmaktadır. Kendi ülkelerine göre daha yüksek ücret alabilme fırsatı sağlayan bakım işinin de zaten bildikleri işler olması, yatılı çalışanlar için kendine ait oda verilmesi ve sosyal olarak aile ferdi gibi benimsenmeleri onları mutlu etmektedir. Öte yandan bu çalışma, Türkiye'de ev hizmetlerinde çalışanların karşılaştığı önemli sorunların başında herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmamalarının geldiğini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca bu çalışanların sadece yarısı herhangi bir aracı kişi, kurum ya da ajansa bağlı olarak çalışmaktadır.

Bununla birlikte ev işçiliği bakımından bir başka önemli ve önemli olduğu oranda da çözümü bürokratik, yasal ve piyasadan kaynaklı sorunlara bağlı olarak güçlükleri bünyesinde barındıran olgu ise göçmen işgücünün ev hizmetleri alanında önemli bir başatlık etkisine sahip olmasıdır. Özellikle çocuk ve yaşlı bakımında kayıtsız istihdamın genişlemesi bakımından göçmen işgücünün kayda değer bir etkisi olduğu söylenebilir. Ülkemizde göçmen işgücü, oldukça olumsuz koşullarda çalışmaya zorlanmakta; göçmen işgücü talebine çoğunlukla yasadışı paravan organizasyonlar aracılık etmektedir.

Özellikle yatılı bakıcı ve hizmetli arayan ailelerin bu taleplerini yerli işgücü arzı üzerinden karşılamaları çok zor görünmektedir. Evde hasta bakımı ve çoklu doğum ya da birden fazla çocuk sahibi olunması durumunda aileler bakım hizmetlerine gece de ihtiyaç duymakta; bu da talebin Türk vatandaşı kadın bakıcılardan göçmen bakıcılara kaymasına neden olmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde ev hizmetleri alanında göçmen işgücüne ciddi bir talebin söz konusu olduğu yadsınamaz bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır.

Yasaklayıcı politikaların bu alanda işe yaramayacağı ise bir başka gerçektir. Dolayısıyla ev hizmetleri bakımından göçmen işgücü talebinin ciddi bir analizinin yapılması ve bu alanda kayıtlı istihdamı geliştirmeye yönelik yasal ve bürokratik tedbirlerin alınması zorunludur.

Ülkemiz Suriye'den gelen nüfus başta olmak üzere, Gürcistan, Rusya Federasyonu ülkeleri, eski sosyalist ülkeler, Afrika ve yoksul Uzakdoğu ülkelerinden yoğun biçimde göçmen işgücü akımına maruz kalmaktadır. Bu akım kayıtlı çerçeveye çekilmese, yasadışı yöntemlerin etkili olması kaçınılmazdır ki şu anda ülkemizde genel anlamda yabancı işgücü, özde ise ev hizmetleri bakımından göçmen işgücünün durumu bu yöndedir.

Türkiye'de işçi göçüne ilişkin mevzuat çeşitli yasalarla belirlenmiştir. Bunların başlıcaları olarak: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası (2013 tarih ve 6458 sayılı), İş Yasası (2003 tarih ve 4857 sayılı), Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası (2006 tarih ve 5510 sayılı), Türk Vatandaşlığı Yasası (2009 tarih ve 5901 sayılı), Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası (2012 tarih ve 6356 sayılı) ve İş Güvenliği ve Sağlığı Yasası (2012 tarih ve 6331 sayılı) sayılabilir. Bu yasaların kabul tarihlerinden de anlaşılacağı üzere işçi göçüyle ilgili ulusal mevzuatın büyük bölümü son yıllarda, çoğu kez de Avrupa Birliği ile Avrupa Konseyi'nin AB katılım görüşmeleri bağlamında yaptığı baskılar sonucunda değiştirilmiştir. Dahası, bu alandaki yasama girişimleri 09/02/2015 tarihinde tasarısı hazırlanan ve halen tasarı halinde bulunan Yabancıların İstihdamı Yasasını da içermektedir (ancak bu tasarının ne zaman yasalaşacağı henüz belli değildir).

Gerek ülkemizde son 5 yıl içerisinde gerçekleştirilen yasal düzenlemelere gerekse bu alanda imzalanan uluslararası sözleşmeler bakımından ülkemizin uluslararası yasal çerçeveye uyumu bakımından sorun gözlenmemekte; hatta birçok bakımdan uluslararası çerçevenin de ilerisinde adımlar atıldığı görülmektedir (Kartal, Dikmen, Tömölova: 2016). Türkiye, işgücü piyasası konusunu içeren çok sayıda uluslararası ve bölgesel yükümlülük üstlenmiştir. Gerçekten de, *Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarına İlişkin Uluslararası Sözleşme*'yi onaylayarak birçok önemli Batı ülkesinin ve AB üyesinin ötesine geçmiştir (Kartal, Dikmen, Tömölova: 2016). Anayasa'nın 90. Maddesi'nde "usulünce yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmaların yasa hükmünde olduğu", bunların iç hukukla geliştiği durumlarda ise temel uluslararası haklarla ilgili belgelerin esas alınacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte bu düzenlemeler sistematik olmayan bir biçimde var olan mevzuata dağılmış durumdadır. Yasal çerçevenin uyumlaştırılması, göç konusunda yasal düzenlemenin sistematik bir biçimde düzeltilmesi ve değişikliklerin derli toplu şekilde yayımlanması bu bakımdan büyük önem taşımaktadır.

Yasal çerçeve büyük oranda sağlıklı bir niteliğe kavuşturulmuş olsa bile göç olgusunun kendisi ve göçmen işgücünün sağlıklı istihdam koşullarına kavuşturulması başta yerel kurumlar arası olmak üzere uluslararası düzeyde bir işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Türkiye'de genel olarak göç yönetiminden, özel olarak ise işçi göçü yönetiminden sorumlu olan aktörler üç gruba ayrılabilir: Devlet kurumları, sivil sektör –hükümet dışı kuruluşlar- ve IOM (Uluslararası Göç Örgütü), ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü), UNHCR (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği), UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkına Programı), WHO (Dünya Sağlık Örgütü) ve AB Türkiye Delegasyonu gibi uluslararası hükümet kuruluşlarının ülke ofisleri (Kartal, Dikmen ve Tömölova: 2016).

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun (No.4817) 2003 yılında çıkarılması yabancıların belirli mesleklerde çalışmalarının serbestleştirilmesi açısından önemli bir adımdır. Bunu Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) (No. 6458) 2013 yılında kabulü ve ardından İçişleri Bakanlığı bünyesinde merkezi bir göç yönetimi merciinin -Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)- oluşturulması izlemiştir.

Göç konusuna bakan ulusal kurum İçişleri Bakanlığı'dır. Bakanlığın bu alandaki sorumlulukları, işçi göçü yönetimi dâhil olmak üzere Türkiye sınırları içinde kamu düzeninin korunmasını da içerir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, ilgili kurum ve kuruluşların eşgüdümünü sağlayarak Türkiye'nin göç politikalarını geliştirmek ve uygulamaktan sorumlu bir şemsiye birimdir. Görevleri arasında yabancıların ülkeye giriş, kalış ve ayrılışlarıyla ilgili işlemler, ülkeden çıkarma, uluslararası ve geçici koruma sağlama, uyumlu ilgili olanlar dâhil göç alanında yasamaya yönelik girişimler, insan kaçakçılığı mağdurlarının korunması ve Göç Politikaları Kurulu'na (GPK) idari destek sağlanması yer almaktadır. YUKK tarafından oluşturulup GİGM denetiminde görev yapan diğer daimi kurul ve komisyonlar arasında Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu bulunmaktadır. İşçi göçü açısından bakıldığında ise burada temel öneme sahip birim GİGM'nin Yabancılar Dairesi ile Göç Politika ve Projeleri Dairesi'dir. Göç Politikaları Kurulu da yeni oluşturulan (2013) bir birimdir. İçişleri Bakanlığı başkanlığında çalışan kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, vb. dâhil olmak üzere ilgili 10 bakanlığın müsteşarlarından oluşmaktadır. Yılda en az bir kere toplanan kurul, toplantılarına diğer ulusal ve uluslararası kuruluşların ya da hükümet dışı kuruluşların temsilcilerini davet edebilmektedir. Kurulun görevleri şunlardır: Göç politikalarının ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması; kitlesel giriş durumlarında istihdam yöntem ve önlemlerinin belirlenmesi ve uygulanması; yabancıların insani amaçlarla ülkeye kitle halinde giriş durumlarında uygulanacak usul ve ilkelerin belirlenmesi; Türkiye'de yabancı işgücüne duyulan ihtiyaçla ilgili olarak, mevsimlik tarım işçileri söz konusu olduğunda Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın görüşlerini de alarak belirlemelerde bulunma; yabancılara uzun süreli kalış izni verilmesine ilişkin koşulları belirleme ve göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümü sağlama. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olmak üzere, İller İdaresi Genel Müdürlüğü de göç ve sınır güvenliği ile ilgili konuları iller düzeyinde ele almaktan sorumludur.

Diğer bakanlıklardan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) özellikle çalışma izinleri, iş güvenliği ve sağlığı, iş teftişi, sosyal güvenlik, istihdam ve mesleki yeterlilik gibi alanlarda önde gelen bir role sahiptir. Bu konular, Bakanlık bünyesindeki çeşitli birimler tarafından ele alınmaktadır: Çalışma Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü; İşçi Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, İş Teftiş Kurulu, vb. ÇSGB'nin temel önceliğini kayıt dışı istihdamın önlenmesi ve göçmen işçilerin haklarının korunması oluşturmaktadır. Bakanlık, sömürüye yatkın belirli işlerde (örneğin ev işleri) kayıt dışı istihdamı azaltmak amacıyla vasıfsız işçiler için çalışma izinlerini kolaylaştırma yoluna gitmektedir.

Yargı sisteminden ve kurumlarından sorumlu bir merci olarak Adalet Bakanlığı bu alanda rolü olan bir başka kurumdur. Bu rol, kişilerin (göçmen işçiler dâhil) hakları gündeme geldiğinde ön plana çıkmaktadır. Türkiye'deki yargı sistemi, en başta Avrupa Birliği katılım süreci dolayısıyla önemli bir reformdan geçmiştir. Hukukun üstünlüğünün sağlanması ve olası insan hakları ihlallerinin önlenmesi için son yıllarda Anayasa'da ve mevzuatta kimi önemli değişiklikler yapılmış, kurumsal değişikliklere gidilmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile Adalet Bakanlığı'nın, göçmen kaçakçılığı ve ilgili diğer organize suçlarda karar veren yargı mercileri için son dönemde birlikte geliştirdiği "Hukuk Eğitimi Müfredatı" bu olumlu gelişmelere verilebilecek örnekler arasındadır (Kartal, Dikmen, Tömölova: 2016).

Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlığı yabancı uyruklu kişilerle ilgili işleri düzenleyen diğer iki temel kurumdur. Dışişleri Bakanlığı'nın yetki alanında tüm uluslararası anlaşmaların hazırlanması ve izlenmesi, ayrıca göç, iltica ve vize başvuruları (Türkiye'nin yurt dışındaki büyükelçilikleri dışındaki göçmenler için başlıca vize başvuru birimidir) ile ilgili işlemler yer alır. Avrupa Birliği Bakanlığı ise Türkiye'nin AB adaylığı, katılım sürecindeki görüşmelerin yürütülmesi ve finansal işbirliği gibi alanlardan sorumludur (kurumsallaşma yardımları ve sınır ötesi programlar vb. dâhil).

2011 yılında kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın, göçmen işçilerle ilgili kimi sorumlulukları vardır: Gümrük vergilerinin toplanması, mal ve insan kaçakçılığına karşı mücadele ve ticaret alanında yeni politika, plan, program ve stratejilerin geliştirilmesi bunlar arasındadır. Ayrıca, yine 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sorumluluk alanı aile işleri, sosyal hizmetler, çocuklara yönelik hizmetler, engellilere ve yaşlılara yönelik hizmetler, kadının statüsü gibi konuları kapsamaktadır. Bunlar, göçmen işçileri ve ailelerini de eşit ölçüde etkileyen konulardır. Son olarak, Başbakanlık Afet İşleri ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın rolü de önem taşımaktadır. Başkanlık, örneğin Suriye'den gelen mülteciler dâhil olmak üzere ortaya çıkan olağanüstü durumların yönetilmesinden sorumlu kurumdur. Kalkınma Bakanlığı Türkiye'nin kalkınma sürecini makro yaklaşımla planlayan ve yönlendiren uzmanlık temelli bir kurumdur. Bakanlık, Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve kültürel göç politikaları dâhil olmak üzere politikaların eşgüdümüne ve strateji geliştirme çalışmalarına odaklanmakta, göçmen işçi ihtiyacı duyulan sektörleri ve ihtiyaç duyulan göçmen işçi sayısını belirlemektedir. Dahası, Milli Eğitim Bakanlığı ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi kurumların da göçmen işçilerle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili konularda belirli rolleri vardır. Örneğin, genel ve mesleki eğitime erişim hakkı gibi hakların güvenceye alınması ya da Türkiye'de asıl olarak göçmen işçiler tarafından mevsimlik tarım işlerine yönelik çeşitli önlemler alınması bunlar arasındadır. Diğer kimi bakanlıkların ve organların da göçmenleri ilgilendiren kimi işlevleri vardır. Bunlar, Milli Savunma Bakanlığı (ulusal sınırlardan ve güvenliğinden sorumlu), Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Başbakanlık Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ve Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı'dır (dünyanın çeşitli yerlerindeki ekonomik, sosyal, kültürel ve kalkınma projelerinden sorumlu).

Belli başlı bu devlet kurumlarının çalışmalarına gündelik olarak yardım eden sivil toplum kuruluşları arasında Türk Kızılay Derneği, İltica ve Göç Araştırma Merkezi, Mülteci Hakları Merkezi, İltica ve Göç Araştırma Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, Kadın Dayanışma Vakfı, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı ve daha pek çoğu bulunmaktadır.

Tüm bu yasal ve örgütsel çerçeve göz önünde bulundurulduğunda ülkemiz göçmen işgücünün idaresi bakımından önemli ölçüde hazırlıklı bir yapıda görülebilir. Ancak asıl sorun bunun çok ötesinde seyretmektedir, bu: Ülkemizin hali hazırda bir işgücü arzı ve talebi analizinin mevcut olmamasıdır. Sonuçta işgücü piyasası işgücü arzı ve talebinin bulunduğu noktadır. Konuyu ev hizmetleri açısından değerlendirecek olursak ülkemizde ne kadar ev işçisi talebinin olduğu, bu talebin ne kadarının göçmen işçiler üzerinden karşılanmak istendiği ve göçmen işçilerde aranması gereken vasıf bileşenlerinin ne olduğu konusunda bir analizimiz mevcut değildir. Ancak bu analizden sonra ne kadar ve hangi vasıfta göçmen işçiye ihtiyaç duyduğumuz sağlıklı bir biçimde ortaya çıkacak ve ihtiyaç duyulan göçmen işgücünün istihdamının kayıtlı bir düzeye çekilebilmesi için bir takım kolaylaştırıcı faaliyetleri hayata geçirmek mümkün olabilecektir. Ülkemizde yatılı ev işçisine ihtiyaç olduğu bir gerçektir. Ancak bunun düzeyinin ne olduğu, bu kişilerde aranacak vasıf ve eğitim düzeyinin ne olduğu hususu ciddi çalışmalarla saptanması gereken önemli bir alan olarak varlığı sürdürmektedir.

Elbette vasıf konusunda yapılacak çalışma hem göçmen hem de Türk vatandaşı işçiler için bir zorunluluktur. Ev hizmetleri için gerekli vasıf ve eğitim düzeyi belirlenmeli, bu vasıf ve eğitim düzeyinin altında kalmayacak bir şekilde bu sektör göçmen işçilere açılmalıdır. Ülke ekonomisi ve istihdam piyasası açısından önem düzeyine bağlı olarak ve bununla uyumlu düzeyde çalışma izni ve sigortalılık konusunda göçmen işgücüne kolaylık ve muafiyet sağlamak mümkün olacaktır. Kayıt dışı istihdamla mücadelenin en önemli ayağını ihtiyaç duyulan alanlarda göçmen işgücünü teşvik etmek olduğu açıktır. Bu teşvik, kayıtlı istihdamı özendirici nitelikte olmalıdır. Aksi takdirde kayıt dışı göçmen bir nüfus ortaya çıkmakta, bu nüfus ise başta terör olmak üzere birçok yasadışı etkinliğin içerisinde gizlenebileceği ve güçlenebileceği uygun bir zemin yaratmaktadır.

### iii) Ev İşçilerinin Sorunları

İş akdinden mahrum kurulan işçi-işveren ilişkisinin pek çok beklenir ve pek çok da beklenmedik soruna yol açması şaşırtıcı olmayacaktır. Çalışmalar, genellikle çalışan-çalıştıran arasında işin tanımı, süresi ve ücreti konularında belli sorunlar yaşandığını ortaya çıkarmıştır. Örneğin Suğur vd.'nin (2008) çalışması bazı gündelikçilerin, yarım ücret karşılığı yarım gün temizliğe gittikleri evlerden neredeyse tam gün temizlik yaparak döndüklerini; tam gün temizlik için gittikleri evlerde, normalde ayrı bir ücrete tabi olan duvar silme, perde sökme yıkama-ütüleme-takma, yatak-yorgan yünü yıkama ve benzeri işleri de, ayrı bir ücret almaksızın yaptıklarını ve bu nedenle evlerine çok geç saatlerde dönmek zorunda kaldıklarını ortaya koymuştur. Aynı çalışmada işverenin işin tanımı ve denetimi konusundaki tutum ve davranışlarının çoğu zaman otoriter ve hiyerarşik bir özellik arz ettiğine, işçi işveren rollerinin yerini alan aile metaforunun etkisiyle ev işçilerinden ilave ücret ödenmeksizin öngörülmedik başka işleri de beklendiğine dikkat çekilmektedir.

Öte yandan her ne kadar ev hizmetleri işçileri görece olarak işlerini yaparken özerklerle de olumsuz çalışma koşulları altında çalışmaya mecbur kaldıkları da bir gerçektir. Ev hizmetleri kapsamında yer alan işlerin pek çoğunun ayakta ya da yürüyerek yapılması, ciddi bir bedensel yorgunluğa tahammülü zorunlu kılmaktadır. Cam silerken düşme, deterjanlardan zehirlenme, kas ağrıları, bel kayması gibi sayısız iş kazası ve meslek hastalığına karşı savunmasız olmaları da söz konusudur. Bunlara ilaveten aşağılanma, taciz, şiddete maruz kalma gibi psiko sosyal riskler de göz ardı edilemez. Yıldırım (2014), işten çıkarılma ya da ayrılma durumunda herhangi bir zorunlu ödeme, kıdem tazminatı alamayan ev işçilerinin kaza, hastalık ya da gebelik hallerinde ciddi mağduriyetler yaşayacaklarının altını çizmektedir.

Demirdizen (2013) anılan bu sorun alanlarının göçmen kadın ev işçileri için de geçerli olduğunu ve hatta bu gruptakilerin çok daha incitici deneyimler yaşadıklarını anımsatmaktadır. Göçmen işçilerin Türkiye'deki sorun alanlarının "Yatılı Çalışmayla İlgili Sorunlar, Yarı Kölelik ve Şiddet/Taciz" başlıkları altında ele alındığı çalışmada Demirdizen (2013), bilhassa yatılı çalışma için tercih edilen göçmen kadınların mesai saatlerinin kaybolduğunu ve kişisel mahremiyetlerinin zedelendiğini belirtmektedir. Kuşkusuz iş ve özel yaşamın böylesine iç içe geçmesi ev işçisi kadınların ruhsal dengesini de kolayca tehdit edebilmektedir. Göçmen işçinin pasaportuna ya da maaşının bir bölümüne el koyma suretiyle yaygınlaşan bağımlı kılma girişimleri ile çalışma izni ve ikamet tezkeresinin, başvuru yapıldığı esnada işçinin yanında çalıştığı işveren üzerinden alınması işçiyi o işverenle çalışmak zorunda bırakmaktadır ki bu durum "yeni kölelik" denen olguya karşılık gelmektedir (Demirdizen, 2013). Ünal (2006) göçmen ev hizmetlisi işçi kadınların sokağa çıkmaktan bile korktukları, pasaportlarına el konulmasından ve sınır dışı edilmekten endişe ettikleri yönündeki tespitleri bir diğer önemli sorun alanı olarak şiddet tehdidini temsil etmektedir. Cinsel taciz riski de bu kapsamda düşünülmelidir.

Ev ve bakım hizmetleri alanında işveren ve iş görenlerin hak ve borçlarını bilmeleri ve kayıtlı istihdamın önemini kavramaları gerekmektedir. İlgili kurumların farkındalık yaratmaya dönük adımlar atmaları önemlidir. Yüksek primler, sigorta edimlerine hak kazanmak için gereken prim gün sürelerinin uzunluğu, aylık bağlama oranlarının düşüklüğü ve sigorta işlemlerindeki bürokratik zorluklar karşısında çoğu ev işçisi ve işvereni kayıtsız bir istihdam ilişkisi sürdürmektedir. Bununla birlikte, istihdamı artırma hedefi doğrultusunda birçok yasa ile düzenlenmiş çok sayıda prim teşviki olanağı bulunmaktadır. Aynı zamanda doğum borçlanması ile ev hizmetlerinde çalışan kadınların prim gün sürelerini daha kısa sürede doldurmaları mümkün olmaktadır. Ancak teşvik kanunlarının çok parçalı ve karmaşık oluşu ve bununla bağlantılı olarak işveren ve işçilerin söz konusu teşvikler konusundaki bilgisizlikleri ev hizmetleri sektörünün kayıt dışı özelliğini

sürdürülmesine neden olmaktadır. Tüm bu sorunların üstesinden gelmenin öncelikli yolu işçi ve işverenlerin eğitilmesi, ev hizmetlerinde istihdamın formelleşmesi, ev işçilerinin örgütlenmesi ve kamu tarafından ev işçisi ve işverenlerini bilinçlendirmeye dönük çalışmalar yürütülmesi ile olanaklıdır.

Ev hizmetleri niteliği ve içeriği itibarı ile kadının özel alana ait sorumlulukları olarak değerlendirilmektedir. Özellikle çalışan kadının zaman baskısı nedeniyle ev içindeki sorumluluğunu başka bir kadına devretmesi hem kendisi hem de işlerini devrettiği kadın açısından yeni bir kadınlık kurgusunu gündeme getirmiştir. Kadınların ev hizmetlerinde artan oranda yer alışı kadınlığın ev ve evle ilgili faaliyetlerle tanımlanmasını da sürekli kılacaktır. Kadınlar arası farklılıkları da pekiştiren bir süreç olarak, sonuçları itibarıyla incelemeye değerdir. Çünkü iktidar ilişkisi iki kadın arasında ortaya çıkmaktadır. Ev hizmetlerini bir başkasına aktaran kadın, ideal kadın tasarımının dışına çıkmakta, evle ve sorumlulukları ile kurulan bağdan kopuşu sergilemektedir. Diğer yandan ise görevini devreden kadın bir başka kadını görevlendirerek, yeni bir olguyu karşımıza çıkarmaktadır, bu da: Evle ilgili sorumlulukların eğitimsiz ve düşük geliri kadını grubuna devredilmesidir.

Ev hizmetleri iki kadın grubu arasında farklı örüntüler oluşturmaktadır. Ev işleriyle bağı koparan, sorumluluk alanının dışına iten cinsiyetçi işbölümünün kendine yüklediği görevlerden arınan bir kadın ile ikinci bir sorumluluğu yüklenen bir kadın grubu karşı karşıya gelmektedir. Çalışan çalıştıran arasında farklı bir ilişki ve iktidar süreci belirginleşmektedir.

Ev hizmetlerinde karşılaşılan en önemli sorunların başında çalıştıran kadının ve diğer aile üyelerinin aşağılayıcı tutumu gelmektedir. Konuşması ve giyimiyle alay edilmesi, işin beğenilmemesi, iş genişletilmesi, çalışma sürelerinin işveren tarafından belirlenmesi, ev hizmetlerinin içeriği, mekânı ve süresi belirsiz bir iş olarak tanımlanmasına neden olmaktadır.

Tüm bu olumsuzluklara rağmen gelir elde ederek ve kendi evinin dışında farklı ağlara dâhil olarak evde çalışan kadının güçlendiği de yadsınmaması gereken bir gerçektir. Ev hizmetlerine giden kadınların, alışı oldukları sosyal çevre ve yaşam alanı dışında bir alana dâhil olmaları sadece bir çalışma değil aynı zamanda bir "öğrenme" süreci olarak değerlendirilebilir. Bilmediği ve kendisine tanıdık gelmeyen birçok unsuru ve süreci öğrenmektedir. Özellikle aile içi ilişkiler, evin düzenlenmesi ve en önemlisi çocuk bakımı ve eğitimi konusunda işini yaptığı kadını modellemekte ve taklit etmektedir.

Konuya ilişkin çalışmaların ortaya koyduğu gibi genişleyen istihdam alanının belli başlı işleri arasında bakım hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Bakım hizmetlerinin kapsamında; engelli, yaşlı, çocuk ve hasta bakımı önemli bir yer tutmaktadır. Bunlar arasında bebek/çocuk bakımının ayırt edici bir boyutu da bulunmaktadır; bebek/çocuk bakım hizmetleri, diğer bakım hizmetlerinden farklı olarak çalışan kadını kalıcı olarak istihdamdan uzaklaştıran bir etkiye sahiptir. Tam da bu nedenle kadın istihdamı ile doğum oranları arasında ters ve güçlü bir ilişki söz konusudur. Yüksek kadın istihdamı ile düşük doğurganlık arasındaki güçlü korelasyona dikkat çeken çok sayıda çalışma, 1960'lardan başlayarak yayımlana gelmektedir (Ol'ah, L ve E. Fratzczak, 2013: 4). Bu çalışmalar sosyal politika önceliklerinde değişikliklere de gerekçe teşkil eden, dramatik demografik dönüşümün de habercisi olmuştur.

Demografik dönüşümün ana göstergeleri AB geneli itibarıyla şöyle özetlenebilir: (a) doğurganlık oranı uzun dönemde nüfusun yenilenmesinin altında seyretmektedir, (b) insan ömrü artarak uzamaktadır ve nihayet (c) 50 ve üzeri yaşın istihdamdaki payı artmaktadır. AB bünyesinde konuya ilişkin ilk ciddi adım "Demografik Dönüşümle Başetmek: Nesiller Arasında Yeni Bir Dayanışma" başlıklı Avrupa

Komisyonu raporuyla atılmıştır. Rapor, “demografik sürdürülebilirliği” merkezine alan bir yaklaşımla; doğum, istihdam ve sosyal politika arasındaki bağı temellendiren bir içeriğe sahiptir. Söz konusu bağıın sosyal politika alanında ete kemiğe bürünmesi; doğum, kadın istihdamı ve çalışma-yaşam dengesi arasındaki ilişkinin (i) belirsizliklerden, risklerden ve (ii) tutarsızlıklardan arındırılmasını amaçlayan politikaların varlığına bağlıdır. Zira ancak bu sayede çalışan kadınların doğum yapma niyet ve arzuları desteklenmiş olur (aktaran Ol’ah, L ve E. Fratzczak, 2013: 208). ‘Belirsizlikler ve riskler’ ile istihdam koşulları, işgücü piyasası ve aile oluşumuna gönderme yaparken ‘tutarsızlarla’ da birey ve aile yönelimli kurumlardaki toplumsal cinsiyet eşitliğindeki orantısızlıklara göndermede bulunmaktadır. Medeni haklar çerçevesinde birey temelinde yakalanan cinsiyet eşitliği seviyesi, aile kurumu söz konusu edildiğinde genellikle mümkün olmamaktadır.

Ol’ah ve Fratzczak’ın (2013) yukarıda referans verilen 2005 tarihli Avrupa Komisyonu raporu çerçevesinde sürdürdükleri tartışma, kavramsal çerçevesi ve politika imaları bakımından son derece önemlidir. Buna göre nesil yenilenmesini sağlayacak seviyedeki doğurganlığa ulaşmak, doğumu amaç değil sonuç olarak gören bir yaklaşımı gerektirir.

Gelişkin refah uygulamaları altında kadınların artan oranlarda işgücü piyasasına çıkmış olmaları 20. yüzyılın ayırt edici özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kritik husus çalışan kadının çocuk doğurmaya niyetlenmesi ve bunu arzulamasıdır. İşgücü piyasalarının de-regülasyonu, çalışmanın güvencesizleşmesi, artan işsizlik ve “eve ekmek getiren baba” formundaki aile kurumunun gerilerde kalması, çalışan kadının doğurma niyet ve arzusunu öteleyen bir belirsizlik ve risk kaynağıdır. Buna ilaveten toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından bireysel düzlem ile aile kurumu arasında ilki aleyhine belirgin bir açığı farkı varsa -ki genellikle vardır; bu tutarsızlık çalışan kadınların aile kurumuna dâhil olmalarını engelleyen sonuçlara sahip olacaktır.

AB bağlamında ana unsurlarıyla ortaya konan kavramsal çerçeve, evde çocuk bakım hizmeti ve kayıtlı istihdamı konu alan bu strateji belgesiyle nasıl ilişkilendirilebilir? Hiç kuşku yok ki evde çocuk bakım hizmeti, bir taraftan çocuk sahibi çalışan kadını istihdamda tutarken, aynı zamanda da, doğum kararını olumsuz yönde etkileyecek belirsizlik ve güvensizliği belli ölçülerde giderici etkiye sahip bir hizmet alanıdır. Bu belgenin konusunu teşkil eden “Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu”, yukarıda ana hatlarıyla çizilen problematikin Türkiye koşullarına uygun bir şekilde bürünmesi amacına yönelik bir deneme olarak değerlendirilebilir. Bu ilk denemeden elde edilen sonuçlar doğrultusunda Türkiye koşullarına daha uygun bir model kurma imkanı doğabilecektir.

Projenin temel problematiki özellikle ev hizmetleri çalışanları bakımından çok yüksek düzeylerdeki kayıt dışı istihdamı kayıtlı istihdama çevirebilmek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çabanın iki boyutu mevcuttur. Birincisi, genellikle orta ve alt gelir gruplarında çalışan kadınların çocuk sahibi olması durumunda istihdamdan düşme olasılıkları çok yüksektir. Aileler, görece düşük ücret koşullarında çalışan kadınların işe devamındansa evde oturup çocuğa bakmasını tercih edebilmektedirler. Zira kadının işe dönmesi durumunda aile çocuk bakımı için bakıcıya ödenecek ücret ile annenin işe devam sürecinde yaptığı harcama yekûnunun kadının işyerinden alacağı ücrete denk geldiğini ya da bu harcamalara çok yaklaştığını düşünerek annenin işe devam etmemesi yönünde bir karar alabilmektedir. Bu durumda kadının anne olduktan sonra çalışmayıp evde çocuk bakmak durumunda kalmaktadır. İkincisi ise, kadın anne olduktan sonra işe devam ederse ve çocuk bakımı için bir bakıcı tutarsa, bu hizmeti de genellikle kayıt dışı bir biçimde almakta; bu kez de sosyal güvenceden yoksun ve yasal yükümlülükleri yerine getirilmeyen bir istihdam ilişkisi kurulmaktadır. Her iki durumda da SGK prim kaybına uğramaktadır.

