

Kadının Ücretsiz Bakım Emeğinin Azaltılması Kapsamında Kurumsal Çocuk Bakım Hizmetlerine Erişim (Kreş) Hakkı

Kamile TÜRKOĞLU ÜSTÜN¹
ORCID: 0000-0002-2933-582X

Öz: Toplumda ev işleri ile çocuk bakım işlerinin sadece kadına ait bir görev olarak kabul edilmesi toplumsal cinsiyet eşitliğinin gerçekleşmesinin önündeki en önemli engellerden biridir. Bu anlayış kadını çalışma yaşantısında hem de sosyal hayatta geri plana itmekte ve erkeğe bağımlı kılmaktadır. Buna karşılık birçok Avrupa ülkesinde kadının bakım emeğinin azaltılması ve kadının çalışma yaşantısına katılımını sağlamak üzere kurumsal çocuk bakım hizmetleri bir hak olarak tanınmakta ve sosyal bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yerine getirilmektedir. 2018 yılı itibariyle Türkiye, kadınların çalışma yaşantısına katılımı ve kurumsal erken çocuk bakım hizmetlerinden yararlanan çocuk sayısı bakımından OECD ve AB ülkeleri arasında en alt sırada yer almaktadır. Bu açığın kapatılması için Türkiye’de de profesyonel erken bakım hizmetlerinin, başka bir ifadeyle kreşlerin veya çocuk bakım evlerinin sayılarının artırılmasına ve bunlara bütün çocukların eşit bir şekilde erişiminin sağlanmasına ihtiyaç vardır. Çalışmada toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve çocuk gelişimi açısından taşıdığı öneme değinilerek profesyonel erken çocuk bakım hizmetlerine erişimin bir insan hakkı olduğu açıklanmış; konuya ilişkin AB ve bazı üyesi ülkelerin strateji ve politikaları kısaca ele alınarak; Türk mevzuatındaki düzenlemeler incelenmiştir. Sonuç olarak mevcut devlet politikaları ve hukuki düzenlemeler dikkate alındığında Türkiye’de erken çocuk bakım hizmetlerine erişim bir hak olarak tanınmamıştır ve mevzuat ihtiyacı karşılamaktan oldukça uzaktır.

Anahtar Kelimeler: ücretsiz bakım emeği, toplumsal cinsiyet eşitliği, sosyal haklar, erken çocuk bakım hizmetleri, kadın istihdamı

The Right to Access to Professional Childcare Services in Scope of Reducing Women’s Unpaid Care Work

Abstract: The general acceptance that the household chores and childcare are the main duties of the woman is one of the most important obstacles to the realization of gender equality. This understanding sets women back both

¹ Arş. Gör. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi - İdare Hukuku Anabilim Dalı

Makale Geliş Tarihi: 13.02.2020- Makale Kabul Tarihi:26.05.2020

in career and social life and makes them dependent on men. On the contrary, in many European countries, in order to reduce women's unpaid domestic care work and ensure women's participation in labor force, institutional/professional childcare services are recognized as a right and organized by the state as a social service. As of 2018, Turkey is at the bottom among OECD and EU countries in terms of the number of children who benefit from early childcare institutions and female labor force participation. To fill this gap, there is a need to increase professional early professional childcare services and provide equal access to all children. In this study, firstly, it is explained that access to professional early childcare services (kindergarten) is a human right by addressing its importance in terms of gender equality and child development, then the EU and some member states' strategies and policies on the subject are briefly discussed, and lastly, regulations in Turkey are examined. As a result, early childcare services are not recognized as a social right in Turkey and the legal regulations remain far from meeting the needs.

Keywords: unpaid care work, gender equality, social rights, early childcare services, female employment

Giriş

Geçmişten günümüze kadar uzanan ve şüphesiz en derinleşmiş toplumsal cinsiyet kalıp yargılarından biri de ev işleri ile çocukların, yaşlıların ve varsa ailedeki hastaların bakım ihtiyaçlarının kadınlar tarafından yerine getirilmesi gerektiğidir. Kadınlar bir yandan erkeklerle eşit koşullar altında çalışabilme ve özgürleşme mücadelesi vermekte, diğer yandan kendisine toplum tarafından biçilmiş rolleri hakkıyla yerine getirebilme baskısıyla karşı karşıya kalmaktadır (Özgün, 2011: 12). Özellikle de küçük çocukların bakımının sadece annenin sorumluluğunda bir iş olarak değerlendirilmesi, anneyi çalışma hayatından uzaklaştırarak eve bağlamaktadır.

Türkiye’de kadın istihdamının Avrupa ortalamasının çok altında olması², sınırlı sayıda kadının üst düzey pozisyonlarda ve karar organlarında görev alabilmesi, birçok kadının kayıt dışı veya kötü koşullar altında çalışmak zorunda olması³, kadının ev içi

² Dünya Bankası 2018 verilerine göre dünyada kadınların %53,7’si; OECD ülkelerinde %63,3’ü (OECD Statistics, 2018); AB’de %66,5 (Eurostat Statistics, 2019); Türkiye’de ise kadınların %31,2’si (TÜİK, 2020) iş gücüne katılmaktadır. Buna göre Türkiye’de her 10 kadından sadece 3’ü istihdam edilmektedir.

³ 2018 yılı Kasım ayı verilerine göre, tam zamanlı çalışan kadınların yüzde 31,5’i kayıt dışı çalışmaktadır. Bu oran yarı zamanlı çalışan kadınlarda %79,7’ye çıkmaktadır (DİSK/GENEL-İŞ, 2019: 4).

bakım sorumluluğu⁴ ve bir bütün olarak da toplumsal cinsiyet eşitliği meselesiyle yakından ilgilidir (İlkkaracan, 1998: 2; Soyseçkin, 2015: 247). Bu noktada bakım sorumluluğunun yol açtığı dezavantajların giderilmesinde devletlerin benimsedikleri sosyal politikalar büyük önem taşımaktadır. Devletin uygulamaya koyacağı sosyal politikalarla bakım sorumluluğunun “*devlet, piyasa ve aile*” arasında nasıl paylaşılacağına müdahale etmesi ve uzun vadede toplumsal cinsiyet kalıplarını yıkması mümkündür (Soyseçkin, 2015: 247; Kremer, 2007: 245). Özellikle, sosyal devlet ilkesini ve kadın-erkek eşitliğini anayasalarında benimsemiş olan ülkelerde bu konuda bir beklenti içinde olmak kaçınılmazdır. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda sosyal devlet ve kadın-erkek eşitliği ilkeleri benimsemiş ve hatta bu konuda devlete pozitif edimde bulunma yükümlülüğü verilmiştir. Ancak Türkiye’de bir yandan kadınların doğum oranlarının arttırılması yoluyla nüfus yaşlanmasının önüne geçilmesi; diğer yandan da kadınlarının işgücüne katılım oranlarının arttırılarak ekonomik kalkınmanın sağlanması hedeflenmektedir⁵. Mevcut koşullar itibarıyla, birbirinin karşısında konumlanan bu hedeflerin gerçekleşmesi için öncelikle kadının bakım emeği dikkate alınarak iş ve aile yaşamını uyumlaştırılmasına yönelik düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu kapsamda, kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılarak herkes için erişilebilir kılınması konuya ilişkin atılacak en etkin adımlardan biridir. Türkiye’de çeşitli kalkınma ve eylem plan/programlarında bu hedeften bahsedilmekle birlikte henüz konuyu ilişkin somut hukuki iyileştirmeler yapılmamıştır⁶.

Bu çalışmada, kadının ev içi bakım emeğinin azaltılması ve çalışma hayatına katılmasında önemli bir rolü olduğu kabul edilen, çocuk bakımevi, kreş, yuva, ana sınıfı gibi yaş gruplarına göre çeşitli adlar altında verilen profesyonel/kurumsal çocuk bakım hizmetlerine, başka bir ifadeyle kreş hakkına ilişkin Türkiye’deki hukuki durum incelenecektir⁷. Bu kapsamda öncelikle kadınların ev içi ücretsiz bakım emeği kısaca açıklanacak, kreş hakkının neden bir hak olarak kabul edilmesi gerektiği ve insan hakları hukuku açısından niteliği incelenecek ve konuya ilişkin AB (Avrupa Birliği) politikaları ile kreşlere erişimin bir hak olarak tanındığı bazı AB ülkelerindeki uygulamalardan bahsedilecektir. Daha sonra kreş hakkının Türk hukukundaki anayasal ve uluslararası dayanakları ele alınarak kurumsal çocuk bakım hizmetlerine ilişkin çeşitli kanun ve yönetmeliklerdeki eksiklik ve tutarsızlıklar ele alınacaktır. Kreş hakkı sosyal

⁴ 2018 yılı Kasım ayı verilerine göre, Türkiye’de 12 milyon 612 bin kadın ev işleri, ailevi ve kişisel nedenlerle çalışma hayatında yer alamamıştır. Buna karşılık ev ve aile sorumlulukları nedeniyle işgücüne dâhil olamayan erkek sayısı çok düşüktür (DİSK/GENEL-İŞ, 2019: 4).

⁵ Bkz. “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı”, Onuncu Kalkınma Programı, 2014-2018.

⁶ Örneğin, Onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018: 41; On Birinci Kalkınma Planı, 2018-2023: 153; Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı; Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı, 2018-2023; 174.

⁷ Çalışmada kurumsal çocuk bakım hizmetlerine erişim hakkı ile kreş hakkı birbirlerinin yerine kullanılmıştır.

hak kategorisi içinde yer aldığından çalışmada sosyoloji, sosyal politika ve çalışma ekonomisi gibi farklı alanlardaki eserlerden yararlanılarak hem kreş hakkının önemi hem de bu hakkın Türk hukuk politikasındaki anlamı vurgulanmaya çalışılacaktır.

Kadının Ücretsiz Bakım Emeği

Ücretsiz bakım emeği, günlük işleri ve her türlü psikolojik ve sosyolojik, fiziksel ve duygusal desteği kapsayan (Koray, 2011: 16) genellikle kadınlarla özdeşleştirilmiş, kadın olmanın doğal bir özelliği olarak kabul edilen emektir (Soyseçkin, 2014). Piyasadan para karşılığında da sağlanabilen bakım emeğinin, ekonomik bir değeri bulunmakla beraber, kadının kendi evi içinde ve hane halkına vermiş olduğu bakım emeğinin ekonomik anlamda bir değeri yoktur. Çünkü toplumda bakım emeği kadın olmanın doğal bir gereği olarak algılanmakta (Koray, 2011: 16); çalışsa da çalışmasa da bu işlerin düzgün biçimde yerine getirilmesinden kadın sorumlu tutulmaktadır (Acar Savran ve Demiryontan, 2008: 11; Atasü Topçuoğlu, 2013: 285). Örneğin Türkiye’de sofranın toplanması, temizlik, bulaşık, ütü gibi ev işlerinin yüzde 90’ını kadın yapmakta (TÜİK, 2016a); çocuk bakımından da yüzde 97 gibi bir oranla yine sadece kadınlar sorumlu tutulmaktadır (TÜİK, 2016b). Kadınlar bakım işleri için günde ortama 305 dakika harcarken, erkekler 68 dakika harcamaktadır ⁸ (OECD, 2019a). Bu durum sadece ülkemizde değil, bütün dünyada az çok geçerlidir. Buna karşılık gerek hukuk düzeninde gerekse iktisadi politikalarda kadının özel alanda oynadığı rol yani ücretsiz bakım emeği ve modern toplumla birlikte değişen işlevi dikkate alınmamakta, hala erkeğin evin geçimini üstlendiği, kadının ev işlerini yaptığı model üzerinden hukuk sistemleri ve iktisadi politikalar kurgulanmaktadır (Yücel Dericiler, 2010: 79-80; Albal, 2020: 214).

Kadınların ev içi bakım sorumlulukları; çalıştıkları işlerin niteliğini, işteki konumlarını, eğitim olanaklarını, sosyal hayatlarını, boş vakitlerini nasıl değerlendirdiklerini ve kendilerine ne kadar zaman ayırdıklarını belirleyen kilit unsurdur. Kadınların birçok emek ve zaman harcıyarak yerine getirdikleri bakım sorumlulukları, erkeklerin hayatını kolaylaştırarak, onların iş dışındaki sosyal-kültürel-sportif uğraşlara ve hobilere vs. daha fazla zaman ayırmalarını sağlarken, kadınların sosyal hayatta ve iş hayatında dezavantajlı konuma düşmesine yol açmaktadır.

Kadınların bakım işleri içerisinde en fazla yeri küçük çocukların bakımı almaktadır (Metin, 2017: 23). Şüphesiz çocuğun bakımı, gelişimi ve eğitiminde anne, özellikle de çocuğun ilk üç yılında önemli bir role sahiptir. Bu kapsamda doğumdan önce ve sonra çalışan ebeveynlere ve özellikle de anneye, sosyal güvence ve özlük hakları muhafaza edilerek verilen izinler, “bakım verme” hakkını gerçekleştirme açısından elzemdir (Kremer, 2018: 253). Bununla beraber, çocuk bakımının sadece annenin sorumluluğu olarak görülmesi (ve kanunlarla da bu durumun güçlendirilmesi) anneyi çalışma hayatının dışına itmekte, bunun bir sonucu olarak ekonomik özgürlüğe sahip olmayan kadın, erkeğe bağımlı kalmaktadır. Oysa gelişmiş bir sosyal hukuk

⁸ Konuya ilişkin kapsamlı bir çalışma için bkz. Memiş vd., 2012.

devletinden beklenen, kadının, çocuk bakımını bizzat gerçekleştirmek veya bunu erkekle ve toplumla paylaşabilmek konusunda bir seçim hakkının olabilmesi ve buna ilişkin elverişli koşulların sağlanmasıdır.

Kadınların çalışmama ve işten ayrılma sebeplerinin başında küçük çocuklarına tek başına bakmak zorunda olmaları gelmektedir⁹. Kadının çocuk bakımı nedeniyle çalışmadığı aile modelinde kadın, çalışmadığı için sosyal güvenlik hukukundan kaynaklanan haklardan bakmakla yükümlü olunan kişi statüsünde faydalanabilmekte (Civan, 2018: 509-511); ekonomik bağımsızlığı olmayan kadın, diğer alanlarda da güçlenememektedir (Koray, 2011: 14)¹⁰. Kadının ev içi bakım sorumluluğunu üzerine aldığı; ama aynı zamanda ücretli olarak çalışarak ailenin geçimine katkıda bulunduğu aile modelinde ise, kadın çifte mesai yapmakta; işinde bir vardiya, evde bir vardiya daha çalışmaktadır (Civan, 2018: 510; Memiş vd., 2012; 101). Annenin çalışması halinde, okul çağında olmayan küçük çocukların bakım işi, mesai saatleri içinde ailedeki diğer kadınlara bırakılmakta ya da piyasadan bakım hizmeti alınarak karşılanmaktadır. Bunlardan ilki düşük veya sıfır maliyetli olduğundan sıklıkla tercih edilmektedir. İkincisi ise kreş ve dadı gibi resmi ve maliyetli bir çocuk bakım alternatifidir. Bu yöntemin tercihinde annenin gelir durumu ve çocuk bakım hizmetlerinin ücreti önemli bir etkidir. Araştırmalara göre kadının eğitimi düzeyi yükseldikçe resmi bakım hizmetlerinden yararlanma oranı artmaktadır. Diğer yandan hane halkı sayısı arttıkça çocuk bakım hizmeti satın almak yerine, ailedeki kadınlardan özellikle de büyükannelardan yardım alınması tercih edilmektedir (Güneş, C., Üçdoğruk Birecikli Ş. ve Yıldırım Z., 2017; 139).

