

Karşılaştırmalı Aile Politikaları: Türkiye ve Almanya

Fatma Gül GEDİKKAYA*

Öz

Bu çalışma, Türkiye ve Almanya'nın aile politikalarını karşılaştırmalı olarak analiz etmektedir. Çalışmanın amacı, Türkiye'de ve Almanya'da aile politikalarının genel görünümünü, kamu politikası sunumunun nasıl örgütlendiğini ve politika araçlarını açıklayarak iki ülke arasındaki benzerlik ve farklılıkları ortaya koymaktır. Çalışmada öncelikle karşılaştırmalı analiz yöntemi ve karşılaştırmalı kamu politikaları hakkında teorik çerçeve hakkında bilgi verilmiş, daha sonra, bu yöntem aile politikası örgütlenmesi ve araçlarına uygulanmıştır. Her iki ülkede uygulanan açık aile politikaları merkez örgütlenme yönüyle benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte ebeveyn izinleri, doğum yardımları ve altyapı yönüyle farklılıklar tespit edilmiştir. Politika amaçları açısından, her iki ülkenin aile politikasını biçimlendiren önemli bir hedefin, nüfusun artırılması olduğu görülmüştür. Fakat bu amaca ulaşmada uygulanan politika araçlarının niteliği değişmektedir. Almanya nüfusu artırıcı politikalarında cömert çocuk parası yardımı kullanırken, Türkiye'de doğum oranlarını artırıcı araçlar kullanılmamaktadır. Ayrıca, Türkiye'de iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması meselesi önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Karşılaştırmalı kamu politikası, Aile politikaları, Politika analizi, Türkiye, Almanya.

Comparative Family Policies: Turkey and Germany

Abstract

This study analyzes family policies of Turkey and Germany comparatively. The aim of the study is to reveal the similarities and differences between the two countries by explaining the general context of family policies, policy tools and, how the public policy delivery is organized in Turkey and Germany. The study begins with the information about the comparative analysis method and the theoretical framework about comparative public policies, and continues with the analysis of family policy organization and tools. Results are as follows: Explicit family policies implemented in both countries, and the central organization aspects are similar. On the other hand, differences were identified in terms of parental leaves, maternity benefits and infrastructure. In terms of the policy purposes, aim to increase the population is seen as an important target that shapes the family policy of both countries. However, the nature of the policy tools applied to achieve



Özgün Araştırma Makalesi (Original Research Article)

Geliş/Received: 15.02.2021

Kabul/Accepted: 08.08.2021

DOI: <https://dx.doi.org/10.17336/igusb.878511>

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Gelişim Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, İstanbul, Türkiye. E-posta: fggedikkaya@gelisim.edu.tr
ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4451-6271>

this goal is changing according to the country. Germany is using generous child benefit to increase population while it is not the case in Turkey. In addition, the issue of reconciling work and family life remains an important challenge that needs to be adjusted. There are no tools used to increase birth rates as well as the issue of reconciling work and family life remains an important issue in Turkey.

Keywords: Comparative public policy, Family policies, Policy analysis, Turkey, Germany.

1. Giriş

Karşılaştırma yapmak günlük hayatta sıkça başvurulan yöntemlerden biridir. Örneğin yabancı ülkelere seyahat edildiğinde akla ilk gelenlerden biri benzerlik ve farklılıkların izlenmesidir. Kamu politika yapıcıları için de durum farklı değildir. Politika yapıcıları karşılaşılan sosyo-ekonomik sorunlar karşısında başka hükümetlerin ne gibi çözümler ürettiğini bir referans noktası olarak alabilmektedir.

Karşılaştırmalı yönetime büyük ölçüde ortak bir ilgi olmasına rağmen, karşılaştırmalı kamu politikasının ilgilendiği kamu politikası alanlarının neler olduğu hususu yeterince açık değildir. Örneğin; refah devleti harcamalarıyla karşılaştırıldığında tehlikeli köpeklere ilişkin harcamaların eşdeğer olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte, kamu politikalarının incelenmesi, bir anlamda, devletin sosyal hayata müdahalesinin incelenmesidir. Farklı bir deyişle, devlet ve müdahale ettiği nesnelere arası ilişkinin incelenmesidir. Dolayısıyla ister refah devleti harcamaları, ister kamu hizmeti düzenlemeleri veya tehlikeli köpeklere ilişkin politikalar olsun, bu türden müdahaleler kamu politikalarının inceleme alanına girmektedir (Lodge, 2007: 276).

Karşılaştırmalı kamu politikası temel olarak kamu politikasını karşılaştırmalı bir bağlamda incelemekle ilgili olduğundan, kamu politikasının ne olduğunu tanımlamak gerekmektedir. Kamu politikası, hükümetin vatandaşların yaşamları üzerindeki etkisinin toplamı olarak (Peters, 2015: 21) tanımlanır. Dye (2013: 3), hükümetlerin yaptığı veya yapmadığı her şey olarak tanımlamaktadır. Karşılaştırmalı kamu politikası ise genellikle ülkeler veya hükümetler olmak üzere farklı sistemler ve kurumlar arasında karşılaştırmayı ifade eder. Türkçe literatürde karşılaştırmalı kamu politikası genellikle politika transferi ve politika yakınsaması (Sobacı, 2008) başlıkları ile birlikte ele alınmıştır.

Bu çalışmada iki farklı ülke arasında aile politikalarının nasıl örgütlendiği, uygulama araçlarının neler olduğu incelenmiştir. Bu kapsamda ilk olarak karşılaştırmalı yöntem ve karşılaştırmalı kamu yönetimi açıklanmış ardından Türkiye’de ve Almanya’da aile politikaları ele alınmıştır. İki ülkenin aile politikalarının hangi refah sistemi içerisinde olduğu bunlara ne kadar yaklaştığı ya da uzaklaştığı ise ayrı bir makale konusu niteliğinde olduğundan bu çalışmada yalnızca doğrudan aileden sorumlu kurum ve politika araçları konu edinilmiştir.

2. Karşılaştırmalı Kamu Politikası ve Aile Politikaları

Çoğu bilim dalı için, deney teorisini test etmenin bir yoludur, ancak genelde siyaset biliminde özelde kamu politikalarında karşılaştırmalı analiz yöntemi temel yöntem kabul edilmektedir. Çünkü bu alanlarda nadiren deneysel çalışmalar yapılabilmekte ve hemen hemen her zaman oldukça çelişkili ve karmaşık koşullar için içine dâhil olmaktadır. Dolayısıyla farklı ülkeler, kendi ülkelerinde anayasaları veya parti sistemlerini

değiştirdiğinde (veya farklı bir sorunla karşılaştıklarında), farklı siyasi düzenlerin olası sonuçlarını karşılaştırarak yararlı bilgiler sağlamaya çalışır (Peters, 1998: 1).

Karşılaştırmaların alanı; yerel, bölgesel veya uluslararası da olabilir. Uluslararası karşılaştırmalı çalışmalar, iki ülke arasında olabileceği gibi küresel çapta da olabilir. Bu tür çalışmalar siyasi ve sosyo-ekonomik değişkenleri ölçer ve daha sonra bu faktörler arasındaki ilişkilere istatistiksel testler uygulanır (Peters, 1998: 20). OECD'nin yayınladığı veriler veya 1963 yılında başlatılan ve yaklaşık 15 yıllık dönemleri kapsayan Yale Üniversitesinin *Dünya Veri Analizi Programı Siyasi ve Sosyal Göstergeler* serisi el kitabı ile başlatılan araştırmalar küresel ölçekte karşılaştırmalara örnek gösterilebilir.

Karşılaştırmalı kamu politikası son yarım yüzyılda tutarlı bir gelişme göstermiştir. Kamu politikası alanında çalışan akademisyenler, kurumsal ortamlarda 1970'lerden bu yana farklı politikaların, girdilerin, çıktılarının ve sonuçların karşılaştırılmasının gereğini vurgulamışlardır. Ortak bir geçmişe ve benzer kültürel ve siyasi özelliklere rağmen devletler farklı politikaları veya programları tercih edebilmektedir. Örneğin, ortak geçmişlerine rağmen Birleşik Devletler ve Büyük Britanya'nın sağlık politikaları neden önemli ölçüde farklıdır? Ya da eğitim politikası tüm gelişmekte olan ülkelerde benzer bir seyirde mi ilerlemektedir? (Gupta, 2012: 11). Bu ve benzeri sorular karşılaştırmalı kamu politikasının cevap aradığı ve bu alanı ilgi çekici kılan konuları oluşturmaktadır. Kısacası, karşılaştırmalı kamu politikası çalışmalarının ülkeler arasında veya ülke içindeki farklı dönemlerde uygulanan politikalara odaklandığı görülmektedir (Castels 1998; Heidenheimer, Hacıoğlu ve Adams 1975).

