

► Politika Aracı

BM Kadın Birimi - ILO Ortak Programı: Bakım Hizmetlerinde Kapsayıcı
Büyüme Politikaları ve Yatırımlar Aracılığıyla Kadınlar için İnsana Yakışır
İş Olanaklarının Desteklenmesi

March 2021

Bakım Ekonomisine Kamu Yatırımları Kılavuzu Bakım Açıkları, Yatırım Maliyetleri ve Ekonomik Getirilerin Belirlenmesine Yönelik Politika Destek Aracı ¹

Temel hususlar

Bu politika destek aracı, BM Kadın Birimi ve ILO'nun "Bakım Hizmetlerinde Kapsayıcı Büyüme Politikaları ve Yatırımlar Aracılığıyla Kadınlar için İnsana Yakışır İstihdam Olanaklarının Desteklenmesi" adlı Ortak Programı çerçevesinde ve COVID-19 salgınına yönelik BM Sosyo-Ekonomik Müdahale Programı'na dâhil edilmesi planlanan ve BM genelinde yürütülen müdahale girişimleri kapsamında hazırlanmıştır. Bu çerçevede, aracın amacı aşağıda belirtilen çalışmaların **nasıl** yürütülmesi gerektiği hususunda bir metodoloji sunmaktır:

- bakım hizmetlerinin (özellikle kamu sağlık hizmetleri, uzun dönemli bakım hizmetleri, erkek çocukluk bakım hizmetleri & eğitimi ile ilk ve orta öğretim) kapsamına ilişkin açıkları tespit etmek;
- hizmet kapsamındaki açıkların giderilmesine yönelik kamu yatırımları ve harcamalarının maliyetine ilişkin hesaplamalar yapmak ve;
- kısa ve uzun vadede bu tür yatırımların sağlayacağı çeşitli ekonomik getirilere ilişkin değerlendirmelerde bulunmak.

► I. Giriş

Bakım ekonomisine kamu yatırımlarının artırılması gereği, politika tartışmalarında uzun zamandır vurgulanan bir konu olsa da, Covid-19 salgını bu ihtiyacın aciliyetini birçok yönden gözler önüne sermiştir. Öncelikle, dünyanın pek çok ülkesinde sağlık bakım hizmetlerine talepte meydana gelen ani artış karşısında kamu (ve genel olarak) sağlık hizmeti sistemlerinin kapasitesinin sınırlı kaldığı görülmüştür. Sağlık çalışanları yalnızca yüksek risklere maruz kalmamış, aynı zamanda olağan dışı mesai saatleri ve çalışma koşullarıyla mücadele etmiştir. Bu da sistemin pandemi karşısında daha da kırılgan hale gelmesine yol açmıştır.

Okulların kapanması ve kapanma tedbirleri nedeniyle hizmetlerde meydana gelen kesintiler (lokantaların kapanması, ev ve bakım hizmetlerine erişimin kısıtlanması) neticesinde, haneîçi üretim ve karşılıksız bakım emeğine yönelik talepte

¹ Bu politika aracı, İstanbul Teknik Üniversitesi - İşletme Fakültesi öğretim üyesi İpek İlkaracan (ilkkaracan@itu.edu.tr), (ilkkaracan@itu.edu.tr) tarafından hazırlanmıştır. BM Kadın Birimi - Toplumsal Cinsiyet ve Makroekonomi Birimi Kıdemli Danışmanı Anuradha Seth ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) İstihdam Politikaları ve Toplumsal Cinsiyet uzmanı Valeria Esquivel de değerli yorumlarıyla politika aracına katkı sunmuştur. Bu yayında ifade edilen görüşler ve önerilen yaklaşımlar, finansör ortakların görüşünü yansıtmamaktadır.

benzersiz bir artış yaşanmıştır. Türkiye'de pandemi döneminde yürütülen bir zaman kullanımı araştırmasından elde edilen sonuçlara göre, kadınların karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresinde haftada ortalama 11 saatten fazla artış olurken, erkekler için bu sürede yaklaşık 6 saatlik bir artış meydana gelmiştir. Pandemi koşullarında çalışmaya devam eden kadınların yaklaşık üçte ikisi ve erkeklerin dörtte birinden fazlası, toplam (ücretli ve ücretsiz) iş yüküyle başa çıkmakta son derece zorlandıklarını dile getirmektedir (UNDP Türkiye 2020; İlkaracan ve Memiş 2020). Diğer ülkelerde de karantina tedbirleri nedeniyle hem kadınların hem de erkeklerin karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresinde benzer artışlar olduğu bildirilmiştir (Deshpande 2020 - Hindistan, BM Kadın Birimi 2020 - Ürdün, Farres ve diğerleri 2020 - İspanya, Andrew ve diğerleri 2020 - Birleşik Krallık). Bu çalışmaların tamamı, özellikle çalışan kadınların zaman konusunda çok büyük sıkışıklık yaşadığına ve bu 'ikili vardiyanın' neden olduğu ağır yükün kadınları işgücü piyasasından çekilmek zorunda bıraktığına işaret etmektedir. BM Kadın Birimi (2020) ve ILO'nun (2020) elde edilen bu kanıtlar ışığında belirttiği üzere, Covid-19 salgını kadınlar ve erkeklerin krizden eşit şekilde etkilenmediğini açığa çıkarmıştır. Ayrıca bu durum, yalnızca kadınların işgücü piyasalarındaki konumunun daha kırılgan olduğunu göstermekle kalmamış, aynı zamanda bakım emeğine dayalı işlere ilişkin toplumsal cinsiyet dağılımının da eşit olmadığını ortaya koymuştur.

Ayrıca, pandeminin dünya genelinde yarattığı ekonomik etkinin büyüklüğü ve artan işsizlik oranları göz önüne alındığında, politika çevreleri, benzersiz bir ekonomik politika teşvikine ihtiyaç duyulduğu hususunda mutabık kalmıştır. Mali teşvik paketlerinin azami etkinlik sağlayacak şekilde tasarlanması ve uygulanması gerekmektedir; insana yakışır istihdam ve gelir yaratma, yoksulluğu önleme/ azaltma, toplumsal cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesine özel önem atfeden kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme gibi alanlarda mümkün olan en büyük ilerleme ancak bu şekilde sağlanabilir. Bakım ekonomisine yönelik yatırımların mali teşvik harcamalarına dâhil edilmesi ile -istihdam yaratma, yoksulluğu azaltma ve toplumsal cinsiyet eşitliğinden oluşan- bu çoklu politika hedeflerine eş zamanlı olarak ulaşılabileceği öngörülmektedir.

Maliye politikasının bir yandan eşitsizlikleri hafifletirken bir yanda da istihdam yaratarak toplam talebi ve büyümeyi arttırmakta etkili bir araç olduğu uzun zamandır kabul gören bir düşüncedir. Makroekonomik politika konusunda yakın zamanda başlayan bir tartışma ise, harcamaların sektörel dağılımına ilişkin olarak teşvik paketlerinde yapılan belirli tercihlerin ortaya çıkan işgücü talebinin boyutu ve içeriğine ilişkin önemli sonuçları beraberinde getirdiğine işaret etmektedir. Bunun nedeni, farklı sektörlerde farklı istihdam çarpanlarının kullanılması ve aynı zamanda, istihdam yapısının cinsiyet ve becerilere göre farklılık göstermesidir. Örneğin (teşvik harcamalarında genellikle en büyük paya sahip olan) inşaat sektörü veya diğer pek çok hizmet sektörüne kıyasla bakım hizmeti sektörlerinin çok daha fazla emek yoğun olduğu görülmektedir. Ayrıca, işgücü talebinin mahiyetine bakıldığında, bakım hizmetlerinde kadınların erkeklerden daha fazla tercih edildiği, ancak inşaat gibi diğer sektörlerde bunun tam tersi bir durumla karşı karşıya kalındığı anlaşılmaktadır. Bakım hizmetlerinin yaygınlaşması, yaşamakta oldukları zaman kısıtlılığı sorunlarını hafifletmek ve işgücü piyasasına katılma kararlarını dayandırabilecekleri daha eşitlikçi bir zemin oluşturmak gibi işgücü arzı kapsamında özellikle kadınlara yönelik faydaları da beraberinde getirecektir.

Bu itibarla, sağlık ve eğitim dâhil olmak üzere, ihmal edilen bakım hizmeti sektörlerinin genişletilmesini destekleyen mali teşvik paketleri ve bunları hedefleyen endüstri politikaları, hem toplam talebin güçlendirilmesine yönelik etkili bir strateji sunabilir, hem de uzun vadeli ekonomik büyüme, toplumsal cinsiyet eşitliği ve toplumsal refah alanlarında iyileşme sağlayabilir (ILO 2018; Stiglitz 2016; UNCTAD 2017; BM Kadın Birimi 2018).

Bu politika destek aracının amacı, toparlanma sürecinin etkili ve kapsayıcı bir biçimde yürütülmesini teşvik etmek maksadıyla, pandemi sonrası müdahale paketlerinin tasarımına yönelik çalışmalara katkıda bulunmaktır. Bu araç, harcamaların önceliklendirilmesine ilişkin faaliyetlerinde, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayan, kapsayıcı bir büyüme süreci perspektifi benimsemelerinde hükümetlere yardımcı olmak için hazırlanmıştır. Ayrıca, politika oluşturma süreçlerinde görev alan yetkililerin çeşitli kalkınma önceliklerini karşılamak amacıyla bakım ekonomisine yapılabilecek yatırımların barındırdığı potansiyeli keşfetmesine yardımcı niteliktedir. Araç, ulusal kapasiteleri esas almak ve desteklemek üzere tasarlanmıştır.

Bakım ekonomisine yönelik kamu yatırımlarının "nasıl" yapılması gerektiğini anlatan bu kılavuz hazırlanırken, 2010'lu yıllardan bu yana ILO, BM Kadın Birimi ve dünyanın farklı bölgelerinde faaliyet gösteren bir dizi araştırma enstitüsü tarafından ülke ve ülkeler arası düzeylerde yürütülen (ekte listelenen ve özetlenen) uygulamalı çalışmalar esas alınmıştır. Bu çalışmalar ortak bir araştırma çerçevesi kapsamında yürütülmüş olmakla beraber, benimsedikleri analitik

metodolojiler, odaklandıkları bakım sektörleri ve ekonomik getirilerin ölçülmesinde esas alınan kriterler bakımından farklılık arz ederler. Analitik boyutlar, yaklaşımlar ve uygulamaların kapsamının tam olarak belirlenmesinde kullanıcılara çeşitli seçenekler sunmak maksadıyla bu araç, söz konusu çalışmaların arz ettiği çeşitlilik üzerine inşa edilmiştir.

Politika destek aracının yapısı şu şekildedir: Bölüm II'de, genel çerçeve açıklanmakta, daha sonra da bugüne kadar uygulanan ve bu politika destek aracına kaynaklık eden çalışmalar genel hatlarıyla ele alınmaktadır. Bölüm III'te, bakım hizmetlerindeki kapsam farklarının değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesine yönelik çalışmalara ışık tutacak genel rehber ilkeler yer alırken, Bölüm IV ve V'te, sırasıyla eğitim ve sağlık ile uzun dönemli bakım (UDB) sektörlerindeki bakım hizmetleri kapsamında yer alan çeşitli alt sektörler bağlamında daha ayrıntılı bir inceleme yapılmaktadır. Son olarak, Bölüm VI'da, ekonomik getirilerin değerlendirilmesinde farklı metodolojik yaklaşımların benimsenmesi konusuna odaklanılmaktadır.

► II. Çerçeve ve Örnek Çalışmalar

II.A. 'Bakım Ekonomisine Yönelik Yatırımları' Tanımlamak

Bakım ekonomisi; çocuklar, yaşlılar, engeli olan bireyler ve hastaların yanı sıra (yaşamlarının en verimli döneminde olan) istihdamdaki yetişkinler gibi bakım gereksinimi bulunan grupların fiziksel, psikolojik ve sosyal esenliği için gerekli olan doğrudan ve dolaylı bakım hizmetini sunmak için hem ücretli hem de karşılıksız emeğe dayalı işler içeren, bir dizi üretken çalışma faaliyetini ifade eder (Şekil 1 ve 2).

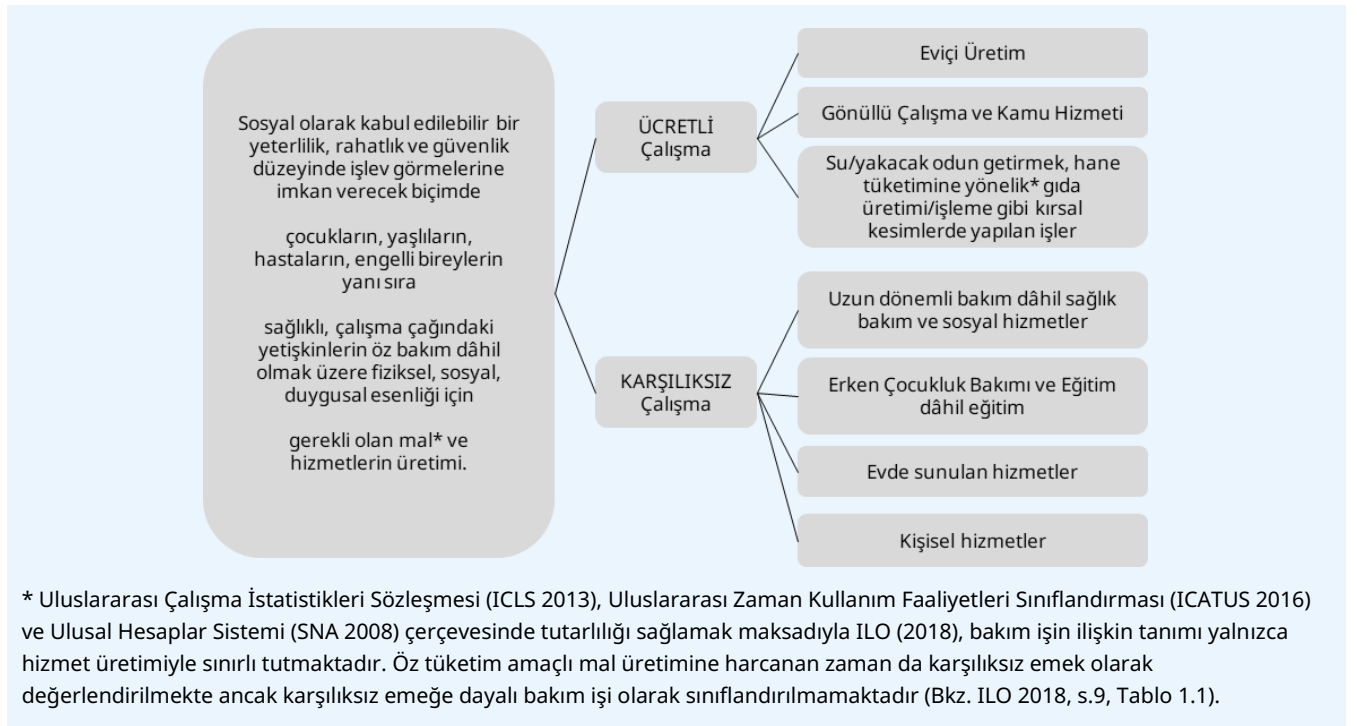
Bakım faaliyetlerinin önemli bir bölümü, ev içi alanda, karşılıksız emeğe dayalı çalışma şeklinde gerçekleştirilmektedir (hane içi üretim). Ayrıca, daha az gelişmiş, kırsal bağlamlarda bakım faaliyetlerini desteklemek amacıyla yürütülen su getirme, yakacak odun toplama, hane halkının tüketimine yönelik gıdaların imalatı ve işlenmesi gibi çok sayıda iş de karşılıksız emeğe dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Kamu hizmeti ve gönüllü çalışma da, karşılıksız emeğe dayalı diğer çalışma biçimleri arasında yer almaktadır. ILO'nun (2018) tahminlerine göre, hane içi üretim kapsamında yürütülen karşılıksız bakım emeğine yılda 16,4 milyar saat (bu rakam, günde 8 saat mesai yapılan 2 milyar işe eşdeğerdir) harcanmaktadır. Söz konusu süre zarfında karşılıksız emeğe dayalı bu faaliyetlerin dörtte üçü kadınlar tarafından yerine getirilmektedir. Bakım hizmetleri, sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler ile eğitim, ev hizmetleri ve kişisel hizmetler kapsamında kamu veya özel sektörde ücretli olarak da sunulmaktadır. ILO'nun (2018) tahminlerine göre, ücretli bakım ekonomisinin hacmi, dünya genelinde 381 milyon işe tekabül etmekte ve küresel istihdamın yüzde 11,5'ini oluşturmaktadır. Ücretli bakım hizmetlerinde istihdam edilen çalışanların üçte ikisi kadınlardan oluşmaktadır. (Şekil 1).