Kadın, çalışıyor olsa da, asli görevinin ev işi yapmak; çocuklarına bakmak ve ailesiyle ilgilenmek olduğuna ilişkin toplumsal yargılar, kadını işe alınmada ve yükselmede kendisiyle aynı eğitim ve becerilere sahip bir erkek karşısında dezavantajlı konuma düşürmektedir (Türkoğlu Üstün, 2016: 101). Ev içi bakım işleri nedeniyle esnek çalışma modellerini daha çok tercih eden kadınlar, daha düşük ücret almakta veya alt pozisyonlarda çalışmaktadır¹¹. Ayrıca, çalışma yaşamında kendisine yer bulan kadın, kullandığı analık izinleri ve devam eden çocuk bakım sorumluluğu nedeniyle geç terfi etmekte; daha fazla sorumluluk gerektiren üst pozisyonlarda ve karar organlarında

⁹ AB istatistiklerine göre çocuk bakım sorumlulukları nedeniyle kadınların yüzde 31'i aktif değilken; bu oran erkeklerde yüzde 4,5'dir (EC, 2006).

¹⁰ Örneğin kadına yönelik aile içi şiddet vakalarında kadın çoğu zaman ekonomik bağımsızlığı olmadığı için, şiddet ortamından ayrılamamakta kendisine şiddet uygulayan eşinden boşanmamaktadır (Gökçeoğlu Balcı, 2017, 1266).

¹¹ “Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından yapılan araştırmaya göre Türkiye anne olan kadınlarla anne olmayan kadınlar arasındaki ücret eşitsizliğinin en fazla olduğu ülkedir. Türkiye’de anne olan kadınlar, anne olmayan kadınlara göre yüzde 30 daha az kazanmaktadır” (DİSK/GENEL-İŞ, 2019: 12).

yer alamamaktadır¹². Cam tavan sendromuna ilişkin araştırmalarda da görüldüğü üzere kadınların büyük çoğunluğu kendilerine ilişkin bu yargıları çaresizlikte kabul etmektedir (Kördeve, 2017: 138).

Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki, kadının ev içi bakım emeğinin azaltılmasının sadece istihdamın artırılması, ekonomik büyümenin ve kalkınmanın sağlanması, insan kaynaklarının etkin kullanımı gibi sebeplerle istenmesi eksik bir yaklaşımdır (Koray, 2011: 20). AB de dâhil olmak üzere dünyada bu anlayış hâkim olsa da (Sayın, 2008: 15-17); esas amaç kadının ev içi bakım emeğinin azaltılarak kendisini gerçekleştirmesine fırsat tanınması ve bu yolla aile ve toplum içindeki yerinin güçlenmesi ve cinsiyet eşitliğinin sağlanması olmalıdır (AÇSHB, 2018: 47-48; Oğuz vd., 2017: 15; Wiesner, P. 24, Vor. Rn. 3).

Kadınların ev içi bakım emekleri azaltılmadığı veya bunlar çalışma yaşamıyla uzlaştırılmadığı sürece çalışma yaşamı, kadınlar için ikinci bir yük olacak (Sayın, 2008: 26); kadının sosyal ve siyasi hayattaki görünürlüğü artmayacaktır. Bu noktada devletin sosyal ve ekonomik haklar alanındaki yükümlülüklerini yerine getirmesi, bakım işlerinin dışsallaştırılarak kamu hizmetinin konusu haline gelmesi ve bu kapsamda kurumsal erken çocuk bakım hizmetlerine erişimin bir hak olarak tanınması gerekmektedir (Yücel Dericiler, 2010: 84).

Kurumsal Erken Çocuk Bakım Hizmetlerine Erişim (Kreş) Hakkı

Annenin çalışma yaşamı ile çocuk bakım emeğinin dengelenmesinde devletlerin benimsemiş olduğu sosyal politikalar belirleyici rol oynamaktadır (Metin, 2017: 19)¹³. Karşılaştırmalı hukukta kadın istihdamının artırılması ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması amacıyla ebeveynlik izninden, esnek çalışma saatlerine, vergi indirimi gibi finansal yardımlardan ve çocuk bakım hizmetlerinin devletçe verilmesine kadar birçok araç bir arada uygulanmaktadır. Bunlar arasında özellikle de okula başlamamış olan 0-6 yaş çocuklar için devletçe bakım evleri (kreşler) kurularak, bunların yaygınlaştırılması, buralarda profesyonel kişilerin çalışması ve çocuklara kaliteli bakım ve eğitim hizmeti verilmesi; bu hizmetin düşük ücretle herkes için erişilebilir kılınması en etkili araçlardan biri olarak kabul edilmektedir (Wiesner, 2015: P. 24, Vor. Rn. 3;

¹² “Çalışan anne’ tabiri genellikle belli bir sorunu ifade etmektedir. Sık sık işyerinden izin alan, işlerin tam ve zamanında yapamayan ve dolayısıyla yükselmeyi, eşit ücreti hak etmeyen kişilerdir.” (Gürgöy, 2018: 383).

¹³ Örneğin tam zamanlı kadın çalışma oranının çok yüksek olduğu Danimarka’da 1960’lı yıllardan itibaren çocuk bakımı devlet tarafından kurulan çocuk bakımevlerinde yüksek kalitede ücretsiz olarak sağlanmaktadır (Kremer, 2007: 160). Buna karşılık tam zamanlı kadın çalışma oranının nispeten düşük olduğu Birleşik Krallık’ta profesyonel çocuk bakım hizmetleri ortalamasının altındadır. Zira 1979-1997 yılları arasındaki muhafazakâr iktidarlar döneminde çocuk bakımı bireylerin ve işverenlerin sorumluluğuna bırakılmıştır (Kremer, 2007: 173 vd.).

Kremer, 2007: 247)¹⁴. Bu bakımdan kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin piyasa ekonomisi içerisinde sadece özel sektöre bırakılması veya işçi-işveren ilişkisi içerisinde gerçekleşmesinin yeterli olmadığı, devletin bu konuda olumlu eylem yükümlülüğü altında olduğu gün geçtikçe daha da fazla dillendirilmektedir. Hatta Türkiye’de de bazı sendikalar “*kreş bir hak*” söylemiyle bu yönde adımlar atılması için talepte bulunmaktadır¹⁵. Peki, gerçekten kreş bir insan hakkı mıdır?

Kreş hakkında bahsedebilmek için devletin olumlu bir edimde bulunmasına ihtiyaç vardır. Bu yönüyle kreş hakkı bir sosyal hak. Pozitif statü hakları veya isteme hakları içinde yer alan sosyal ve ekonomik hakların kullanılabilmesi için devletin harekete geçmesi gerekir. Bir hakkın anayasal olarak tanınması, hakkı kanun koyucunun hakkı tanıma konusundaki takdir yetkisinin kaldırılması ve haktan kaynaklanan uyumsuzlukların yargı önüne getirilmesine olanak sağlaması açısından önemli olmakla beraber (Karan, 2006: 38, 69), özellikle de sosyal haklar söz konusu olduğunda anayasal koruma olmazsa olmaz değildir. Nitekim 1949 Federal Almanya Anayasası sosyal haklara yer vermemiş; ancak kanunla geniş düzenlemeler getirmiştir (Karan, 2006: 48). Ayrıca kreş hakkının anayasada tanınmamış diğer hürriyetleri de kapsayan bir hürriyet olan “*kişinin kendisini geliştirmesi hakkı*” kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmalıdır. Zira bir hakkın hem sosyal hak hem de klasik hak sınıfı içerisinde yer alması da mümkündür (Özbudun, 2011, 148). AİHS’de esas olarak kişisel ve siyasal nitelikli haklar korunmakla birlikte, AİHM içtihatlarıyla sosyal ve ekonomik hakların kişisel haklar içine entegre edilerek bunların da etkin korunma altına alındığı iyi bilinen bir gerçektir (Erdoğan, 2019: 79). Bu noktada kreş hakkının temellendirilmesi ve bu hakkın öznesi ve kapsamının belirlenmesi gerekir.

Kreş hakkı sosyal devlet anlayışıyla yakından ilgilidir. Nitekim karşılaştırmalı hukukta kreş hakkının ilk olarak tanındığı ülkelerin gelişmiş sosyal devlet politikalarının benimsendiği Kuzey Avrupa ülkeleri olduğu görülmektedir. Gerçekten de klasik liberal devlet anlayışından farklı olarak, bir sosyal devlette, devletin belli edimlerde bulunarak bireyi özgürleştirme ödevi vardır. Kişi ancak ekonomik ve sosyal engellerin

¹⁴ Esping-Andersen’in meşhur üçlü refah devleti ayrımı veya Lewis’in cinsiyet modelleri sınıflandırması da göstermektedir ki çocuk bakım hizmetleri daha uygun ve ekonomik hale getirildikçe daha fazla anne çalışma yaşamına katılmaktadır (Kremer, 2007: 16). Buna göre, erken çocuk eğitimi ve bakım hizmetlerine ilişkin kurumlar ve harcamalar ile ulaşılabilirlik ve ödenebilirlik açısından 14 ülke üç kategoriye ayrılarak sosyal demokrat, liberal ve muhafazakâr rejimler şeklinde sınıflandırılmıştır. Sosyal demokrat rejimi benimseyen ülkelerde erken çocuk eğitimi ve bakımı doğuştan itibaren devletçe sağlanması gereken evrensel haklar olarak görülürken; muhafazakâr bakım rejiminde kamusal çocuk bakımı sınırlıdır ve öncelik 3-6 yaş aralığında çocuklara sahip çalışan ebeveynlere verilir; liberal bakım rejimini benimseyen ülkelerde ise çocuk bakım hizmetleri piyasa odaklı olarak özel sektör tarafından gerçekleştirilir; devlet düşük gelirli ailelere çeşitli maddi destekte bulunur (Soyseçkin, 2014: 56-57). Ancak bu sınıflandırma kadının ücretsiz bakım emeğini dikkate almaması gibi hususlar açısından eleştirilmiş ve yeni sınıflandırmalar yapılmıştır.

¹⁵ “Kreş bir ebeveyn ve çocuk hakkıdır! Her İş Yerine Kreş!” (2018, 5 Mayıs).

kaldırılmasıyla özgürleşebilir ve insan onuruna yakışır asgari bir yaşam standardına kavuşabilir (Gözler, 2018: 74; Özbudun, 2011: 131). Sosyal devlette kişilerin sadece kanun önünde eşit sayılması yeterli değildir. Kişiler şans ve olanak eşitliğine de sahip olmalıdır (Göze, 1976: 126).

Sosyal devletin en önemli unsurlarını oluşturan sosyal haklar da sosyal adaleti sağlama, sosyal eşitsizlikleri azaltma ve toplumdaki zayıf kişileri korumaya yönelik haklardır (Tanör, 1978; 13; Özbudun, 2011, 148). Bu açıdan yaklaştığımızda kreş hakkı da sosyal bir eşitsizliği gidermeye, özellikle de kadını ve çocuğu korumaya yönelik bir haktır. Şehirleşme ve sanayileşme sürecinde kadının iş gücüne katılımının gittikçe arttığını; ama kadının ev içi ücretsiz bakım emeğinin azalmadığını, mevcut toplumsal cinsiyet kalıpları içerisinde ev işlerinin ve çocuk bakımının asli sorumlusunun kadın olarak görülme devam ettiğini, kadının üzerine düşen bu sorumlulukları yerine getirirken eğitim veya çalışma yaşantısında geri plana düştüğünü, kendisi özgürce geliştirme hakkının sınırlandırıldığını ve insan onuruna yakışmayan bağımlı bir hayat sürdürdüğünü görmekteyiz. İşte öncelikle bu nedenle bir sosyal devlette kadın-erkek eşitliğini sağlama yolunda kadının bakım emeğinin azaltılması açısından kreşlere erişim bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kreş hakkının salt bir kadın hakkı olarak görülmesi mümkün değildir. Aksi halde çocuk bakımını sadece kadının sorumluluğunda gören bakış açısının değişmesi mümkün olmayacaktır. Kreş hakkının öznesi çocuktur. Kreş hakkı kadın hakları açısından olduğu kadar, çocuk hakları açısından da önemli bir işleve sahiptir. Zira kurumsal çocuk bakım hizmetleri çocuğun gelişiminde de önemli bir yere sahiptir (Atasü Topçuoğlu, 2013: 283)¹⁶. Özellikle de çocuğun içinde doğmuş olduğu dezavantajlı konumun bertaraf edilerek fırsat eşitliğinin sağlanması açısından kreş hakkı kilit rol oynamaktadır. Yine kurumsal erken çocuk bakım hizmetleri sayesinde annenin çalışma hayatına katılması, hane içi geliri artırarak çocuk yoksulluğunu azaltmaktadır¹⁷. Ayrıca, annesinin çalışma yaşamına katılımı çocuğun cinsiyet rollerine ilişkin algısını etkilediğinden uzun vadede, kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasına da etkisi vardır. Bütün bu katkıların orta ve uzun vadede ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasında kümülatif olarak önemli rol oynayacağı kabul edilmektedir¹⁸.

¹⁶ Bilimsel araştırmalara göre çocuğun 0-3 yaş aralığında aldığı bakım ve nitelikli eğitim, çocuğun ilerideki sosyal becerilerinden matematik başarısına kadar birçok yönden gelişimini olumlu etkilemektedir. Kadın refahı ve çocuğun iyi olma hali arasındaki ilişki için bkz. Beşpınar ve Aybars, 2013, 9 vd.; Sosyal Politikalar Forumu, 2009: 8 vd.; Melhuish, 2016: 9 vd.

