

Refah Sisteminin Dönüşümü Sürecinde Bakım Politikalarının Yörüngesi: Muhafazakâr Refah Rejimi Temelinde Bir Değerlendirme

The Trajectory of Care Policies in the Process of the Transformation of the Welfare System: An Evaluation Based on the Conservative Welfare Regime

Mehmet Merve Özaydın¹ , Nursel Karaman² 

Öz

Modern refah devletinin ortaya çıkışından itibaren üstlendiği sosyal hizmet politikaları gereğince bakım kavramı, özel alana atfedilen bir konu olmanın ötesine geçmiş ve kapsamı kamusal alanı kapsayacak biçimde daha geniş bir çerçevede tartışılmaya başlanmıştır. Refah rejimi analizlerine bakım kavramının dâhil edilmesi, bakım sorumluluklarının toplumda devlet, piyasa ve aile arasında nasıl paylaşıldığı ve bu paylaşımın toplumun sosyal ve ekonomik ilişkiler bütününe ne şekilde etkilediği noktasında önemli olmaktadır. 1970’li yıllardan itibaren yaşanan ekonomik, sosyal ve demografik gelişmelerle refah sisteminde yaşanan dönüşüm doğrultusunda geleneksel olarak refah sunumunda, özellikle de bakım hizmetlerinde etkin bir role sahip olan aile kurumunun bu etkinliği azalmaya başlamıştır. Böylelikle Avrupa refah devletlerinin çoğunda gerek açık gerek örtük bir biçimde kabul edilen “ailecilik” ilkesinin işlevselliğini kaybetmesiyle bakım politikalarında çeşitli reformlar gündeme gelmiştir. Bu reformların ise refah rejimlerinin karakteristik özellikleri çerçevesinde ülkelerin ekonomik koşullarıyla ve özellikle işgücü piyasalarının içinde bulunduğu durumla eşgüdümlü olarak şekillendiği görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, bakım politikalarındaki reformları muhafazakâr refah rejimi ekseninde, bu rejimin genel özelliklerini taşıdığı düşünülen Almanya, Fransa ve Belçika örnekleri üzerinden hareket ederek ortaya koyabilmektir. Yapılan değerlendirmede, söz konusu ülkelerde 1980 sonrası süreçte bakım politikalarının, (i)1980-2000 ve (ii)2000 ve sonrası şeklinde iki ana dönem içerisinde benzer uyarıcılar sonucu, benzer amaçlara yönelik olarak uygulamaya konduğu ortaya konulmaktadır. Çalışmada son olarak, Türkiye’de son dönemdeki bakım politikalarına ilişkin genel bir çerçeve çizilmiş ve muhafazakâr refah rejimindeki karakteristiklerle farklılaştığı ve benzeştiği noktalar vurgulanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Refah sistemi, Muhafazakâr refah rejimi, Ailecilik, Bakım krizi, Bakım politikaları

1 Sorumlu Yazar: Mehmet Merve Özaydın (Doç. Dr.), Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara, Türkiye. E-posta: mehmet.ozaydin@hbv.edu.tr ORCID: 0000-0002-1081-4249

2 Nursel Karaman (Arş.Gör.), Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara, Türkiye. E-Posta: n.karaman@hbv.edu.tr ORCID: 0000-0002-7162-8327

Atf: Ozaydin, M. M. ve Karaman, N. (2020). Refah sisteminin dönüşümü sürecinde bakım politikalarının yörüngesi: Muhafazakâr refah rejimi temelinde bir değerlendirme. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 78: 171-203.

<https://doi.org/10.26650/jspc.2019.78.0077>

Abstract

The concept of care has gone beyond being an issue attributed to the private sphere in line with the social service policies undertaken by the modern welfare state since its emergence and its scope has been discussed in a wider framework covering the public sphere. The inclusion of the concept of care in welfare regime analyses is important in terms of how care responsibilities are shared between the state, the market and the family in society and how this sharing affects the social and economic relations of the society. In line with the transformation in the welfare system with the economic, social and demographic developments since 1970s, the family institution's efficiency, which has traditionally played an active role in welfare provision, especially in care services, has started to decrease. Thus, with the loss of functionality of the "familialism" principle, which is explicitly or implicitly accepted in most of the European welfare states, various reforms in care policies have been brought to the agenda. These reforms are shaped in line with the economic conditions of the countries and especially the situation in the labor markets within the framework of the characteristics of welfare regimes. The aim of this study is to present the reforms in care policies on the axis of the conservative welfare regime through the examples of Germany, France and Belgium which are thought to have the general characteristics of this regime. The evaluation shows that care policies in these countries in the post-1980 period have been implemented for similar purposes as a result of similar stimuli in two main periods: (i) 1980-2000 and (ii) 2000 and beyond. Finally, the study tried to draw a general policy framework for care in the last decade in Turkey and highlight different and similar spots in the conservative welfare regime.

Keywords

Welfare system, Conservative welfare regime, Familialism, Care crisis, Care policies

Extended Summary

The concept of care can generally be defined as showing the necessary emotional, physical and socio-psychological attention and care to a person (s). In this context, care services cover a wide range of tasks and activities aimed at providing for those who are unable to provide personal health and well-being themselves. Whoever performs these tasks and activities is important for the social importance of care because its social meaning, which does not limit care to the private sphere, brings with it the institutional provision of care services and is one of the main welfare state practices. The inclusion of the concept of care in welfare regime analysis also means analyzing how care responsibilities are shared between the state, the market and the family in society, and how this sharing affects the social and economic relations of society as a whole. This situation especially emerged as a result of economic, social and demographic developments and transformation in welfare system since the 1970s. It is seen that the early periods of the modern welfare state were based on the principle of “familialism”, in which the man provided the livelihood of the house by way of paid work in the market, and the woman fulfilled the care and reproduction responsibilities as above unpaid labor in the house. However, during the transformation of the welfare system, increasing female employment, changing family structures, declining fertility rates and aging of the population etc. developments have made it necessary to introduce alternatives to the family-wide choice of care in the past. During this period, a “care crisis” has begun to be experienced in many European countries due to the supply deficit resulting from the increasing demand for care services, and welfare states have started to seek policies to solve this crisis. This has been a common search for all welfare regimes in the restructuring of welfare systems since the late 1970s. However, the trajectory of the policies pursued has varied according to the characteristics of the regimes. The gender structure on which welfare regimes are shaped and the structural conditions of the labor markets have determined the trajectory of care policies and the party which is primarily responsible for the provision of care services and the way in which funding and services are provided has differentiated. In this context, the aim of this study is to reveal the main features and trajectory of care policies in the transformation process of the welfare system in the axis of the conservative welfare regime. For this purpose, the examples of Germany, France and Belgium, which have the characteristics of the conservative welfare regime,

were taken into consideration and an attempt was made to evaluate the policies regarding the care services implemented by these countries in the post-1980 period with their basic features. In the evaluation, it was seen that care policies in these countries in the post-1980 period were implemented for similar purposes as a result of similar stimuli in two main periods: (i) 1980-2000 and (ii) 2000 and later. Traditionally, care-oriented policies in the conservative welfare regime were built on three main characteristics. These are: a strong commitment to the principle of familialism, a micro-to-macro devolution of care responsibilities, and generous financial assistance to families to support their priorities in care roles. Care policies pursued in the first period after 1980 were shaped in coordination with the labor market situation within the framework of these basic characteristics. During the period from the mid-1980s to the end of the 1990s, when unemployment rates remained high, in order to provide additional employment opportunities for the male labor force who traditionally supported the house, the care policies in these three countries were mainly configured on deterring women from entering the labor markets and cash transfers encouraging care at home. With the paradigmatic change after the late 1990s, efforts to increase female employment rates have led to the extension of care policies with the emphasis on gender equality, and the government taking more responsibility in this area by focusing on institutional care services. In the same period, the threat of the care crisis, which has arisen as a result of the aging population and low birth rates and which is expected to deepen in the following period, has led the government to take more responsibility in this area. Therefore, instead of an approach that prioritizes care within the family, an approach that gives support to different alternatives and how to fulfill the responsibility of care is left to the parents' own preferences has come into prominence. This approach, which has been supported by the development of institutional care services and flexible working practices in addition to cash transfers since the 2000s, represents the most defining characteristic of the changing trajectory of the care policies of countries with a conservative welfare regime under the discourse of "freedom of choice ". Finally, in the last part of the study, on the axis care policies implemented in recent years in Turkey, an attempt has been made to demonstrate the issues which are similar and differentiated with the trajectory followed by care policies in the conservative welfare regime.

Refah Sisteminin Dönüşümü Sürecinde Bakım Politikalarının Yörüngesi: Muhafazakâr Refah Rejimi Temelinde Bir Değerlendirme

Modern refah devletinin gelişimi sürecinde yaşanan önemli gelişmelerden biri, geleneksel yapıda özel alana atfedilmiş olan bakım sorumluluklarının yerine getirilmesinde devletin giderek daha fazla rol üstlenmeye başlamasıdır. 1970’li yıllardan itibaren refah devletinin altın çağını geride bırakarak krize girmesi, pek çok alanda devletin geri plana çekilmesi sonucunu doğururken, bakım hizmetleri konusunda daha fazla sorumluluk almasını gerektiren bir ortam yaratmıştır. Bu ihtiyacın en önemli nedenini geleneksel aile yapısında meydana gelen değişimler oluşturmuştur. Bu süreçte, doğurganlık oranlarının düşmesi, nüfusun yaşlanması gibi demografik ve kadınların istihdama katılımının artması gibi ekonomik gelişmeler, bir yandan bakım hizmetlerine olan talebi artırırken diğer yandan geleneksel olarak bakım sorumluluklarını üstlenen kesimlerin artık bu fonksiyonunu eskisi kadar yerine getirememesine neden olmuştur.

Refah rejimlerinin bakım hizmetleri yönünden daha sorumlu bir döneme girmesi, her rejimi kendi dinamikleri çerçevesinde çözüm arayışlarına yöneltmiştir. Bu çalışmanın amacı, refah sisteminin dönüşümü sürecinde muhafazakâr refah rejimi ekseninde, bu sorunun genel olarak ele alınış biçimini ve bu doğrultuda izlenen bakım politikalarının mantığını ortaya koyabilmektir. Muhafazakâr refah rejimi ekseninde hareket edilmesinin nedeni, muhafazakâr refah rejiminin karakteristik özelliklerinden biri olarak geleneksel aileyi desteklemeye yönelik güçlü tutumunun, bakım politikalarında ortaya çıkan değişim gereksinimlerini daha net ortaya koymaya imkân vereceğinin düşünülmesidir. Çalışmada muhafazakâr refah rejiminin genel özelliklerini taşıdığı düşünülen Almanya, Fransa ve Belçika örnekleri üzerinden hareket edilmiş ve bu ülkelerde 1980 sonrası süreçte bakım politikalarının, (i)1980-2000 ve (ii)2000 ve sonrası şeklinde iki ana dönem içerisinde benzer uyarıcılar sonucu, benzer amaçlara yönelik olarak uygulamaya konduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmada öncelikle, bakım politikalarının refah politikaları içindeki yeri ve sonrasında refah sistemindeki dönüşüm sürecinden bu politikaların ne şekilde etkilendiği ifade edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra refah sisteminin dönüşümü sürecinde, muhafazakâr refah rejimine sahip Almanya, Fransa ve Belçika’da bakım politikalarında yapılan reformlar, bu rejimin kendine

has karakteristikleri çerçevesinde ortaya çıkan gerekçeler ekseninde analiz edilmeye çalışılmıştır. Son olarak ise Türkiye’de son dönemdeki bakım politikalarına ilişkin genel bir çerçeve çizilerek, muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerdeki politikalarla farklılaştığı ve benzeştiği noktalar üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

Refah Sunumunun Önemli Bir Bileşeni: Bakım Politikaları

Modern refah devletinin ortaya çıkışından itibaren üstlendiği sosyal hizmet politikaları gereğince bakım kavramı, özel alana atfedilen bir konu olmanın ötesine geçmiş ve kapsamı kamusal alanı kapsayacak biçimde daha geniş bir çerçevede tartışılmaya başlanmıştır. Bakım hizmetlerine muhatap olan nüfus grubunun büyüklüğü, sosyal refah harcamalarının düzeyi her refah rejiminde farklı düzeyde uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Genel olarak bakım, bir kişiye/kişilere günlük duygusal, fiziksel ve sosyo-psikolojik dikkat ve özenin gösterilmesi olarak tanımlanabilmektedir (Kremer, 2007, s. 28). Bakım, kişisel sağlık ve refahı kendileri sağlayamayacak durumda olanlara bu hizmetlerin sunumunu içeren çok çeşitli görev ve faaliyetleri kapsamaktadır.

