

Sosyal Bakım Hizmetlerine Kamu Yatırımının İstihdam, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Yoksulluğa Etkileri: Türkiye Örneği*

İstanbul Teknik Üniversitesi Kadın Araştırmaları Merkezi ve Levy Ekonomi Enstitüsü

*İpek İlkaracan, Kijong Kim ve Tolga Kaya**
Ağustos 2015*

* Bu rapor, İstanbul Teknik Üniversitesi Bilim, Mühendislik ve Teknolojide Kadın Araştırmaları Merkezi ile Levy Ekonomi Enstitüsü tarafından, ILO-Türkiye, UNDP Avrupa ve Orta Asya Bölgesi ve UNDP-Türkiye, BM Kadınlar Avrupa ve Orta Asya Bölgesi ve aydın Doğan Vakfı'nın desteğiyle gerçekleştirilen bir araştırma projesini temel almaktadır.

** Doç. Dr. İpek İlkaracan İTÜ İşletme Fakültesi öğretim üyesi ve Levy Ekonomi Enstitüsü araştırma uzmanıdır (ilkcaracan@itu.edu.tr); Kijong Kim Levy Ekonomi Enstitüsü'nde araştırmacı (kim@levy.org), Y. Doç. Dr. Tolga Kaya, İTÜ İşletme Fakültesi İşletme Mühendisliği öğretim üyesidir (kayatolga@itu.edu.tr).

ÖNSÖZ

İstanbul Teknik Üniversitesi ve Levy Ekonomi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen bu araştırma çalışmasında üç BM kuruluşunun ortaklığını (Uluslararası Çalışma Örgütü - ILO, Bileşmiş Milletler Kalkınma Programı - UNDP ve Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlenmesi Birimi - UN Women) çok değerli ve anlamlı buluyoruz. Bu çok taraflı ortaklığın, BM'nin çeşitli görevlerinin kesiştiği bir noktada yer alan ve ayrıca Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinde (SKH) de ifadesini bulan bu araştırmanın geniş kapsamını yansıttığı kanısındayız. Daha somut olarak:

- kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun azaltılması
- toplumsal cinsiyet eşitliği
- insana yakışır işler yaratılması

Bu çalışmanın amacı, özellikle SKH 5.4 için bir politika çerçevesi sunmaktır. SKH 5 ana hedefi “toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını ve tüm kadınlarla kız çocukların güçlendirilmesini” öngörmekte, SKH 5.4 ise “kamu hizmetleri, altyapı ve sosyal politikalar aracılığıyla, hane ve aile içinde ortak sorumluluk paylaşımının geliştirilmesiyle, ücretsiz bakım ve ev içi işlerin tanınıp bunların değerinin verilmesini” hedeflemektedir. Araştırmamız aynı zamanda genel olarak SKH 8 kapsamında “sürekli, kapsayıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin, tüm kadınlara ve erkeklere verimli istihdam ve insana yakışır iş imkânları sağlanması” konusuyla birlikte somut hedef 8.5 olarak “2030 yılına kadar tüm kadınlar ve erkekler için tam ve verimli istihdam ve insana yakışır işler sağlanmasını (...)” da kapsamaktadır. Nihayet, araştırmamızın SKH 10'a ilişkin yanları da bulunmaktadır. SKH 10, 2030 yılına kadar ülkeler arasındaki ve ülkelerin kendi içlerindeki eşitsizliklerin azaltılması gerekliliğine işaret etmekte, 10.1 aracılığıyla “nüfusun en alttaki %40'lık dilimindeki gelir artışının ulusal ortalamanın üzerindeki bir hızda zaman içinde sağlanmasını ve bunun sürekli kılınmasını”; 10.3 aracılığıyla ayrımcı yasal düzenlemelerin, politikaların ve uygulamaların ortadan kaldırılması ve bu bakımdan uygun yasaların, politikaların ve eylemlerin yaygınlaştırılması dâhil fırsat eşitliği sağlanmasını ve sonuçlarda eşitsizliklerin azaltılmasını ve nihayet 10.4 aracılığıyla da “özellikle mali, ücretlere ilişkin ve sosyal koruma politikalarının benimsenmesiyle zaman içinde daha fazla eşitliğe ulaşılmasını” öngörmektedir (bkz: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>)