¹⁷ Ev halkının işgücüne katıldığı ailelerde çocuk yoksulluğu oranının önemli derecede düştüğü gözlemlenmiştir (Beşpınar ve Aybars, 2013: 13). Anne Çocuk Eğitim Vakfı (AÇEV) araştırmalarına göre, Türkiye’de çocuklara bir yıllık okul öncesi eğitim sunulması aile gelirini %8 arttıracak, yoksul aile oranını %11 düşürecek ve kadın istihdamını %9 arttıracaktır (AÇEV: 2012)

¹⁸ Örneğin bir araştırmaya göre, Türkiye’de erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitimi için yapılacak kamu harcamalarının, diğer birçok sektöre yapılacak kamu harcamalarına göre; kadın işgücü arzı üzerinde olumlu etkileri vardır. Tahminlere göre, “inşaat sektöründe yapılacak ek 20,7 milyar TL’lik bir kaynak tahsisi doğrudan inşaat sektöründe ve dolaylı olarak diğer

Kreşlerin bir evrensel bir hak olarak kabul edildiği ülkelerde kreş hakkının öznesi çocuktur. Ancak talep hakkı çocuk tarafından değil; çocuğun yasal temsilcisi tarafından kullanılabilir. Yine bu ülkelerde kreş hakkı kanunlarla açıkça hak olarak düzenlenmiştir. Böylece kişilerin devletten kendilerine uygun bir kreşte yer bulunmasını talep etme ve hatta taleplerinin reddedilmesi halinde idari yargıda dava açma hakkı vardır. Hakkın kanunlarda somut olarak düzenlendiği hallerde ilgili kurumların yeterli kapasitelerinin veya mali kaynaklarının bulunmadığı gibi bir iddiada bulunması da mümkün değildir.

Kreş hakkının kapsamı kreşe erişimdir. Kreşlere erişim ile kast edilen kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin bizzat devlet tarafından yaygınlaştırılarak, talep halinde zorunlu eğitim yaşına gelmemiş her çocuğun kreşlerde kurumsal bakım ve eğitim hizmetleri alabilmesidir. Bu noktada hakkın kapsam ve sınırlarını kanun koyucu belirleyecektir. İdeal olan devletin bu hakkı çalışan-çalışmayan veya anne-baba ayrımı yapmaksızın bütün çocuklara sunması, hizmetin ücretini ailenin gelir durumuna göre makul bir seviyede tutması ve hizmetin sunumunda belli bir standart ve kaliteyi sağlamasıdır (Kumaş, 2017: 605; Metin, 2017: 43; Erdoğan, 2018: 472).

Kreşlere erişimin bir hak olması, bu hakkın kullanılıp kullanılmaması konusunda kişilere seçim hakkı da vermektedir. Yani çocuk zorunlu eğitim yaşına ulaşmadan önce kreşe gidip gitmemekte serbesttir. Önemli husus çocuk bu hakkı kullanmak istediğinde devletin kanuni şartlar içerisinde belli standartlarda ve düşük ücretli veya ücretsiz bir şekilde kreşlere erişimi mümkün kılmasıdır. Bazı ülkelerde kreş hakkının tanınması yerine belli bir yaştan itibaren okul öncesi eğitimin zorunlu kılınması yoluna da gidilmektedir. Ancak zorunlu okul öncesi eğitim en fazla 3 yaşta başlamaktadır. Örneğin Fransa'da 26 Temmuz 2019 tarihinde çıkarılan bir kanunla 3 yaş üstü çocukların anaokullarına gitmesi zorunlu hale gelmiştir (Eurydice, 2019a).

Özetle, kreşlere erişim bir insan hakkıdır ve bu hakkın öznesi çocuktur. Ancak bu hakkın tanınması sadece çocuk açısından değil; kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği açısından önemli bir yere sahiptir. Kreş hakkı bir sosyal hak olduğundan bu hakkın gerçekleştirilmesi için devletin pozitif bir edimde bulunmasına, özellikle kanunlarla bu konuda somut düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç vardır. Bu ise siyasi iktidarların benimsediği sosyal politikalarıyla yakından ilgilidir¹⁹.

sektörlerde 290 bin yeni iş yaratacaktır. Aynı büyüklükteki bir yatırımın ECBOOE sektörüne yapılması halinde ise doğrudan ve dolaylı olarak yaratılacak iş potansiyeli 719 bin, yani ilkinin 2,5 katıdır". Ayrıca, erken çocuk bakımı ve eğitimi sektöründe ortaya çıkan yeni işlerde kadınların payı %73 olarak tahmin edilirken inşaat kadınların payı ancak %6 kadar olacaktır (İlkkaracan vd., 2015: 9; Oğuz, 2017: 38).

¹⁹ Kreş hakkı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası açısından aşağıda ayrıca incelenecektir.

AB’de Kurumsal Çocuk Bakım Hizmetlerine Erişim Hakkı

Ekonomik temelli bir yapı olan AB’nin önceleri sadece istihdamın artırılması ve ekonomik büyümenin sağlanması amaçlarıyla benimsediği erken çocuk bakım hizmetlerine ilişkin politikaları, zaman içerisinde sosyal politikalar alanına doğru genişlemiştir. Bunda ekonomik hedeflerin sosyal politikalardan bağımsız bir şekilde gerçekleşemeyeceği düşüncesi önemli rol oynamıştır. 1975 yılında Roma Antlaşması’nda yer alan eşit işe eşit ücret ilkesi, 1999 yılında Amsterdam Anlaşması’ndan sonra toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana akımlaştırılması politikalarına doğru evrilmiştir. 2002 yılında gerçekleştirilen Barcelona Zirvesi’nde çocuk bakım hizmetleriyle ilgili Avrupa standartları belirlenmiş; daha sonra Cinsiyet Eşitliği İçin Avrupa Pakti’nde (2011-2020) ve Avrupa 2020 Stratejisi’nde yer almıştır²⁰. Barcelona kriterleri bugün de önemini korumaktadır (EC, 2018: 1). Nitekim AB’nin “*Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Stratejik Katılım 2016-2019*” belgesinde de kadının iş ve aile yaşamının uzlaştırılması kapsamında daha fazla ülkenin Barcelona Kriterlerine ulaşması hedefi yer almaktadır (EC, 2015: 10).

Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan bir rapora göre kadınların iş gücü piyasasına katılımı önündeki temel engel olan bakım sorumlulukları Avrupa’nın yılda 370 trilyon Avro ekonomik kayba uğramasına sebep olmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Komisyonu, Avrupa Sosyal Haklar Sütunu altında, 26 Nisan 2017’de “*İş-Yaşam Dengesi Girişimi*” başlığıyla, aile izinleri, esnek çalışma düzenlemeleri ve resmi bakım hizmetleri gibi konularda üye ülkelerin mevcut durumunu iyileştirmeye yönelik bir dizi önlem almalarını öngörmüştür. Çocuk bakımının kalitesini, ekonomik ve fiziki olarak erişilebilirliğini arttırmak da girişimin önemli bir parçasıdır (Sayın, 2008: 41; EC, 2015: 10). Ancak bu önlemlerin bir kısmı sosyal politika alanına ilişkin olduğundan zorlayıcı olmayan ikincil mevzuata konu olmuştur ve her üye ülke konuya ilişkin farklı sosyal politikalar benimsemiştir.

AB’nin çocuk bakım hizmetlerinin artırılmasına ilişkin politikaları her ne kadar kadın istihdamını artırarak ekonomik büyümeyi ve rekabeti artırma odaklı olarak gerçekleştirilse de erken çocuk bakım hizmetlerinin çocuk gelişimine ve dolayısıyla Birliğin gelecekteki konumuna önemli bir etkisi olduğu da dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda AB Komisyonu 2013 yılında “*Çocuklara Yatırım Yapılması: Dezavantaj Çemberinin Kaldırılması*” başlıklı bir tavsiye kararı yayımlamış (EC, 2013); 2018 yılında Eğitim Paketi’nin bir parçası olarak yüksek kaliteli erken çocukluk eğitimi ve bakım sistemleri hakkında bir tavsiye karar teklifi hazırlanmıştır. Bu düzenlemelerle AB, kurumsal çocuk bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve kalitesinin geliştirilmesini teşvik etmeyi ve desteklemeyi amaçlamaktadır.

Barcelona Zirvesi’nde üye ülkelerin 2010 yılına kadar 3 yaş altındaki çocukların en az yüzde 33’üne, zorunlu eğitim yaşına gelmemiş 3 yaş üstü çocukların ise yüzde

²⁰ Konuya ilişkin AB politikalarının tartışıldığı bir çalışma için bkz. Sylvia, 2004: 4-29.

90'ına resmi bakım hizmeti sunulması hedefi konmuştur. 2016 yılı itibarıyla 28 AB ülkesinden 12'si Barcelona hedeflerinden birine veya ikisine birden ulaşmıştır (EC, 2018: 1). Ancak üye ülkelerin demografik, sosyal ve ekonomik şartlarına bağlı olarak bu hedeflere ulaşma oranında önemli farklılıklar görülmektedir. Örneğin 2017 yılı istatistiklerine göre AB'de 3 yaşın altındaki çocukların yüzde 34,2'si kurumsal çocuk bakım hizmeti almaktadır. Bu oran Danimarka'da yüzde 71,7; Fransa'da yüzde 50,5; İsveç'te yüzde 52,7; Belçika'da yüzde 52,9 ve Hollanda'da yüzde 61,6 civarındadır. 3 yaş ile zorunlu eğitim yaşı arasındaki çocukların resmi çocuk bakım hizmetlerinden faydalanma oranı ise Fransa, İspanya, Hollanda, İsveç ve Belçika'da yüzde 95 civarındayken; Hırvatistan, Polonya, Romanya, Bulgaristan gibi ülkelerde yüzde 50'lerin altına düşmektedir (Eurostat Statistics, 2017).

Sadece sekiz AB üyesi ülke çok erken yaşlardan itibaren (6-18 ay) çocuklara kamu tarafından finanse edilen kreşlerde yer garantisi vermekte ve kreşlere erişimi bir hak olarak tanımaktadır (EC/Eurydice, 2019b: 9). Bu ülkeler Danimarka, Almanya, Estonya, Latvia, Slovenya, Finlanda, Danimarka ve İsveç'tir. Bu ülkelerin bir kısmı aşağıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Öncelikli olarak belirtmek gerekir ki sosyal hakların evrensel olarak kabul edildiği Kuzey Avrupa ülkelerinde kadın-erkek eşitliğine ilişkin politikalar AB politikalarından önce uygulamaya konmuştur. Bu ülkelerde ailelere çocuk için gelir desteği verilmesi yerine, ulaşılabilir ve yaygın çocuk bakım hizmetleri sunulması yoluna gidilmiştir (Koray, 2011: 27). Bu nedenle de bu ülkelerde kadın istihdam oranı çok yüksek ve kısmî zamanlı çalışma oranı düşüktür.

Finlandiya'da kreşlere erişim çocuklara tanınan bir haktır. Devlet ebeveynin istihdam, gelir veya eğitim durumundan bağımsız olarak, ebeveyn izninin sona ermesinden sonra (1 yaş sonrasında) ebeveynlerin talebi halinde her çocuğa kreşlerde bir yer sağlamak zorundadır. Hizmet yerel yönetimler tarafından verilmektedir, ancak kreşlerde ulusal çapta hazırlanan müfredatlar uygulanmaktadır (Melhuish, 2016: 19). Okul öncesi bakım ve eğitim hizmetleri kanunlarda ve alt düzenlemelerde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Hizmetten yararlananlardan masrafların yüzde 15'inden azına tekabül eden cüzi bir ücret alınmaktadır (Sosyal Politikalar Forumu, 2009: 12).

Danimarka, çocuk bakım hizmetlerinin gelişmiş ve tam zamanlı çalışan anne sayısının da en yüksek olduğu ülkelerden biridir. 1964 yılında bir kanunla yeterli çocuk bakım hizmetlerinin verilmesinden yerel yönetimler sorumlu tutulmuştur (Kremer, 2007: 758). Sosyal Hizmetler Kanunu'nda çocuk bakım hizmetlerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bulunmaktadır. Ebeveynin istihdam ve eğitim durumundan bağımsız olarak, 26 haftalıktan zorunlu okul yaşına kadar bütün çocuklara devlet tarafından profesyonel bakım sağlanmaktadır. Uygulamada anneler genellikle bir yaşına kadar yasal izinlerini kullanarak bebeklerine kendileri evde bakmakta; bir yaşından itibaren tam zamanlı olarak işlerine dönmekte; çocuklarını yerel yönetimlerce organize edilen kreşlerde veya daha da yaygın olarak belli kişilerin evlerinde sağlanan çocuk bakım merkezlerine göndermektedir. Ülkedeki üç yaş altı çocukların %90'ı ve üç yaşına gelen çocukların tamamı kamusal çocuk bakım hizmeti almaktadır. (Kremer, 2007: 156).

Danimarka'da çocuk gelişimi açısından çocukların profesyonel kişiler tarafından bakılmasının evde bakılmasından daha doğru olduğu yönünde gelişmiş bir algı vardır. Kurumsal çocuk bakım hizmetleri çoğunlukla kamu bütçesi tarafından finanse edilmekte; hizmetten yararlananlardan çocuk sayısı ve gelir durumuna göre belli bir ücret de alınmaktadır (Kremer, 2007: 247).

Kuzey Avrupa ülkeleri kadar olmasa da gelişmiş sosyal hizmet anlayışına sahip **Almanya Federal Cumhuriyeti**'nde de erken çocuk bakımı ve eğitimi konusunda önemli adımlar atılmıştır. Almanya'da çocukların ve gençlerin refahına ilişkin hükümler sağlık sigortası, sosyal güvenlik ve işsizlik hakları gibi konuların düzenlendiği Sosyal Kanun'un 8'inci Kitabında düzenlenmiştir. Bu kanunda çocukların ve gençlerin hakları, sosyal ilişkileri, statüleri ve ebeveynlerin sorumluluklarıyla ilgili ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. Kanun'un 24'üncü Paragrafına göre bir yaşına gelmiş her çocuk bir çocuk bakım evine veya bir kreşe yerleştirilme hakkına sahiptir. Hatta belli şartlar dâhilinde bir yaşına gelmemiş çocukların da günlük bakım evine veya bir kreşe yerleştirilme hakkı vardır. 0-2 yaş aralığındaki çocuklar için kreşler (Krippen), 3 ila zorunlu eğitim yaşı aralığındaki çocuklar için ise çocuk yuvaları (Kindergarten) ve 0-6 yaş aralığındaki bütün çocukları kapsayan çocuk bakım merkezleri bulunmaktadır (OECD, 2016: 2).

Almanya'da kurumsal çocuk bakım hizmetlerine ilişkin düzenlemeler yapma ve eyleme geçme konusunda eyaletler ve belediyelerin yanında merkezin (federal devletin) de yetkileri vardır. Ancak hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi gereği, çocuklara ve gençliğe ilişkin hizmetler en küçük birimden başlayarak yerine getirilir ve yerel birimin öngörülen amaçlara ulaşmaması halinde üst birimler yetkili olur. Ayrıca, gönüllü kuruluş ve organizasyonların da kreş açması mümkündür. Hizmetlerin koordinasyonu ise merkezi idare içinde Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlerden Sorumlu Federal Bakanlık tarafından gerçekleştirilir (Deutsches Jugendinstitut, 2004: 27-30).

Belirtmek gerekir ki Almanya düşük doğum oranları nedeniyle iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına ilişkin bir dizi politika izlemiş, bu politikalar 2003-2013 yılları arasında çocuk doğum oranında ciddi bir artış yaratmıştır (OECD, 2016: 8). Bu artış ile kreşlere olan talep kapasitenin üstüne çıkmış; çocuk bakım evlerine yerleşmek için uzun bekleme listeleri oluşmuş; çocukları zamanında ve evine yakın bir bölgede kreşe yerleştirilemeyen aileler devlete birçok dava açılmıştır (Georgii, 1996: 686).