Tronto, geniş bir çerçevede bakım hizmetlerine dair etkinliklerin gerçekleştirilmesini dört aşamalı bir süreç üzerinden tarif etmektedir (Tronto 1996’dan akt. Geissler ve Pfau-Effinger, 2005, s. 5-6):

- Bakım ihtiyaçlarının içeriğinin belirlenmesi,
- Bakımı sağlanacak kişiye kimin bakım hizmeti sunacağıının belirlenmesi,
- Bakımla ilgili ihtiyaçların pratikte nasıl giderileceğinin, bakım hizmetinin ne şekilde verileceğinin belirlenmesi,
- Bakım hizmetlerinin alınması, yani bakıma ihtiyaç duyan kişilerin bu hizmetlerden faydalanması.

Tronto’nun bakım hizmetlerinin gerçekleştirilmesi sürecinde ortaya koyduğu bileşenlerden birinin hizmetlerin sunumunun kim tarafından gerçekleştirildiğine ilişkin olduğu görülmektedir. Bakımı özel alanla sınırlandırmayan toplumsal anlamı, söz konusu hizmetlerin kurumsal sunumunu da beraberinde getirmekte, bu noktada refah devleti uygulamaları

ve refah rejimleri bakım kavramına atfedilen anlamı analiz etmede önemli bir işlev üstlenmektedir (Geissler ve Pfau-Effinger, 2005, s. 4). Refah rejimi kavramı, refah devletinden farklı olarak refahın devlet, piyasa ve aile arasında karşılıklı bağımlılık içinde ve eşgüdümlü olarak üretilme ve paylaştırılma yöntemi olarak tanımlanabilmektedir (Bütün, 2010, s. 25-26). Dolayısıyla refah rejimi analizlerine bakım kavramının dâhil edilmesi, bakım sorumluluklarının toplumda devlet, piyasa ve aile arasında nasıl paylaşıldığının ve bu paylaşımın toplumun sosyal ve ekonomik ilişkiler bütününe ne şekilde etkilediğinin de analiz edilmesi anlamına gelmektedir. Bakım hizmetlerinin sunumundan öncelikle kimin sorumlu olduğu, finansmanının nasıl sağlandığı ve hizmetlerin kurumsallaşma şekli, farklı refah rejimlerinin özelliklerine göre değişen, farklı sosyal politikaların ürünü olmaktadır (Gökbayrak, 2009, s. 59).¹

Refah devleti kapsamında sosyal politika ve sosyal hakların tanımlanmasında nelere ihtiyaç duyulduğu, genelde yasalar ve yönetmeliklerle belirlense ve uygulayıcılar ve değerlendiriciler tarafından verili kabul edilse de, güç mücadelesinin yaşandığı politik bir alandır. Örneğin Langan (1998) çalışmasında İngiltere özelinde II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ihtiyaç kavramının pek az tartışıldığını, refah devletinin kendi belirlediği bir dizi temel ihtiyaca yönelik standart hizmet sunduğunu belirtmektedir. Ancak daha sonra giderek artan politik hareketler, kadın hareketleri, siyahi hareketler ve eşcinsel hareketleri gibi sosyal hareketlerle gelen talepler, klasik ihtiyaç anlayışının ötesine geçilmesini zorunlu kılmıştır (Atasü Topçuoğlu, 2016, s. 54).

Devletin üstlendiği sosyal görevlerin bir sonucu olmasının yanında, kurumsal bakım hizmetlerine yönelik geniş kamu desteğinin arkasında, kadınların işgücü piyasasına artan katılımlarının da önemli bir etkisi olduğu ifade edilmektedir. Sanayileşmeyle birlikte işgücüne duyulan artan ihtiyaç doğrultusunda, özellikle 1970’li yıllardan itibaren ücretli çalışmaya katılan kadınların oranında ciddi bir artış yaşanmıştır. Geleneksel toplumsal cinsiyet rolleri doğrultusunda bakım hizmetlerinin, özellikle de çocuk bakımı ve yetiştirilmesinin, esas olarak kadınlar tarafından üstlenilmesi beklentisi, çalışma yaşamına giren ya da bu yönde karar alan kadınların üstlenmiş oldukları bakım sorumluluklarını kime devredecekleri sorununu gündeme getirmiştir.

1 Refah rejimlerinin bakım hizmetlerinin sunumu ekseninde analiz edilmesi, toplumsal cinsiyet temeli üzerinden yapılan rejim sınıflandırmalarının önemli bir bileşeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumsal cinsiyet temeli üzerinden yapılan temel refah rejimi sınıflandırmaları için bkz. Dedeoğlu, 2009: 43-44.

Kadınların işgücü piyasasına artan katılımlarının, bakım sorumluluklarını paylaşmak üzere devlete yönelmesi, bakım hizmetlerine yönelik bir sosyal politika reformu başlatmış ve devlet, kurumsal bakım hizmetleri aracılığıyla kadın istihdamı için bir katalizör görevi görmüştür (Kremer, 2007, s.46).

Kadın istihdamı ile bakım sorumlulukları arasındaki ilişkiyi irdeleyen çalışmalar, bu ilişkinin çift yönlü işlediğine dikkat çekmektedirler. Bir yandan kadınların işgücüne artan katılımları, kurumsal bakım hizmetlerine ihtiyacı ve talebi arttırırken, diğer yandan artan ve gelişen bakım hizmetlerinin kadın istihdamını olumlu etkilediği ifade edilmektedir. Bu çift yönlü etkileşim ise ilerleyen bölümlerde de ifade edileceği üzere, ülkelerin izledikleri istihdam ve bakım stratejileri arasında bir ilişki kurabilmelerine olanak sağlamaktadır. Birçok ülkede kadınların işgücüne katılım düzeylerinin artırılmasında bakım hizmetleri başarılarının önemli bir role sahip olduğu görülmüştür.

Bakımın bir iş ya da faaliyetin ötesinde manevi bir yöne de sahip olması açısından, her türlü bakımın refah devleti tarafından üstlenilemeyeceğini ifade eden görüşlere rastlanmakla birlikte (Geissler ve Pfau-Effinger, 2005, s. 5); günümüzde erişilebilir ve nitelikli bir bakım sisteminin sürdürülebilmesi için kamusal kaynaklara da ihtiyaç olduğu yaklaşımı, genel olarak birleşmiş bir düşüncedir (Bütün, 2010, s. 40). Ancak bakım hizmetlerinin sunumunda kamusal kaynaklara, piyasa kaynaklarına ya da ailevi kaynaklara ne ölçüde başvurulduğu ve bu kaynakların ne şekilde kullanıldığı, bir başka deyişle refah rejimlerinde bakım politikalarının nasıl şekillendiği, refah rejimlerinin üzerinde şekillendiği toplumsal cinsiyet düzenine ve yaşadıkları yapısal dönüşüme bağlı olmaktadır. Bu bağlamda bakım politikaları, refah rejimlerinin yeniden yapılanmasının bir parçası olmakta ve bu yeniden yapılanma, hem refah sunumunun üç temel bileşeni devlet, piyasa ve aile arasındaki ilişkiler setini değiştirmekte hem de toplumsal cinsiyet ilişkileri ve normlarında dönüşümü beraberinde getirmektedir (Morel, 2007, s. 618-619). Bu nedenle çalışmamıza konu olan muhafazakâr refah rejimi ekseninde son dönemde bakım politikalarının nasıl ve hangi amaçlarla şekillendirildiği üzerinde durulmadan önce, refah sisteminin dönüşümü sürecinde bakım hizmetlerine duyulan ihtiyaç artışının arka planını kavramak önemli görülmektedir.

Refah Sisteminin Yeniden Yapılanmasında Bakım Politikalarının Dönüşümü

Esas olarak kapitalizmin II. Dünya Savaşı sonrasında 1970’li yıllara kadar olan ve “refah devletinin altın çağı” olarak anılan süreçte gelişim gösteren refah devletleri, 1970’li yılların ortalarında dünya ekonomisinin içerisine girdiği kriz, artan mali ve demografik baskılar nedeniyle önemli eleştirilere konu olmuşlardır. Bu dönemden itibaren refah devletinin meşruiyeti sorgulanır hale gelmiş ve bu süreç genellikle “refah devletinin krizi ya da bunalımı” şeklinde ifade edilmiştir (Gökbayrak, 2009, s. 57; Özdemir, 2007, s. 253). Batı Avrupa toplumlarında ortaya çıkan yaşlanma, değişen aile yapıları özellikle tek ebeveynli hane sayılarındaki artış karşısında bireylerin beklentilerinin önemli ölçüde farklılaşması, artan işsizlik ve sosyal dışlanma, refah devletinin gelişiminde belirleyici rolü olan sendikaların güç kaybetmesi, küresel rekabette refah devletinin engel olarak görülmesi, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar bünyesinde refah hizmetlerinin sunumunda en düşük paydada birleşme eğilimleri, refah devletini meşruiyet krizine sokan ekonomik ve sosyal gelişmelerin başında gelmektedir (Gökbayrak, 2009, s. 57). Refah devletinin krizi ile anlaşılması gereken, elbette, refah ihtiyacının son bulması ya da devletin refaha ilişkin sorumluluklarından vazgeçmesi değildir. Refah devletinin krizi daha çok, refah devletinin çeşitli alanlarda uyguladığı politikaların yukarıda sayılan gelişmelerden kaynaklanan sorunlara cevap verememesinden ya da bunlarla uyumsuz hale gelmesinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda refah devletinin kendisini yeni koşullara uyarlamaya çalıştığı ve farklı çözüm arayışlarına yöneldiği bir yeniden yapılanma sürecinden söz etmek mümkün görünmektedir.

Refah devletinin yeniden yapılanması, farklı refah rejimlerine göre farklı yollar içerisinde, farklı hız ve yoğunlukta olsa da yeniden yapılanma sürecinde iki temel unsurun ortaya çıktığı görülmektedir (Gökbayrak, 2009, s. 58). Bunlardan ilki, aktif yurttaşlık kültürü temelinde bireylerin refahının artan oranda çalışmaya ve işgücü piyasasında olmalarına bağlanmasıdır. 2000’li yıllara gelindiğinde neo-liberal politikalar artık, istihdamı arttırmak için, sosyal destekten istihdam yoluyla sosyal içermeye, koşulsuz yardımlardan refah sistemi üzerinde hak talep edenlerin ücretli çalışma için teşvik edildikleri sorumluluklara doğru yönelmiştir. (Özateş, 2015, s. 40-41). Refah devletinin yeniden yapılanmasında ikinci temel özellik ise kamu yönetiminde ortaya

çıkan dönüşüme paralel olarak, “refah karması” formülünde somutlaşan, refah hizmetlerinin sunumunda devlet dışındaki aktörlerden (piyasa, aile ve gönüllü kuruluşlar) daha fazla yararlanmaya yönelik girişimlerdir.