Karşılaştırmalı kamu politikasının gelişimi Amerika ve Kıta Avrupa'sında farklı yönlerde seyretmiştir. Marx'tan Durkheim'a ve Weber'e varıncaya kadar karşılaştırmalı analizlerde geniş toplumsal konuları teorik olarak ele alan bir yaklaşım söz konusu iken ABD'deki gelişimin istatistiksel girdi-çıktıların analizi biçiminde ve daha ziyade uygulamaya dönük bir seyir izlemiştir (Schmidt, 1988: 9).

Karşılaştırmalı kamu politikası, genellikle ülkeler veya hükümetler arasında kamu politikasını farklı sistemler ve kurumları karşılaştırma için temel analiz birimi olarak kullanan disiplinlerarası bir çalışma alanıdır. Karşılaştırmalı kamu politikası genel olarak hükümetlerin farklı veya benzer politikalar izlemelerinin nedeni nasıl ve ne şekilde etkili olduğu ile ilgili sorular sorar (Wong, 2016). Bu alan en belirgin şekilde, uluslararası, fakat aynı zamanda zamansal ve sektörler arası analiz kullanarak da, gözlemlenen devlet faaliyetlerinin kalıplarını açıklama arayışında önemli bir role sahiptir (Lodge, 2007: 277). Kapalı veya açık bir biçimde politika sürecini, çıktıların ve etkilerini bir veya birden fazla öge ile karşılaştıran tüm araştırmaları, karşılaştırmaları kamu politikasının alanına girmektedir (Dodds, 2018: 6).

Karşılaştırmalı kamu politikası alanından çalışan Castels (1998) ve Heidenheimer, Hacıoğlu ve Adams (1975) gibi araştırmacılar ülkeler arasındaki karşılaştırmaya odaklanarak her ülkenin belirli konularda aldıkları kararları analiz etmişlerdir. Bazı çalışmalarda ise karşılaştırmalı kamu politikası politika transferi bağlamında ele alınmıştır. Levitsky ve Way (2010) bu kapsamda şartlı nakit yardımları gibi zorlayıcı politika transferleri ile gelişmekte olan üçüncü dünya ülkelerinin gelişmiş ülkelere veya uluslararası kuruluşlarca nasıl etkilendiklerini açıklamaktadırlar.

Karşılaştırmalı kamu politikası için son derece karmaşık bir sorun da, ülkeler arasındaki farklılıkları açıklamak için kullanılan faktörlerin uluslararası süreçlerden ne ölçüde ayrılabilirliğiyle ilgilidir. Geleneksel olarak, iç ve dış politika oluşturma, iki ayrı alan olarak görülmektedir. İç politika, siyaset bilimi ve kamu politikacıları dış politika ise uluslararası ilişkiler araştırmacıları tarafından ele alınmaktadır. Ancak araştırmacılar bakımından her iki alanın birbiri ile etkileşimi sınırlı kalmıştır. Her biri politika oluşturma süreçleri hakkında çok farklı temel varsayımlar içermektedir. İç politikaya odaklanan akademisyenler toplumlara "hava geçirmez bir ada" şeklinde kapalı bir sistem olarak

görürken, dış politika çalışan akademisyenlerin tam tersine egemen devletlerarasındaki ilişkilere odaklandıkları ve iç politikayı kısmen ihmal ettikleri görülmektedir (Dodds, 2018: 19). Bu nedenle ülkeler arasındaki farklılıkları açıklamak ince bir çizgi üzerinde yürümeye benzemektedir. Hem ülke içi dinamikler hem de uluslararası süreçleri anlamayı gerektirmektedir.

Tablo 1’de üç farklı fakat birbiriyle ilişkili çalışma alanı için analiz birimi, çekirdek disiplin ve disiplinin gelişimindeki temel kaygılar arasındaki farklılıkları gösterilmektedir. Disiplinin temel odakları veya teorik bakış açısı bakımından hepsi farklılık göstermektedir. Ancak aynı zamanda, iç içe geçen bazı unsurları paylaştıklarından birbirleriyle de ilişkilidirler. Örneğin hepsi sosyal bilimlerin karşılaştırmalı yaklaşımları ve yöntemlerini benimsemektir. Karşılaştırmalı kamu politikası ve karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının birçok benzer noktası vardır. Örneğin, her ikisi de disiplinlerarası niteliktedir. Bununla birlikte, genel olarak, karşılaştırmalı kamu politikası daha geniş ve daha kapsayıcı bir çalışma alanıdır. Karşılaştırmalı kamu politikasının önemli bir odağı olan politika kavramı, karşılaştırmalı kamu yönetiminin temel kaygısı olan bürokrasi kavramından daha geniştir. Karşılaştırmalı kamu politikası, çoğunlukla politika uygulama aşaması ile bağlantılı olan ve analizindeki politika döngüsünün tüm önemli aşamalarını kapsayan idari aygıt ve kapasitelerinin incelenmesinin ötesine geçmektedir (Wong, 2016: 3).

Tablo 1. Karşılaştırmalı Çalışmaların Sınıflandırılması

| Alan | Analiz Birimi / Çekirdek Disiplin | Disiplinin gelişimindeki temel kaygılar |
|---------------------------------|---|--|
| Karşılaştırmalı Kamu Politikası | Kamu Politikası / Disiplinlerarası | Tartışmalı alanlar: yöntem mi yoksa alan mı? Konunun karmaşıklığı ve oluşturmanın disiplinlerarası doğası nedeniyle teori geliştirmedeki zorluk Diğer disiplinlerden teori “ödünç almak” ve uygulamak, tutarlı ve kapsamlı bir teorik çerçevenin eksikliği |
| Karşılaştırmalı Siyaset | Siyasi sistemler ve kurumlar / Siyaset Bilimi | Tek bir disiplinin analizin gücü ve soruşturma kapsamını sınırlandırılması |
| Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi | Bürokrasi, idare, yönetim sistemi/ Disiplinlerarası | Daha geniş bir teori yelpazesi olmakla birlikte, çoğunlukla diğer disiplinlerden “ödünç alma”. Tutarlı ve kapsamlı bir teorik çerçevenin eksikliği. Probleme dayalı yaklaşımından daha geniş bir araştırma kapsamı olmakla birlikte, esas olarak idari aygıt ve kapasite ile politika uygulama aşamasına odaklanmaktadır |

Kaynak: Wilson Wong (2016). *Comparative Public Policy*, A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer International Publishing. p.3.

Karşılaştırmalı kamu politikası, doğası gereği disiplinlerarası bir uygulamadır. Heidenheimer, 1980’lerin ortalarında yazılan karşılaştırmalı kamu politikası ders kitaplarında karşılaştırmalı kamu politikasının; siyaset bilimi, sosyoloji, tarih ve ekonomi arasında “sosyal bilimlerde yoğun bir kavşakta yer aldığını” öne sürmüştür. Çağdaş karşılaştırmalı kamu politikası aynı zamanda antropoloji ve kamu yönetimi teorileri ve yaklaşımlarından da yararlanmaktadır.

Karşılaştırmalı kamu politikası, genel olarak kamu politikasının incelenmesinde olduğu gibi, hem alanın disiplinlerarası niteliğinden faydalanır (daha fazla zenginlik ve açıklayıcı güç yoluyla) hem de bunun kısıtlanmasına maruz kalabilir (merkezci eğilimler

yoluyla). Sonuç olarak, karşılaştırmalı kamu politikası alanı gün geçtikçe boyut ve kapsam olarak büyüyen (Dodds, 2018: 12) disiplinlerarası bir çalışma alanıdır.