Son olarak Fransa her ne kadar kreş hakkını doğrudan tanımamış olsa da erken çocuk bakımı ve eğitiminde Barcelona kriterlerine ulaşmış bir ülkedir. Fransa'da erken çocuk bakımı ve eğitime ilişkin esaslar merkezden yönetim tarafından belirlenmekte ve ilgili kurumlar merkezi yönetim tarafından denetlenerek koordine edilmektedir. Hizmetler birden çok bakanlığın yetki alanı içindedir (Eurydice, 2019a). Fransa'da 26 Temmuz 2019 tarihinde çıkarılan bir kanunla 3 yaş üstü çocukların anaokullarına gitmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu yaş aralığındaki çocukların eğitimi ve bakımı ulusal eğitim sisteminin bir parçası olarak görülmektedir. Bu eğitimin içeriği, organizasyonu, işleyişi ve türlü diğer husus merkezi idare (Millî Eğitim ve Gençlik

Bakanlığı) tarafından düzenlenmektedir. Buna karşılık fiziki imkânların ve harcamaların yerel yönetimler tarafından sağlanması gerekmektedir.

3 yaş altındaki çocukların bakımı ve eğitimi, milli eğitim politikaları kapsamında değildir. Kreş veya çocuk bakımevleri yerel yönetimler ve özel organizasyonlar tarafından sosyal hizmet kapsamında kurulabilir. Yine işverenlerce kurulan kreşler de bulunmaktadır. Ancak bunların işleyiş, düzen ve içeriğine ilişkin esaslar Çalışma Bakanlığı tarafından düzenlenmektedir (OECD, 2016: 4).

Türkiye’de Kurumsal Erken Çocuk Bakım Hizmetleri

Yukarıda da belirttiğimiz üzere devletlerin benimsedikleri sosyal devlet anlayışlarıyla kadının ücretsiz bakım emeği arasında yakın bir ilişki vardır. Bu ilişkiden yola çıkan bazı feminist yazarlar, sosyal devlet içinde kadına odaklanmış; kadınların sosyal devlet imkânlarından ne ölçüde yararlandıkları, bakım sorumlulukları ve çalışma yaşantısındaki yerleri gibi hususları dikkate alarak devletler arasında çeşitli sınıflandırmalar yapmıştır²¹. Türkiye bu sınıflandırmada genellikle İtalya; Portekiz, İspanya ve Yunanistan’la beraber Güney Avrupa veya muhafazakâr-korporatist refah rejimi içinde konumlandırılmaktadır (Buğra, 2012: 15; Dedeoğlu, 2013: 8). Bu kategorinin en önemli özelliği olarak bu devletlerde sosyal güvenlik sisteminin tüm vatandaşları kapsamaması ve kişinin devlet yardımlarından iş gücü piyasasında yer almasına bağlı olarak faydalanabilmesi gösterilmektedir. Bu devletlerde bakım işi kadına aittir. Kadınlar, sosyal güvenlik sisteminden genellikle işgücüne katılmayan ve korunmaya muhtaç kişi sıfatıyla yararlanırlar (Buğra, 2012: 18). Özellikle düşük gelirli ülkelerde aile, dini kurumlar, toplum ve akrabalık ilişkileri kişilerin refahını ve kadının statüsünü belirlemede önemli bir role sahiptir (Dedeoğlu, 2013: 8).

Dedeoğlu, Türkiye’deki kadınların sosyal devlet uygulamalarına erişim açısından durumunu “*dualistik*” olarak nitelendirmektedir. Zira Türkiye’de bir yandan kadın hakları neredeyse Avrupa’daki standartlara erişmiş durumdayken, diğer yandan kadının toplumdaki gerçek pozisyonu Avrupa ülkeleri arasında en alt sırada yer almakta ve şer-i aile hukuku kurallarının baskın olduğu Ortadoğu ülkeleriyle benzer özellikler göstermektedir (Dedeoğlu, 2013: 8). Her ne kadar 2000’li yıllardan itibaren sosyal politikalar alanında önemli gelişmeler yaşanmış, özellikle de AB’ye uyum süreci içinde AB standartları yakalanmış olsa da kadının toplumdaki rolü “*ev kadını*” veya “*bakım veren*” olarak erkeğe “*bağımlı*” olmaya devam etmiştir. (Dedeoğlu, 2013: 9-10; Memiş vd., 2012; 101). Bunda sosyal devlet politikalarındaki yetersizlik ve aynı zamanda hukuk metinlerindeki eşitliğin pratiğe yansımaları sağlayacak “*olumlu eylem*” veya “*pozitif ayrımcılık*” uygulamalarının gerçekleştirilmemesi olmasının etkisi vardır.

²¹ Sosyal devlet ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğine ilişkin bir literatür çalışması için bkz. Atasü Topçuoğlu, 2016: 37-63.

Türkiye, AB ve OECD ülkeleri içinde kadınların en düşük çalışma oranına sahip olduğu ülkedir²². Türkiye’de her 3 aileden birinin 6 yaş altında en az bir çocuğu bulunmasına rağmen kurumsal erken çocuk bakım hizmetleri çok düşük seviyededir²³. Özellikle de 3 yaş altı çocuklara yönelik bakım hizmetleri çok sınırlıdır (İlkkaracan vd., 2015: 27; Arzuk, D. 2018). Kadınlar, genellikle 0-6 yaş, yani zorunlu okul çağına gelmemiş çocuklarının bakımı için çalışmak yerine evde kalmayı tercih etmekte veya hâlihazırdaki işine uzun süreli ara vermek zorunda kalmaktadır (TÜİK, 2016a). Türkiye’de küçük çocukların yüzde 86’sına annesi, yüzde 7,4’üne büyük annesi bakmakta, bunların sadece yüzde 2,8’i kreş veya anaokuluna gitmektedir (TÜİK, 2016b). Kadınlar en fazla çocukları 0-3 yaş arasında iken işgücü piyasasından çekilmektedirler (Oğuz vd., 2017: 8). Bu kapsamda sorunlardan biri de ebeveynlik izni sona erdikten sonraki zaman ile çocuğun kurumsal çocuk bakım hizmetine ulaşabileceği zaman arasındaki “bakım boşluğu (care gap)” dur (EC/Eurydice, 2019b: 51-54). Çalışan annenin yasal çocuk bakım izni sona erdikten sonra 1-6 yaş aralığındaki çocuğuna nasıl bakılacağı ilişkin kurumsal bir çözüm sağlanması gerekmektedir. Bu noktada annenin çocuğuna tek başına bakması gerektiğine ilişkin toplumsal normlar dışında²⁴ maliyet ekonomisi de annenin çalışma yaşamından çekilmesini teşvik etmektedir (Oğuz vd., 2017: 14; KEİG Platformu, 2016: 9). Kadının çalışması halinde elde edeceği kazanç ile kreşe veya bakıcıya ödeyeceği ücret arasındaki fark ve verdikleri hizmetin niteliği bu tercihte önemli bir etkidir (Buğra, 2010: 18). Annenin çalışmaya başlaması halinde büyükanneler ya da genellikle kayıt dışı istihdam edilen bir başka kadın çocuğa bakmaktadır²⁵.

Türkiye gerek Anayasa gerekse taraf olduğu uluslararası antlaşmalar gereği kadınların önündeki sosyal ve ekonomik engelleri kaldırmayı taahhüt etmiş bir ülkedir. Bununla beraber, kanunlar ve diğer düzenleyici işlemler dikkate alındığında kurumsal erken çocuk bakım hizmetlerine erişim bir hak olarak düzenlenmemiştir ve konuya ilişkin mevzuat birçok sorun içermektedir.

Anayasal Çerçeve

Çocuk bakım hizmetlerine erişim devlete bu konuda harekete geçme ödevi vermesi itibarıyla sosyal bir haktır. Anayasada yer alan sosyal devlet ilkesi (m. 2), Anayasa’nın

²² Türkiye, 2019 istatistiklerine göre %32,2’lik kadın istihdam oranıyla OECD ülkeleri arasında en alt sırada yer almaktadır (OECD, 2020).

²³ Konuya ilişkin çeşitli verilerin yer aldığı bir çalışma için bkz. World Bank (2015).

²⁴ Türkiye’de bir toplumsal cinsiyet rolü olarak çocuk bakım sorumluluğunun anneye ait olduğu genel kabul görmüş bir önermedir. (Gürgey, 2018: 386; Buğra, 2010: 15). Bu durum sadece ülkemiz için değil, AB için de geçerlidir. Kadının işgücüne katılımı çocuk bakım olanaklarının kısıtlı olmasının yanında kadının toplumdaki rolüne ilişkin geleneksel algıdan da kaynaklanmaktadır (EC, 2018: 7).

²⁵ Büyükannelerin çocuğa bakması ise, bazen bakıma muhtaç olan büyükannenin çocuk bakım sorumluluğunu üstlenmesi veya çalışacak durumda olan büyükannenin çalışmaması anlamına gelmektedir (Atasü Topçuoğlu, 2013: 287).

17'nci maddesinde yer alan “Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir” hükmü; 10'uncu maddesinde yer alan, “Kadınlar ve erkekler eşit baklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz” hükmü; 41'inci maddesinde yer alan “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, teşkilâtı kurar.” hükmü ve Anayasa'nın 5'inci maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılan “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” hükümleri Türk hukukunda kreş hakkının anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Kadının ve çocuğun maddî ve manevî varlığını geliştirmesi, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve çocuğun korunması kapsamında devlet bizzat harekete geçerek kurumsal erken çocuk bakımı ve eğitimi hizmetlerini yaygınlaştırmalı ve herkes için erişilebilir kılmalıdır.

Türkiye iş ve aile yaşantısının uyumlaştırılması konusunda önlemler almayı taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde de taahhüt etmiştir. Bunların başlıcaları Türkiye'nin 1985 yılında taraf olduğu CEDAW (Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi) ve BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'dir. CEDAW çocuğun yetiştirilmesinde kadın ve erkek ile bir bütün olarak toplumun birlikte sorumlu olması ve aile içindeki geleneksel kadın-erkek rollerinin değişmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Sözleşmenin 5'inci maddesinde taraf devletlerin bu konuda gerekli tedbir alması öngörülmüştür. Kadının çalışma hakkının düzenlediği 11'inci maddenin ikinci fıkrasında ise taraf devletlerin “anne ve babanın aile içi yükümlülüklerini, çalışma yaşamındaki sorumluluklarıyla ve toplumsal yaşama katılmalarıyla uyumlaştırabilmeleri için, özellikle çocuk bakım kurumlarının kurulmasını ve geliştirilmesini istemek suretiyle, gerekli destekleyici sosyal hizmetlerin sağlanmasını teşvik eder” hükmüne yer verilmiştir. Türkiye'nin 1990 yılında taraf olduğu BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'nde de çocuğun yetiştirilmesinde ve gelişmesinin sağlanmasında ana-babanın birlikte sorumluluk taşıdıkları, taraf devletlerin bu konudaki faaliyetlerin ve hizmetlerin gelişmesini sağlayacağı, çalışan ana-babanın ve çocuklarının bu hizmet ve tesislerden yararlanma hakkını sağlamak için uygun olan her türlü önlemi alacağı düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 90'ıncı maddesinin son fıkrasına göre, usulüne göre yürürlüğe konmuş uluslararası sözleşmeler kanun hükmündedir ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası sözleşmeler ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi halinde uluslararası antlaşma hükümleri esas alınır. Anayasa'nın sistematigi açısından sosyal haklar da temel hak ve özgürlükler içinde düzenlendiğinden sosyal haklarla ilgili uluslararası sözleşmeler 90'ıncı madde kapsamıdadır. Uluslararası sözleşme ile düzenlenen bir konuda iç hukukta konuya ilişkin bir düzenleme olmaması halinde 90'ıncı madde gereği sözleşmenin doğrudan uygulanabileceği ve kişilerin sözleşmede düzenlenen hakkı talep edebileceklerini kural olarak söyleyebiliriz (Karan, 2006: 138-139). Bununla beraber uygulamada sosyal haklara ilişkin sözleşmeler yeteri kadar açık,

ayrıntılı ve belirli değildir. Bunlar uygulanma açısından genellikle devletlere geniş takdir yetkisi vermektedir (Karan, 2006: 146).

Anayasanın 65'inci maddesinde, Devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği hükmü yer almaktadır. Buna göre olumlu edim gerektiren sosyal hakların sadece Anayasa'da yer alması, yasama organının kanuni bir düzenlemesi olmadan devleti bir yapma borcu altına sokmaz (Göze, 1976: 118). Sosyal hakların devlet tarafından hayata geçirilmesi ve kişilerce talep edilebilir olması, bu hakların içeriğinin somut olarak kanunlarda düzenlenmesine bağlıdır (Erdoğan, 2018: 83; Gözler, 2017: 164). Bu da demek oluyor ki sosyal hakların ne ölçüde ve hangi kapsamda sosyal politika alanına girip kamu hizmeti olarak sunulacağı siyasi iktidarların ideolojisine ve tercihlerine kalmıştır (Karahanoğulları, 2004: 19). Nitekim Anayasada yer alan birçok hüküm de devletin belli hizmetleri yerine getirmesini, başka bir ifadeyle belli kamusal görevleri ifa etmesini öngörmekle birlikte devletin bu hizmetleri yerine getirmemesine herhangi bir sonuç bağlamamaktadır (Karahanoğulları, 2004: 66). Bunlar devlete yol gösteren, devletin faaliyetlerinde dikkate alması gereken “*program hak*”lardır. Bunların Anayasada hak olarak tanınması kişilere doğrudan ve yargı güvencesiyle tanınmış bir talep hakkı vermemektedir (Tanör, 1978: 360; Gözler, 2017: 164). Ancak yasama organının Anayasa'daki bu görevleri dikkate alarak imkânları ölçüsünde harekete geçmesi gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki kişilerin sahip olduğu negatif hakları tam ve aktif bir şekilde kullanabilmeleri sosyal ve ekonomik hakların uygulamaya geçmesiyle yakından ilgilidir (Erdoğan, 2018: 67 vd.). Kişi her ne kadar soyut olarak temel hak ve hürriyetlere sahip olsa da sosyal ve ekonomik dezavantajları sebebiyle bunları kullanamıyorsa gerçek bir özgürlükten bahsedilemez (Başbuğ ve Yücel Bodur, 2018: 9).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında Türkiye'de kreş hakkının tanınmasında siyasi iktidarın ve yasama organının harekete geçmesine ihtiyaç vardır. Mevcut durumda erken çocuk bakımı ve eğitimi veren kurumların açılması ihtiyaçlar çerçevesinde merkezi idareye ve piyasa ekonomisi içinde özel sektöre bırakılmıştır. 1739 Milli Eğitim Temel Kanunu'na göre sadece “*ilköğretim görmek her Türk vatandaşının hakkıdır (m. 7)*”. Mevzuatı incelediğimizde 150'nin üzerinde üzerinde kadın işçinin istihdam edildiği işyerlerinde çalışan kadınların çocukları açısından kreş hakkından bahsetmek mümkünse de bu çok az sayıda çocuğa tekabül etmektedir. Toplu iş sözleşmelerinde işçiye kreş hakkı tanınması mümkündür. Bununla beraber çocuk bakım evlerinin açılmasına ilişkin devlete ve işverenlere yönelik hukuki düzenlemeler incelendiğinde bunlara ilişkin birçok hukuki sorundan bahsedilebilir. Aşağıda mevcut düzenlemelere ilişkin sorunlar ayrıntılı biçimde açıklanmaya çalışılacaktır. Ayrıca Belediye Kanunu'nda yerel yönetimlere verilen çocuk bakım evi açma yetkisinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi de konuya ilişkin ele alınması gereken bir başka sorundur.