Refah devletinin dönüşümündeki yansımaların en açık olarak görülebileceği alanlardan biri, refah programları içerisinde bakım hizmetleridir. Modern refah devletinin erken dönemleri hemen hemen her yerde “ailecilik” temeline dayanmış, II. Dünya Savaşı sonrası sosyal politikalar erkeğin evin geçimini sağladığı, kadının ise ev kadını olduğu aile modelini esas kabul etmiştir. Kadın vatandaş ve devlet arasında, aile ile kurumsallaşan, bakım ve yeniden üretim emeği üzerinden bir ilişki kurulmuştur. Tüm bakım ve yeniden üretim aile kurumunun doğal işlevi olarak addedildiğinden, aile desteklenerek refahın birçok boyutunun sağlanması aile kurumuna, aile içerisinde de kadınların ücretsiz emeğine devredilmiştir (Atasü Topçuoğlu, 2016, s. 44). Esping-Andersen, Avrupa refah devletlerinin çoğunun ailecilik ilkesini tartışmasız bir biçimde kabul ettiğini; ancak bu devletlerin artan kadın istihdamı, aile politikasında bir reformla karşılanmadığı için şiddetlenen gerilimlerle karşı karşıya kaldığını belirtmektedir. Geçmişte yaygın olan aile içinde bakım seçeneği giderek uygulanabilirliğini yitirmiştir; çünkü potansiyel olarak bakım emeği sayılabilecek kişilerin sayısı hızla azalmıştır (Esping-Andersen, 2011, s. 106-107).

Refah devletlerinin bakıma yönelik ihtiyaçların karşılanmasında daha fazla sorumluluk almak zorunda kalmaları, yalnızca kadın istihdamındaki artıştan kaynaklanmamaktadır. Bununla birlikte aile yapısında meydana gelen değişimler, doğurganlık oranlarının düşmesi ve nüfusun yaşlanması, refah devletlerini bu alanda sorumluluk almaya yönelten temel demografik gelişmelerdir.

1970’li yıllara kadar büyük ölçüde korunan, erkeğin tam zamanlı çalışması kadının ise tam zamanlı ev işlerine yönelmesi ile kadın ve erkeğin aile içindeki rollerinin keskin biçimde birbirinden ayrıldığı homojen aile yapısının, bu tarihten itibaren değişimler geçirmeye başladığı görülmektedir. Giderek daha fazla sayıda çocuğun evlilik dışı doğması, daha fazla sayıda çiftin birlikte yaşamaya başlaması, ilk evliliklerin daha geç yaşanması, kürtajın yaygınlaşması, kadınların daha az çocuk sahibi olmaya başlaması ve boşanma oranlarının artması bu dönemde yaşanan gelişmelerdir (Metin ve Özaydın, 2014, s. 79-80). Sonuç olarak, daha fazla tek ebeveynli aile, daha çok yalnız

yaşayan insan ve daha küçük ortalama hane halkı genişliği ortaya çıkmıştır. Bu ise geleneksel olarak refah sunumunda etkin bir role sahip olan ailenin bu etkinliğinin azalmasını beraberinde getirmiştir.

Öte yandan pek çok Avrupa ülkesi, ortalama hayat süresinin yükselmesi ve doğum hızındaki düşmeye bağlı olarak, genç nüfus oranının azalması karşısında nüfusun giderek yaşlanması sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Yaşam süresinin uzamasının kuşaklar arasındaki bakım ilişkisinin süresini de uzattığı, ancak yukarıda sıralanan istihdam ve aile yapısındaki değişimlere bağlı olarak yaşlıların aile ortamı içindeki bakımının giderek zorlaştığı görülmektedir. Bu nedenle, nüfusun yaşlanması ile uzun dönemli yaşlı bakım hizmetlerine olan gereksinim önemli ölçüde artarken, bu hizmetlerin kamu bütçeleri üzerinde yarattığı maliyet baskısı da tartışılmaya devam etmektedir.

Refah sisteminin dönüşüm sürecinde yaşanan bu temel ekonomik, sosyal ve demografik değişimler, bir yandan aile yapısında ve kadının aile içindeki rollerinde yarattığı değişimlerle geleneksel olarak organize edilen bakım sorumluluklarını değiştirirken, diğer yandan bakıma ihtiyaç duyan kesimin genişlemesiyle bakım hizmetlerine yönelik ihtiyacı ve talebi de arttırmıştır. Bir başka deyişle bakım hizmetlerinde artan talebe karşılık bir arz açığının ortaya çıkmasıyla pek çok Avrupa ülkesinde bir “bakım krizinin” tecrübe edildiği söylenebilmektedir (Daly ve Lewis, 2000, s. 288; Morel, 2007, s. 622). Ancak bakım hizmetlerinin yoğun olarak “aileci” temele dayandığı, geleneksel toplumsal cinsiyet rollerine ve aile kurumuna sıklıkla vurgu yapılan muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerde, bu krizin daha derin bir etkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür.

1970’li yıllardan itibaren demografik ve sosyal yapıda ortaya çıkan değişimler, yeni toplumsal riskleri beraberinde getirirken, öte yandan işgücü piyasalarında meydana gelen değişimler ise refah sisteminde bir başka darboğazı ortaya çıkarmıştır. İstihdamın bileşiminin imalat sanayi gibi ortalama ücretlerin ve sendikalaşma eğiliminin yüksek olduğu sektörlerden, genellikle düşük ücret yapısına ve düşük sendikalaşma eğilimine sahip hizmetler sektörüne doğru kayması, artan uluslararası rekabet ve çok uluslu şirketlerin istihdam stratejileri ekseninde, yeniden yapılanan işgücü piyasaları içerisinde, birçok ülkede istihdam olanakları daralmış ve çok sayıda çalışan işini kaybetme riskiyle karşı karşıya kalmıştır (Metin ve Özaydın, 2014, s. 113-114). Dolayısıyla refah sisteminin dönüşümü sürecinde yüz yüze kalınan

en önemli sorunlardan biri işsizlik olmuştur. Bu doğrultuda pek çok ülkede ekonomiler üzerindeki yoğun işsizlik baskısının, kadın istihdamındaki artışı olumsuz etkilediği görülmektedir. Bu durumun iyi bir örneği, 1980 sonrası muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerde uygulanan bakım politikalarının yörüngesi analiz edilerek ortaya konulabilir. Zira muhafazakâr refah rejimini temsil eden Almanya, Fransa ve Belçika örneklerine bakıldığında, 1970'lerden itibaren kadın istihdamında ortaya çıkan artış eğiliminin, özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda işsizlik oranlarında yaşanan artış sonucu geleneksel olarak evin geçimini sağlama rolü üstlenmiş erkek işgücüne ek istihdam fırsatları yaratabilmek için, aile içinde kadının evde kalarak bakım sorumluluklarını üstlenmesini teşvik edici politikalarla bastırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Dolayısıyla 1970-2000 arası dönemde genel olarak, muhafazakâr refah rejimi içerisinde hem geleneksel aile yapısında hem de işgücü piyasasında yaşanan değişime direnen bir politika tutumu benimsendiğini söyleyebilmek mümkündür. Ancak 1990'lı yılların sonundan itibaren özellikle uluslararası kuruluşlar nezdinde hem ekonomik büyüme hem de toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için kadın istihdamındaki artışın önemine yapılan vurguların giderek güçlenmesi, muhafazakâr rejimin, istihdam stratejileri ve bakım politikalarındaki muhafazakâr tutumunu sorgulayarak çeşitli reformlar gerçekleştirmesine neden olmuştur. Kadın istihdamında yaşanan görece artışla birlikte demografik değişimler sonucu ortaya çıkan bakım krizinin giderek etkisini daha fazla hissettirmesi de bu dönemden itibaren bakım politikalarında gerçekleştirilen reformları desteklemiştir. Ancak bu süreçte altı çizilmesi gereken nokta, söz konusu reformların muhafazakâr rejimin üzerinde kurgulandığı temel karakteristikleri aşındırmadan, tersine onlar temelinde şekillendirilmeye çalışılmış olmasıdır. Bir başka deyişle, muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerin özellikle 2000'li yıllardan itibaren, rejimin karakteristik özelliklerini koruyarak, izledikleri bakım politikaları ile bir yandan neo-liberal dönüşüm sürecinin empoze ettiği istihdam stratejilerini uygulamaya, bir yandan artan toplumsal cinsiyet eşitliği taleplerine cevap vermeye, diğer yandan ise bakım krizinin üstesinden gelmeye çalıştıklarını söyleyebilmek mümkündür.

Bu doğrultuda bir sonraki bölümde muhafazakâr refah rejiminin genel özellikleri verildikten sonra bu rejim çerçevesinde bakım politikalarına yönelik temel eğilimler, Almanya, Fransa ve Belçika örnekleri üzerinden rejimin karakteristik özellikleri temelinde analiz edilmeye çalışılacaktır.

Bakım politikaları bir bütün olarak çocuk, yaşlı, engelli, hasta bakımını kapsamakla birlikte, ülke örneklerinde bu politikaların değişiminin çocuk bakımı temelinde daha yoğun olduğu ve daha net gözlemlenebildiği görülmektedir. Bu durumun, çocuk bakımı ile istihdam-işsizlik ilişkisinin daha güçlü kurulmuş olmasından kaynaklanabileceği düşünülmektedir. Bu bakımdan ülkelerin bakım politikalarındaki değişimler, daha çok çocuk bakım politikaları üzerinden analiz edilmeye çalışılmış; ancak bütünlüğü bozmamak bakımından yaşlı, hasta, engelli bakımına yönelik politikaların genel görünümüne zaman zaman yer verilmiştir.

Muhafazakâr Refah Rejiminde Bakım Politikalarının Reformu: Almanya, Fransa ve Belçika Örnekleri

Esping-Andersen'in refah rejimleri sınıflandırması kapsamında muhafazakâr refah rejimi içerisinde sayılan Almanya, Fransa ve Belçika'nın refah sistemlerinin dönüşüm yaşadığı 1970'lerden itibaren uyguladıkları bakım politikaları karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde, bu politikaların muhafazakâr rejimin temel özellikleri ve işgücü piyasasına ilişkin benzer stratejiler ekseninde, benzer mantık üzerine kurgulandıkları ve ortak bir yol izledikleri sonucuna ulaşmak mümkün görünmektedir. Bu bağlamda bu ülkelerde izlenen bakım politikaları, temel amaçları ve yörüngeleri ekseninde, 1970'lerden 1990'ların sonlarına kadar devam eden ve 1990'ların sonundan günümüze kadar gelen iki temel döneme ayrılabilir. Bu politikalar genel olarak değerlendirilmeden önce Esping-Andersen'in üçlü refah rejimi sınıflandırması² içerisinde yer alan muhafazakâr refah rejiminin genel özelliklerine yer verilerek bir temel oluşturulmaya çalışılacaktır.