Karşılaştırmalı kamu politikası analizinde en önemli konulardan biri de odağın belirlenmesidir. Diğer bir ifadeyle, neyi ne ölçüde karşılaştıracağımızın belirlenmesidir. Örneğin amatör bir fotoğrafçının basit bir el kamerası ile bir futbol maçını çektiğini düşünelim. Başta her şey yolunda gider; kamerayı sadece sahaya değil, aynı zamanda ilgilendiği şeyin olduğu yere de nasıl yönlendireceğini öğrenir. Ama sonrasında 'kadracı ona hangi oyuncuların hareket halinde olduğunu gösteriyor, ancak hangisinin topu vurduğunu ayırt edemiyor' 'yakın bir lensin bulunmaması, topu her durumda görmesini imkânsız hale getiriyor' gibi sorunlar başlar. Bu benzetmede, kamerayı sahaya odaklamak, karşılaştırma için uygun bir söylem evrenini bulmak anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yakın çekim bir lensin bulunmaması, politika çıktıları ve sonuçları arasındaki bağlantının doğasını fark etmeyi zorlaştırabilir (Castles, 1985: 205).

Kamu politikası araştırmacılarının büyük bir grubu farklı ülkelerdeki farklı politika sonuçlarını incelerken karşılaştırmalı analiz yöntemini uygulamaktadır. Bunu yaparken genellikle iki temel araştırma sorusuna odaklanırlar. Ülkeler arasındaki politikalar nasıl farklılaşmaktadır? Örneğin Almanya ve Fransa'da sağlık politikaları benzerlik göstermekte midir? Farklı ise ne yönüyle farklılık göstermektedir? İkinci olarak araştırmacılar neden bu politikaların farklılık gösterdiklerine odaklanmaktadırlar. Örneğin, Heclo (1974) İngiltere ve İsveç'te, özellikle işsizlik ödeneği, yaşlılık aylıkları ve emeklilik fonlarının geliştirilmesine odaklanan sosyal politikaları incelemektedir. Bu politikaların nasıl farklı olduğuna dair ilk soruyu cevaplamak için Heclo bu ülkelerdeki tarihi ekonomik ve anayasal gelişmeyi, insanları, süreçleri ve bu politikaların mevcut durumunu açıklayabilecek olayları incelemiştir. Politikaların neden farklılaştığı sorusuna yanıt ararken, kamuoyu, siyasi parti ve çıkar guruplarının girdileri ve bürokrasinin rolü gibi faktörleri göz önünde bulundurmıştır. Heclo çalışmasının sonunda tarihsel koşulların ve tercihlerin, kilit aktörlerin ve bürokrasi ve çıkar guruplarının faaliyetlerinin bu farklılıklara neden olduğu sonucuna varmıştır (Heclo (1974)'den aktaran Gupta, 2012: 13).

Karşılaştırmalı kamu politikasının inceleme nesnelereinden biri de aile politikalarıdır. Aile ve aile politikası tartışmalı ve bir o kadar politik kavramlardır. Aile politikasının tanımlanması, özellikle bu politika alanının parçalı doğası nedeniyle, dikkatli bir değerlendirme gerektirir. Çünkü aile politikası a. açık veya kapalı, b. çocuk merkezli ebeveyn merkezli veya toplum merkezli biçimlerde ortaya çıkabilir. Açık aile politikası olan ülkelerde kasıtlı olarak aileler için tanımlanmış hedeflere ulaşmak için politikalar üretilirken, kapalı aile politikaları ailelere yönelik sonuçları olan işgücü piyasası veya emeklilik politikaları gibi diğer alanlardaki politikalar da dahil olmak üzere örtük politikalar olabilir. Ya da çocuk merkezli aile politikalarında olduğu gibi; çocuk yoksulluğunun azaltılması veya çocuk gelişiminin desteklenmesi ve çocuklara yatırım yapılması ekseninde politikalar üretilebilir. Ebeveyn merkezli aile politikası, anne baba arasında daha eşit bir işbölümünü teşvik etmeyi ve iş ve aile yaşamını uzlaştırmada gelişmeyi içerir (Lohmann ve Zagel, 2018: 49). Dolayısıyla aile politikalarının kapsamı aileyi ve aile politikalarının nasıl tanımlandığına göre farklılaşmaktadır.

Genel anlamda, aile politikaları, aileyle ilgili kaynakları dağıtır, davranışları düzenler, prosedürler oluşturur veya değiştirir, süreçleri oluşturur ya da yeniden düzenler (Zimmerman, 1995: 12). Aile politikaları, aileleri belirli eylemlerin temel hedefi olarak belirleyen ve sonuçta aile yapısı üzerinde etki oluşturmaya yönelik önlemleri içeren politikalar şeklinde tanımlanabilir (Hantrais, 2004:132). Tanımlamalar aile politikasının aileleri hedefleyen ve özellikle bakım sorumluluklarıyla ilgili olarak aileleri desteklemeyi amaçlayan çok çeşitli hükümet programlarını, planlarını ve kanunları kapsadığı anlaşılmaktadır.

Aile politikalarında karşılaştırma yapan temel eserlerden biri *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries* (Aile Politikası: On Dört Ülkede Hükümet ve Aileler). Eserde bahsi geçen ülkelerde ailelere ilişkin ulusal politikanın nasıl oluştuğu çok disiplinli bakış açısıyla sunulmaya çalışılmıştır. On dört ülkenin aile politikalarının uygulama şekli, finansmanı, aile politikası ile çocuk yetiştirme, kadın hakları, nüfus artışı, işgücü piyasası ve toplum haklarına karşı birey hakları gibi diğer sosyal kaygılar arasındaki karşılıklı ilişkiler de çalışmanın konusunu oluşturmuştur. Bu çalışma sonucunda ülkelerin her birinin aile politikaları konusunda farklı aşamada ve farklı uygulamalara sahip olduğunu görmek mümkündür.

Aile politikaları alanında Türkiye örneğini ele alan kısıtlı çalışmalar vardır. Bunlar Elnur'un (2019) "Refah Rejimleri Bağlamında Babalık Yönelimli Aile Politikaları" ve Güvendi'nin (2018) "Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Aile Politikaları" başlıklı makalelerdir. Literatürdeki bu eksikliği bir ölçüde giderebilmek amacıyla bu çalışmada Türkiye ve Almanya arasında aile politikalarının nasıl farklılaştığı ve varsa benzerlik gösterdiği hususlar ortaya çıkartılmıştır.

3. Türk ve Alman Aile Politikaları

Hem Almanya'nın hem de Türkiye'nin açık aile politikaları vardır. Dolayısıyla bu iki ülkede, aile birimi ve üyeleri ile ilgili spesifik hedefleri (örneğin; ebeveyn izni, aile içi şiddet, çocuk yardımı) sağlamak için kasıtlı olarak tasarlanan politikardan söz edilebilir (Dumon, 1991). İki devletin de aileyi anayasal güvenceye dayandırdığı görülmektedir. Alman Anayasasının 6(1). maddesine göre "evlilik ve aile, devlet düzeninin özel koruması altındadır". 1982 Türk Anayasasının 41. maddesinde "Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar." Ailenin korunması ve geliştirilmesinin anayasada yer alması, hükümetlere doğrudan aileye yönelik politikalar üretme konusunda görev yüklemektedir.

Bu temel benzerliklerin yanı sıra Alman aile politikaları ile Türk aile politikalarının kesişim noktasında, uzun yıllar süren geleneksel bir aile modeli vardır. Bu geleneksel model- erkeğin asıl para kazanan (evi geçindiren) olduğu ve kadının ev içi işleri yürüttüğü model- son yıllarda değişmeye başlamıştır. Almanya'nın doğu kesiminde, kadınların istihdamı uzun zamandır bir norm olmuştur. Doğu Almanya'da aile politikasının odak noktası, ailenin ve işin uyumluluğu olmuştur. Yıllar içinde Batı Almanya'nın kadın istihdam oranı Doğu Almanya'nın oranlarına yaklaşmıştır. Ancak bu geleneksel modelin değişimi anlamına gelmektedir ve kadınlar için yeni düzenlemeler gerektirmiştir. Çünkü Almanya'nın batısında küçük çocuklar için (üç yaş altı), kamusal çocuk bakım hizmeti veren kreş, anaokulu ve gündüz bakımevleri yetersizdi (Scholze, 2012: 22). Özellikle iş ve aile uyumu sağlanmadığı için, yüksek eğitilmiş kadınların çocuk sahibi olmak istememesi, aile politikalarının yeniden gözden geçirilmesinde etkili olmuştur. Bu gereksinim 2007 yılında kanunda değişiklik yapılmasına neden olmuş ve ebeveyn izinlerinde önemli ölçüde iyileştirme yapılmıştır.