Devlete Ait Çocuk Bakım Evleri

Türkiye’de henüz kurumsal erken çocuk bakım hizmetlerinin anasınıfları hariç devlet eliyle verilmesine ve yaygınlaştırılmasına ilişkin bir sosyal politikanın benimsenmiş olduğu söylenemez²⁶. Nitekim ülkemizde erken çocuk bakım ve eğitim hizmetlerine ayrılan kamu kaynağı GSYİH’nin yaklaşık olarak %0,1’ine denk gelmektedir. Bu oranla Türkiye OECD ülkeleri arasında çocuk bakım hizmetlerine en az kaynağı ayıran ülkedir (OECD 2019: 2). Kamu tarafından işletilen kreşlerin sayıca az ve kapasite açısından yetersiz olması, özel kreşlerin ise yüksek ücretlerle bu hizmeti sunması nedeniyle ülkemizde erken çocuk bakım hizmetleri toplumun her kesimi tarafından erişilebilir değildir.

1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu uyarınca zorunlu okul çağına gelmemiş olan 36-66 ay aralığındaki çocukların eğitimi, örgün eğitim kapsamında “*okul öncesi eğitim*” olarak adlandırılmakta ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın (MEB) görev alanı içerisinde yer almaktadır²⁷. Kanuna göre bu eğitim isteğe bağlıdır. 2017/2018 öğretim yılı istatistiklerine göre MEB’e bağlı faaliyet gösteren 30 bin civarında resmi ve özel anasınıfı ve anaokulu bulunmaktadır ve bunların 25 bini bizzat MEB tarafından kurulmuştur. Yönetmeliğe göre, okul öncesi eğitim hizmeti resmî okul öncesi eğitim kurumlarında ücretsizdir. Ancak çocukların beslenme, temizlik hizmetleri ve eğitim programının uygulanmasına yönelik eğitim materyalleri için ücret alınır. Bu ücret bir komisyon tarafından belirlenir ve velilerin ekonomik durumunu zorlaştıracak çevrenin ekonomik durumuyla uyumsuz bir rakam olamaz (m. 67). Uygulamada bu ücretin 300-400 liraya ulaştığı belirtilmektedir.

Okul öncesi kurumların hepsi MEB’e bağlı değildir. Bunların bir kısmı (2199’u) Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB)’na bağlıdır. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’na göre, kreşler ve çocuk bakımevleri 0-66 ay arası çocukların bakımlarını gerçekleştirmek, sosyal ve psikolojik gelişimine katkı sağlamak amacıyla kurulan sosyal hizmet kuruluşlarıdır ve AÇSHB’ye bağlı olarak faaliyet gösterirler. Yine 0-36 ay aralığındaki çocukları için açılacak kreşler ve 37-66 ay aralığındaki çocuklar için açılacak özel gündüz bakımevleri AÇSHB’nin vereceği izinle kurulur²⁸. Burada MEB tarafından hazırlanan eğitim programı uygulanır (Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüplerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik, m. 4/1, o).

MEB’e bağlı olmayan okul öncesi kurumların bir kısmı ise “*toplum temelli kurumlar*” olarak adlandırılmaktadır. Bunlar Diyanet İşleri Başkanlığı’na bağlı 4-6 yaş çocuk kursları, belediyelerce ve derneklerce açılan kreşlerdir. Yine İş Kanunu ve

²⁶ Kreşler 0-36 ay, anaokulları 36 ila 66 ay, anasınıfları ise 60 ila 66 ay aralığındaki çocukları kabul etmektedir.

²⁷ Milli Eğitim Temel Kanunu m. 21: “Okul öncesi eğitim kurumları, bağımsız anaokulları olarak kurulabileceği gibi, gerekli görülen yerlerde ilköğretim okuluna bağlı anasınıfları halinde veya ilgili diğer öğretim kurumlarına bağlı uygulama sınıfları olarak da açılabilir.”

²⁸ Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüplerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik, 30 Nisan 2015 tarih ve 29342 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) göre açılan anasınıfı ve kreşler de MEB'e bağlı değildir.

Görüldüğü üzere Türkiye'de erken çocuk bakımı ve eğitimi konusunda birden fazla yetkili kurum bulunmaktadır. Ancak başlıca yetkili kurumlar MEB ve AÇSHB'dir. MEB'in sorumluluğu 36 aydan itibaren başlarken AÇSHB'nin sorumluluğu 0-66 ay kapsamaktadır. MEB erken çocuk bakım kurumlarına zorunlu eğitime hazırlığın bir parçası olarak bakmaktayken, AÇSHB çocuk bakımı ve gelişimi açısından sosyal hizmet temelli bakmaktadır. Ancak Diyanet İşleri Başkanlığı'nın, belediyelerin, derneklerin ve işyerlerinin bünyesinde de çocuk bakım evleri bulunmaktadır. Aslında çocuk bakım evlerinin farklı kurum ve kuruluşlarca açılmasında doğrudan bir sakınca bulunmamakla birlikte, kapasite yönetiminin sağlanması ve hizmetin içerik ve kalitesine ilişkin denetim ve gözetimini artırılması ihtiyacı vardır²⁹.

Türkiye'de 2009 yılında okul öncesi eğitim 36-66 ay aralığındaki çocukların yüzde 26'sını kapsarken, 2017-2018 yılında bu rakam yüzde 44'e yükselmiştir. Bu açıdan devletin çalışanlarının çocuklarına kreş hizmeti veren işverenlere ve özel kreş açanlara sağladığı mali desteklerin etkisi olmuştur³⁰. Ancak belirtmek gerekir çocuğun yaşı küçüldükçe okullaşma oranı da azalmaktadır. 5 yaşta çocukların yüzde 75'i, 4 yaşta yüzde 38'i, 3 yaşta ise sadece yüzde 12'si erken çocuk bakımı ve eğitimi almaktadır (MEB, 2009-2010: 1). Nitekim MEB'e bağlı toplam 31 bin okul öncesi kurumunun üçte ikisinden fazlası anasınıfıdır (MEB, 2017-2018: 55). Türkiye'de özellikle de 0-3 yaş aralığındaki çocukların bakımı ve eğitimiyle ilgili kurumların yani kreşlerin yaygınlaştırılmasına ihtiyaç vardır. Bu yaş aralığındaki çocukların kurumsal bakım hizmeti alma oranı OECD ülkeleri arasında ortalama yüzde 33; Belçika ve Danimarka'da yüzde 60; Almanya'da yüzde 40 iken Türkiye'de yüzde 1'in altındadır (OECD, 2018). Yasal doğum izni biten annenin küçük çocuğunun bakımını nasıl sağlayacağı önemli bir sorundur.

²⁹ Okul öncesi eğitim veren farklı aktörlerin bütünlük bir sistemle izlenip değerlendirilmemesi ve ortak bir kalite standardının olmaması MEB 2019-2023 Stratejik Plan'ında da belirtilmiştir (MEB 2019).

³⁰ Başlıca düzenlemeler şunlardır:

- 27.03.2018 tarihli 7103 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesiyle 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'n 23'üncü maddesine on altıncı bent eklenerek işverenlerce, kadın çalışanlara kreş ve gündüz bakımevi hizmeti verilmek suretiyle sağlanan menfaatler gelir vergisi istisnası kapsamına alınmıştır.
- 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile açılış iznini AÇSHB'den alan özel kreş ve gündüz bakımevlerinin beş vergilendirme dönemi boyunca gelir ve kurumlar vergisinden muaf tutulması sağlanmıştır.
- 2014/6058 Sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar" ile özel sektör tarafından kreş ve gündüz bakım evleri ile okul öncesi eğitim için gerçekleştirilecek en az 500 bin liralık yatırımlarının bölgesel desteklerden faydalanması imkânı getirilmiştir.

657 Sayılı DMK Uyarınca Açılan Çocuk Bakımevleri

Kamu kurumları yıllardır bünyelerinde çalışanlarının çocukları için çocuk bakım evleri kurmuşlardır. Ancak uygulamadaki en önemli sorun devlet bütçesinden açılan bu çocuk bakım evlerine herhangi bir aktarım yapılamaması ve dolayısıyla da bunların özel işletmecilik esaslarına tabi tutulmasıdır. Sayıştay'ın bütçesinden çocuk bakım evlerine yardım yapan kurumların harcama yetkilileri aleyhine vermiş olduğu kamu zararı kararları, kamu kurumlarının bünyelerindeki kreşleri kapatmalarına yol açmıştır. 2007/2008 yıllarında kamu kurumlarında toplam 492 çocuk bakımevi bulunmakta iken, 2009/2010 yıllarında ise kurumlardaki çocuk bakımevlerinin yarısı kapatılmış, toplam 148 kreş kalmıştır (MEB, 2009-2010: 49). 2017-2018 yılı Millî Eğitim İstatistiklerine göre, DMK'ya göre kurulan 110 okul öncesi eğitim kurumu bulunmaktadır (MEB, 2017-2018: 55).

657 sayılı DMK'nın 191'inci maddesinde “*Memurların sosyal tesis ihtiyaçları*” başlığı altında “*Devlet Memurları için lüzum ve ihtiyaç görülen yerlerde çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulabilir. Bunların kuruluş ve işletme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte hazırlanacak genel yönetmelikle belirlenir*” hükmü yer almaktadır. Görüldüğü üzere Kanunda, kreşler memurların sosyal tesis ihtiyacı kapsamında düzenlenmiş ve kreşlerin açılması idarelerin takdir yetkisine bırakılmıştır. Bu kanun uyarınca yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakım Evleri Hakkındaki Yönetmelik'in³¹ 2'nci maddesine göre, kurumca istihdam edilen memurların 0-6 yaş grubuna giren en az 50 çocuğu için kurumun idari ve mali işlerle ilgili birimine bağlı olarak çocuk bakımevleri açılabilir. Yönetmeliğin diğer maddelerinde de kamu kurumlarında açılacak kreşlerin kuruluş, işleyiş ve denetimine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir

Önceleri Yönetmelikteki şartları taşıyan kamu kurumlarının önemli bir kısmı çalışanlarının çocukları için bünyelerinde kreş açma yoluna gitmiştir. Ancak Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan ve her yıl güncellenen Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'de kreşlerin dinlenme tesisi, misafirhane, spor tesisi gibi sosyal tesis kapsamında ele alınmış olması uygulamada sorunlara yol açmıştır³². Tebliğde, kreşte çocuk bakımı hizmetinden faydalanan personelden alınması zorunlu asgari ücret belirlenerek, ücretin üstünün hizmetten yararlananlardan talep edilmesi; bunların her türlü giderlerinin (temizlik hizmeti alımı dâhil) kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanması öngörülmüş ve bu tesislerin giderlerine bütçeden katkıda bulunulması yasaklanmıştır. Böylece kamu kreşlerinin özel işletmecilik esaslarına göre işletilmesi,

³¹ 08.12.1987 tarih ve 19658 sayılı Resmî Gazete.

³² Sorun özellikle de 2014 yılından itibaren Sayıştay'ın verdiği kamu zararı kararlarıyla gündeme gelmiştir. 10.01.2019 tarih ve 30651 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ'de yine benzer hükümler yer almaktadır (Tebliğ No: 2019-1).

hizmetten yararlananlardan devam taahhüdü alınmasını ve kreş ücretinin 2-3 katına çıkartılmasını gerektirmiştir³³.

Kurumların, kreşten yararlananlardan asgari kreş bedelini talep etmemeleri veya kurum bütçesinden kreşlere ödenek aktarmaları halinde Sayıştay'ın, ilgili kurum harcama yetkilileri aleyhine “*kamu zararı*” nedeniyle soruşturma başlattığı ve haklarında zimmet kararı verdiği görülmüştür³⁴. Bunun üzerine birçok kurum, bünyelerindeki kreşleri kapatmayı tercih etmiştir³⁵. Örneğin 2015 yılında Sayıştay'ın İstanbul Büyükşehir Belediyesi hakkında vermiş olduğu kamu zararı kararından sonra³⁶, İBB kreş kapatmakla kalmayıp kreş hizmeti alan çalışanların maaşlarından geçmiş yıllarda eksik ödenen kreş ücreti için kesintiye gitmiştir (“Bir Kreş”, 2018).

Benzer durumlardan dolayı hakkında Sayıştay tarafından kamu zararına yol açtığına karar verilmiş birçok belediye var olmalı ki 22 Şubat 2019 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan “*Sosyal Hizmetler Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’na geçici madde 11 ile “*Konusu suç teşkil etmemek kaydıyla, bu maddenin yürürlük tarihine kadar personelinin çocukları için kreş ve gündüz bakımevi hizmetini bütçesinden hizmet alımı yoluyla karşılamış olan belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlarının yetkili ve görevli personeli hakkında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamaz, başlamış olanlar işlemde kaldırırlar*” hükmü eklenmiştir. Böyle bir düzenleme yapılması yerine, kamu idarelerince açılan kreş ve çocuk bakımevlerine yönelik bütçe kısıtına ilişkin mevzuatın yeniden düzenlenmesi ve bunların masrafları için bütçeden gider gösterilmesine olanak sağlanması, daha kökten ve sosyal hukuk devletiyle bağdaşır bir çözüm olacaktır. Nitekim bu çözüm 2018-2023 yıllarına yönelik Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı’nda da yer almaktadır (AÇSHB, 2018: 47-48).

³³ Örneğin, 30 Nisan 2016 yılında Maliye Bakanlığı’nın tebliği sebebiyle kapatılan Dr. Sami Ulus Hastanesi kreşinde veliler kurum kreşi için 200 lira civarı bir ödeme yapmaktaydılar. Ancak kreşin özel işletmecilik esaslarına göre işletilmesi halinde kreş üzerindeki devlet desteği kalkacağından velilerin çocuk başına 600-650 TL aylık ödenti vermeyi kabul ve taahhüt etmesi gerekmektedir. Ancak kreşte çocuğu olan velilerin önemli bir çoğunluğunun gelirinin 2.700 TL’yi geçmediğini ifade edilmektedir (Bilaloğlu, 2016).