Muhafazakâr Refah Rejiminin Kavramsal Çerçevesi

Muhafazakâr refah rejimi literatürde “Kıta Avrupası modeli”, “sosyal sigorta modeli”, “Alman modeli”, “Bismarck ülkeleri modeli”, “kurumsal refah rejimi” ve “Hristiyan demokrat refah rejimi” gibi farklı isimlerle anılmaktadır. Avusturya, Almanya, Fransa, Belçika bu rejime uygun

2 Esping-Andersen'in 1990 yılında yapmış olduğu refah rejimlerine ilişkin sınıflandırma, bu alanda büyük ilgi uyandırmış ve temel başvuru kaynaklarından biri haline gelmiştir. Metalaştırmama (dekomodifikasyon), sosyal tabakalaşma ve istihdam ölçütleri üzerinden, II. Dünya Savaşı sonrası dönemde 18 Batı ülkesini inceleyen Esping-Andersen, liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat olmak üzere üç temel refah rejimi sınıflandırmasına gitmiştir. Rejimlerin özellikleri hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız Esping-Andersen, 1990: 21-28.

düşecek refah sistemlerine sahiptirler. Almanya, genellikle bu rejimle ilgili değerlendirmelerde ele alınan temel örnektir (Özdemir, 2007, s. 137).

Muhafazakâr refah rejimi, evrensel bir sistemin aksine varlık araştırması ve sigorta sistemine dayanmaktadır. Muhafazakâr refah rejiminde piyasayla irtibat, liberal refah rejimine göre daha az olmakla birlikte, vatandaşlara sağlanan yararlar bakımından kademeli bir sürecin söz konusu olduğu ve gelirin yeniden dağıtımının çok etkin olmadığı görülmektedir. Mevcut statü ve sınıf farklılıklarının sürdürülerek sosyal hakların sağlanması ve piyasanın refah hizmetlerinin sağlayıcısı olarak tanımlanmaması rejimin öne çıkan özelliklerindedir. Devlet ancak diğer ara kurumların (özellikle aile ve Kilise) sağlayamadığı refah hizmeti biçimlerini desteklemekte ve sunmakta, dolayısıyla telafi edici nitelik taşımaktadır. Dekomodifikasyon düzeyi orta düzeydedir. Bu rejimde finansal refah olanakları, vergilerden ziyade sosyal sigorta ilkesine dayanmaktadır.

Bu refah rejiminin tarihsel olarak Kilise gelenekleri ile olan yakınlığı, aileye ve cinsiyete karşı muhafazakâr tutumlarını belirlemede etkili olmuştur. Bu bağlamda muhafazakârlar için aile, bireyler için bir güç kaynağı ve toplumun öncelikli birimidir. Dolayısıyla aile içindeki geleneksel rollerin muhafaza edilerek aile yapısının korunması önemli hale gelmektedir. Bu doğrultuda “ekmeği kazanan erkek” işgücü piyasasında geniş ölçüde yer bulurken, kadınların işgücü piyasasına katılımları fazla teşvik görmemektedir (Özdemir, 2007, s. 138). Bunun yanı sıra geleneksel aile yapısını ve ilişkilerini koruyucu nitelikte anneliği cesaretlendirici aile politikaları teşvik edilirken; kürtaj, eşcinsellere eşit haklar verilmesi, tek ebeveynliğin desteklenmesi gibi geleneksel aile yapısını tehdit eden politikaların desteklenmediği görülmektedir.

Meyer ve Hinchman, muhafazakâr refah rejiminin temel özelliklerini şu şekilde sıralamaktadırlar (Meyer ve Hinchman, 2015, s. 254-255):

- Bütün sistem, meslek ve statü gruplarını merkezine alan istihdama dayalı sosyal sigorta yapısını içerir.
- Sosyal refah devleti esasen ücrete dayalı katkı payı ödemeleriyle finanse edilir.
- Sağlık ve eğitim dışında, düşük gelirli alıcılara çok az yardım tedarik edilir. Üçüncü sektör ve özel işverenlerin bu boşluğu doldurmaları beklenir.

- Aile politikası edilgen olma eğilimindedir ve erkek aile reisi modeline³ uygundur; kadınların istihdam oranı nispeten düşüktür.

Muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerde, geleneksel olarak bakım sorumluluklarının, rejimin yukarıda sıralanan temel özelliklerine paralel olarak, esasen sınıf ve statü farklılıklarını ve ailenin refah sunumundaki etkin rolünü korumaya çalışan bir temelden hareket ettiğini söyleyebilmek mümkündür. Ancak 1990'lı yılların sonundan itibaren bu temelden hareket eden bakım politikalarının ortaya çıkan bakım krizini aşmak için yeterli gelmemesi ve refah sisteminin dönüşümü ekseninde refahın artan oranda çalışmaya bağlanması hususlarıyla eşgüdümlü olarak bakım politikalarının muhafazakâr rejimin genel karakteristiği çerçevesinde yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Bir sonraki bölümde muhafazakâr refah rejiminde 1980 sonrası bakım politikaları bu ekseninde değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Muhafazakâr Refah Rejiminde 1980 Sonrası Bakım Politikalarının Görünümü

Geleneksel olarak muhafazakâr refah rejiminde bakıma yönelik politikaların üç temel karakteristik üzerine inşa edildiği söylenebilmektedir. İlk olarak, erkek aile reisi modeline güçlü bir bağlılık ve geleneksel aileye güçlü bir destek söz konusudur. Bir başka temel özellik, bakıma ilişkin refah sunucuları arasında bir yetki hiyerarşisinin belirlenmesi ve bunun dikkate alınmasıdır. Şöyle ki; en iyi bakım sağlayıcının aile olduğu varsayımıyla, birey bakıma ihtiyaç duyduğunda aile, yerel topluluklar ya da gönüllü kuruluşlar yetersiz kaldığında, devlet son basamak olarak devreye girmektedir. Toplumsal görevlerin mümkün olan en küçük sosyal birim tarafından üstlenilmesini gerektiren yetki devri ilkesi gereği, muhafazakâr refah rejimi içerisinde bakım hizmetleri, özellikle çocuk bakımı, annelerin çoğunluğunun izin alarak veya yarı zamanlı istihdam edilerek yerine getirilmesi gereken bir sorumluluk olarak yorumlanmıştır (Bütün, 2010, s. 58). Bu doğrultuda bakım politikalarının üçüncü temel karakteristiği, ailelere cömert bir finansal destek sağlayarak onların refah sağlamadaki öncelikli rollerini desteklemek olmuştur. Bu nedenle muhafazakâr refah rejiminde bakım hizmetleri, genel

3 Refah rejimi analizlerine toplumsal cinsiyet temelli bir bakış açısı getiren en popüler yaklaşımlardan biri Lewis'in 1992 yılında erkek aile reisinin rolünü esas alarak yaptığı sınıflandırma olmuştur. "*Erkek aile reisi (male breadwinner)*" olarak adlandırılan bu model, hane içerisinde temel olarak erkeğe para kazandırma ve evi geçindirme, kadına ise ev içi hizmet ve bakım sorumluluklarını yükleyen bir dizi varsayım üzerine kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Lewis, 2001.

olarak, “transfer yoğun-hizmet seyrek” bir nitelik taşıyagelmiştir (Morel, 2007, s. 620-621).

1980 sonrası dönemde genel olarak muhafazakar refah rejimi içerisinde uygulanan bakım politikaları, zaman zaman ülkelere göre spesifik özellikler gösterebilse de, 1980’ler ve 1990’ların ilk yılları boyunca yukarıdaki temel karakteristikler çerçevesinde geleneksel erkek aile reisi modelini desteklemeye ve güçlendirmeye yönelik olmuştur. Ancak 1990’ların ortalarından itibaren, istihdam oranları artırılıp işsizlik oranları düşürülerek sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanmasında, potansiyel kadın işgücünün önemine giderek daha fazla dikkat çekilmesiyle, bu politikalar daha ziyade kadınların istihdama katılımlarını arttırmada bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır (Morel, 2007, s. 620). Ayrıca bu süreçte kadınların istihdama katılımları artarken, bakım arzında ortaya çıkan açığın nasıl telafi edilebileceği üzerinde durulması gereken bir başka husus olmuştur. Dolayısıyla bu dönemden itibaren bakım politikalarının refah sisteminin dönüşümü ekseninde istihdam stratejileriyle uyumlu hale getirilerek yeniden yapılandırıldığını söyleyebilmek mümkündür. Bu yeniden yapılanma içinde en dikkat çekici noktalardan biri, bakım ihtiyacının “yeni bir sosyal risk” olarak kabul edilerek bu riskin sosyal sigortacılık kapsamında tazmin edilmeye çalışılmasıdır. Muhafazakâr refah rejiminin temel özelliklerinden biri olan sosyal sigorta modeline uygun olarak planlanan böyle bir yapılanmanın ilk örneği Almanya tarafından uygulamaya konmuştur. 1990’ların sonundan itibaren bu ülkelerde kurumsal bakım hizmetlerinin alt yapısının güçlendirilmesi ve bakım izinlerine yönelik politikaların yalnızca anneyi değil, her iki ebeveyni de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmeye çalışılması ise erkek aile reisi modelinin bir norm olmaktan çıkıp, çift kazananlı aile modelinin yoğunlaştığı yeni toplumsal yapıyı desteklemeye yönelik adımlar olarak görülebilmektedir.

- *Almanya:*

Yakın zamana kadar erkek aile reisi modeline güçlü bir bağ ile bağlı olan Almanya’da özellikle 0-3 yaş arası çocuk bakımının ailelere ait bir sorumluluk olarak görüldüğü, 3 yaş üstü çocuklara yönelik sağlanan bazı bakım hizmetlerinin ise daha çok pedagojik nedenlerle ve yarı zamanlı olarak düzenlendiği görülmektedir. Daha yakın dönemlerde uygulanmaya başlanan yeni politikalar ise, kadınların istihdama katılımlarını teşvik etmek ve düşük doğurganlık oranlarının üstesinden gelmek amacıyla geliştirilmiştir.

Almanya’da 1970’lerin ilk yıllarında kurumsal bakım hizmetlerinden yararlanan 3 yaş altı çocukların oranı % 1’den az iken, 3-6 yaş arası çocukların oranı yaklaşık % 30 civarındadır. Sonraki yirmi yıl boyunca bu tablo benzer şekilde yerini korumuş, kurumsal günlük bakım hizmetlerinden yararlanan 3 yaş altı çocukların oranı 1996 yılına gelindiğinde ancak % 7,5’e yükselebilmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren çocuk bakımına ilişkin hükümlere yönelik artan bir ilgi gözlenmektedir. Bu artan ilginin arkasında özellikle doğum oranlarında görülen ciddi düşüş -1995 yılı itibariyle 1,25- ve Avrupa Birliği (AB) düzeyinde toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin artan söylevler olduğu ifade edilmektedir (Morel, 2007, s. 630-631).

Almanya’da ilk olarak 1986 yılında hükümet tarafından hazırlanan aile paketi kapsamında “çocuk yetiştirme ödeneği” ve “ebeveyn izni” düzenlenmiştir. 2001 yılında yeniden düzenlenen ebeveyn izni, annelik izni ile birlikte 36 ay olup ilk iki yılı doğumdan hemen sonra kullanılırken, son yılı çocuk 8 yaşına gelene kadarki herhangi bir sürede kullanılabilir (Bütün, 2010, s. 51). 2007 yılında yapılan bir reformla ebeveyn izni ödemeleri gelir testine bağlı olarak yapılmaya başlanmıştır (Morel, 2007, s. 631). Ayrıca baba tarafından kullanıldığı takdirde ebeveyn iznine iki ay daha ilave edilmesi, son yıllarda egemen erkek aile reisi modelinden bir nebze ayrılarak çift gelirlili aile modelini destekleyici yönde bir girişim olarak görülebilmektedir.