Almanya'da aile politikaları emeklilik aylığı, sağlık ve işsizlik sigortasından sonra gelişmiştir. 1950'lerden 2000'lerin başlarına kadar, Federal Almanya Cumhuriyeti, evin geçimini sağlayan erkek ve evde oturan ev kadını modeline uyan anne ve babaları destekleyen politikalar geliştirmiştir (Boling, 2015: 79). Örneğin 1949 yılından itibaren *Kindergeld adıyla çocuk parası verilmeye başlanmıştır*. Ancak bu oldukça kısıtlı bir yardımdı. Çünkü gelir testine göre verilmekteydi. Çocuk ödenekleri 1964'ten başlayarak tüm çocukları kapsayacak şekilde genişletildi ve 1975'te Sosyal Demokrat liderliğinde gelir testi kaldırılmış ve tüm ebeveynlere verilmeye başlanmıştır.

1952'de Anne Koruma Kanunu ile ilk olarak çalışan anneler için doğumdan altı hafta önce ve sonra olmak üzere doğum izni belirlenmiştir. 1960'lı yıllar kadınların doğum sonrası emek piyasasına geri dönmesi yönünde aile içi rollerin farklılaştığı dönem olmuştur. 1970'li yıllar kadın haklarına odaklanıldığı bir dönemi simgelemektedir. Kadınların doğum sonrası yarım zamanlı çalışma hakkı, kişisel ve mesleki gelişimini destekleme yönünde çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca 1976 yılında aile hukukunda yeni düzenlemeler yapılarak aile içerisinde kadın erkek eşitliği vurgulanmıştır. Örneğin artık evlenirken, kadınların iki soy isimden birini seçebilecektir. 1980'ler de çalışan ebeveynlere yönelik düzenlemeler ön plana alınmış ve doğum sonrası anne ve babaya 3 yıla kadar ücretsiz izin alma hakkı tanınmıştır. 1990'lı yılların başında Bakanlığın başına Almanya'nın şimdiki Şansölyesi Angela Merkel getirilmiştir. Bu dönemde çocuk ve gençlerin refahı, gençlik çalışmalarının geliştirilmesi refahı yapılarının teşvik edilmesi gibi konulara odaklanılmış ve bu kapsamda Alman-Polonya gençlik örgütü kurulmuştur. 2000'li yıllar "Almanya'nın daha fazla çocuğa ihtiyacı var" ilkesi etrafında şekillenmiştir. Bu kapsamda zaman yönetimi, finansal altyapı ve mevzuat değişiklikleri gündeme gelmiştir. Öne çıkan kavramlardan biri 'aile dostu işyeri ve toplum' olmuştur. Aile dostu işyeri ve toplum için şirket yöneticileri, sendikalar ve üniversiteler bir araya gelerek geniş bir "Aile için İttifak" kurmaya çalışmışlardır (Bundesministerium Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Geschichte, 2020). Günümüzde ise Alman aile politikasının odağında iş-aile uyumunun ön plana çıktığını söylemek mümkündür. Ailelere bakım yardımı, izin düzenlemeleri ve ebeveyn ödenekleri ile iş ve aile hayatını dengelemeleri konusunda kolaylıklar sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

Aile genel olarak Türk toplumunun temeli olarak görülmüş ve ekonomik istikrarsızlık ve sosyal problemlerle kuşatılmış bireyler için bir savunma kalesi olarak idealize edilmiştir (Yılmaz, 2015: 371). Cumhuriyet döneminde, 1930'lu yıllarda aile politikaları nüfus politikaları ile içe içe geçtiği söylenebilir. Nüfus artış hızı düşük ve yetişkin erkek nüfusun eksik olması nedeniyle hane büyüklüklerinin pek fazla olmaması (Özbay, 2015: 53), nüfusu arttırmaya yönelik önlemler almaya itmiştir. Ancak bu durum 1965'de tersine dönmüş Nüfus Planlaması Kanunu ile birlikte gebeliği önleyici yöntemleri kullananların oranında artış olmuştur (Özbay, 2015: 71). 1980 sonrasında nüfusu azaltmak amacıyla devletin çeşitli önlemler aldığı gözlenmektedir. 1980-1990 arası dönemde ailenin eğitilmesi, aile ve anne-çocuk sağlığının korunması amacıyla aile planlamasının diğer sağlık hizmetleri ile ilişkilendirilmesi öngörülmüştür (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 125). 1990'lı yılların sonunda aile politikalarının kurumsallaşmasında önemli bir adım sayılabilecek "Ailenin Korunmasına Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. 2000 sonrası süreçte iktidara gelen hükümet, siyasi yönelimi doğrultusunda aileyi temel alan politikalar üreteceğini vurgulamış nitekim bu süreçte, aile politikalarının örgütlenmesinde ciddi adımlar atılmıştır. 2004 yılında Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü kurulurken 2011 yılında aile, çocuk ve yaşlılara yönelik hizmet veren Genel Müdürlükler Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde yer almıştır¹.

Türkiye'nin aile politikalarının genel görünümü, kalkınma planlarından ve hükümet programlarından okunduğunda; 2000 sonrasında aile hayatını geliştirmeye yönelik politikaların uygulanmaya çalışıldığı bu amaç doğrultusunda evliliğin ve çocuk sahibi olmanın teşvik edildiği görülmektedir (Gedikkaya, 2018: 173). Bununla birlikte aile ve iş yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik annelere güvenceli esnek çalışma modelleri sunulmakta ve kadının anne olduktan sonra da emek piyasasında yer alması

¹ 2018 yılında "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı" ve "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" ile birleştirilmiştir. 2021 yılında ise tekrar iki bakanlık ayrılmış ve 2011 yılında olduğu gibi Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak yapılanmıştır.

istenmektedir. Ancak atılan bu adımlar kadının, bir taraftan ataerkil muhafazakâr bir anlayışla 'geleneksel rollerine' çekilirken; diğer taraftan esneklik çalışma modelleri ile işgücü piyasasında tutulmaya çalışıldığı yönünde eleştirilmiştir (Gün, 2016; Dedeoğlu ve Şahankaya, 2015).

3.1. Örgütlenme

Almanya'da ailelerden sorumlu Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı'nın tarihi Türkiye'deki gibi farklı düzeylerde örgütlenmelerden geçmiştir. Aile politikasının bakanlık düzeyinde karşılık bulması 1953 yılında merkez sağdaki Hristiyan Demokrat Birliği Partisi (CDU) iktidarı döneminde gerçekleşmiştir. 1957 yılında Aile Bakanlığının ismine Gençlik de eklenmiştir. 1994 yılına kadar kadın, sağlık ve yaşlılar ibareleri de Bakanlığın ismine eklenmiştir. 1994 yılından itibaren bakanlığın ismi değişmemiş ve Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı olarak hizmet vermiştir.

1953 yılından 2020 yılına kadar toplam 20 bakan atanmıştır. Atanan bakanlar büyük oranda kadınlardan seçilmiştir. Bakanlık tarihi boyunca üç erkek bakan atanmıştır. Bakanlığın ana hizmet birimleri Demokrasi ve Katılım; Aile; Demografik Değişim, Yaşlılar, Refah; Cinsiyet Eşitliği; Çocuk ve Gençlik'ten oluşmaktadır. Bu birimlerin her biri alt şubelere ayrılmıştır.