Doğrudan bakım, hizmetlerin kişiler arası temas yoluyla sağlanması anlamına gelmektedir. Karşılıksız emeğe dayalı ev işleri bakımından, bir bebeği veya uzun süredir yatağa bağımlı olan bir hastayı yıkamak veya beslemek, bir çocuğa ev ödevlerinde yardım etmek, yaşlı veya engeli olan bir kişiye doktor ziyaretinde eşlik etmek, doğrudan bakım faaliyetlerine örnek olarak gösterilebilir. Öğretmenler, doktorlar, hemşireler veya bebek bakıcıları gibi farklı bakım sektörlerinde istihdam edilen bakım çalışanlarının faaliyetleri ise ücretli doğrudan bakım kapsamında ele alınmaktadır. Emek-yoğun bir iş olan doğrudan bakımda, kişiler arası temas gereksinimi göz önüne alındığında, makineleşmenin pek mümkün olmadığı görülmektedir. Dolaylı bakım ise temizlik, çamaşır yıkama, yemek pişirme, alışveriş veya ev idaresi gibi mutlaka kişiler arası temas gerektirmeyen, ancak doğrudan bakım hizmeti sunumunu destekleyen üretim faaliyetleridir. Bakım sektöründe yer alan ancak bakım hizmeti sunmayan yönetici, temizlikçi, ulaşım/güvenlik görevlisi veya ev işçisi gibi çalışanların faaliyetleri, ücret karşılığında sunulan dolaylı bakım hizmetlerine örnek olarak gösterilebilir. Daha az gelişmiş, kırsal bağlamlarda dolaylı bakım faaliyetlerini desteklemek amacıyla yürütülen su getirme, yakacak odun toplama, hane halkının tüketimine

yönelik gıdaların imalatı ve işlenmesi gibi faaliyetler de karşılıksız emeğe dayalı olarak gerçekleştirilen üretim faaliyetleridir. (Şekil 2).²

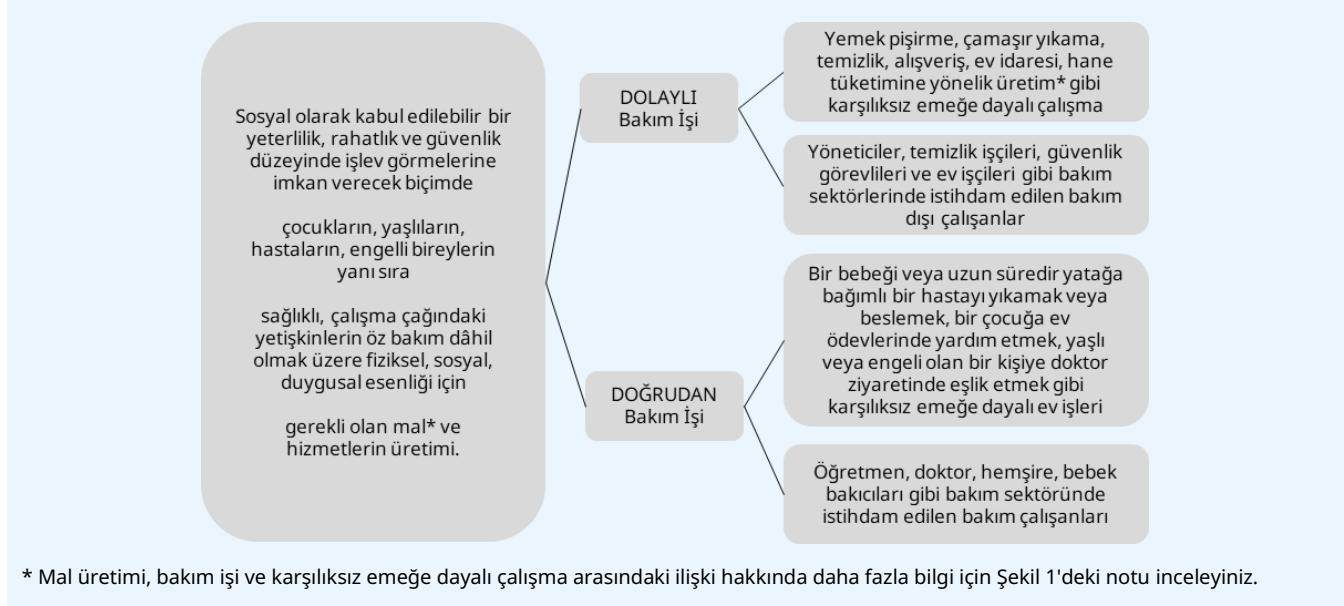
Bakım ekonomisine yönelik yatırımlar, hanelerin ücretli veya karşılıksız emeğe dayalı, doğrudan veya dolaylı kaliteli bakım hizmetlerine erişimini kolaylaştıran çeşitli araçlar ve politika müdahale faaliyetleri aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Örneğin: çocuklar, yaşlılar, engelliler ve hastalara yönelik erişilebilir bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması; bakım iznine ilişkin mevzuatın yürürlüğe konması ve bu alandaki uygulamaların iyileştirilmesi; bakım iznine ilişkin sigorta planlarının oluşturulması ve serbest meslek çalışanlarını da kapsamı; iş - özel yaşam dengesinin sağlanması için kadın ve erkek çalışanların tercihine bağlı esnek çalışma uygulamalarının yasalaştırılması veya tam zamanlı çalışma kapsamındaki mesai saatlerinin kısaltılması (Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme için BM Kadın Birimi tarafından 2018 yılında yayımlanan çalışmayı inceleyebilirsiniz). Bu politika aracı özellikle, hem doğrudan hem de dolaylı bakım hizmetlerini içeren, hane içinde veya dışında üretilen, ancak ücretli çalışma ile sağlanan bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına odaklanmaktadır.

► **Şekil 1. Bakım Ekonomisini Tanımlamak – Karşılıksız Emeğe Dayalı Çalışma ve Ücretli Çalışma**



² Karşılıksız emeğe dayalı faaliyetler, Ulusal Hesaplar Sistemi'ne (SNA) dâhil olma durumuna göre de sınıflandırılabilir. Karşılıksız emeğe dayalı çalışma faaliyetleri SNA'ya dâhil edilmeleri halinde, bir miktar görünürlük kazanır; geleneksel istatistiki çalışmalarda üretken çalışma biçimi olarak ele alınırlar. Kırsal bağlamlarda karşılıksız emeğe dayalı çalışma (su/yakacak odun getirmek veya hane halkının tüketimine yönelik gıda imalatı gibi) SNA hesaplarına dâhil edilirken, karşılıksız emeğe dayalı diğer çalışma biçimleri SNA kapsamı dışında bırakılmaktadır.

► **Şekil 2. Bakım Ekonomisini Tanımlamak – Doğrudan ve Dolaylı Bakım**



Bu politika aracı bağlamında "bakım hizmetleri" ifadesiyle atıfta bulunulan olgunun kapsamı, ILO'nun (2018) bu konudaki ayrıntılı kavramsallaştırma çalışmasını esas almaktadır. Bu ifade ile kast edilen; doktorlar, hemşireler, terapistler, sağlık yardımcıları, erken çocukluk eğitimi uzmanları, ilk ve orta öğretim öğretmenleri ile çocuk bakımı çalışanları ve ev işçileri gibi çeşitli meslek grupları tarafından sağlanan geniş bir hizmet yelpazesidir.³

Politika destek aracı bağlamında kamu yatırımlarının hedef kitlesini oluşturan bakım hizmetleri, aşağıdaki ekonomik faaliyet sektörlerini kapsamaktadır:

Eğitim Hizmetleri Sektörü:

- Erken çocukluk bakımı ve eğitimi (EÇBE)
- İlk ve orta öğrenim

Sağlık Bakım Hizmetleri Sektörü:

- Rahatsız kişi/hasta bakımı (kısa dönemli bakım)
- Yaşlılar ve kronik rahatsızlığı veya engeli olan kişilere yönelik uzun dönemli bakım (UDB)

II.B. Bakım Yatırımlarını Ekonomik Getirilere İlişkin Değerlendirme Esasında Çerçevelemek

Bakım hizmetlerini yaygınlaştırmanın sağlayacağı birçok ekonomik ve sosyal getiriyi ortaya koyarken, beraberinde getireceği ekonomik sonuçları değerlendirmede kullanılabilecek çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bakım yatırımlarının ekonomik getirileri, Şekil 3'te gösterildiği üzere, hem arz hem de talep tarafındaki kanallarında gerçekleşir. Kısa zaman öncesine kadar, bu alandaki çalışma ve politika tartışmalarının büyük çoğunluğu, bakım hizmetlerine erişimin işgücü arzı tarafındaki etkilerine odaklanmaktaydı. Bakım sorumluluğu bulunan çalışanlar (çoğunlukla kadınlar) için bakım hizmetlerine erişim, işgücü arzına ilişkin zaman kısıtlamalarının azalmasını sağlamaktadır. Bu da (kadınların) işgücü katılımını ve emek piyasasına bağlılığı arttırmaktadır. Bakım hizmetlerine erişimin kadınların işgücü arzı üzerindeki etkisini

³ Bu kavramsallaştırma çalışmasının temelinde yatan unsur, Esquivel'in (2014) 'bakım işine' ilişkin şu tanımıdır: Bakım işi, hizmet işinin bir alt kümesi olarak, bakım hizmetinden faydalanan kişinin insani yeterliliklerinin geliştirilmesine katkı sağlayan, kişiler arası ilişkiler ve yüz yüze hizmetlerdir ("ilgilenmek")."

tespit etmek maksadıyla yürütülen çalışmaların, işgücüne katılım olasılığında meydana gelen değişimi hesaplamak için genellikle ekonometrik bir modelden faydalandığı görülmektedir (örneğin bkz. Apps ve Rees 2004 ve 2005; Del Boca ve Pasqua 2005; Del Boca ve Sauer 2006; Del Boca ve Vuri 2007). Kadınların işgücüne katılımında meydana gelen artışlar neticesinde GSYİH'de ortaya çıkabilecek potansiyel büyümeye (arza tarafındaki büyüme) ilişkin hesaplamalar da yapılmaktadır (örneğin, bkz. McKinsey'nin yaygın olarak alıntılanan 2015 tarihli çalışması).

Arz yönlü bir diğer etki, çocuk bakımı ve okul öncesi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve buna bağlı olarak uzun vadede beşeri sermayenin arttırılması olarak ortaya konmaktadır (Şekil 3). Bu yaklaşım, erken çocukluk bakım ve eğitim hizmetlerinin çocukların fiziksel, sosyal ve zihinsel gelişiminde hayati bir rol oynadığını ve onları okul ve yetişkin yaşamlarında başarılı olmaya hazırladığını vurgulamaktadır. Bu nedenle, erken çocukluk bakım hizmetlerine yapılan yatırımlar, beşeri sermayenin kalitesinde meydana gelen ve iç getiri oranları aracılığıyla tespit edilmesi mümkün olan iyileşme sonucunda ortaya çıkan büyüme artırıcı uzun vadeli etkilerin yanı sıra sosyal hareketliliğin artması neticesinde ortaya çıkan öz sermaye artırıcı etkiler yaratmaktadır (örneğin bakınız, Conti ve Heckman 2012, Heckman, Pinto ve Savelyev 2013; Heckman, ve diğerleri 2010). Arz tarafındaki diğer etkiler, özellikle bakım sorumluluğu bulunan çalışanların iş-yaşam dengesinin iyileştirilmesi yoluyla çalışma veriminin arttırılması ile ilgilidir. Verimin arttırılmasına yönelik bu arz yönlü etkiler, arz tarafında büyüme meydana getirecektir.

Bu politika destek aracının hazırlanmasına temel teşkil eden bir dizi yeni ampirik çalışma (bkz. Tablo 1), konuyu talep taraflı bir perspektif ve makroekonomik bir çerçeve ile ele almaktadır. Bu çalışmalar, doğrudan bakım sektörlerinde istihdam yaratma ve dolaylı olarak diğer ilgili sektörlerde geri bağlantılar yoluyla kısa vadeli ekonomik getirilere odaklanmaktadır (Şekil 3). Söz konusu çalışmalardan elde edilen bulgulara göre, bakım işinin çok daha emek yoğun olması nedeniyle, bakım sektörüne harcanan her bir dolar, (çoğu mali teşvik harcamasının hedefinde yer alan) fiziki altyapı ve inşaat gibi diğer sektörlerde yapılacak aynı tutarda yatırıma kıyasla 2 ila 3 kat daha fazla istihdam yaratma potansiyeline sahiptir. Daha çok istihdam yaratılması, ücret kazançlarının iyileştirilmesine yardımcı olmakta ve dolayısıyla talep tarafında kısa vadeli büyümeyi teşvik etmektedir.

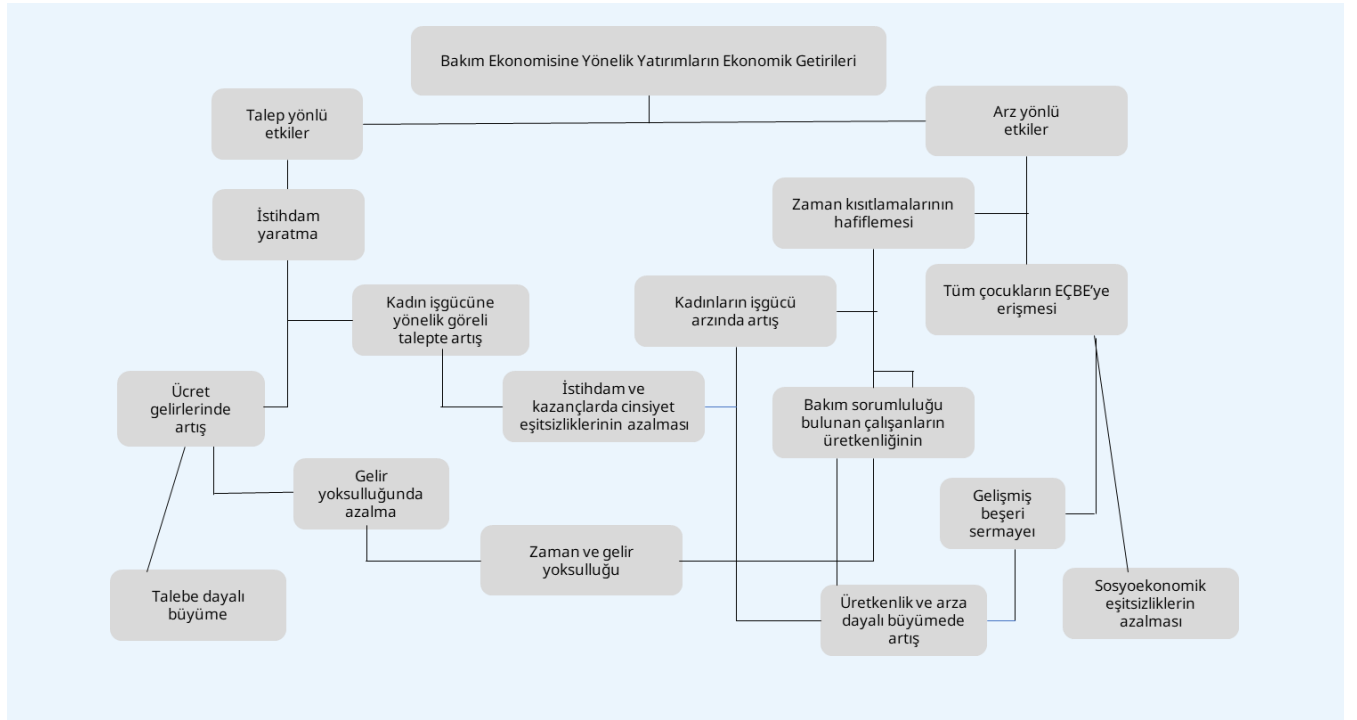
Bakım istihdamının cinsiyet dağılımı göz önüne alındığında, bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, özellikle kadın egemen meslek grupları ve sektörlerde yeni iş imkânları yaratmaktadır. Bu itibarla, emek talebi tarafında da toplumsal cinsiyet eşitliğini teşvik eder. Genel olarak, bakım hizmetlerini yaygınlaştırmanın hem arz hem de talep tarafında işlevsel hale gelen iki yönlü bir mekanizma aracılığıyla toplumsal cinsiyete dayalı ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasını kolaylaştırdığını söylemek mümkündür: Kadın emeği üzerindeki zaman kısıtlamalarını azaltırken kadınların işgücüne katılımını artırır; aynı zamanda da, kadın egemen sektörlerde istihdam sağlar ve kadın emeğine ilişkin talep yaratır (Şekil 3).

Son olarak, yoksulluğun azaltılmasında da talep taraflı etkiler ortaya çıkmaktadır. Bakım hizmetlerine yönelik harcamalar, önemli sayıda iş imkânı yaratmakta ve emek kazancını arttırmaktadır; böylece, yoksulluk riski de azalmaktadır. Bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması aynı zamanda, geçimi tek bir erkek tarafından sağlanan hanelere göre yoksulluk riski daha düşük olan çift gelirli hanelerin çoğalmasında da teşvik etmektedir. Arz tarafında ise, karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresine ilişkin gereksinimlerin daha az olması, zaman yoksulluğunda da düşüş sağlamaktadır. Genel olarak, bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması, zaman ve gelir yoksulluğunun eşzamanlı azaltılmasını kolaylaştırmaktadır.

Yukarıda da anlatıldığı üzere, bu araç insana yakışır istihdam yaratma, cinsiyet eşitliğini artırma ve yoksulluğu azaltmanın yanı sıra mali sürdürülebilirlik bakımlarından özellikle talep tarafındaki kısa vadeli etkilere ilişkin bir değerlendirmeye odaklanmaktadır. Talep tarafındaki kısa vadeli etkilere odaklanılmasının nedeni, (özellikle Covid-19'a bağlı mevcut ekonomik kriz kapsamındaki teşvik ve kurtarma paketleri bağlamında) maliye politikası tasarımı ile bunun kapsayıcı büyüme, dayanıklı (ekonomik) toparlanma ve toplumsal cinsiyet eşitliği konularında beraberinde getireceği sonuçların ele alınmak istenmesidir. Kamu bütçeleri yıllık olarak hazırlanmaktadır; bu nedenle, kamu harcamalarının kısa vadede sağlayacağı getiriler, ödenek tahsisi kararlarında önemli bir rol oynamaktadır. Bakım sektörüne yönelik yatırımın talep tarafındaki getirilerinin tespit edilmesine yönelik çalışmaların amacı temel olarak, istihdam yaratmayan büyüme, yüksek işsizlik oranları, düşük işgücü katılımı ve artan yoksulluğa çözüm getirilmesi amacıyla bakım hizmetlerine yapılacak kamu yatırımlarına ilişkin kısa vadeli bir ekonomik gerekçe ortaya koymaktır.

Bir sonraki bölümde, bu alandaki araştırmalar genel hatlarıyla ele alınmakta ve son bölümde (Bölüm VI), bakım sektörüne yapılan yatırımların bu talep tarafındaki getirilerinin değerlendirilmesinde kullanılan analitik çerçeveler ve metodolojiler daha ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

► **Şekil 3: Bakım Ekonomisine Yönelik Yatırımların Ekonomik Getirileri Arz ve Talep Tarafındaki Kanallar**



II.C. Uygulamalı Çalışmalara Genel Bakış

2010'lardan itibaren sosyal bakıma yönelik yatırımın talep tarafındaki etkilerini ele alan bir dizi uygulamalı çalışma ortaya çıkmıştır. Bu çalışmaların ortak özelliği, bakım hizmetlerinin çeşitli alt sektörlerindeki kapsam açıklarına ve bu açıkların giderilmesindeki maliyetlendirmelere ilişkin değerlendirme yapmaları ve kamu yatırımlarının ekonomik getirileri üzerinde durmalarıdır. Çalışmaların tam listesi ve temel özellikleri Tablo 1'de gösterilmiştir; ayrıca, Ek'te ayrıntılı bir inceleme yer almaktadır. Bu bölümde özellikle ILO ve BM Kadın Birimi tarafından yürütülen çalışmalara odaklanılmaktadır.