Bu çalışmada gerçekleştirilen politika simülasyonu mali politikalarda öncelik açısından özel bir hedefe işaret etmektedir: Erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitim (EÇBOÖE) için kurumsal hizmetlerin ve daha genel anlamda sosyal bakım hizmetlerinin (yaşlı, engelli ve hasta bakım hizmetlerinin) yaygınlaştırılması hedefi. EÇBOÖE hizmetlerinin yaygınlaştırılması, Türkiye'nin son dönemdeki politika gündeminde öne çıkan bir konudur ve ağırlıklı olarak kadın işgücü arzı üzerindeki kısıtların kaldırılması (ve dolayısıyla çok düşük olan kadın işgücüne katılımının artırılması) ve çocuk gelişiminin desteklenmesi perspektifinden ele alınmaktadır. Buna karşılık EÇBOÖE başta olmak üzere sosyal bakım hizmetlerine yapılacak yatırımlar aracılığı ile istihdam talebi yaratılması, bu talebin kadınların yoğun istihdam edildiği işlere yoğunlaşma yoluyla toplumsal cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi ve yoksulluğun azaltılması gibi kısa dönemdeki ekonomik getirileri bugüne kadar yapılan tartışma ve değerlendirmelerde yer almamıştır.

Bu rapor, talep tarafındaki bu tip sonuçlarını araştırarak Türkiye'de EÇBOÖE hizmetlerinin yaygınlaştırılmasıyla ilgili tartışmalara katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Çalışmamızın bulguları, EÇBOÖE'nin yaygınlaşmasına, dolayısıyla sosyal bakım hizmetleri altyapısının oluşturulmasına, örneğin fiziksel altyapı/inşaat yatırımları ya da nakit transferlerine göre mali harcamalarda öncelik tanınmasının, insana yakışır işler yaratılması açısından büyük bir potansiyel taşıdığına işaret etmektedir. Bu potansiyel özellikle kadınların egemen olduğu

mesleklerde ve sektörlerde bulunmakta, dolayısıyla toplumsal cinsiyet eşitliğini talep tarafında da desteklemektedir. Dahası, EÇBOÖE’de bu tür bir yaygınlaşmanın hedefli bir biçimde gerçekleşmesi halinde, nüfusun en düşük gelirli %40’lık diliminde yer alan hanelerin gelir açısından güçlendirilmesiyle yoksullukla mücadele açısından da etkili bir potansiyel ortaya çıkmış olacaktır.

Bu araştırmada elde edilen sonuçların, Türkiye özelinin ötesinde sosyal bakım altyapısının olmadığı, EÇBOÖE olsun diğer sosyal bakım hizmetleri alt sektörleri olsun bunların yaygınlaşması açısından büyük bir boşluğun bulunduğu, kadın işgücüne katılımının düşük ve/veya işsizliğin yüksek olduğu diğer bölge ülkelerindeki politika tartışmaları açısından da anlamı olduğuna inanıyoruz. BM Kalkınma Programı Avrupa ve Bağımsız Devletler Topluluğu Bölge Ofisi’nin yakın zamanda bölge ülkelerindeki yoksulluk ve eşitsizlikler üzerine hazırladığı bir raporda erken çocukluk dönemi eğitiminin sürdürülebilir kalkınma ve toplumsal cinsiyet eşitliği için önemine işaret edilmektedir (UNDP 2014). Bu rapor, Türkiye’nin yanı sıra Azerbaycan, Bosna Hersek, Makedonya, Tacikistan ve Özbekistan gibi bölge ülkelerinde okul öncesi yaştaki çocukların üçte birinden azının EÇBOÖE hizmetlerinden faydalandığını ortaya koymaktadır. Bu ülkelerin bazıları, aynı zamanda çok yüksek işsizlik oranlarına sahiptir; örneğin Makedonya’da işsizlik oranı %29, Bosna Hersek’te %28, Tacikistan ve Özbekistan’da %11’dir. Gene bazı ülkelerin kadın işgücüne katılım oranı, Türkiye’ninkinden yüksek olsa da, gene oldukça düşük düzeydedir. Örneğin, Bosna Hersek’te kadın işgücüne katılım oranı %34, Makedonya ve Karabağ’da %43, Arnavutluk ve Sırbistan’da %45’tir (WDI 2015). Bu ülkelerin bazılarında yoksulluğun yaygın olması da bölgede ekonomi ve sosyal politika gündemindeki zorlayıcı sorunlardan biri olmaya devam etmektedir. Gürcistan %38 ile mutlak yoksullukta başı çekerken, bunu Tacikistan %25, Kırgızistan %25, Ermenistan ise %24 ile izlemektedirler (UNDP 2014).*

Bu araştırma çalışmasının ortaya koyduğu bulgular, sosyal bakım hizmetleri altyapısına yönelik yatırımları ve harcamaları önceliklendiren, toplumsal cinsiyete duyarlı mali politikaların bu çoklu sorunlara eşzamanlı çözümleri beraberinde getirebildiğini göstermektedir. Burada, sosyal bakım hizmetlerinde ulusal ölçekte bir genişlemenin, kadın işgücü arzı üzerindeki kısıtların hafifletilmesi, çocuk gelişiminin desteklenmesi ve sosyoekonomik eşitsizliklerin erken yaşlarda giderilmesi açısından daha çok teslim edilen ve tartışılan sonuçlarının ötesinde, aynı zamanda yeterli iş yaratmayan büyüme, yüksek işsizlik, kadın işgücüne düşük talep ve artan yoksulluk gibi sorunlara çözüm bulunması açısından kısa dönemdeki ekonomik gerekçesine de işaret etmiş oluyoruz.