Türkiye'de 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Bakanlık çatısı altında birleşen; aile, kadın, çocuk, yaşlı ve engelli hizmetleri icracı bir bakanlık aracılığıyla yürütülmeye başlanmıştır. Öncesinde ise 1983 yılında kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu çocuk hizmetlerini, 1989 yılında kurulan Aile Araştırma Kurumu aileye yönelik hizmetleri, 1990 yılında kurulan Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü kadınlara yönelik hizmetleri, 1997 yılında kurulan Özürlüler İdaresi Başkanlığı engelli bireylere yönelik hizmetleri yürütmektedir 2004 yılında kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ise ihtiyaç sahiplerine yönelik faaliyet göstermektedir (Gedikkaya, 2019). 2018 yılında yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adıyla hizmet vermeye başlamıştır. Bakanlığın aileye yönelik ana hizmet birimleri; Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı döneminde (2011-2018), beş kadın bakan atanmıştır. Adında aile olan bakanlık örgütlenmesi kuruluncaya kadar geçen süreçte kadından sorumlu devlet bakanları görevlendirilmiştir. Kadından sorumlu devlet bakanı atamalarında iki erkek bakan yer almakla birlikte 2011 sonrası ailenin bakanlık örgütlenmesine sahip olması itibarıyla söz konusu bakanlığın bakanlarının hepsi kadın olmuştur. Bu bir anlamda aile politikasının özünde yer alan düşünceden ya da aile konusunun kadın alanı olarak görülmesinden kaynaklandığı çikarsamasına yol açmaktadır (Gedikkaya, Altunok 2019: 550).

İki ülkenin örgütsel yapısını bakanlığın görevleri yönüyle incelendiğinde Almanya'da Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı (Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend)'nın aile ile ilgili görevleri:

- 1- İş ve aile dengesinin sağlamak,
- 2- Tek ebeveynli aileleri ve çok çocuklu aileleri güçlendirmek,
- 3- Çocuk yoksulluğunu azaltmak,
- 4- Göçmen ailelerin entegrasyonu ve oryantasyonunu desteklemek,
- 5- Aileyi destekleyici hizmetler geliştirmek,

- 6- Almanya'da aile hayatı hakkında bilgileri sistematikleştirerek, sürdürülebilir aile politikası için bir temel oluşturmak,
- 7- Aile yardımlarını daha etkili şekillendirmek, aile ile ilgili sistematik önlemler almak ve uygulamak ve bunların etki analizi yapmak,
- 8- Hükümetin demografik stratejileri çerçevesinde bakanlıklar, eyaletler, belediyeler, dernekler ve diğer toplumsal aktörlerle işbirliği içinde öneriler ve planlar geliştirmektir.

Bunların yanı sıra bakanlığın toplumsal cinsiyet, gönüllülük, yaşlılar, çocuk ve gençlerle ilgili de görevleri bulunmaktadır. Doğrudan doğruya aile ile ilgili görevleri ebeveynlik sorumluluğu olanlara daha iyi şartlar sağlamak, çocuk bakımında babaların rolünü güçlendirmek, aile içi şiddetin önlenmesi, aile refahının sağlanması yer almaktadır. Bu nedenle Bakanlık aile odaklı dernekleri ve aile danışmanlığı yürüten kurumları da destekler. Dolayısıyla Bakanlık aileye maddi ve manevi destek (bakım parası, doğum izni, çocuk parası ve ebeveyn ödeneği, danışmanlık hizmeti) ve ailelerin çıkarlarının dikkate alınmasını sağlamakla görevlidir.

Türkiye'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, kamu örgütlenmesinde çok yönlü işlevselliğe sahip bir yapılanmaya ve görev tanımına sahip olmuştur. Toplumun hassas kesimlerine yönelik görev tanımı ve faaliyetleri düşünüldüğünde bu konulara ilişkin işlevselliği açıkça görülmektedir (Altunok, 2014: 90). Bu doğrultuda Bakanlığın teşkilat kanununda yer alan görevlerine bakıldığında; sosyal hizmet ve yardımlar, aile yapısının ve değerlerinin korunması, çocuklar, kadınlar, şehit yakınları ve gazilere yönelik hizmetlerin sayıldığı detaylı bir görev listesi görülmektedir. Bakanlığın doğrudan aileye yönelik görevi ise (CB Kararnamesi, Md. 65.); "Ailenin bütünlüğünü korumak, parçalanmış ailelerin korunmaya, yardıma ve bakıma muhtaç fertleriyle çocuklarına her türlü maddî, manevî ve sosyal destek sağlamak; bu amaçla gerekli planlamaları yapmak, eğitim faaliyetlerinde bulunmak," şeklinde ifade edilmiştir. Türkiye'de aileden sorumlu bakanlığın genel olarak aile içi şiddetin önlenmesi için eğitim programları, aileyi destekleme ve koruma, danışma ve rehberlik hizmetleri yürüttüğü görülmektedir. Aynı bakanlık çocuk yardımı ve ebeveyn izinleri konusunda da yetkilidir. Bununla birlikte Türkiye'de 2010 sonrasında bakanlığın öne çıkan konularında biri de iş ve aile yaşamını uzlaştırmak olmuştur. 2010 yılında bir dizi çalışmayla başlayan uzlaşturma arayışları somut olarak Aile ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı'nda yer almıştır (Gün, 2016: 36). Pro-natalist (doğurganlığı artırıcı) programların öne çıktığı politikalar içerisinde yer alan iş ve aile yaşamını uzlaşturma politikaları, Türkiye'de kadınlara yönelik politikalar olarak görülmüştür. Örneğin 65. Hükümet Programında "kadınlarımız için iş ve aile hayatının uyumlaştırması politikalarını hayata geçireceğiz" (39) ifadesi bu yöndeki çalışmaların temelde nüfusu artırma yönündeki düşünce etrafında şekillenmektedir.

3.2. Politika Araçları

Aile politikası söz konusu olduğunda çok farklı politika müdahaleleri olsa da bunlar üç alanda toplanabilmektedir. Nakit yardımlar, izinler ve altyapı. Nakit yardımlar; örneğin, çocuk parası veya bakım parası, izinler; yarı zamanlı çalışma veya ebeveyn izni gibi yasal haklar, altyapı; gündüz bakım merkezleri içermektedir. Bu kapsamda politika araçları maddi yardımlar, izinler ve altyapı alt başlıkları içerisinde incelenmiştir.

3.2.1. Maddi yardımlar/ Ödenekler

Alman aile politikası dendiğinde akla ilk gelenlerden biri cömert çocuk parasıdır. Türk filmlerine dahi konu olan bu uygulama yukarıda değinildiği gibi "daha fazla çocuk-

birden fazla çocuk" ilkesi doğrultusunda geliştirilmiştir. 1950'lerde uygulanmaya başlayan çocuk parası başlangıçta yalnızca üçüncü çocuk için ödenirken, yavaş yavaş ikinci çocuk ve daha sonra ilk çocuk için de ödenmeye başlamıştır. 2010 yılında çocuk parası federal bütçenin %13'ünü oluşturmaktaydı (Rainer vd., 2012: 10).

Çocuk parası yanı sıra son yıllarda getirilen ebeveyn ödeneği ve çocuk bakımı ödeneği de önemli müdahale araçlarıdır. Ayrıca, belirli dezavantajlı gruplar için çeşitli nakdi yardımlar yapılmaktadır. Doğumda -tıbbi bakım ve ebe yardımına ek olarak- doğum yardımı yasal sağlık sigortası aracılığıyla federal bütçeden finanse edilmektedir. Doğumdan sonraki ilk 14 ayda, her iki ebeveyn de gelirlerine bağlı olarak ayda 300 - 1.800 avro arasında ebeveyn yardımı alabilir. Çocuğun 15. ayının başlangıcından 36. ayının sonuna kadar, ebeveynler, çocuğun kamu tarafından finanse edilen bir kurumda bakım görmemesi koşuluyla- 100 (veya 150 Euro) çocuk bakımı ödeneği alırlar. Ebeveynler, çocuklarının 18. yaş gününe kadar her ay 184 - 215 avro arasında çocuk parası almaktadır. Düşük gelirli aileler için çocuk parası, çocuk barınma parası, sosyal yardım, yakıt yardımı gibi çeşitli yardımlar yapılmaktadır. Tek ebeveynli aileler için bakım avansı ve vergi indirimi sağlanmaktadır (Bundeszentrale für politische Bildung, 2018: 7).