1992 yılında Çocuk ve Genç Yasası kapsamında belirlenen, 3 yaşından okul çağına kadar her çocuğa bakım ve eğitim hakkının sağlanmasına ilişkin hüküm 1996 yılında yürürlüğe girebilmiş; ancak yerel düzeydeki mali yetersizlikler ve bakım yerlerinin niteliklerine ilişkin (yarı zamanlı ya da tam zamanlı) tam bir tanımlama olmaması sebebiyle 1990’ların sonuna kadar sık bir uygulama alanı bulamamıştır. Buna rağmen, 1992-1999 yılları arasında yerel düzeyde 600.000 civarında anaokulu ve kreş açıldığı görülmektedir (Morel, 2007, s. 630). Ayrıca Almanya yerel toplulukların ve gönüllü kuruluşların bakım hizmetlerinin sunumunda ciddi biçimde öne çıktığı bir ülke örneği olarak değerlendirilmektedir (Daly ve Lewis, 2000, s. 289).

Almanya’da 1995 yılı başında yürürlüğe giren bakım sigortası ile sosyal güvenlik alanında önemli bir reform gerçekleştirilmiştir. Bugün sosyal güvenlik sisteminde “beşinci ayak”⁴ olarak kabul edilen yasal bakım sigortası

4 Almanya’da sosyal güvenlik sistemi içerisinde; emeklilik sigortası, hastalık sigortası, kaza sigortası ve işsizlik sigortası kolları, bakım sigortası dışındaki diğer dört ayağı oluşturmaktadır (Hekimler, 2015: 46).

ile bakıma muhtaçlık bir sosyal risk olarak tanımlanmakta ve nüfusun tamamı zorunlu olarak bu riske karşı güvence altına alınmaktadır. Bakım sigortasının finansmanı, diğer sosyal sigorta dallarında olduğu gibi temelde prim esasına dayandırılmıştır. Sigortalının kendisi ve işvereni tarafından eşit oranda ödenen primler karşılığında, sigortalının kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sigortanın kapsamı dâhiline girmektedirler. Bakım sigortasının işleyiş şekline bakıldığında, sigortanın amacının bakım sorumluluklarında tümüyle ailenin yerini almak değil, daha ziyade aile üzerindeki bakım yükünü bir ölçüde azaltabilmek olduğu görülmektedir. Zira Alman yasa koyucular, bakım sigortasından sağlanacak edimlerle ilgili olarak, bakıma muhtaç durumda olan kişilerin bakımlarının öncelikli olarak evlerinde sunulması yönünde bir düzenlemeye gitmişlerdir (Hekimler, 2015, s. 46-64). Bu bağlamda temelde “sosyal dayanışma” ilkesi korunarak, bir yandan ailenin diğer yandan ücretli çalışanların desteğiyle sürdürülen bir bakım sisteminin oluşturulduğu söylenebilmektedir (Özateş, 2015, s. 48). Özellikle yatılı bakım hizmetleri söz konusu olduğunda, tüm maliyetleri karşılama noktasında yetersiz kalan bakım sigortası, bireyin kendisinin katkısını da gerektirebilmektedir. Bu noktada bir kez daha bakım sigortasının zaten tüm maliyetleri karşılamak iddiası ile oluşturulmadığının altı çizilmektedir. Bakım sigortasının uygulamasında evde bakım hizmetini yerine getiren kişinin gerek emeklilik ve kaza sigortaları kapsamına alınması gerekse bu kişiye bir nevi ücretli izin hakkı tanınması, evde bakımın alternatif bir istihdam alanı haline getirildiğinin de göstergesi olmaktadır (Seyyar, 2005, s. 738; Hekimler, 2015, s. 66-67). Böylelikle hem istihdamda yaşanan kopmaların önüne geçilmesi hem de bakımın temel olarak aile içerisinde gerçekleştirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Almanya’da savaş sonrası ve sonrasında yaşanan yoksulluk döneminde, ücretli çalışmaya kadın katılımının giderek artma eğiliminde olması, başlangıçta, geçim sağlayan babalardan ve ev kadını annelerden oluşan, erkek aile reisi modeline uygun Alman aile idealinden istenmeyen bir sapma olarak görülmüştür. Bu nedenle başlangıçta uzun süreli olarak belirlenen annelik izni uygulamalarının, özellikle düşük gelirli kadınların işgücü piyasasından ayrılmasını ve evde çocuklarının bakımını gerçekleştirmelerini teşvik etmek amacıyla düzenlendiği ifade edilmektedir (Morel, 2007, s. 630). 1990’lı yılların sonundan itibaren ise değişen ekonomik ve sosyal şartlar, hem çalışan hem de daha fazla çocuğa sahip olan bir aile idealini ortaya çıkarmıştır (Özateş, 2015, s. 52). Bu doğrultuda yeniden tasarlanan ebeveyn izni uygulamasıyla,

İskandinav tarzı babaların bakım sorumluluklarını paylaşmasına yönelik bir uygulama getirildiği ve bu iznin kurumsal bakım hizmetleriyle desteklenmeye çalışıldığı görülmektedir. Diğer yandan engelli, hasta ve yaşlı bakımı kapsamındaki bakım sunumu, sosyal sigorta dâhilinde düzenlenerek ücretli çalışmaya katılıma bağlanmış, ancak bu sistem içerisinde de bakımın öncelikli olarak aile içinde gerçekleştirilmesini destekleyen ailevileştirme yaklaşımı hâkimiyetini korumuştur. Dolayısıyla Almanya'nın mevcut politikaları doğrultusunda geleneksel toplumsal cinsiyet rollerinde radikal bir değişiklik gerçekleştirilmeden sigorta temelli bir anlayış çerçevesinde bakım krizini çözmeye çalıştığı söylenebilmektedir.

- *Fransa:*

1970'li yıllara kadar erkeğin evin ekmeğini kazandığı, kadının ise ev işlerinden sorumlu olduğu geleneksel erkek aile reisi modelinin temel alınarak, kadınların evde kalmaları ve çocuk sahibi olmalarının desteklendiği Fransa'da, 1970'li yıllarda yaşanmaya başlanan kültürel ve ekonomik değişiklikler doğrultusunda çocuk bakım hizmetlerine artan bir ilgi gösterilmeye başlanmıştır. Ancak 1980'li yıllarda düşen doğum oranlarını artırmak amacıyla doğum yanlısı olarak izlenen istihdam stratejilerinin, bakım politikalarında zaman zaman çelişkili uygulamalar ortaya çıkardığı da ifade edilmektedir (Silvera, 2010, s. 164). Örneğin, Sosyalist Partinin 1981 seçimlerinde tam gün hizmet veren kurumsal çocuk bakım merkezlerinin sayısının arttırılacağına dair verdiği sözlere rağmen, 1980'li yılların çocuk bakımını daha özel alana ve aileye atfetmeye çalışan uygulamalara sahip olduğu görülmektedir. 1985 yılında kurulan APE (Ebeveyn Çocuk Bakımı Ödeneği), ilk haliyle yalnızca üçüncü çocuk için ödenek verilmesini öngörmüş; 1994 yılında ikinci çocuğu da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Doğum yanlısı olarak ifade edilen bu politika, işgücü piyasasında istenilen sonuçları vermiş ve 1994-1997 yılları arasında APE'den yararlanan ailelerin sayısı üçe katlanırken, iki çocuklu kadınların istihdama katılım oranları % 69'dan % 53'e düşmüştür (Morel, 2007, s. 624-625).

2000'li yılların başından itibaren AB'nin önemli bir gündem maddesi haline gelen kadın istihdamının artırılması amacı doğrultusunda, Fransa'da çocuk bakım politikalarında çift kazananlı aile modelini destekleyen kademeli değişimler yaşanmıştır. İlk uygulamaya konulduğunda 3 işgünü olarak belirlenen babalık izni süresi 2002'den itibaren 14 işgününe çıkarılmıştır.

Günümüzde Fransa’da babalık izni kullanımının hayli yaygın (% 70’ler) ve artma eğiliminde olduğu ve bu durumun önemli bir zihniyet değişimine işaret ettiği belirtilmektedir. 2004 yılında uygulamaya konulan PAJE (Birleştirilmiş Çocuk Ödenekleri) ile aile ödeneğinin yanında çocuklar için sağlanan diğer destekler bir çatı altında toplanmış ve annenin çalışma durumunu sürdürüp sürdürmediğine bağlı olarak şekillendirilmiştir (Silvera, 2010, s. 152-161). PAJE’nin amacı ebeveynlerin, özellikle de bakım sorumluluğunu geleneksel olarak daha fazla üstlenen kadınların, bakım konusundaki ihtiyaçlarına en iyi karşılığı vererek, onlara işgücü piyasasına katılıp katılmama konusunda bir “seçim özgürlüğü” sunabilmek olarak ifade edilmektedir. Morel’e göre (2007, s. 624-626) “seçim özgürlüğü” söylemi, günümüzde muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerin bakım politikalarının değişen yörüngesinin en belirleyici niteliğini temsil etmektedir.

1980 sonrası Fransa bakım politikalarında dikkat çeken bir başka nokta, özellikle yüksek işsizlik oranlarının söz konusu olduğu 1990-2000 yılları arasında, istihdam stratejileri çerçevesinde bakım hizmetlerinin istihdam yaratacak bir alan olarak belirlenerek ön plana çıkmasıdır (Daly ve Lewis, 2000, s. 293). 1994-2004 yılları arasında ev yardımcılığı, temizlik, çocuk bakımı gibi kişisel hizmet işlerinde istihdam edilenlerin sayısının neredeyse ikiye katlanarak 639.000’den 1,26 milyona yükselmesi bakımın bir istihdam kaynağı olarak görülmesine örnek teşkil etmektedir. Ağırlıklı olarak kadınlar tarafından gerçekleştirilmeye devam eden ve genellikle esnek zamanlı, düşük ücretli ve nitelik gerektirmeyen bu tarz bir istihdam ise bir yandan kadın istihdamında artış ortaya koyarken, diğer yandan işgücü piyasasının toplumsal cinsiyet temelinde ayrışan yapısını korumaya devam etmiştir.

Almanya’ya benzer bir şekilde Fransa’da da II. Dünya Savaşı sonrasında 1990’ların sonlarına kadar uygulanan bakım politikalarının amacının, 1970’lerde özellikle feminist perspektiften gelen talepler doğrultusunda kademeli olarak kurumsal bakım hizmetlerine ve toplumsal cinsiyet rollerini dönüştürmeye yönelik düzenlemelere yer verilse de, genel olarak, bakımı ailevileştirerek özellikle düşük gelirli kadınları işgücü piyasasından çekerek işsizliği azaltmak ve aynı zamanda doğurganlık oranlarını yükseltmek olduğu görülmektedir. 2000’li yıllardan itibaren uygulanan bakım politikaları ise uluslararası düzeyde kadın istihdamına ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yapılan artan vurgu doğrultusunda, çift kazananlı aile modelini desteklemeye

yönelik, ebeveynlere bakım konusunda “seçim özgürlüğü” getirecek alternatif uygulamalar şeklinde düzenlenmeye çalışılmıştır.

- *Belçika:*

Belçika’da 1990’lı yılların sonuna kadar bakım politikalarının, hâkim muhafazakâr gelenek doğrultusunda, daha ailevileştirici formda dizayn edildiği görülmektedir. Uzun bir dönem boyunca toplumsal cinsiyet eşitliğini desteklemek için sosyalist kanattan gelen gelişmiş kurumsal bakım hizmetleri talepleri, geleneksel aileci yaklaşımı destekleyen Sosyal Hristiyanların annelerin evde kalıp çocuklarına bakmalarını tercih etmelerini sağlayacak politika talepleri ile bir arada olmuş ve bu farklı talepleri dengeleme ve uzlaştırma çabaları ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bir yandan annelerin işgücüne katılımını destekleyen kurumsal hizmetler arttırılmaya çalışılırken, diğer yandan özellikle düşük gelirli ailelerde, anneleri işgücü piyasasına katılmaktan caydırıcı birtakım politikalar, paralel uygulanagelmıştır (Leitner, 2003, s. 22; Morel, 2007, s. 628).