³⁴ “Belirlenen asgari aylık ücretin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurum ve kuruluşlar belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkilidir. Kreşlerin her türlü giderleri (temizlik hizmeti alımı dahil) kreş ve çocuk bakımevlerinin kendi gelirlerinden karşılanabilir. Kreş ve anaokulu hizmeti, çocuk bakımevi açılarak veyahut hizmet alımı yoluyla sağlanmış olsun Maliye Bakanlığı veya ilgili kurum ve kuruluşlarca belirlenen ücret dışında bütçeden ayrıca bir katkıda bulunulması mümkün değildir.” Sayıştay, 5. Daire, 25.5.2017, K. 252, İ. 239

³⁵ 2018 yılında ‘Her işyerine kreş’ kampanyası başlatan KESK’in verilerine göre, 2008’de 497 olan kamu kreş sayısı 2016’da 56’ya düşmüştür. (“2008’de 497 Olan Kamu Kreş Sayısı”, 2018).

³⁶ Sayıştay, Büyükşehir Belediyesinde Çalışan Personelin 0-66 Ay Arası Çocukları verilen Kreş ve Anaokulu Hizmeti kapsamında KDV hariç 628,00 TL olan hizmet bedelinin sadece 160,00 TL’sinin hizmetten yararlanan personelden alınarak kalan kısmının bütçeden karşılanması sonucu kamu zararı oluştuğuna karar vermiştir. Sayıştay, 5. Daire, 25.5.2017, K. 252, İ. 239. sayistay.gov.tr

İşçilerin aksine kamu görevlilerinin toplu sözleşmeye, kreşlere yönelik hüküm koyamaması konuya ilişkin bir diğer sorundur. Sayıştay, kamu görevlilerinin toplu sözleşmeye, kurum bünyesinde açılan kreşlerden ücretsiz yararlanılmasına ilişkin hüküm konulmasını, kreşlerin DMK’da bir sosyal ve ekonomik hak olarak değil; sosyal tesis kapsamında düzenlenmiş olmasını gerekçe göstererek kabul etmemektedir. 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun “*Toplu Sözleşmenin Kapsamı*” başlıklı 28’inci maddesinin birinci fıkrasında³⁷ toplu sözleşmede yer alabilecek haklar arasında kreş hakkına yer verilmemiştir. 657 sayılı Kanun’da kreşler kamu görevlileri için bir hak olarak değil; sosyal tesisler kapsamında ele alınmıştır. Buna karşılık Sayıştay toplu sözleşme ile hakkında düzenleme yapılacak hususları 28’inci maddede sayılan haklar ve ile bu madde metninin sonunda yer alan “*diğer mali ve sosyal haklar*” ifadesi gereği 657 sayılı Kanunda yer alan haklar ile sınırlı tutmaktadır. Bu nedenle de toplu sözleşmeye kreşlerle ilgili konulan hükümler geçerli kabul edilmemektedir³⁸. Zira Sayıştay’a göre, toplu sözleşmelerine hüküm konularak kreşlere çocuklarını kayıt ettiren kamu görevlilerinden, Maliye Bakanlığı’nın tebliğine göre alınması gereken asgari ücret tutarının alınmaması hukuka aykırıdır³⁹. Sayıştay’ın bu yorumu şekilci olmakla beraber, kanun koyucunun DMK’da kreşleri sosyal ve mali haklar kapsamında özel olarak düzenlemesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

İşverenin Çocuk Bakımevi Açma Yükümlülüğü

Çalışanların iş güvenliğinin sağlanmasına yönelik bir mevzuat olan ve kamu görevlisi-işçi ayrımı ve faaliyet konusu bakımından ayırım yapmaksızın tüm çalışanları kapsayan

³⁷ “Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar”

³⁸ Nitekim 25 Ağustos 2017 tarih ve 30165 sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme’nin 41. maddesinde, “Kamu kurum ve kuruluşları, imkânları çerçevesinde personeline kreş hizmeti sunma, kalitesini ve kapasitesini artırma konusunda ihtimam gösterir.” şeklinde bir ifadeye yer verilmekle yetinilmiştir.

³⁹ “Yapılan incelemede, ... ile Sendika arasında imzalanan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmede, Belediyenin açacağı kreş veya anaokullarından, Belediyede çalışan memur ve işçilerin çocuklarının ücretsiz yararlanacağı, bu suretle, Kreş hizmetinden yararlanmayan memurların maaşlarına da her çocuk için ... TL ilave yapılacağına yer verilmiştir. Kaldı ki “Kreş Yardımı”nın 4688 sayılı Kanununun 28. maddesi çerçevesinde sosyal bir hak olarak değerlendirilmesi ve bu konuda sosyal denge sözleşmesine hüküm konulması, Devlet Memurları Mevzuatında mali ve sosyal hak olarak yer almayan pek çok ödeme kaleminin, keyfi olarak, idareler ile sendikalar arasında imzalanacak sözleşmelere konulabilmesine imkân vererek mevzuata aykırılıklara neden olacaktır... Belediyede çalışan memur ve işçilerden, Belediye bünyesinde faaliyet gösteren kreşe kayıt ettirdikleri çocuklarının her biri için, yukarıda belirtilen Tebliğ uyarınca ... TL tahsil edilmesi gerekmektedir”. Sayıştay, 21.3.2017, 5. D. K. 241 İ. 211. sayistay.gov.tr (23.5.2019)

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, çalışanların çocukları için kreş açılmasına yönelik bir diğer yasal dayanaktır (m. 2). Bu Kanun'un 30'uncu maddesinde, çocuk bakım yurtlarının açılması dahil, belli konuların yönetmeliklerce düzenleneceği öngörülmüştür. Bu doğrultuda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik⁴⁰ çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre “Yaşları ve medeni halleri ne olursa olsun, 150'den çok kadın çalışmanı olan işyerlerinde, 0-6 yaşındaki çocukların bırakılması, bakımı ve emziren çalışanların çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından, çalışma yerlerinden ayrı ve işyerine yakın EK-IV'te belirtilen şartları taşıyan bir yurdun kurulması zorunludur.” Maddenin üçüncü fıkrasına göre, işverenler, ortaklaşa oda ve yurt kurabilecekleri gibi, kamu kurumlarınınca yetkilendirilmiş yurtların bu hizmeti yerine getirmesini sağlayabilirler. Bu düzenleme de birçok yönden sorun içermektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki işverenin kreş açma yükümlülüğünün iş yerinde çalışan kadın sayısına göre belirleniyor olması çocuk bakımının sadece kadının sorumluluğunda olduğuna ilişkin toplumsal cinsiyet kalıbının idare tarafından da benimsediğinin bir kanıtıdır (KEİG Platformu, 2016: 12; Bakırcı, 2012: 180). Yine, bu sayının hesaplanmasına erkek çalışanlardan, çocuğunun annesi ölmüş veya velayeti babaya verilmiş olanların dâhil edileceğine ilişkin hüküm de mevcut anlayışı yinlemektedir (m. 13/5). Kanaatimizce olması gereken, kanunda, işyerindeki kadın sayısı yerine tüm çalışanların sahip olduğu toplam çocuk sayısının dikkate alınmasıdır.

İşverene işyerindeki çalışan kadın sayısına bağlı olarak kreş açma yükümlülüğü veren bu düzenleme, işverenin bu yükümlülükten kurtulmak için kadın işçi istihdam etmekten kaçınmasına sebep olmaktadır (Bakırcı, 2012: 180; Erdoğan, Ç., 2018: 471; Buğra, 2010: 28). Yönetmeliğe göre, oda ve yurtların, bina, kuruluş, döşeme, araç, gereç, taşıt, beslenme gibi giderlerinin tamamı işverenlerce karşılanacak (m. 21); işveren işçilerden herhangi bir masraf talep edemeyecektir. Bu ciddi ek maliyetten kaçınmak isteyen işverenlerin iş yerinde çalışan kadın sayısını bilinçli olarak 150'nin altında tutmaya çalışması ihtimal dâhilindedir.

Yönetmeliğin 13'üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre, kreş açma yükümlülüğünün belirlenmesinde, işverenin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan tüm işyerlerindeki kadın çalışanların toplam sayısı dikkate alınacaktır. Uygulamada “belediye” idaresinin ilçe belediyesi olarak yorumlanması da işverenin kreş açma yükümlülüğünden kurtulmasına fırsat vermektedir.

İşverenin kreş açma yükümlülüğünü yerine getirmemesi halinde karşılaşacağı idari yaptırımların yetersiz olması konuya ilişkin bir diğer sorundur⁴¹. Uygulamada bazı işyerlerinin yükümlülüğü yerine getirmek yerine para cezasını ödemeyi tercih ettiği belirtilmektedir. Zira işveren maliyet karşılaştırması yaptığında, kreş açması halinde

⁴⁰ 16.08.2013 tarih ve 28737 sayılı Resmî Gazete.

⁴¹ 2019 yılında uyulmayan her hüküm için tespit tarihinden itibaren az tehlikeli işyeri için 2.866 TL; tehlikeli işyeri için 3.822 TL ve çok tehlikeli işyeri için 5.733 TL aylık idari para cezası verilmektedir. (6331 sayılı Kanun, m. 206/1, n).

daha fazla masraf yapacağını öngörmektedir⁴². Bununla beraber Yargıtay, işverenin kreş açma yükümlülüğünü yerine getirmemesini bir haklı fesih sebebi olarak kabul etmiştir⁴³. İşverenin çalışma şartlarını uygulamaması, 4857 sayılı İş Kanun'unun 24'üncü maddesinde yer alan işçinin haklı fesih halleri kapsamında kabul edilmektedir (II/f).

Son olarak belirtmek gerekir bu Yönetmeliğin kapsamı oldukça sınırlıdır. Zira verilere göre Türkiye'deki işletmelerin %99'undan fazlasının çalışan sayısı 250'nin altındadır; az sayıda 150'den fazla kadın istihdam eden işyeri vardır. Daha küçük işletmelerde çalışan kadınların durumunun ne olacağı belli değildir. Bu düzenleme küçük işyerlerinde çalışan kadınların küçük çocuklarının bakımına ilişkin herhangi bir çözüm getirmemektedir. Nitekim 2017-2018 Milli Eğitim Bakanlığı İstatistiklerine göre bu kanuna tabi olarak kurulan kreş sayısı 2'dir (MEB, 2017-2018: 55). Bununla beraber, işçilerin, sosyal ve ekonomik hakları ile çalışma şartlarına ilişkin koşullar hakkında işverenle toplu sözleşme yapması mümkündür (Anayasa m. 53; 1195 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, m. 1). Toplu iş sözleşmesi ile işçinin hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesine yönelik, objektif norm etkisi taşıyan kurallar benimsenebilir (Başbuğ ve Yücel Bodur, 23). Bazı toplu iş sözleşmelerinde işveren tarafından kadın çalışan sayısına bakılmaksızın kreş açılması veya işçiye kreş yardımı yapılması gibi hükümler konabilmektedir⁴⁴.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun bütün çalışanları kapsadığını belirtmiştik. Ancak bu Kanun uyarınca çıkarılan yukarıda bahsettiğimiz Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik'in "*Uygulamada Öncelik*" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kamu görevlileri için Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik'in ilgili hükümleri uygulanacaktır⁴⁵. İşçilerin ve kamu görevlilerinin iki ayrı yönetmeliğe tabi olmalarının en önemli sonucu ise şudur: İşçiler bir iş yerindeki kreşten bedava yararlanabilirler ve hizmetin finansmanı tamamen işverene aittir. Buna karşılık kamu görevlilerinin çocukları için açılan kreşler,

⁴² Kreş işletmesi maliyet analizi için bkz. TÜSİAD 2019: 30 vd.

⁴³ "Yönetmelikteki düzenleme gereği işverenin kreş açma zorunluluğu bulunmakta olup, bu yükümlülüğünü yerine getirmeyen işveren karşısında işçinin iş sözleşmesini haklı nedenle fesih hakkı bulunmaktadır." Yargıtay, 9. D., 14.11.2016, E. 2015/5175, K. 2016/19971, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁴ Örneğin, Hizmet-İş (Tüm Belediye ve Genel Hizmet İşçileri) Sendikası ile Belediyeler arasında yapılacak toplu iş sözleşmesi taslağında "Bu toplu iş sözleşmesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Belediye Başkanlıklarının mevcut ya da açacakları kreş ve anaokullarında işçi çocukları da yararlandırılır. Bu durumda Belediye çalışan diğer personele uygulanan hükümler aynen işçi çocukları için de uygulanır." hükmü yer almaktadır (m. 46/a). <http://www.hizmet-is.org.tr/arv2/TISTASLAK2013MAYIS.pdf> (27.5.2020)

⁴⁵ "Bu Yönetmeliğin oda ve yurtlarla ilgili dördüncü bölümünde yer alan hükümlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren çalışanlar için uygulanmasında, 8/12/1987 tarihli ve 19658 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik hükümleri saklıdır."

hizmetten faydalananlardan alınan bir tutar karşılığında finanse edilmelidir. Bu ise bünyesinde hem işçi hem de kamu personeli istihdam eden işyerleri açısından ciddi bir ikileme yol açmaktadır.

Yukarıda bahsettiğimiz iki yönetmelikteki düzenlemeleri ve Sayıştay kararlarını da dikkate aldığımızda şu sonuca ulaşmak mümkündür: İşçi ve kamu görevlilerinin bir arada çalıştığı bir kamu kurumunda 150'den fazla kadın işçi çalıştırılıyorsa kurum bünyesinde kreş açılması mecburidir. Ayrıca toplu iş sözleşmesine de kreş açılması yönünde hükümler konmuşsa, yönetmelikteki sayı sınırlaması olmaksızın kreş açılması gerekir. İş sözleşmesine tabi çalışanlar iki halde de hizmetten ücretsiz olarak yararlanabileceklerdir. Kurum bünyesinde açılan kreşten kamu görevlilerinin faydalanabilmesi ise ancak Maliye Bakanlığı tebliğinde belirtilen asgari ücretin ödenmesine bağlıdır⁴⁶. Bu durumda, işyerinde kreş açılması işçiler açısından bir sosyal hak iken, kamu personeli açısından idarenin takdir yetkisine bağlı ve mutlaka bir ücret karşılığında sağlanması gereken bir sosyal ihtiyaçtır.

Yerel Yönetimlerin Çocuk Bakımevi Açması

Kreş hizmetlerinin kurumsallaştırılarak yaygınlaştırılmasında en etkili adımlar yerel yönetimler tarafından atılabilir. Zira mahalli müşterek ihtiyaçları en yakından tespit etme imkânına yerel yönetimler sahiptir (KEİG Platformu, 2016: 9). Anayasa'ya göre mahalli müşterek ihtiyaçlar yerel yönetimler tarafından giderilir (m. 127). Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre ise “*Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetime hakkı ve imkânı anlamını taşır*” (m. 3/1). Nitekim AB ülkelerinde de erken çocuk bakım hizmetlerinin çoğunlukla yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği dikkat çekmektedir.

Belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabilmesine ilişkin yasal dayanak 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda yer almaktadır. Bu Kanunun 13'üncü maddesinin ilk iki fıkrasında okul öncesi kurumları ile isteğe bağlı tamamlayıcı sınıf ve kurslardan bahsedilmekte ve üçüncü fıkrada, “*Bu kurumlar gerçek ve tüzel kişilerle belediyeler, özel idareler ve Devlet tarafından açılabilir*” hükmü yer almaktadır.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde, belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında okul öncesi eğitim kurumları açmak da yer almaktaydı. 2007 yılında Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasa'nın 127'nci maddesine aykırı bularak iptal etmiştir⁴⁷. Anayasa Mahkemesi'ne göre “*okul öncesi eğitim 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nun 19. ve 20. maddelerine göre mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitimidir. Millî eğitim, program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez*.” Buna bağlı olarak Anayasa'nın 127'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan

⁴⁶ Sayıştay 5. D., 26.09.2018, No: 42902

⁴⁷ AYM 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5, AYM Kararlar Bilgi Bankası.

“Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi yönünden kanunda sayılan görevlere sınırlı olarak faaliyet gösterebileceği ve kanunda yer almadığı için belediyelerin çocuk bakımevleri açmasının konu bakımından yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Zira Anayasa Mahkemesi aynı kararda Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, belediyelere mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi konusunda genel yetki veren hükmü de iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin kararına katılmak mümkün değildir. Öncelikli olarak bu kararla Anayasa Mahkemesi, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları gidermek konusunda genel bir yetkiye sahip olduğu ilkesini göz ardı etmiştir (Gözler, 2018, 131). Daha da ötesi, okul öncesi eğitimin tamamını zorunlu eğitime hazırlık olarak görmek, özellikle de 0-3 yaş aralığındaki çocukların bakım ihtiyaçlarının ve gelişimsel özelliklerine uygun değildir. 0-3 yaş aralığındaki çocuklar için açılacak okul öncesi eğitim yerlerinde öğretim faaliyetinden ziyade, çocukların temel bakım ve eğitim hizmeti verilmektedir⁴⁸. Bu hizmet mahalli ve müşterek niteliktedir (Gözler, 2018: 132-133)⁴⁹. 3-6 yaş aralığındaki çocukların okul öncesi eğitiminin yine MEB’e bağlı anaokulu ve anasınıflarında gerçekleştirilmesi mümkün olmakla birlikte ihtiyaç halinde belediyelerin de MEB denetimi altında anaokulu açmasında bir sakınca olmamalıdır. Zaten halihazırda belediyeler kendi çalışanlarının çocukları için kreş hizmeti verebilmektedir. Bunlar da Millî Eğitim Bakanlığı’nın denetimi altındadır (1739 sayılı Kanun m. 17/2)⁵⁰. Bu kapsamda belediyelerin açacağı kreşlerin tamamen bağımsız bir faaliyet göstermesinden ve sakıncalı bir eğitim anlayışı içinde olacağından bahsedilemez. Aksi halde özel hukuk kişilerinin de kreş açması mümkün olmamalıdır (Gözler, 2018: 133). Bu noktada önemli olan merkezi yönetimin bu kurumlar üzerindeki koordinasyon sağlama ile denetim ve gözetim faaliyetlerini ihmal etmemesidir.

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararına rağmen belediyelerin bünyesinde sadece belediye çalışanlarının değil; belde sakinlerinin de faydalanabildiği kreşler bulunmaktadır. Kanunda açık bir hüküm olmamasına rağmen belediyeler, sosyal hizmet kapsamında kreş hizmeti vermeyi sürdürmektedir. Bu uygulamanın dayanağı olarak 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 103’üncü maddesinin üçüncü fıkrasındaki “*Bu Kanunla sağlanan gelirlerin yüzde 1’i kanunlarla tayin edilen veya belediyelerce tespit edilen sosyal amaçlı kuruluşlara veya hizmetlere tahsis edilir*” hükmünü göstermektedirler (KEİG Platformu, 2016: 14). Buna karşılık bazı belediyeler bünyelerindeki kreş alanlarını, kendi yetkileri olmadığı gerekçesiyle kreş binası yapılması ve işletilmesi amacıyla özel kişilere kiralama yoluna gitmektedirler (Gözler, 2018: 134).

⁴⁸ Ayrıca bkz. Sacit Adalı, Necmi Özler Karşı Oy yazısı.

⁴⁹ Eserinde Anayasa Mahkemesi’nin bu kararını sert biçimde eleştiren Gözler’e göre “Anne-babaların çocuklarını kreşe gönderme ihtiyaçlarının ulusal nitelikte bir ihtiyaç olduğu iddiası, komik ve akıl dışı bir iddiadır”(2018: 33).

⁵⁰ “Resmi, özel ve gönüllü her kuruluşun eğitimle ilgili faaliyetleri, Millî Eğitim amaçlarına uygunluğu bakımından Millî Eğitim Bakanlığının denetimine tabidir.”

Belediyelerin yerel ihtiyaçları dikkate alarak düşük ücretli veya ücretsiz erken çocuk bakım ve eğitim kurumları açmasına ihtiyaç olduğu açıktır⁵¹. Nitekim 64'üncü Hükümet Eylem Planı'nda bu husus yer almış ve 5395 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesine büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kreşler açmasının zorunlu olacağına dair hüküm eklenmesi gündeme gelmiştir. Benzer şekilde, 2018-2023 yıllarını kapsayan Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı'nda da *“kaliteli ve erişilebilir çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması amacıyla”* nüfusu 100 bin ve üzerinde bulunan Belediyelere kreş açma yükümlülüğünün getirileceği yer almaktadır (AÇSHB, 2018: 175).

Yerel yönetimler halkın ihtiyaçlarını ve yerel gereksinimleri daha iyi bilmekte ve ailelere en yakından hizmet sunabilmektedir. Belediye, ihtiyaçlara uygun bir şekilde çocuk bakım evleri kurmalı ve işletmeli; merkezden yönetim ise hizmetin işleyişine ilişkin ana ilke ve kuralları koyup ve yerel hizmetleri koordine etmeli, daha da önemlisi denetim ve gözetim faaliyetlerini yerine getirmelidir (OECD, 2017: 19). Nitekim birçok Avrupa ülkesinde kurumsal çocuk bakım hizmetleri belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir ve bu ülkelerde yerel yönetimin bütçesindeki en önemli harcama kalemini çocuk bakım hizmetleri oluşturmaktadır⁵². Bu işin yerel yönetimlere bırakılması, halkın kent yaşamında sürekli karşılaştığı yerel yöneticilere ihtiyaçlarını daha rahat iletebilmeleri, kentteki talebi bizzat gören yerel yöneticilerin merkezi siyasetin baskısı altında kalmadan bir kamu hizmeti anlayışıyla çocuk bakım evleri açılması ya da evde yardım sağlanması gibi kurumsal çözümler getirilmesine katkı sağlamaktadır⁵³.

Belirtmek gerekir ki ülkemizde büyükşehir belediyeleri dışındaki birçok yerel yönetimin mali kaynakları ve teknik imkânları, çocuk bakım hizmetlerini yerine getirebilecek yeterliliğe sahip değildir. Başka bir ifadeyle belediyeler arasındaki mali eşitsizlikten dolayı hizmet standartlarında ciddi farklılıklar yaşanması kaçınılmazdır. Bu

⁵¹ 2018 yerel seçimlerinde adayların seçim vaatleri arasına mahallelere kreş açılması, mevcut kreşlerin kapasitesinin artırılması ve koşullarının iyileştirilmesi yer almaktadır. Örneğin adaylardan biri kadın seçmenlere yönelik yaptığı bir konuşmada İstanbul'da 961 mahallenin 300'ünde toplam 955 tane kreş açacaklarını, bu mahallelerde 0 ila 4 yaş arasında 577 bin 370 çocuğun kreş hizmetinden yararlanacağını ifade etmiştir (*“Binalı Yıldırım: İstanbul'da 955 yeni kreş açacağız”*, 2019).

⁵² Özellikle kadın istihdamının yüksek olduğu şehirlerde çocuk bakım hizmetlerine talep oldukça yüksek olduğundan buralarda belediyeler gelirlerinin yarısına yakını bu hizmetlere aktarmaktadır. (Gunnarsson vd., 1999, 32).

⁵³ Danimarkalı bir politikacı ve siyaset bilimci ülkesinde çocuk bakım hizmetlerinin oldukça ileri seviyede olmasını bu işi yerel yönetimlerin yapmasına bağlamıştır: *“Kommune'de kadınlar her gün süpermarkette belediye başkanlarıyla, meclis üyeleriyle ve diğer politikacılarla tanışıyorlar ve orada şöyle diyorlar: “Anaokullarına ihtiyacımız var, huzurevlerine ihtiyacımız var ve evde yardımcıları ihtiyacımız var, lütfen bize verin”*. Bu yüzden tabanda kesinlikle kadınlar tarafından yaratılmış bir süreç vardı. Eğer hizmetler devlete yerleştirilmişse ve bakanlıklarda ya da devlet kurumlarında görevliler tarafından yönetiliyorsa, bakım hizmetlerinin genişlemesi gerçekleşmezdi” (Kremer, 2007).

nedenle gerektiğinde hizmetin finansmanı için merkezi idarenin de sorumluluk alması şarttır (Sosyal Politikalar Forumu, 2009: 64). Ayrıca, ülkemizde de kadınların bu yönde hak talebinde bulunması ve yerel siyasette bir bilinç yaratması da gerekmektedir (Erdoğan, 2017: 149).

Sonuç

Sonuç olarak görülmektedir ki Türkiye’de kreş hakkından bahsetmek mümkün değildir. Çalışanların çocuklarına yönelik münferit düzenlemeler bulunmakla beraber bunlarda hakkın kullanımı açısından birçok sorun içermektedir. Türkiye’de profesyonel erken çocuk bakım hizmetlerinin önemi yeteri kadar anlaşılammış ve hukuk politikalarına yansımamıştır.

Hem Anayasa hem de taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler, kadınların önündeki sosyal ve ekonomik engellerin kaldırılmasını ve kadın-erkek eşitliğine ilişkin kanunların uygulamaya geçebilmesi için çocuk bakım emeğinin sadece kadının işi olmaktan çıkarılıp toplumla paylaşılmasına ilişkin somut adımlar atılmasını gerektirmektedir. Bu adımların en önemlisi ve sonuç odaklı olanı kurumsal çocuk bakım hizmetlerinin devlet tarafından bir hak olarak herkese sağlanmasıdır. Bunun için kanunlarda somut düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç vardır. İdeal olan kamu-özel sektör, çalışan-çalışmayan⁵⁴ ve hatta anne-baba ayrımı yapılmaksızın bütün vatandaşların çocukları için çocuk bakımevlerinin erişilebilir kılınmasıdır. Ancak sosyal hakların devletin ekonomik imkanlarına ve mali yeterliliğine bağlı olarak gerçekleşeceği dikkate alındığında bu konuda siyasi iktidarın ve kanun koyucunun öncelikleri belirleyici olmaktadır. Kreş hakkı, bir insan hakkı olarak gelişiminde henüz ilk basamaklarındadır. Bu bakımdan uluslararası sözleşmelerde de konuya ilişkin somut düzenlemeler ve uygulama mekanizmaları bulunmamaktadır

Hâlihazırda devlet tarafından sağlanan çocuk bakımevleri, ihtiyacı karşılamaktan çok uzaktır; özellikle de 48 ay altındaki küçük çocukların bakımı özel teşebbüslere ve işverenlere bırakılmıştır. Ayrıca konuya ilişkin mevzuattan kaynaklanan birçok sorun bulunmaktadır. Örneğin memurlar için açılacak çocuk bakımevlerinin DMK’da sosyal tesis olarak değil; memurlara sağlanan haklar kapsamında düzenlemesi gerekmektedir. Ayrıca özel sektörde işverenlerin kreş açma yükümlülüğüne aykırı davranmasını önleyici tedbirler alınmalı, konuya ilişkin mevzuat güçlendirilmelidir. Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi ihtiyacın belirlenmesi ve kreşlerin yaygınlaştırılması konusunda

⁵⁴ Zira toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik politikaların çalışan kadınlarla sınırlı olarak görülmesi önemli bir eleştiridir ve ev-içi bakım emeğinin değersiz görülmesi anlamına gelmektedir (Koray, 30). Çalışmayan annelere de istihdama yönelik kurslara katılması ve becerilerini geliştirebilmesi için bu hakkın tanınması gerekir. Kadının Güçlendirilmesi Strateji Belgesi’nde de bu durum belirtilmiştir (2018: 52).

belediyelere kanunla yetki verilmelidir⁵⁵. Ancak merkezi idare bu hizmeti koordine etmeli; hizmet standartlarını ve hizmet içeriğini belirlemeli ve denetlemelidir. Konuya ilişkin en önemli hususlardan biri de yeterli hizmet standardının sağlanmasıdır. Zira verilecek hizmetlerin kalitesi de annelerin kurumsal çocuk bakım hizmetlerini seçmesinde öncelikli bir yere sahiptir.

Yapılan araştırmalar göstermektedir ki kurumsal çocuk bakım hizmetlerini güçlendirici politikalar benimsemesi kadının çalışma yaşamına katılmasında önemli bir yere sahip olmakla beraber kadınların çocuk bakım emeğine ilişkin kültürel normlarının değişmesi de gerekmektedir. Bu açıdan sosyal devlet, toplumda tam zamanlı annelik yerine, kurumsal bakım hizmetlerinin iyi olduğuna ilişkin bir kültürel algı da geliştirmelidir (Kremer, 2007: 245). Hâlihazırda hem toplum hem de siyasetçiler nezdinde, Türkiye’de çocuk bakımının ve ev işlerinin başlıca ve yegâne sorumlusu kadın olarak görülmekte; kadın anne olup bakım emeği verdiği zaman diğer başarılarının ve yeteneklerinin anlam kazanacağı düşünülmektedir. Oysaki kadınların, sadece anne olarak değil; tek başına bir birey “*kadın*” olarak toplumdaki konumunu güçlendirecek, iş gücüne katılımını ve bağımsızlığını arttıracak, erkeklerin de ev ve çocuk bakım işlerini üstlenmelerini sağlayacak kültürel bir algı değişimine ihtiyaç olduğu açıktır.