Almanya'da ikamet eden, çocukla birlikte bir hanede yaşayan, çocuğa bakan ve büyüten, her hangi bir işi olmayan ya da tam zamanlı istihdam edilmeyen kişilere aile yardımı (ebeveyn parası) yapılmaktadır. Anne- babanın ağır hastalığı, ya da ciddi sakatlığı nedeniyle çocuğa bakamayacak durumda ise veya anne babanın ölmesi durumunda, (3. dereceye kadar) diğer şartları yerine getiren ebeveyn parası alma hakkı vardır. Kanuna göre ebeveyn parası kişinin doğum öncesi gelirinin yüzde 67'si oranında verilmektedir. Ebeveyn parasını hak eden kişinin hiç bir geliri yok ise aylık 1.800 Euro olmak üzere ödeme yapılmaktadır. Gerçekten de teşvik kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte 15 ve 49 yaşları arasındaki kadınların doğum oranı 2006 yılında 1.33 iken 2007 de 1.37'ye yükselmiştir. Bu denli yüksek bir orana ancak 2000 yılında ulaşılmıştır (1.38). Ancak doğum oranlarındaki artış özellikle 33 ve 37 yaş arasındaki kadınlarda olmuştur. Bu durum her ne kadar Aile Bakanlığı tarafından bir başarı olarak nitelendirilse de gerçek anlamda doğum oranlarında bir artışın olup olmadığı ve bu artışta teşviklerin payının ne olduğu henüz tartışmalıdır (Reich, 2008: 817). Ancak Almanya'da bakanlığın yaptığı araştırmaya göre uzun vadede iş ve aile hayatının uzlaştırılmasının doğum oranlarında artış sağlama eğilimindedir. Son yıllarda Almanya'da doğum oranlarını artış göstermesinde istikrarlı ekonomi ve hane gelirinin artması yanı sıra iş ve aile yaşamının uzlaştırılması da önemli bir faktör olarak sayılmaktadır (Bundesministerium Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Geschichte des Ministeriums, 2012: 2).

Türkiye'de doğum yardımı 2015 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bir defaya mahsus ilk çocuk için 300 TL, ikinci için 400 TL üçüncü ve daha sonraki çocuklar için 600 TL verilmektedir. Doğum Yardımı, Türk vatandaşları ile Mavi kart sahiplerine 15.05.2015 tarihinde ve sonrasında gerçekleşen canlı doğumlar için verilmektedir. Yardım bu tarihten önce doğan çocuklar için yardım verilmemektedir (Doğum Yardımı Yönetmeliği, 2015).

3.2.2. İzinler

Almanya'da 2007 yılında aile yardımı ve ebeveyn izni ile ilgili kanun yürürlüğe konmuştur. Bu kanun Almanya'nın aile politikalarında bir paradigma değişimi olarak değerlendirilmiştir. Kanuna göre hem annelerin hem de babaların iş yaşam dengesi teşvik edilmiştir (Reich, 2008: 816). 2007'de çıkan kanuna İskandinav modelini örnek alarak 12 ila 14 ay arası ebeveyn izni öngörmektedir. Eğer istenirse anne ve babalar, en az iki aylık izni kullanmak şartıyla, 14 aylık ebeveyn iznini kendi aralarında paylaşabilirler. Doğum

sonrası iznin büyük kısmını anneler almaktadır. Bu nedenle mecburi olan iki aylık izne "baba ayları" denmektedir (Reich, 2008: 816). Dolayısıyla Almanya'da kadının doğum yapmasından sonra 14 haftalık ücretli izin hakkının yanı sıra 12 ay boyunca eksik maaşla ebeveyn izni kullanma hakkı vardır.

Bakım sorumluluğu olan kişiler için iş aile ve bakım arasında dengeyi sağlamak oldukça zordur. Çoğu zaman kişiler işlerini ya tamamen bırakmakta ya da yarı zamanlı işlere yönelmektedir. Ancak hem iş için hem de aile içinde bakım sorumluluğunun yerine getirebilmek mümkün olmalı (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2015: 4). Bu nedenle Almanya'da aile bakım süresi kanunu ve bakım süresi kanununda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Almanya'da kişilerin bakıma muhtaç akrabaları olması halinde kariyerlerinin aksamaması için çeşitli önlemler alınmıştır. Bir yandan aile içinde bakıma, diğer yandan da işe zaman ayırmanın mümkün olması için 2015 yılında Aile Bakım Süresi ve Bakım Süresi kanununda değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile hem evde bakım sağlayan kişinin işinden vazgeçmemesi hem de aile içinde kuşaklar arası dayanışmayı artırmak amaçlanmaktadır (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2015).

Türkiye'de ebeveynlik izni Devlet Memurları Kanunu (DMK) ve İş Kanununda düzenlenmiştir. 2016 yılında 6663 sayılı kanun ile DMK'nın izin bölümüne anneler için doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam 16 hafta süreyle analık izni verilmektedir. Babalık izni ise babanın isteği üzerine on gündür.

İş Kanununun 74. Maddesine göre kadın işçilerin doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam 16 haftalık süre için çalıştırılmamaları esastır. Babaya ise beş gün ücretli izin verilmektedir.

3.2.3. Altyapı

Almanya'da 0-3 yaş arası çocuk sayısı 695 048 iken 3-6 yaş arası çocuk sayısı 2.165.535'tir. Almanya genelinde toplam 687.427 kurum 0-3 yaş arası çocuklar için, 2.106.112 ise 3-6 yaş arası çocuklara hizmet vermektedir (Statistisches Bundesamt, 2020). Almanya'da okul öncesi eğitime olan talep Türkiye'dekinden oldukça fazladır. 0-3 yaş arası çocuklarda okullaşma oranı %31.30 ve 3-6 yaş arası OECD verilerine göre Almanya'da 3-6 yaş arası okul öncesi eğitime katılım oranı %94,6'dır (OECD Education at Glance 2019).

Almanya Federal hükümeti iyi bir erken çocukluk eğitimi, bakımı ve yetiştirilmeyi sağlamak için, eyaletlere gündüz bakım merkezlerini artırmaları için büyük mali yardımla desteklemektedir. Mali yardımlar neticesinde ülke genelinde gündüz bakım merkezlerinin oranı 2008'den bu yana yüzde 17,6'dan yüzde 34,3'e (2019) neredeyse iki katına çıkmıştır.

Almanya çocuk bakım hizmetlerini genişletmek, 2020 ve 2021'deki korona salgınının sonuçlarıyla başa çıkmak için ekonomik teşvik paketiyle birlikte bir milyar avro mali destek sağlayarak gündüz bakım merkezlerinde ve gündüz bakımevlerinde 90.000'e kadar yeni çocuk bakım yeri açmayı hedeflemektedir (Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend, 2020).

Türkiye'de 0- 4 yaş arası çocuk nüfusu 6.345.136'dır. 5-9 yaş arasında ise 6.461.039 çocuk nüfusu vardır. Türkiye'de 2019- 2020 eğitim öğretim dönemi verilerine göre toplam 11.485 okul öncesi eğitim kurumu vardır. Bunların 5.830 kamu, 5.655 ise özel okul öncesi eğitim kurumlarıdır. Ayrıca kamu ve özel okulları bünyesinde 19.810 anasınıfı vardır (MEB, 2019-2020 Eğitim İstatistikleri). 2015-2016 eğitim öğretim yılında 3-5 yaş arasındaki çocukların okullaşma oranı 33,3; 4-5 yaş grubunda 43; 5 yaş grubunda 55,5 iken 2018-2019 eğitim öğretim yılında 3-5 yaş grubunda oran 39,1'e, 4-5 yaş grubunda 50,8'e ve 5 yaş grubunda 68,3'e yükselmiştir (Çocuk Bülteni, 2020: 49).

Onuncu Kalkınma Planının (2014-2018) Öncelikli Dönüşüm Programlarından biri olan Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programında "Kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir kreş ve okul öncesi eğitim imkânlarının yaygınlaştırılması" hedefi yer almaktadır. Bu kapsamda başta organize sanayi bölgelerinde olmak üzere özel sektörde kreş imkânlarının artırılması konusunda işçi ve işveren sendikalarıyla birlikte politikalar belirlenmesi öngörülmüştür (Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı, 2015: 14). Aile ve iş yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik güvenceli esnek çalışma, kreş ve çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve erişilebilir kılınması ile ebeveyn izni gibi alternatif modeller uygulanması planlanmıştır (10. Kalkınma Planı (2014-2018), 2013: 41). Bakım hizmeti altyapısının oluşturulması programda iş ve aile hayatının uzlaştırılması ve dinamik nüfusun sağlanması başlığı altında ele alınmıştır. Dolayısıyla hem geleneksel aile yapısını koruyarak dinamik nüfusun korunması hem de kadınların iş hayatı ile aile hayatını dengede tutmalarını sağlayacak iyileştirmeler yapılmak istenmiştir.