* Mutlak yoksulluk sınırı satın alma gücü paritesine göre PPP ABD 2,15/gün olarak ölçümlenmiştir; veri 2011 yılına ya da mevcut en son yıla aittir (UNDP 2014, s.11).

Sosyal Bakım Hizmetlerine Kamu Yatırımının İstihdam, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Yoksulluğa Etkileri: Türkiye Örneği

Yönetici Özeti

Sosyal bakım hizmetleri sektörü (çocuklara, yaşlılara, engellilere ve hastalara yönelik hizmetler) Türkiye’de halen az gelişmiş bir sektördür. Sosyal bakımda önemli bir alt sektör durumundaki erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitim (EÇBOÖE) açısından Türkiye OECD ülkeleri arasında açık ara fark ile en az hizmet sunabilen ülke durumundadır. Yakın dönemde yapılan araştırmalar, kaliteli ve erişilebilir sosyal hizmetlerin olmayışının Türkiye’de kadın işgücü arzına ciddi kısıtlar getirdiğini ve bu durumun kadınların işgücü piyasasına bağlılığını zayıflatan başlıca etmenler arasında olduğunu göstermiştir. Bu araştırma, çok tartışılan bir konu olarak kadın emek arzı etkilerinin ötesinde, sosyal bakım sektörüne kamu yatırımlarının talep tarafındaki ekonomik gerekçelerini değerlendirmektedir. Bu bağlamda, söz konusu yatırımların istihdam yaratılması, işlerin kadınlardan yana tahsisi ve yoksulluğun azaltılması açısından taşıdığı potansiyel, son on yıl içinde Türkiye’de ekonomik büyümenin önemli bir motoru olmuş olan inşaat sektörüyle karşılaştırılmaktadır.

2013-2014 verilerine göre Türkiye’nin 6 yaşın altındaki çocukların okul öncesi eğitime katılımında OECD ortalamasını yakalaması için okul öncesi eğitim programlarında 3,27 milyon ek yere ihtiyaç duyulmaktadır ve bunun da sektöre yönelik harcamalarda (2014 fiyatlarıyla) 20,7 milyar TL’lik bir artış gerektirdiği tahmin edilmektedir. EÇBOÖE sektöründe böyle bir genişleme ise GSYH’nin yaklaşık %1,36’sı tutarında bir harcama anlamına gelmektedir.

Bu araştırma, çocuk bakım merkezleri ve okul öncesi eğitim kurumlarına yapılacak ek 20,7 milyar TL’lik bir kaynak tahsisinin beraberinde getireceği yeni istihdam fırsatlarını, ayrıca bağlantılı toplumsal cinsiyet eşitliği, gelir ve yoksulluk etkilerini değerlendirmektedir. EÇBOÖE hizmet sektöründeki böyle bir büyümenin etkilerini, son dönemlerde Türkiye’deki büyümenin tartışmalı motorlarından biri olan, fiziksel altyapı ve toplu konut yatırımlarını da içeren inşaat sektörü ile karşılaştırmaktayız. Tahminlerimize göre, inşaat sektöründe yapılacak bu büyüklükteki bir yatırım doğrudan bu sektörde ve dolaylı olarak diğer sektörlerde 290 bin yeni iş yaratacaktır. Aynı büyüklükteki bir yatırımın EÇBOÖE sektörüne yapılması halinde ise doğrudan ve dolaylı olarak yaratılacak iş potansiyeli 719 bin, yani ilkinin 2,5 katıdır. Ayrıca, EÇBOÖE’nin yaygınlaştırılmasıyla yaratılacak yeni işlerde kadınların payı %73 olarak tahmin edilirken inşaat sektöründeki hamleyle yaratılacak işlerde kadınların payı ancak %6 kadar olabilecektir. Bununla birlikte, mutlak sayılar açısından bakıldığında EÇBOÖE’ye kaynak tahsisi erkekler açısından da önemli ölçüde iş fırsatları yaratacaktır. Bu sektörde erkekler için yaratılacak iş sayısı (195 bin) inşaat sektöründe yaratılacak işlerin (272 bin) %72’si kadardır.