Tablo 1'de yer verilen çalışmaların çoğunluğunun ülke ölçeğinde yürütüldüğü ve kapsam açığı bakımından en üst sırada yer alan iki alt sektör olan EÇBE veya UDB üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. ILO'nun 2018 tarihli çalışması, hem küresel kapsam hem de bakım hizmeti sektörlerinin kapsamı açısından en geniş çaplı araştırmadır. Bu çalışmada, 45 ülkede⁴ tüm eğitim seviyeleri (EÇBE, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim) ile sağlık bakım hizmetlerinde, hem kısa dönemli hasta bakımı hem de yaşlılar ve kronik hastalığı veya engeli olan kişiler için uzun süreli bakım alanlarını etkileyen kapsam açıklarına ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır. Bakım hizmetlerindeki kapsam açıkları tespit edilmekte ve 2030 yılı sürdürülebilir kalkınma amaçlarını (SKA) esas alan bir dizi belirli politika hedefine göre bu açıklar maliyetlendirilmektedir. Buna göre ILO (2018), bu 45 ülkenin eğitim ve sağlık alanlarında SKA hedeflerine ulaşabilmesi için, bakım hizmetlerine yönelik harcamalarını toplam GSYİH'lerinin yüzde 3,5'i oranında artırmaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Çalışmada yer verilen 'istihdam yaratma etkisi'ne ilişkin analiz ise, bu büyüklükteki harcamalarda meydana gelecek bir artışın aynı zamanda doğrudan eğitim ve sağlık sektörlerinde (EÇBE ve UDB dâhil) ve dolaylı olarak da bu sektörlerle bağlantılı diğer

⁴ Bu ülkeler, bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik yatırımların beraberinde getireceği istihdam yaratma etkisine ilişkin analiz çalışması için ihtiyaç duyulan verilere sahip olan ülkelerdir. Pek çok OECD ülkesi de dâhil olmak üzere, ağırlıklı olarak yüksek ve orta gelirli ülkelerden oluşan bu grup, küresel GSYİH'nın yüzde 85'ini ve küresel nüfusun (işgücü) yaklaşık yüzde 60'ını oluşturmaktadır (bkz. ILO 2018 arka plan belgesi: İlkaracan ve Kim 2019, s.5).

sektörlerde 117 milyondan fazla yeni iş imkânı yaratma potansiyeline sahip olduğuna işaret etmektedir. Bu işlerin yarısından fazlasında (yüzde 55) kadınların istihdam edileceği öngörülmektedir.

BM Kadın Birimi'nin yürüttüğü çalışmalardan (2019a) ilki kapsamında üç ülke (Güney Afrika, Türkiye ve Uruguay) yer alırken, (2019b) bir diğer çalışmasında Kırgızistan ve (2019c) Makedonya'daki durum ele alınmaktadır. Çalışmaların tamamında, evrensel kapsama dair bir politika hedefi çerçevesinde, EÇBE hizmetlerindeki kapsam açıkları konusunda bir değerlendirme yapılmaktadır. Çalışmalarda yer alan hesaplamalara göre, EÇBE kapsamındaki açığı ortadan kaldırmanın toplam maliyeti, GSYİH'nın en az yüzde 2,8'i (Uruguay) ile en fazla yüzde 3,7'si (Türkiye) arasında değişiklik göstermektedir. Doğrudan ve dolaylı olarak yaratılan ilave iş imkânları sayesinde, istihdamda yüzde 3,0 puan (Kırgızistan) ile yüzde 6,3 puan (G. Afrika) arasında değişen bir artış meydana geleceği ve bu yeni işlerin en az üçte ikisinde kadınların istihdam edileceği öngörülmektedir. Mali getirilerin (yeni istihdam ve gelir yaratılmasıyla birlikte vergi gelirlerinde meydana gelen artış) yüksek olacağı tahmin edilmekte, harcamaların ilk kısmının en az yüzde 26 (Kırgızistan) ile en fazla yüzde 51 (Uruguay) oranında kendi kendini finanse edeceği belirtilmektedir.

Tablo 1'de 'saptanan ekonomik getiriler' başlığı altında görülebileceği üzere, çalışmaların bir bölümünde, bakım sektörüne yapılan yatırımların, gelir dağılımı ve yoksulluğun azaltılması ya da makroekonomik büyüme ve üretkenlik üzerindeki etkisi gibi istihdam yaratma dışında talep tarafındaki ekonomik sonuçlarına ilişkin daha ayrıntılı analizlere yer verilmektedir. Bu konular, Bölüm IV'te ve ayrıca Ek'te ele alınmaktadır

► **Tablo 1: Bakım Sektörüne Yatırım Yapmanın Talep Tarafındaki Etkilerine ilişkin Uygulamalı Çalışmalar**

Çalışma	Ülke	Bakım Sektörü	Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açıklarının (BHKA) ve Maliyetlerinin Saptanması	Saptanan ekonomik getiriler	Metodoloji
Antonopoulos ve Kim (2008), Levy Ekonomi Enstitüsü	G. Afrika	EÇBE ve HIV hastalarının bakımı (kalıcı veya uzun süreli hastalara yönelik ev ve toplum temelli sağlık bakımı)	Çocuk sayısına göre BHKA değerlendirmesi Çocuklara hizmet sunan personel sayısına göre maliyetlendirme	Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; cinsiyet, eğitim durumu ve hane gelirine göre gelir üretimi ve dağılımı; yoksulluğun azaltılması; ekonomik büyüme	Sosyal Hesaplar Matrisi cinsiyete göre ayrıştırılmış Mikrosimülasyon Fiziki altyapıya yönelik harcamalarla kıyaslama
Antonopoulos, ve diğerleri (2010) Levy Ekonomi Enstitüsü	ABD	EÇBE ve ev temelli sağlık bakımı	BHKA değerlendirmesi veya maliyetlendirmesi yok 50 milyar Dolar yatırım yapıldığına dair ihtiyari varsayım	Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; cinsiyet, eğitim durumu ve hane gelirine göre gelir üretimi ve dağılımı; yoksulluğun azaltılması	Girdi-Çıktı analizi ve Mikrosimülasyon Makro büyüme Fiziki altyapıya yönelik harcamalar ve yeşil enerjiye yönelik harcamalarla kıyaslama
İlkkaracan, Kim ve Kaya (2015) İstanbul Teknik Üniversitesi ve Levy Ekonomi Enstitüsü; ILO, UNDP ve BM Kadın Birimi	Türkiye	EÇBE	Ulusal bağlama göre belirlenen politika hedefleri ve yerel saha araştırmasını esas alan ayrıntılı BHKA ve maliyet analizi	Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; cinsiyet, eğitim durumu ve hane gelirine göre gelir üretimi ve dağılımı; yoksulluğun azaltılması	Girdi-Çıktı analizi ve Mikrosimülasyon Makro büyüme Fiziki altyapıya yönelik harcamalar ve yeşil enerjiye yönelik harcamalarla kıyaslama
Kim, İlkkaracan ve Kaya (2019)	Türkiye	EÇBE	İlkkaracan, Kim ve Kaya (2015) çalışmasını esas alan BHKA değerlendirmesi ve maliyet analizi	Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; cinsiyete dayalı istihdam ve ücret farkı, cinsiyete dayalı iş ayrımı	Girdi-Çıktı analizi ve Mikrosimülasyon Makro büyüme Fiziki altyapıya yönelik harcamalar ve yeşil enerjiye yönelik harcamalarla kıyaslama
De Henau, Himmelweit ve Perrons (2017), ITUC	Avusturalya, Danimarka, Almanya, İtalya Japonya, ABD	EÇBE ve uzun dönemli bakım	BHKA değerlendirmesi veya maliyetlendirmesi yok GSYH'nin %2'si şeklinde ihtiyari varsayım	Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; büyüme	Girdi-Çıktı analizi ve CAM Makro modelleme İnşaat sektörüne yönelik harcamalarla kıyaslama
De Henau, Himmelweit ve Perrons (2017), ITUC	Brezilya, Çin Hindistan, Endonezya G. Afrika	Sağlık bakımı ve sosyal bakım	BHKA saptaması veya maliyetlendirmesi yok GSYH'nin %2'si şeklinde ihtiyari varsayım	Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; büyüme	Girdi-Çıktı analizi İnşaat sektörüne yönelik harcamalarla kıyaslama

Çalışma	Ülke	Bakım Sektörü	Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açıklarının (BHKA) ve Maliyetlerinin Saptanması	Saptanan ekonomik getiriler	Metodoloji
Bargawi ve Cozzi (2017)	Eurozone ülkeleri + Birleşik Krallık.	EÇBE		Cinsiyete göre istihdam yaratımı ve dağılımı; ekonomik büyüme, kamu bütçe açığı ve borcu	Cambridge- Alfametric makro- simülasyon Modeli (CAM)
ILO (2018) ve ILO arka plan belgesi İlkaracan ve Kim (2019)	45 ülke	EÇBE, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim; Sağlık bakım; uzun dönemli bakım	SKA kapsamındaki politika hedefleri esasında ayrıntılı BHKA saptaması ve maliyet analizi ve ülkeler arası veri analizi	Cinsiyete göre istihdam üretimi ve dağılımı; gelir vergileri aracılığıyla kısa vadeli mali sürdürülebilirlik	Girdi-Çıktı analizi
De Henau, ve diğerleri, BM Kadın Birimi (2019a)	G. Afrika, Türkiye ve Uruguay	EÇBE	Ulusal veriler ışığında BHKA saptaması ve maliyetlendirmesi	Cinsiyete göre istihdam üretimi ve dağılımı; gelir vergileri aracılığıyla kısa vadeli mali sürdürülebilirlik	Girdi-Çıktı analizi
İlkaracan ve Kim, BM Kadın Birimi (2019b)	Kırgızistan	EÇBE	Ulusal politika hedefleri ve veriler esasında ayrıntılı BHKA saptaması ve maliyet analizi	Cinsiyete göre istihdam üretimi ve dağılımı; kısa vadeli mali sürdürülebilirlik	Girdi-Çıktı analizi
De Henau ve Mojsoska-Blazevski BM Kadın Birimi (2019c).	Makedonya	EÇBE	Ulusal politika hedefleri ve veriler esasında ayrıntılı BHKA saptaması ve maliyet analizi	Cinsiyete göre istihdam üretimi ve dağılımı; kısa vadeli mali sürdürülebilirlik	Girdi-Çıktı analizi
Zacharias ve diğerleri (2019) GSYH'nin %0.33-0.66'sının EÇBE'ye ayrılması - çocuk sayısına göre (%31 okula kaydolma ve öğretmenlerin becerilerinin geliştirilmesi; 5-6 yaş grubunda %100	Gana ve Tanzanya	EÇBE ve Fiziki Altyapı (Devlet Karayolları Ağı)	Ulusal politika hedefleri ve veriler esasında ayrıntılı BHKA saptaması ve maliyet analizi	Büyüme, kamu borcu, ticaret açığı; cinsiyete göre vergi gelirleri, istihdam yaratma ve zaman ve gelir yoksulluğu	Sosyal Hesaplar Matrisi HGD modelleme ve Mikro simülasyon - birleştirilmiş zaman ve gelir araştırması mikro verileri kullanarak
İlkaracan ve diğerleri (2020)	Türkiye	EÇBE	İlkaracan, Kim ve Kaya'nın güncellenmiş çalışmasını (2015) esas alan BHKA saptaması ve maliyet analizi	Cinsiyete göre istihdam üretimi ve dağılımı; cinsiyet, eğitim durumu ve hane gelirine göre gelir üretimi ve dağılımı; zaman kısıtlamaları üzerindeki etkiler ile zaman ve gelir yoksulluğunun azaltılması	Girdi-Çıktı analizi ve Mikro simülasyon - birleştirilmiş zaman ve gelir araştırması mikro verileri kullanarak
Oyvatt ve Onaran (2020) Onaran. Oyvatt ve Fotopoulou (2019)	G. Kore (ve Birleşik Krallık)	EÇBE / Eğitim	BHKA saptaması veya maliyetlendirmesi yok; bakım hizmetlerine yönelik kamu harcamalarının artırılmasının teşvik edilmesi karşısında ortaya çıkan makro sonuçların tepkilerinin araştırılması	Büyüme, üretkenlik, işsizlik	Post-Keynesyen makro modelleme ve simülasyon

► III. Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açıklarının Saptanması ve Maliyetlendirilmesi

Bu bölümde, bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarının saptanması ve bunların maliyetlendirilmesine yönelik çalışmalara fayda sağlayacak genel rehber ilkeler yer almaktadır. Bir sonraki bölümde (IV), bu genel rehber ilkelerin eğitim sektörü içerisinde farklı eğitim düzeyleri (erken çocukluk bakımı ve eğitimi, ilk ve orta öğretim) bakımından hayata geçirilmesine yönelik özel uygulamalar irdelenmektedir. Bölüm V'te ise, söz konusu rehber ilkelerin sağlık ve uzun süreli bakım sektörlerindeki uygulamaları incelenmektedir.

III.A. Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açıklarının Saptanması

Bakım ekonomisine yönelik kamu yatırım ihtiyacına ilişkin analiz şu iki temel adımdan oluşmaktadır: Bakım hizmetlerinin belirli bir veya daha fazla alt sektöründe hizmet kapsamına ilişkin açığın saptanması ve kapsamdaki bu açığı gidermek için gereken maliyetlerin belirlenmesi.

Kapsam açığına ilişkin tartışma, ülkedeki sosyal bakım sistemlerine ilişkin genel bir değerlendirme (EÇBE veya uzun dönemli bakım hizmetlerine ilişkin genel bir değerlendirme gibi) esasında yürütülmelidir. Söz konusu genel değerlendirme şu hususları kapsamalıdır:

- Hizmetlere erişimde kimlerin hak sahibi olduğunu, hizmet sunumu, personel temini ve diğer kalite gereksinimleri ile izleme sistemlerinden sorumlu yapıları (ulusal veya yerel yönetimler) gösteren mevzuat;
- Ulusal planlar ve hükümet politikaları;
- Mevcut normlar, uygulamalar, standartlar (çocuk bakımında ağırlıklı olarak büyükanne ve büyükbabaların sorumluluk üstlenmesi veya yaşlı bakımında genellikle göçmen ev işçilerinin çalıştırılması gibi);
- Mevcut kapsam oranları ve istihdam düzeyleri, kalite tedbirleri, personel ücretleri ve harcamalar (kamu ve özel sektör tarafından sunulan hizmetler olarak ayrıştırılmış şekilde).

Bu arka plan esasında, bakım açığına ilişkin açık analizi beş adımdan oluşmaktadır. Bu adımlar ve ilgili veri ihtiyaçları Tablo 2'de gösterilmiştir. Değerlendirmenin yapılabilmesi için bakım hizmetlerine ilişkin mevcut arz ve potansiyel talep hakkında bilgi toplanması gerekmektedir. Arz, (kamu ve özel hizmetler halinde ayrıştırılmış şekilde) kurumda veya evde sunulan profesyonel bakım hizmetlerine erişimi bulunan ilgili kategorideki kişi sayısı ile varsa, bu hizmetleri sağlayan kurumların kapasite fazlasının toplamı olarak gösterilir.⁵

Talep, asgari olarak, hizmetlere ilişkin mevcut kullanım düzeyine yansıdığı üzere, karşılanan talep miktarıdır. Potansiyel talep, seçilen farklı politika hedefleri esasında değerlendirilmelidir. Talep, azami olarak, örneğin zorunlu eğitime başlama yaşının altındaki tüm çocukların çocuk bakımı hizmetlerine erişiminin sağlanması gibi, belirli bir bakım türüne ihtiyaç duyan hedef nüfusun tamamının kapsama dâhil edilmesi ile hesaplanan tutardır. Daha dar ölçekli bir tanımlama ile, talebe ilişkin hesaplamalar, örneğin ülkenin bulunduğu bölge içerisinde en iyi kapsam oranlarına sahip olmak gibi ülke bağlamıyla ilgili belirli kriterler esasında gerçekleştirilebilir.

Politika hedeflerinin ilgililik düzeyi ise şu ölçütlere göre değerlendirilir:

- Ülkedeki mevcut başlangıç düzeyleri;
- Varsa hükümetin kendi belirlediği hedefler;

⁵ Hizmetlerde kapasite fazlası söz konusu ise, bu durumun nedenleri araştırılmalıdır: hizmetlerin ekonomik olarak erişilebilirlik düzeyi, coğrafi dağılım ve hizmet merkezlerine yakınlık vb.

- İlgili bölgesel/ülkeler arası kapsam oranları (bölgedeki en iyi veya ortalama oranın seçilmesi);
- Başarılı ülkelerdeki kapsam oranları;
- Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) gibi uluslararası kriterler.

Kısa vadeli politika hedefleri, hem hizmet sunumu hem de istihdam yaratma açısından dezavantajlı haneler ve bölgeler⁶ ile sınırlandırılabilir. Bununla birlikte, uzun vadeli politika hedefi, ideal olarak, kamu tedariki veya sübvansiyonlu hizmet sunumu aracılığıyla evrensel kapsamın tesis edilmesi olmalıdır.

Bakım hizmetlerindeki kapsam açığı, hesaplanan olası talep ile mevcut arz arasındaki farkı ifade eder. Daha net bir ifade ile, ülkenin politika hedefine ulaşması için hizmet sunumu kapsamına alınması gereken potansiyel bakım hizmeti kullanıcılarının sayısından hâlihazırda hizmetlere erişimi olan kullanıcıların sayısının çıkarılması ile elde edilen sayıdır. Bu da analiz edilen ihtiyaç için ihdas edilmesi gereken ilave bakım hizmeti sayısını göstermektedir.

$$\begin{aligned} BHKAYaşgrubu &= (Nyaşgrubu \times h.k.o. yaşgrubu) - (Nyaşgrubu \times m.k.o.yaşgrubu) \\ Toplam BHKA &= tüm yaş gruplarındaki BHKA toplamı \end{aligned} \quad (1)$$

BHKYaşgrubu = Yaş grubu başına Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açığı (kapsama dâhil edilecek ilave kişi sayısı halinde hesaplanmış)

N = Nüfus

h.k.o. = hedeflenen kapsam oranı (toplam nüfus içerisinde bakım hizmeti kullanıcılarının sahip olması arzu edilen pay)

m.k.o. = mevcut kapsam oranı (toplam nüfus içerisinde bakım hizmeti kullanıcılarının hâlihazırda sahip olduğu pay)

Yukarıda, bakım hizmetlerindeki kapsam açığı, bakım hizmetinden faydalanması hedeflenen kişi sayısına erişim olarak tanımlanmıştır. Açığın mevcut hizmet düzeyinin kalite kriterleri esasında belirlenmesi de mümkündür. Bu da, mevcut hizmet sunumunun belirli kalite gereksinimlerini karşılayamadığı anlamına gelmektedir. Hizmet kalitesine ilişkin olarak yaygın şekilde kullanılan bir diğer gösterge, örneğin öğretmen başına düşen çocuk sayısı gibi, bakım hizmetinden faydalananların bakım hizmeti sağlayıcılarına oranıdır. Mevcut oranlar istenen politika hedeflerinin altında kalıyorsa, bakım hizmetlerindeki kapsam açığı, kalite hedeflerine ulaşmak için gereken ilave hizmet sağlayıcı sayısını da içerebilir.

$$\begin{aligned} BHKKAYaşgrubu &= MHFYaşgrubu/h.h.o.yaşgrubu - MHSYaşgrubu \\ Toplam BHKKA &= tüm yaş gruplarındaki BHKKA toplamı \end{aligned} \quad (2)$$

BHKKA = Bakım Hizmetlerinde Kapsam Kalite Açığı (istihdam edilmesi gereken ilave hizmet sağlayıcı veya bakım görevlisi sayısı halinde hesaplanmış)

h.h.o. = hedeflenen hizmet oranı = Hizmet sağlayıcı başına düşen faydalanıcı sayısı MHF = Mevcut hizmet faydalanıcısı sayısı

MHS = Mevcut hizmet sağlayıcı sayısı

⁶ Dezavantajlı statüsü ilgili ülke bağlamına göre belirlenmelidir; ülkedeki yoksulluk sınırına göre veya azınlık gruplara mensubiyet veya diğer ilgili kriterler esasında dezavantajlı olma durumu.