Türkiye'de bakım hizmetleri durumuna bakıldığında 0-3 yaş bebek bakımının sorumluluğu genellikle anne üstlenmiş olduğu görülmektedir. Çalışan annelerin bu süreçte doğum izninden sonra, rapor alarak veya ücretsiz izin alarak çocuklarına baktıkları görülmektedir. 2016 yılında yürütülen Aile Yapısı Araştırmasına göre hanelerin %86'sında bakım işini annelerin, anneden sonra %7,4 ile en fazla anneanne veya babaanne üstlendi görülmüştür (TÜİK, 2016). 2011 yılında küçük çocukların gündüz bakımını ağırlıklı olarak (%88) annenin yaptığı görülmektedir. Anneyi babaanne (%5) ve anneanne (%4) takip etmektedir. Kreşten gündüz bakımı sağlayanların oranının sadece %3 olması Türkiye'de kurumsallaşmış bakım hizmetlerinin ne kadar az kullanıldığına ilişkin fikir vermektedir (TAYA, 2014: 239). Ancak çeşitli Avrupa Birliği projeleri ile hem çocukların kurumsal bakımı hem de evde eğitilmiş bakıcılar tarafından bakılmasını teşvik eden projeler hayata geçirilmektedir.

Bu projelerden biri Türkiye ve Avrupa Birliği tarafından ortaklaşa finanse edilen Kurumsal Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Projesi ile 0-60 ay arasında küçük çocuğu olan; çalışmaya başlamak veya daha önce çalıştığı işe geri dönmek isteyen ya da hali hazırda bir işi olan ve çocuğunu kreşe gönderen annelere, aylık 100 Avro mali destek sağlanmaktadır (<http://sgkkurumsalcocukbakimi.org/>). Böylece çocuk bakımı konusunda kurumsallaşmanın artması hedeflenmektedir. Annelerin desteklenmesinin yanı sıra yatırım teşvik sistemi yöntemiyle özel gündüz bakım evleri ve kreşlerin açılması için girişimciler de desteklenmektedir.

Kurumsal bakım desteği haricinde Avrupa Birliği işbirliği ile geliştirilen "Eğitilmiş Çocuk Bakıcılarının Teşviki Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi Projesi" ile 0-36 aylık bebekli çalışan anneler desteklenmektedir. 300 Avroya kadar desteklenen annelerin sertifikalı ya da eğitilmiş bakıcı ile çalışmaları zorunludur. Böylelikle hem kadın istihdamı teşvik edilmekte hem de eğitilmiş bebek bakıcılığı konusunda farkındalık artırılmaya çalışılmaktadır. Tüm bu girişimler erken dönem çocuklar için bakım hizmetinin anne dışında kurumsal veya eğitilmiş bakıcılar aracılığıyla yürütülmesi ve iş-aile hayatının uzlaşması yönündeki politikaların hayata geçirilmesine katkı sağlamaktadır.

4. Sonuç

Bu çalışmada Almanya ve Türkiye'nin aile politikalarının örgütsel yapısı ve politika araçları karşılaştırılarak iki ülke arasında benzerlik ve farklılıklar irdelenmiştir. İki ülke de aileyi doğrudan bir müdahale alanı olarak ele almaktadır. Her iki ülkenin bu anlamda aile konusunda uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bakanlık teşkilatı vardır. İki ülkenin

bakanlıklarının görev alanlarında aile yapısını koruma, aileyi destekleyici hizmetler ve tek ebeveynli aileleri desteklemek gibi ortak noktalar bulunmaktadır. İki ülkenin politika araçları incelendiğinde doğumu artırıcı yönde uygulamaların desteklendiği görülmektedir. Ancak bunu Almanya ciddi nakdi yardımlarla desteklerken Türkiye’de nakdi yardımlar ve çocuk bakımına ilişkin altyapının sınırlı olduğu görülmektedir. Bu anlamda doğum oranlarında ki teşvik söylem düzeyinde kalmakta ve doğum sonrası çocuk bakımı görevi de büyük oranda kadına bırakılmaktadır.

Almanya ve Türkiye’nin aile politikalarını şekillendiren ortak noktalardan biri nüfusun dinamikliğini korumaktır. Bu amaç Almanya’da 2002 yıllarında doğrudan telaffuz edilmiş ve bakanlığın politika gündeminde yer almıştır. Türkiye’de ise Ailenin ve Dinamik Nüfusun Korunması Planında aile politikaları doğrudan nüfus artırıcı politikalarla birlikte ele alınmıştır.

Türkiye’de aile politikalarının öne çıkan özelliği 2010 sonrasında geleneksel aile yapısını koruma düşüncesi ve iş-aile hayatının uzlaştırılması politikalarının birlikte yürütülmeye çalışılmasıdır. Ancak Türkiye’de iş ve aile yaşamının uzlaştırılması politikaları kadının anne olma düşüncesini ertelememesi veya bu düşünceye sahip olmamasının önüne geçmek üzere kuruludur. Dolayısıyla nüfusun dinamikliğini korumak esas olduğundan kadınların iş ve aile hayatını uzlaştırmak temel hedeftir. Oysa Almanya’da 2007 yılında kabul edilen aile yardımı ve ebeveyn izni ile ilgili kanun ile Almanya’da iş ve aile yaşamını uzlaştırma politikaları tıpkı İskandinav ülkelerinde olduğu gibi hem anne hem baba için bu uyumlaştırmayı öngörmektedir.

Türkiye’de kamu politikaları literatürü, dünyanın geri kalanında olduğu gibi hızla gelişmekte ve genişlemektedir. Bunun nedeni spesifik alanlara ilişkin kamu politika analizi çalışmalarının henüz yeterli olmamasıdır. Aile politikaları ve karşılaştırmalı kamu politikaları analizi bunlar arasındadır. 2000 sonrası Türkiye’de Aile politikaları, liberal-muhafazakar politika takip eden Adalet ve Kalkınma Partisi ile birlikte politika gündeminde sürekli ortaya çıkan bir alan olmuştur. Türkiye’deki gelişmeleri, yine bu alanda örnek gösterilen Almanya örneği ile karşılaştırmak literatüre önemli fayda sunacaktır. İlgili iki ülkenin aile politikası alanında, örgütsel yapısı ve politika araçlarına ilişkin, hem politika yapıcılara hem de akademik araştırmalarda veri sunması amaçlanmıştır. Bu çalışmada ele alınmayan ve ayrı bir çalışma olabilecek olan Türk aile politikalarının farklı refah rejimleri içerisindeki yerinin karşılaştırmalı olarak ele alınması literatürde önemli bir boşluğu dolduracaktır.

KAYNAKÇA

- Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı, (2015).
<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/22AileninveDinamikNufusYapisininKorunmasiProgramiBASKI.pdf> (Erişim Tar. 14.08.2020).
- BOLING, P. (2015). *The Politics of Work-Family Policies*, Cambridge University Press.
- Bundesministerium Für Familie Senioren Frauen und Jugend (2020).
<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/kita-ausbau-gesetze-und-investitionsprogramme-86394>(Erişim Tarihi: 03.08.2020)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015). *Bessere Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Referat Öffentlichkeitsarbeit: Berlin.
- Bundesministerium Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Geschichte des Ministeriums, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/ministerium/geschichte>, (Erişim Tarihi: 10.08.2020)

Bundesministerium Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Geschichte des Ministeriums (2012). Geburten und Geburtenverhalten in Deutschland , <https://www.bmfsfj.de/blob/75090/7a1ebb08b6be4f49607ad3bdbbefda302/geburten-und-geburtenverhalten-in-d-data.pdf> (Erişim Tar. 19.09. 2020).

Bundeszentrale Für Politische Bildung (2018). <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/> (Erişim Tarihi: 03.08.2020)

CASTELS, F.G. (1998). *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, London: Edward Elgar Pub.