1968’de Sosyal Hristiyan-Sosyalist koalisyon hükümeti tarafından önerilen ASP (Sosyo-pedagojik Ödenek), kendi çocuklarının bakımını üstlenen annelere nakit transferi yapılmasını önermektedir. Ekonomik krizden kaynaklanan bütçe kısıtlamaları nedeniyle uygulanamayan ödenek tasarısının altında yatan fikir tamamen rafa kalkmamış, 1984 yılında daha geniş bir izin planının parçası olarak kendini göstermiştir. Gönüllü Kariyer Molası olarak adlandırılan ve esasen Belçika’nın 1980’li yılların başında yüz yüze geldiği ekonomik kriz ve yüksek işsizlik oranlarıyla mücadele etmede bir araç olarak tasarlanan plan, belli şartlarda çeşitli nedenlerle kariyere ara verebilmeyi öngörmekle birlikte, uygulamada, daha çok çocuk yetiştirme ya da yaşlı veya hasta bakımı gibi ailevi nedenler dolayısıyla kariyere ara vermekle sonuçlanmıştır.

1990’ların sonundan itibaren bakım konusunda izlenen politikaların, Avrupa genelinde öne çıkan söylem doğrultusunda, daha toplumsal cinsiyet eşitlikçi bir dil ile ifade edildiği görülmektedir. 2001 yılında üç günden on güne çıkarılan babalık izni, Avrupa’daki gelişmelere paralel olarak değerlendirilmektedir (Leitner, 2003, s. 23; Morel, 2007, s. 628-629).

1970'lerden bugüne Belçika'da tam zamanlı annelik idealinin kademeli olarak kaybolduğu görülmektedir. Ancak bu, kadınların tam zamanlı istihdama geçişinden ziyade esnek zamanlı işlerde yoğunlaşmalarını ortaya çıkarmaktadır (Kremer, 2007, s. 217).

Öte yandan Belçika'da çalışan annelere sunulan aileci destek günümüzde halen yoğunluğunu korumaktadır. Büyükannele önemli ölçüde torunlarının bakımını üstlenerek kızlarının işgücü piyasasına girmelerine ya da geri dönemlerine destek olmaktadır (Kremer, 2007, s. 218-219). Bu doğrultuda kamusal ya da piyasa temelli alternatifler geliştirilmesine rağmen, aile içi ya da kuşaklar arası bakımın en ideal bakım sunumu olduğuna dair geleneksel muhafazakâr anlayışın halen gücünü koruduğu söylenebilmektedir.

Almanya, Fransa ve Belçika örnekleri üzerinden muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerde bakım politikalarının benzer işgücü piyasası stratejileri çerçevesinde şekillendiğini görmek mümkündür. İşsizlik oranlarının hayli yükseklerde seyrettiği 1980'lerin ortalarından 1990'ların sonlarına kadar olan dönem içerisinde (bkz. Çizelge 4.1.), geleneksel olarak evi geçindiren erkek işgücüne ek istihdam olanakları sağlayabilmek amacıyla, bu üç ülkede de bakım politikalarının ağırlıklı olarak kadınları işgücü piyasasına girmekten caydırıcı ve evde bakımı teşvik edici nakit transferleri üzerine yapılandırıldığı görülmektedir. 1990'ların sonlarından itibaren yaşanan paradigmatik değişimle, kadın istihdam oranlarını artırmaya yönelik çabalar, bakım politikalarının toplumsal cinsiyet eşitliği vurgusu ile kapsamının genişletilmesini ve devletin kurumsal bakım hizmetlerine ağırlık vererek bu alanda daha fazla sorumluluk üstlenmesini beraberinde getirmiştir. Aynı dönemde giderek yaşlanan nüfus ve düşük düzeylerde seyreden doğum oranları (bkz. Çizelge 4.2.) neticesinde ortaya çıkan ve ilerleyen süreçte derinleşmesi beklenen bakım krizi tehdidi ise devletin bu alanda daha fazla sorumluluk almasını desteklemiştir. Dolayısıyla bakımın aile içinde gerçekleştirilmesini önceleyen bir yaklaşım yerine, farklı alternatifleri destekleyerek bakım sorumluluğunun ne şekilde yerine getirileceğini ebeveynlerin kendi tercihlerine bırakan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Ancak esnek istihdam stratejileriyle uyum içerisinde benimsenen bu yaklaşım, bu rejimlerde erkek aile reisi modelinin hâkimiyetini bir nebze kırsa da geleneksel toplumsal cinsiyet rollerinde radikal bir dönüşüm meydana getirememiştir.

Ortalama İşsizlik Oranları (%)								
	1960-64	1965-72	1973-79	1980-87	1988-95	1996-99	2000-01	2002
Almanya	0,8	0,8	2,9	6,1	5,6	7,1	6,4	6,8
Fransa	1,5	2,3	4,3	8,9	10,5	11,9	8,9	8,7
Belçika	2,3	2,3	5,8	11,2	8,4	9,2	6,8	7,3

Çizelge 4.1. 1960-2002 Ortalama işsizlik oranları, (Nickell ve diğerleri, 2005, s. 2)

Doğurganlık Oranları (%)							
	1970	1975	1980	1985	1990	2000	2010
Almanya	2	1,4	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3
Fransa	2,4	1,9	1,9	1,8	1,7	1,8	2
Belçika	2,2	1,7	1,6	1,5	1,6	1,6	1,8

Çizelge 4.2. 1970-2010 Doğurganlık oranları,

(<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, erişim tarihi: 19.12.2019)

Çizelge 4.3, Almanya, Fransa ve Belçika’da nakdi ve aynı transfer türlerine göre aileye yönelik kamusal harcamaların, gayri safi yurtiçi hasıladaki paylarının yıllara göre yüzdesini göstermektedir. Çizelgeye bakıldığında her üç ülkede de 1980’den itibaren nakdi transferlerin payının giderek azalıp aynı transferlerin payının giderek arttığı görülmektedir. Bununla birlikte Belçika’da halen nakdi transferler aynı transferlerin üzerinde seyrederken, Fransa ve Almanya’da iki harcama türüne ayrılan pay neredeyse birbirine eşittir.

Aileye Yönelik Kamu Harcamaları (%)										
	Harcama Türü	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015
Almanya	Nakdi Transferler	1,8	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1
	Aynı Transferler	0,2	0,2	0,5	0,7	0,7	0,7	0,9	1,1	1,1
Fransa	Nakdi Transferler	2	2,3	1,4	1,5	1,4	1,3	1,6	1,6	1,5
	Aynı Transferler	0,3	0,3	1	1,2	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4
Belçika	Nakdi Transferler	2,8	2,4	2,1	2	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
	Aynı Transferler	0,1	0,1	0,1	0,2	0,7	0,9	1	1	1

Çizelge 4.3. 1980-2015 Aileye yönelik kamu harcamalarının (nakdi/aynı) gayri safi yurtiçi hasıladaki payları (%) (<https://stats.oecd.org/#>, erişim tarihi: 01.01.2020)

Türkiye’de Bakım Politikalarının Reformu: Genel Bir Bakış

Dini değerlerin toplumsal yapıyı yönlendirmede önemli bir ağırlığa sahip olduğu muhafazakâr refah rejiminde ailenin sosyal risklere karşı dayanışmacı ve koruyucu rolünün baskın karakteri, Türkiye’de de, özellikle İslam inancında ailenin önemine yapılan vurgu ile uyumlu bir politika alanına

sahtiptir (Metin ve Özyayın, 2014, s. 152). Dolayısıyla, erkeğin evin geçimini sağladığı, kadının ise ev içi hizmet ve bakım sorumluluklarını yerine getirdiği geleneksel toplumsal cinsiyet rolleri temelinde ailenin devamlılığını sağlamak, toplumsal yapının devamlılığını sağlamak noktasında önemli görülmüştür. Bu çerçevede Türkiye'deki bakım rejiminin, günümüzde de, üniversite mezunlarından oluşan çift kazananlı azınlık dışında, nüfusun büyük bir bölümünde tek kazananlı ataerkil aile modeli üzerinden hâkimiyetini devam ettirdiğini söylemek mümkündür (İlkkaracan, 2010, s. 11).

Türkiye işgücü piyasasına bakıldığında ise kadın istihdam oranlarının son dönemde sağlanan gelişmelere rağmen gelişmiş ülkelerin oldukça gerisinde kaldığı görülmektedir. 2018 yılı OECD verilerine göre, Türkiye'de % 38,3 olan kadınların işgücüne katılım oranının OECD ülkelerindeki ortalaması % 64,6'dır (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R#, erişim tarihi: 01.01.2020). Türkiye'de 2000'li yıllara kadar kadın istihdamının artırılması ekonomik, politik ve toplumsal alanda öne çıkan bir konu olmamıştır. Nitekim 2004 yılına kadar düşme eğilimi gösteren kadınların işgücüne katılım oranları ancak son on beş yıldır artış eğilimine girebilmiştir. Özellikle 2007-2012 yılları arasında, kadın istihdamında nispeten yaşanan artışın arkasında kadın istihdamının artırılması ve kadın çalışanların korunmasına yönelik yapılan mevzuat çalışmaları, 18 yaş üstü kadın çalıştıran işverenleri kapsayan sosyal güvenlik prim teşvikleri ve kadınların iş yaşamında yer almalarının önemini vurgulayan farkındalık yaratıcı çalışmaların etkili olduğu belirtilmektedir (Önder, 2013, s. 58). Ancak kadınların istihdam oranında yaşanan görece iyileşmeye karşın, Türkiye işgücü piyasasında halen kadın ve erkek işgücü arasında, "istihdam oranları, işsizlik oranları, kayıt dışılık, kazanç farklılıkları, sektörel farklılıklar ve meslek farklılıkları" gibi temel göstergeler üzerinden kadınlar aleyhine eşitsizlikler varlığını sürdürmektedir.

Türkiye işgücü piyasasının yapısal özellikleri ve hâkim bakım rejimi birbirleriyle karşılıklı ilişki içerisinde bakım politikalarını da şekillendiren temel yapısal faktörler olmuşlardır. Türkiye'de refahın sağlanmasında ailenin merkezi konumda bulunması, kadının da esas olarak eş ve annelik rollerini yerine getirerek ailenin devamlılığını sağlayacak asli unsur olarak görülmesi, kadının işgücü piyasasına katılımını engelleyen ya da daha düşük ücretli, güvencesiz, niteliksiz işlerde ikincil işgücü olarak kalmasına neden olan

önemli bir etkidir. Medeni durum ve bakım sorumlulukları ile kadınların işgücüne katılımını ilişkilendirmeyi sağlayan çeşitli veriler, evli kadınlarda istihdam oranlarının düştüğünü göstermekte ya da bakım sorumluluğunun yüksek düzeyde kadın için temel çalışmama ya da işten ayrılma nedenini oluşturduğuna işaret etmektedir. Ucuz, nitelikli ve erişilebilir kurumsal bakım hizmetlerinin eksikliği/yokluğu, bu konuda en ciddi darboğazı oluşturarak mevcut yapıyı güçlendirmektedir (Karaman, 2015, s. 159).

Türkiye’de son dönemde bakıma ilişkin yapılan reformlara bakıldığında, 2011 yılında yapılan düzenlemeyle daha öncesinde 3 gün olan devlet memurları için öngörülen babalık izninin 10 güne çıkarıldığı görülmektedir. Eşi doğum yapan erkek işçiye 5 günlük ücretli izin hakkı ise ancak 2015 yılında yapılan bir düzenleme ile hayata geçirilmiştir. Hâlihazırda yasal mevzuatta erkek işçi ile erkek memur arasında ayrımcılık yaratan farklı izin uygulamaları olduğu gibi, pek çok Avrupa ülkesinde hayata geçirilmiş olan ebeveyn izni uygulamaları ya da babalık izni kotaları da henüz mevzuatımızda yer almamaktadır.