► Tablo 2: Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açıklarını Ölçmek

Görev	Veri İhtiyacı	Açıklamalar
1. Politika hedeflerinin belirlenmesi	Hedeflenen kapsam oranları; Hedeflenen faydalanıcı-hizmet sağlayıcı oranı; Hedeflenen diğer kalite göstergeleri (hizmet sağlayıcılarda aranacak eğitim nitelikleri veya merkezle ilgili konular)	Şunları inceleyin: SKA; Başarılı ülke göstergeleri; Bölgedeki en başarılı uygulama göstergeleri Hükümet hedefleri; Hükümetler arası veya uzman kuruluşlar tarafından belirlenen uluslararası göstergeler
2. Mevcut arzın belirlenmesi	Mevcut kapsam oranı veya faydalanıcı sayısı; Hizmetlere ilişkin fazladan (kullanılmayan) kapasite (yaş gruplarına göre)	
3. Potansiyel talebin belirlenmesi	Nüfus (yaş gruplarına göre); Hedeflenen kapsam oranları..	
4. Kapsam farkının belirlenmesi	Yukarıda gösterilen 1, 2 ve 3. adımlar	Arz ile Talep arasındaki fark: Nicel hedeflere ulaşmak için kapsama dâhil edilecek ilave bakım hizmeti kullanıcı sayısı
5. Kalite farkının belirlenmesi	E Mevcut ve hedeflenen faydalanıcı-hizmet sağlayıcı oranları; Mevcut ve hedeflenen diğer hizmet kalitesi tedbirleri.	Hedeflenen ve mevcut hizmet kalitesi tedbirleri arasındaki fark: Nitel hedeflere ulaşmak için görevlendirilecek ilave bakım hizmeti sağlayıcısı sayısı; Gereken beceri artırma faaliyetleri; Hizmetlerin iyileştirilmesine yönelik diğer gerekli faaliyetler

III.B. Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açıklarının Maliyetlendirilmesi

İkinci adımın amacı, bakım hizmetlerinin kapsamına ilişkin olarak birinci adımda yapılan değerlendirme neticesinde belirlenen açıkları gidermek maksadıyla bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve/veya iyileştirilmesiyle ilişkili maliyetleri hesaplamaktır. Bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarının maliyetlendirilmesinde takip edilecek adımlar Tablo 3'te gösterilmiştir. Bunun için öncelikle, faydalanıcı başına yıllık ortalama sosyal bakım hizmetinin mevcut maliyeti gibi birim maliyetler tespit edilmelidir. Bu maliyet şu formülü kullanarak hesaplanabilir:

$$\text{Faydalanıcı Başına Mevcut Maliyet} = \frac{\text{Mevcut Sektörel Harcamalar}}{\text{Mevcut Faydalanıcı Sayısı}} \quad (3)$$

Sektörel harcamalara ilişkin bilgi toplamak için ilgili kamu kurumlarına, özellikle ulusal veya ilgili bakanlık bütçe ödeneklerine, hizmet sağlayıcıların çatı kuruluşlarına (örneğin, çocuk bakım merkezleri birliği) ya da girdi-çıktı verileri gibi diğer kaynaklara başvurulabilir.⁷ Bir diğer seçenek olarak, istihdam edilmesi gereken bakım çalışanı sayısı (örneğin öğretmenler ve öğretmen yardımcıları) ile bunlar için öngörülen ücret düzeyleri ve faydalanıcı veya hizmet sağlayıcı başına ücret dışı maliyetler (genel giderler) maliyet hesabı yapılabilir. Bu konuda herhangi bir verinin mevcut olmaması halinde, mevcut hizmet sağlayıcılara ilişkin saha araştırmaları aracılığıyla bu verilerin elde edilmesi mümkündür (örneğin, bkz. İlkaracan, Kim ve Kaya'nın 2015 tarihli Türkiye çalışması veya Zacharias ve diğerleri tarafından 2019 yılında yayımlanan Gana ve Tanzanya çalışması).

Mevcut birim maliyet hesaplandıktan sonra, faydalanıcı başına cari (gözlemlenen) maliyetlerin faydalanıcının bakış açısından hizmet sunumunda istenen kaliteyi, aynı zamanda, bakım çalışanının bakış açısından arzu edilen istihdam

⁷ Örnek vermek gerekirse, EÇBE hizmetlerine yönelik harcamalara ilişkin bilgi almak için Bakanlığın yıllık bütçesini eğitim düzeyine göre ayrılmış olarak sunan Eğitim Bakanlığı ile iletişime geçilebilir. Çocuk başına maliyeti bulmak için kamu harcamalarına ilişkin bu rakamın kamu tarafından işletilen EÇBE merkezlerine kayıtlı çocuk sayısına bölünmesi gerekecektir. Girdi-Çıktı verileri Bölüm VI'da açıklanmıştır.

kalitesini (yani makul ücretler) yansıtmayı yansıtmadığı da mutlaka dikkate alınması gereken bir husustur. Mevcut hizmet kalitesinin ve/veya çalışma/ücret koşullarının kötü olduğu yönünde bir kanaat oluşması halinde, gözlemlenen (mevcut) birim maliyette değişiklik yapılarak, hizmet kalitesi ile istihdam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik ek harcamaları yansıtmayı sağlanmalıdır. Kalite konusunda bu tür endişeler mevcutsa, örneğin faydalanıcı-hizmet sağlayıcı oranlarının düşürülmesi ve/veya bakım çalışanlarına ödenen ücretlerin iyileştirilmesi için mevcut birim maliyetin revize edilmesi gerekecektir.

Daha sonra, gerekli harcamalara ilişkin toplam maliyeti hesaplamak için faydalanıcı başına düzeltilmiş birim maliyet, bakım hizmetlerine ihtiyaç duyan (birinci adım neticesinde belirlenen) ilave kişi sayısı ile çarpılır:

$$\text{Toplam Maliyet} = (\text{hizmet ve istihdam kalitesi dikkate alınarak düzeltilmiş faydalanıcı başına birim maliyet}) \times (\text{kapsama dâhil edilecek ilave faydalanıcı sayısı}) \quad (4)$$

Bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarının hizmet kalitesi ve insana yakışır istihdam kriterlerine göre değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesinde, bir dizi spesifik varsayımda bulunmak ve muhakemeye dayalı kararlar almak gerektiği unutulmamalıdır. Bu varsayım ve kararlara esas teşkil eden unsur, ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde faydalanıcı gruplar ve birden fazla paydaş tarafından belirlenen amaç ve hedefleri daha iyi yansıtmaya gayreti olabilir. ILO çalışmasında (2018), faydalanıcı başına maliyetlerde, SKA 8'in insana yakışır istihdama ilişkin politika hedefi doğrultusunda bakım çalışanlarına ödenecek makul ücretleri yansıtmak şeklinde, düzeltme yapılmıştır (ayrıntılı bir inceleme için bkz. İlkaracan ve Kim 2019 s.16-17). Örneğin, eğitim sektörü dâhilinde sunulan bakım hizmetlerindeki kapsam açığına yönelik maliyetlendirilmeyi düzeltmek maksadıyla, öğretmen maaşları ile yükseköğretim mezunu diğer çalışanların ortalama maaşları arasında bir karşılaştırma yapılmış ve bunlara kıyasla daha düşük olduğu tespit edilen öğretmen maaşlarında yukarı yönlü değişiklik yapılmıştır. Öğretmenlere ödenen ücretlere ilişkin toplam harcama, düzeltilmiş maaş esas alınarak hesaplanmıştır (bu konu Bölüm IV'te daha ayrıntılı şekilde ele alınmıştır).

► **Tablo 3: Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Farklarının Maliyetlendirilmesi**

Görev	Veri İhtiyacı	Açıklamalar
1. Mevcut birim maliyeti belirlenmesi	Sektörel harcamalar; Ücret maliyetleri - ücret dışı maliyetler karşılaştırması; Mevcut faydalanıcı sayısı.	Şunları inceleyin: Kamu bütçeleri; Hizmet sağlayıcıların çatı kuruluşları; GÇ verileri; Saha araştırmaları.
2. Hizmet kalitesi kriterleri esasında birim maliyette değişiklik yapılması	Mevcut ve hedeflenen faydalanıcı- hizmet sağlayıcı oranları; Mevcut ve hedeflenen diğer hizmet kalitesi tedbirleri. (Bkz. Tablo 1) Mevcut ve hedeflenen ücret düzeyleri.	
3. İstihdam kalitesi kriterleri esasında birim maliyette değişiklik yapılması	Mevcut ve hedeflenen ücret düzeyleri.	Ücret düzeltmeleri bakım sektöründeki meslek gruplarının mevcut kazançları ile tüm mesleklerdeki ortalama ücret veya kişi başına düşen GSYİH gibi diğer kazanç ölçütleri arasında karşılaştırma yaparak ve çeşitli ücret ölçütlerinin çoğuna ilişkin hedef ücretleri belirleyerek yapılabilir.
4. Toplam maliyetin belirlenmesi	Kapsama dâhil edilecek ilave faydalanıcı sayısı (bkz. Tablo 1); Yukarıda gösterilen 2 ve 3. adımlar.	

III.C. Mali ve Makroekonomik Politika Çerçevesi İçerisinde Maliyetleri Bağlama Yerleştirmek

Gerekli ilave harcamaların kapsamı belirlendikten sonra, mali harcama örüntüleri ve ülke bağlamında yürürlükte olan makroekonomik politika çerçevesinde, söz konusu kapsamın büyüklüğüne ilişkin bir değerlendirme yapılması faydalı olacaktır. Bu hususun önem arz etmesinin nedeni, özellikle konjonktür karşıtı bir makroekonomik araç olarak kamu yatırımları ve harcamalarına ilişkin gerekçenin makroekonomik politika tartışmaları içerisinde mutlaka ele alınan bir konu olmasıdır (bkz. Kutu 1).

Toplam maliyetler aşağıdakilere göre (ve bunlar içerisinde bir pay olarak) ifade edilebilir:

- GSYİH (mevcut ve öngörülen);
- toplam kamu harcamaları;
- toplam eğitim veya sağlık harcamaları gibi ilgili kamu bütçesi kalemleri;
- fiziki altyapı harcamaları gibi alternatif kamu bütçesi kalemleri;
- bir mali teşvik paketi ile bu paketle ilişkili diğer ödeneklerin toplam maliyeti.

Bu sayede, mevcut harcama örüntülerine kıyasla, ulaşılması gereken mali harcama büyüklüğüne ilişkin bir değerlendirme yapılabilir. Böyle bir çalışma, bir zaman boyutu çerçevesinde ele alınarak, ilgili bakım sektörüne yönelik kamu harcamalarının GSYİH'ye veya yukarıda belirtilen çeşitli harcama kategorilerine kıyasla nasıl değiştiği de incelenebilir. Bakım hizmetlerindeki kapsam açığını ortadan kaldırmak için ihtiyaç duyulan tahmini harcamalar aşamalar halinde hayata geçirilebilir; nihayetinde arzu edilen yıllık miktara ulaşmak için harcamalar birkaç yıl içinde kademeli olarak artabilir. Bu da, hizmet kapsamının genişletilmesine ilişkin planlamada ulusal öncelikler dikkate alınarak, örneğin ilk etapta dezavantajlı gruplar veya bölgelerin kapsama dâhil edilmesi gibi farklı aşamalara yer verilmesi anlamına gelecektir.

Bakım hizmetlerindeki kapsam açığını ortadan kaldırmak için ihtiyaç duyulan ilave harcamalara ilişkin bir değerlendirme, merkezi ve yerel bütçelerdeki mali alan bağlamında da gerçekleştirilebilir. Ülkede mali genişleme varsa; özellikle de bir mali teşvik paketi söz konusu ise, harcamaların (planlanan veya gerçekleşen) dağılımına ilişkin olarak (varsa) sosyal bakım harcamalarına ayrılan pay bakımından bir değerlendirme yapılabilir. Bu da, teşvik paketinin toplumsal cinsiyete duyarlılık düzeyine ilişkin bir gösterge elde edilmesini sağlar. Benzer şekilde, ülkede mali daralma varsa, kamu harcamalarındaki kesintiler, diğer harcama kalemlerindeki düşüslere kıyasla yine bakım hizmetine yönelik harcamalarda meydana gelen (varsa) düşüslere ilişkin bir değerlendirme esasında mercek altına alınabilir.

► **Kutu 1. Konjonktür karşıtı bir makroekonomik araç olarak kamu yatırımları ve harcamaları**

Bir ekonomik krize karşı koymak maksadıyla kamu yatırımları ve harcamalarının arttırılması gerektiği savı, Keynesyen bir makroekonomik çerçeveye dayanmaktadır. Keynesyen teoriye göre, büyümenin yetersiz, işsizliğin yüksek olmasının birincil nedeni, efektif talep eksikliğidir, bu da özel yatırımcı için caydırıcı bir unsurdur. Ekonomideki toplam talebi harekete geçirmek, istihdamı artırmak ve ekonomik toparlanmaya yardımcı olmak için hükümetin maliye politikasına müdahale etmesi (yani kamu harcamalarının artırılması) gerekir. Keynes'in "harcama çarpanı" olarak adlandırdığı etkiler sayesinde, sadece hükümetin yatırım yaptığı sektörlerde değil, diğer sektörlerde de talep canlanacak ve istihdam yaratılacaktır.

Ancak Keynesçilerin çoğunluğu, konuya makroekonomik büyüme perspektifinden yaklaşmış ve kamu harcamalarının nereye yönlendirilmesi gerektiği sorusuna yanıt aramamıştır. Keynesçilere göre, ekonomideki genel harcama düzeyi muhafaza edildiği sürece bu fonlar herhangi bir şekilde harcanabilir. Verimliliği arttırdığı ve uzun vadeli üretim kapasitesini (yani büyümeyi) geliştirdiği için, sermaye yatırımlarına harcama yaparak efektif talebi arttırmak uzun vadede daha iyidir.

Son yıllarda, harcamanın **hangi alana** yapıldığı hususunun büyümeyi sürdürmek ve işsizliği azaltmak amacıyla hayata geçirilen maliye politikası müdahalesinin etkililiği bakımından büyük bir fark yarattığını vurgulayan (feminist ekonomistler de dâhil olmak üzere) makroekonomistlerin sayısı giderek artmaktadır. Bu ekonomistler aynı zamanda, yalnızca sermaye ve fiziki altyapı harcamalarının yatırım harcaması olarak sınıflandırılması ile tezahür eden insan ve toplumsal cinsiyet bakışının eksikliğini eleştirmekte, eğitim ve sağlık harcamalarının da geleceğe dönük verim getirileri vadeden beşeri sermaye yatırım biçimleri olduğunu öne sürmektedir. Böylece, kamu yatırımları ve harcamalarının konjonktür karşıtı bir araç olarak kullanılabileceği argümanını önemli nüanslar barındıran daha geniş bir çerçevede yorumlamaktadırlar. Hem diğer sektörel harcama biçimlerine kıyasla daha yüksek bir istihdam çarpanının bulunması hem de beşeri sermayenin artırılması ile toplumsal cinsiyete duyarlı, kapsayıcı büyüme ve uzun vadeli üretkenlik gibi birçok ekonomik ve sosyal amaç bakımından iyileşme sağlama kapasitesi nedeniyle, sağlık ve eğitim gibi emek yoğun hizmet sektörlerine harcamaların daha uygun bir hedef olduğu ifade edilmektedir. Covid19 sonrası toparlanma müdahaleleri bağlamında, bakım hizmetlerine ayrılan bütçenin artırılması daha da acil bir konu haline gelmiştir.

Kaynaklar: Elson (2013); Ilkcaracan (2013); Kim ve Ilkcaracan (2019); de Henau, ve diğerleri (2016) ve (2017); BK Kadın Bütçe Grubu Feminist F Planı (2015); ILO (2020).

► **IV. Eğitim Sektöründe Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıkları ve Bunların Maliyetlendirilmesi**

IV.A. Erken Çocukluk Bakımı ve Eğitimi (EÇBE)

Zorunlu eğitime başlama yaşının altındaki çocuklara yönelik bakım hizmetlerinin büyük kısmı anneler, babalar, aile fertleri ve arkadaşların karşılıksız emeği ile sağlanmaktadır. Bu bölümün ana konusu, kamu veya özel kuruluşlar tarafından sunulan ve/veya denetlenen resmi, kurumsal ve ücretli bakım hizmetleri aracılığıyla EÇBE hizmetlerinin yaygınlaştırılmasıdır.

EÇBE'deki kapsam açığı, 'ilgili ülkenin politika hedefine ulaşması için bir çocuk bakım merkezine veya anaokuluna kaydolması gereken çocukların sayısı'ndan (örneğin, bölgedeki en başarılı ülkenin kayıt oranları gibi) 'şu anda bir çocuk bakım merkezine veya anaokuluna kaydolmayan çocukların sayısı'nın çıkarılması ile elde edilen fark anlamına gelmektedir (yaş grupları için aşağıda gösterilen denklem 5'e bakınız). Bu da, analiz edilen ihtiyaç için ihdas edilmesi gereken ilave EÇBE tesisi sayısını göstermektedir.

EÇBE'ye ilişkin hedefler, 0-2 yaş grubundaki küçük çocuklar ile yaşları 3 ila zorunlu eğitim yaşı arasında değişen daha büyük çocuklardan oluşan farklı yaş gruplarına göre belirlenmektedir. Çoğu ülkede zorunlu eğitime başlama yaşı 6 veya 7'dir. Buna göre, hedeflerin iki veya üç farklı grup esasında belirlenmesi gerekmektedir:

- 0-2 yaş (gündüz bakım tesisleri/kreşler)
- 3-5 yaş veya 3-6 yaş (okul öncesi eğitim kurumları/anaokulları)
- 6 veya 7 yaş (zorunlu okula başlama yaşından önce okula hazırlık sınıfları).