Bu bakımdan yürütülmekte olan projenin, Türkiye’de bebek/ çocuk bakım hizmetinin kayıtlı kadın istihdamı temelli bir hedefe sahip olması; doğum ile kadın istihdamı, dolayısıyla çalışma-yaşam bağı arasında uyumlu ve dengeli bir ilişkinin kurulması genel hedefiyle son derece uyumludur.

Türkiye’de evde bakım hizmetlerini konu alan bilimsel çalışmalarda, çalışma ilişkisi kalıbının paternalist özellikler gösterdiği, neredeyse ortak kabul gören bir tespittir. Bunlar arasında Kalaycıoğlu ve Rittersberger’in (2001) önerdikleri “hayali akrabalık” şeklindeki adlandırma, kayıt dışı istihdam edilen ev işçilerinin içinde yer aldıkları ilişki kalıbını anlamak bakımından ayrıca dikkat çekicidir (*Kalaycıoğlu ve Rittersberger-Tılıç* 2001’den *aktaran* Erdoğan ve Toksöz, 2013). Sennet’in (2011) “sahte sevgiye dayalı himayecilik” şeklinde tanımladığı paternalizmin olguya özgü adlandırması şeklinde de görülebilecek “hayali akrabalık” kavramsallaştırması, ev hizmetleri işinin gerektirdiği “karşılıklı güven” duygusunun kaynağına da referans yapmaktadır. Tam da bu nedenle ev işlerinin istihdam kanalı çoğunlukla enformel kanallardır; bunların içinde, özellikle çocuk bakımı söz konusu edildiğinde, akraba ilişki-ağı, ihmal edilmeyecek bir paya sahiptir (Erdoğan ve Toksöz, 2013). “Karşılıklı güven” ölçütü, yatılı bakım gerektiren ev hizmetlerinde yerini “çalışma koşullarının” ev işçisi bakımından kabulünü gerektiren başkaca ölçütlere bırakabilmektedir. Yatılı kalabilme ve ücret seviyesi; hasta, engelli ve yaşlı bakımı söz konusu edildiğinde, öne çıkan ölçütler olmaktadır. Türkiye’de yürütülen ev işçiliği araştırmalarının, ev işçilerinin çalışma koşullarına ilişkin bulguları, acil sosyal politika müdahalesi gerektirir niteliktedir. Konuya ilişkin olarak ILO’nun Türkiye raporunu kaleme alan Erdoğan ve Toksöz (2013), kapsamlı çalışmalarında ev işçiliğinin temel sorun alanlarını şöyle tanımlamışlardır:

- İş tanımları belirsizdir; konuya ilişkin yasal çerçeve karmaşık, dolayısıyla da etkisizdir.
- Çalışma süreleri uzundur.
- Ücret seviyeleri düşük olduğu gibi ödemeler de düzensizdir.
- İşverenleri tarafından yıldırıcı davranışlara muhatap olmaları son derece yaygındır.
- İstihdamda süreklilik olmadığı gibi güvence de yoktur.
- İşçi sağlığı ve iş güvenliği hükümlerinden tümüyle muafırlar.
- Örgütsüzdürler.

Çalışma koşullarının burada sıralanan özellikleri, Türkiye’de ev işçilerinin yaygın ve ortak taleplerinin neden “sigortalı çalışmak” olduğu hususuna da açıklık getirmektedir. Ev işçiliğindeki yüksek güvencesizlik ve insan onuruna yakışmayacak çalışma koşullarının varlığı nedeniyle, bu alanın nasıl düzenlenmesi gerektiği hususu, uluslararası çalışma hukuku araştırmalarının da en verimli alanlarından birini oluşturmaktadır. “Esnekliği çerçevelemek” başlığı ile yürütülen tartışmalarda, kavranması gereken iki kritik halkadan söz edilmektedir: ‘Ev işlerindeki çalışma süreleri’ ile ‘standart dışı çalışma koşulları’ (McCann, D. ve J. Murray, 2014: 321). Nitekim ILO ve AB geçtiğimiz 5 yıl içinde ev işlerindeki çalışma süreleri direktiflerini deklare etmişlerdir. Aynı şekilde Avrupa Adalet Divanı da konuya ilişkin düzenleyici kararlar almıştır. Konunun uzmanları, ev işlerinin standart dışı karakterini ortadan kaldırmak bakımından, bu çalışma biçimine özgü olarak kapsayıcılığı ve etkisi son derece sınırlı olan toplu pazarlık mekanizmaları yerine, yasa yoluyla düzenleme yapılmasını çok daha etkili bulmaktadırlar (McCann, D. and J. Murray, 2014:333). Türkiye’de ev işçilerinin ağırlıklı olarak “sigortalı” çalışmayı talep ediyor olması buradaki saptamayla da son derece uyumludur.

Evde çocuk bakım hizmetlerinde kayıtlı kadın istihdamının desteklenmesini amaçlayan ve bu metne konu olan uygulama projesi, görüldüğü gibi, uluslararası plandaki çağdaş çözüm önerilerinin Türkiye'deki ilk doğrudan uygulaması niteliğindedir. Konunun Türkiye'deki yasal çerçevesi hakkında ana hatlarıyla yapılacak değerlendirme, uygulama projesinin konumlandırılması bakımından da yararlı olacaktır.

## 1.2. Yasal Çerçeve

4857 sayılı İş Kanununun “İstisnalar” başlığını düzenleyen 4/e maddesi Ev Hizmetlerini, İş Kanunu kapsamına bir istisna olarak tanımlamaktadır. Bu durum ev hizmetlerinin sözleşme hukuku çerçevesinde ve 6098 Sayılı Borçlar Kanunu kapsamında değerlendirilmesine cevaz vermektedir. Ancak genel olarak 4857 Sayılı İş Kanunu ve 6098 Sayılı Borçlar Kanunu arasında durumları tam olarak netleşmemiş olan ev hizmetleri çalışanlarının sosyal güvenceleri 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Ek 9. maddesinde kısmen açıklığa kavuşturulmaktadır. Buna göre ev hizmetleri çalışanlarının güvencelerinin niteliğinin ne olacağı 10 günden az ve 10 gün ve üzeri çalışma koşuluna göre değişiklik göstermektedir. Ek 9. madde ev hizmetlerini şu şekilde düzenlemektedir:

**Ev hizmetlerinde çalışanların sigortalılığı (1) EK MADDE 9 – (Ek: 10/9/2014-6552/55 md.):** Ev hizmetlerinde bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 gün ve daha fazla olan sigortalılar hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalılara ilişkin hükümler uygulanır. Bunların bildirim, işverenler tarafından örneği Kurumca hazırlanan belgeyle en geç çalışmanın geçtiği ayın sonuna kadar yapılır. Süresinde yapılmayan bildirim için işverene 102 nci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin (1) numaralı alt bendi hükmü uygulanır.

Ev hizmetlerinde bir veya birden fazla gerçek kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 günden az olanlar için ise, çalıştırıldıkları süreyle orantılı olarak çalıştırılanlarca 82 nci maddeye göre belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının %2'si oranında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ödenir. Bu şekilde çalışanların sigortalılık tescili, çalışan ve çalıştıran imzalarını da ihtiva eden ve en geç çalışmanın geçtiği ayın sonuna kadar Kuruma verilmesi gereken örneği Kurumca hazırlanacak belgenin Kuruma verilmesi ile sağlanır. (...)

denilmektedir. Yine Ek 9'un devamında “ İkinci fıkra kapsamındakileri çalıştıranlar bu Kanun uygulamasında işveren sayılmaz” denilerek 10 günün altında ev hizmeti alan kişilerin işveren sayılmayacağını belirterek bu ilişkiyi sözleşme hukukunun, yani Borçlar Kanunu'nun konusu haline getirmektedir. Ancak 10 günün altında çalışma koşulunda da “iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi”ni ödemekle yükümlü kılmaktadır. Bu pirim “ çalıştırıldıkları süreyle orantılı olarak çalıştırılanlarca 82 nci maddeye göre belirlenen prime esas günlük kazanç alt sınırının %2'si oranında” olmak zorundadır. Dikkat edileceği gibi Kanun 10 günün altında ev hizmetleri gören kişilerin primlerini iş kazası ve meslek hastalığı primiyle sınırlı tutarak, “işveren olmayan” hizmet alıcılarınca ödenebilir aynı zamanda da ev hizmeti çalışanlarını da “kısmi” güvence altına alan bir sistem ön görmektedir. Ayrıca ev hizmetleri çalışanlarının gelir vergisinden muaf olmaları da olumlu bir düzenlemedir.

Kanaatimize göre Yasa Koyucunun bu düzenlemeleri kayıt dışı istihdamın en yüksek oranlarda olduğu ev hizmetleri çalışanlarının kayıtlı hale getirilmesi için bir tür teşvik mahiyetindedir. Ancak yine kanaatimize göre ev hizmetleri çalışanlarının İş Kanunu kapsamına alınarak emeklilik hakkı dahil tüm sosyal güvencelerden faydalanabilmelerini sağlamak hem ev hizmeti çalışanları hem de sosyal devlet olmanın gerekleri bakımından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Üstelik ülkemizin ev hizmetleri çalışanlarını daha güvenceli bir sisteme kavuşturmak bakımından geç kalmamış olduğu rahatlıkla söylenebilir. ILO'nun 189 sayılı *Ev İşçileri İçin İnsana Yakışır İş Hakkında Sözleşmesi*'nin 2011 tarihli olduğu düşünüldüğünde, doğrudan ev işçiliği konusundaki düzenleyici girişimlerin uluslararası alanda yeni yeni gündeme gelebildiği gözlenmektedir. 189 sayılı Sözleşme metninin girişi, ev işçiliğinin düzenlenmesine yönelik gecikmenin gerekçesini de ortaya koymaktadır. Uluslararası göçün ulaştığı çap ve kazandığı ivme ile bakım hizmetleri gerektiren en yaşlı dilimin nüfus piramidindeki payının hızla artmaya başlamış olması, ev işine yönelik doğrudan düzenlemeyi gündeme getiren iki önemli dinamik olarak görülmektedir (ILO, 2011: 3). Sözleşmenin ev işi ve işçisini tanımladığı giriş maddelerinde, işin sürekliliğine vurgu yapmak bakımından dikkatleri çeken husus, bu işin “mesleki temele” haiz bir iş olarak da tanımlanmış olmasıdır. Bahse konu ILO Sözleşmesinin diğer hükümleri, ev işçiliğinin özgül yönlerine vurgu yapmakla birlikte, bu kategoriyi genel işçi kategorisinin içinde ve aynı haklara sahip bir statüde tanımlayan bir içeriğe sahip olmasıdır. Örneğin Sözleşmenin 14'üncü maddesinin ilk fıkrasında, “Ev işçiliğinin özgül niteliklerini dikkate alarak” dendiikten sonra, “ulusal yasalara ve düzenlemelere uygun şekilde, ev işçilerinin sosyal güvenlikle ilgili olarak diğer işçilere sunulan koşullardan daha azına sahip olmamalarına imkân verecek tedbirlerin” alınmasından söz edilmektedir (ILO, 2011). Türkiye henüz 189 sayılı ILO Sözleşmesini onaylamış değildir. Türkiye'de iş hukukçularının da yaygın değerlendirmesi, bahse konu sözleşmenin imzalanıp, iç hukukta gerekli düzenlemelerin yapılmasının isabetli olacağı yönündedir.

Türkiye, ILO sözleşmesini imzalamamış olsa da, bu çalışmaya konu olan projenin ortaya çıkardığı olumlu atmosferin etkisiyle 1 Nisan 2015'de doğrudan ev işçiliğine yönelik son derece önemli bir düzenlemeyi hayata geçirmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Ek-9'uncu maddesinde yer bulan düzenlemeyle ev hizmetlerinde çalışanlar zorunlu sosyal sigorta kapsamı altına alınmışlardır. Yasal düzenleme işte süreklilik ölçütünün alt sınırını 10 gün olarak belirlemiş, yasal düzenlemenin ayrıntılarının ortaya konduğu tebliğ, temizlik ve bakım hizmetlerini tek tek sıralayarak ev işçisinin aile dışı niteliğine ve ücret ilişkisine vurgu yapmıştır. Ev işi ve işçisinin özgüllüğünü kavrayan ve fakat ILO Sözleşmesinden farklı olarak ev işçiliğini genel işçi kategorisine yükseltmeyen özelliği ile birlikte bu adım, evde çocuk bakım işinin kayıtlı istihdam çalışmasının yasa gereksinimini -en azından başlangıç itibarıyla karşılamış görünmektedir. Bu yönüyle söz konusu düzenleme hem projenin bir başarısı hem de projeyi başarıya taşıyacak etkili bir faktördür. Bununla birlikte “10 günden az çalışan” ayırımının kaldırılması ve ön koşulsuz olarak ev işi yapanlara sigorta hakkının tanınması yönündeki talep ve görüşlerin varlığı da kayıt altına alınmalıdır. Nitekim bu yöndeki taleplerin odağını, ev işçilerinin de iş yasası kapsamına alınması, görüşü oluşturmaktadır.

## II. BÖLÜM

### 2.1 Projenin Amaçları, hedefleri ve Yöntemi

Bu bölümde "Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi" projesinin somut amaçları ve bunların incelenen süreye kadarki gerçekleşme düzey ve biçimleri ele alınacaktır. Proje kapsamında; kadın istihdamı, evde bakım hizmetlerinin kayıt altına alınması ve çocuk bakımı gibi, her biri başlı başına önem arz eden başlıkların yer alıyor olması, projenin somut amaçları konusunda algı farklılaşmalarına yol açabilmektedir. Proje değerlendirmelerinde odağa çocuk bakım ve eğitimi ile kadın istihdamını almak, son derece yaygın gözlenen bir yaklaşımdır. Bu da son derece anlaşılabilir; zira evde bakım hizmetlerinin kayıt altına alınmasını amaçlayan bu proje, doğum ve bebek/çocuk bakımı gibi kamusal ve özel alanda son derece önem verilen olgular üzerinde olduğu kadar kadın istihdamı üzerinde de doğrudan etkilere sahiptir. Bu noktada projenin kendi gerçekleşmesi içinde ulaşmayı vadettiği amaçlar ile proje uygulamasının *doğrudan* ve dolaylı etkileri olarak tanımlanacak hedefleri, analitik olarak ayırmak anlamlı olacaktır.

Proje amaçları konusunda proje yürütücüsü Sosyal Güvenlik Uzmanlarının çeşitli vesilelerle hazırladıkları dokümanlar son derece fikir vericidir. Projenin birbiriyle ilişkili bir şekilde iki doğrudan amacı bulunmaktadır. Bunlar, çocuk bakıcılarının kayıtlı istihdamı ile çocuk bakım hizmetleri yoluyla çalışan annelerin desteklenmesidir. Kayıtlı kadın istihdamının desteklenmesi başlığı ise Proje amaçlarının en doğrudan etkisinin gözleneceği bir başlık olarak *proje hedefi* şeklinde adlandırılmayı hak etmektedir. Projenin gerçekleşme sürecinde önemli bir başlık olarak yer alan bebek/çocuk bakım ve eğitimi ise projenin somut amaçları arasında yer almamaktadır; bununla birlikte bu başlık özellikle çocuk bakım hizmetinin değerlendirilmesindeki en kilit hususu teşkil etmektedir.

Projenin temel bilgilerine değinmek, proje amaçlarının değerlendirilmesi bakımından yararlı olacaktır. Aşağıdaki tabloda tanım gereği belirli zamanlı bir uygulamaya sahip bulunan Projenin kapsamı, süresi, bütçesi ve hedef kitlesine yönelik temel bilgiler yer almaktadır.

**Tablo 1: Proje Temel Bilgileri**

	Büyük Değişiklik Öncesi*	Büyük Değişiklik Sonrası
Proje uygulama Alanı /il ölçeği	Antalya, Bursa, İzmir (toplam 30 ay) (6 Mart 2015- 6 Eylül 2017)	Antalya, Bursa, İzmir, Ankara ve İstanbul (toplam 32 ay) (6 Mart 2015- 5 Kasım 2017)
Proje Süresi	Halkla ilişkiler kampanyası: 6 ay Hibe desteği: 24 ay	Hibe desteği: 26 ay
Proje Bütçesi	39,6 milyon Avro Hibe desteği: 38,1 milyon Avro Diğer giderler: 1,5 milyon Avro	49,6 milyon Avro Hibe desteği: 46,8 milyon Avro Diğer giderler: 2,8 milyon Avro
Proje Faydalanıcıları	Doğrudan: 5.000 çalışan anne Dolaylı: 5.000 çocuk bakıcısı	Aylık Ortalama 5500 anne Aylık Ortalama 5500 bakıcı
Mali Destek Tutarı	Aylık 300 Avro Ek Mali destek: 90 Avro	Aylık 320 Avro Ek Mali Destek: 96 Avro

\* Büyük Değişiklik 14 Ekim 2016 tarihinde kabul edilmiştir.

Görüldüğü gibi proje, sektörel farklılıkları da dikkate alarak ücretli kadın istihdamının görece yüksek olduğu üç ilde 6 aylık bir hazırlıkla iki yılına başlatılmış, Aralık 2016'da yürürlüğe giren büyük değişiklik ile İstanbul ve Ankara illeri de projeye kapsamına alınmıştır.

Proje amaçlarının saha çalışması neticesinde erişilen veriler ışığında değerlendirilmesini de proje sistematiğine uygun olarak yapmak anlamlı olacaktır. Bu bakımdan ilk 6 aylık sürede oluşturulan "halkla ilişkiler kampanyasına" öncelik verilecektir. Saha çalışmasına ilişkin veriler büyük değişiklik öncesi Antalya, Bursa ve İzmir illerinden derlenmiş olup, ilerleyen bölüm bu veriler çerçevesinde yazılmıştır.

### 2.2 Hazırlık Aşaması

Projenin; tanıtım, kayıt ve izleme işlemlerini üstlenmek üzere her üç ilde, Projeye özel oluşturulan bürolar, proje başarısını doğrudan etkileyen bir öneme sahiptir. İki ilde (İzmir ve Bursa) yerinde yapılan incelemelerde görüldüğü gibi, bu bürolarda belirli süreli istihdam edilen proje çalışanlarının belirlenme işlemlerinden, görevlendirme ve denetim safhalarına uzanan işlemler, Projenin salt nasıl başladığı üzerinde değil nasıl sonuçlanacağı üzerinde de belirleyicidir.

Bu noktada şu iki gözlemin not edilmesinde fayda vardır: Öncelikle gerek Ankara merkezde gerekse de illerde proje kapsamında belirli süreli istihdam edilen çalışanlar, yüksek niteliğe sahiptirler. Diğer yandan üstlendikleri işlerin proje faydalanıcılarıyla yüz yüze ilişki gerektiren niteliği gereği, projeyi, dolayısıyla da işlerini sahiplenme düzeyleri son derece yüksektir. Görece olarak yüksek vasfa sahip olup, işi sahiplenmeye ve hatta işle özdeşleşmeye yönelmiş proje personellerinin beklentileri de haliyle yüksek olacaktır. Bu da bize büro oluşum sürecinin temel ikilemini verecektir: Kamu istihdamının patronaj ve nepotizm benzeri hastalıklarına bulaşmadan, hatırı sayılır aday içerisinden, işe uygunluk ölçütü çerçevesinde istihdam edilen, ahlaki değeri ve toplumsal statüsü yüksek bir sosyal hizmet işinde, hedef kitle ile yüz yüze ilişki formu içinde çalışan sözleşmeli personelin, işten kurumsal beklentileri de yüksek olmaktadır. O halde bu ve benzeri uygulamalı projelerde, işe uygun istihdam ölçütünden taviz verilmesi düşünülemeyeceği için, sözü edilen özelliklere sahip personelin yüksek kurumsal beklentilerinin ortaya çıkacağı da öngörülmelidir.

Büro oluşumunda iç mekân düzenlemesinin de ihmal edilmeyecek bir öneme sahip olduğu gözlenmiştir. Modüler tarzda iç mekân örgütlenmesi, hem uzmanlaşmanın gereklerine uygun işbölümünü, dolayısıyla da özel alan gereksinimini, hem de açık ve etkileşime olanak veren yapıyla ekip çalışmasına uygun mekân özelliğini karşılar niteliktedir. Proje yürütücüsü SGK'nın sosyal güvenlik uzman kadrosundan bu proje için görevlendirilen ve il proje bürolarının işleyişinden sorumlu olan personelin, il proje büro oluşumunun başından itibaren görevde olmaları, personelin üzerinde güven tesis edici etkisi ile not edilmelidir. Saha çalışması sırasında merkezden gelen il sorumlularının il bürolarıyla kurdukları ilişki de gözlenmiştir. İl personelinin gözünde ilden sorumlu merkez uzmanlar, merkez ildeki proje denetçilerinden ziyade, ilin merkezdeki proje temsilcileri gibidirler.

Büro oluşumunu takiben başlatılan ve 3 ay süren Proje tanıtım faaliyetleri, çalışmanın kritik bir aşamasıdır. Her bir ilde yerel medya kuruluşlarında projeyi tanıtan programlar yapılmış, Belediyeler önemli bir kanal olarak kullanılmış, kitapçık, afiş ve el ilanı gibi tanıtım yöntemlerine de başvurulmuştur. Bu genel listeye, kentten kente yeni ilaveler de yapılmış, örneğin Bursa'da kayda değer oranlarda kadın işgücü istihdam eden büyük işyerlerine ziyaretler de gerçekleştirilmiştir. Tanıtım faaliyetlerinin hedef kitlesi, üç il toplamında 5 bin olması amaçlanan bebek sahibi kayıtlı çalışan kadınlardır. Tablo 2'de yaklaşık 1 yıllık bir uygulamanın ardından erişilen kesin kayıt sayılarının illere göre dağılımları yer almaktadır. Görüldüğü gibi aktif kesin kayıtlılarda her bir ilde hedef kitlenin ortalama özellikleri ile tanıtım faaliyetinde kullanılan araçların niteliği arasında uyumlu bir örtüşme olup olmadığı, sorgulanmak durumundadır. Kurumun, bu sorgulamayı yaparak raporlaştırması, sonrasına ilişkin yararlı bir deneyim birikimi anlamına gelecektir.

**Tablo 2: Proje Kayıtlarına İlişkin Göstergeler (Ön Kayıt ve Kesin Kayıt Sayıları)\***

İl	Ön Kayıt	Toplam Kesin Kayıt	Aktif Kesin Kayıt	Pasif Kesin Kayıt
Bursa	4.270	1.276	1.227	49
Antalya	3.985	1.487	1.439	48
İzmir	4.854	1.553	1.521	32
Toplam	13.109	4.316	4.187	129

\*Veriler Mart 2016 döneminde elde edilmiştir.

### 2.3 Proje Faydalanıcıları

Daha önce genel olarak değinilen, ancak bu başlık altında somutlanması beklenen projenin ana faydalanıcısı; 5510 sayılı Sosyal Güvenlik Kanununa göre 4/1a kapsamında tam zamanlı çalışan; proje kesin kayıt tarihinde son 1 yıllık ücret geliri ortalaması, aylık asgari ücretin iki katını aşmayan ve 0-24 aylık çocuk sahibi olan kadınlardır. Proje kapsamında Antalya, İzmir, Bursa, İstanbul ve Ankara il sınırları içinde daimi ikamet ediyor olması gereken T.C. vatandaşı bu kadınlar; 0-24 aylık çocuklarının 36 aylık olana kadarki bakımları için aynı yasanın Ek-9'unda yer alan hükümler kapsamında istihdam edeceği bir çocuk bakıcısı bulması durumunda, Projede öngörülen destekten yararlanmaktadırlar. Tablo 3, projenin iki ana faydalanıcısının ölçütlerine ilişkin bilgilere yer vermektedir.

Dikkat edileceği gibi Projede faydalanıcı çalışan annenin aylık gelirinin kaynağına yönelik (ücret ya da kazanç) olarak bir belirleme yapılmadığı gibi, gelir eşiği bakımından aile bütçesine yönelik bir atıf da söz konusu edilmemiştir. Böylesi bir durumun hedef kitleyi sınıfsal ve kültürel bakımdan heterojenleştireceği öngörülebilir. Yine de çalışan annenin gelir düzeyine yönelik “asgari ücretin iki katını aşmayacak” şeklindeki sınırlayıcı ölçütün işlediği ve “alt-orta sınıf” şeklinde adlandırılacak görece homojen bir toplumsal tabakaya tekabül eden bir nüfusun bu destek projesinden yararlandığı söylenebilir.

**Tablo 3: Proje Faydalanıcıları İçin Ölçütler**

	Anne	Bakıcı
Vatandaşlık	T.C. vatandaşı olmak	T.C. vatandaşı olmak
İkamet	Antalya, Bursa, İzmir, İstanbul ve Ankara illerinden birinde ikamet ediyor olmak	Anne ve çocuk ile aynı ilde ikamet ediyor olmak
Sigortalı Çalışma	5510 SK göre 4/1a kapsamında tam zamanlı çalışıyor olmak	5510 SK göre Ek-9 kapsamında çalışıyor olmak
Gelir	Aylık ücretin asgari ücretin 2 katını aşmıyor olması	En az asgari ücret
Akrabalık ilişkisi	Çalıştırdığı çocuk bakıcısıyla arasında 1.derece akrabalık ilişkisi bulunmamak. (Çocuk bakıcısı ile aynı evde oturuyorsa 3.derece dahil akrabalık ilişkisi bulunmamak)	Anne veya baba ile arasında 1.derece akrabalık ilişkisi bulunmamak (Anne veya baba ile aynı evde oturuyorsa 3.derece dahil akrabalık ilişkisi bulunmamak)

	Anne	Bakıcı
Faydalanıcılık statüsü	Proje kapsamında çocuk bakıcısı olmamak	Proje kapsamında faydalanıcı anne olmamak
Diğer Şartlar	0-24 ay arası çocuk sahibi olmak	En az ilköğretim mezunu ve 18 yaşını tamamlamış olmak

Projenin en temel faydalanıcısı olan çalışan annelere yönelik iki sorun alanından söz edilebilir: Öncelikle proje uygulaması boyunca çalışan anneler hakkında, kayıt formunda yer alan bilgiler dışında, sistematik veri derlemeye olanak sağlayacak bir enstrüman tanımlanmış değildir. Projede kayıtlı annelerin, gerek profillerini, gerekse de projeye yönelik tutumlarını kavrayacak, dolayısıyla da geri-beslemeye dönük bilgi birikimine olanak tanıyacak mahiyette bir çalışmaya gereksinim bulunmaktadır.

İkinci sorun alanı ise projenin çalışan annelere prosedür gereği yüklediği ‘girişimci’ rol kalıbı ile kendi sınıf konumlarının biçimlendiği ‘işçi/çalışan’ rol kalıpları arasındaki ilişki ile ilgilidir. Örneğin Bursa gibi faydalanıcı çalışan annelerin önemli bir bölümünün fabrika işçisi olduğu bir kentte, İzmir ve Antalya’dan farklı olarak daha fazla ‘sorun’ yaşıyor olması, -saha çalışması gözlemlerine dayalı olarak söylemek gerekirse- iki çelişkili rol kalıbıyla fazlasıyla ilgilidir. Örneğin Bursa’da faydalanıcı anneler arasında, formal bir girişimci gibi davranmasını gerektiren her işlemden tipik bir işçi davranışı sergileyenler hiç de az değildir.

Proje faydalanıcılarının diğer sütununda evde çocuk bakım hizmeti veren kadınlar yer almaktadır. Proje odağı, başlangıç ve gerçekleştirme evrelerinde çocuk sahibi çalışan anne ile çocuk bakıcısı çalışan kadın şeklindeki iki temel sütun arasında farklılaşmaktadır. Projenin tanıtım, kayıt ve sözleşme aşamalarında odakta çocuk sahibi çalışan anne yer alırken, sistem işlemeye başladıktan sonra farklı araçlarla sürekli olarak çocuk bakıcısı kadınlarla doğrudan temas halinde olunmaktadır. Projede bunun için iki araç tanımlanmıştır: İlki, elinizdeki strateji belgesine de dayanak teşkil eden nicel verilerin kaynağı durumundaki “Ev Ziyaret Raporu”dur. İkincisi ise sisteme kayıtlı çocuk sahibi anneler ile bakıcı kadınların davetli oldukları aylık seminerlerdir.

Saha gözlemlerinin bir neticesi olarak belirtmek gerekirse, aylık seminer/bilgilendirme toplantıları her üç ilde de kısa süre içinde işlevsizleşmiştir. Her ay illerdeki proje bürolarından düzenli olarak toplantı çağrısı yapılmasına rağmen ne çalışan annelerin ne de çocuk bakıcılarının bu toplantılara istenen düzeylerde katılımı sağlanabilmiştir. Proje amaçlarından uzak bir şekilde, şekli olarak her ay gerçekleştirilen bu etkinliğin neden işlevsiz kaldığı sorusuna doyurucu yanıt verecek çabalara ihtiyaç bulunmaktadır. “Ev ziyaret raporu” ise sahadaki proje ekibinin rassal olarak seçtikleri kayıtlı evlere düzenledikleri, denetim amacını da içeren, habersiz ziyaretlerin bir ürünüdür. Bu ziyaretlerde evde kayıtlı çocuk bakıcılığı yapan kadın çalışana 65 deşışkenden oluşan bir form uygulanmaktadır. Bu belgenin dayanaklarını teşkil eden saha gözlemlerinin önemli bir bölümü, proje ekibiyle bu evlere yapılan ziyaretlere dayanmaktadır. Genellikle iki kişiden oluşan ziyaretçi ekibin biri çocuk gelişim uzmanı, diğeri de yine yükseköğrenim görmüş proje asistanıdır. Ziyaret raporunun kayda alınan verilerinin yanı sıra somut gözleme yaslanan özelliği ile ziyaretçi ekibin deneyimleri, son derece değerlidir. Kayda alınmayan bu gözlemlerin sistematik bir şekilde proje bilgi birikimine dâhil edilmesi, çok yönlü yararları sahiptir.



**Tablo 4: Ev Ziyaret Raporlarının İllere Göre Dağılımı**

	Aktif Kesin Kayıt	Rapor (n)	Veri girişi yapılan (n)	Analize dahil edilen (n)*
Antalya	1.439	474	300	247
Bursa	1.227	426	216	188
İzmir	1.521	508	243	214
Toplam	4.187	1408	759	649

\*Not: Denetimler neticesinde sistemden çıkartılanlar analize dâhil edilmemiştir.