EÇBOÖE aracılığı ile yaratılan doğrudan ve dolaylı yeni işlerde istihdam edileceklerin yarısından fazlası emek piyasasından dışlanmış, ev işleriyle uğraşan kadınlardır (istihdam edilecek ev kadını sayısı 394 bin

olarak tahmin edilmektedir.) İnşaat sektörü aracılığı ile yaratılan doğrudan ve dolaylı yeni işlerde istihdam edilenlerin çoğunluğunu ise işsiz erkekler oluşturacaktır (237 bin işsiz erkek). Gene de mutlak sayılar açısından bakıldığında, EÇBOÖE'nin yaygınlaşmasıyla işsizlere sağlanabilecek toplam iş sayısı (işsiz erkekler için 157 bin iş ve işsiz kadınlar için 96 bin iş olmak üzere toplam 253 bin iş) aynı miktarda kaynağın inşaat sektörüne yönlendirilmesi sonucu işsizlere sağlanabilecek işlerden daha fazladır (işsiz erkeklere 237 bin ve işsiz kadınlara 5 bin olmak üzere toplam 242 bin iş).

EÇBOÖE'deki güçlü bir yaygınlaşmanın, inşaat sektöründeki bir patlamaya göre, toplamda daha fazla iş yaratması, kadınlara ve işsizlere daha fazla iş yaratmasının ötesinde, çok daha yoğun olarak 'insana yakışır' işleri de artıracığı belirlenmiştir. EÇBOÖE aracılığıyla yaratılacak işlerin %85'inin sosyal güvenlik kapsamında olacağı tahmin edilirken inşaat sektöründeki yeni işlerin %30,2'si bu kapsamda olabilecektir. İnşaat sektörü söz konusu olduğunda yaratılan yeni işlerde sözleşmesi olmayan, geçici işler ağırlığı oluşturacaktır (%64,1); süresiz sözleşmeli, daimi işlerin payı %24,6, sözleşmeli belirli süreli, geçici işlerin payı ise %11,3 olacaktır. Bu oranlar EÇBOÖE durumunda tam tersidir; öyle ki EÇBOÖE'nin yaygınlaşmasıyla yaratılacak doğrudan ve dolaylı yeni işlerin %84'ü süresiz sözleşmeli, daimi işler, %10,5'i süreli sözleşmeli, geçici işler, sadece %6,1'i sözleşmesi olmayan, geçici işler olacaktır.

Yoksulluk üzerindeki etkiler açısından bakıldığında ise elde edilen bulgular her iki sektördeki yaygınlaşmanın da yoksullara, başka bir deyişle hanelerin en düşük gelirli yüzde kırklık bölümüne yarar sağlayacağını göstermektedir. Bununla birlikte, EÇBOÖE'ye göre, inşaat sektöründeki bir genişleme sonucunda görece yoksulluk sınırı altındaki çalışanların bulacağı işler daha fazla olacaktır (inşaat sektöründeki genişleme sonucunda 92 bin yoksul iş bulabilecekten EÇBOÖE'deki genişleme sayesinde iş bulabilecek yoksulların sayısı 50 bindir). Bu görece yoksulluk oranında ilk durumda 0,35 puanlık bir azalmaya karşılık gelirken, ikinci durumda anlamlı bir değişiklik gerçekleşmemektedir. Ancak, talep yanlı yoksulluk etkilerinin yanı sıra, arz yanlı etkiler de bir arada değerlendirildiğinde elde ettiğimiz sonuçlar, küçük çocukları olan esas çalışma çağındaki yoksul anneleri hedefleyen bir EÇBOÖE yaygınlaşmasının görece yoksulluk oranını 1,14 puan azaltma potansiyeli taşıdığını göstermektedir.

Kamu harcamalarının kısa dönemdeki finansal sürdürülebilirliği açısından bakıldığında EÇBOÖE'deki yaygınlaşma artan vergi gelirleri yoluyla maliyetin %77'sini karşılayabilecekken inşaat sektöründe bu oran %52'de kalmaktadır.

Bulgularımıza göre, erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitimi için yapılacak harcamaların, kadın işgücü arzı üzerindeki etkilerine ek olarak, insana yakışır işler yaratılması, kadın işgücüne talep yaratarak toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmesi, yoksulluğun azaltılması ve mali sürdürülebilirlik bakımından talep tarafında güçlü bir ekonomik rasyonelitesi vardır. Dolayısıyla ekonomik politika ve kaynak tahsisinde bu sektöre öncelik tanınması yerinde olacaktır. Aynı argüman, yaşlılar, engelliler ve hastalara yönelik hizmetlerin yaygınlaştırılması olmak üzere sosyal bakımın diğer alt sektörleri için de geçerlilik taşımaktadır. Sonuç itibarıyla, bu araştırma çalışması, sosyal bakım hizmetleri altyapısına yapılacak yatırım ve harcamaların mali politikalarda bir öncelik haline gelmesinin, hem toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından iyi bir makro örnek, hem de kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme için iyi bir makroekonomi politikası teşkil ettiğini öne sürmektedir.