Okula hazırlık sınıflarından oluşan son kategori, çoğu ülkede ilköğretim sisteminin bir parçası olarak kabul edilmekte ve çoğu ulusal mevzuatta, devamlılık kısmi olarak zorunlu tutulmakla birlikte, ilköğretimde olduğu gibi bu sınıflar için de evrensel kapsam öngörülmektedir.

İlk kategoride yer alan 0-2 ve 3-5/6 yaş gruplarına yönelik politika hedeflerinde öngörülen kayıt oranlarının belirlenmesinde esas alınacak çeşitli referans noktaları bulunmaktadır (bkz. Tablo 4). Uluslararası bir hedef olarak, (Herkes için Eğitim başlıklı SKA 4 kapsamında yer alan) SKA göstergesi 4.2.2'de, zorunlu okul yaşının altındaki tüm çocuklar için en az 1 yıllık okul öncesi eğitim hedeflenmektedir. ILO'nun (2018) çalışmasında, bu konuda daha ilerici bir yorumlamada bulunulduğu ve bakım hizmetlerine yönelik olumlu bir senaryo üzerinden gidilerek hedef oranların 0-2 yaş grubu için yüzde 50 ve yaşları 3 ila zorunlu okul yaşı arasında değişen çocuk grubu için yüzde 100 olarak belirlendiği görülmektedir.

Yaşça daha küçük çocuklara yönelik yüzde 50 hedefi belirlenirken bu alandaki en başarılı ülkeler esas alınmıştır. En başarılı ülkeler ise, en yüksek kayıt oranlarına sahip olan ülkeler değil de, kayıt dışı çocuk bakım hizmetlerinin kullanımı bakımından en düşük oranlara sahip olan ülkelerdir. Burada şöyle bir mantıkla hareket edilmiştir: Küçük çocuklara yönelik kaliteli bakım hizmetlerinin tamamlayıcı (ağırlıklı olarak ebeveyn/aile tarafından sağlanan) ev temelli bakım ile profesyonel hizmet veren bir kurumda sağlanan bakımın bir kombinasyonundan oluştuğu kabul edilmektedir. Özellikle 0-12 aylık çocuklar arasında ev temelli bakımın ağırlıklı olduğu, 12-36 aylık çocuklarda ise bakım kurumlarına kayıt olma oranlarının arttığı görülmektedir. Bu iki unsurun birbirini tamamlayan tabiatı göz önüne alınarak, çalışmada aşağıdaki ifadelerle yer verilmiştir:

- *"en başarılı ülkelerin belirlenmesinde, yalnızca çocuk bakım merkezlerine en yüksek kayıt oranlarına sahip olma kriteri esas alınamaz. Kapsam, bu küçük yaş grubu için daha ziyade, resmi çocuk bakım kurumlarına erişimin yanı sıra bakım izni sigortası (hem ücretli hem de maaşlı çalışanlar ile serbest meslek sahipleri için) veya bakım ödeneği yoluyla sübvans edilen ebeveyn bakımının bir birleşimi olarak tanımlanmalıdır".*
(İlkkaracan ve Kim, 2019a, s.10-11)

Bu mantık çerçevesinde, en başarılı ülkelerin belirlenmesinde esas alınan kıstas, kayıt dışı (büyükanne ve büyükbaba veya diğer akrabalar/arkadaşlar/komşular tarafından ücretsiz olarak sağlanan bakım olarak tanımlanan) çocuk bakım hizmetlerinden yararlanma oranının düşüklüğüdür. ILO'nun 45 ülkeyi kapsayan çalışmasında (2018), referans noktası olarak OECD belirlenmiştir.⁸ OECD ülkelerinin kayıt dışı çocuk bakım hizmetlerinden faydalanma oranı ortalama yüzde 24'tür.

Kayıt dışı çocuk bakım hizmetlerinden faydalanma oranı en düşük olan ülkeler ve karşılık gelen 0-2 yaş kayıt oranları aşağıda gösterilmiştir:

- Norveç (yüzde 0; yüzde 55)
- Finlandiya (yüzde 0,3; yüzde 28)
- İsveç (yüzde 2,2; yüzde 47)
- Danimarka (yüzde 5,2; yüzde 65)

⁸ Hedeflenen kayıt oranı, bölgedeki en iyi performans gösteren ülkeler esasında belirlenebilir. Kırgızistan (İlkkaracan ve Kim 2019 veya BM Kadın Birimi 2019b) çalışmasında benimsenen yaklaşımlardan biri de bu olmuştur.

0-2 yaş grubu için hedeflenen yüzde 50'lik kayıt oranı, en başarılı bu dört ülkenin ağırlıklı ortalamasına tekabül etmektedir. 3-5 yaş grubu için hedeflenen yüzde 100'lük kayıt oranına ilişkin politika hedefine esas teşkil eden unsurlar, yüksek ve üst orta gelirli ülkelerin çoğunluğunda bu yaş grubu evrensel kapsama dâhil edilmiş olması ve pek çok ülkede yasaların bu yaş grubu için okul öncesi eğitime evrensel erişimi zorunlu kılmasıdır (İlkkaracan ve Kim, 2019a, s.12).

EÇBE alanında Eğitim Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açığı (EÇBE-EHKA) aşağıda gösterilen şekilde hesaplanabilir:

$$EÇBE - EHKA = (\text{Çocuk Nüfusu}_{\text{yaşgrubu}} \times \text{Hedeflenen Kayıt Oranı}_{\text{yaşgrubu}}) - \text{Kaydolan Çocuk Sayısı}_{\text{yaşgrubu}} \quad (5a)$$

EÇBE'de yaş grupları geleneksel olarak 0-2 ve 3 yaş ile (çoğu ülkede 5 veya 6 yaş olan) zorunlu eğitim yaşı olarak sınıflandırılmaktadır. EÇBE alanında eğitim hizmetlerine ilişkin kapsam farkı, politika hedefi çerçevesinde belirlenen kayıt oranına ulaşmak için çocuk bakım merkezlerinde ve anaokullarında temin edilmesi gereken alan sayısına işaret etmektedir.

Ebeveynlerin hizmet kalitesine tam olarak güvenmedikleri müddetçe hizmetleri kullanmayı tercih etmedikleri gözlemlenen EÇBE başta olmak üzere, eğitime ilişkin kalite hedefleri de kayıt oranları kadar önemlidir. Hizmet kalitesinin belirlenmesinde en çok kullanılan ölçütler, öğrenci-öğretmen oranı ve yine yaş grubuna göre değişen sınıf/grup büyüklüğüdür. Ayrıca, öğretmenlerin sahip olduğu nitelikler ve rekabetçi maaş düzeyleri de, hem istihdam hem de hizmetlere ilişkin birer kalite göstergesi olarak kullanılmaktadır. Bu ölçütlere ilişkin bazı referans hedefler Tablo 5'te gösterilmiştir. Burada da 0-2 yaş grubu için hedef kayıt oranlarına benzer şekilde geniş bir aralık olduğu görülmektedir. Örneğin, öğrenci-öğretmen oranları bakımından hedefler, öğretmen başına 0-12 aylık 3 çocuk ve bazı ulusal ölçütlerde öngörülen şekilde öğretmen başına 1-2 yaşlarında 5 çocuk ile UNESCO'nun çalışmasında (2015) öngörülen şekilde öğretmen başına 0-2 yaş grubunda 10 çocuk arasında değişmektedir. Öğrenme materyalleri ve idari destek de kalitenin diğer bileşenidir, ancak bu konudaki başarının tek bir ölçüt esasında belirlenmesi çok daha güçtür (aşağıda maliyetlendirme başlığı altında tartışılacaktır).

EÇBE alanındaki (ve genel olarak eğitim sektöründeki) kapsam açıkları ve kalite göstergeleri tartışılırken, aynı zamanda, kimin kamuya açık EÇBE hizmetlerine erişim hakkına sahip olduğu; bu hizmeti sağlamaktan kimin sorumlu olduğu (örneğin ulusal veya yerel yönetimler); özel sektör tarafından işletilen merkezleri kimin denetleyeceği/ruhsatlandıracağı; öğrenci - öğretmen oranları, öğretmen nitelikleri, sınıf/grup büyüklüğünün yanı sıra öğretmen yardımcıları ve idari çalışanlar gibi destek personeli ile öğretim materyalleri ve okul binaları /tesislerine yönelik gereksinimlerin hangileri olduğu gibi çeşitli konuları düzenleyen EÇBE alanındaki ilgili mevzuat da masaya yatırılmalıdır.

IV.B. İlk ve Ortaöğretim

Hemen tüm ülkelerde zorunlu ilköğretime ilişkin mevzuatın yürürlükte olduğu ve ülkelerin çoğunluğunda ortaöğretimin de yasayla zorunlu kılındığı dikkate alındığında, ilk ve orta öğretime yönelik hedef kayıt oranlarını belirlemek oldukça kolaydır. SKA 4.1'de, EÇBE'den farklı olarak, bu konuya ilişkin net hedefler tanımlanmıştır. SKA 4.1'e göre, tüm çocuklar ücretsiz ve kaliteli ilk ve ortaöğretim hizmetlerine erişebilmelidir.

İlk ve ortaöğretime yönelik evrensel kapsam hedefi bağlamında, ilk ve ortaöğretim düzeylerinde eğitim hizmetlerine ilişkin kapsam açığı basitçe, ilgili yaş grubundaki çocuk nüfusu ile her bir eğitim düzeyinde hâlihazırda kayıtlı olan çocuk/öğrenci sayısı arasındaki farkı ifade eder.

$$EHKA - İlköğretim = \text{Çocuk Nüfusu}_{\text{ilköğretim}} - \text{Kayıtlı Öğrenci Sayısı}_{\text{ilköğretim}} \quad (5b)$$

$$EHKA - Ortaöğretim = \text{Çocuk Nüfusu}_{\text{ortaöğretim}} - \text{Kayıtlı Öğrenci Sayısı}_{\text{ortaöğretim}} \quad (5c)$$

Eğitim hizmetlerindeki kapsam açığı, evrensel kayıt hedefine ulaşılması için ilk veya ortaöğretime kaydolması gereken ilave çocuk sayısıdır.

Eğitim hizmetlerine ilişkin kapsam açığını ele alan çalışmalarında dikkate alınması gereken bir diğer önemli faktör sosyal dışlanmaya maruz kalan ve dezavantajlı çocuklara (mülteci çocuklar gibi) ilk ve ortaöğretim düzeylerinde sağlanacak

desteklerdir. Ücretsiz üniforma temini, öğrenim katkı payı desteği, ana dilde eğitim gibi ilave destekler, ulaşılması güç bölgelerde yaşayan çocuklara yönelik uzaktan eğitim veren veya gezici okulların inşası ya da engelli çocuklara yönelik destekler bu kapsamda dikkate alınmalıdır. Covid-19 krizi nedeniyle eğitimde meydana gelen kesintiler de, ani krizlerin neden olduğu farklı türde kapsam açıkları ile eğitim sisteminin bu tür şoklara karşı dayanıklı kılmak için tahsis edilmesi gereken ödeneklerin dikkatli bir şekilde ele alınmasının önemini göstermiştir (bkz. Kutu 2).

► **Kutu 2. COVID-19 ve Eğitim Hizmetlerindeki Kapsam Açıkları**

Dünya genelinde 1,6 milyardan fazla öğrenciyi etkileyen COVID-19 krizi, eğitim sistemlerinde tarihteki en büyük kesintinin yaşanmasına yol açmıştır. Özellikle daha yoksul hanelerde ve bölgelerde yaşayan dezavantajlı çocuklar ve gençlere yönelik fırsatların azalmasına neden olan bu kriz yüzünden eğitime erişimdeki mevcut eşitsizlikler daha da derinleşmektedir. Ancak bu kriz aynı zamanda, eğitimcileri öğretme ve öğrenme süreçlerinin nasıl işlediği konusunu yeniden düşünmeye sevk etmiş ve eğitim sektöründe yenilikçi yaklaşımları teşvik etmiştir. Geleneksel yüz yüze öğrenme sürecini çevrimiçi yöntemlerle birleştiren "karma yaklaşım"ın okulların yeniden açılmasıyla birlikte "yeni normal" olarak kabul edilebileceği ve sosyal dışlanmaya maruz kalmış gruplara mensup birçok öğrencinin eğitime giderek artan ve eşit şekilde dâhil edilmesine yönelik bir fırsat olarak görülebileceği düşünülmektedir. Aşağıda sıralanan hususların öncelik olarak belirlenmesi, tüm çocuklara yönelik kazanımların azami düzeye çıkarılmasında kaydedilecek ilerlemeye önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

Çevrimiçi eğitim olanaklarının tüm çocukların erişimine açılmasını güçleştiren engelleri ortadan kaldırmak amacıyla Milli Eğitim Bakanlıklarına mali destek sağlanması; ulusal stratejilerin televizyon veya radyo yayınları ve çevrimiçi platformlar aracılığıyla en zor durumdaki çocuklar ile okulu bırakma riskiyle karşı karşıya bulunan çocuklar başta olmak üzere tüm çocuklara ulaşmasının sağlanması;

Eğitim hakkına ilişkin tanımın bağlantı erişimini de içerecek şekilde genişletilmesi, yeterli teknik altyapının sunulması ve bağlantının ücretsiz veya uygun maliyetli olması;

Yaygın eğitim olanaklarından faydalanan öğrenciler ile mülteciler gibi ötekileştirilen ve okul dışı kalmış azınlık gruplara mensup çocuklara yönelik uzaktan öğrenme seçeneklerinin desteklenmesi;

Yaygın eğitim programlarına dâhil olanlar ve diğer dezavantajlı öğrenciler dâhil olmak üzere, uzaktan eğitim için çocuklara ve öğrencilere temel eğitim materyallerinin (kırtasiye malzemeleri, kalem, defter, dizüstü bilgisayarlar) temin edilmesi;

Eğitim sektöründe görev alan öğretmen, yönetici ve personelin yeterliliklerinin desteklenmesi;

Farklı sosyal çevrelerden gelen ve farklı ihtiyaçları, aileleri ve öğretmenleri olan öğrencilere yönelik çocukların fiziksel ve zihinsel sağlığını, eğitimin önemini ve uzaktan eğitime erişimi destekleyen ve çocukların yaşlarına uygun iletişim mesajlarının oluşturulması.

BM (2020), kimseyi geride bırakmama hedefi çerçevesinde, yukarıda sayılan tedbirlerin hayata geçirilebilmesi için, Covid-19 krizi bağlamında eğitim finansmanının korunması ve eğitim harcamalarına ayrılan payın muhafaza edilmesinin birinci öncelik olması gerektiğini önemle vurgulamaktadır.

Kaynak: Birleşmiş Milletler (2020); Eğitim Reformu Girişimi, Türkiye (2020)

► **Tablo 4. Okula Kaydolma Oranlarına ilişkin Politika Hedefini Belirlemek (%)***

Yaş Grubu	EÇBE		İlköğretim	Ortaöğretim
	0-2	3-5		
Küresel ortalama	44			
OECD ortalaması	35	84	100	100
AB ortalaması	31	85	100	100
AB Barcelona hedefleri**	33	90		
SKA 4 EÇBE'ye ilişkin SKA 4.2.2; ilk ve ortaöğretime yönelik SKA 4.1	Zorunlu okula başlama yaşının altındaki çocukların en az 1 yıl okul öncesi eğitim alması		100	100
ILO (2018)	50	100	100	100

* Kayıt oranları, yaş gruplarına göre, toplam nüfus içerisinde okula kaydolmuş çocuk sayısı olarak ölçülmektedir. ** Avrupa Komisyonu tarafından 2002 yılında belirlenen Barcelona hedefleri, erken çocukluk bakımı ve okul öncesi eğitime ilişkin nicel politika hedeflerine yer veren ülkeler arası ilk (ve SKA 4.2 dışında tek) kriter olma özelliği taşımaktadır.

► **Tablo 5. Eğitimde Hizmet ve İstihdam Kalitesine ilişkin Hedefleri Belirlemek (%)**

	0-2	3-5	İlköğretim	Ortaöğretim
Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı				
UNESCO (2015)				
ILO (2018)	10	15	31	28
Kaliteye ilişkin bazı ulusal kıstaslar	0-12 aylık en fazla 3 çocuk; 1-2 yaş grubunda en fazla 5			
Grup büyüklüğü				
ILO (2013)	--	20	--	--
Öğretmen Maaşları				
ILO (2018)	Düşük ve alt orta gelirli ülkelerde kişi başına düşen GSYİH'nin 4.5 katı; Yüksek ve üst orta gelirli ülkelerde yükseköğretim mezunlarının ortalama maaşı			
Düşük gelirli ülkeler için Wils'in çalışmasını (2015) esas alan UNESCO çalışması (2015)	GSYİH'nin 4.5 katı			GSYİH'nin 5,9 katı

IV.C. Eğitim Sektöründe Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıklarının Maliyetlendirilmesi

Eğitim hizmetlerine ilişkin kapsam farklarının maliyetlendirilmesi iki unsur esasında gerçekleştirilmektedir:

- Yeni kaydolmuş çocuk/öğrenci için oluşturulacak ilave alan sayısı;
- Kalite kriterlerini karşılamak maksadıyla düzeltilmiş çocuk/öğrenci başına maliyet

(hem yaş gruplarına hem de eğitim düzeyine göre ayrıştırılmış).

Çocuk/öğrenci başına maliyete ilişkin taban değeri belirlemek için mevcut hükümet harcamaları, eğitim tüm düzeyleri (0-2 yaş ve 3-5 yaş EÇBE, ilköğretim ve ortaöğretim) için ayrı ayrı olmak üzere, devletin eğitim sisteminde kayıtlı olan toplam çocuk/öğrenci sayısına bölünebilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, tam zamanlı kayıt esasında çocuk/öğrenci başına düşen yıllık harcamayı hesaplarken tam zamanlı ve yarı zamanlı öğrenciler arasında ayırım yapılması gerektiğidir. Harcamalar iki kategori halinde ele alınmalıdır:

- Öğretim kadrolarının ücret ve maaşları,
- İdari personelin ücret ve maaşları ile eğitim materyalleri, kira, bakım masrafları, personelle ilgili olmayan idari giderler dâhil olmak üzere tüm ücret dışı harcamalar gibi diğer genel harcamalar.

Genel gider bileşeninin ayrı bir maliyet kalemi olarak tanımlanması, çocuk /öğrenci başına genel gider maliyetlerin öğretim kadrolarına ödenen ücret ve maaşlardan ayrı olarak hesaplanmasını mümkün kılacaktır. Böylece, öğretim kadrolarının ücret ve maaşlarında, hedeflenen çocuk /öğrenci oranları ve ücret/maaş seviyelerini yansıtacak şekilde düzeltme yapma imkânı doğacaktır.