Strateji belgesine veri temeli sağlaması amacıyla, “ev ziyaret raporundaki” her bir başlık/soru değişken olarak yeniden yapılandırılmış, böylece ağırlıkla kapalı uçlu sorulardan oluşan, açık uçlu soruların da yer aldığı bir veri girişi rehberi tarafımızca oluşturulmuştur. Açık uçlu sorulara verilen yanıtlar için, ev ziyaret raporlarından %10'u rassal olarak seçilmiş ve verilen yanıtlar il ofisleri tarafından kaydedilerek Ankara'ya gönderilmiştir. Her üç ilden gelen açık uçlu soru yanıtları tarafımızca kategorileştirilerek veri girişi rehberine ilave edilmiştir. Veri girişleri her üç ildeki proje büro görevlileri tarafından gerçekleştirilmiş, verilerin birleştirilmesi ve analizi ise tarafımızca yapılmıştır. Tablo 4'te illere göre dağılımına yer verilen ev ziyaret raporlarının veri analiz sonuçları, izleyen başlığın konusunu teşkil edecektir. Betimleyici analize geçmeden önce, burada izlenen araştırma prosedürünün istatistikî genellemeye olanak tanıyacak mahiyette olduğunun belirlenmesi anlamlı olacaktır. Tablo 4'ten de görüleceği gibi ev ziyaretleri ile raporları tamamlanan evler, aktif kayıtlıların %33,6'sı kadardır. Ziyaret edilecek evler olasılık mantığına uygun seçildiği için 1408 kadar raporun, hem büyüklük hem de seçim mantığı itibarıyla geneli temsil edeceği rahatlıkla ileri sürülebilir. 1408 rapor içinden analiz maksadıyla sistematik tesadüfi örneklem tekniği ile seçilen evlerin oranı %54 gibi hayli yüksek bir orandır; nihai analize dâhil edilenler de rapor tanzim edilen evlerin %46'sına tekabül etmektedir. Sonuç olarak rapor tanzimi ve veri analizi aşamalarında olasılık mantığının devrede olduğu ve aktif kayıtlıların %15,5'ine tekabül eden bir örneklem büyüklüğü söz konusudur. İstatistikî temsil kabiliyetine ve anlamlı büyüklüğe sahip örneklem aşağıda yer alacak analiz sonuçları +/- 3 örneklem hata payı dâhil edilerek okunmalıdır.

#### 2.4 Çocuk Bakıcısı Çalışan Kadınlar

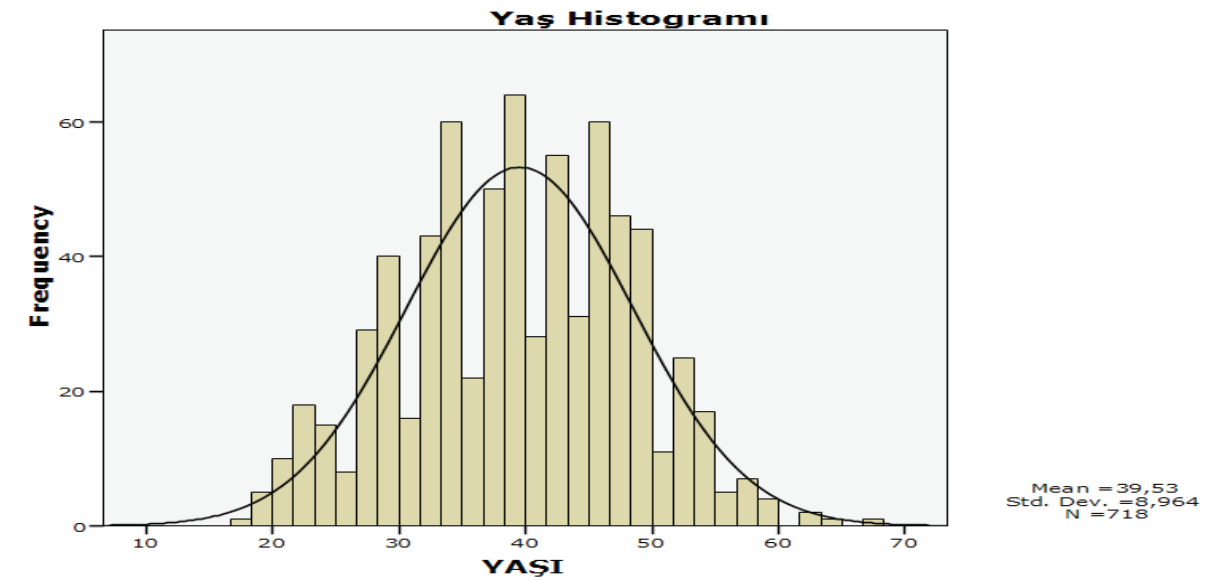
Buradaki analize temel teşkil eden ‘ev ziyaret raporunun’ odağında evde çocuk bakan kadınların bulunduğu belirtilmişti. Benzer bir sistematik veri tabanının faydalanıcı çalışan anneler için mevcut olmayışının eksikliği de vurgulanmıştı. Bunlara ek olarak ziyaret formunda yer alan soruların çocuk bakıcısı kadını, ne demografik özellikleri ile ne de içinde yer aldığı toplumsal bağlamla kavramaktan uzak olduğunun belirtilmesi tamamlayıcı olacaktır. Uygulama projelerinin bu tür durumlarda teknik gerekliliklerle kendisini sınırlaması ve ayrıntılardan mümkün olduğu kadar uzak durması son derece anlaşılırdır. Teknik bir içeriğe sahip bulunan raporda şöyle bir sistematik söz konusudur: İlk bölümde, ziyaret edilen evi ve ziyareti kayda geçiren mahiyetteki sorular vardır; izleyen bölümde çocuk bakıcısının evde bulunup bulunmamasını kayıt altına alan sorulara yer verilmiştir; bunu çocuk bakımının gerçekleştiği evin çocuk bakımına uygunluk seviyesini ölçen sorular izlemektedir. Dördüncü sırada çocuk bakıcısı kadının bu işteki geçmişi, vasıf düzeyi, işverenle yakınlık düzeyi ve işine yönelik tutumu ile ilgili 20 kadar soru sorulmaktadır. Beşinci sırada ekipteki çocuk gelişimi uzmanlarının doğrudan ilgi alanı içinde yer alan ve çocuğun durumunu; sağlık, eğitim ve boş zaman değerlendirme bakımından kavramayı amaçlayan sorular

gelmektedir. Raporun son bölümünde ise açık uçlu sorularla risk öğeleri, usulsüzlükler, bakıcı görüş ve önerileri ile raporu tanzim eden uzmanların görüşleri sorgulanmaktadır. Çocuk bakıcısı kadının yaş ve eğitim durumu, illerdeki proje büro çalışanlarının çabalarıyla, kayıt dosyalarından alınarak teknik mahiyetli rapor sorularından üretilen veri setine ilave edilmiştir. Veri analizine bu verilerle başlamak uygun olacaktır.

#### Çocuk bakıcısı kadınların yaşı

Örnekleme yer alan çocuk bakıcılarının yaş ortalaması 39,5'dir; örneklemin ortalaması ülkemizdeki çalışan kadın yaş ortalamasının belirgin bir şekilde üzerindedir. Nitekim 30 yaşından küçük olanların proje kapsamında evde çocuk bakanlar içindeki payı %14.5 kadardır; 30-39 yaş aralığında %33, 40-49 yaş aralığında ise %38,6'lık bir yoğunlaşma söz konusudur. Bir diğer ifade ile proje kapsamında evde çocuk bakanların yaklaşık %75'i orta yaş kuşağında (30-50 yaş) yer almaktadır.

**Grafik 1: Çocuk bakıcılarının yaş histogramı**



Buradaki grafikte de yer alan yaş dağılımı illere göre belirgin bir farklılaşma göstermemektedir. Nitekim çocuk bakıcılarının istihdam edildikleri iller ile yaş dağılımı arasında istatistikî bakımdan anlamlı bir ilişki gözlenmemiştir (p= 0.697)

#### Çocuk bakıcısı kadınların eğitim durumu

Orta yaş diliminin ağırlıklı olduğu çocuk bakıcılarının eğitim düzeyleri de düşüktür; öyle ki -ortaokul seçeneğini işaretleyen %15'lik

grubu da ilave ederek söylemek gerekirse, çocuk bakıcılarının %72,6'sı ilköğretim seviyesindedir. Kaldı ki ilköğretim mezunu olduğunu belgeleyemeyen kadınların proje kapsamında çocuk bakım işinde çalışması mümkün değildir. Saha çalışması sırasında kimi durumlarda bu koşulda da kimi esnemelere gidildiği, ilköğretim derecesinin muadili niteliğindeki belgelerin de kabul edildiği bilgilerine ulaşılmıştır. Lise mezunu olan çocuk bakıcılarının oranı %22 kadardır. Meslek Yüksek Okulu ve Fakülte mezunu olan üçüncü basamak öğrenim düzeyine sahip çalışanlar ise %5,6'lık bir paya sahiptir.

**Tablo 5: Çocuk bakıcılarının illere göre eğitim durumu (n. 646)**

Sayı %	Eğitim Durumu					Toplam
	İlkokul	Orta	Lise	MYO	Fakülte	
Antalya	133 54.5%	39 16.0%	57 23.4%	10 4.1%	5 2.0%	244 100.0%
Bursa	130 69.1%	19 10.1%	28 14.9%	2 1.1%	9 4.8%	188 100.0%
İzmir	115 53.7%	33 15.4%	56 26.2%	4 1.9%	6 2.8%	214 100.0%
Toplam	378 58.5%	91 14.1%	141 21.8%	16 2.5%	20 3.1%	646 100.0%

Tablo 5'te de görüldüğü gibi eğitim düzeyi bakımından üç il arasında radikal bir farklılık yoktur. Bununla birlikte Bursa'da ilköğretim mezunlarının diğer iki ile kıyasla %15 daha fazla olduğu belirtilmelidir.

*'Hayali işverenlik' ya da çocuk bakıcılarının çalışan anneye yakınlıkları*

Bu çalışmanın başlarında vurgulandığı gibi özel alan mahremiyeti ve değer verilen varlıklarla doğrudan ilişki gerektiren ev işçiliği, 'hayali akrabalık' şeklindeki bir kavramsallaştırma ile karşılığını bulan güçlü güven ilişkisi üzerine bina edilmiş bir istihdam biçimidir. Bu projenin literatür bakımından belki de en çarpıcı sonucu, güçlü güven ilişkisi temelindeki 'akrabalık' ilişkisinin gerçek, 'işçi-işveren ilişkisi' ya da 'işverenlik' ilişkisinin 'hayali' olmasıyla ilgilidir. Tablo 5'te yer aldığı gibi proje kapsamında evde çocuk bakanların %30'a yakını 'teyze, hala, yenge, kuzen' gibi yakın akraba çevresindedir. Akraba olmadığını beyan eden %70'lik kesimin tamamına yakını ise çocuk sahibi çalışan annene ile komşuluk ve/veya mahallelilik ilişkisi ağı içinde yer almaktadır. Tümüyle formal kanallarla istihdam edilen ve literatürün 'hayali akrabalık' kavramsallaştırmasına tekabül eden kesim ise %5.5 büyüklüğündedir.

**Tablo 6: Aile ile akrabalık ilişkisi var mı?**

	Sayı (n)	%	Geçerli %
Evet	176	27,1	28,7
Hayır	438	67,5	71,3
Ara toplam	614	94,6	100,0
Yanıt Yok	35		5,4
Toplam	649	100,0	100,0

Tablo 7'de tüm ayrıntısıyla görüleceği gibi, çocuk bakıcısı kadın ile çocuk sahibi çalışan anne arasında 'işçi-işveren' ilişkisini önceler tarzda, akraba-komşu-mahalleli olmakla tanımlanan enformel ilişki ağına sahip bulunanlar %94 gibi yüksek bir orana sahiptirler. Bu durumda enformel ilişki ağı dışından gelip istihdam edilen ve işin ev gibi özel alanla ilgisi hasebiyle karşılıklı güven ilişkisini imgeleyen 'hayali akrabalık' nosyonu ile tanımlanabilir olan kesim, bu proje kapsamında en geniş biçimiyle bile ancak %5 sınırlarında yer almaktadır.

**Tablo 7: Çocuk bakıcısı bu işi nasıl buldu?**

	Sayı (n)	%
Aile/akraba ilişkisi	181	27,9
Komşu/mahalleli ilişkisi	392	60,4
İş arkadaşı ilişkisi	18	2,8
İlan vb formal yollarla	1	,2
İnternet aracılığıyla	15	2,3
Diğer	3	,5
Ara Toplam	610	94,0
Soru geçersiz	39	6,0
Genel Toplam	649	100,0

Evde çocuk bakan kadınların; genellikle düşük eğitim seviyesinden, orta yaş aralığından ve enformel ilişki ağlarından geliyor olmalarının, proje amaçları çerçevesinde ortaya koyduğu temel sorunsal hakkında neler söylenebilir? Açık ki, proje mevcut gerçekleştirme biçimiyle kadın işgücünün en dezavantajlı kesimini ya da aynı anlama gelecek şekilde, işgücü piyasasına çıkma kapasitesi görece düşük kesimini işgücü piyasasına çıkarmaktadır. Soru da bu olgu ile ilgilidir. Bu özelliği projenin güçlü yanı mıdır, zayıf yanı mıdır? Soruya kadınların kayıtlı istihdamı zaviyesinden bakarak yanıt verenler bakımından hiç kuşku yok ki Projenin sözü edilen özelliği, onun gücünün göstergesidir. Öte yandan soruyu evde çocuk bakımı önceliği ile yanıtlayacak olanlar bakımından da sözü edilen özellik Projenin bir zaafı olarak görülmelidir. Şimdilik herkes için geçerli tek bir yanıt bulmanın pek de kolay olmadığı vurgulanarak, betimleyici analizin sürdürülmesi, yararlı olacaktır.

*Çocuk bakıcısının; meslek ve çalışma koşulları bakımından durumu*

Projede kayıtlı olup evde çocuk bakımı yapan kadınların %35'i daha önce de evde çocuk bakımı işi yaptığını ifade etmiştir. Burada altı çizilmesi gereken bulgu, aynı işi daha önce yaptığını beyan eden kadınların %96,9 gibi büyük bir oranının ilk kez bu proje ile sigortalı çalışmaya başladıklarını belirtmiş olmalarıdır. Demek ki proje kapsamında çocuk bakımı işinde istihdam edilen kadınların önemli bir bölümü (%60-65) ilk kez bu proje ile işgücü piyasasına çıktıkları gibi, daha önce çocuk bakımı işinde çalışanların tamamına yakını da sigorta ile ilk kez bu proje aracılığıyla tanışmışlardır. Bu bulguları tamamlayıcı mahiyetteki bir diğer bulgu ise, çocuk sahibi çalışan anne ile akrabalık ilişkisine sahip olan çocuk bakıcılarıyla ilgilidir: Bunların tamamı sigortalı çalışma ile ilk kez bu proje ile tanışmışlardır.

**Tablo 8: Çocuk bakıcısının çalışma ilişkilerine yönelik seçilmiş göstergeler**

	Evet	
	n	%
Daha önce çocuk bakımı işinde çalışmış	217	35,3
İlk kez sigortalı olarak çocuk bakıcılığı yapıyor	597	96,9
Maaş ve primleri tam ve zamanında yatırılıyor	586	97,5
Çocuk bakıcılığı sertifikası var	36	5,9
Sertifika almayı düşünüyor	387	68,3
Çocuk bakımına ek işler de yapıyor	259	44,6
Çalışma şartlarından memnun	608	98,9
Profesyonel bir iş olarak gelecekte de yapmak istiyor	469	76,4

Tablo 8'de çocuk bakıcılarının bu işteki deneyimleri, sigortalı çalışma kapsamındaki avantajları ile yaptıkları işe bir meslek olarak bakma eğilimlerine yönelik kimi seçilmiş göstergelere yer verilmiştir. Tablodan da izleneceği gibi çocuk bakıcılarının %97,5'i maaş ve primlerin tam ve zamanında yattığını belirtmişlerdir. Sigorta kapsamında çalıştırılıp, ücret ve primlerin zamanında yatırılması, evde bakım ve temizlik işlerindeki genel istihdam ilişkileri bakımından maalesef henüz istisnai bir durumdur. Proje kapsamında çalışan kadınların neredeyse tamamının (%99) 'çalışma şartlarından memnun' olması da, önemli ölçüde bu hususla ilgili olsa gerektir. Proje kapsamında sertifikalı bakıcı çalıştırılması ek parasal destekle özendirilmesine rağmen, çocuk bakıcılığı yapan kadınların sadece %6'sı mesleki sertifikaya sahiptir. Belki sözü edilen özendirici desteğin bir etkisi ile belki de benzer koşullarda sürekli olarak çalışmak isteğinin bir ifadesi olarak sözü edilen sertifikayı edinmek isteyenlerin oranı %70'e yaklaşmaktadır. Proje kapsamında çocuk bakıcılığı yapan kadınlardan yaklaşık %45'lik bir kesim ise bakım hizmeti verdiği evde aynı zamanda temizlik ve yemek gibi ilave işler de yaptıklarını beyan etmişlerdir.

Buraya kadar temel özelliklerine dikkat çekilen çocuk bakıcılarının %76,4 gibi bir kesimi 'profesyonel bir iş olarak bu işi gelecekte de' yapmak istediklerini belirtmişlerdir. Bu son noktanın üzerinde durmakta yarar vardır; zira işi sürdürmek yönündeki güçlü eğilimin bir geçerliliği var ise, demek ki bu proje sadece istihdam edilebilme olasılığı görece düşük kadınları istihdam yönünde harekete geçirmekle kalmamış, aynı zamanda bu dezavantajlı kesimi işgücü piyasasında kalmak bakımından da istekli hale getirmiştir.

**Tablo 9: Yaş aralıklarına göre çocuk bakıcısı kadınların mesleği sürdürme eğilimleri**

		EVET	HAYIR	TOPLAM
18-29 yaş	n	66	16	82
	%	80,5	19,5	100
30-39 yaş	n	155	45	200
	%	77,5	22,5	100

		EVET	HAYIR	TOPLAM
40-49 yaş	n	190	52	242
	%	78,5	21,5	100
50 + yaş	n	54	31	85
	%	63,5	36,5	100
Toplam	n	465	144	609
	%	76,4	23,6	100

Nitekim Tablo 9'de yer alan değerler, 50 yaş ve üzeri hariç -ki bu kesimde de 'gelecekte çalışmak istediğini' beyan edenlerin oranı %63,5'tir- işi devam ettirme eğiliminin diğer üç yaş grubu bakımından da %78-80 gibi yüksek bir düzeyde seyrettiğini bize göstermektedir. Öğrenim düzeyi itibarıyla bakıldığında da yaş değişkenine benzer bir ilişki üstelik çok daha net bir şekilde ortaya çıkmakta, düşük eğitim seviyesine sahip işgücünde çocuk bakımı işini bir meslek olarak sürdürme eğilim çok belirgin bir hal almaktadır (bkz. Tablo 10).

**Tablo 10: Eğitim düzeyine göre çocuk bakıcısı kadınların mesleği sürdürme eğilimleri**

	Profesyonel bir iş olarak gelecekte de yapmak istiyor			
		EVET	HAYIR	TOPLAM
İLKÖĞRETİM	n	286	79	365
	%	78,4	21,6	100
ORTA	n	65	20	85
	%	76,5	23,5	100
LİSE	n	101	32	133
	%	75,9	24,1	100
MYO	n	5	7	12
	%	41,7	58,3	100
FAKULTE	n	11	7	18
	%	61,1	38,9	100
TOPLAM	n	468	145	613
	%	76,3	23,7	100

### Çocuk bakıcısının mesleki kapasitesi

İşgücü piyasasına çıkma kapasitesi son derece sınırlı olmakla birlikte proje aracılığıyla işgücü piyasasına çıkan, üstelik bir meslek olarak da bu işi sürdürme isteği duyan çocuk bakıcısı kadınların yaptıkları işin gereklerine uyum sağlama düzeyleri de sorgulanmıştır. Öncelikle çalışma saati ve haftalık izin günlerine açıklık getirmek yararlı olacaktır (Her iki başlık için de bkz. Ek Tablo 1 ve 2). Proje yükümlülükleri altında çalışılıyor olmanın bir gereği olarak genellikle günlük 8 saatlik çalışma süresinin burada da yürürlükte olduğu, ancak bu zamanın günün hangi aralığında uygulanacağı hususunun tümüyle çalışan annenin iş zamanına bağlı olduğu görülmektedir. Haftalık izinli gün sayısı ve hangi günler uygulandığı hususu da tümüyle çalışan anneye bağlı olarak belirlenmek ve kullanılmaktadır.

**Tablo 11: Çocuk bakımı yapan kadınların mesleki kapasiteleri**

	EVET		HAYIR	
	n	%	n	%
İlk yardım bilgisi var	428	69,5	188	30,5
En yakın hastane, sağlık ocağı nerede biliyor	597	96,9	19	3,1
Acil durumda izlenecek prosedüre hâkim	588	95,5	28	4,5
Sigara kullanıyor	110	17,9	506	82,1
Sigarayı çocuğun olmadığı bir ortamda içiyor	102	70,3	43	29,7

'Çocuk bakıcısının mesleki kapasitesi' başlığı altında toplanan ve Tablo 11'de dağılımlarına yer verilen değişkenler içinde 'hastane/ sağlık ocağı erişimi' ve 'acil durumda izlenecek prosedür' bilgileri, çocuk bakıcılarının büyük bir ekseriyetle 'evet' yanıtı verdikleri değişkenler olmuştur. Bununla birlikte 'ilk yardım bilgisine sahip misiniz' sorusuna 'evet' yanıtı verenler %70'e yaklaşmaktadır. Çocuk bakıcılarının yaklaşık %18 sigara kullandıklarını beyan etmişlerdir; daha dikkat çekici olanı ise bunların %30'unun 'sigarayı çocuğun olmadığı bir ortamda içmek' gibi bir davranış sergilemiyor olmalarıdır. Tablo 11'de yer alan değerler, bu proje kapsamındaki çocuk bakıcılarının tanımlayıcı özelliklerinin doğal bir sonucu olarak görülebilir; akraba ve komşu ilişki ağından gelenlerin bu kadar belirleyici olduğu bir bakıcı grubunda, 'çocuğun bakıcısını tanıması' ve 'bakıcısıyla iletişim kurabilmesi' hususlarının %100'e yakın bir onay alması, anlaşılmalıdır.

**Tablo 12: Çocuk bakıcısı-çocuk ilişkisine yönelik gözlemler**

	EVET		HAYIR	
	n	%	n	%
Çocuk, bakıcısını tanıyor; yabancılık çekmiyor	561	99,6	2	0,4
Bakıcıya alışkın; bakıcıyla iletişim kurabiliyor	561	99,6	2	0,4

### Çocuk bakımı ve çocuk gelişimi göstergeleri

'Ev Ziyaret Raporu'ndaki soruların önemli bir bölümü çocuk gelişimini konu almaktadır. Buna ilişkin sorular saha ekibinde yer alan çocuk gelişim uzmanlarının doğrudan gözlemi ve çocuk bakıcısının yanıtlarının bir bileşkesi olarak yanıtlanmaktadır.

**Tablo 13: Çocuk Gelişimine İlişkin Kimi Gözlemler**

	EVET		HAYIR	
	n	%	n	%
Genel sağlık durumu normal	606	99,3	4	0,7
Yaş-ay: büyüme ve gelişimi normal	609	99,2	5	0,8
Yaş-ay: beslenme düzeni normal	611	99,5	3	0,5
Yaş-ay: tuvalet düzeni normal	611	99,5	3	0,5
Yaş-ay: uyku düzeni normal	609	99,2	5	0,8
Davranışları yaşittarı ve çevresiyle uyumlu	581	99,5	3	0,5
Çocuğun engelli durumu var	8	1,3	607	98,7
Engel durumuna özel bakım hizmeti sağlanıyor	8	100	-	-
Çocuğun kronik hastalığı var	31	5,2	561	94,8
Kronik hastalığa özel bakım hizmeti sağlanıyor	30	96,8	1	3,2

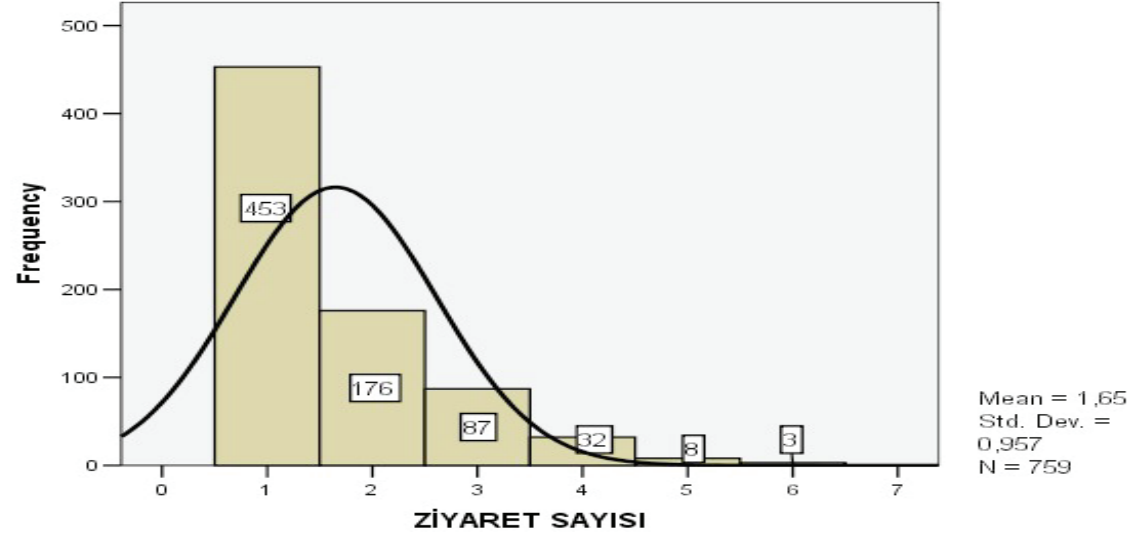
Tablo 13'de yer alan göstergeler, proje kapsamındaki çocukların tamamına yakınının genel sağlık durumu ve gelişimleri bakımından iyi durumda oldukları yönündedir. Proje kapsamındaki çocuklarının 8'inin engelli olduğu ve tamamının buna uygun bir bakım hizmeti aldığı anlaşılıyor. Kronik hastalığı bulunan çocuk sayısı ise 31, kronik hastalığa uygun bakım hizmeti almadığı rapor edilen çocuk sayısı ise 1'dir.

### Ev ziyaretlerinde denetim boyutu

Projenin gerçekleştirme sürecindeki en önemli işlemlerden birini denetim oluşturmaktadır. İki önemli denetim mekanizmasından söz edilebilir. Bunlardan ilkinde 'sanal denetim' denebilir ki bu çerçevede proje faydalanıcıları için her ay SGK veri tabanı, Mernis ve Halk Bankası Web Servislerinden gelen veriler proje ölçütleri açısından değerlendirilmektedir. Denetimi sorunsuz geçenler 'ödeme listesine' alınarak hibe ödemesi yapılmakta, geçemeyen faydalanıcılar ise ihlal listesine aktarılmaktadır. Denetimin ikinci biçimi ise 'yüz yüze denetimdir'. Daha önce de değinildiği gibi ev ziyaretleri ile gerçekleşen bu denetimler, çocuk bakıcısına uygulanan 'Ev ziyaret raporu' aracılığıyla kayıt altına alınmaktadır. Nitekim elinizdeki strateji belgesinin proje ile ilgili ampirik verileri büyük ölçüde ev ziyaretlerinde tanzim edilen raporlar arasından 'sistematiğe tesadüfi örneklem tekniği' ile seçilenlerin veri girişleri ile elde edilmiştir.

Ev ziyaretlerinin %40 oranında tekrarlandığı anlaşılmaktadır ki bu da denetimlerdeki aksaklık ve uyumsuzluklar için öncelikle uyarı mekanizmasının devreye girdiğini bize göstermektedir. Grafik 3'te yer alan histogramda aritmetik ortalaması 1,65 olan ziyaret sayılarının dağılımı yer almaktadır. İllerdeki proje elemanlarının uyarma-düzeltilme için faydalanıcı anne ve çocuk bakıcılarına fırsat tanımak şeklindeki bir yaklaşımı benimsedikleri anlaşılmaktadır; öyle ki istatistikî oranı önemsiz de olsa 6-7 kere gidilen evler söz konusudur.

Grafik 2: Ev ziyaret sayılarının dağılımı



Ev ziyaretleri yoluyla denetimler neticesinde sistemden çıkartılan faydalanıcılar %14,5 gibi azımsanmayacak bir seviyededir. Tablo 14'de sistemden çıkartılanların illere göre dağılımları yer almaktadır. Buna göre analize dahil edilen veriler çerçevesinde Antalya, %18'lere varan göstergesiyle sistemden çıkartılanların görece olarak en fazla olduğu il durumundadır.

Tablo 14: İllere göre sistemden çıkartılan faydalanıcıların dağılımı

		NASIL SONUÇLANDI?		
		SİSTEMDE	SİSTEMDEN ÇIKTI	TOPLAM
Antalya	n	247	53	300
	%	82,3	17,7	100
Bursa	n	188	28	216
	%	87	13	100
İzmir	n	214	29	243
	%	88,1	11,9	100
Toplam	n	649	110	759
	%	85,5	14,5	100

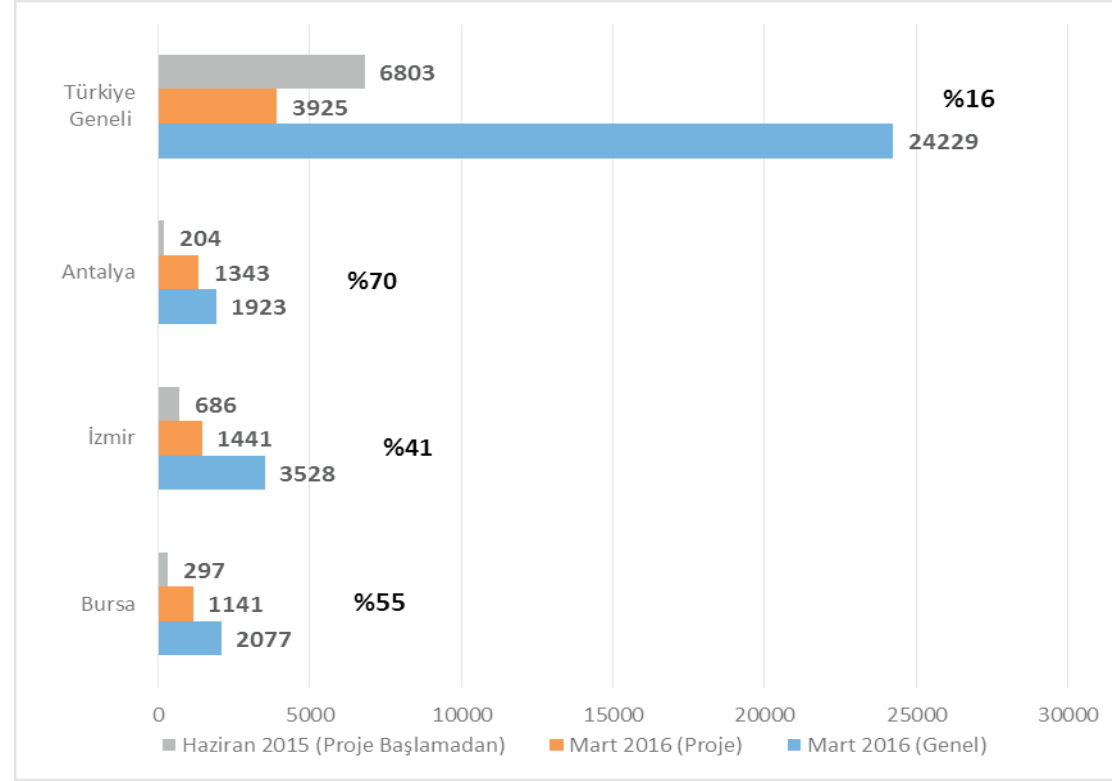
Denetimler sırasında en sık karşılaşılan ihlalin bakıcı kadının evde bulunmaması olduğu anlaşılmaktadır. Kayıtlara göre çocuk bakıcılarının evde bulunmama oranı %14 gibi dikkat çekici bir seviyededir. Proje ekibi böyle bir durumla karşılaştıklarında hızla mazeret araştırması yapmaktadır; Bunun için hem bakıcı kadın çalışana hem de kendilerine habersiz bir şekilde ev ziyaretlerinin yapılacağı bilgisi verilmiş bulunan faydalanıcılara telefon marifetiyle erişilmekte ve açıklamaları kayıt altına alınmaktadır. Burada önem verilen ölçütlerden biri de faydalanıcı anne ile bakıcı çalışanın açıklamalarının örtüşüp örtüşmedikleridir. Ev ziyareti tekrarları ile denetimleri, cezalandırma önceliği ile değil de eğitim önceliği ile ele aldıkları anlaşılan proje ekibinin ihlaller karşısında aşırı bir esneklik sergilemedikleri anlaşılmaktadır. Öyle ki tespit edilen ihlaller için gösterilen mazeretlerin %40 nispetinde gerçeği yansıtmadığı, yalan ya da yanlış bilgi şeklinde mazeretler olduğu kayıt altına alınmış bulunmaktadır.