2016 yılında yapılan düzenlemeyle anneler için doğum sonrası yarı zamanlı çalışma ve çocuk mecburi ilköğretim çağına gelene kadar ebeveynler için yarı zamanlı çalışma mevzuatımıza girmiştir. Kanunda hem çalışan memur hem de çalışan işçi ebeveynler için çocuk zorunlu ilköğretim çağına gelene kadar yarı zamanlı çalışma seçeneğine yer verilmesiyle, tek başına bir politika uygulaması olarak hâlihazırda ülkemiz mevzuatında yer almayan ebeveyn izninin, ebeveynlere tanınan bu yarı zamanlı çalışma seçeneği üzerinden tanımlandığı ve bu alandaki açığın bu şekilde kapatılmaya çalışıldığı görülmektedir. Kanunla getirilen olumlu bir düzenleme, daha önce yasal mevzuatta yer almayan evlat edinme halinde de izin haklarının hayata geçirilmiş olmasıdır.

Türkiye’de erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri açısından genel olarak ortaya çıkan tablo ise, her ne kadar süreç içerisinde bazı gelişmeler olsa da, kamunun etkin bir rolünün olmadığını ve bakım hizmetlerinin esas olarak ailenin sorumluluğunda, aile içinde ise kadının sorumluluğunda kaldığını göstermektedir (Gökbayrak, 2009, s. 72). Türkiye’de kamu ve özel sektör tarafından sağlanan erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetleri, Milli Eğitim Bakanlığı ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 0-6 yaş grubu çocuklar için açılması talep edilen özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel

çocuk kulüplerine yönelik açılış, işleyiş ve denetimlerden sorumluyken, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından onaylanan bakım hizmetleri 0-2 yaş grubundaki çocuklara yönelik değildir. Türkiye’de 0-2 yaş grubuna yönelik çocuk bakım hizmetleri, bu yaş grubuna yönelik talebin de düşük olmasının etkisiyle oldukça sınırlı kalmaktadır (ERG ve AÇEV, 2017, s. 8).

Türkiye’de kadın istihdamının arttırılması için iş ve aile sorumluluklarının dengelenmesine yönelik çabalar yakın dönemde, “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı” kapsamında tartışılmıştır. Çocuk bakımına yönelik olarak, program kapsamında ele alınan politika önerileri içerisinde en dikkat çeken ve üzerinde durulan düzenleme doğum yardımları olurken, en az dikkat çeken ve üzerinde tartışılan düzenlemelerin ise kurumsal bakım hizmetlerine ilişkin olduğu görülmektedir (Toksöz, 2015).⁵ Bu doğrultuda çocuk bakımında izlenen politika yörüngesinin temel olarak kamuya bu alanda önemli bir sorumluluk yüklemekten ziyade, bakımın ailevileştirilmesi ya da gelir düzeyi yüksek kesimler için piyasalaştırılması seçenekleri üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Dolayısıyla bu noktada Türkiye; Almanya, Fransa, Belçika gibi muhafazakâr refah rejimi içerisinde yer alan ülkelerle karşılaştırıldığında, bu ülkelerin 1980’lerden 1990’ların sonuna kadar izledikleri ilk dönem bakım politikalarına daha yakın bir görünüm arz etmekte ve halen bakım konusunda ebeveynlere “seçim özgürlüğü” sunan bir modelden uzak görünmektedir.

Türkiye’de son dönemde yaşlı, engelli ve hasta bakımına yönelik politikalara bakıldığında ise bunların kapsamlı ve bütüncül bir model çerçevesinde yürütüldüğünü söyleyebilmek pek mümkün görünmemektedir. Ülkemizde ağırlıklı olarak sosyal sigorta tekniğine dayalı çalışma ekseninde şekillenen sosyal güvenlik sistemi, kuruluş yıllarından itibaren iyi bir şekilde yapılandırılmamasına da bağlı olarak, 1980 sonrasında yaşanan makroekonomik dönüşümlerin etkisiyle yeniden yapılanma ihtiyacı içerisine girmiştir. Öte yandan işgücü piyasasındaki sorunlar ve aile yapısında ve

5 7 Nisan 2015 tarihinde yürürlüğe giren Torba Kanun kapsamında ailelere birinci çocuk için 300 TL, ikinci çocuk için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocuklar için 600 TL “doğum yardımı” yapılmasını öngören düzenleme uygulamaya konmuştur. Kanunda tutarların bu miktarlarda kalmayacağı ve ilerleyen zamanlarda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın kararıyla arttırılabileceği belirtilmektedir. Tasarıda kurumsal bakıma ilişkin öngörülen iki temel düzenlemeden biri olan, özel kreş ve gündüz bakım evlerinin kazançlarının beş dönem gelir vergisinden muaf tutulması 2016 yılında yapılan düzenlemeyle uygulamaya geçmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyelerin çocuklar için kreş ve gündüz bakım evleri açmasına ilişkin hükümlerin ise, zaman zaman tekrar gündeme getirilmekle birlikte, henüz uygulamaya geçmediği görülmektedir.

sosyal yapıda yaşanan değişimler, işgücü piyasalarının dışında kalan korunma ihtiyacı içerisindeki kesimlerin oranını arttırmıştır. Bu durumun en önemli sonucu ise sosyal koruma yardımlarının artması ve kapsamının genişlemesi olmuştur. TÜİK tarafından son açıklanan Sosyal Koruma İstatistikleri'ne göre 2018 yılında gayri safi yurtiçi hasıla içinde sosyal koruma yardımlarının payı % 11,7'dir. Risk/ihtiyaç grupları bazında bakıldığında, emekli/yaşlılara yapılan harcamaların % 5,7 ile en büyük paya sahip olduğu, bunu % 3,3 ile hastalık/sağlık bakımı harcamalarının, % 1,4 ile de dul/yetim harcamalarının takip ettiği görülmektedir.

Ancak kapsamı genişleyen sosyal yardımlar, bir yandan da popülist uygulamalar çerçevesinde, siyasi amaçlara hizmet eder bir şekilde uygulanageldiği ve yardımlara bağımlı olarak yaşamlarını devam ettiren işsiz ve yoksul büyük bir pasif yararlanıcı kitlesi ortaya çıkardığı yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır (Hekimler, 2015, s. 71-72; Metin ve Özaydın, 2014, s. 231-232). Ayrıca sosyal yardım şeklinde uygulanan bakım politikaları, yalnızca ekonomik yoksunluk içinde bulunanların bu yardımlardan faydalanabilmesi sonucunu doğurmaktadır. Örneğin hâlihazırda 5378 sayılı Engelliler Kanunu kapsamında, bakıma muhtaç kişilere evde bakım hizmeti sağlayan kişilere yapılan ödemelerin bir nevi sosyal yardım ödemesi şeklinde yürütüldüğü görülmektedir (Metin, 2014, s. 69-71).

Bakıma ihtiyaç duyan kişilerin ekonomik durumlarından bağımsız olarak sosyal güvenlik kapsamına dâhil edilmesi gerektiğine ilişkin düşünceler ve bakım hizmetlerinin büyük bölümünün kendilerini ev kadını olarak tanımlayan bir kesim tarafından kayıt dışı olarak yerine getirilmesi, son dönemlerde bu alanda farklı model önerilerinin tartışılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda 2010 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) tarafından hazırlanan “Bakım Hizmetleri Stratejisi ve Eylem Planı (2011-2013)” kapsamında, kapsamlı bir bakım güvence sisteminin hayata geçirilmesini gerekli kılan temel sorunların ve bu sorunlara getirilen temel çözüm önerilerinin ele alındığı görülmektedir. Stratejide bakım hizmetleri konusunda ülkemizdeki temel sorunlar, “evde bakım hizmetlerinin yetersizliği, kurumsal bakım hizmetlerinin sunumundaki eksiklikler, bakım hizmetleri konusundaki eğitim eksikliği, bakım ve rehabilite edici destek teknolojilerinin yetersizliği ve tüm nüfusu kapsayan bir bakım güvence sisteminin bulunmaması” alt başlıkları halinde ele alınmıştır. Bakıma

muhtaçlık durumunun ekonomik yoksunluk içinde olsun ya da olmasın her bireyin karşılaşılabileceği bir risk olması sebebiyle, söz konusu riske karşı her bireyin güvence altına alınması ve bakıma muhtaçlığın sosyal sigorta sistemi içinde değerlendirilerek, bireylere bakıma muhtaçlık durumunda güvence sağlama karşılığında, prim toplama esasına dayandırılması ihtiyacı bulunmaktadır (ASPB, 2010, s. 5-6).

Söz konusu stratejinin ortaya koyduğu genel çerçevede, Türkiye’de bakım hizmetlerinde, Almanya’da uygulanan bakım sigortasına benzer biçimde, primlerle finanse edilmekle birlikte, hizmetlerin temel olarak ailevileştirildiği bir model oluşturulmak istendiği sonucuna ulaşılabilmektedir. Zira stratejide evde bakım hizmetinin en temel hedefi, muhtaç bireyin ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayarak *aileye destek vermek ve ailenin işlevselliğini artırmak*, muhtaç bireylerin kendi evlerinde olabildiğince uzun, bağımsız, rahat ve huzurlu bir şekilde yaşamalarını ve kurum bakımının olabildiğince geciktirilmesini sağlamak olarak ifade edilmektedir (ASPB, 2010, s. 1).

Tufan’a göre stratejide sosyal politika kapsamında bakım hizmetlerine dikkat çekilmekle birlikte, uygulama alanındaki hedefte hatalı bir tanımlama yapılmıştır. Zira bakım hizmetlerinin en temel hedefi aileyi değil, bakıma muhtaç bireyi desteklemek olmalıdır. Aile sadece bakım hizmetlerinde desteklenerek, bakıma muhtaç bireyin ihtiyaçlarının karşılanması için aktif ve yeterli hale getirilen aktörlerden biri olarak kabul edilmelidir (http://www.itgevakif.com/pdfs/elestiri_sicher.pdf, erişim tarihi: 15.12.2019).

Günümüzde pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de bir bakım sigortasının kurulması yönünde talepler ortaya çıkmakla birlikte, sistemli bir alt yapı oluşturulmadığı ve bu konunun arkasında ciddi biçimde duracak bir siyasi irade ortaya çıkmadığı sürece, söz konusu taleplerin bir siyasi manevra olmaktan öteye geçemeyeceği ve bakım hizmetlerinde mevcut sorunların üzerinden gelebilecek sağlam bir politika uygulaması olamayacağı belirtilmektedir (Hekimler, 2015, s. 73). Mevcut haliyle Türkiye açısından en önemli sorun bakım hizmetlerine yönelik politikaların; işgücü piyasasının yapısı, istihdam hedefleri, demografik ve toplumsal gelişmeler gibi faktörler göz önüne alınarak bütüncül bir refah modeli içerisinde değerlendirilememesidir.

Sonuç

Fiziksel, psiko-sosyal ve ekonomik olmak üzere çeşitli boyutları bulunan bakım kavramı, farklı disiplinlerce tartışılan kapsamlı bir konudur. Çeşitli nedenlerden ötürü ihtiyaçlarını kendi başına karşılayamayan ve kendi başına hayatını idame ettiremeyerek bakım hizmetine ihtiyaç duyan ve bu hizmeti sağlayan taraf, bakım sürecinin iki önemli unsurunu oluşturmaktadır. Modern refah devletinin ortaya çıkışından itibaren üstlendikleri sosyal hizmet fonksiyonları gereğince bakım kavramı, sosyal politika disiplininin alanı içerisinde yer almış ve özellikle toplumsal cinsiyet temelli tartışmaların refah rejimi analizlerine dâhil edilmesiyle, bakımın sosyo-politik yönü daha fazla gündeme gelmiştir.