Tüm eğitim düzeylerinde öğretim kadroları için gereken ücret ve maaş harcamaları (burada i = EÇBE 0-2 yaş, EÇBE 3 yaş ila zorunlu okula başlama yaşı, ilköğretim, ortaöğretim), daha önce (yukarıda) tespit edilmiş olan eğitim hizmetlerindeki kapsam açığı (EHKA) esasında aşağıdaki formül ile hesaplanacaktır:

$$\frac{\text{Öğretmen ücret ve maaşlarına yönelik toplam harcama}}{\text{EHKA}} \times \frac{\text{Öğretmen Başına Düşen per Yıllık Maaşı}}{\text{Hedeflenen Çocuk/Öğrenci-Öğretmen Oranı}} = \quad (6)$$

Gereken genel giderler ise aşağıdaki formül ile hesaplanabilir:

$$\frac{\text{Toplam genel giderler}_i}{\text{Mevcut Genel Giderler}_i} \times \frac{\text{EHKA}_i}{\text{Tam Zamanlı Eğitime Kayıtlı Çocuk/Öğrenci Sayısı}_i} = \quad (7)$$

Bu iki bileşenin toplamı, toplam maliyeti verecektir:

$$\text{EHKA'nin maliyeti}_i = \frac{\text{Öğretmen ücret ve maaşlarına yönelik toplam harcama}_i}{\text{EHKA}_i} + \text{Toplam Genel Giderler}_i \quad (8)$$

Eğitim sektöründe bakım hizmetlerine ilişkin kapsam açığının değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesine yönelik veri gereksinimleri Tablo 6'da gösterilmiştir.

► **Tablo 6. Eğitim Sektöründe Bakım Hizmetlerine İlişkin Kapsam Açığının Değerlendirilmesi Ve Maliyetlendirilmesine Yönelik Veri Gereksinimleri**

Veri	Ayrıştırma Ölçütü		Kaynak
	Eğitim Seviyesi	Diğer	
Çocuk nüfusu		Yaş grubuna göre (ihtiyaç olması halinde aynı zamanda)	Ulusal İstatistik Kurumu, Nüfus İstatistikleri
Kayıt oranları	EÇBE, ilköğretim ve ortaöğretim	Yaş grubuna göre; devlet-özel ayrımı; yarı zamanlı- tam zamanlı ayrımı (veya bir yılda kayıtlı olunan hafta/ saat sayısına ilişkin diğer ilgili veriler); ihtiyaç olması halinde cinsiyete ve bölgeye göre	Eğitim Bakanlığı 0-2 yaş grubuna yönelik çocuk bakım merkezlerinden sorumlu Sosyal Hizmetler/ Aile Bakanlığı
Çocuk/öğrenci-öğretmen oranları ve sınıf/grup büyüklüğü	EÇBE, ilköğretim ve ortaöğretim		Öğretmen Sendikaları
Öğretmen ücret ve maaşları	EÇBE, ilköğretim ve ortaöğretim		Saha araştırmaları ve araştırma raporları
Çalışma piyasasının genelindeki ortalama/medyan ücret ve maaşlar		Eğitim/ beceri düzeyine göre	Hane İşgücü Araştırmaları
Kişi başına düşen GSYİH			Ulusal hesaplar istatistikleri
Hükümetin eğitime yönelik harcamaları	EÇBE, ilköğretim ve ortaöğretim	Öğretmen maaşları - genel giderler kıyaslamasına göre	Eğitim Bakanlığı Bütçesi Sosyal Hizmetler/ Aile Bakanlığı Bütçesi

Maliyetlendirme hesabı yapılırken olabildiğince güncel ve aynı yıla ait veriler esas alınmalıdır. Ayrıca, EÇBE kayıt eğilimlerinde zaman içerisinde meydana gelen değişime ilişkin bir değerlendirmede bulunabilmek için, önceki yıllara ait kayıt oranlarına dair (son yıllarla karşılaştırılabilir) verilerin sunulması da faydalı olacaktır.

Bu verilerin mevcut kaynaklardan tespit edilemediği hallerde (özellikle EÇBE için bu durum söz konusu olabilir), çocuk bakım merkezleri ve anaokullarına ilişkin bir saha araştırması gerçekleştirilebilir. Bu tür bir saha araştırması ve ankete ilişkin ayrıntılı tartışması için bkz. İlkkaracan, Kim ve Kaya (2015).

Eğitim sistemine ilişkin genel değerlendirme neticesinde, hizmet sunumu kapsamında yer alan bu öğretim dışı bileşenlerle ilgili kalite sorunlarının yaşandığının tespit edilmesi halinde, genel giderlerde de düzeltme yapılması gerekebilir. Bu tür bir düzeltme ile, öğrenci/çocuk oranlarında sağlanan iyileşmenin idari personel oranları, idari personel ücret ve maaşları ile personel dışı genel giderlere yansıtılması mümkün olacaktır.

Farklı dezavantajlı konumları nedeniyle dışlanmış, okul dışı kalmış çocuklara yönelik olarak yukarıda söz edilen şekilde (ücretsiz üniforma temini, öğrenim katkı payı desteği, ana dilde eğitim, ulaşılması güç bölgelerde yaşayan çocuklara yönelik uzaktan eğitim veren veya gezici okulların inşası, engeli olan çocuklara yönelik destekler veya örneğin, Covid-19 salgını kapsamında kapanma tedbirlerinin devam etmesi durumunda internete erişim desteği gibi) ilave destek sunulduğu takdirde, açık analizi ve maliyetlendirme çalışmalarında ihtiyaçların kendine has özellikleri doğrultusunda uyarlamalar yapılması gerekecektir. Wils'in (2015) düşük ve düşük orta gelirli ülkelere ilişkin değerlendirmesinde, ilave destek sağlanması gereken dezavantajlı çocuklar, günlük geliri 2 Dolar'ın altında olan çocuklar olarak tanımlanmıştır. Aynı çalışma, bu çocukların kapsama dâhil edilmesiyle ilişkilendirilen ek giderlerin okul öncesi ve ilkökul düzeylerinde çocuk başına maliyetin yüzde 20'sine, ortaokul için yüzde 30'una ve lise için yüzde 40'ına tekabül ettiğini göstermektedir (Wils 2015, s.3).

► **V. Sağlık ve Uzun Dönemli Bakım Sektörlerinde Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıkları ve Bunların Maliyetlendirilmesi**

V.A. Sağlık Bakım Hizmetleri

Kırsal kesimler ve yeterli hizmet götürülemeyen bölgeler başta olmak üzere ülke genelinde en ideal şekilde organize edilmiş ve dağılımı sağlanmış yeterli büyüklükte yetkin bir sağlık işgücü, halk sağlığına ilişkin hedeflere ulaşılması ve sağlık sisteminin performans ve dayanıklılığının artırılması bakımından hayati önem arz etmektedir (DSÖ 2016; Dublin Bildirisi 2017). BM Genel Sekreterliği Sağlık, İstihdam ve Ekonomik Büyümeye ilişkin Üst Düzey Komisyon (2016), sağlık ve sosyal iş gücü alanlarındaki yatırımların artırılması ve dönüştürülmesi çağrısında bulunarak, pek çok SKA'ya sağladığı faydanın altını çizmektedir: SKA 1: yoksulluğa son SKA 3: sağlıklı ve kaliteli yaşam; SKA 4: nitelikli eğitim; SKA 5: cinsiyet eşitliği; SKA 8: insana yakışır iş ve ekonomik büyüme.⁹ Son dönemde yaşanan Covid-19 salgını, sağlık sistemlerindeki eksikliklerin insanlar, toplumlar ve ekonomileri daha savunmasız hale getiren etkenler arasında yer aldığını göstermiştir. Dünya Sağlık Örgütü, koronavirüs pandemisinin sağlık sistemlerine yatırımın, salgınları önlemek ve kontrol altına almak için daha hazırlıklı olma ve bakım hizmetlerine adil erişimi arttırmak açısından önemini gözler önüne serdiğini ifade etmiştir.¹⁰

V.A.1. Sağlık Bakım Sektöründe Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıkları

Sağlık bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarına ilişkin değerlendirme, herkes için sağlıklı ve kaliteli yaşam başlıklı SKA 3 başta olmak üzere, SKA'lar çerçevesinde belirlenen kriterleri karşılamak için gereken 'nüfus grubu başına düşen sağlık personeli sayısı' esasında gerçekleştirilebilir. Bu analiz, eğitim hizmetlerine ilişkin kapsam açığının değerlendirilmesi amacıyla yeni kayıt olan çocukların/öğrencilerin kapsama dâhil edilmesi için eğitim kurumlarında oluşturulması gereken ilave alanların sayısını esas alan çalışmadan farklıdır. Sağlık bakım hizmetlerine ilişkin kapsam açıklarını belirlerken, ihtiyaç analizlerinde sağlık personeli yetersizliğini esas alan Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi ihtisaslaşmış uluslararası kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmalar doğrultusunda hareket ediyoruz. Sağlık bakım hizmetlerine ilişkin kapsam açıklarının değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesi çalışmalarında ihtiyaç duyulan veriler Tablo 7'de özetlenmiştir.

Bu amaçla, Evrensel Sağlık Kapsamının Tesis Edilmesine Yönelik Sağlık İşgücü Gereksinimleri ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları başlıklı DSÖ çalışmasında (2016) yer alan değerlendirme neticesinde bir dizi hedef belirlenmiştir. Bu çalışma, DSÖ ve Dünya Bankası tarafından belirlenen ve bir bileşik endeks oluşturmak amacıyla kullanılan on iki temel nüfus sağlığı göstergesini¹¹ esas almaktadır. Endeks, küresel hastalık yüküne göre ağırlıklandırılmış; ve sağlık personeline yönelik asgari eşik değerlerinin hesaplanmasında regresyon analizinden faydalanılmıştır (DSÖ 2016, s.6).

Buna göre, SKA endeksi eşiği, sağlık çalışanı ihtiyacını temsil eden minimum yoğunluğun göstergesi olarak 1000 kişi başına 4,45 sağlık çalışanı (doktor, ebe ve hemşire) olarak belirlenmiştir. Bu rakam, önceki çalışmalar kapsamında belirlenenden daha yüksek bir eşiiktir. Örneğin, DSÖ'nün 2006 yılına ait çalışmasında bu değer 2,3, DSÖ'nün 2010 yılına ait çalışmasında 3,4 veya ILO'nun 2014 yılına ait çalışmasında 4,1 olduğu görülmektedir. Söz konusu artışın bulaşıcı olmayan hastalıklar da dâhil olmak üzere, hizmet referans aralığının genişletilmesinden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Anne Ölümlerini Önleme Girişimi tarafından 5,9 olarak belirleyen eşik gibi daha yüksek değerlerin yer aldığı çalışmalar da mevcuttur.

⁹ <https://www.oecd.org/newsroom/un-commission-new-investments-in-global-health-workforce-will-create-jobs-and-drive-economic-growth.htm>

¹⁰ <https://www.aa.com.tr/en/africa/covid-19-shows-importance-of-investing-in-health-who/1952648>

¹¹ DSÖ ve Dünya Bankası tarafından belirlenen on iki temel nüfus sağlığı göstergesi şunlardır: aile planlaması, doğum öncesi bakım kapsamı, doğum sırasında nitelikli kişilerin hazır bulunması, DTP3 (difteri-tetanoz-boğmaca aşısı), tütün kullanımı, içme suyu, sanitasyon, antiretroviral tedavi, tüberküloz tedavisi, katarakt cerrahisi, diyabet ve hipertansiyon tedavisi.

Bu eşik, doktorlar, ebeler ve hemşireler olmak üzere üç temel sağlık çalışanı kategorisine yönelik bir değerdir. Ayrıca, DSÖ'nün (2016) sağlık çalışanlarının “diğer kadrolar” olarak adlandırdığı sağlık çalışanları, yedi grup altında toplanmıştır: dış hekimliği personeli, ecza personeli, laboratuvar sağlık çalışanları, çevre ve halk sağlığı çalışanları, toplum ve geleneksel sağlık çalışanları, sağlık yönetimi ve destek sağlığı çalışanları ile son olarak klinik asistanları, diyetisyenler, beslenme uzmanları, meslek hastalıkları uzmanları, tıbbi görüntüleme ve terapötik ekipman teknisyenleri, optometristler, oftalmik optisyenler, fizyoterapistler, kişisel bakım çalışanları, konuşma patologları ve tıp stajyerlerini içeren diğer sağlık çalışanları (DSÖ 2016, s.9). Bu kadrolara yönelik ihtiyaç, üç eşik kategoride yer alan (doktor, ebe ve hemşire) toplam sağlık çalışanı sayısı ile diğer kadrolardaki sağlık çalışanı sayısı arasındaki sabit oran esasında belirlenmektedir.

DSÖ (2016, s.11), diğer kadrolardaki sağlık çalışanı sayısı ile birincil kategorilerdeki (doktor, ebe ve hemşireler) toplam sağlık çalışanı sayısı arasındaki sabit oranı gelir düzeyine göre ayrıştırmış şekilde sunmaktadır. Buna göre söz konusu oran yüksek gelirli ülkeler için 0.373, üst orta gelirli ülkeler için 0.406, alt orta gelirli ülkeler için 0.549 ve düşük gelirli ülkeler için 0,595'tir. DSÖ 2016 yılında yayımladığı çalışmada, “daha yüksek oranda çeşitlilik arz eden becerilerin bir arada bulunması konusuna yeni bir bakış açısıyla odaklanmak ve bazı bağlamlarda toplum sağlığı çalışanlarının daha büyük bir rol üstlenmesini sağlamak, beklenenin aksine, gelecekte hemşire/ebe ve doktor sayısına oranla bunların sayısında artış olmasını sağlayabilir” demektedir (WHO 2016, s.6). Bu nedenle, söz konusu oran, mevcut sağlık istihdamı sayılarına ve her ülkenin kendi özel ihtiyaçlarına göre belirlenmelidir.

Bu sayede, sağlık hizmetlerindeki kapsam açığının, doktor, ebe ve hemşirelere (DEH) ilişkin asgari eşik değere ulaşmak için gereken ilave sağlık çalışanı sayısı ile ülkeye özgü sabit oranı yakalamak için diğer kadrolarda istihdam edilmesi gereken ilave sağlık çalışanı (DKSÇ) sayısının toplamı olarak ifade edilmesi mümkün olacaktır.

$$\text{Sağlık Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açığı} = DEH + DKSÇ \quad (9)$$

$$DEH = 1000 \text{ kişilik nüfus} \times 4.45 \text{ Doktor/Ebe/Hemşire - İstihdam Edilen Mevcut Doktor/Ebe/Hemşire} \quad (10)$$
$$DKSÇ = DEH \times \text{Ülkenin Sabit Oranı}$$

$$\text{Ülkenin Sabit Oranı (ÜSO)} = \frac{\text{Diğer Kadrolarda İstihdam Edilen Mevcut Sağlık Çalışanları}}{\text{İstihdam Edilen Mevcut Doktor/Ebe/Hemşire}} \quad (11)$$

ÜSO'ya ilişkin ülkeye verilerinin mevcut olmaması halinde, ülkelerin gelir düzeyi doğrultusunda ILO (2018) çalışmasında belirlenen ve yukarıda belirtilen sabit oranlar kullanılabilir.

V.A.2. Sağlık Bakım Sektöründe Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıklarının Maliyetlendirilmesi

Sağlık bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarına ilişkin maliyetlendirilme çalışmasını yapmadan önce, kamu sağlık harcamaları, sağlık çalışanlarına yapılan ücret ve maaş ödemelerine ayrılan harcamaların payı ve farklı kategorilere göre sağlık çalışanlarına yönelik kamu ücret skalasına ilişkin çeşitli verilerin toplanması gerekmektedir (Tablo 7). Bu verilerin ulusal kaynaklardan (birincil kaynak olarak Sağlık Bakanlığı'ndan) elde edilmesi mümkündür; ayrıca, DSÖ Küresel Sağlık Harcamaları Veri Tabanı'nda¹² yer alan bölge ve ülke düzeyindeki bazı verilerin yanı sıra uluslararası ölçekte karşılaştırılabilir veriler de sağlık hizmetlerinin maliyetlendirilmesinde kullanılabilir.

¹² <http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>

Toplam maliyet, asgari eşik değerine ulaşmak için istihdam edilmesi gereken ilave doktor, ebe ve hemşirelere (DEH) ödenecek yıllık ücret ve maaşlar ile ülkenin sabit oran ile belirlendiği üzere, diğer kadrolarda istihdam edilecek ilave sağlık çalışanlarına (DKSÇ) ödenecek yıllık ücret ve maaşların toplamı olacaktır. Toplam ücret ve maaş maliyetleri şöyle olacaktır:

$$\text{İlave Sağlık Çalışanlarına Ödenecek Ücret ve Maaşların Toplam Maliyeti} = (DEH_{\text{category}} \times \text{Hedeflenen Yıllık Maaş}_{\text{category}}) + DKSÇ \times \text{Hedeflenen Yıllık Maaş}_{\text{ortalama}} \quad (12)$$

Farklı kategorilere göre sağlık çalışanı başına hedeflenen yıllık maaş belirlenirken, ülkedeki başlangıç maaşları ile yükseköğretim veya lise mezunu çalışanlara ödenen ortalama ücret seviyeleri veya eğitim sektörüyle ilgili olarak yukarıda açıklanan şekilde, kişi başına düşen GSYİH arasında yapılacak bir karşılaştırma esas alınabilir. 45 yüksek ve üst orta gelirli ülkede sağlık bakım hizmetlerindeki kapsam açığının maliyetlendirilmesine yer veren İlkaraçan ve Kim'in çalışmasında (2019), sağlık çalışanlarına ödenen ortalama ücretin hâlihazırda yüksek eğitilmiş çalışanların ortalama ücret seviyeleri ile aynı düzeyde ve makul seviyelerde olduğunu tespit etmiş (s.28) ve bu nedenle, hedef seviyeler, mevcut ücret seviyeleri olarak belirlenmiştir.