Sonuç olarak proje işleyişi bakımından; faydalanıcı, çocuk bakıcısı ve çocukla sahada gerçekleştirilen en önemli yüz yüze temas aracı olarak ev ziyaretleri önemli bir denetim aracıdır. Ek Tablo 3'te görüleceği gibi ev ziyaret sıklığı ile sistemde kalıp kalmama arasında son derece güçlü bir ilişki söz konusudur. Evleri birden fazla ziyaret edilen faydalanıcıların %79,6'sı sistemde kalmayı sürdürürken %20,4'ü sistemden çıkartılmıştır. Evi sadece 1 kez ziyaret edilenler içinde sistem dışına çıkartılanlar %10 seviyesinde kalmaktadır. Dolayısıyla ev ziyaret raporu tanzim işleminin hem eğitim hem de denetim işlevini güçlü bir şekilde üstlendiği belirtilmelidir. Bu noktada proje dışında kalmanın sadece denetimlerde tespit edilen ve süreklilik arz eden kural ihlalleri neticesinde olmadığı belirtilmelidir. Ev ziyareti şikâyet ve ihbar sonucu ortaya çıkan usulsüzlük halleri dışında, çocuğun 36'ncı ayını tamamlamamış olması, azami hibe süresi olan 24 ay ödeme süresinin tamamlanmış olması, işini ya da bakıcısını kaybeden annenin 1 ay süre içerisinde iş ya da bakıcı bulamamış olması, sistem dışına çıkartılmanın diğer nedenleri arasında yer almaktadır.

## 2.5 Proje Çıktılarının Kritik Analizi

Bir önceki bölümde projenin temel ve tamamlayıcı mahiyetteki amaçları belli bir sistematik içinde temel sorun alanlarına işaret edilmek suretiyle ortaya konmuştur. Burada da sözü edilen sorun alanları çerçevesinde proje amaçlarının hâlihazırdaki sonuçları itibarıyla kritik değerlendirmesi yapılacaktır. Kayıtlı kadın istihdamını desteklemeyi ana hedef olarak belirleyen bu uygulama projesi, bu hedefe hem belli koşullara sahip çalışan anneleri, hem de belli koşullara sahip evde çocuk bakıcılığı yapan kadınları desteklemeyi amaçlayarak ulaşmak iddiasındadır. Aşağıdaki grafik (grafik 3) proje toplam süresinin henüz yarısına bile gelmeden ortaya çıkan sayısal tabloyu sergiler niteliktedir.

Grafik 3: Projenin Ek-9 Sigortalı Sayısına Etkisi



Kuşkusuz 5510 sayılı kanunun Ek-9 maddesine göre bu proje kapsamında kayıt altına alınan çocuk bakıcılarının sayısı sisteme Ankara ve İstanbul'un da dahil edilmesiyle artmıştır. Ancak henüz Ankara ve İstanbul'da yürütülen çalışma bu illerden elde edilecek verinin analize tabi tutulması aşamasına ulaşmamıştır. Bu nedenle bu ara raporda sadece projenin ilk hali yani Bursa, İzmir ve Antalya illerinden elde edilen veri kullanılmak zorunda kalınmıştır. Projenin nihai raporunda Ankara ve İstanbul'da da çalışmaların belli bir olgunluğa ulaşacağı ve bu illere ilişkin verinin de analiz sürecine katılabileceği umut edilmektedir.

Bununla birlikte projenin gerçekleştiği iller bazında hem ücret seviyeleri hem de kayıt altına alınma farkındalığı bakımından ev işleri hizmetlerinde azımsanmayacak bir düzenleyici etkiye sahip olduğu, bu etkinin de -enformasyonun yaygınlaşmasına paralel olarak zaman içinde yaygınlaştığı hatırd tutulmalıdır.

Sosyal Güvenlik Uzmanlarının Grafik 3'de yer alan hesaplamalarına göre projenin Ek-9 kapsamındaki sigortalılığa katkısı Türkiye genelinde %16 seviyesindedir; iller bazında bu etki Antalya'da %70, Bursa'da %55 ve nihayet İzmir'de %41 seviyelerinde hesaplanmıştır. Projenin uygulandığı illerde ev işlerindeki kayıtlı kadın istihdamına hangi düzeylerde etkiye bulunduğu, mutlaka not edilmelidir. Saha çalışması sırasındaki gözlemlerimiz, 'devlet çocuk bakıcılarını sigortalı çalıştıran ailelere 300 Avro destek veriyormuş' şeklindeki enformasyonun özellikle emekçi mahallelerde kadınlar arasında hızla yayıldığını ve bu durumun çocuk bakıcılığının hem -örneğin Bursa'da- aylık 600 TL seviyesindeki ortalama ücret düzeyi hem de kayıt dışı çalıştırma eğilimi üzerinde kayda değer bir baskı yarattığını, kaydetmemize olanak sağlamıştır. Yoksulluk çalışmaları özellikle kadınlar arasındaki enformel iletişim kanallarının ne denli etkili ve sonuç alıcı olduğu konusunda önemli bulgular ortaya koymuştur. Dolayısıyla proje illerinin özellikle emekçi semtlerinde sigorta ve 300 Avro ile ifade edilen enformasyonun dilden dile dolaşıyor olmasını önemsemek gerekir. Aynı şekilde önemsenmesi gereken bir diğer husus, bu enformel kanallarda projenin süre ile sınırlı olduğuna ilişkin bir vurguyla karşılaşılıyor olmasıdır. Zira özellikle çalışanlar bakımından devlet eliyle yapılan bir işlemde süreklilik olması, adeta tanım gereğidir. Görüldüğü gibi projenin ev işlerinde çalışan kadınlar tarafından yüksek düzeyde benimsenmiş olması, proje yürütücüleri üzerinde de bir baskı yaratmaktadır. Aslında farklı boyutları ile bu arttıkça, kalıcı ve devamlı olacağı yönündeki beklentiler de artmaktadır.

#### Hazırlık aşamasının değerlendirilmesi

Burada sözü edilen paradoksun gözlemlendiği bir diğer alan, illerdeki proje bürolarıdır. Bu büroların gerek iç mekân düzenlemesi gerek istihdam stratejisi gerekse de merkezle kurulan ilişkisi itibarıyla projenin taşıyıcı sütunları olduğu çok açıktır. Saha çalışması sırasında, büro elemanlarının konuşmaktan imtina ettikleri tek hususun, projenin bir yıl sonra biteceği, dolayısıyla da büro elemanlarının yeni bir iş aramak durumunda kalacakları, gerçeği ile ilgili olduğu belirtilmelidir. Burada da işin yüksek düzeyde benimsenmesi, işte süreklilik beklentisini de son derece güçlendirmektedir. Bu paradoksun proje sonuna kadar sürmesi durumunda, il proje bürolarındaki emek verimliliğinde, özellikle de son 6 ayda kayıp beklenmesi, son derece anlaşılır olmalıdır. Tam da bu nedenle gerekli vasa, eğitime ve önemli bir çalışma deneyimine sahip bu genç Proje büro çalışanlarını Kuruma kazandırmak, personel yönetimi bakımından çok yönlü olumlu etkilere sahip bir adım olacaktır.

#### Proje faydalanıcısı olarak çalışan anneler hakkında kritik gözlemler

Uygulama projesinin odağında yer alan hedef kitlenin, çoğunlukla alt orta sınıf tabakadan, ücret geliri sahibi çalışan anneler olduğu vurgulanmıştır. Hedef kitlenin görece homojen olmasında, 'asgari ücretin iki katından fazla gelire sahip olmamak' şeklindeki gelir eşliğinin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bu gelir eşliği faydalanıcının yıllık gelirinin ortalaması alınarak saptanmaktadır. Bununla birlikte, çalışan annenin hangi toplumsal tabakadan olacağının belirlenmesi bakımından analiz biriminin çalışan anne mi yoksa aile mi olması gerektiği, sosyal yardım literatürünün önemli tartışma başlıklarındandır. Kurum yöneticileri proje sonunda gerçekleştirilecek etki analizi ile faydalanıcıların mesleki dağılımlarının belirleneceğini söylemişlerdir; bu açıklama yine de hedef grubun; demografik, aile, toplumsal köken, çalışma yaşamı ve projeye dönük tutum ve davranışlarıyla ilgili veri setinin bulunmaması gerçeğini değiştirmemektedir. Bu husus, projenin en belirgin eksikliğidir. Etki değerlendirme analizi aşamasında faydalanıcılara yönelik görece kapsamlı bir veri tabanının oluşturulmasının, bu eksikliği önemli ölçüde gidereceği öngörülebilmektedir.

Projenin kapsama alanıyla ilgili sorunlar üzerinde de durmak gerekecektir. SGK kapsamı içerisinde sadece 4A grubunun bu korumadan yararlanabiliyor olması kamu hizmetinin genelliği anlayışı ile çelişmektedir. Bu açıdan bakıldığında kadın istihdamının görece yüksek olduğu eğitim, sağlık ve bankacılık gibi hizmet alanlarında çalışan kadınlar tanım gereği proje kapsamı dışında kalmışlardır. 4/1a kapsamı dışında farklı sigortalılık statüsü altında çalışan kadınların da projeden yararlanması için gerekli düzenlemelerin yapılmasının gerek kadın istihdamına gerekse de ev işlerindeki kayıtlı istihdama pozitif yönde etkide bulunacağı açıktır.

Hatırlanacağı gibi, bir önceki bölümde Projenin sağlıklı yürümesini olumsuz etkileyen ve faydalanıcılardan kaynaklanan sorunların önemli bir bölümünün rol kalıplarındaki farklılaşmadan kaynaklandığı vurgulanmıştı. Bilinçli kötüye kullanma dışındaki hatalı davranışların tekil ayrıntıları incelendiğinde, temelde yatan problemin kaynağı şöyle tanımlanabilir: Proje, mevcut prosedürleri ile faydalanıcılardan adeta bir işveren gibi davranmayı beklemektedir; lakin faydalanıcıların önemli bir bölümü işçi rol kalıbı içinde şekillenmiş bir yaşam deneyimine sahiptirler. Proje ekibinin prosedürel gereklerden kaynaklanan katılıkları faydalanıcılar lehine esnekletmelerini, esasen bu iki rol kalıbı arasındaki çatışmanın proje amaçları lehine düzenlenmesi olarak da görülebilir. Proje başarısının, faydalanıcı çalışan anne ve evde çocuk bakımı için istihdam edilen kadın gibi eyleyicilerin tutum ve davranışlarına bu kadar bağlı olduğu sosyal hizmet projelerinde, eyleyicilerin aksiyonlarını şekillendiren rol kalıbı gibi yapılaşmış davranış örüntüleri, ihmal edilmemesi gereken bir değişken olarak dikkate alınmalıdır.

#### *Evde Çocuk Bakıcılığının Değerlendirmesi*

Projenin koşullarını iyileştirmeyi amaçladığı ikinci hedef grup, evde çocuk bakıcılığı yapan kadınlardır. Faydalanıcı/çalışan annelerde eksik olan veri temeli hususu çocuk bakıcıları için söz konusu değildir. Daha önce söz edildiği gibi ev ziyaret raporları, çok önemli bir veri seti geliştirme kanalıdır. Çoğu kapalı uçlu olmak üzere açık uçlu soruları da barındıran ev ziyaret raporu 60'a yakın değişken barındırmaktadır. Nicel veri kaynağını, ev ziyaretlerini gerçekleştiren uzman personelin zengin gözlemleri tamamlamaktadır. Strateji belgesinin saha çalışmasında bu gözlemlerden ziyadesiyle yararlanılmıştır. Çocuk bakıcılığı yapan kadın çalışanlar hakkında bu veri temeliyle bir önceki bölümde ortaya konan tespitleri ve temel sorun alanlarını kısaca hatırlayacak olursak:

- Bu projede istihdam edilen çocuk bakıcıları çoğunlukla; düşük eğitilmiş, orta yaş kuşağından, akrabalık ve komşuluk ilişkileri ağıllarına sahip bir özellik sergilemektedirler.
- Dolayısıyla bu proje, kadın işgücü içinde istihdam edilme kapasitesi ve olanağı en düşük kesimleri işgücü piyasasına çekmiş, üstelik kadın işgücünün bu en dezavantajlı kesimi bakımından bu işi bir meslek olarak sürdürmek isteği de uyandırmıştır.

Hatırlanacağı gibi soru şöyle formüle edilmişti: Projenin bu olgusu, onun gücünün mü zayıflığının mı göstergesidir? Kadın istihdamının güçlendirilmesi gibi bu projenin de önceliğini teşkil eden perspektifle bakıldığında, projenin sözü edilen özelliği, onun son derece önemli bir avantajı olarak görülecektir. Çocuk bakımı ve eğitimi önceliği ile aynı olguya bakanlar ise vasıf düzeyi son derece düşük bir işgücüne işaret edeceklerdir. Oysa bu soruna, her iki önceliği birbirine dışsal iki ayrı amaç şeklinde kodlamadan da bakılması mümkündür. Kuşku yok ki proje kadın istihdamının güçlendirilmesi hedefi ile hem çalışan annelerin işgücü piyasasından kopmalarına destek sunmakta hem de evde çocuk bakan kadın çalışanları kayıt altına alarak ücret seviyelerini yükseltmektedir. Projenin yazılı hedef ve amaçları bunlardır. Öte yandan söz konusu olan çocuk gibi bir varlığın bakımıdır ve niyet dışı bir etki olarak çocuk bakımı ve eğitiminin bu projenin merkezi teması haline gelmesi, son derece anlaşılırdır. O halde evde çocuk bakan kadınların güçlendirilmesi ile çocuk bakımı

ve eğitim düzeyinin yükseltilmesi amaçları bir ve aynı amaç şeklinde rahatlıkla ele alınabilir ki her ikisi arasında son derece güçlü ve aynı doğrultuda bir korelasyonun mevcut olduğu da varsayılabilir.

Proje, burada savunulan yaklaşımı destekleyici nitelikte sarıh mekanizmalara sahiptir. Her şeyden önce illerdeki proje bürolarında çocuk bakım uzmanları istihdam edilmekte, ev ziyaretlerine refakat eden bu uzmanlar çocuk sağlığı, bakımı ve gelişimine ilişkin gözlemlerde bulunmaktadır. Çocuk bakıcıları ve faydalanıcı anneleri bir araya getirmeyi amaçlayan aylık buluşmalar, sorun temelli eğitimsel amaçlara sahiptir ve son olarak proje, çocuk bakım sertifikasına sahip bakıcı istihdamını, ek mali destek ile teşvik etmektedir. Ne var ki faydalanıcı ailelerin sınıfsal konumları ile çocuk bakıcılarının istihdam örüntüleri, aylık toplantılar ile teşvik mekanizmasının çocuk bakım seviyesini yükseltici nitelikte etkin mekanizmalara dönüşmesini engeller, niteliktedir. Her şeyden önce proje faydalanıcıları çoğunlukla toplumsal tabakalaşmanın orta-alt kesimlerine mensup kişilerden oluşmaktadır; bu kesimlerde çocuk bakımı ve eğitimi konularına ilişkin kültürel sermayenin daha ziyade geleneksel öğelere sahip olacağı, dolayısıyla bu husustaki biricik beklentinin çocuk sağlığı ile sınırlı olacağı düşünülebilir. Öte yandan bu projede istihdam edilen bakıcıların önemli bir bölümü akrabalık ya da komşuluk gibi yatay ilişki örüntülerine sahiptir ve buradaki temel motifin 'güven' duygusu olduğu, düşünülebilir. Gerek faydalanıcı annelerin gerekse de bakıcı kadınların, düşük kültürel sermaye ve enformel ilişki örüntülerini, her ay kent merkezindeki formel bir toplantı salonuna taşımak istemiyor olmaları, üstelik de belli bir yaptırım yoksa- son derece anlaşılır olmalıdır. Aylık toplantıların nasıl etkin hale getirileceği konusunda farklı yöntemler yürürlüğe konabilir. Proje ekibinin de geliştirdiği önerilerde olduğu gibi bunlardan ilki toplantıların zorunlu kılınmasıdır. Sosyolojik gerçekliğe belli ölçülerde meydan okuma anlamına gelecek bu yöntemin uygulamasının hızla esnetileceğini öngörmek, zor olmasa gerektir. Bir diğer yöntem kent merkezli toplantıları semtlere taşımak şeklinde olabilir. Bu çalışmalarını konuyla ilgili STK ve kamu kurumlarıyla işbirliği içinde gerçekleştirmek de ilave yöntem olarak düşünülebilir.

Ev işi gören kadın işgücü ile ev sahibesi arasındaki iş ilişkisi hakkında yaygın kabul gören kavramsallaştırmanın 'hayali akrabalık' olduğu vurgulanmış, bu çalışmaya göre ise söz konusu ilişkiye 'hayali işverenlik' demenin daha açıklayıcı olacağı ileri sürülmüştü. 'Hayali akrabalık' nitelemesine konu olan istihdam ilişkisinde ev işi gören işçi ile çalıştığı ev sahipleri arasında dikey bir toplumsal farklılaşmanın mevcut olacağını varsaymak herhalde yanlış olmaz. Buna göre gerçekte emek-sermaye şeklindeki iş ilişkisi, işin ev gibi özel alanı ihtiva eden niteliği gereği bir tür 'akrabalık' ilişkisi şeklinde adlandırılmaktadır. Bu projede ise durum görece farklıdır. Proje faydalanıcıları ile ev işi görenler genellikle benzer sınıfsal komunu yatay toplumsal farklılaşma içinde paylaşan bir özellik sergilemektedir. Evde çocuk bakan kadınlar çoğunlukla ya akrabadır ya da aynı apartmanda veya iki sokak ötede yaşayan tanıdıklardır. Bu konumdaki istihdam biçimi açısından 'hayali olan' 'işverenliktir'.

#### **2.6 İyi Uygulama Örneklerinin Değerlendirilmesi: Fransa, Finlandiya ve Almanya Örnekleri**

Farklı ülke deneyimlerini gözlemek amacıyla proje kapsamında Fransa, Finlandiya ve Almanya'ya 3 adet ziyaret gerçekleştirilmiştir. Strateji belgesinin teknik şartnamesinde dokümanın hazırlık amacının "Başta çocuk bakıcıları ve yabancı uyruklu çalışanlar olmak üzere Türkiye'de kayıt dışı olarak ev hizmetlerinde çalışanların kayıtlı istihdamını geliştirmeye yönelik politika, strateji ve senaryoların ortaya konulması" şeklindedir. O nedenle, çalışma ziyaretleri bu amaçla ve kadın istihdamının desteklenmesi amacıyla gerçekleştirilmiş; bu ziyaretler sadece 0-3 yaş arası çocuk bakımı hakkındaki görüşlerimizi değil, genel anlamda zorunlu eğitim süreci üzerine bizler için farklı ufukların açılmasına yardımcı olmuştur. Bu bölümde genel anlamda bu gözlemlerimize yer verilmesi hedeflenmektedir.

0-3 yaş grubu çocukların bakım hizmeti yanı sıra bu hizmet alanında kayıt dışı istihdamın engellenmesi ve kayıtlı istihdamın geliştirilmesi konusunda son derece zengin bir deneyime sahip bulunan Fransa, Finlandiya ve Almanya'da gerçekleşen inceleme ziyaretleri ile Türkiye'de uygulanan projeyi karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirebilmek mümkün hale gelmektedir. Bu çerçeveden bakılacak olursa Türkiye ile bu ülkeler arasında evde çocuk bakımı konusunda benzerlikler ve farklılıklar söz konusudur. Ancak hepsinden önce bu ülkelerde kamu hizmetleri ve sosyal politika uygulamalarına genel yaklaşım konusunda bir değerlendirme yapmamız, yürütmekte olduğumuz proje ile bu ülkelerdeki yerleşik uygulama deneyimini karşılaştırmamızı kolaylaştırıcı yönde etki sağlayacağı kanısındayız.

Gerek Fransa, gerek Finlandiya, gerekse Almanya Kıta Avrupa'sındaki geleneksel refah politikalarının etkisini 1980'li yıllarda da görece kaybetmemiş, bu anlamda neo-liberal dönüşüm sürecini özellikle ABD, Büyük Britanya ve Yeni Zelanda gibi çok keskin yaşanmamış üç farklı ülke görünümündedir. Bununla birlikte Keynesyen refah politikalarının ve Bismarck modeli sosyal güvenlik anlayışının gerek Fransa'da gerekse de Finlandiya'da 1980'ler sonrası fiilen yürütülebilmesinin olanakları da kalmamıştır; zira 1945-75 arası yürütülen bu modelin temelinde tam istihdam hedefi bulunmaktadır. Sosyal güvenlik tam istihdam politikasının bir uzantısı şeklinde gerçekleştiği için sosyal güvenlik sistemi de tam istihdam ve tam istihdama dayalı prim sistemi üzerine inşa edilmiştir. Özellikle 1980 sonrası Keynesyen politikaları ve bu politikaların en önemli hedeflerinden olan tam istihdamı gerçekleştirmek mümkün olamadığı için Bismarck modeli de kendi kendisini geçersiz kılmıştır, denilebilir. Ancak her durumda özellikle Fransa-Finlandiya- Almanya ile İskandinav ülkelerinde neoliberal politikalara keskin bir geçiş söz konusu olmamıştır. Bu ülkelerde gerek işsizlik sigortası gerekse de eğitim-sağlık gibi kamu hizmetlerinin finansmanının büyük oranda devlet eliyle sağlanması devam etmiştir.

Oysa neoliberal politikaları ödün vermeksizin uygulayan ülkelerde işsizlik, işsiz olan kişinin bir 'suçu' olarak görülmekte, işsiz devlet tarafından desteklenmesi 'tembelin ödüllendirilmesi ve çalışanın cezalandırılması' olarak algılanmakta, eğitim-sağlık-güvenlik dâhil kamu hizmetlerinin hepsinin piyasa koşullarında verilmesi hedeflenmektedir.

Neoliberal politikaları en keskin biçimiyle uygulayan ülkelerden farklı olarak, kıta Avrupa'sında güçlü sosyal refah devleti geleneğine sahip olan bu ülkelerde ise neoliberal politikaların sert bir biçimde uygulamasının bedeli, özellikle göçmen işgücüne yönelik toplumsal anlamda olumsuz bir önyargının gelişmesi ve kimi zaman da göçmen nüfusa yönelik örgütlü yıpratma ve saldırıların ortaya çıkması şeklinde tezahür etmektedir. Yine de belli oranlarda ırkçı hareketlerin gelişmesini göze alarak, Fransa, Finlandiya, Almanya ve İskandinav ülkelerinde sosyal politikalarından tümüyle vazgeçilmemesi tercih edilmiştir.

Bu genel açıklamadan sonra Fransa, Finlandiya ve Almanya'da genel olarak çocuk bakımının, özelde ise evde çocuk bakımının nasıl örgütlendiğine ve hangi uygulama tedbirlerinin bu alanda kayıt dışı istihdamın daraltılmasına hizmet ettiğine ilişkin gözlemlerimize geçecek olursak: İlk saptamamız gereken nokta gerek Fransa gerekse de Finlandiya'da yerleşik okul öncesi çocuk bakımı uygulamasının Türkiye'de proje kapsamında gerçekleştirmeye çalıştığımız evde çocuk bakımı uygulamasından önemli ölçüde farklı olduğudur. Fransa'da çoğunlukla çocuklar bakıcıların evinde ve sertifikalı bakıcılar eliyle bakılmakta ve ailenin evinde bakım istisnai bir durum arz etmekteyken Türkiye'de çocuklar büyük oranda ailenin evinde ve bakıcı sertifikasına sahip olmayan bakıcılar tarafından bakılmaktadır. Finlandiya'da ise evde bakım neredeyse istisnaidir denilebilir. Finlandiya'da 0-3 yaş arası çocuklar genellikle eve yürüme mesafesinde bulunan çocuk bakım merkezlerinde bakılmaktadır. Dolayısıyla Fransa'da evde çocuk bakımı mevcut ancak sertifikalı bakıcıların evinde bakım çocuklar bakılırken, Finlandiya'da evde çocuk bakımı çok nadir rastlanan bir uygulama olarak gerçekleşmektedir.

26-30 Eylül 2016 tarihleri arasında ziyaret ettiğimiz **Fransa'da** ziyaretimizi *Experise France* organize etmiştir. 26 Eylül 2016 tarihinde *Experise France* ofisinde gerçekleştirilen genel bilgilendirme toplantısından sonra, sırasıyla CNAF (*National Fund for Family Allowances*), ACOSS (*Central Agency of Social Security Organizations*), St Etienne kentinde bulunan CNCesu (*National Centre of Universal Service Employment Cheque*) ve CAF (*Fund for Family Allowances*), Lyon'da CAF de Lyon (*Country Council of Rhones Alpes Department*) ziyaret edilmiş, tekrar Paris'e dönülerek *Experise France*'da genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Fransa'da sosyal yardımlar GSMH'nın %19'una tekabül etmektedir ve aile politikası Fransa'da devlet, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler ve özel sektör işbirliği çerçevesinde yürütülmektedir. Ülkede 1945 yılından beri sosyal politika faaliyetleri yürütülmektedir ve 1958 yılından beri de Aile Bakanlığı mevcuttur. Tüm Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Fransa'da da günümüzde en büyük sorun doğurganlık oranının düşüklüğü olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğurganlık orana mevcut seviyelerinde devam ederse sistem büyük bir çıkmaza girebilecektir. Bu nedenle 2000'li yıllardan itibaren Fransa aile politikasının merkezinde doğurganlık oranının artırılması ön planda yer almaktadır. Ülkede aile yardımları ikamet esaslı temelli gerçekleştirilmektedir.

Fransa'da sosyal güvenlik sistemi mekânsal olarak 3 boyutlu örgütlenmiştir: Ulusal düzey-bölgesel düzey-yerel düzey. Bu üç düzey birbirleriyle işbirliği içerisinde sosyal güvenlik sistemi hedeflerinin gerçekleştirilmesi, prim ve yardımların tahakkuk ve tahsis sürecini yönetmektedir. Fransa'daki sosyal koruma sistemini sosyal sigorta kurumunun yerel teşkilatı olan URSSAF'ta primlerin toplanması ve merkezi teşkilat ACOSS'a aktarılması ile başlatabiliriz. Bundan sonra farklı uzmanlık düzeylerinde üç farklı sosyal güvenlik yardımı süreci mekânsal olarak örgütlenmektedir, bunlar:

- Sağlık ve iş kazaları: Merkezi düzeyde CNAMTS (*Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés*), bölgesel düzeyde CRAM (*Caisse Régionale d'Assurance Maladie*) ve yerel düzeyde CPAM (*Caisse primaire d'assurance maladie*);
- Emekli Sandığı: Merkezi düzeyde CNAMTS ve bölgesel düzeyde CRAM;
- Aile Yardım Sandığı: Merkezi düzeyde CNAF (*Caisse Nationale Des Allocations Familiales*) ve yerel düzeyde ise CAF (*Caisse Des Allocations Familiales*) üzerinden yürütülmektedir.

Ülkede vergi sistemi beyan usulüne dayalı olarak gerçekleşmektedir. Kişiler elde ettikleri bir sonraki yıl beyan ederek beyan ettikleri tutar üzerinden vergilendirilmektedirler.

Fransa nüfusunun yaklaşık % 3,5'u (rakamla 2,4 milyon çocuk) 0-3 yaş arasında bulunmaktadır. Fransa için okul öncesi bakım ve eğitim faaliyetleri merkezden yerele uzanan bir sistem üzerinde yürütülmektedir. En tepede devlet ve kamu politikası alanı yer almaktadır. Ancak devlet, yardımların mahiyetini belirleyen temel bir organ niteliğinde değildir. Devletin altında Yönetim Kurulu olarak görebileceğimiz ve farklı düzeylerde paydaşların katılımıyla teşekkül edilen COG (*Convention d'objectives et de gestion*) bulunmaktadır. Sendika, işveren, aile, devlet ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşan bu kurul genel anlamda aile yardımları ve aile izinlerini belirlemektedir. Devlet (Aile Bakanlığı düzeyinde ulaştırılan) bu aile yardımlarının genel çerçevesine yönelik olarak genel anlamda hedefleri ve hizmet kalitesini belirleyerek aile yardımlarını hayata geçirecek kurumlar ile işiye geçmektedir. Bu kurumların en önemlisi merkezi düzeyde aile yardımlarını örgütleyen CNAF'dır (*Conseil Administration et Direction*). CNAF aile yardımlarından sorumlu bir kamu kurumudur; finansmanın sağlanması ve yerel düzeyde yardımların gerçekleştirilmesinden sorumludur. Yerel düzey yardımlar ise CNAF'ın örgütlediği CAF aracılığıyla gerçekleştirilir.



CAF'lar aracılığıyla toplamda 30 civarında yardım söz konusudur. 2015 verilerine göre Fransa'da 67 milyar Avro seviyesinde aile yardımı ödemesi gerçekleştirilmiştir. Aile başına yapılan ortalama aile yardım tutarı ise 420 Avro civarındadır. Ailelere yardımları 1 Ocak 2013 tarihi itibarıyla günlük 9,09 Avro ile 82,49 Avro arasında değişen bir tutar aralığında, ailelerin gelir seviyelerine göre gerçekleştirilmiştir.

Aile yardımlarının finansmanı ise %52 CNAF, %31 devlet (vergiler), %10 yerel yönetimler ve %7 sağlık sigortası primleri üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Başvuru ve tahakkuk St Etienne'deki tek bir merkezde, *Pajemloi'de* gerçekleştirilmektedir. Yaklaşık 11 milyon kişinin beyanı (çek sistemi) *Pajemloi'ye* ulaşmaktadır. Burada elektronik ortamda CESU (Evrensel İstihdam Çek Uygulaması) tüm ülkeden gelen çekleri okuma ve işleme kabiliyetine sahip bir merkez üzerinden yürütülmektedir. Nüfusun yaşlanması ve ev hizmetlerinde çalışanların kayıt dışılığının yüksek olması nedeniyle geliştirilen bu uygulama, 1993 yılında hayata geçirilip, 2006 yılındaki şimdiki halini almıştır. CESU, hem evrensel istihdam çeki uygulamasının adı hem de bu sistemi uygulayan ve URSAFF'a bağlı olan birimin adıdır. Merkezi Lyon'a bağlı Saint Etienne'dedir. Bu sistem aracılığıyla evde çalışanı olup sosyal güvenlik sistemine kayıt yaptıran kişilere %50'ye kadar vergi indirimi sağlanmaktadır.