⁵⁵ Kreşlerin yaygınlaştırılmasına ilişkin güncel bir kanun teklifi için bkz. 13 Mart 2020 tarihli 2/2707 sayılı Suzan Şahin’e ait Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, <https://www.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2707.pdf>

KAYNAKÇA:

- Acar Savran, G. ve Demiryontan, N. T. (2008) **Kadının Görünmeyen Emegi**, Yordam Kitap, 2008.
- AÇEV (2012) “222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile ilgili Görüş ve Öneriler”, www.acev.org.tr (10.5.2019)
- AÇŞHB (2018) **Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2018-2023**, https://www.ailevecalisma.gov.tr/KSGM/PDF/kadinin_guclenmesi_strateji_ve_eylem_plani.pdf (8.3.2019)
- Albal, H. (2020) “Kamu Hizmetlerinden Yararlanmada Kadın Erkek Eşitliği”. **İÜHFD**, 11(1), 213-220.
- Arzuk, D. (2018) “Türkiye’de Kreşler ve Anaokulları -1, 2, 3”, **Dr. Deniz Arzuk, Child Studies / Çocukluk Çalışmaları Araştırma Güncesi**. <https://denizarzuk.blogspot.com/2018/10/turkiyede-kresler-ve-anaokullari-1.html> (25.5.2020)
- Atasü Topçuoğlu, R. (2013) “Feminizmin Refah Devleti ve Sosyal Politika Alanına Eleştirisi ve Katkıları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 49(4), 37-63.
- Atasü Topçuoğlu, R. (2013) “Sosyal Haklar Piyasalaşır mı? Çocuk Hakları ve Kadın Emeginin Keşişiminde Türkiye’de Kreşler”, **V. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu**, 281-292.
- Bakırcı, K. (2012) **Cinsiyet Ayrımcılığı Yasağı ve Türkiye**, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Seçkin, Ankara.
- Başbuğ A. ve Yücel Bodur M. (2018) **İş Hukuku**. 5. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları.
- Beşpınar, F. U. ve Aybars A. İ. (2013) **Erken Yaşlarda Çocuk Refahı ve Kadın İstihdamı Politika Belgesi**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve UNICEF Ortak Projesi.
- Bilaloğlu, E. (2016, 5 Mayıs) “Çocuklarımıza Kreş Kamu Zararı mıdır?”, **Bianet**, <https://m.bianet.org/bianet/saglik/174470-cocuklarimiza-kres-kamu-zarari-midir> (5.2.2019)
- Buğra, A. (2010) **Toplumsal Cinsiyet, İşgücü Piyasaları ve Refah Rejimleri: Türkiye’de Kadın İstihdamı**, TÜBİTAK Projesi. İstanbul. https://spf.boun.edu.tr/sites/spf.boun.edu.tr/files/1439799128_aysebugra_kadinstihdami_tubitak.pdf (8.5.2019)
- Buğra, A. (2012) “The changing welfare regime of Turkey: Neoliberalism, cultural conservatism and social solidarity redefined”, **Gender and Society In Turkey**, (Ed.) Dedeoğlu S. ve Elveren A. Y., I.B. Tauris: New York.
- Civan, O. E. (2018) “Sosyal Güvenlik Hukuku ve Toplumsal Cinsiyet”, **Hukuk ve Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları**. Ed. Gülriz Uygur, Nadire Özdemir, Seçkin, 507-559.

- Dedeoğlu, S. (2013) “Veiled Europeanisation of welfare state in Turkey: Gender and social policy in the 2000s”, **Women’s Studies International Forum**, (41), 7-13.
- Deutsches Jugendinstitut (2004), **OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004: Background Report Germany**. www.oecd.org (16.6.2019)
- DİSK/GENEL-İŞ (2019, Mart). “Türkiye’de Kadın Emegi Raporu”. **Emek Araştırmaları**. <http://cloudsdomain.com/uploads/dosya/19265.pdf> (25.5.2020).
- EC (2006) “Factsheet: A New Start To Support Work-Life Balance For Parents And Carers” <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en> (5.6.2019)
- EC (2013) “Recommendation: Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage”, No: 2013/112/EU
- EC (2015) **Strategic Engagement For Gender Equality 2016-2019**, EU Publications, https://ec.europa.eu/antirafficking/sites/antitrafficking/files/strategic_engagement_for_gender_equality_en.pdf (5.8.2019)
- EC (2018) “Report: Barcelona Objectives”, European Union, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf (5.8.2019)
- EC/Eurydice (2019a) “France: Early Childhood Education and Care”, **Eurydice Report**, 31.12. 2019. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/france/early-childhood-education-and-care_en, (5.6.2019)
- EC/Eurydice (2019b) “Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition”. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/kd_ecec_2019_report_en.pdf (27.5.2020)
- Erdinç, B. (2017) “Kadın-Erkek Eşitliği ve Yerel Yönetimler”, **TBBB**, Kadın ve Hukuk Özel Sayı, 30, 125-150.
- Erdoğan M. (2018) **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Üçüncü Baskıdan Tıpkı Basım, Ankara, Hukuk Yayınları.
- Erdoğan M. (2019) **Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuruda Temel Hak ve Özgürlüklerin Yorumu**, Ankara, Lykeion Yayınları.
- Erdoğan, Ç. (2018) “İş Hukuku ve Toplumsal Cinsiyet”, **Hukuk ve Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları**. Ed. Gülriz Uygur, Nadire Özdemir, Seçkin, 433-506.
- Eurostat Statistics (2017) “Living Conditions In Europe- Childcare Arrangements” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Living_conditions_in_Europe_-_childcare_arrangements (12.4.2019)
- Gardiner, J. (2011) “Bakım Emegi”, **Kadın Emegi Konferansı: Ücretli-Ücretsiz Emek Kısacasında Kadın**, 63-79. www.sosyalistfeministkolektif.org (10.5.2019).
- Georgii, H. (1996) “Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz”, **NJW**, 686-691.

- Gökçeoğlu B., Ş. (2017) “Koruma mı Dışlama mı? Çalışma Mevzuatımızda Kadını Koruyucu Kimi Düzenlemelerin Kadın İstihdamı ve AB Normları Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**, (54), 1263-1298.
- Göze, A. (1976). **Sosyal Devlet Sistemi**. İstanbul. Fakülteler Matbaası.
- Gözler, K. (2017) **İnsan Hakları Hukuku**. Bursa. Ekin Basım.
- Gözler, K. (2018) **Mahalli İdareler Hukuku**. Bursa: Ekin Basım.
- Güneş, C., Üçdoğruk Birecikli Ş. ve Yıldırım Z. (2017) “Çalışan Kadının Çocuk Bakım Tercih: Havuzlanmış Verilerle Kesikli Tercih Modellerinin Karşılaştırılması”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, (1), 123-144.
- Gürgey, Ç. (2018) “Annelik ve Hukuk”, **Hukuk ve Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları**. Ed. Gülriz Uygur, Nadire Özdemir, Seçkin, 433-506.
- İlkkaracan, İ. (1998) “Kentli Kadınlar ve İş Yaşamı”, *Bilanço* 98: 75 Yılda Kadınlar ve Erkekler, İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları, 285-302. Yeniden yayım: http://kadinininsanhaklari.org/wp-content/uploads/2018/06/kentli_kadınlar_3_12.pdf 26.5.2020.
- İlkkaracan, İ., Kim, K. Ve Kaya, T. (2015). **The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality and Poverty: The Turkish Case**. İstanbul. ITU WSC-SET. <https://www.kaum.itu.edu.tr/en/wp-content/uploads/2015/09/rapor-son-eng..pdf> (26.5.2020)
- Karahanogulları, O. (2004) **Kamu Hizmeti**. 2. Bası. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Karan, U. (2006) “Türkiye’de Sosyal Hakların Mahkemeler Önünde İleri Sürülebilirliği ve Yüksek Yargı Organlarının Sosyal Haklara Yaklaşımı”, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**. İstanbul Bilgi Üniversitesi SBE.
- KEİG Platformu (2016) “Yerel Yönetimlerin Çocuk Bakım Hizmetlerine Yönelik Bir Değerlendirme: İstanbul’da Belediye Kreşleri”, *Araştırma Raporu*, İstanbul.
- Koray, M. (2011) “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Cinsiyet Eşitliği Politikaları: Sol Feminist Bir Eleştiri”. **Çalışma ve Toplum**, (29), 13-54.
- Kördeve, M. K. (2017) “Kadın Çalışanların Önündeki Engel: Cam Tavan Sendromu”, **Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 10(1), 124-142.
- Kremer, M. (2007). **How Welfare States Care : Culture, Gender and Parenting in Europe**. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kumaş, H. (2017) “İşveren ve İşveren Vekillerine Göre Kreş/Gündüz Bakımı/Yurt Hizmeti ve İstihdam İlişkisi”, **Çalışma ve Toplum**, (2), 573-616.
- MEB (2009-2010) “2.1 Okul öncesi eğitim kurumlarının kademelerine göre okul, öğrenci, öğretmen ve derslik sayısı”, **Milli Eğitim İstatistikleri Örgün Eğitim 2009/2010**, meb.gov.tr (6.7.2019)

- MEB (2017-2018) “2.1 Okul öncesi eğitim kurumlarının okul türlerine göre okul, öğrenci, öğretmen ve derslik sayısı”, **Milli Eğitim İstatistikleri Örgün Eğitim 2017/2018**”, meb.gov.tr (6.7.2019)
- MEB (2019) “2019-2023 MEB Stratejik Planı” T.C. MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı, http://www.meb.gov.tr/stratejik_plan/ (8.9.2019)
- Melhuish, E. (2016) “Provision of Quality Early Childcare Services”. European Commission Synthesis Report. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2335&moreDocuments=yes&tableName=news> (8.9.2019)
- Memiş, E. Öneş, U. ve Kızıllırmak B. (2012) “Housewifisation of Woman: Contextualising Gendered Patterns of Paid and Unpaid Work”, **Gender and Society In Turkey**, (Ed.) Dedeoğlu S. ve Elveren A. Y., I.B. Tauris: New York, 87-102.
- Metin, B. (2017) “İş ve Aile Yaşamının Uyumlaştırılmasına Yönelik Politikalar ve Kadın İstihdamı: İsveç, Almanya ve Birleşik Krallık Örnekleri”, **TİSK Akademi**, 12(23), 19-48.
- OECD (2016) Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data. Country Note: Germany. <http://www.oecd.org/education/school/ECECDCN-Germany.pdf> (6.5.2019)
- OECD (2017) **Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care**, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/education/starting-strong-2017_9789264276116-en#page4 (6.5.2019)
- OECD (2018) Family Database 2018, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> (6.5.2019)
- OECD (2019) “PF3.1: Public spending on childcare and early education”, https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf (6.5.2019)
- OECD (2019a), “Employment: Time spent in paid and unpaid work, by sex”, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54741#>
- OECD (2020) Employment rate (indicator). <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (29.5.2020)
- Oğuz, F., Ünal, H., Göksal, K., Oğuz, S., Kargın Akkoç, G. (2017) “Evde Çocuk Bakımı Projesi Etki Analizi Raporu”, Evde Çocuk Bakım Hizmetleri Yoluyla Kayıtlı Kadın İstihdamının Desteklenmesi AB- SGK Ortak Projesi.
- Onuncu Kalkınma Programı (2014-2018): “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı”, <http://www.sbb.gov.tr/oncelikli-donusum-programlari-eylem-planlari/> (16.5.2019)

- Özgün, Y. (2011) “Açılış Konuşması”, **Kadın Emeği Konferansı: Ücretli-Ücretsiz Emek Kısılacında Kadın**, 11-16. www.sosyalistfeministkolektif.org (10.5.2019).
- Salihpaşaoğlu Y., Değirmencioğlu B. (2020). “Unutulma Hakkının Bir “İnsan Hakkı”na Dönüşme Yolculuğu”, **AHBVÜ HFD**, 24(2), 366-388.
- Sayın, A. (2008) **Avrupa Birliği’nde Çalışma Yaşamında Kadın-Erkek Eşitliği**, KEİG Yayınlar Dizisi.
- Sosyal Politikalar Forumu (2009) “Türkiye’de Çocuk Bakım Hizmetlerinin Yaygınlaştırılmasına Yönelik Bir Öneri: Mahalle Kresleri”. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politikalar Forumu Araştırma Raporu, İstanbul.
https://spf.boun.edu.tr/sites/spf.boun.edu.tr/files/1439796403_mahalle_kresleri_-_arastirma_raporu.pdf (6.5.2019)
- Soyseçkin, İ. S. (2014) **Nature and Dynamics of Informal Paid Child Care In Turkey: Commodification Due to Insufficient Welfare Policies**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ SBE.
- Soyseçkin, İ. S. (2015) “Türkiye’de Kadın İstihdamı ve Sosyal Refah Uygulamaları”, **Mülkiye Dergisi**, 39(3), 247. 245-270.
- Sylvia, W. (2004) “The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of gender Rejime”, **Social Politics**, 11(1), 4-29.
- Tanör, B. (1978) **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul, May Yayınları.
- TÜİK (2016a) “İBBS 1. Düzey, Üç Büyük İl ve Cinsiyete Göre Hanedeki İşlerden Genellikle Sorumlu Olan Kişiler”, **Aile Yapısı Araştırması** www.tuik.gov.tr
- TÜİK (2016b) “İBBS 1. Düzey ve Üç Büyük İle Göre Hanedeki Küçük Çocukların Gündüz Bakımı, **Aile Yapısı Araştırması** (2016) www.tuik.gov.tr
- TÜİK (2020) “İşgücü İstatistikleri, Şubat 2020”, Haber Bülteni, <http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33786> (27.5.2020)
- Türkoğlu Üstün, K. (2017) “Kamu Hizmetine Girişte ve Yükselmeye Kadınlara Pozitif Ayrımcılık Yapılması ve Avrupa’daki Örnekler”. **TBBD**. (Özel Sayı), 93-124.
- TÜSİAD (2019) Çocuk Bakım ve Eğitim Kurumlarının Yaygınlaştırılması.
- Wiesner R. (2015) **SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe**, 5. Auflage.
- World Bank (2015) “Türkiye’de Çocuk Bakım Hizmetlerinde Arz ve Talep Durumu: Bir Karma Yöntem Çalışması”. Infographic.
<https://www.worldbank.org/tr/news/infographic/2015/09/13/supply-and-demand-child-care-services-turkey-a-mixed-methods-study> 25.5.2020
- Yücel Dericiler, Ö. (2010). “Refah Devletinin Krizi Kısılacında Ekonomik-Sosyal Haklar ve Devletin Yükümlülükleri”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, AÜSBE, Ankara.
- “2008’de 497 olan kamu kres sayısı 2016’da 56’ya düştü!” (2018, Mayıs 17), Ekmek ve Gül.
<https://ekmekvegul.net/gundem/2008de-497-olan-kamu-kres-sayisi-2016da-56ya-dustu> (5 2 2019)

- “Binali Yıldırım: İstanbul'da 955 yeni kreş açacağız” (2019, Şubat 27) **TRT Haber**.
<https://www.trthaber.com/haber/gundem/binali-yildirim-istanbulda-955-yeni-kres-acacagiz-406629.html> (26.9.2018)
- “Bir Kreş Nasıl Kamu Zararına Dönüşür?” (2018, 26 Ocak), KEİG Basın Açıklaması,
<http://www.keig.org/bir-kres-nasil-kamu-zararina-donusur/> (26.9.2018)
- “Kreş bir ebeveyn ve çocuk hakkıdır! Her İş Yerine Kreş!” (2018, 5 Mayıs), KESK Basın Açıklaması
<https://kesk.org.tr/2018/05/08/kres-ebeveyn-ve-cocuk-hakkidir-her-is-yerine-kres/> (25.5.2020)