Son olarak, sağlık çalışanı başına düşen genel giderler esasında hesaplanabilecek genel giderlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu giderler de, aynı eğitim sektöründe olduğu gibi, sağlık alanındaki kamu harcamalarının toplamından sağlık çalışanlarına ödenen ücret ve maaşlara ayrılan kamu harcamalarının çıkarılması ile belirlenebilir.

$$\text{Toplam Genel Giderler} = \frac{\text{Mevcut Genel Giderler}}{\text{Toplam Sağlık Çalışanı Sayısı}} \times \text{İlave Sağlık Çalışanı Sayısı} \quad (13)$$

Mevcut Genel Giderler (ücret-maaş dışındaki sağlık harcamaları) =
Mevcut sağlık harcamalarının toplamı – sağlık çalışanlarına yapılan mevcut ücret/maaş ödemeleri

Bu iki bileşenin toplamı, toplam maliyeti verecektir:

$$\begin{aligned} &\text{Sağlık Bakım Hizmetlerindeki Kapsam Açığının Maliyeti} = \\ &\text{İlave Sağlık Çalışanlarına Ödenecek Ücret ve Maaşların Toplam Maliyeti} \\ &+ \text{İlave Sağlık Çalışanlarına ilişkin Genel Giderler Toplamı} \end{aligned} \quad (14)$$

► **Tablo 7 - Sağlık Bakım Sektöründe Bakım Kapsam Açığı Saptanması ve Maliyetlendirilmesine Yönelik Veri Gereksinimleri**

Veri	Ayrıştırma Ölçütü	Kaynak
Nüfus		Ulusal İstatistik Kurumu, Nüfus İstatistikleri
Sağlık sektörü istihdam verileri	Birincil Kadrolara Göre	Sağlık Bakanlığı
Sağlık çalışanlarının ücret ve maaşları	(Doktor /Ebe /Hemşire) ve diğer kadrolar (Doktor /Ebe /Hemşire dışında kalan sağlık personeli)	DSÖ Küresel Sağlık Harcamaları Veri Tabanı Sağlık Çalışanı Sendikaları Saha araştırmaları ve araştırma raporları
Average/median wages/salaries of tertiary educated workers		
Kişi başına düşen GSYİH		National Account Statistics
Sağlık alanındaki harcamalar	Personel ücretleri/ maaşlarına ilişkin harcamalar ile ücret/ maaş dışındaki harcamalar arasındaki kıyaslamaya göre	Sağlık Bakanlığı Bütçesi DSÖ Küresel Sağlık Harcamaları Veri Tabanı

V.B. Uzun Dönemli Bakım

Yaşlılar veya engeli olan kişilere yönelik uzun dönemli veya rehabilite edici bakım (UDB); yemek yeme, banyo yapma, giyinme, ev içinde veya dışında hareket etme gibi temel günlük yaşam faaliyetlerine yönelik yardımdan, ilaç, sağlık izleme, doktor ziyaretleri, ağrı yönetimi ve yara pansuman gibi temel sağlık hizmetlerinin desteklenmesine kadar çok çeşitli

hizmetleri kapsamaktadır. Daha kapsamlı bir tanıma göre, yukarıda sıralanan doğrudan bakım faaliyetlerinin yanı sıra alışveriş, yemek pişirme, temizlik ve diğer gerekli ev işleri gibi ikincil ve dolaylı bakım hizmetlerinin sunulması da UDB'ye dâhil olan hizmetlerdir (İlkkaracan ve Kim 2019, s.33).

Bu UDB hizmetleri, kurum ortamı (yatılı bakım evleri veya gündüzlü merkezler) veya ev temelli bir ortamda profesyonel olarak sunulan bakım hizmetlerinden oluşabileceği gibi, evde istihdam edilen ev çalışanları tarafından sunulan ücretli bakım hizmetleri ya da aile ve arkadaşlar tarafından karşılıksız emeğe dayalı olarak sunulan bakım hizmetleri gibi farklı şekillerde de sunulabilir. (Lipszyc ve diğerleri 2012; Gardiner ve Hussein 2015). Aşağıda yer alan tartışmada, UDB hizmetlerindeki kapsam açıklarının değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesine yönelik referans noktası, resmi ve profesyonel olarak (kurumda veya ev ortamında) sunulan bakım hizmetleridir. Birçok ülkede, UDB'ye ihtiyaç duyan kişilerin yaşadığı hanelere nakit yardımı yapılmakta ve bu yardımlar ev çalışanları tarafından sağlanan bakım hizmetinin ücretinin ödenmesinde kullanılabilen ya da sundukları hizmet karşılığında hane fertlerine UDB sağlayan aile üyeleri ve arkadaşlara bir çeşit tazminat olarak ödenebilmektedir. UDB'ye ilişkin kapsam açıklarının değerlendirilmesinde bu nakit yardımları dikkate alınmamıştır.

V.B.1. UDB Sektöründe Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıkları

UDB'nin kapsamını tanımlarken, iki nüfus grubu referans alınabilir. Bunlardan ilki 65 yaş ve üstü nüfus (bundan böyle 65+ nüfus olarak anılacaktır), ikincisi ise 'bakım gereksinimi bulunan' nüfustur. Burada 'bakım gereksinimi', 'sağlık sorunları nedeniyle faaliyetlerin kısıtlanması' olarak tanımlanmaktadır (Lipszyc ve diğerleri 2012, s.24). Bakım gereksinimi bulunan nüfusun payının yaş gruplarına göre arttığı anlaşılmaktadır. Örneğin AB ülkelerinde, bakım gereksinimi bulunan 30 yaş altındaki kişilerin nüfus içerisindeki payının çoğu ülkede yüzde 1 ila 3 arasında değiştiği, bu rakamın 65-69 yaş arası nüfus içerisinde en az yüzde 6,5 ve en yüksek yüzde 24,1 olduğu, 85+ nüfus içinde ise yüzde 20,3 ila yüzde 63 arasında değiştiği görülmektedir (Lipszyc ve diğerleri 2012, s.71). Bakım gereksinimi bulunan kişilerin sayısının aksine, 65+ nüfusun büyüklüğüne ilişkin veriler düzenli güncellenerek¹³ hazır olduğundan, UDB'nin kapsamının belirlenmesinde bu verilerin referans alınması daha yaygın bir uygulamadır.

Eğitim sektörü bağlamında sunulan EÇBE hizmetlerine benzer şekilde, kapsama oranları açısından UDB'ye ilişkin uluslararası ölçekte kabul gören belirli politika hedefleri mevcut değildir. UDB'ye ilişkin hedeflenen kapsam oranının belirlenmesinde İlkkaracan ve Kim (2019) ile ILO (2018) çalışmalarında, EÇBE konusundakine benzer bir yaklaşım benimsenmiş ve başarılı ülke örnekleri referans alınmıştır. "Başarılı örnekler", Scheil-Adlung tarafından 2015 yılında yayımlanan ve UDB'yi kapsamlı şekilde ele alan çalışma temelinde belirlenmiştir; söz konusu çalışmada ülkeler, hizmet veya nakit yardımı şeklinde UDB desteğine tam ve yasal erişimi düzenleyen mevzuatın sahip olma durumuna göre sınıflandırılmıştır.

Evrensel kapsama dâhil olma hakkı konusunda bu tür yasaların yürürlükte olduğu dokuz OECD ülkesi bulunmaktadır (Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, İzlanda, Japonya, Lüksemburg, Güney Kore ve İsveç; Scheil-Adlung 2015, s.15). Bu dokuz ülkedeki 65+ nüfusun UDB kapsamına dâhil olma oranı, en düşük yüzde 6,9 (G. Kore) ve yüzde 8,8 (Belçika) ile en yüksek yüzde 15,1 (Japonya) ve yüzde 15,5 (Danimarka) arasında değişmektedir (İlkkaracan ve Kim 2019, s.58). Dokuz ülkenin nüfus ağırlıklı ortalama UDB kapsam oranı yüzde 12,4'tür. Bu rakam, UDB kapsam oranına ilişkin alt sınır hedefi olarak esas alınabilir.¹⁴

UDB hizmetlerine ilişkin kapsam açıklarının değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesi çalışmalarında ihtiyaç duyulan veriler Tablo 8'de özetlenmiştir. UDB hizmetlerine ilişkin kapsam açığı, hedeflenen kapsam oranına (örneğin yüzde 12,4) ulaşmak için kapsama dâhil edilmesi gereken ilave bakım hizmeti kullanıcıları sayısı temelinde ölçülebilir. Kapsam açığı, hedeflenen politika oranına ulaşmak için kapsama dâhil edilmesi gereken 65+ nüfus ile hâlihazırda hizmet kapsamında yer alan 65+

¹³ Bakım gereksinimi bulunan bireylere ilişkin veriler AB'de ve periyodik Gelir ve Yaşam Koşulları Anketi (SILC) düzenleyen çoğu OECD ülkesinde mevcuttur.

¹⁴ UDB kapsam oranına ilişkin yaklaşık yüzde 12'lik bu politika hedefi, 65+ nüfus içerisinde UDB ihtiyacı olan herkesin bu hizmetlerden faydalanma hakkı veya bu hizmetlere erişimi bulunması ile ilgilidir. Bu hedef, UDB'ye erişimin yasal bir hak olarak güvence altına alındığı ülkelerdeki UDB kapsam oranları esas alınarak belirlenmiştir. Farklı ülkelerde 65+ nüfus içerisinde UDB ihtiyacı bulunan kişilerin benzer bir paya sahip olduğu varsayımından hareketle, 65+ nüfusun nispeten küçük olması halinde, evrensel kapsamın iç etkenlere dayalı olarak yaklaşık yüzde 12 olacağı öngörülmektedir.

nüfus arasındaki farktır. Hâlihazırda kapsama dâhil edilmiş olanlar, kurum/ merkez temelli hizmetler (yatılı veya gündüzlü) veya evde profesyonel hizmet alan faydalanıcılarıdır.¹⁵

$$\begin{aligned} & \text{UDB Kapsam Açığı (İlave UDB Faydalanıcıları)} = \\ & (65+ \text{ Nüfus} \times \text{Politika Hedefi Olan Kapsam Oranı} (\%12,4)) \\ & - (\text{Hâlihazırda kapsama dâhil olan } 65+ \text{ nüfus}) \end{aligned} \quad (15)$$

UDB hizmetlerine ilişkin kapsam açığı aynı zamanda, kapsama dâhil edilecek ilave UDB faydalanıcılarına hizmet sunabilmek için istihdam edilmesi gereken ek UDB çalışanlarının sayısı olarak da ifade edilebilir. Bunun için de, UDB faydalanıcısı- UDB çalışanı oranına dair bir hedef belirlememiz gerekmektedir. Amerika, Asya, Pasifik ve Avrupa'da bulunan 18 başarılı OECD ülkesinde 65 yaş üstü 100 kişi başına düşen kayıtlı (tam zamanlıya eşdeğer - TZE) UDB çalışanlarının nüfus ağırlıklı medyan değerleri esasında Scheil-Adlung (2015) bir referans hedef belirlenmiştir. Söz konusu hizmetleri çeşitli sistemler aracılığıyla sunan bu ülkelerin sağladığı asgari UDB hizmetinin kabul edilebilir düzeyde olduğu düşünülmektedir. Ülke ortalamaları doğrultusunda eşik, 65 yaş ve üzeri her 100 kişi için 4.2 tam zamanlıya eşdeğer (TZE) kayıtlı UDB çalışanı olarak belirlenmiştir. TZE bakım çalışanlarına yönelik ihtiyaç, çalışma saatlerine göre tespit edilmelidir. Hizmet faydalanıcıları odaklı bir yaklaşımla, bu ihtiyaç faydalanıcı ile temas halinde bulunulan saat sayısına ve hedeflenen temas süresine bağlı olarak değişiklik gösterecektir.

OECD ülkeleri kendi değerlendirmelerinde hizmet sunum seviyelerini 'yeterli' olarak nitelendirmediği için, Scheil-Adlung (2015), 65 yaş üstü 100 kişi başına düşen çalışan sayısı olarak 4,2'nin uygun bir alt sınır olduğunu ifade etmiştir (Scheil-Adlung 2015, s.11). Faydalanıcı- çalışan oranları (pek çok ülkede görülen) 0 ila (en yüksek rakama sahip olan Norveç'te) 17 arasında değişmektedir.

$$\begin{aligned} & \text{UDB Kapsam Açığı (İlave TZE UDB Çalışanları)} = \\ & (100 \text{ kişilik } 65+ \text{ Nüfus}) \times (\text{Hedeflenen } 65+ \text{ Nüfus-UDB Çalışanı Oranı} (4.2)) \\ & - (\text{Hâlihazırda istihdam edilen UDB çalışanları}) \end{aligned} \quad (16)$$

UDB faydalanıcılarına yönelik eşik değer olarak 65+ nüfusun yüzde 12,4'ünün belirlenmesi ve 100 kişilik 65+ nüfus başına 4,2 UDB çalışanının düşmesi şeklinde yukarıda söz edilen iki politika hedefi bir araya getirildiğinde, yaklaşık 3:1'lik bir UDB faydalanıcısı/ UDB çalışanı oranı elde edilmektedir. Kısaca, bakım gereksinimi bulunan kişilerin sayısı konusunda bilgi sahibi olmamız halinde, bu rakamı 3'e böldükten sonra elde ettiğimiz farkı hâlihazırda istihdamdaki UDB çalışanı sayısından çıkararak istihdam edilmesi gereken ilave UDB çalışanı sayısını hesaplayabiliriz.

V.B.2. UDB Sektöründe Bakım Hizmetlerine ilişkin Kapsam Açıklarının Maliyetlendirilmesi

UDB hizmetlerindeki kapsam açıklarını ortadan kaldırmanın maliyeti, iki farklı yöntem kullanılarak hesaplanabilir: Kapsam açığını gidermek için UDB hizmetleri kapsamına dâhil edilmesi gereken ilave 65+ kişi sayısı (ilave UDB faydalanıcıları) ve faydalanıcı başına düşen gerekli (düzeltilmiş) harcama veya kapsam açığını gidermek için istihdam edilmesi gereken ilave UDB çalışanı sayısı ve her bir UDB çalışanına ödenmesi hedeflenen yıllık maaş artı genel giderler. İlk yöntem esasında, UDB hizmetlerindeki kapsam açığının maliyeti aşağıda gösterilen şekilde ifade edilebilir:

$$\begin{aligned} & \text{UDB Hizmetlerindeki Kapsam Açığının Maliyeti} = \\ & (\text{UDB Faydalanıcısı Başına Düzeltilmiş Maliyet}) \times (\text{İlave UDB Faydalanıcısı Sayısı}) \end{aligned} \quad (17)$$

buna göre

$$\begin{aligned} & \text{UDB Faydalanıcısı Başına Düzeltilmiş Maliyet} = \\ & \frac{\text{Toplam Kamu Harcamaları (+ ücretlerde yapılan düzeltme)}}{\text{Mevcut UDB Faydalanıcısı Sayısı}} \end{aligned} \quad (18)$$

¹⁵ Maluliyet nedeniyle nakdi yardım alanların hâlihazırda kapsama dâhil olanlar arasında yer alıp almadığı hususu tartışmalıdır. Bu politika aracında benimsenen yaklaşıma göre, bakım hizmetlerinin kapsamı kayıtlı hizmetlere erişim durumuna göre belirlenmektedir. Buna göre, nakit yardımı alanlar, kapsama dâhil olan kişiler arasında yer alma bakımından potansiyel bir hedef kitle olarak değerlendirilebilir.

Ücretlerde yapılan düzetme ile amaçlanan, yüksek gelirli ülkelerdeki UDB çalışanları da dâhil olmak üzere, ortalama olarak çok düşük ücret alan UDB çalışanları için hedeflenen iyileştirilmiş maaşları yansıtmaktır. Örneğin bu ücretler, ABD'deki ortalama ücretin yüzde 50'si kadar, Birleşik Krallık'ta asgari ücretten yüzde 14 daha fazla, OECD ülkelerinde, ortalama ülke ücretlerinin yüzde 50 ila yüzde 75'i arasındadır (Avrupa Komisyonu 2012, Aktif Yaşlanma, Special Eurobarometer, No.378; Scheil-Adlung 2015, s.21-22). Nitelikli UDB çalışanlarına daha yüksek, ortalama ücrete yakın ücretler ödenmektedir. İstihdam edilmesi gereken ilave UDB çalışanları göz önüne alındığında, UDB hizmetlerindeki kapsam farkının maliyeti aşağıdaki gibi olacaktır:

$$\begin{aligned} & \text{UDB Hizmetlerindeki Kapsam Açığının Maliyeti} = \\ & \text{Gereken ilave TZE UDB Çalışanı Sayısı} \times \text{TZE UDB Çalışanı Başına Hedeflenen Yıllık Maaş} \\ & + (\text{diğer genel giderler?}) \end{aligned} \quad (19)$$

Burada, TZE UDB çalışanı başına hedeflenen yıllık maaş ortalama ülke ücretleri referans alınarak belirlenebilir. İlkaracan ve Kim (2019), UDB çalışanları ile hemşireler arasındaki ücret farkını esas almakta ve aradaki bu farkı yarı yarıya azaltarak UDB çalışanlarına ödenen ücretleri yukarı çekmektedir. Ülkeye özel ücret hedefleri belirlemek için, UDB çalışanlarının aldığı ücretler, yasayla belirlenen ücretler veya benzer iş tanımı veya becerilere sahip çalışanlara ödenen ortalama ücretler ile kıyaslanabilir ve buna göre UDB çalışanlarının ücretlerinde düzeltme yapılabilir.

Bir sonraki denklemde (20) genel giderler ifadesinin yanına bir soru işareti konulmuştur. Bunun nedeni, UDB maliyetlerinin büyük bir bölümünün çalışanlara ödenen ücretlerden oluşması ve çoğu zaman, özellikle ev temelli, kayıtlı hizmetlere ilişkin genel giderlerin düşük olmasıdır. Bununla birlikte, kapsamın kurum temelli hizmetler (gündüz bakım merkezleri gibi) esasında genişletilmesi halinde, genel giderlerin de dikkate alınması gerekecektir. İlgili veriler mevcut olduğu takdirde, UDB faydalanıcısı veya çalışanı başına düşen genel gider miktarının kamu harcamaları ve ödenen ücretlerin payı esasında hesaplanması mümkündür. Aksi halde, veri kaynağı olarak kurumsal hesaplar veya saha araştırmalarından faydalanılabilir.