Sistem şu şekilde işlemektedir: İşveren, internet sitesinden ya da şahsen başvurarak sisteme dahil olmaktadır. Sisteme dahil olan işverene CESU çek göndermek; işveren ise çalıştırdığı ev hizmetlisini çalıştırdığı ayı takip eden ayın 15'ine kadar bu çek el yazısı ile doldurup CESU'ya geri göndermektedir. Bu aynı zamanda da işverenin beyanı niteliğindedir. Çek üzerinde yanında çalıştırdığı kişiyi kaç saat çalıştırdığı, ücreti vb. bilgiler yer almaktadır. Çekteki bilgiler el yazısı tanıma özelliğine sahip makineler aracılığıyla okunmakta ve işverene kesintiler için "otomatik tahsilat belgesi" düzenlenmektedir. Sonuçta çalışana da maaş bordrosu yerine de geçen "istihdam tasdik belgesi" hazırlanmakta ve bu sayede hem işveren hem de çalışan kayıt altına alınabilmektedir. Bizde cep telefonu üzerinde yapılan ve daha gelişmiş olan sistem buradaki model örnek alınarak daha kapsayıcı hale getirilirse kayıt dışı istihdamın önlenmesinde önemli bir adım atılmış olacaktır.

Ev hizmetlileri başvurularının %99'u internet üzerinden gerçekleşmektedir. *Pajemloi* yüksek teknoloji kullanarak tüm belge ve beyanların işlendiği merkezi bir örgütlenme niteliğindedir. Beyan ve belgeleri tamamlanan kişilerin tahakkuk işlemi *Pajemloi'de* gerçekleştirilir. Ödeme CAF'lar eliyle yapılmaktadır.

Fransa'da analık izni en az 8 en çok 16 haftadır. 16 hafta kullanılması durumunda doğumdan önce 6 hafta ve doğumdan sonra 10 hafta şeklinde analık izni uygulanmaktadır. Fransa'daki sistem ebeveyn izni sistemi olduğu için babalık izni hakkı da mevcuttur. Babalık izni ise annelik izninin bitiminden sonra 11 hafta, çoklu doğumlarda halinde 18 hafta kullanılmaktadır.

Cari koşullarda Fransa'da 18 yaşına kadar tüm çocuklar sağlık hizmetlerinden bedelsiz olarak yararlanabilmektedir. 0-3 yaş arası çocuklar için kreşler ücretsizdir. Bunun dışında belediyelerin 'çocuk merkezleri' bedelsiz olarak çocuklara birçok hizmet sunmaktadır. Fransa'da çok sınırlı sayıda özel çocuk bakım merkezlerinden bahsetmek mümkündür. Devlet eliyle örgütlenen bakım hizmeti ihtiyacı karşılayıcı nitelikte olduğu için çok özel talepleri olmayan aileler için bu merkezler yeterli kalitede hizmet sunmaktadır. Özel merkezler (*Expertise France*'daki uzmanların deyimiyle) örneğin Yahudi çocuklarının dini eğitim almasını temin için örgütlenmiş çok özel amaçlı kurumlardır.

En genel anlamda Fransa'da aile yardımı sistemini üç temel başlık altında toplamak mümkündür, bunlar: 1) Aile yardımı, 2) Yaşlılık sigortası, 3) Sağlık sigortası. Bu üç aile yardımı kategorisinin tümü yukarıda anlattığımız süreç çerçevesinde örgütlenmektedir.

Bu genel çerçeve sonrasında 3 yaş altı çocuk bakımı sürecinin örgütlenmesine geçecek olursak; çocuk bakımı yedi farklı şekilde gerçekleştirilmektedir: Onaylı (akredite) çocuk bakıcıları, evde çocuk bakımı, anaokulu, kreş, büyük anne-büyük baba, aile ve diğer.

Onaylı çocuk bakıcılarından kasıt 5 yılda bir yenilenen ve 5 yıllık onaylılık sürecinde de yakın denetim altında tutulan sertifikalı çocuk bakıcılarıdır. Bu bakıcılar çocuklara ailenin evinde değil de kendi evlerinde ya da birkaç bakıcı bir araya gelerek bu amaç için organize ettikleri evlerde bakabilmektedirler. Onaylı çocuk bakıcısının maaşı aylık 1060€'dur.

Evde çocuk bakımından kasıt, ailenin evinde çocukların bakılmasıdır. Bu bakıcıların onaylı (akredite) olmasına gerek yoktur. Aile ve bakıcı arasındaki karşılıklı sözleşme esastır. Bu bakıcılara ödenen ortalama ücret 624€ olarak saptanmıştır. Devlet bu durumda aileye bakıcının ücretinin %85'ini, bakıcının priminin de %50'sini ödemektedir. Türkiye'de projesini yürütmekte olduğumuz evde çocuk bakımı sistemine en yakın yapılanma budur, denilebilir. Ancak Fransa genelinde bu uygulamadan faydalananlar, 0-3 yaş arası çocuklu ailelerin sadece %2'sini oluşturmaktadır.

Fransa'da 0-3 yaş arasında 2,4 milyon çocuk olduğu saptanmıştır. Bu rakamın farklı bakım tiplerine göre yüzde dağılımı şu şekilde özetlenebilir:

- Onaylı bakıcılar tarafından bakılanlar %22
- Akredite olmayıp evde (ücretli) bakım hizmeti alanlar %2,
- Kreşlerden bakım hizmeti alanlar [kreşler devlet (çoğunlukla yerel yönetimler), özel ya da sivil toplum kuruluşlarının kreşi olabilir] %10,
- Devlete ait anaokullarından bakım hizmeti alanlar %6,
- Büyük anne ya da büyük baba tarafından bakılanlar %5,
- Aile (anne ya da baba) tarafından bakılanlar %54,
- Diğer bakım yöntemlerinden yararlananlar %1 şeklinde gerçekleşmektedir.

Aile yardımlarının finansmanı ise %52 oranında CNAF, %31 ile vergiler aracılığıyla devletten aktarılan pay, %10 yerel yönetimlerin desteği ve %7 oranında da sağlık sigortası primleri yardımıyla sağlanmaktadır.

Aile yardımlarının dağılımı ise şu şekilde gerçekleşmektedir: 0-3 yaş arası çocuklara yardımlar %18, Konut yardımları %20, ailelere yapılan yardımlar (konut ve 0-3 yaş arası çocuklar dâhil değil) %24, engelli ve muhtaç kişilere yapılan yardımlar %34, (aile/küçük) işletme yardımları %3 ve diğer aile yardımları %1 şeklinde gerçekleşmektedir.

Çocuklara yönelik yardımların değeri ise çocuğun yaşına ve annenin çalışıp çalışmama, çalışması durumunda tam ya da yarım zamanlı çalışmasına göre değişmektedir, buna göre:

- *Yeni doğan yardımı*: Doğumdan sonra 2 ay boyunca ebeveynlerin tam zamanlı olarak işe dönmesi durumunda ödenir. Verilen yardım miktarı 923,08 Avrodur. Yaklaşık 45 000 kişi bu ödenekten faydalanmaktadır.

- **Temel ödenek:** Çocuk 3 yaşına gelene kadar ebeveynlerin tam zamanlı olarak işe dönmesi durumunda ödenir. 184,62 Avrodur. 1 830 000 kişi bu yardımdan faydalanmaktadır.
- **Çocuk eğitim yardımı:** 1 çocuk için 12 ay boyunca ödenir. Ebeveynlerden biri işe tam zamanlı dönmüşse 390 Avro, Yarı zamanlı dönmüşse 145 Avro yardım yapılır. Bu yardımdan faydalananların sayısı 476 000 civarındadır.
- **24 ay boyunca 3 yaş üstü çocuk yardımı:** Bu yardım aynı zamanda onaylı bakıcı yardımı olarak da görülebilir. Çocukların 3-6 yaş aralığında 24 aylığına bakımını devlet desteklemektedir. Ebeveynler yarı veya tam zamanlı çalışıyor olabilirler. 3 yaşından büyük çocuklar için eğer ebeveyn yarı zamanlı çalışıyor ise 174 Avro, tam zamanlı çalışıyor ise 490 Avro şeklinde ödenir. Bu yardım sayesinde Fransa'da 731 000 serifikalı (onaylı) bakıcıya istihdam yaratılmaktadır.

Finlandiya ziyaretimizde ise STTK (*Finnish Confederation of Professionals*), KELA (*The Social Insurance Institution*), Hippaheikki-Myrskyluoto-Kajuutta Gündüz Bakım evi, Leikkipuisto Çocuk Parkı, Helsinki Şehir Meslek Koleji ile Finlandiya Ulusal Eğitim Kurulu ziyaret edilmiştir. Finlandiya'da eğitim iki başlı bir yapıya sahiptir, bunlar Eğitim ve Kültür Bakanlığı ile Finlandiya Ulusal Eğitim Kurulu'dur. Eğitim ve Kültür Bakanlığı eğitim politikasının belirlenmesi, eğitim alanında yasama sürecinin örgütlenmesi ve eğitim için gerekli devlet kaynaklarının tahsis edilmesinden sorumludur. Ulusal Eğitim Kurulu ise eğitim kurumlarının gelişimi sürecini izlemek, bu kurumlarda aranacak vasıfları belirlemek, özel durumlara denk düşecek destek politikalarını hazırlamak ve öğrenme sürecini genel hatlarıyla belirlemekten sorumludur. Merkezi anlamda genel çerçeveyi belirleyen bu iki başlı yapının belirlediği temel politikaları hayata geçiren kamu kurumları ise belediyelerdir. Başka bir şekilde anlatacak olursak eğitimin temel kriterleri ulusal (merkezi) düzeyde belirlenmekte bu kriterlere uygun eğitim faaliyetlerini ise yerel yönetimler (belediyeler) tarafından örgütlemektedir. Bu anlamda eğitim Finlandiya'da tümüyle yerel olarak örgütlenmektedir, denilebilir. Ancak belediyeleri denetlemek için merkezi devlet aygıtına bağlı VALVIRA (*National Supervisory Authority for Welfare and Health*) olarak kısaltılan bir ulusal denetim otoritesi mevcuttur. Belediyelerin sağlık, eğitim ve genel anlamda refah politikalarını bu kurum denetlemektedir.

Finlandiya eğitim sistemi temel eğitimin sonuna kadar 15 yıllık bir süreci örgütlemeye çalışmaktadır. Çocuklar 15 yaşına kadar zorunlu eğitimden geçerler, bundan sonra tercihlerine göre genel eğitim veya mesleki eğitim olmak üzere ayrıştırılarak eğitimlerine devam ederler. Genel ve mesleki eğitim ayrıştırmasından sonra da çocuklar tercihlerinde değişiklik yaparak birinden diğerine geçme imkânına sahip olabilmektedir. Hatta belki de sistemin en güzel yanı temel eğitim bittikten sonra çocuklar nasıl bir eğitim alacaklarına karar vermemişlerse 1 yıl karar vermeleri için zaman tanınmakta ve genel eğitim ve mesleki eğitim okullarından karar vermelerini kolaylaştırıcı nitelikte dersler almalarına izin verilmektedir.

Konumuz bakımından 15 yaşına kadar olan temel eğitim sürecini 0-6 yaş ve 6-15 yaş şeklinde ikiye ayırmak mümkündür. Temel eğitim, esas olarak 6-15 yaş arası dönemi kapsamaktadır. 0-6 yaş arası Finlandiya'da okul öncesi eğitim örgütlenmektedir. Gerek okul öncesi eğitim, gerek temel eğitim gerekse de 15 yaş üstü genel ve mesleki eğitimi yürütmekle sorumlu kamu kurumu belediyelerdir.

Çocuklar 0-10/11 ay arası aileleri tarafından bakılmaktadır. 10 aydan itibaren 6 yaşına kadar Gündüz Bakımevleri, Aile Gündüz Bakımı, Açık Okul Öncesi Eğitim ve Bakım Merkezi hizmetleri ve/veya Özel Bakım Hizmeti ile Evde Bakım hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Ancak her durumda çocukların haftada 20 saat Açık Okul Öncesi Eğitim ve Bakım Merkezine çocukların gelmesi mecburidir. Bu anlamda okul öncesi eğitim Finlandiya'da zorunludur. Zorunlu okul öncesi eğitimin %80'i Gündüz Bakımevlerinde, %20'si ise okullarda

gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda her çocuk günde 4, yılda 700 saat okul öncesi eğitim almakla yükümlüdür. Finlandiya'daki çocukların %93'ü belediyelerin verdiği gündüz bakım hizmetinden %7'si ise özel bakım hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bu bakımdan çocuklar büyük çoğunlukla evlerine en yakın (yürüme mesafesinde) gündüz bakımevlerine kaydedilmekte, gündüz bakımevlerindeki olanaklar da ailelerin büyük çoğunluğunun başka bir bakıma ihtiyaç duymalarını gerektirmeyecek biçimde örgütlendiğinden, belediyelerin gündüz bakımevleri tercih edilmektedir.

Almanya ziyaretimizi Kuzey Westfalya eyaletine gerçekleştirdik. Kuzey Westfalya madenciliğin ön planda olduğu bir eyalet ancak son 30 yıldır yavaş yavaş madenler kapanmış ve günümüzde sadece tek bir maden aktif; bu tek madenin de 2018 yılı içerisinde kapanması planlanmaktadır. Bu anlamda Kuzey Westfalya nispeten yoğun yaşlı nüfusun yanı sıra işsizliğin de görece yüksek olduğu bir eyalettir.

Almanya'da birinci gün sabah 2,5 saat öğleden sonra ise 2 saat olmak üzere Aile Bakanlığı tarafından genel olarak Almanya'da, özel olarak ise Kuzey Westfalya eyaletinde uygulanan çocuk yardımı ve bakımı uygulaması konusunda bilgi alınmıştır. İkinci gün ise Gladbeck Belediyesi ve Gladbeck belediyesine bağlı bir kreşi ziyaret ederek doğrudan uygulamayı gözlemlene ve bilgi alma olanağı yakalanmıştır.

Kuzey Westfalya eyaletinin temel misyonu çocuklar için açık ve eşit bir aile ortamı sağlamaktır. Bu anlamda öncelikli olarak aile üzerinden bir düzenlemeye gidildiğini söylemek mümkündür. Ancak aile kavramına yaklaşımları farklı birçok aile modelini kucaklamaya ve ayırım yapmaksızın eşit ve adil dayanmaya yöneliktir. Eyalette 18 milyon kişi yaşamaktadır. En önemli sorunlardan birisi reşit olmayanların çocuk sahibi olması ki bu kişilerin toplam rakamı sırf Kuzey Westfalya eyaletinde 1,8 milyona ulaşmaktadır. Genel anlamda farklı aile modellerinin yapısı ve oranlarını şu şekilde özetlemek mümkündür: 1) Evli çiftlerin oranı %74; 2) Tek başına çocuklarını yetiştiren anne ya da babaların oranı %19; 3) Birlikte yaşayan (ya da evli ama nikah yapılmamış olan) çiftlerin oranı %7; 4) "Gökkuşluğu ailesi" olarak bilinen eşcinsel ailelerin oranı ise %1'den az.

Kuzey Westfalya eyaleti Aile Bakanlığının ulaşmak istediği temel hedef olarak ise 'eşler arasında eşit bir görev dağılımı ve çalışma hakkından ebeveynlerin her ikisinin de faydalanmasına olanak sağlamak' şeklinde dile getirilmektedir. Bu açıdan farklı modeller içerisinde farklı ihtiyaçları olan ailelerin ortaklaştıkları en temel ihtiyaçları saptamak için 2015 yılı sonbaharında, bu konuda yapılan bir araştırmaya dayanan bir rapor yayınlanmıştır. Bu raporda öne çıkan konular şu şekilde özetlenebilir:

1. Ebeveynler aileleri için daha çok zaman ayırmak istemektedirler;
2. Aile içerisinde gelir dağılımında eşitlik arzulanmaktadır;
3. Ailedeki herkesin meslek sahibi olması ve/veya iş sahibi olması, çalışması arzu edilmektedir;

Bu talepler çerçevesinde konuya bakıldığında Almanya'da yapılması gereken çok şeyin olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunlardan en önemlisi ise anne ve babaların iş hayatına katılımlarının eşit olmaması hususudur. Babalar % 83 oranında iş hayatına katılırlarken çalışan annelerin oranı % 56'da kalmaktadır. Bu bakımdan genel olarak kadınların özel olarak ise doğum sonrası kadınların iş hayatına aktif katılımının Aile Bakanlığı açısından büyük önem taşıdığı konusuna vurgu yapılmaktadır. Bu açıdan ebeveynin çalışmasını teşvik eden bazı uygulamalar başlatılması hedeflenmektedir. Özellikle babaların daha fazla ebeveyn izni kullanılması teşvik edilmektedir. Ülkede doğum oranlarının çok düşük olması nedeniyle (%1,2-1,4 arasında) kadınların da çalışma hayatına katılması bu açıdan büyük önem

taşımaktadır. Bu noktada da babalar üzerinden örgütlenecek politikalar büyük önem taşımakta, sivil toplum kuruluşlarının etkili olduğu ve aile ile iş hayatını birleştirmek için çalışan bir platform oluşturulmuş durumdadır. Zaten ülke genelinde de kadınlar mesleklerine erkekler ise ailelerine/çocuklarına daha çok zaman ayırmak istemektedir. Bu açıdan değerlendirecek olursak ön planda olan sadece meslek değil, aile de aynı oranda ön planda tutulmaktadır. Aile ve iş dengesini korumak için sadece aileler üzerinde çalışma yürütmek yeterli olmadığından şirketlerde de çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. Aile Bakanlığı bu çalışmalara da hız vermiş durumdadır.

Aile izni üzerinden konuyu değerlendirmek gerekirse, aile izninin amacına ulaşması Aile Bakanlığı açısından büyük önem taşımaktadır. Ebeveyn izni bir yandan amacına (yani çocukların anne ve babalarına en çok ihtiyaç duyduğu dönemde yanında olması) hizmet ederken diğer yandan da ebeveynlerin işe geri dönmelerine yol açacak oranda da geniş bir biçimde yorumlanmamalıdır.

Yine de Almanya'da uzun yıllardır kadınların iş hayatına katılımını teşvik eden çalışmalar büyük oranda meyvesini vermiş gibi görünmektedir. Artık ülkede başka ülkelerle karşılaştırıldığında daha fazla kadının çalışmak istediği gözlenmektedir. Kadınların %28'i hemen doğumdan sonra ve en az yarım gün çalışmaktadır. Kadınların %11'i ise 'minijob' şeklinde haftada 15 saati geçmeyecek şekilde çalışmaktadır. 450 Avroluk iş olarak anılan minijob çalışanları 450 Avroya kadar olan çalışmaları için hastalık, emeklilik ya da iş kazası gibi sigorta primlerinden muaf olarak çalıştıkları işler olarak tanımlanabilir (Yurdakul, 2014:54). Küçük işlerden elde edilen gelirler resmi olarak kazanç sayıldığından, işsizlik ücreti hesaplamalarında göz önünde bulundurulmakta, herhangi bir minijob'ta çalışan kişinin işsizlik ücreti minijob'tan elde ettiği gelir mahsup edilerek hesaplanmaktadır. Bu hesaplama ise kademeli bir şekilde gerçekleşir, buna göre: Kişinin elde ettiği ilk 100 Avro hesaplama dahil edilmez. 100 Avronun üzerinde elde ettiği gelirin ise %20'si hesaplama dışında tutulur (Yurdakul, 2014:54). Bir örnek vermek gerekirse minijob'tan 300 Avro kazanan birisinin işsizlik sigortasından mahsup edilecek geliri 150 Avro olacaktır. Almanya'da 2012 yılı verileri itibarıyla yaklaşık 7,5 milyon kişi minijob'larda çalışmaktadır.

Kanaatimize göre önemli bir uygulama olan minijob'un ülkemizde de uygulanması için fayda vardır. Özellikle doğum sonrası kadınların istihdama dönüşleri için etkili bir ara-istihdam kategorisi olarak bu yöntemin etkili olacağı kanısındayız.

Doğal olarak kadınlar daha esnek iş saatleri arzu etmektedir. Almanya'da ekonomik yapının dönüşümü de kadınların iş hayatına katılmada olumlu bir etki sağlamıştır. Özellikle Kuzey Westfalya bölgesinde madencilik ön planda iken bu iş alanının daralması ve nihayetinde bitme noktasına gelmesi kadınların arzu ettiği esnek çalışma saatlerinin organizasyonu üzerinde olumlu bir etki yapmıştır. Önceden sanayi bölgesi olan Kuzey Westfalya artık ağırlıklı olarak hizmet sektörünün hakim olduğu bir yerleşim alanına dönüşmüştür. Yine de kadınların iş hayatına katılmalarındaki yüksek düzeyi sadece bu nedenlere bağlayarak açıklamak yeterli olmamaktadır.

Almanya'da doğum oranının düşüklüğü bir yandan en önemli sorunken diğer yandan da kadınların iş hayatına katılımı pozitif olarak etkileyen bir neden olmaktadır. Problemi çözenin formülü de yine bu sorunun kendi içerisinde gizlidir: Kadınları iş hayatından düşürmeden doğum oranını artırmak. Problemin çözümüne yönelik bu güne kadar saptanan politika araçları ise, daha fazla esnek istihdam olanağı, çocuklara bakım için ebeveynlere daha fazla izin ve şirketlerin kadınları işe almaları ve esnek istihdam modelleri geliştirmeleri için daha fazla motive edilmesidir. Bu bakımdan firmalar için de bir takım yasal düzenlemeler getirilmiş ve yenilerinin hazırlıklarının yapıldığı bilgisi verilmiştir.

Bu politikaların tümü uygulansa bile doğum oranında artış sağlamak hem çok uzun sürmekte hem de bu artış çok sınırlı bir oranda

gerçekleşmektedir. Almanya ancak geçen yıl doğum oranlarında %0,1 oranında artış gözlemlemiştir. Aile Bakanlığı yetkilileri bu artışın önemsemekte, azalan oranın azalma oranını tersine çevirmekle kalmayıp üzerine sınırlı bir miktar da olsa doğum oranını artırdıklarını iddia etmektedirler.

Almanya'da aile desteklerinin çoğu vergilerle ve federal hükümet kanalıyla finanse edilmektedir. Bu nedenle özellikle aile parasının tahsisini sağlamak için federal hükümet ve federe hükümetler arasında yakın bir işbirliğinin kurulması gerekli olmaktadır. Eyaletler bazında da Aile Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ve İstihdam Bakanlığı, istihdamın geliştirilmesi için elbirliği ile önemli görevler yerine getirmektedir. 2010 verileriyle ailelere yapılan yardım Almanya genelinde 200 milyar Euro'dan fazla gerçekleşmiştir. Bu miktar her yıl artmaktadır. 2017 için gerçekleştirilecek olan toplam yardım miktarının 205 milyar Euro civarında olması tahmin edilmektedir. Bu rakam sadece aile ile ilgili harcamaları, sosyal güvenlik harcamalarını ve çocukların prim ödemeksizin sağlık hizmetinden yararlanmasını kapsamaktadır. Bu yardımlardan önceden sadece evli çiftler yararlanmaktayken, Almanya'da evli olmayan kişilerin de çocuk sahibi olma oranı oldukça yüksek olduğundan bu yardımlardan yararlanmak için evli olma şartı kaldırılmıştır.

Almanya'da çocukların bakımından eğitime kadar sistem genel anlamda ebeveyn teşvikleri modeli üzerinden yükselmektedir. Birçok aile yardımı söz konusudur. Bunların en önemlisi çocukların eğitim ve bakım hizmeti yardımları gelmektedir. Ayrıca doğrusal parasal yardımlar da söz konusu olmaktadır. Bunların başında annelik parası gelmektedir. Annelik parası doğumdan 6 hafta önce başlayıp doğumdan sonra 8 haftaya kadar çıkabilmektedir. Çocuk parası 2 çocuklu ailelerde aylık 192 €, 3 çocuklu ailelerde aylık 198 €, 3 çocuktan fazla çocuğa sahip olan ailelerde ise aylık 223 € olarak verilmektedir. Ancak dar gelirli ailelere ayrıca aylık 170 €'ya kadar bir ödeme daha yapılmaktadır. Çocuklar için aileye yapılan bu yardımlar en fazla 25 yaşına kadar devam etmektedir.

Bunun dışında çocuklu aileler için belli bir gelir seviyesine kadar vergi muafiyeti uygulanmaktadır. Çocuklu aileler için 7.336 €'nun üzerindeki gelir vergi kapsamındadır. Ayrıca 4000 €'ya kadar olan eğitim harcamaları vergiden düşülebilmektedir. Vergi indirimi dışındaki aile desteklerini iki ayrı başlık altında toplamak mümkündür: Ebeveyn izni ve ebeveyn parası.

*Ebeveyn İzni*, çocuk doğduktan sonra belli bir süre çocuğun bakımını anne ya da babanın sağlmasına olanak tanıyıp daha sonra ebeveynlerin işe dönmelerini sağlamak amacıyla tesisi edilmiş bir modeldir. Bu izin işverene de yükümlülük vermektedir. Ebeveyn izni çalışanın yasal bir hakkı olduğu için hiçbir şekilde işveren iş akdini feshetme hakkına sahip olmamaktadır. Ebeveyn iznini anne ve babaya vermek ve izin bitiminde de işlerini bu kişilere iade etmek zorundadır. Herhangi bir kişinin ebeveyn izninden faydalanması işverenin iznine tabi değildir. Çalışan ve işveren arasındaki bu ilişki Türkiye'dekine benzer şekildedir.

Almanya'da serbest çalışanlarla öğrenciler ebeveyn izninden faydalanmamaktadır. Kişinin bir işyerinde bağımlılık ilişkisi çerçevesinde çalışıyor olması gerekmektedir. Ebeveyn iznini hem anne hem de baba alabilmektedir. Ancak ebeveynlerin reşit olmaması gibi istisnai durumlarda bu izni büyükanne ya da büyükbabalar da kullanabilmektedir. Bu izin en fazla 3 yıl sürmektedir. Bu süre zarfında sosyal sigorta kapsamında olanların sigorta primleri devlet tarafından ödenmektedir. Bununla birlikte serbest çalışanlar bu haktan yararlanamamakta; bu kişilerin özel sigorta yaptırılmaları gerekmektedir.

Ebeveyn izni çocuk doğumundan 8 yaşına gelinceye kadar (toplamda 3 yılı geçmeyecek şekilde) kullanılmaktadır. Bu izinde çocuğun 0-4 yaş arası ve 4-8 yaş arasında olmasına göre farklı kurallar konulmuş durumdadır. İstenirse çocuk 0-4 yaş arasındayken iznin tamamı

yani 3 yıl kullanılabilir. Böyle yapılmayıp iznin bir kısmı çocuk 4-8 yaş arasıdayken kullanılmak istenirse, kullanılabilir izin 2 yılı geçmemektedir. Ebeveyn izni en çok 3 parçaya bölünebilir.

Almanya'da genel olarak gözlenen ebeveyn izninin ilk 12 ayda kullanılması durumudur. Kadınlar genellikle doğumdan sonra hemen işe dönmek istemektedir. Ayrıca ülkede çocuk başına ödenen toplam bir *ebeveyn parası* bulunmaktadır, ebeveynler bu parayı ilk 12 ay içerisinde almak istemektedirler. 12 ay sonra işe dönen ebeveyn haftada 30 saatten fazla, 15 saatten de az çalışmamaktadır. İşveren de bu kişileri haftalık 15 ile 30 saat arası bir süre çalıştırmak zorundadır. Ebeveyn parası 12 ay değil 14 ay olarak düşünülmelidir. Ebeveynlerden birisi en az 2 ay bu haktan yararlandığı zaman kalan sürede diğer ebeveyne toplam 14 aya ulaşacak şekilde tamamlanmaktadır. Eğer ebeveynlerden sadece birisi izin kullanmak isterse bu durumda ebeveyn parası 12 ay olarak ödenmektedir. 14 aylık süre babaları da çocuk bakımına teşvik etmek için organize edilmiştir. Babaların çoğu ebeveyn izni kullanmakta ama bu genellikle 2 ayı geçmemektedir.

Anlaşılabileceği gibi ebeveyn parası ebeveyn izni ile bağlantılı bir para babalar da kullanırsa 2 ay daha fazla ödenmektedir. Ebeveyn parası genellikle ebeveynin doğumdan önce elde ettiği gelirin %67'sine tekabül eden bir miktar olmaktadır. Dolayısıyla burada gelire bağlı bir paradan söz edilmektedir. Bu uygulamanın amacı sadece yoksul ailelerin değil yüksek gelirli ailelerin de çocuklarına bakmalarını teşvik etmektir. Bu para yüksek ebeveynlerin gelir seviyesine ya da çalışıyor olup olmamasına bakılmaksızın ödenmektedir. Ebeveyn parası olarak ödenen asgari tutar 300 € tutarında olmaktadır. Daha önce bahsedildiği gibi ebeveyn parası alırken ebeveynler çalışmayı da tercih edebilir ancak bu süre haftalık 15-30 saat aralığında olmak zorundadır. Ebeveyn, ebeveyn parası alırken çalışmayı tercih ederse işyerinden aldığı ücret ebeveyn parasına mahsup edilmekte kalan miktar ebeveyn parası olarak ödenmektedir.

Ebeveynlerin kullandıkları izin emeklilik sigortasına da yansımaktadır. Bu sürenin emeklilik sigortasına yansımaları için devlete başvurmak gerekmektedir. Çocuk sınırı olmaksızın ve çocuk başına 3 yıllık süre söz konusu olduğu için çok çocuk sahibi olan (örneğin 10 çocuk sahibi olan) bir anne doğrudan emekli olabilmektedir. Alman hukukunda kadınların kendi çocuklarına bakmasını teşvik eden tek düzenleme olabileceği değerlendirilmektedir. Aile Bakanlığının tercihi doğal olarak hem anne hem de babanın işlerine geri dönmesi ama kimseye belli bir modeli dayatmak istemedikleri için böyle bir uygulama da sistem içerisinde bir seçenek olarak mevcudiyetini korumaktadır. Ebeveynler çocuklarına bakmak istiyorlarsa buna da olumlu bakılmaktadır.

Ebeveyn parası Almanya'da 10 yıldır yürürlükte olan bir uygulamadır. 2015 yılında "ebeveyn parası +" isimli bir uygulamaya daha başlanmış bulunmaktadır. Bu durumda ödenecek toplam ebeveyn parası miktarı değişmiyor ama ebeveyn parasının süresi uzayabilmektedir. 1 ay ebeveyn parası alacağına 2 ay ebeveyn parası + alıp yardım alınan süreyi uzatma imkanı tanınmış durumdadır. Ayrıca ebeveyn parası + tercih edilirse vergilerden dolayı kayıp da daha az oluyor. Bu şekilde doğumdan sonra kadınların işe dönmelerinin daha fazla teşvik edildiği düşünülmektedir.

Ayrıca bir de "partnerlik başvurusu" olarak adlandırılan bir sistem ebeveyn parası + uygulamasına eklenmiş durumdadır. Hem anne hem de baba 25 saatten fazla çalışıyorsa partnerlik başvurusunda bulunup hem anne hem de baba 2 ay daha fazla ebeveyn parası + alabilmektedir.