Çocuk Bülteni (2020). 23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı 100. Yıl Özel Çocuk Bülteni, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, <https://ailevecalisma.gov.tr/media/44228/23nisan-cocuk-bulteni.pdf> (Erişim Tar. 1.10.2020).

DEDEOĞLU, S., ŞAHANKAYA, A. (2015). Türkiye’de İş ve Aile Yaşamını Uyumlulaştırma Politikaları. Dedeoğlu, S. Elveren, A.Y. (edi.), *2000’ler Türkiye’sinde Sosyal Politika ve Toplumsal Cinsiyet*, Ankara: İmge Yayınevi.

DODDS, A. (2018). *Comparative Public Policy*. Macmillan International Higher Education, Palgrave.

DPT (1984). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, DPT Yayın No: 1974 <http://ekutup.dpt.gov.tr/>. (Erişim Tarihi: 08.08.2020)

DUMON, W. (1991). Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Aile Politikaları. (Çev.M. Ruhi Esengün), *Aile ve Toplum*, 1 (2) ss. 1-11.

DYE, T. (2013). *Understanding public policy*, Pearson, USA.

ELNUR, A. (2019). Refah Rejimleri Bağlamında Babalık Yönelimli Aile Politikaları-Fatherhood-Oriented Family Policies in the Context of Welfare Regimes. Akdeniz Kadın Çalışmaları ve Toplumsal Cinsiyet Dergisi, 2(1), 48-66.

GEDİKKAYA, F. G. (2018). Türkiye’de Aile Politikaları: 2003 Sonrası Dönem Üzerine Analiz, Yayınlanmamış Doktora Tezi, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara.

GEDİKKAYA, F. G. (2019). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. *Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi*, Ankara: TİAV Yayınları.

Grundgesetz, Alman Anayasası, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (Erişim Tar. 20.09. 2020).

GUPTA, K. (2012). Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process, *The Policy Studies Journal*, 40 (1), ss. 11-26.

GÜN, S. (2016).Neoliberal Muhafazakârlığın İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Yaklaşımı, *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 35-53.

GÜVENDİ, M. A. (2018). Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye’de Aile Politikaları, İlke Politika Notu, 3-26.

HANTRAI, L. (2004). *Family Policy Matters, Responding to family change in Europe*. UK: The Policy Press.

HEIDENHEIMER, A., HACLO, H., ADAMS, C. T. (1975). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York: St. Martin's.

İnternet. <http://www.sgkkurumsalcocukbakimi.org/> (Erişim Tarihi: 05.08.2020)

Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (Erişim Tar. 10.09.2020)

LEVITSKY, S., ve WAY, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- LODGE, M. (2007). Comparative Public Policy. *Handbook of Public Policy Analysis*, (Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (eds)), Boca Raton: CRC Press.
- LOHMANN, H., ve ZAGEL, H. (2018). Comparing family policies: approaches, methods and databases. In *Handbook of family policy*. Edward Elgar Publishing.
- MEB Eğitim İstatistikleri (2020).
http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2020_09/04144812_meb_istatistikleri_orgun_egitim_2019_2020.pdf (Erişim Tarihi: 08.08.2020)
- OECD (2019). OECD Education at a Glance 2019.
<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/> (Erişim Tarihi: 07.08.2020)
- ÖZBAY, F. (2015). *Dünden Bugüne Aile, Kent ve Nüfus*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- PETERS, G. (2015). *American Public Policy: Promise and Performance*. 10rd Ed., California: CQ Press.
- PETERS, G. (1998). *Comparative Politics Theory and Methods*. London: Macmillan Press.
- RAINER, H., BAUERNSCHUSTER, S., DANZER, N., HENER, T., HOLZNER, C., & REINKOWSKI, J. (2012). Kindergeld, ifo Forschungsberichte.
- REICH, N. (2008). Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich, *Wirtschaftsdienst*, 88 (12), ss. 816-822.
- SCHMIDT, M. (1988). *Staatstätigkeit International und historisch vergleichende Analysen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Opladen.
- SCHOLZE, N. (2012). *Aktuelle familienpolitische Entwicklungen – ein Vergleich von Schweden, Großbritannien und Deutschland*. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät Universität Potsdam: Potsdam.
- SOBACI, Z. (2008). Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63 (3), ss. 146- 159.
- Statisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/_inhalt.html (Erişim Tar. 5.8.2020).
- Türkiye Aile Yapısı (TAYA) (2014). *Türkiye Aile Yapısı Araştırması Tespitler Öneriler*. (Mustafa Turğut, Semiha Feyzioğlu (edi.)). T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü Araştırma ve Sosyal Politika Serisi, İstanbul.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (Erişim Tarihi: 18.08.2020).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2016). Aile Yapısı Araştırması 2016.
<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2186> (Erişim Tar. 05.08.2020).
- WONG, W. (2016) Comparative Public Policy. *Global Encyclopedia of Public Administration*. Public Policy and Governance., Farazmand A. (eds), Springer.
- YILMAZ, Z. (2015). "Strengthening the Family" Policies in Turkey: Managing the Social Question and Armoring Conservative–Neoliberal Populism, *Turkish Studies*, 16:3, ss. 371-390.
- ZIMMERMAN, S. (1995). *Understanding Family Policy*, California, Sage Publications.

Summary

In this study; Family policies are examined under headings such as changes in family structures, family welfare and family strengthening. As a result of the comparative family policies, it is possible to see that each country has different applications in family policies at different stages.

There is little research in comparative studies of family policies in Turkey. This article describes how different the family policy issues are in Turkey and Germany and emphasized the similarities. Study examines the public service delivery and organisation of family policies in Turkey and Germany. Variables such as the child population and the number of preschool institutions between the two countries were compared and then the relationships between these factors were interpreted.

While family policies are defined directly as a duty of the state by the constitution in some countries, in others countries they are more closed within the population or social policies. Germany and Turkey have the ministries with specific targets related to the family unit and its members. Both states have included the family on constitutional guarantees, and have given the government a direct task of producing policies towards the family. The Administrative unit responsible for family in Germany is the "Ministry of Family, Elderly, Women and Youth". The establishment of family policy at the ministerial level was in 1953 under the rule of the Center-right Christian Democratic Union Party (CDU). In Turkey the Ministry of Family and Social Policies was established by this Decree No. 633 in 2011, women, children, elderly and disabled services are combined within its roof.

In addition to the fact that the two countries carry out family policies at the ministerial level, there are also similarities in terms of the duties of the ministries. Tasks such as ensuring work and family balance, reducing child poverty, supporting single-parent families and developing family supportive services are common issues in both ministries. However, there are also differentiated tasks such as to support the integration and orientation of immigrant families in Germany and support for martyrs' and veterans' families in Turkey.

In the article, cash aids, permits and infrastructure titles were also examined. Compared to many countries, Germany is known for generous family benefits, especially child benefits. These social transfers, which also have even been the subject of popular cinema in Turkey, have an important place in Germany's family policy. The low birth rates and aging population led the German government to the policies to increase the active population. To achieve this goal, policies such as expanding parental leave and benefits and increasing child care services have been followed. In Germany, in the last decade, there is a tendency from the traditional "father and housewife mother" model towards the model of women's participation in the labor force. This orientation is supported by both cash aid and infrastructure. 687,427 institutions serve children between the ages of 0-3 and 2,106,112 institutions for children between the ages of 3-6. In Turkey, there are 11,485 pre-schools educational institutions. 5.830 of them are public and 5.655 private pre-school education institutions. When considering each country's child population child care and education aspect is problematic in Turkey.

Prominent feature of family policy after 2010 in Turkey is the idea of protecting the traditional family structure together with work-family life reconciliation policy. Although this idea is implemented with flexible working models of mothers, the fact that child care services are not at the desired level in terms of infrastructure affects the success of the policy.

Public policy literature in Turkey is rapidly developing and expanding as the rest of the world. The reason for this is that public policy analysis studies on specific areas are not yet sufficient. These include family policies and comparative public policy analysis. In terms of Family policies in Turkey after 2000, especially with the Justice and Development Party, which followed a liberal-conservative policy, it has been an area that constantly appears on the policy agenda. developments To compare this with the case of Germany, as a famous example in the area, will offer significant benefits to literature. It is aimed to present data to both policy makers and academic research on the organizational structure and policy tools of the two countries concerned in the field of family policy.