Refah devletinin altın çağını yaşadığı II. Dünya Savaşı sonrası süreçte uygulanan politikaların, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasi değişimlere uyum sağlayamamasıyla, bu yıllardan itibaren refah devletinin bir dönüşüm sürecine girdiği ve yeniden yapılanmaya yönelik politikalar izlediği görülmektedir. Refah devletinin dönüşümündeki yansımaların en açık olarak görülebileceği alanlardan biri de bakım hizmetleridir. Zira bu süreçte pek çok Avrupa ülkesinde, boşanma oranlarında, tek ebeveynli hanelerde, kadının da çalışma yaşamına katılımıyla çift gelir kazanan hanelerde görülen artış, kadının ev içinde kalarak büyük oranda bakım sorumluluklarını üstlendiği geleneksel aile yapılarında bir çözülme meydana getirmiştir. Genişleyen bir yaşlı nüfusun eşlik ettiği bu gelişmeler, bakım hizmetlerine olan ihtiyacı arttırmış ve refah devletinin pek çok alanda sorumluluklarının azaldığı dönüşüm sürecinde, bakım hizmetleri konusunda daha fazla sorumluluk almasını gerektiren koşullar yaratmıştır.

Bakım hizmetlerinin yoğun olarak aileci temele dayandığı, geleneksel toplumsal cinsiyet rollerine ve aile kurumuna önemli derecede vurgu yapılan muhafazakâr refah rejimine sahip ülkelerin yaşanan gelişmeler karşısında, bakım politikalarına yönelik tutumlarının 1990’lı yılların sonuna kadar, genel olarak, bakıma ilişkin geleneksel aileci yapıyı korumak yönünde şekillendirildiği görülmektedir. Bunda bu dönemde, muhafazakâr refah rejimine sahip Kıta Avrupası ülkelerinin genelinde, aniden karşı karşıya kalınan ciddi bir sorun olarak ortaya çıkan yüksek işsizlik oranlarının önüne geçmek ve düşen doğurganlık oranlarını yükseltmek gibi amaçlar da etkili olmuştur. Ancak 1990’ların sonundan itibaren kadınların çalışma yaşamına

girme eğilimlerinin daha da güçlenmesi ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için potansiyel kadın işgücünün öneminin daha da vurgulanması, bu ülkelerde bakım sorumluluklarına devlet ve piyasa aktörlerinin daha fazla dâhil edilerek, ebeveynlere bakım alternatifleri arasında bir “seçim özgürlüğü” imkânı tanıma noktasına götürülmeye başlanmıştır. Ancak muhafazakâr rejimin temel karakteristiği olan, bakımın imkânlar dâhilinde öncelikli olarak aileleştirilmesi yaklaşımı gücünü korumaya devam etmiştir. Dolayısıyla ideal aile modelinin geleneksel tek kazananlı aileden, çift kazananlı ancak kadının hem iş hem de aile sorumluluklarını beraberce yerine getirebileceği bir modele doğru evrildiği görülmektedir. Pek çok ülkede uygulamaya konulan doğum izinlerine yönelik düzenlemeler, esnek çalışma uygulamaları, yarı zamanlı kamusal bakım hizmetleri gibi, iş-aile yaşamını uyumlaştırmaya yönelik politikaların bu çerçevede değerlendirilmesi mümkün görünmektedir. Özellikle feminist perspektiften gelen geleneksel toplumsal cinsiyet rollerini dönüştürmeye yönelik politika talepleri, bakım sorumluluklarıyla ilişkilendirilen bu politikaların, kadınların işe ve aileye uyumlarını sağlamaktan ziyade, her iki ebeveynin de iş ve aile sorumluluklarını eşit ya da yakın oranda üstlenebilmelerini sağlamaya yönelik olması gerektiğini belirtmektedirler. Son dönemde muhafazakâr refah rejimine sahip Almanya, Fransa ve Belçika için, uygulanan bakım politikalarının ilk seçenekte yoğunlaştığı görülse de, ikinci seçeneğe yönelik politika girişimlerinin de başlatıldığı söylenebilmektedir.

Türkiye’ye bakıldığında, geleneksel olarak ailenin toplumsal dayanışmada öne çıkan bir kurum olmasıyla, bakım sorumluluklarının öncelikli olarak aileleştirilmesi hususunun muhafazakâr refah rejimi ile uyumlu olduğu söylenebilmektedir. Türkiye’nin nispeten genç bir nüfusa ve düşük kadın istihdam düzeyine sahip olması, hâlihazırda bakım sorumluluklarının yerine getirilmesinde henüz ciddi bir kriz ortaya çıkarmamıştır. Ancak önümüzdeki yıllarda nüfusun yaşlanmasının Türkiye için de bir tehdit oluşturacağı öngörüldüğü gibi, bakım alternatiflerinin eksikliğinin Türkiye özelinde önemli bir yansıması kadın istihdamı önünde temel bir engel oluşturmasıdır. Mevcut haliyle Türkiye’deki bakım politikalarının, kadınlara işgücüne katılma kararı verip vermeme noktasında seçim özgürlüğü sağlayabilecek bütüncül bir refah modeli temelinde ortaya konulmadığı görülmektedir.

Türkiye’de refah rejiminin genel karakterinin belirlenmesi ve buna bağlı olarak bakım hizmetlerine yönelik ağırlıkların tespiti büyük önem taşımaktadır.

Bakım hizmetlerinin kurumsal uygulamalarının kapsam ve etkinlik bakımından önemli sınırlılıklar taşıdığı görülmektedir. Bakım hizmetlerine muhatap olan/ olacak gruplar bakımından ise sağlıklı projeksiyonlar oluşturulamamıştır. Çocuk bakım hizmetlerinde büyükannelerden yararlanma düzeyinin oldukça yaygın olması bu konuda bazı sistemleştirme çabalarını da gündeme getirmiştir. Çocuk, yaşlı, hasta ve engelli bakımı birçok bakım alanı geleneksel yapıda görünür olmayan hizmet ağları tarafından gerçekleştirilmektedir. Tüm bu uygulamaların refah rejimi içerisinde hak temelli bir alana dönüşümüne yönelik çabaların diğer sosyal güvenlik mekanizmaları ile ilişkili olarak koordine edilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Bakım hizmetlerinin geleceği bakımından diğer önemli sorun alanı da bakım hizmetlerinin kim ya da kimler tarafından sağlanacağı noktasındadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki uyumsuzluklar, sivil toplum kuruluşlarının yetki ve sorumluluk ekseninde yaşadığı açmazlar ve nihayet piyasaya devrin yaratacağı denetim ve izleme sorunları, bakım hizmetlerini sunabilecek aktörler arasında önemli bir koordinasyon sorununu gündeme getirmektedir. Aile yapısı ve demografik alandaki hızlı gelişmeler ülkemizde bu sorunların ivedi bir şekilde tartışılarak çözümler üretilmesini elzem hale getirmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The authors has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The authors declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

- ASPB. (2010). *Bakım hizmetleri stratejisi ve eylem planı/2011-2013*.
- Atasü Topçuoğlu, R. (2016). Feminizmin refah devleti ve sosyal politika alanına eleştiri ve katkıları. *Amme İdaresi Dergisi*, 49(4), 37–63.
- Bütün, M. (2010). *Toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden çocuk bakım hizmetleri: farklı ülke uygulamaları*. Ankara: T.C Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281–298.
- Dedeoğlu, S. (2009). Eşitlik mi ayrımcılık mı? Türkiye’de sosyal devlet, cinsiyet eşitliği politikaları ve kadın istihdamı. *Çalışma ve Toplum*, 2, 41–54.
- ERG ve AÇEV. (2017). Türkiye’de erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitime katılım bilgi notu.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2011). *Tamamlanmamış devrim: kadınların yeni rollerine uymak*. İstanbul: İletişim Yayınları. (Eserin orijinali 2009’da yayımlandı).
- Geissler, B., & Pfau-Effinger, B. (2005). Change in European care arrangements. *care and social integration in European societies*, (ed. B. Geissler and B. Pfau-Effinger). Policy Press, 5.
- Gökbayrak, Ş. (2009). Refah devletinin dönüşümü ve bakım hizmetlerinin görünmez emekçileri göçmen kadınlar. *Çalışma ve Toplum*, 2, 55–82.
- Hekimler, A. (2015). Federal Almanya’da sosyal bakım sigortasının temel esasları. *Çalışma ve Toplum*, 1, 45–76.
- İlkkaracan, İ. (2010). Giriş. İ. İlkkaracan (der.). *Emek piyasasında toplumsal cinsiyet eşitliğine doğru: iş ve aile yaşamını uzlaştırma politikaları*, İstanbul: İTÜ BMT-KAUM, 8-18.
- Karaman, N. (2015). *Refah rejimleri sınıflandırmaları ekseninde türkiye’de iş-aile yaşamını uyumlaştırma politikaları ve kadın istihdamı*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kremer, M. (2007). *How welfare states care: culture, gender, parenting in europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 28-72.
- Leitner, S. (2003, November). *The caring function of the family: belgium in comparative perspective*. Paper presented at the ESPAnet Conference “Changing European Societies-The Role of Social Policy”, Copenhagen.
- Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: implications for work and care. *Social Politics*, Summer, 152–169.
- Metin, M. (2014). *Almanya federal cumhuriyetindeki zorunlu bakım sigortası ve Türkiye’de uygulanabilirliği*. ÇSGB Uzmanlık Tezi, Ankara.

- Metin, B. ve Özaydın, M. M. (2014). *Çalışma ve refah*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Meyer, T. ve Hinchman, L. (2015). *Sosyal demokrasi kuramı*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Morel, N. (2007). From subsidiarity to “free choice”: child and elderly care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands. *Social Policy&Administration*, 41(6), 618–637.
- Nickell, S., Nunziata, L., & Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD since the 1960s. what do we know? *The Economic Journal*, 115, 1–27.
- OECD. (2011). Help wanted? providing and paying for long-term care, 62.
- Önder, N. (2013). Türkiye’de kadın işgücünün görünümü. *Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 35–61.
- Özateş, Ö. S. (2015). *Malumun ilanı- kadın emeğinin saklı yüzü: ev içi bakım emeği*. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Özdemir, S. (2007). *Küreselleşme sürecinde refah devleti*. (2. Baskı). İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Seyyar, A. (2005). Almanya ve Japonya’da bakım sigortası uygulamaları. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55(1), 735-757.
- Silvera, R. (2010). Fransa’da iş ve aile yaşamının uzlaştırılması: toplumsal cinsiyet eşitliği için yeni bir yaklaşım olarak “parentalizm”. İ. İlkaracan (der.). *Emek Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Doğru: İş Ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları*, İstanbul: İTÜ BMT-KAUM, 145-177.
- Toksöz, G. (2015). Yeni aile nüfus yasasının amacı doğurganlığı artırmak. <http://www.keig.org/okumaOnerisi.aspx?id=23>, 17 Aralık 2019’da alınmıştır.
- TÜİK, Sosyal Koruma İstatistikleri 2018. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30625>, 5 Ocak 2020’de alınmıştır.
- http://www.itgevakif.com/pdfs/elestiri_sicher.pdf, 15 Aralık 2019’da alınmıştır.
- <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, 19 Aralık 2019’da alınmıştır.
- <https://stats.oecd.org/#>, 1 Ocak 2020’de alınmıştır.