Buraya kadar (en basit şekilde anlatmaya çalışsak bile) yazılanlardan görülebileceği gibi Alman doğum sonrası yardım sistemi oldukça

karışık bir yapıdadır. Ancak bizim konumuz açısından en önemli nokta, kanaatimize göre, çocukların ebeveynlere yapılan parasal yardım ve teşvikler üzerinden destekleniyor olmasıdır. Bu noktada ebeveynler ya isterlerse tam zamanlı çocuklarına bakmakta ya da yapılan yardımlardan mahsup edilmek üzere işe dönüp ücret almaktadır. Her durumda aile geliri belirli bir seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Eğer ebeveynler çocuklara kendileri bakmayı değil de örneğin çocuk bakıcısı gibi başka seçeneklere başvururlarsa bunun için devlet ekstra bir destekte bulunmamaktadır.

Almanya'da çocuk bakımı ağırlıklı olarak kreşler üzerinden yürümektedir. Evde çocuk bakımı hizmeti de bulunmakta ama devletin bunun için maddi bir desteği söz konusu olmamaktadır. Çocuklara evde sertifikalı bakıcılar bakmak zorundadır. Sertifikalı bakıcılar Gençlik Merkezleri üzerinden bulunabilmektedir. Bu bakıcılar aynen Fransa'da olduğu gibi çocuklara kendi evlerinde bakmakta ve en çok 4 çocuğa kadar bakabilmektedirler. Çocuklar 2 yaşından itibaren kreşe gitmektedir. Dolayısıyla sertifikalı bakıcı seçeneğini kullananları genellikle ebeveyn iznini kullanmayıp çocukları 2 yaşına gelmeden işlerine dönenler oluşturmaktadır. Almanya'da sertifikalı bakıcılar genellikle 1-2 yaş arası çocuklara bakmaktadır.

Ailelerin kendi evlerinde bakım hizmeti almaları istisnai bir durum olsa da söz konusu olmaktadır. Varlıklı aileler bakıcıların kendi evlerinde çocuklara bakması için bakıcılarla sözleşme yapabilmektedir. Ancak Almanya'da çocuk bakıcılığı göçmen işgücü üzerinden yapılmamaktadır. Yabancıların çocuk bakmaları yasak olup, bunlar daha çok yaşlı ve hasta bakımı yapmaktadır. Çocuk bakımını Alman vatandaşları tarafından yapılmak zorundadır.

## III. BÖLÜM

### 3.1 Proje ilke ve Sorumluluklarının Değerlendirilmesi

Evde çocuk bakımında kayıtlı kadın istihdamını konu alan uygulama projesinin yaslandığı ön kabuller ve ilkeler, bu başlık altında eleştirel bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Her şeyden önce projenin cesur bir ön kabulle uygulamaya konulduğu, bir kez daha vurgulanmalıdır. Zira; 'kadın istihdamının arttığı toplumlarda doğurganlık oranlarındaki azalma eğilimi', yaygın ve güçlü ampirik kanıtlara sahip olan bir korelasyon ilişkisini ortaya koymaktadır. Proje, karşıt yönlerde hareket eden ve adeta birbirinin rakibi olan bu iki edimi, uyumlaştırmak gibi, güçlü bir iddiaya sahiptir. Avrupa Birliği ve onun merkez ülkeleri bakımından doğum ve istihdam arasındaki uyum ve dengeyi tesis etmenin öncelikli politik amacı nüfus yinelenmesini sağlayacak doğum oranlarına ulaşmaktır. Bu projenin öncelikli politik amacı ise kadın işgücünün bir bütün olarak hem kayıtlı istihdama yönelmesi hem de kayıtlı istihdamdan kopmamasıdır. Bununla birlikte Türkiye'de Hükümetin aile başına çocuk; dolayısıyla doğum oranına özel bir önem verdiği bilinmektedir. Dolayısıyla kadın istihdamının ve aynı zaman da doğurganlığın da desteklenmesi şeklindeki proje hedefleri, projenin Türkiye'de güçlü bir şekilde benimsenmesine katkı sunabilecektir. Bu da projenin sürdürülmesi ve yaygınlaştırılması bakımından son derece önemli bir motiftir.

Projenin hedef kitlesinin yaslandığı temel ilkeyi 'kendi ücret geliri ile evde çocuk bakım hizmeti satın almakta zorlanacak kadın çalışanlar' şeklinde formüle etmek mümkündür. Burada faydalanıcı annenin mali profili bakımından kişisel gelirin mi, yoksa aile bütçesinin mi esas alınması gerektiği konusunda uzun tartışmalar yapılabilir. Kadının çalışan birey olarak doğrudan muhatap alınması, kadının güçlendirilmesi bakımından anlamlı olsa gerektir. Ayrıca faydalanıcı koşulu olarak yer alan 'asgari ücretin iki katını aşmayacak gelir' ölçütünün doğru bir ölçüt olarak uygulama üzerinde etkili olduğu de anlaşılmaktadır. Bir bakıma hedef kitleyi tanımlayıcı ilkelerde sorun yoktur; sorun, hedef kitleye somut olarak ulaşmayı sınırlandıran uygulama gereklidir. Kayıtlı çalışan annelerin bu projeden yararlanabilmeleri için bağlı oldukları sigorta sisteminin SGK erişimine açık olması gerekmektedir. Banka, sigorta, eğitim gibi sektörlerde çalışıp SGK kapsamı dışındaki sigorta sistemlerine tabi olan ve yıllık ücret gelirlerinin aylık ortalaması iki asgari ücreti geçmeyen 0-3 yaşında bebek sahibi anneler, sigorta kurumları arasında projenin gerektirdiği düzenlemeler yapılamadığı için kapsam dışı kalmaktadırlar.

Projenin hedef kitlesinden sonra uygulama ünitesini şekillendiren ilkeye geçilebilir ki bu da Türkiye'nin sosyal hizmetler alanındaki tercihleriyle son derece uyumludur. Bu tercih, sosyal hizmetlerin aile birimi temelinde örgütlenmesidir ki, bu projede de çocuk bakımında kreş gibi 'aile ve ev dışı' yollar kapsam dışında tutulmuştur. Çocuk gelişimi uzmanları arasında 0-3 yaş dilimi için en uygun bakımın ailede mi, kreş ve benzeri kurumlarda mı gerçekleştirileceği hususu tartışmalıdır. Her iki görüşün ileri sürüldüğü gerekçeler için de olgusal olarak son derece sağlam gerekçeler bulunduğu gibi, bu gerekçelerin ortaya konulmasında kişilerin dünya görüşü öncelikli bir yanı da olduğu aşikardır. Bu projenin yaygınlaştırılarak sürdürülmesi gündeme geldiğinde karma sistemin de en azından pilot uygulama şeklinde belli bölgelerde uygulanması hedeflenebilir kanısındayız.

Projenin üzerinde durulması gereken bir diğer ilkesi denetime ilişkindir. Projede ilki yüz yüze olmayan ve e-devlet kapsamındaki kayıtlar üzerinden gerçekleşen denetim, diğeri de 'ev ziyaret raporu' tanzimi çerçevesinde çocuk bakımını evde üstlenen kadın bakıcılarla yüz yüze gerçekleşen denetim olmak üzere iki önemli denetim yolu söz konusudur. Kayıtlar üzerinden gerçekleşen denetimin muhatabı

faydalanıcı anne iken, yüz yüze denetimin muhatabı çocuk bakıcısı kadın çalışandır. Mali operasyonları izleyen kayıtlı denetim, esneklik marjı olmayan mutlak bir denetim yoludur. Bununla birlikte yüz yüze denetimin de son derece etkili olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Zira denetlenecek adresler rassallık mantığı ile seçilmekte ve ziyaret habersiz gerçekleşmektedir. Yüz yüze gerçekleşen denetimlerde proje elemanlarının takdir hakları ve kullandıkları yetkide hareket serbestileri vardır. Projenin etkili denetim mekanizmalarına sahip olması ve özdenetim için faydalanıcılara kayda değer bir alan tanınmamış olması nasıl değerlendirilmelidir? İstihdam örüntüleri ve biçimi itibarıyla enformelliğe son derece açık olan bir faaliyette özdenetim mekanizmalarına itibar edilmemesi, kanımızca, yadırganmamalıdır.

Projenin stratejik yönelimini çizen temel ilkelerin değerlendirildiği bu alt bölüm, bir kamu politikası olarak projenin nasıl bir muhtevaya sahip olduğu sorusuna yanıt arayarak tamamlanabilir. Türkiye'de kayıtlı kadın istihdamını arttırmak gibi geniş çaplı bir sorun karşısında projenin etki çeperi hakkında neler söylenebilir? Söz konusu olan; en ideal durumda beş ilde toplam 10 bin kadının istihdam kapasitesini proje hedefi doğrultusunda güçlendirecek ve yaklaşık 3 yıl sürececek bir projedir. Projenin tanımlanan amaçları çerçevesinde ne denli etkili sonuçlar verdiği, önceki bölümlerde ortaya konmuştu. Dolayısıyla karşımızda, tanımlanan sorun çerçevesinde etki derecesi yüksek ama etkileme çapı sınırlı bir proje durmaktadır. O halde kamu eliyle yürütülen bu projeye, aynı muhtevadaki bir kamu politikasının 'pilot çalışması' olarak bakmak, son derece yerinde olacaktır. Böyle bakıldığında bir pilot çalışmadan beklenen faydaların, bu proje uygulaması kapsamında en üst seviyede sağlandığı, rahatlıkla ileri sürülebilir.

Kamu eliyle uygulanan ve hedef kitlesi başta olmak üzere geniş bir alanda doğrudan ve dolaylı etkileri olan bir projenin etik açıdan değerlendirilmesi, bir zorunluluk olarak görülmelidir. Sayıları 10 bini aşan proje faydalanıcısı kadın çalışanlar ile 14 bin civarında bakıcı kadın bakımından hiç kuşku yok ki bu proje; iş, ev ve bebek başta olmak üzere kendi yaşamlarını doğrudan ilgilendiren kararlar üzerinde doğrudan etkiye sahiptir. Benzer bir şekilde bu proje, işgücü piyasasına çıkma kapasitesi düşük kadın işgücü öbeklerini kayıtlı istihdamla tanıştırmıştır. Bu kentlerde proje bilgisinin hızla yayıldığı, evde çocuk bakıcılığı yapanların ücret düzeyleri üzerinde yukarı doğru basınç yarattığı, üstelik sigortalı çalışma talebini de yaygınlaştırdığı, bilinmektedir. Bu çapta doğrudan etkiye sahip bulunan proje uygulaması, hedef kitlesi ile açık, şeffaf ve sözleşmecî iradeye dayalı bir ilişki sürdürmektedir. Hedef kitle ilişkisinin etik bakımdan sahip olduğu bu yüksek düzey, SGK'nın geliştirdiği proje örgütlenmesi ve illerde oluşturulan proje bürolarının kalitesi ile doğrudan ilgilidir.

### 3.2 Sürdürülebilirlik ve Etkinlik İçin Öneriler

Strateji belgesi hazırlık çalışmaları sırasında temas edilen proje faydalanıcıları ve çocuk bakıcıları, projenin her seviyesinde yer alan SGK personeli, il büro çalışanları, akademisyenler, uluslararası kuruluşlar ve STK temsilcileri birçok konuda son derece zengin ve kimi zaman birbiriyle çelişen düşünceler ifade ettiler; bununla birlikte tamamının ortaklaştıkları tek husus, bu projenin sınırlı bir çalışma olmaktan çıkartılarak mutlaka devamının sağlanması gerekliliği olmuştur. Bu talep, bu projeye doğrudan ya da dolaylı bağlı bulunanlar kesimlerin tümünün neredeyse biricik ortak yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu talebe sadece bir iyi niyet ifadesi olarak bakılabilir mi? Olabilir, ancak bundan daha fazla bir anlam taşıdığı da ortadadır. Zira söz konusu proje, nüfusun yinelenme oranını düşürmeden kayıtlı kadın istihdamını arttırmak şeklindeki somut etki yaratarak Türkiye'nin ciddi bir sorun alanına çözüm üretme çabası üzerine odaklanmaktadır. Projede vücut bulan sosyal politikanın, bir kamu politikası olarak süreklileşmesi gerektiği yönündeki görüşü, "sağduyunun" (*common sense*) ifadesi olarak görmek, abartı olmayacaktır.

Projenin sürdürülebilirliği bakımından bu çalışma, birbiriyle ilişkili olarak şu üç öneriyi gündeme getirmektedir:

- i. Öncelikle süreli bir projeye olarak mevcut uygulama bir «pilot çalışma» şeklinde kavranmalı, proje değerlendirme süreci bu esasa bağlı olarak tasarlanmalıdır.
- ii. Mevcut proje; uygulama ölçeği, hedef kitlesinin kapsamı, çocuk bakımı ve proje örgütlenmesi konularında gerçekleştirilecek yenilenme ile yine 3 yıllık süreli bir proje olarak devam ettirilmeli ve bu süreç bir «geçiş aşaması» olarak planlanmalıdır.
- iii. Geçiş aşamasını takiben son derece olgunlaşmış bir deneyimin ürünü olarak mevcut sosyal politika uygulaması, hükümet programına taşınmalı, gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılmalı ve kamu politikası olarak varlığı kalıcılaştırılmalıdır.

Şimdi sırasıyla bu öneriler ele alınabilir.

#### *Pilot Çalışma:*

Mevcut proje uygulamasının bir pilot çalışma şeklinde kavranması, projenin sürdürülmesi söz konusu edildiğinde, en rasyonel yol olarak görülmelidir. Zira pilot çalışma bize; projenin amaç-araç bağı, planlanmış aşamalarının etki gücünü, stratejik tercihlerini, zayıf ve güçlü yönleri ile ekonomik ve sosyal anlamda etki derecelerini verecektir. Projeyi pilot çalışma şeklinde kavramanın asıl kritik önemi, proje değerlendirme çalışmalarıyla elde edilecek zengin deneyim bilgisinin, projenin sürdürülmesi amacıyla dönük olarak tasarlanmasıdır. Projenin pilot çalışma olarak değerlendirilmesi bakımından bu çalışmanın önceki bölümlerinde üzerinde durulan sorun alanlarını burada kısaca hatırlatmak yararlı olacaktır:

- Büro oluşumu aşamasında izlenen yol ve usullerin amaca dönük sonuçlar ürettiği, dolayısıyla sürdürülmesinde yarar olduğu söylenebilir.
- Tanıtım stratejisinin, hedef kitlenin karakteristikleri ile örtüşmeyen özellikleri olduğu, dolayısıyla yeniden planlanmasında yarar bulunduğu anlaşılmaktadır.
- Projeye dönük tutum ve davranışların kavranmasında sorun yaşanıyor olmasının yol açtığı bilgi boşluğunun, izleyen çalışmalarda kapatılması beklenmelidir.
- Ev ziyaret raporu ve yüz yüze denetim, projenin en etkili araçlarından biridir; ne var ki bu etkin aracın hem içerik hem de lojistik bakımdan güçlendirilmeye ihtiyaç duyduğu görülmektedir.
- Proje il merkezlerinde aylık düzenlenen ve faydalanıcı anneler ile çocuk bakıcılarının katılması beklenen buluşmalar son derece etkisiz kalmışlardır. Oysa bu toplantıların, geri bildirim ve eğitim işlevleri ile son derece önemli bir yere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu mekanizmayı etkin kılmak, olmazsa olmaz bir proje amacı olarak görülmelidir.
- Çocuk bakım hizmetlerindeki kalitenin yükseltilmesine dönük olarak sertifika sahipliğinin özendirilmesi yöntemi, yeni araçlarla sürdürülmeli, bakıcılık işi ile birlikte sertifika edindirmeye dönük eğitim modelleri üzerinde düşünülmelidir.

*Geçiş aşaması:* Bu belge, projenin sürdürülmesi talebini, mevcudun bir tekrarı olarak değil, kalıcılışacak bir kamu politikasına *geçiş* aşaması olarak planlamayı önermektedir. Kuşkusuz bu yöndeki bir öneri, mevcut projeden esasa yönelik bir farklılaşma talebini içeremez. Zira bu durumda mevcut çalışmanın bir pilot çalışma olarak kavranması önerisi, anlamsızlaşır. Dolayısıyla pilot çalışmada ölçülen ve test edilen proje amaçları esas alınmak durumundadır. Bu temelde önümüzdeki dönemde gerçekleştirilecek iyileştirmeler:

Uygulama ölçeği ve hedef kitlenin fiili kapsamının genişletilmesi, çocuk bakımı sürecinin iyileştirilmesi, geçiş aşaması örgütlenmesinin kalıcılışacak bir yapı ekseninde yeniden tasarlanarak güçlendirilmesi başlıkları altında özetlenebilir.

- Uygulama ölçeği: Sektörel farklılaşmayı içerir şekilde kadın istihdamının görece yüksek olduğu Antalya, Bursa ve İzmir'de başlayan ve Ankara ve İstanbul'un da eklenmesiyle sürdürülen proje, bu illeri de içerir şekilde bir geçiş projesi olarak uygulama ölçeğini genişletebilir. Bölgesel merkez konumundaki iller bu kapsamda düşünülebilir. Bunlar ilk planda Kocaeli, Adana, Denizli, Samsun, Gaziantep, Mersin, Tekirdağ, Konya ve Kayseri olarak saptanabilir.
- Faydalanıcı kapsamı: Mevcut proje kapsamında hedef kitle tanımında kullanılan ölçütlerin son derece başarılı bir şekilde, amaca dönük olarak, işlediği ortaya konulmuştu. Bu başlık altındaki sorunun kaynağı, farklı sigorta kapsamı arasındaki uyumun sağlanamamış olmasıydı. Sözü edilen uyumun sağlanması durumunda mevcut projedeki yararlanıcı ölçütünün olduğu gibi korunmasında ve farklı sigorta kapsamındaki kişileri de kapsayacak şekilde genişletilmesinde fayda bulunduğu kanısındayız.
- Çocuk bakımı: Bu çalışmada da vurgulandığı gibi bebek/çocuk bakımı konusu mevcut projenin -deyim yerindeyse- 'aşıl topuğunu' teşkil etmektedir. Nedeni de anlaşılırdır! Her şeyden önce projenin odağında, çocuk bakımı değil, kadın istihdamı yer almaktadır. Öte yandan, bakım işinin öznesi; çok yönlü önemi, biricikliği ve ölçülemez değeri ile çocuk olunca, kaçınılmaz olarak çocuk bakımı sürecinin niteliği proje değerlendirmesinin de en önemli ölçütlerinden biri olmak durumundadır. Nitekim proje, bu konuyu tümüyle ikincil düzeye atmış değildir; istihdam edilen personel arasında çocuk gelişim uzmanlarına yer verilmiş, ev ziyaret raporlarında çocuk gelişimi üzerine bilgi derlenmiş ve nihayet ek ödemelerle çocuk gelişimi alanında sertifikalı bakıcı istihdamı özendirilmiştir. Geçiş aşamasında ilave tedbirlerle projenin çocuk gelişimi boyutu daha da güçlendirilebilir. Güçlendirici politika setinden ilki çocuk gelişimi bakımından ev ortamının standardının geliştirilmesine dönük olabilir; oyun ve aktivite araç-gereçleri ile kitaplar bu bakımdan ilk akla gelenlerdir. İkinci politika seti, çocuk bakımı bilgi ve becerisinin bakıcıya kazandırılmasına dönük olmalıdır. Bu konuda zengin öneriler mevcuttur: Meslek standardının tanımlanıp, bu standart temelinde mesleki eğitim ve belgeleme işleminin yapılması, bunlardan biridir. Bir diğeri STK'ların bu konuda devreye sokulması yönündedir. Çocuk bakıcısı kadınlara istihdamları süresince erişilebilir mahiyette eğitim olanakları sunulması da bu çerçevede düşünülebilir. Bunun dışında 0-3 yaş arası çocuk bakımında karma yöntemle geçilmesi, en azından Ankara ve İstanbul gibi metropol kentlerde kreş tercihinde bulunan faydalanıcıların da desteklenmesi düşünülebilir. Çocuk bakımı konusundaki bu son politika önerisi tartışmalı içeriğine rağmen üzerinde düşünülmesinde yarar olacak bir öneridir. En azından deneme sürecine alınıp Türk aile yapısı ve eğitim sistemi açısından etkileri gözlemlenebilir.
- Geçiş aşaması örgütlenmesi: Projeye özgü büroların oluşturulması ve SGK merkeziyle dengeli bir ilişkinin kurulması söz konusu olduğunda, büyük ölçüde sorunsuz işleyen bir örgütlenme modeli zaten mevcuttur. Mevcutta uygulanan istihdam yönteminin de olumlu sonuçlar verdiği gözlemlenmiştir. Bu noktada istihdam biçiminin süreli olması hususu masaya yatırılabilir ve işe uygun vasıflarıyla istihdam edilen proje çalışanlarına süresiz istihdam olanağı tanınabilir. Mevzuat hazırlığı da geçiş aşamasının üzerinde ayrıca durulması gereken bir konu olarak görülmelidir.
- Bununla birlikte strateji raporunu hazırlayanlar olarak bizler bu konunun çok daha geniş bir düzeyde ve stratejik bir konu olarak ele alınmasının zorunlu olduğu kanaatindeyiz. Bu anlamda, eğitim ve istihdam işlevini birlikte ele alıp her ikisinin birden birbirini güçlendireceği bir model ortaya koymak mümkündür, kanısındayız. Bunun için farklı bakanlıklar ve yerel yönetim

birimleri üzerinden bir model geliştirmek mümkündür ve bu model ülkemizin geleceğini şekillendirme açısından stratejik öneme haiz bir model olacaktır kanısındayız.

### 3.3 Projenin Genel Değerlendirmesi

Bu bölümde proje süreci ve proje sonuçlarının analizi yapılacaktır. Analizimiz, temel başlıklar çerçevesinde projenin *güçlü yönleri*, *zayıf yönleri* ve *öneriler* başlıkları etrafında şekillenecektir.

#### 1) Projenin Gerekliliği:

- Güçlü Yönleri:* Proje ülkemizin ciddi bir ihtiyacına binaen ortaya çıkmıştır. Ülkemizde genel olarak kadın istihdamı, özelde ise ev hizmetleri alanında yüksek oranlı kayıtsız istihdam olgusu söz konusudur ve bu durum, hem çalışma hayatına hem de işgücü piyasasına yönelik ciddi sorunlar ortaya çıkartmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu açısından ise sosyal güvenceden yoksun olarak çalışan bu insanlar çok daha ciddi bir problem alanına denk gelmektedir. Bu anlamda proje, ülkemizin çalışma hayatı ve sosyal güvenlik alanındaki önemli bir ihtiyaca karşılık gelmektedir.
- Zayıf Yönleri:* Projenin gerekliliği bakımından herhangi bir kuşkuyla mahal verecek bir zayıflık söz konusu değildir. Ancak çok daha erken bu tür çalışmalar yapılabilseydi çok daha iyi olabilirdi.
- Öneriler:* Projenin gerekliliğine ilişkin yapabileceğimiz tek öneri bu proje benzeri çalışmaların hem kapsam hem de sektörel çeşitlilik dikkate alınarak kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu tüm sektörlerle (bu sektörlerin özgün koşulları da göz önünde bulundurularak) yaygınlaştırılması faydalı olacaktır.

#### 2) Projenin Kapsamı:

- Güçlü Yönleri:* Projenin pilot bir uygulama olarak başladığı göz önünde bulundurulacak olursa, bu uygulama aynı zamanda, hem çocuklu annelerin işe dönmelerini temin etme hem de evde çocuk bakımı hizmet alanında kayıtlı istihdamı yaygınlaştırıp bunu sektöre hâkim kılma bakımından Sosyal Güvenlik Kurumu açısından önemli bir deneyim alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha sonraki başlıklar altında bahsedeceğimiz gibi, sınırları belli bir pilot çalışmada gerek projenin duyuru aşamasında, gerek projede çalışacak elemanlarında seçiminde liyakati ön planda tutma, gerekse de uygun anne ve bakıcı adaylarının desteklenmesinde olumlu bir sınav verdiğini ve bu bakımdan da projenin geliştirilmesi ve yaygınlaştırması açısından pilot çalışmada elde edilen deneyimin umut verici olduğunu belirtmek isteriz.
- Zayıf Yönleri:* Yine bu projenin bir pilot çalışma olduğu göz ardı edilmeksizin, projenin kapsamının genişletilmesi, evde çocuk bakımı alanında kayıt dışı istihdamın yoğun olduğu tüm illerde uygulanması gerektiğini düşünmekteyiz. Ayrıca bu çalışma sadece evde çocuk bakımı ile sınırlı kalmayıp ev hizmetleri sektörünün tümüne yaygınlaştırılması ve göçmen işçiler dâhil tüm ev hizmetleri çalışanlarını kapsamaya faydalı olacaktır.
- Öneriler:* Projenin sürekliliği sağlanıp Türkiye geneline yaygınlaştırılması ve ev hizmetleri çalışanlarının (göçmen işçiler dâhil) tümünü kapsamaya önerilmektedir.

#### 3) Yasal Çerçeve:

- Güçlü Yönleri:* Ev işçiliğine yönelik düzenleme ILO'nun 189 sayılı Ev İşçiliği İçin İnsana Yakışır İş Hakkında Sözleşmesi ile 2011 yılında gündeme geldiği düşünüldüğünde ülkemizin bu konuda proje kapsamında yapmayı planladığı yasa önerisi taslağı uluslararası alandaki düzenlemelere göre gecikmiş sayılmamış olarak görülebilir. Türkiye, ILO sözleşmesini imzalamamış olsa da, bu çalışmaya konu olan projenin ortaya çıkardığı olumlu atmosferin etkisiyle 1 Nisan 2015'te doğrudan ev işçiliğine yönelik son derece önemli bir düzenlemeyi hayata geçirmiştir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun Ek-9'uncu maddesinde yer bulan düzenlemeyle ev hizmetlerinde çalışanlar zorunlu sosyal sigorta kapsamı altına alınmışlardır. Yasal düzenleme, işte süreklilik ölçütünün alt sınırını 10 gün olarak belirlemiş, yasal düzenlemenin ayrıntılarının ortaya konduğu tebliğ, temizlik ve bakım hizmetlerini tek tek sıralayarak ev işçisinin aile dışı niteliğine ve ücret ilişkisine vurgu yapmıştır. Ev işi ve işçisinin özgüllüğünü kavrayan ve fakat ILO Sözleşmesinden farklı olarak ev işçiliğini genel işçi kategorisine yükseltmeyen özelliği ile birlikte bu adım, evde çocuk bakım işinin kayıtlı istihdamı çalışmasının yasa gereksinimini -en azından başlangıç itibarıyla karşılamış görünmektedir. Bu yönüyle söz konusu düzenleme hem projenin bir başarısı hem de projeyi başarıya taşıyacak etkili bir faktördür.
- Zayıf Yönleri:* Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen ev işçiliği halen iş sürekliliği bakımından ayda 10 günlük alt sınırı bağlı olarak düzenlenmektedir. İçin sürekliliğinin aylık çalışma limitinden ziyade çalışanla işveren arasında yapılan düzenli sözleşmenin mahiyetine bağlı olarak belirlenmesinde fayda vardır.

Bunun yanı sıra ev işçiliğinin Borçlar Hukuku kapsamında düzenleniyor olması konusunda tartışmalı fikirler mevcuttur. Yaygın fikir ev işçiliğinin İş Hukuku kapsamına alınmasının uygun olacağı yönündedir. Ancak bizim kanaatimize göre ev işçiliği hem borçlar hukukunun sözleşme serbestisinden faydalanması hem de temel anlaşmazlıklarda iş hukukunun çalışanı koruyan hükümlerinden destek alması bakımından şu andaki düzenlemesi ev hizmetleri çalışanları açısından çok daha olumlu bir niteliğe haizdir.

Bir başka husus ise özellikle ülkemize gelen göçmen işçi potansiyelinin yüksekliği de göz önünde bulundurularak, ev işçiliğinin göçmen işçileri de kapsayacak şekilde ciddi düzenlemelere ihtiyaç duyulmakta olmasıdır.

- Öneriler:* Bu çerçevede, ev hizmetleri alanının süreklilik boyutunun ayda 10 günle sınırlandırılıyor olması ile göçmen işçiler açısından yasa dışı özel istihdam biçimlerine bağlı sorunların varlığı bakımından yeni tedbirlere ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Bunun dışında Mesleki Yeterlilik Kurumundan sertifikalı olan bakıcıların istihdam edilmesi halinde prim teşviki verilmesi sertifikalı bakıcıların tercih edilmesi açısından olumlu bir etki sağlayacaktır kanısındayız. Ayrıca annelerin işe geri dönüşünü kolaylaştıracak yasal düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu kanısındayız. Bu çerçevede *babalık izni, doğum sonrası bakıcı desteği, çocuk 36 aylık olana kadar bakıcının sigorta primine ilişkin destek verilmesi vb.* hususların da yasal düzenleme çerçevesine sokulmasında, istihdam artışı sağlamak bakımından büyük önem taşıdığını düşünmekteyiz

#### 4) Projenin Genel Amaçları Bakımından Değerlendirilmesi:

- Güçlü Yönleri:* Proje amaçları konusunda proje yürütücüsü Sosyal Güvenlik Uzmanlarının çeşitli vesilelerle hazırladıkları dokümanlar son derece fikir vericidir. Projenin birbiriyle ilişkili bir şekilde iki doğrudan amacı bulunmaktadır. Bunlar, çocuk bakıcılarının kayıtlı istihdamı ile çocuk bakım hizmetleri yoluyla çalışan annelerin desteklenmesidir. Kayıtlı kadın istihdamının

desteklenmesi başlığı ise Proje amaçlarının en doğrudan etkisinin gözleneceği bir başlık olarak *proje hedefi* şeklinde adlandırılmayı hak etmektedir. Bu anlamda proje uygulama kapsamı ve süre sınırı dikkate alındığında gerçekleştirilebilir amaçlar/hedefler çerçevesinde tanımlanmış ve sınırlandırılmıştır.

- b) *Zayıf Yönleri:* Proje kapsamında; kadın istihdamı, evde bakım hizmetlerinin kayıt altına alınması ve çocuk bakımı gibi, her biri başlı başına önem arz eden başlıkların yer alıyor olması, projenin somut amaçları konusunda algı farklılaşmalarına yol açabilmektedir. Bununla birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu açısından önemli olan hususun daha çok bu alandaki çalışma ilişkisinin kayıt altına alınması ve kadınların doğum sonrası işlerine geri dönüşlerinin tesisi olduğu göz önünde bulundurulduğunda çocuk bakımı ve eğitimi gibi kamusal anlamda çok önemli bir konu ikinci plana düşülebilmektedir.
- c) *Öneriler:* Günümüzde eğitim uluslararası rekabetin en temel unsuru haline gelmiş durumdadır. Projenin temel amacı her ne kadar yasa dışı istihdamı azaltmak ve doğum sonrası kadınların işe dönüşlerini temin etmek hedefi üzerine bina edilmiş olsa da bunun çok daha ilerisinde olumlu etkilere sahip olma potansiyeli taşımaktadır. Bu bakımdan çocukların belirli bir standartta bakımlarının tesisi büyük önem taşımaktadır. Şu aşamada proje sertifikalı bakıcılara ek teşvik ödemesi yaparak özendirme yolunu seçmiş olsa da uzun vadede, öncelikli olarak çocuk bakımı uzun vadede de ev hizmetlerinin iş standartlarının belirlenmesi ve bu alanda istihdam edilecek kişilerde sertifikalılık şartının aranmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu bakımdan ev hizmetlerinin iş standartlarının belirlenmesi; ardından da sertifika programlarının tesisi ve sertifikasyon sonrası bakıcıların düzenli olarak denetlenmesi gibi işler Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görev alanının çok ötesinde konulardır. Bu bakımdan Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Mesleki Yeterlilik Kurumu ile hali hazırda başlatılmış olan işbirliği geliştirilmeli, kısa sürede sonuç elde etmeye yönelik olarak bakıcı ve ev hizmetleri sertifikasyonu programları oluşturulmalıdır. Mesleki Yeterlilik Kurumu ile bakıcıların sertifikalandırılması konusunda iş birliği yapılıp; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ortak organizasyonları aracılığıyla özeld e çocuk bakım hizmetleri genelde ise ev hizmetleri denetlenebilmelidir. Ancak bu sayede kamusal bir ödev olarak geleceğimizi oluşturacak olan çocuklarımızı ehil ellere teslim etmemiz ve uluslararası düzeyde insan kaynakları alanındaki rekabete ortak olmamız mümkün olabilecektir.

##### 5) Proje Kapsamında Seçilen İller:

- a) *Güçlü Yanları:* Proje, sektörel farklılıkları da dikkate alarak ücretli kadın istihdamının görece yüksek olduğu üç ilde (Antalya, Bursa ve İzmir) başlamış; daha sonra bu illere Ankara ve İstanbul gibi iki metropol eklenerek genişletilmiştir. Daha başlangıç aşamasında proje ücretli kadın istihdamının güçlü olduğu 5 ili hedeflemiş durumdadır.
- b) *Zayıf Yönler:* Proje bütçesi ve süresi göz önünde bulundurulduğunda proje kapsamındaki illere yönelik herhangi bir zayıflığın söz konusu olmadığı görülmektedir. Yine de bu illere Kocaeli, Adana, Denizli, Samsun, Gaziantep, Mersin, Tekirdağ, Konya ve Kayseri gibi illerimizin de proje bütçesi ve süresi uzatılarak dâhil edilmesinde uzun vadede faydalı olacağı kanısındayız.
- c) *Öneriler:* Proje süresinin uzatılması ve mevcut 5 ilin yanı sıra ilk etapta Kocaeli, Adana, Denizli, Samsun, Gaziantep, Mersin, Tekirdağ, Konya ve Kayseri gibi illerimizin de eklenmesinde faydalı olacağı kanısındayız.

##### 6) Hazırlık Aşaması:

- a) *Güçlü Yanları:* Projenin; tanıtım, kayıt ve izleme işlemlerini üstlenmek üzere beş ilde, Projede çalışan personel, Projeye özel

oluşturulan bürolar, büroların iç mekân düzenlemesi en önemli gücünü teşkil etmektedir. Gerek tanıtım, gerek kayıt gerekse projenin izlenme aşamasında, başta liyakate dayalı istihdam edilen proje elemanları olmak üzere projenin bu üstün yanları göz doldurmaktadır.

- b) *Zayıf Yanları:* Özellikle tanıtım sürecinde akla gelebilecek hemen tüm tanıtım araçları ve mekânları kullanılmakla birlikte belki daha fazla “kadınlar arası iletişim kanalları”nın kullanılmasında fayda olabileceği Bolu'da yapılan Çalıştay'da katılımcılar tarafından bir eksiklik olarak dile getirilmiştir. Ayrıca Ankara ve İstanbul'un da proje sürecine katılmasıyla, tanıtım ve başvuruları artırmak için özellikle proje süresinin bu iller için çok kısa olmasından kaynaklı sorunların yaşandığı gözlenmiştir. Bunun dışında proje kapsamında çalışan elemanların işlerinin proje süresi ile sınırlı olması, projenin sonuna doğru olumsuz etkiler yaratacağı düşünülmektedir.
- c) *Öneriler:* Özellikle İstanbul ve Ankara'nın gecikmeli olarak proje sürecine dâhil edilmesinden kaynaklanan sorunları bertaraf edebilmek için bu illerin proje süresinin Antalya, Bursa ve İzmir ile eşitlenmesinde fayda vardır. Ayrıca Proje personelinin sürelerinin bu proje ile son bulmaması için çaba sarf edilmeli bu amaca yönelik Kurum içerisinde politikalar üretilmelidir.

##### 7) Proje Faydalanıcıları:

- a) *Güçlü Yanları:* Proje kapsamına özellikle doğum sonrası işe dönmeme ihtimali yüksek (aylık ücreti asgari ücretinin 2 katını aşmayan) annelerin alınması projenin amaçlarıyla uyumlu bir tercih olarak görülmelidir. Bunun dışında bakıcıların birinci dereceden akraba olmaması; bakıcı eğer anne ve baba ile aynı evde oturuyorsa 3. derce dâhil akrabalık ilişkisinin bulunmaması ve bakıcıların en az ilköğretim mezunu olması gibi hususlar projenin en güçlü yönleri olarak görülebilir.
- b) *Zayıf Yönleri:* Projenin çalışan annelere -prosedür gereği yüklediği 'girişimci' rol kalıbı ile kendi sınıf konularının biçimlendirdiği 'işçi/çalışan' rol kalıpları arasında ciddi bir çelişki mevcuttur. İşçi/çalışan anneleri girişimci/işveren rolünü benimsemekte zorluk çekmektedir. Ayrıca, proje uygulaması boyunca çalışan anneler hakkında, kayıt formunda yer alan bilgiler dışında, sistematik veri derlemeye olanak sağlayacak bir enstrüman tanımlanmış değildir. Projede kayıtlı annelerin, gerek profillerini, gerekse de projeye yönelik tutumlarını kavrayacak, dolayısıyla da geri-beslemeye dönük bilgi birikimine olanak tanıyacak mahiyette bir çalışmaya gereksinim bulunmaktadır.
- c) *Öneriler:* Çalışan annelerin girişimci rolüne adaptasyonlarından kaynaklı ve projenin selametini de olumsuz yönde etkileme ihtimali bulunan unsurlar saptanmalı ve özellikle anne ve bakıcı arasındaki işçi-komşu-uzak akraba-arkadaş dayanışması kapsamında ortaya çıkan ve projenin selametini olumsuz etkileyen 'karşılıklı maddi paylaşım/kazanç sağlama' amaçlı zımnî anlaşmaların önüne geçilmesinin yolları bulunmalıdır. Ayrıca araştırmacının değerlendirme sürecine annelerin tutumlarıyla ilgili ölçüm yapılmasına olanak sağlayacak değerlendirme kriterleri de eklenmelidir.

##### 8) Yurtdışı Ziyaretleri:

- a) *Güçlü Yönleri:* Avrupa ülkeleri arasında çocuk bakımı hususunda en iyi örnekleri temsil ettiğine inandığımız 3 ülkeye (Fransa, Finlandiya ve Almanya) ziyaretler gerçekleştirilmiştir. Bu ülkelerin genel eğitim yapılarından, çocuk bakımı ve çalışan annelere sağlanan sosyal güvencelerin kapsamı ve niteliği konusunda doğrudan konuyla ilgili kurumlardan detaylı bilgi alınmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumunun Başkanlık düzeyi dâhil olmak üzere en üst düzeyden proje uzmanlarına ve üniversiteden akademisyenlere



## SONUÇ: GELECEĞE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

kadar birçok kişinin katılımı ile gerçekleştirilen ülke ziyaretleri ülkemizin bu noktadaki konumunu ve geleceğe yönelik potansiyelini değerlendirmek açısından çok faydalı olmuştur.

- b) *Zayıf Yönleri:* Ülke ziyaretlerinin zayıf yönünü bulmak zordur, zira Sosyal Güvenlik Uzmanları yardımıyla çok iyi organize edilmiş ziyaretlerdir. Ancak yine de ziyaret sonrası ekibin en az bir kez bir araya gelip gözlemlerini ve saptamalarını paylaşmasında, birlikte değerlendirme yapmalarında, ülke ziyaretlerinden en çok faydayı elde etmek açısından gereksinim olduğu düşünülmektedir.
- c) *Öneriler:* Ülke ziyaretleri sonrası ekibin notlarını, gözlemlerini ve saptamalarını paylaşıp ülke ziyaretlerinden elde ettikleri deneyimle projeyi tekrar gözden geçirecekleri (her ziyaret sonrası) en az bir toplantının yapılmasında ve bu toplantının tutanaklarının proje ekibinin tümüyle paylaşılmasında büyük fayda olacağı değerlendirilmektedir.

Genel anlamda projeye ilişkin hem bizim hem de gerçekleştirilen 2 farklı Çalıştay'da gözlemlediğimiz kadarıyla farklı kurumlardan katılımcıların yargılarının çok olumlu olduğunu söylememiz mümkündür. Buraya kadar yaptığımız açıklamalarda söz konusu edilen ufak tefek aksaklıktan da proje ekibi haberdar durumdadır ve çözüm için yapılması gerekenlerin belirlenmesi konusunda önyargısız bir biçimde görüş geliştirmeye ve çözüm üretmeye çalışmaktadırlar.

Bu maksatla bu raporda öncelikle projenin kavramsal ve olgusal bağlamı ile hukuksal çerçevesi üzerinde durulmuştur. Buradaki kritik vurgu şöyle özetlenebilir: Kadınlar bakımından çalışma ile çocuk sahibi olma arzu ve beklentisi arasındaki uyumu esas alan bu proje, kadın istihdamının yüksek olduğu toplumlarda “demografik sürdürülebilirlik” önceliğinin bir ürünü iken, bizim gibi ülkelerde tümüyle kayıtlı kadın istihdamının desteklenmesine dönüktür. Araştırmalar, doğum nedeniyle çalışmaya ara veren kadınların, doğumu izleyen iki yıl içinde işgücü piyasasına dönmemeleri durumunda, istihdamdan kalıcı olarak koptuklarını ortaya koymaktadır. Projenin etki gücünün ana kaynağı da budur; proje son derece somut ve yaşamsal gerçeklere dayanan bir çerçeveye sahiptir. Belli ölçütlere sahip olup sayıları 10 bini aşan faydalanıcı anne, bu proje desteği ile kayıtlı istihdam alanından kopmamıştır. Ayrıca hâlihazırda proje kapsamında yaklaşık 14 bin bakıcı kadın da evde çocuk bakımı işini, kayıt altında istihdam edilmek suretiyle üstlenmiş bulunmaktadır.

Strateji belgesinde ikinci olarak projenin yasal çerçevesi üzerinde durulmuştur. Bu konuda Türkiye’de kimi adımlar atılmış olsa da, önümüzde hala atılması gereken önemli adımlar bulunmaktadır. Bu konuda yaygın talep, özgül nitelikleri de dikkate alınarak, ev işçilerinin sosyal güvenlikle ilgili olarak diğer işçilere sunulan koşullardan daha azına sahip olmamaları, yönündedir.

Çalışmanın ana gövdesini, projenin somut amaçlarının belirli sorun alanları temelindeki nitel ve nicel çözümlemesi, oluşturmuştur. Hazırlık aşamasından başlayarak, il büroları, faydalanıcı anneler, çocuk bakıcıları ve proje denetimine uzanan bir kapsamda, projenin sistematik bir değerlendirmesi 3. bölümde gerçekleştirilmiştir. İzleyen bölümde ise sistemli betimlemede işaret edilen sorun alanları hakkında, eleştirel değerlendirmeler yapılarak çözüm önerileri formüle edilmiştir. Bu bakımdan inceleme ziyareti yapılan üç farklı ülkedeki gözlemlerimizin de bize ışık tuttuğunu belirtmek isteriz.

Hiç kuşku yoktur ki, mevcut proje somut amaçları çerçevesinde son derece etkili bir gerçekleşme oranı söz konusudur. Taşıdığı önem ve gerçekleştirdiği etki nedeniyle bu projenin sürdürülmesi gerektiği konusu altı kalınca çizilerek savunulmuştur. Nitekim çalışmanın 6. ve son bölümündeki öneriler bölümü, tümüyle bu temaya ayrılmış ve toplamda üç aşamalı bir süreklilik modeli, ana hatlarıyla ortaya konmuştur. Buna göre mevcut proje, bir pilot çalışma olarak kavranmalıdır. Buradan çıkartılacak derslerle revize edilecek proje, bir üç yıl daha geniş bir ölçekte devam ettirilmelidir. Bu uygulamanın bir geçiş çalışması olduğu düşünülmeli ve tüm hazırlıklar buna göre yapılmalıdır. Son aşamada ise politika yönelimli proje amaçlarının merkezi idare elinde bir kamu politikasına dönüşmesi yer almalıdır. Bu nedenle bu son bölümde daha çok proje amaçlarının kamu politikasına dönüşmesine hizmet edeceğine içtenlikle inandığımız bir model önerisinde bulunmayı hedeflemekteyiz. Bu önerinin sadece strateji raporunu yazan bizlerin değil proje ekibi ile birlikte bu projenin nasıl kalıcı hale getirilebileceği, hatta kendi sınırlarını aşarak inceleme ziyaretinde bulunduğumuz ülkelerde olduğu gibi eğitim ve bakım hizmetlerinin tümünü kapsayacak biçimde genişletilebileceği üzerine yürüttüğümüz tartışmaların ürünü olduğunu belirtmek isteriz.

İlk olarak projenin amacı Sosyal Güvenlik Kurumu'nun görev tanımlarını çerçevesinde düşünüldüğünde tamamıyla bu görev tanımlarıyla uyumludur. Sosyal Güvenlik Kurumu hedef olarak kayıt dışı istihdamı azaltmak ve doğum yapan kadınların işlerine yeniden dönebilmelerinin imkanlarını yaratmak üzerinden bir problematik tanımlanmaktadır; Kurum'un faaliyet alanı açısından bu anlaşılır ve yeterli bir problematik olarak değerlendirilebilir. Ancak bu problematikte projeyi sınırlandırmak aynı zamanda da çok daha ciddi sorunlara ciddi çözümler üretebilmek için fırsatları görmezden gelmek olarak da değerlendirilebilir. Zira problematiki daha geniş; örneğin doğumdan zorunlu eğitimin bitimine kadar genç nüfusun eğitim olanaklarını planlamak şeklinde tanımlasak ve bunun içerisine hem kayıt dışı istihdamla mücadele hem de kadınların doğum sonrası işlerine geri dönebilmeleri şeklinde alt düzey hedefleri de yerleştirirsek hem Sosyal Güvenlik Kurumu'nun misyonu, hem de daha geniş bir ülke problemine çözüm üretme sürecine girebiliriz kanısındayız. Üstelik bu çözüm, yapılan masrafların orta vadede maddi geri dönüşünü sağlama kapasitesine de sahip olduğu görüşündeyiz.<sup>1\*</sup>

Bu noktada gerek inceleme ziyareti yaptığımız ülkelerdeki gerekse dünyada dönüşen yeni devlet algısı üzerinde bir miktar durmakta, sonrasında model önerimizi ortaya koymakta fayda olduğu kanısındayız.

Devlet üzerine yürütülen tartışmalar hep birtakım ikilikler üzerinden kurgulana gelmektedir. Bu ikiliklerin en şöhretlisi “devlet/piyasa” ikiliği olarak karşımıza çıkmaktadır. 1929 Büyük Bunalımına kadar bu ikilikte güçlü olan “piyasa”dır. Kaynakların etkin dağıtımını sağlayan ve her türlü bilginin simetrik olarak tüm piyasa oyuncularına eşit biçimde dağıldığı bu yapıda; piyasa adeta kendi sorunlarını çözme kapasitesine sahip, tabiri caizse kendi kendisini iyileştiren, ölmüş hücreleri deri değiştirir gibi sökülüp atan ve kendi bünyesinde yeni ve daha güçlü hücre çoğalması sağlayabilen “organik” bir varlık olarak tanımlanmaktadır. Piyasa, kaynakların etkin kullanımı yanında tam istihdamı da sağlayacak bir gizli el olarak tanımlanmaktadır. Bu algının içerisinde devlet ise piyasaya her ne şekilde müdahale ederse etsin başarısızlık yaratan (*state failure*) bir yapı konumundadır. Piyasa ve gizli el temelli bu yargıyı eleştirecek kişi J.M. Keynes'tir. Eleştirilerinde farklı piyasalar (özellikle reel piyasalar ile finansal piyasalar) arasında bilgi akışının asimetrik bir yapıda olduğunu, dolayısıyla piyasadaki oyuncuların tümünün rasyonel karar verme yeteneğine sahip olmadığını, kaynakların da en iyi şekilde dağıtılmadığını ve piyasaların her zaman eksik istihdamla ilerlediğini ileri sürmektedir. Keynes'in asimetrik bilgi akışını bozacak ve daha verimli (*efficient*) bir örgütlenmeyi ortaya koyacak bir katalizöre ihtiyaç vardır; bu da devlettir. 1929 Krizi Keynes'in argümanlarını destekleyici yönde bir kanıt sağlamıştır. Kriz sonrası işsizlik inanılmaz artmış, üretim neredeyse durma noktasına gelmiş, borsa dibe vurmuştur. 1929 Krizinin bir özelliği de bir tür talep krizi olmasıdır. 1908 yılında üretimde devrim niteliğinde gelişme yaratan Fordist montaj hattı, üretim hacminin 20 yıl içerisinde inanılmaz artmasına ancak gelirlerin bu seviyede artmaması nedeniyle sistemin krize girmesine yol açmıştır. Piyasaların otomatik olarak ulaştıracağı varsayılan tam istihdam ülküsü kitlesel işsizlik yaratmıştır.

1929 sonrası devlet/piyasa ikiliğinde ibre devleti güçlendirecek şekilde bükülmektedir. 1929 Krizi sonrası iki farklı Keynesyen devlet örgütlenmesi ile karşılaşılır; birincisi refah devletleri, ikincisi ise faşist diktatörlüklerdir. Her ikisi de Keynesyendir. Birincisinde devlet sosyal harcamalar yaparak ikincisi ise paramiliter harcamalar yoluyla talebi kışkırtmaya çalışmakta, insanlara istihdam kapıları yaratmaktadır. Keynes'in sloganlaşmış tabiriyle “çukur açtır, sonra da o çukuru kapatır insanlara para ver” şeklinde yaklaşmakta, insanlara istihdam kapıları yaratılmaya çalışılmaktadır.

<sup>1</sup> \* Bu konuda yapılan yatırımların ülke etkisine uzun ve orta vadede katkılarını ve bu katkıların dışsal etkileri yoluyla ortaya çıkan makro katkı düzeylerini analiz eden ve bizlerle ebeveyn izni ve çocuk yardımı konusunda benzer önerileri paylaşan bir çalışma olarak bkz.: İlkaracan, 2010.

1945 sonrası Keynesyen model uluslararası bir düzeyde uygulama alanı bulmuş, Bretton Woods Sistemi, Uluslararası Keynesyen Sistem ya da Neo Keynesyen Sistem olarak adlandırılan bu yapıda Amerika Birleşik Devletlerine bir tür kalpazanlık yetkisi verilmiş, bastığı her paranın altın karşılığı olduğu varsayılmış, Amerikan parasının serbest dolaşımı, Amerikan yardımları ve kredileri savaştan harabe halinde çıkmış ülkelerin yeniden imarı ve sömürgeleikten kurtularak kalkınma yolunda ilerlemek isteyen eski sömürgelerin kalkınma projelerini finanse etmiştir.

Uluslararası Keynesyen Sistem 1971 yılına kadar devam eder. 1971 yılında Amerika Birleşik Devletleri tek taraflı olarak “altın dolar” sisteminden vazgeçince bu sistem de son bulmuş olur. 1970'li yıllar aynı zamanda da dünya için yeni kriz yıllarıdır. Gelişmekte olan ülkeler 1970'li yıllar boyunca borç batağı ve yüksek enflasyona maruz kalırken gelişmiş ülkelerde de verimlilik ve kârlılık krizi söz konusudur.

1970'li yılların ortalarından itibaren dünyada “devlet/piyasa” ikiliği yeniden gözden geçirilir. Bu kez ibre piyasayı işaret etmektedir. Nobel ödüllü ünlü iktisatçı M. Freedman'ın tezleri bu dönemde etkili olur. Freedman, Hayek'in öğrencisi ve neo-liberal politikaların dünyadaki en önemli temsilcisidir. Freedman'a göre verimlilik ve kârlılık krizinin (*stagflation*) asıl nedeni devletin aşırı miktarda para basılmasıdır. Devlet aşırı miktarda para basınca talebi artırmakta ancak üretim verimliliği aynı düzeyde artmayınca malların fiyatları yükselmektedir; sonuç stagflasyon yani enflasyon ve durgunluğun bir arada yaşanmasıdır. Öncelikle devlet para basmaktan vazgeçmelidir; bunun yolu da devletin harcamalarını daraltmasıdır. Devlet harcamalarını *laizzes faire laissez passe* (bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler) politikaları aracılığıyla; ya da klasik üçlemesiyle söyleyecek olursak *privatization-liberalization-deregulation* (özelleştirme-liberalleştirme ve kuralısızlaştırma) politikaları uygulayarak daraltabilir. Dolayısıyla 1970'li yılların sonu 1980'li yılların başında dünya tekrar devlet/piyasa ikiliğinde piyasadan yana tavır almaya başlayacaktır. Bu tavra neo-liberalizm denilmektedir.

Ülke deneyimlerinin anlatıldığı bölümün başında incelediğimiz ülkeler açısından Kıta Avrupası geleneğine bağlı olarak neoliberal politikaların ne 1980'li yıllarda ne de günümüzde, Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda ya da Birleşik Krallıkta uygulandığı gibi katı bir biçimde uygulanmadığını; bu ülkelerin sosyal devlet anlayışından hiçbir zaman tümüyle vazgeçmediğini belirtmiştik. Yine de 1980'li yıllar boyunca dünya coğrafyasında hiçbir ülkenin neo-liberal rüzgârdan etkilenmeden yaşayabilmesi mümkün görünmemektedir, denilebilir. Ancak neo-liberal politikalar ne onların savunucuları ne de katı eleştiricilerinin algıladığı gibi kadiri mutlak yani ilelebet, ya da başka bir deyişle 1970'lerden günümüze kadar revizyona uğramadan devam etmiş olan politikalar hiçbir zaman olmamıştır. Bu politikalar altın çağını 1980-1990 yılları arasında yaşamış, 1990'lı yıllarda revizyona uğramış, 2008 Krizinden sonra ise piyasaya daha mesafeli yaklaşırken kamu politikaları tüm dünyada (ve ülkemizde) yeniden önem kazanmaya başlamıştır.

Katı neo-liberal politikaların 1990'lı yılların başlarından itibaren tartışıldığı gözlenmektedir. Bu anlamda ‘bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler’ politikasından ‘düzenleyici devlet’ anlayışına geçiş, dünyada tekrar Keynesyen bir kavram olan ‘piyasa başarısızlığı’ yaklaşımının gündeme getirilmesi ve katı neoliberal anlayıştan belli oranlarda vazgeçmek olarak değerlendirilebilir.

Düzenleyici devlet anlayışının neo-liberal politikaların yerini alması sürecinin başlangıcını David Osborne ve Ted Gaebler'in ilk baskısı 1992 yılında yapılan kitabından (*Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector?*) de esinlenerek ABD Başkanı Bill Clinton'ın 1993 yılı Mart ayında 'Devletin Yeniden Keşfi için Ulusal İşbirliği' (*the National Partnership for Reinventing Government-NPRG*) politikasını uygulamaya koyması görülebilir.

Aynı şekilde 1990'lı yılların başlarından itibaren Dünya Bankasının baş ekonomisti olan J. Stiglitz, başta IMF politikaları olmak üzere neo-liberal politikaları eleştiren, piyasaların bu kadar başıboş bırakılması durumunda 'yolsuzluk' ve 'yoksulluğa' yol açacağını, krizlerin kaçınılmaz olduğunu vurgulayan makale ve kitapları yayınlanmaya başlar. 1990'lı yılların başlarından itibaren Dünya Bankası elitinin fikirleri ile IMF elitinin fikirleri arasında bir uyumsuzluk gözlenmektedir. Bu uyumsuzluk özellikle Stiglitz'in yazılarında en net biçimiyle izlenebilmektedir. İlginç olan nokta J. Stiglitz, iktisadi politika tercihi bakımından neo-liberal değil, new-Keynesyen olarak bilinen bir ekibe aittir ve "piyasa başarısızlığı" kavramını yeniden çağırması rastlantı değildir.

1997 Asya ve 1998 Rusya Krizleri Stiglitz ve Dünya Bankası elitinin eleştirilerine doğal destek oluştururcasına etki yapar ve piyasa başarısızlığı fikrinin (başta Dünya Bankası baş ekonomisti Joseph Stiglitz olmak üzere Dünya Bankası elitinin de desteğiyle) ABD'den sonra tüm dünyada yaygınlaştığı söylenebilir. Bu tarihten sonra tüm dünyada *özelleştirme- liberalleştirme-kuralsızlaştırma* üçlemesiyle tanımlayabileceğimiz 'bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler'ci neoliberal politikaların yerini *düzenleyici üst kurullaştırma-yönetişim-kamu reformu* şeklindeki yeni bir üçlemeyle Düzenleyici Devlet anlayışının aldığı gözlemek mümkündür. Düzenleyici devlet anlayışı iktisat literatüründe *newKeynesian* bir anlayışın ürünü olarak anılmaktadır. Sosyal politika alanında düzenleyici devlet anlayışının getirdiği etkili bir politikanın söz konusu olduğunu söylemek pek de mümkün görünmemektedir; düzenleyici devlet anlayışı çerçevesinde devlet, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal politika alanında da kuralları koyup bunlara uyulmasını sağlamakla yükümlü kılınmaktadır.

Ancak düzenleyici devlet anlayışıyla birlikte kamunun yeniden yapılanması gündeme gelmekte, bu yapılanmada da adem-i merkezietçi (*decentralized*) ve *subsidiarity* (harcamaların yapıldığı yere en yakın kamu otoritesinin harcamaları yapmakla sorumlu tutulması) temelli bir çeşit 'yerelleştirme' arayışı içerisine girilmiştir.<sup>2\*</sup>

Kısaca, merkezi devlet yerine yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin maddi olarak güçlendirilmesi söz konusu olmuştur. Bu güçlendirmeyle birlikte özellikle büyükşehir belediyeleri çok büyük maddi güce sahip olabilmıştır. Ancak dikkat çekmek istediğimiz nokta, belediyeler maddi olarak güçlendirilirken görev tanımlarında çok da ciddi bir dönüşüm yapılmamış; gelirleriyle orantılı yeni görevler verilmemiştir. Bu saptamamızı daha sonra kullanmak üzere 2008 Krizi ve etkilerine geçmek istiyoruz.

Sosyal politika alanındaki esas kırılma 2008 Krizi sonrası gerçekleşmiştir, denilebilir. *NewKeynesian* çabaların da piyasa başarısızlığına çözüm olmadığı gözlenmesiyle özellikle Kıta Avrupasında Fransa-Almanya-Finlandiya ve İskandinav ülkelerince uygulanan sosyal politika yaklaşımı daha büyük oranda kabul görmeye başlamıştır. Bu anlayışın iktisat literatüründeki ismi: *Post-Keynesyenlik* şeklindedir. Post-Keynesyen anlayış neo-liberal anlayıştan çok farklı bir şekilde sosyal politikaya ve işsizliğe yaklaşmaktadır. Öncelikle işsizlik, neo-liberal anlayışta olduğu gibi 'işsiz suç', sosyal politika ise 'çalışmayanın ödüllendirilmesi, çalışanın cezalandırılması' şeklinde görülmemektedir. İşsizlik bireysel bir suç olmaktan çıkartılıp 'sistem yarattığı bir sorun' olarak görülür. Sistemik bir suç olan işsizlik ve yoksulluğa devlet eliyle çare bulunması ise bir tür zorunluluk olarak algılanır. Ancak Bismarck modeli ve refah devletlerinden (klasik Keynesyen ve neo-Keynesyen modelden) farklı olarak bu çare tam istihdama ulaşmaya yönelik politikaların devlet eliyle örgütlenmesi; bu sayede herkesin iş sahibi olduğu bir toplum yapılanmasında sosyal sigorta primlerinin toplanması ve bu primler sayesinde sosyal güvenlik sisteminin finanse edilmesi şeklinde değildir. Bu yeni modelde işsizliğe çare bulmaktan ziyade işsizler dâhil herkesin sağlık

<sup>2</sup> \* Bu noktada *decentralization* ve *locality'nin* iki farklı kavram olduğunu, *decentralization'ın* (adem-i merkezietçilik) bir çeşit yerelleştirme (*localization*) olduğunu ancak *decentralization'ın* kamu hizmetinin örgütlenmesi ile yani doğrudan devlet örgütlenmesi ile; *localization'ın* ise yerel halkın yönetime katılacak şekilde yerelde örgütlenmesiyle ilgili olduğunu altını çizmek isteriz; yani birincisi devlet örgütlenmesini ikincisi ise yerelde toplumsal örgütlenmeyi ifade etmektedir.

ve eğitim hizmetlerinden aynı düzeyde ve iyi koşullarda yararlanmasının olanakları sağlanmaya, devletin asgari geçim desteğinin yanı sıra yoksulların eğitim ve sağlık giderlerinin de devletçe desteklenmesinin olanakları yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu alanlara yapılacak harcama ise genel bütçe üzerinden gerçekleştirilen desteklerle karşılanır. Dolayısıyla birilerinin ödediği vergiler başka birilerinin yaşamasını, eğitim ve sağlık hizmetleri başta olmak üzere kamu hizmetlerinden faydalanmasının olanaklarını sağlar.

Ancak bu noktada Finlandiya'da uygulanan modelin altını da çizmek isteriz. Finlandiya'da hemen her kamu hizmetinde gelir düzeyi ölçüsünde katılım söz konusudur. Hatta o kadar ileri götürülmüş bir sistem söz konusudur ki trafik cezalarının miktarı bile gelir düzeyine göre belirlenmektedir. Yani düşük gelirli birisinin kırmızı ışık ihlali ile yüksek gelirli birisinin kırmızı ışık ihlali aynı miktarda cezaya tabi tutulmamakta; yüksek gelirli kişinin ceza tutarı düşük gelirli birisinden çok daha fazla olmaktadır. Buradaki mantık, kişinin elde ettiği gelir sadece kendi yeteneklerinin değil toplumun bu kişiye sunduğu imkanların da ürünü ise topluma olan bu borcunu daha yüksek vergi ve daha fazla ceza, ya da daha yüksek kreş ücreti veya hastane ücreti ödeyerek telafi etmesinin olanakları varlıklı kişilere sunulmalıdır, şeklinde özetlenebilir. Gelir toplumsal koşullarda elde ediliyorsa bu gelirden toplumun da hakkı vardır, öyleyse elde ettiği gelirin bir kısmını bu kişiler paylaşmakla yükümlüdür.

Bununla birlikte dünyada post-Keynesyen sistemi uygulayanlar genel olarak sosyal demokrat eğilimli iktidarlar değildir; yeni-sağ ideolojiye sahip iktidarların yoğun biçimde bu sistemin örgütlenmesinde etkin olduğunu belirtmek isteriz. Zira sosyal politika, eğer refah devletlerinde olduğu gibi tam istihdamla bağlantılı yürütülen bir model değilse ve sistem kaçınılmaz olarak belli bir düzeyde işsizlik yaratıyor ve sosyal politika ister istemez çalışanların ödediği vergiler ile çalışmayanların yaşam standardını garanti altına almayı hedefliyorsa; post-Keynesyen politikacılar bu işsizler en azından "bizim işsizler" olsun diyerek, göç ve göçmen ile mücadele etmekte, hatta göçmenlere karşı belli oranda toplumsal muhalefetin örgütlenmesine de izin vermektedirler. Bu bakımdan, tüm Avrupa ve Donald Trump ile birlikte Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD tarzı bir *post-Keynesian* model ve) milliyetçi akımların ağırlık kazandığı gözlenebilmektedir.

Bu noktada, bu tür post-Keynesyen bir sistemin özellikle Avrupa ülkeleri gibi yaşlı nüfus yoğunluğuna sahip ülkeler için sürdürülebilirliğini sorgulamak da ayrıca önemlidir, kanısındayız. Sürdürülebilirliği zor bile olsa günümüzde başta kıta Avrupası ülkeleri olmak üzere dünyanın bu anlayışa meylettğini gözlemek mümkündür. En son ABD'de Donald Trump'ın seçimleri kazanmasıyla kanaatimize göre post-Keynesyen politikalar daha da geniş bir kesim tarafından kabul görecektir izlenimi yaratmaktadır. Zira Başkan Trump'ın programı da büyük oranda *post-Keynesian'dir*. Kamu harcamalarının artırılması, dikkatin dünyanın genel politikasını belirlemek şeklindeki bir yönelimden ülke içerisindeki problemlerin çözümüne yöneltilmesi ve kayıt dışı göç ve istihdamla mücadele bu yeni eğilimin bariz göstergeleri niteliğindedir.

Yukarıda kısaca değinilmişti ama bu noktada altını bir kez daha çizmekte fayda olduğu kanısındayız: *Post-Keynesian* anlayışın bir başka boyutu da kayıt dışı göç ve istihdamla mücadele ve göçmenlere karşı geliştirilen olumsuz yargı olarak görülebilir. Bu bakımdan *post-Keynesian* anlayış iktisat politikası olarak Keynesyen görünüm arz etse de politik eğilim itibarıyla yeni-sağ bir eğilimin içerisinde görülmelidir. Bu nedenle başta kıta Avrupası olmak üzere *post-Keynesian* politikaların yaygın olduğu ülkelerde yabancı düşmanlığının yükselme eğilimi içerisinde olması rastlantı olmasa gerektir.

Buraya kadar anlatılanlardan çıkartılması gereken sonuçlar:

- 1 “Bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” anlayışına sahip kamu politikası tüm dünyada güç kaybetmekte; yerini devletin yeniden keşfi ya da düzenleyici devlet anlayışı şeklindeki new-Keynesyen politikalara, hatta 2008 Krizi'nden devleti çok daha fazla ön plana çıkartan post-Keynesyen politikalara bırakmaktadır;
- 2) Dünyada adem-i merkezietçi anlayış gelişmiş, buna bağlı olarak yerel yönetimlerin gelirleri artmış, gelir artışına paralel olarak da yerel yönetimlerce verilen hizmetler hem nicelik hem de nitelik olarak güçlenmiştir. İnceleme ziyaretinde bulunduğumuz ülkelerde sadece çocuk bakımı değil zorunlu eğitim de büyük ölçüde yerel yönetimler eliyle finanse edilmektedir. (Eğitimin yerel yönetimlerce finanse ediliyor olması müfredatın da yerel yönetimlerce oluşturulması gerektiği anlamına gelmemektedir.)
- 3) Elde edilen yüksek gelir, gelirin elde edildiği toplumsal ortamın sağladığı olanaklardan bağımsız düşünülemez ise kişilerin de elde ettikleri gelirle orantılı olarak topluma karşı bir tür borcu vardır ve her türlü kamu hizmeti ve yükümlülüğü gelir seviyesine paralel şekilde bedellendirilebilir.

#### MODEL ÖNERİSİ:

Öncelikle gerek ülke ziyaretlerinden gerekse gerçekleştirdiğimiz çalıştay ve analizlerden elde ettiğimiz sonucun, genelde evde bakım hizmetleri özelde ise çocuk bakımı hizmetlerinde kayıt dışı istihdamla mücadele sadece T.C. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun tek başına yapacağı çalışmalarla engellenemeyeceği şeklinde olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu çerçevede aşağıda yapılacak olan önerileri salt ev işçiliği ve ev işçiliğinin kayıtlı istihdam düzeyini geliştirme olarak düşünmemek gerekmektedir. Kanaatimize göre nihai olarak ev işçiliğinde kayıt dışı istihdamla mücadelenin en gerçekçi yolu aşağıda önerdiğimiz şekilde birçok alanı kapsayan yollarla gerçekleştirilebilir. Geçici önlem ve teşviklerle belirli bir dönem için ev işçiliğinde kayıtlı istihdamın artırılması çabalarını, tabiri caizse “taşımaya suyla değirmen döndürmek” şeklinde değerlendirmek mümkündür. Aşağıdaki öneriler ilk bakışta bir okul öncesi bakım/ eğitim planı önerisi gibi görünse de ev işçiliğinin sağlıklı ve insana yaraşır bir istihdam düzeyine yükseltilebilmesi için yapılması elzem olan dönüşümlerdir kanaatindeyiz. Sonuçta insanlar çocuklarını doğumdan itibaren ehil ellere teslim etmeleri ve ev işçiliği hizmetinin niteliğinin gelişmesi durumunda gönül rahatlığıyla işlerine geri dönmeyi tercih edeceklerdir. Kadınların doğum sonrası işe dönmemesi şeklindeki aile kararının arkasında (bu alanda elde edecekleri teşvik/destek yanı sıra) çocuğa bakacak kadının vasıfları ve bakım hizmetlerinde ne kadar yeterli olduğu birincil öneme sahiptir. Bu nedenle de ev hizmetlerinin kurumsallaşması şarttır. Ev hizmetlerinin kurumsallaşması için ise ilk başta çocuk bakımı hizmetinin kurumsallaşması elzemdir. Çocuk bakım hizmetlerindeki kurumsallaşma bir tür dışsallık yaratarak tüm ev işçiliği sektörüne pozitif etki ederek, ev hizmetleri sektörünün kurumsal ve kayıtlı istihdam düzeyine çekilmesine yardımcı olacaktır, kanaatindeyiz. Elbette böylesi bir modeli sadece Sosyal Güvenlik Kurumunun inisiyatifleriyle gerçekleştirmek mümkün değildir. Bu nedenle aşağıdaki önerimizi Türkiye çapında okul öncesi bakım ve eğitim projesi olarak değerlendirmek gereklidir. Nihayetinde bu önerimizin tüm sektörü etkileyerek kayıtlı istihdamı kalıcı olarak artırmaya hizmet edeceği görülmektedir.

Bunun dışında kayıt dışı istihdam ile mücadele sadece bir takım yasal düzenleme, ceza ve teşviklerle yürütülebilecek bir süreç olmadığını hatırlatmamızda yarar olduğunu düşünmekteyiz. Bu bakımdan:

- Ev hizmetlerinde sigortalılık işlemlerinin kolaylaştırılması,
- Ev hizmetleri çalışanları ve işverenlerinde sosyal güvenlik bilincinin artırılması,

- Bu alandaki mesleki eğitimlerin artırılması ve
- Evde bakım hizmetlerinin kurumsallaşmasının kayıtlı istihdamı da doğrudan etkileyeceğini unutmamamız gerekmektedir.

*Yukarıda ulaştığımız genel sonuçlardan yola çıkarak özellikle ilköğretim eğitime kadar çocuk bakımının bir tür yarı kamusal hizmet mahiyetinde örgütlenmesi büyük önem taşımaktadır. Çocuk bakım hizmetine yarı kamusal bir hizmet niteliğini kazandırmanın yegâne yolunun çocuk yardımı politikasının güçlendirilerek desteklenmesi ve anlamlı bir büyüklüğe ulaştırılması gerektiği kanısındayız. Çocuk başına verilecek olan sabit ve anlamlı bir destek tutarından sonra ailelerin tercihleri doğrultusunda, aşağıda açıklanacak olan çocuk bakım modelinden birisini seçmelerine imkan tanınmalıdır.*

*Çocuk yardımı dışında ailelere, çocuk 36 aylık olana kadar bakıcının sigorta primi desteği, ebeveyn izni (babalık ve analık izni), vergi indirim vb. teşviklerin de uygulanması büyük önem taşımaktadır. Bu teşviklerin kamuya yükü oranında kayıtlı istihdama, dolayısıyla kayıp kaçak oranlarının azalması dolayısıyla ülke bütçesine katkı sağlayacağı unutulmamalıdır. Yapılacak bir fizibilite analizi sonuçlarının, bizlere bu tür çoklu teşvik uygulamasının devlet bütçesine yükten daha fazla oranda getiri sağlayacağını göstereceği kanaatindeyiz.*

*İncelediğimiz ülke örnekleri ve ülkemizin gerçekliğinden yola çıkarak üçlü bir model çerçevesinde ve ailelerin tercihlerine dayalı olarak bir yapı önerilmesini uygun bulmaktayız, bunlar:*

- a. Evde bakım,
- b. Akredite edilmiş bakıcının 1 den fazla çocuğa bakması,
- c. Kreş,

*Her ne kadar incelediğimiz ülkelerde ebeveynin evinde çocuk bakımı örneği çok nadir olsa da ülkemizin genel alışkanlıkları çerçevesinde bakıcının ebeveynin evine gelerek çocuğa bakması yaygın bir durumdur. Bu bakımdan bu uygulamanın sürdürülmesinde fayda olduğu kanısındayız. Ancak bakıcı ailenin evinde çocuk bakımı yapsa bile sertifikalı bakıcı uygulamasının teşvik edilmesi ve yaygınlaştırılması büyük önem taşımaktadır.*

*Özellikle Fransa ve Almanya örneklerinde gördüğümüz akredite edilmiş, sertifikalı bakıcıların 4 çocuğa kadar çocuk bakımına uygun şekilde hazırlanmış kendi evlerinde çocuk bakmalarının yaygınlaşması da denenebilecek ve ülkemizde başarılı olma ihtimalinin yüksek olduğunu düşündüğümüz bir model olarak sisteme eklenmelidir. Bu durumda evin ve bakıcıların denetimi büyük önem taşımaktadır. Aile ve Sosyal Politika Bakanlığının düzenli olarak evi ve bakıcıyı kontrolünün yanı sıra aynen Fransa'da olduğu gibi Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından bakıcıların 5 yılda bir sertifikalarını yenileme zorunluluğu getirilmelidir. Sertifikalı bakıcıların iş bulmasına özel istihdam büroları aracılık ederse belli oranda bu sektörün kurumsallaşmasına da katkı sağlanmış olacaktır kanısındayız.*

*Ayrıca bakıcılar Fransa'daki uygulamaya benzer şekilde haftanın en az 2 günü ve toplamda en az 3 saat baktığı çocuk ile birlikte en yakın kreşe giderek burada çocukların ve bakıcının sosyalleşmesi; ayrıca kreşlerdeki uzmanlar eliyle bakıcının yaşadığı sorunlara uzman desteği olanağı sağlanması; ayrıca bu ziyaretlerde bakıcıların bakım hizmetlerinin kreşteki uzmanlar eliyle gözlenerek değerlendirilmesi için bir model oluşturulmalıdır. Aynı sosyalleşme, uzman desteği ile uzman gözlem ve değerlendirilmesinin ebeveynin evinde çocuk bakım hizmeti veren bakıcılara da uygulanmasında büyük fayda bulunmaktadır.*

Dikkat edilecek olursa önerdiğimiz model çerçevesinde, kreş uygulaması (hizmet evde bakım hizmeti şeklinde görülüyor olsa bile) bakım hizmeti modellerinin tümünü, tabiri caizse, derleyip toparlayacak mahiyette önemli bir yere sahiptir. Bu bakımdan kamu kreşlerinin yaygınlaştırılması ve herkesin ulaşabileceği bir politika modeli çerçevesinde örgütlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Bu noktada bütçe büyüklükleri bakımından önemli güçlere sahip olan büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelerinin olanaklarına başvurulabilir. Önerimiz: belediyelere, 300 haneyi temel alacak şekilde kreş/gündüz bakım evi inşa etme, tefriş etme ve zaman içerisinde gerçekleşen yıpranma ve eskimleri onarma ya da yenileme zorunluluğu getirilmesidir.

Kreş/gündüz bakım evlerinde çalışacak personelin sertifikasyonundan Mesleki Yeterlilik Kurumu; çeşitli kurslar yardımıyla eğitim verilmesinden Milli Eğitim Bakanlığı ile belediyeler; kreş/gündüz bakım evlerini denetlenmesinden ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı sorumlu olmalıdır.

Kreş/gündüz bakımevlerine çocuklarını teslim edecek ailelerden de gelir seviyelerine göre değişen farklı ücretler alınabilir. Bu bakımdan örneğin asgari geçim sınırında gelir düzeyine sahip ailelerden ücret alınmazken, yüksek geliri ailelerden çocuk başına 700 dolara kadar ücret alınabilir kanısındayız. (700 dolar yüksek geliri ailelerin çocuklarına evde baktırmak için bakıcıya vermeye razı oldukları ücret düzeyine denk düştüğü varsayımıyla önerilmiştir.) Böyle bir model gelir takibini de zorunlu kılacağı için Maliye Bakanlığı ve devlet hazinesi açısından da hane gelirlerinin gerçekçi takibi ve dolayısıyla vergi gelirlerinin artışı üzerinde de olumlu etki yaratacağı kanaatindeyiz. Bu kreş/gündüz bakım evlerinde çalışanların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sigortalı çalışması zorunlu kılınacağından hem çocuk bakım hizmetleri yaygın bir biçimde sigortalı statüye kavuşacak hem de doğum iznine ayrılan kadınların ülke genelinde işlerine geri dönmeleri kurumsal ve sürekli olarak güvence altına alınmış olacaktır.

Ülkemizin çocuklarının okul öncesinden başlayarak en iyi biçimde bakılmaları ve eğitilmeleri geleceğin dünyasında ülkemizin güçlü bir yere sahip olması için bir zorunluluktur. Yaptığımız ülke ziyaretlerinde, bu ülkelerin yaratıcılık temelinde yeni bir eğitim sistemi arayışında oldukları net biçimde gözlenmiştir. Bu açıdan ülkemizin geleceği, okul öncesinden başlayarak çocuklarımızın ne kadar iyi ve sağlıklı bir eğitime sahip olduklarıyla doğrudan orantılıdır.

Bunun dışında Almanya örneğine benzer biçimde ebeveynler için ve hatta ev hizmetleri çalışanları için 'minijob' uygulaması hayata geçirilebilir. 'Minijob' gelirleri hem belli oranda vergiden muaf tutularak işverenler ile çalışanların teşvik edilmesi mümkün olacaktır.

Özellikle ev hizmetleri çalışanları için genel sigorta primine dönüştürülecek bir bedelle çalışanların günlük sigortalanması da bu kişilerin sadece iş kazalarına karşı sigortalanması değil emeklilik primi biriktirmelerinin olanakları da temin edilebilir. Şu anda ev hizmetleri çalışanları için cep telefonu üzerinden (Avrupa'da uygulanan kupon sisteminin daha çağdaş ve gelişkin bir modeli) günlük 1,19 TL prim yatırarak ev hizmetleri çalışanlarını günlük bazda iş kazalarına karşı sigortalama imkanı bulunmaktadır. Bu tutar 1,19 TL yerine örneğin 10 TL'ye çıkartılırsa (bu farazi bir rakam olarak önerilmiştir, uygun rakamın hesaplanması mümkündür) bu prim tutarı ev hizmeti satın alan kişiyi zorlamayacağı gibi ev hizmeti çalışanı için de primlerin genel sigorta tutarı ve emeklilik hakkı için birikmesine imkan sağlayacaktır.

- Akalın, A.E. (2014). *Türkiye'de Ev Hizmetlerinde Çalışan Göçmen Kadınların Toplumsal ve İktisadi Varoluş Stratejileri Üzerine Sosyolojik Bir Analiz*. Hacettepe Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Aydın, E., Hisarcıklılar, M., İlkaracan, İ., (2010), "Formal versus Informal Labor Market Segmentation in Turkey in the course of Market Liberalization", *Journal of Middle Eastern and North African Studies*, Vol. 12.
- Bailly, F., Devetter, F., Horn, F. (2013), "Can Working and Employment Conditions in the Personal Services Sector Be Improved?", *Cambridge Journal of Economics*, 37, 2: 299–321.
- Bora, A. (2005), *Kadınların Sınıf, Ücretli Ev Emegi ve Kadın Öznelliğinin İnşası*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Brydon, L., & Chant, S. H. (1989). *Women in the Third World: Gender Issues in Rural and Urban Areas*, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Calleman, C. (2011), "Domestic Services in a 'Land of Equality': The case of Sweden", *Canadian Journal of Women and the Law*, 23, 1: 121–39.
- Castles, S., Miller, M. J. (2008). *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Demirdizen, D. (2013). "Türkiye'de Ev Hizmetlerinde Çalışan Göçmen Kadınlar: Yeni Düzenlemelerle Yarı Köle Emegine Doğru mu?", *Çalışma ve Toplum*, 38(3).
- Ehrenreich, B. ve Hochschild, A. (2002), *Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, Holt Paperbacks, New York.
- Erdem, Z., Şahin, L. (2008). "Ev Hizmetlerinde Yabancı İşgücü İstihdamı", *Kamu-İş*, C/10, 43-78.
- Erdoğan, S. ve Toksöz, G. (2013) *Kadınların görünmeyen emeğinin görünen yüzü: Türkiye'de Ev İşçileri*, Uluslararası Çalışma Ofisi, Ankara.
- Erdut, T. (2005), İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü. *Çalışma ve Toplum*, 3, 11-49.
- Etiler, N. ve Lordoğlu K. (2010), "Göçmenlerin Sağlık Sorunları: Ev Hizmetlerinde Bir Alan Araştırması", *Sosyal Haklar Sempozyumu Bildiri Kitapçığı*, Petrol İş, 93-118.
- Fidan, F. ve Çağlar Özdemir M. (2011): "Ev Hizmetlerinde Çalışan Kadınlar ya da Evlerin Kadınları", *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2/1, 79-89.
- Gökbayrak, Ş. (2009). "Refah Devletinin Dönüşümü ve Bakım Hizmetlerinin Görünmez Emekçileri Göçmen Kadınlar", *Çalışma ve Toplum*, 21/2, 55-81.
- Güzel, A., Okur, A.R. ve Caniklioğlu, N. (2004), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Basım Yayım, Ankara.

- İlkaracan, İ. (2010), *Emek Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Doğru: İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları*, Kadının İnsan Hakları Yeni Çözümler Derneği ve İTÜ Bilim, Mühendislik ve Teknolojide Kadın Araştırmaları ve Uygulamaları Merkezi, İstanbul.
- Jokela, M. (2017), "The Role of Domestic Employment Policies in Shaping Precarious Work", *Social Policy and Administration*, 51/2, 286-307.
- Kalaycıoğlu, S. ve Rittersberger-Tılıç, H. (2001), *Evlerimizdeki Gündelikçi Kadınlar*, Su Yayınları, İstanbul.
- Karadeniz, O. (2008), "Ev Hizmetlerinde Çalışanlar ve Sosyal Koruma Sorunu", *II. Çalışma Yaşamı Kongresi*, İş Müfettişleri Derneği, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 26-27 Nisan, Genel İş Matbaası, Ankara içinde s.177-204.
- Karadeniz, O. (2011): "Türkiye'de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik", *Çalışma ve Toplum*, 29, 83-127.
- Kartal, F., Dikmen, A. A., MacDonaldTömölova, K. (2016), *Situation Analysis: Assessment of Turkey's Legal and Normative Framework on Labour Migration*, IOM International Organization for Migration, Ankara.
- Kaşka, S. (2005), "Ev İçi Hizmetlerin Küreselleşmesi ve Türkiye'deki Göçmen Kadınlar", *Tes-İş Sendikası Dergisi*, 49-54.
- Kaşka, S. (2009): "The New International Migration and Migrant Women in Turkey: The Case of Moldovan Domestic Workers"; A. İçduygu, K. Kirişçi, (eds.) (2009), *Land of Diverse Migrations*, İstanbul Bilgi University Press, İstanbul içinde.
- Korteweg, A. C. ve Yurdakul, G. (2014), *The Headscarf Debates: Conflict and National Belonging*, Stanford University Press, Stanford.
- Lan, P.-C. (2003), "Negotiating Social Boundaries and Private Zones: The Micropolitics of Employing Migrant Domestic Workers", *Social Problems*, 17(3), 525-549.
- McCann, Deirdre ve Jill Murray (2014), "Formalisation Through Labour Market Regulation: A 'Framed Flexibility' Model for Domestic Work", *Industrial Law Journal*, 4/3, 319-348.
- Momsen, J.H. (1999) "Maids on the Move"; İçinde Momsen, J.H.(Ed.) (1999), *Gender, Migration and Domestic Service*, Routledge, London and New York içinde s.: 1-20.
- Ol'ah , Livia Sz. & Ewa Fratzczak (eds.) (2013), *Childbearing, Women's Employment and Work-Life Balance Policies in Contemporary Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, New York.
- Özbay, F. (2012), "Türkiye'de Ev Emeğinin Dönüşümü: Ondokuzuncu Yüzyılda Ev Kölelerinden Günümüzdeki Kaçak Göçmen İşçilere", A. Makal ve G. Toksöz (DrI) (2012), *Geçmişten Günümüze Türkiye'de Kadın Emeği*, Ankara Üniversitesi Yayınevi, Ankara.
- Rollins, J. (1985), *Between Women*, Temple University Press, Philadelphia, PA.
- Sennet, R. (2011) *Otorite*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Stiglitz, J. E. (1992), "Methodological Issues and the New Keynesian Economics," *Macroeconomics: A Survey of Research Strategies*,

Vercelli, A. ve Dimitri, N. (ed.), (1992), Oxford University Press, s. 38-86.

- Stiglitz, J. E. (2014), *Eşitsizliğin Bedeli: Bugünün Bölünmüş Toplumunu Geleceğimizi Nasıl Tehlikeye Atıyor?*, (Çev. Ozan İşler), İletişim Yay., İstanbul.
- Suğur, N., Suğur, S., Gönç-Şavran, T. (2008): "Türkiye'de Orta Sınıfın Mazbut Hizmetkarları: Kapıcılar, Gündelikçiler ve Çocuk Bakıcıları", *SBF Dergisi*, 63/3, 161-183.
- Ulutaş, Ç. Ü., Öztepe, N. D. (2013), "Ev Hizmetlerinde Mesleki Sağlık ve Güvenlik Sorunu", *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4/2, 44-57.
- Ünal, R.A. (2006), *Transformations in Transit: Reconstitution of Gender Identity among Moldovan Domestic Workers in Istanbul Households*, Unpublished Master Thesis, Bogaziçi University, İstanbul.
- Yıldırım, S. (2014), "Türkiye'de Ev Hizmetinde Çalışanların Sorunları", *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4/1, 45-59.

#### YASALAR ve ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER:

- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası (2013 tarih ve 6458 sayılı),
- İş Yasası (2003 tarih ve 4857 sayılı),
- Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Yasası (2006 tarih ve 5510 sayılı),
- Türk Vatandaşlığı Yasası (2009 tarih ve 5901 sayılı),
- Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Yasası (2012 tarih ve 6356 sayılı)
- İş Güvenliği ve Sağlığı Yasası (2012 tarih ve 6331 sayılı)
- Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarına İlişkin Uluslararası Sözleşme (2011 tarih ve 4662 sayılı)
- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanununun (2003 tarih ve 25214 sayılı)
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu (2006 tarih ve 5510 sayılı)

## EKLER

### EK 1: YASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİLERİ

Bu bölümde, Strateji Belgesi hazırlıkları kapsamında gerçekleştirilen çalıştaylar, yurt dışı çalışma ziyaretleri ve yasa değişikliği önerilerinin tartışıldığı toplantılar sonucunda geliştirilen öneriler yer almaktadır.

#### Öneri 1) 5510 sayılı Kanun Ek Madde 9 Kapsamında 10 günden az çalışanların da uzun vadeli sigortalar kapsamına alınması

Öneri ile bu kapsamdaki kişilerin de uzun vadeli sigorta kapsamına alınması amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ek Madde 9	Ek Madde 9 kapsamında 10 günden az sigortalı çalıştırılan kişiler tarafından çalıştırıldığı gün sayısı için uzun vadeli sigorta kolları priminin ödenmesine imkân sağlayacak elektronik sistemin kurulması ve bu düzenlemenin Ek Madde 9 hükümlerine yansıtılması önerilmektedir.

#### Öneri 2) Ev hizmetlerinde 5510 sayılı Kanun Ek Madde 9 Kapsamında Mesleki Yeterlilik Belgesi olan sigortalı çalıştıranlara sigorta prim teşviki verilmesi

Öneri ile ev hizmetlerinde çalışanlar arasında meslek edinme bilincinin geliştirilmesi, ev hizmetleri alanında mesleki yeterlilik belgesi alan kişilerin kayıtlı istihdamının kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ek Madde 9	Madde hükmüne, “Sigorta primlerinin <i>tamamı / yarısı / belirli bir oranı</i> ya da işveren hisselerine ait tutarın <i>tamamı / yarısı / belirli bir oranı</i> , işe alındıkları tarihten itibaren . . . süre ile <i>İşsizlik Sigortası Fonundan/Hazinece</i> karşılanır.” şeklinde Mesleki Yeterlilik Belgesi sahibi kişilerin istihdamının teşvikine yönelik bir hükmün eklenmesi önerilmektedir.

#### Öneri 3) Ev hizmetlerinde 5510 sayılı Kanun Ek Madde 9 Kapsamında sigortalı çalıştıranların 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamındaki sigorta prim teşviklerinden yararlanmalarının kolaylaştırılması

Öneri ile Ek Madde 9 kapsamında sigortalı çalıştıranların ilgili teşvikten yararlanmalarının kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici Madde 10	5510 sayılı Kanun Ek Madde 9 Kapsamında sigortalı çalıştıranlar için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici Madde 10 kapsamında yer alan teşvikten yararlanmalarının kolaylaştırılması amacıyla madde hükmünde yer alan “ <i>altı aydır işsiz olma ve ilave istihdam</i> ” şartlarının kaldırılması veya azaltılması önerilmektedir.  <i>Madde hükmü:</i>  ... özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe alındıkları tarihten önceki <i>altı aya ilişkin</i> Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet <i>belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları</i> ve bu maddede belirtilen diğer koşulları da sağlamak kaydıyla, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.  ...

#### Öneri 4) Yasal doğum izni bitiminin ardından iş hayatına dönen ve 5510 sayılı Kanun Ek Madde 9 Kapsamında çocuk bakıcısı istihdam eden 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının a bendi kapsamında sigortalı olan kadın işverenlere 36 aya kadar sigorta prim teşviki verilmesi

İlgili öneri ile sigortalı bakıcı çalıştıracak 4/a sigortalı annelerin sigorta prim yüklerinin hafifletilmesi, böylece işe dönüşlerinin kolaylaştırılması, ayrıca bakıcıların kayıtlı istihdamının artırılması amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Madde 82	Yasal doğum izni bitimi ardından tam zamanlı ya da yarı zamanlı iş hayatına dönen ve Kanunun Ek Madde 9 Kapsamında sigortalı çalıştıran kendisi 4/a sigortalı kadın işverenler için, 5510 sayılı Kanununun 82 nci maddesine aşağıdaki ibarelerin eklenmesi önerilmektedir. ... belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hissesinin; a) Birinci yıl için yüzde yüzü, b) İkinci yıl için yüzde sekseni, c) Üçüncü yıl için yüzde altmışı, İşsizlik Sigortası Fonundan/Hazinece karşılanır.

**Öneri 5) Gelir düzeyine bağlı olarak ailelere kreş desteği verilmesi**

Bu öneri ile doğum izni sonrası iş hayatına dönmek isteyen kadınların çocuk bakım maliyetinin hafifletilmesi amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
4857 sayılı İş Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununun 30 uncu maddesi kapsamında verilen kreş yardımından faydalanmayan, Hem kadının hem de erkeğin 4/a veya 4/c sigortalı olması halinde, Ailenin gelir düzeyine göre 4/a veya 4/c sigortalı kadın çalışana devlet tarafından kreş yardımı yapılmasına yönelik düzenlemenin 4/a sigortalılar için 4857 sayılı İş Kanunu, 4/c sigortalılar için de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kapsamında hayata geçirilmesi önerilmektedir.

**Öneri 6) Babalık izni süresinin uzatılması**

Bu öneri ile babaların çocuk bakım işine daha çok dahil olması ve kadının üzerindeki çocuk bakım yükünün azaltılması amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
4857 sayılı İş Kanunu Ek Madde 2 ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Madde 104	İş Kanunu kapsamında çalışan erkek işçiye, eşinin doğum yapması hâlinde verilen beş gün ücretli izin süresinin <i>10 güne çıkarılması</i> ve doğum tarihinden başlamak üzere bir yıl içerisinde kullanılabilir <i>ilave 30 gün mazeret izni</i> verilmesi önerilmektedir. Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışan erkek memura da doğum tarihinden başlamak üzere bir yıl içerisinde kullanılabilir <i>ilave 30 gün mazeret izni verilmesi</i> önerilmektedir.

**Öneri 7) Belediyelere kreş/gündüz bakım evi inşa etme, tefriş etme, bakım ve onarımını sağlama yükümlülüğü getirilmesi**

Bu öneri ile ülkemizdeki kreş sayısının artırılması, ailelerin ve çocukların belirli standartlar çerçevesinde inşa edilmiş kreşlere daha kolay erişebilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

DEĞİŞİKLİK YAPILMASI ÖNERİLEN KANUN veya DİĞER MEVZUAT	ÖNERİ DETAYI
5393 sayılı Belediyeler Kanunu Madde 14	Annelerin işe geri dönüşünün ve istihdamda kalmalarının kolaylaştırılması amacıyla, Türkiye genelinde nüfusu ... sayısını geçen belediyelere ilçe ve mahallelerdeki çocuk sayısı ile orantılı olarak kreş/gündüz bakım evi inşa etme, tefriş etme, bakım ve onarımını sağlama zorunluluğu getirilmesine yönelik ibarenin 5393 sayılı Kanununun 14 üncü maddesine eklenmesi önerilmektedir. Diğer belediyeler ise mali durumları ve hizmet yükümlülüklerini göz önüne alınarak kreş/gündüz bakım evi inşa edebilmelidir.



## EK 2: TABLOLAR

Ek Tablo 1: Ortalama haftalık çalışma saatleri

	n	%	Geçerli %
07:30 – 16:30	148	22,8	25,8
08:00 – 17:00	176	27,1	30,7
08:30 – 17:30	107	16,5	18,6
09:00 – 18:00	111	17,1	19,3
09:30 – 18:30	32	4,9	5,6
Ara toplam	574	88,4	100
Yanıtız		75	11,6
Toplam		649	100

Ek Tablo 2: Haftalık izin günleri

	n	Percent	Geçerli %
Hafta içi 1 gün	18	2,8	3,2
Hafta sonu 2 gün	337	51,9	59
Hafta içi/sonu 2 gün	13	2	2,3
Pazar günü	203	31,3	35,6
Ara toplam	571	88	100
Yanıtız		78	12
Toplam	649	100	

Ek tablo 3: Ev ziyaret tekrarına göre sistemden çıkıp çıkmama durumu

	ZİYARET TEKRARLANDI MI?	NASIL SONUÇLANDI?		
		SİSTEMDE	SİSTEMDEN ÇIKTI	TOPLAM
EVET	Count	242	62	304
	%	79,60%	20,40%	100,00%
HAYIR	Count	407	48	455
	%	89,50%	10,50%	100,00%
TOPLAM	Count	649	110	759
	%	85,50%	14,50%	100,00%