► **Tablo 8. UDB Hizmetlerine İlişkin Kapsam Açıklarının Saptanması ve Maliyetlendirilmesine Yönelik Veri Gereksinimleri**

Data	Disaggregation by	Source
65+ Nüfus		Ulusal İstatistik Kurumu, Nüfus İstatistikleri
Mevcut UDB faydalanıcısı sayısı	Hizmetlere erişim - nakit yardımı alma durumuna göre faydalanıcılar	Sağlık Bakanlığı Sosyal Politikalar/ Aile Bakanlığı WHO, OECD gibi uluslararası sağlık istatistikleri veri tabanları
UDB istihdamı		UDB çalışanları sendikaları Saha araştırmaları ve araştırma raporları
UDB harcamaları		
Çalışma piyasasının genelindeki ortalama/medyan ücretler/ maaşlar	Eğitim düzeyine göre Meslek koluna göre (ev işçisi, bakım çalışanı, sağlık çalışanı/ hemşire)	Hane İşgücü Araştırmaları
Yasayla belirlenen ücretler		Çalışma Bakanlığı

► VI. Ekonomik Getirilere ilişkin Değerlendirme

Bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarını belirledikten ve bu açıkları ortadan kaldırmak için gereken kamu harcaması miktarını hesapladıktan sonra, artık kamu bütçesinden söz konusu miktara eşdeğer bir ödeneğin tahsis edilmesi neticesinde sağlanacak ekonomik getirilere ilişkin bir değerlendirme yapabiliriz. Bakım ekonomisine yapılan yatırımlardan sonuç elde etmek için kullanılan, talep ve arz taraflarındaki çeşitli kanallar Bölüm II'de tartışılmıştır (Şekil 3'te özetlenmiştir). Bölüm II'de açıklandığı üzere, bakım sektörüne yönelik yatırımların sağladığı getirilere ilişkin kapsamlı değerlendirmede

hem talep yönündeki kısa vadeli sonuçlar hem de arz yönündeki uzun vadeli sonuçlar eşit derecede önemli olmasına karşın, bu politika aracında özellikle talep tarafındaki kısa vadeli sonuçlar üzerinde durulmaktadır.

Bakım hizmetlerine yatırım yapmanın talep tarafındaki mekanizmayı nasıl harekete geçirdiğini hatırlayalım: Bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik harcamaların artırılması, hem bakım sektörlerinde hem de diğer ilgili sektörlerde işgücü talebini etkilemekte ve istihdamı artırmaktadır. Sağlanan yeni istihdam, yeni işgücü kazançları yaratmakta ve toplam talebin yanı sıra talebe dayalı büyümeyi teşvik etmektedir. Ayrıca, yeni istihdam edilen kişilerin kimler olduğuna, iş olanakları ve hizmetlere eşzamanlı erişimin ücretli ve karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresini nasıl etkilediğine ve yoksulluk sınırının altında kalan hanelere yönelik kümülatif sonuçların neler olduğuna bağlı olarak, cinsiyete ve hane gelirine göre dağılımla ilgili önemli sonuçları da beraberinde getirmektedir. Bölüm II'de incelendiği üzere, bakım hizmetlerine yönelik yatırıma ilişkin uygulamalı çalışmalarda, bakım sektörüne yapılan yatırımlardan sağlanan ekonomik getirilere ilişkin ölçüt olarak talep tarafındaki bu kısa vadeli sonuçlar esas alınmaktadır.

Talep tarafındaki bu kısa vadeli sonuçlar zinciri üzerinde durulmasının temel nedeni, öncelikli politika hedeflerinin istihdam yaratmak, yoksulluğu azaltmak ve toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak olmasıdır. Bu yaklaşım aynı zamanda, yıllık temelde alınan kamu bütçesi ödenek tahsisi kararlarının yakından incelenmesi ve eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Ayrıca, seçim döngüleri nedeniyle politika yapımcılar, kısa vadede elde edilen getirilere daha büyük önem atfetmektedir. Bunların yanı sıra, talep tarafındaki kısa vadeli sonuçlara odaklanma ihtiyacı, halen devam etmekte olan Covid-19 pandemisi ve pandeminin yol açtığı ekonomik kriz bağlamında daha da acil bir nitelik kazanmıştır. Dünya genelinde hükümetler tarafından atılan ortak politika adımlarından biri, ekonomik büyümede toparlanma sağlamak ve istihdamı korumak için teşvik paketleri sunmak olmuştur. Pek çok örnekte görüldüğü üzere, bu paketler, zor durumdaki sektör ve işyerlerinin (küçük ve orta ölçekli işletmeler) yanı sıra işsiz, kendi işinde çalışan veya düşük gelirli hanelerin desteklemesine yönelik kısa vadeli, koruyucu tedbirleri içermektedir. Bu politika aracının amacı, teşvik harcamalarına ilişkin bir diğer önemli hedefin altını çizmektir; bu hedef, yeni iş imkânlarının yaratılması, işgücü kazançlarının artması, yoksulluğun azaltılması, kapsayıcı, cinsiyet eşitliğine duyarlı ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması gibi ivedi getiriler vaat eden bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasıdır.

Bu bölümün geri kalanında, aşağıda sıralanan talep yönlü kısa vadeli ekonomik getirilerin değerlendirilmesi üzerinde durulacaktır:

- İstihdam yaratma (sektör ve meslek grubuna göre)
 - Doğrudan bakım hizmet sektörlerinde
 - Geri bağlantılar ve yapay etkiler vasıtasıyla dolaylı olarak ilgili sektörlerde
 - İstihdam yaratma ve yoksulluğu azaltmanın dağılımla ilgili etkileri
 - Yeni iş imkânları ve işgücü kazançlarının cinsiyet, eğitim durumu, yaş, hane geliri, yoksulluk durumu ve işgücü piyasası durumuna (işsiz, evle ilgili sorumlulukları üstlenen kişi, öğrenci vb.) göre dağılımı
 - Ücretli ve karşılıksız emeğe dayalı işlerde cinsiyete dayalı istihdam açığı, cinsiyete dayalı ücret farkı, cinsiyete dayalı iş ayrımı, toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri
 - Gelir yoksulluğu, zaman yoksulluğu, zaman ve gelir yoksulluğu
- Ekonomik büyüme ve diğer makroekonomik sonuçlar (verimlilik, bütçe ve ticaret açıkları, kamu borcu)
- Vergi geliri getirileri (kısa vadede kendi kendini finanse etme potansiyeli)

Farklı getiri türlerinin değerlendirilmesi, farklı metodoloji ve verilerden faydalanmayı gerektirir. Değerlendirme kapsamında ele alınacak getiri türleri, kullanılacak metodoloji ve veri gereksinimleri arasındaki eşleşme Tablo 9'da gösterilmiştir. Bu bölümdeki tartışma çerçevesinde, metodolojiye ilişkin bazı hususların yanı sıra farklı ekonomik getiri türlerini değerlendirmede kullanılabilecek çeşitli araçlar üzerinde durulacaktır. Örneğin, yaratılacak istihdamın büyüklüğünün hesaplanmasında statik GÇ analizine başvurmak yeterli olmasına karşın, GÇ analizinde dikkate alınmayan ekonomik büyüme, kamu borcu veya ticaret bilançosu gibi makroekonomik değişkenlerde meydana gelebilecek değişikliklerin hesaplanmasında makro modelleme yönteminin kullanılması daha etkili olacaktır.

VI.A. İstihdam Yaratma

Bakım hizmetleri sektörlerine yapılacak kamu yatırımları, doğrudan bu sektörlerdeki faaliyetlerde istihdam yaratacaktır (örneğin, EÇBE veya UDB hizmetlerinde yeni iş imkânları). Buna doğrudan istihdam yaratma etkisi adı verilmektedir. Bu yatırımlar, aynı zamanda, bakım sektörleri ile diğer sektörler arasında gerçekleşecek işlemler yoluyla diğer sektörlerde de istihdam yaratılmasını sağlayacaktır. Ekonominin bir sektöründe üretime yönelik talepte bir artış yaşanacağından, bu sektör diğer pek çok sektörden daha fazla mal ve hizmet talep etmeye başlayacaktır. Diğer bir deyişle bu durum, bakım sektörüne gerekli ara girdileri (hammadde ve hizmetler) sağlayan diğer sektörler üzerinde çarpan etkilerinin meydana gelmesine yol açacaktır. Bu duruma, sektörler arasında geri bağlantılar yoluyla dolaylı istihdam yaratma adı verilmektedir.

Ayrıca, yeni istihdam edilen kişilerin işgücü kazançlarının daha yüksek olması nedeniyle hane halkı harcamalarının artmasıyla birlikte bir başka istihdam yaratma etkisi de ortaya çıkmaktadır. Hane halkı harcamalarında meydana gelen bu değişiklik, beraberinde getirdiği tüketim artışı ile çeşitli sektörlerde yeni istihdam olanaklarının yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Buna uyarılmış istihdam yaratma etkisi adı verilmektedir.

Elde edilen toplam istihdam sonucuna ilişkin bir değerlendirme yapabilmek için doğrudan, dolaylı ve uyarılmış istihdam bileşenlerinin hesaplanması gerekmektedir:

$$T.İ. = Doğ.İ. + Dol.İ. + U.İ. \quad (20)$$

T.İ. = Yaratılan toplam istihdam (yeni iş imkânı sayısı).

Doğ.İ. Doğrudan istihdam (bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik harcamalarda meydana gelen artışın doğrudan sonucu olarak bakım sektörlerinde ortaya çıkan yeni iş imkânları; bakım sektörlerinde istihdam edilen bakım çalışanları ve diğer çalışanlar).

Dol.İ. = Dolaylı istihdam (geri bağlantılar aracılığıyla diğer sektörlerde yaratılan yeni iş imkânları).

U.İ. Uyarılmış istihdam (yeni istihdam edilen kişilerin işgücü kazançlarının daha yüksek olması nedeniyle hane halkı harcamalarının artmasıyla birlikte bakım hizmetlerinde veya diğer sektörlerde yaratılan yeni iş imkânları).¹⁶

Bakım sektörlerinde yaratılan doğrudan istihdam, bakım sektörlerinde istihdam edilen bakım çalışanlarının (öğretmenler, öğretmen yardımcıları, doktorlar, hemşireler, yaşlı bakımı çalışanları gibi) yanı sıra, bakım dışı çalışanları (yöneticiler, temizlikçiler, güvenlik görevlileri gibi destek personeli) da kapsamaktadır. Bakım çalışanlarına yönelik olarak, hedeflenen hizmet sağlayıcı-faydalanıcı oranlarına ilgili mevzuatta veya uluslararası kriterlerde yer verilmektedir. Örneğin, her bir EÇBE öğretmeni başına düşen azami çocuk sayısı genellikle EÇBE ile ilgili ulusal mevzuatta gösterilmektedir. Benzer şekilde, nüfus başına düşen (asgari) sağlık çalışanı sayısına ilişkin hedef, Bölüm V.A'da ele alındığı üzere DSÖ tarafından belirlenmiştir. Diğer çalışanlar için yaratılacak yeni istihdamın da ülkedeki bakım sektörlerinde gözlemlenen bakım/bakım dışı çalışan oranları esasında hesaplanması mümkündür. Bakım çalışanları (öğretmenler ve öğretmen yardımcıları) ile EÇBE sektöründe istihdam edilen bakım dışı çalışanlara yönelik olarak EÇBE alanında sağlanacak toplam doğrudan istihdamın hesaplandığı örneği incelemek için bkz. İlkaracan, Kim ve Kaya (2015, s.39).

Yaratılacak doğrudan istihdam, Bölüm III'te ele alındığı üzere, bakım hizmetlerindeki kapsam açıklarının değerlendirilmesi ve maliyetlendirilmesi neticesinde elde edilen bilgilerden ışığında hesaplanmaktadır. Denklem (1)'de yer alan bakım hizmetlerindeki kapsam açığı (BHKA), hizmet kapsamına dâhil edilecek ilave faydalanıcı sayısını göstermektedir. Denklem (2)'de, BHKA'nın giderilmesi için ihtiyaç duyulan ilave hizmet sağlayıcısı sayısını bulmak maksadıyla bu sayı, hedeflenen faydalanıcı- hizmet sağlayıcısı oranına (h.h.o.) bölünmektedir.

$$BHKA'yi gidermek için ihtiyaç duyulan ilave hizmet sağlayıcısı sayısı = BHKA/h.h.o. \quad (21)$$

¹⁶ Yapay istihdam etkisinin hesaplamalara dâhil edilip edilmeyeceği konusu tartışmalıdır. Yeni istihdam edilen kişilerin yaşadığı farklı hane türlerinin harcama çarpanlarına bağlı olarak, yapay etkilerin yüksek tahmin yanlılığına yol açabileceği düşünülmektedir. Dolayısıyla, yaratılması beklenen toplam istihdam miktarına ilişkin tahminlere yapay etkilerin dâhil edilip edilmeyeceği muhakeme esasında alınacak bir karardır (konuya ilişkin tartışma için bkz. İlkaracan, Kim ve Kaya 2015).

Bakım hizmetlerindeki kapsam kalite açığı (BHKKA) Denklem (2)'de, h.h.o.'ya ulaşmak için gereken ilave hizmet sağlayıcısı sayısı bakımından hâlihazırda hesaplanmış durumdadır. Buna göre, doğrudan istihdam yoluyla işgücüne katılacak olan bakım çalışanlarının (D.İ.bç) toplam sayısını bulmak için bu iki rakamın toplanması yeterli olacaktır:

$$BHKKA'yı gidermek için ihtiyaç duyulan ilave hizmet sağlayıcısı sayısı + BHKKA \quad (22)$$

İstihdam yaratmanın diğer iki bileşeni (dolaylı istihdam ve uyarılmış istihdam), girdi-çıktı (GÇ) analizi ile hesaplanmaktadır. GÇ tablosu, sektörler arasındaki bağlantıları girdi alımları ve birbirlerine sağladıkları gelir akışları bakımından gösteren, kare şeklinde bir veri matrisidir. Bakım hizmetlerindeki kapsam açığına ilişkin maliyetlendirmeyi yaptıktan sonra, ilgili tüm diğer sektörlerle ait çıktıda meydana gelen bağlantılı artışı hesaplamak için ilgili harcamalar, bakım hizmetleri sektörlerine "enjekte edilir". Bu yöntem, çarpan etkilerini göstermek için sektörler arasındaki çıktı artışlarına ilişkin bağlantılardan faydalanır. Sektörel çıktı verileri ile bunlara karşılık gelen sektörel istihdam verilerini birleştirerek, her sektörün kendi istihdam çarpanları da hesaplanabilir. Başka bir deyişle, GÇ analizi, belirli bir sektöre (yani bakım hizmetleri sektörleri) ait çıktıda belirli bir miktarda artışın (bakım hizmetlerindeki kapsam farkını gidermenin maliyeti) ne zaman meydana geldiğini ve diğer tüm ilgili sektörlerle ait çıktılarda ve istihdamda ne kadarlık bir artış olduğunu gösterir.¹⁷ Benzer şekilde, sağlanan uyarılmış istihdam miktarı da GÇ analizi yoluyla hesaplanmaktadır. Bunun nedeni, hane halkı tüketim harcamaları ile ekonominin çeşitli sektörleri arasındaki bağlantıların da GÇ tablosunda yer almasıdır.

Ayrıca, GÇ analizinden faydalanarak, bizzat bakım sektöründe yaratılacak doğrudan istihdam miktarını hesaplamak da mümkündür. Harcamalardaki artışın belirli bir bakım sektörüne "enjekte edilmesi" neticesinde, mevcut istihdam çarpanı esasında sektörel istihdamda bağlantılı olarak meydana gelen artış da hesaplanabilir. Ancak bu, bakım sektörünün kendi istihdam çarpanı, mevcut faydalanıcı- hizmet sağlayıcı oranları ve aynı zamanda, gözlemlenen ücret düzeyleri esasında belirlendiği için, istihdam veya hizmetlerin kalitesini kontrol etmemizin mümkün olmadığı anlamına gelmektedir. Bunun yerine, faydalanıcı- bakım çalışanı oranları ile bakım sektörlerinde istihdam edilen çalışanlara ödenen ücretler esasında, bakım hizmetlerindeki kapsam açığına ilişkin değerlendirme ve maliyetlendirmede düzeltmeler yapabiliriz. Bakım sektörünün kendisinde yaratılacak doğrudan iş imkânı sayısı yukarıda açıklanan şekilde hesaplanmaktadır. Ücret dağılımları (ücretlerin toplam harcamalar içerisindeki payı), Bölüm III, IV ve V'de açıklandığı üzere apriori olarak belirlenmektedir. Buna göre, bakım sektörünün kendi istihdam çarpanı dikkate alınmamaktadır. GÇ analizi, yalnızca yaratılacak dolaylı ve/veya yapay istihdam miktarını hesaplamak için kullanılmaktadır.

Dikkat edilmesi gereken diğer bir önemli husus, çoğu GÇ tablosunda EÇBE ve UDB'ye ilişkin verilerin girileceği ayrı bölümlerin bulunmamasıdır. Bu sektörler, GÇ tablolarında eğitim ve sağlık hizmetleri sektörleri kapsamında yer almaktadır. Ancak, EÇBE ve UDB sektörlerinin maliyet yapısı ve işgücü yoğunluğu, büyük ihtimalle eğitim ve sağlık sektörlerinin geneline kıyasla birtakım farklılıklar arz edecektir. Örneğin, EÇBE'nin emek yoğunluğu, eğitim sektörünün geneline kıyasla daha yüksektir; sağlık sektöründe de UDB için aynı durum geçerlidir. Eğitim ve sağlık alanlarındaki istihdam çarpanları, EÇBE ve UDB sektörlerine kıyasla daha düşük olduğundan, EÇBE'ye yönelik harcamalardaki artışın eğitim sektörünün geneline (veya UDB'ye ilişkin harcamalardaki artışın sağlık sektörünün geneline) enjekte edilmesi, muhtemelen istihdam yaratma etkisi konusunda düşük tahmin yapılmasına yol açacaktır. İşgücü girdisi dışında, EÇBE ve UDB sektörleri büyük ihtimalle genel maliyet yapıları bakımından da farklılık arz edecektir. Örneğin, sağlık hizmetleri sektöründe UDB hizmetlerine kıyasla tıbbi ekipman ve teknoloji harcaması muhtemelen daha fazla yapılmaktadır. Söz konusu "bir araya toplama yanlışlığından" etkilenmemek için, EÇBE veya UDB sektörlerinin GÇ tablosuna ayrı bir kalem olarak eklenmesini öngören sentetik sektör yaklaşımı benimsenebilir. Bunun için de, EÇBE veya UDB sektörünün maliyet yapısına ilişkin verilere ihtiyaç duyulacaktır (ayrıntılı tartışma için bkz. İlkaracan, Kim ve Kaya 2015, s.37-39; s.68; Ek II ve ayrıca Kim 2011).

¹⁷ İstihdam çarpanı matrisi, sektöre göre istihdam yoğunluğuna ilişkin bir vektördür; bu vektör, toplam çalışan sayısının nihai çıktıya oranını gösterir. Bunu hesaplamak için, sektöre göre ayrıştırılmış GÇ çıktı verileri ve Hane Halkı İşgücü Araştırması istihdam verileri kullanılabilir. İstihdam çarpanları, ilave bir çıktı birimi üretmek için her bir endüstride yaratılan iş imkânı sayısını belirlemek için, sektöre göre hesaplanır. Yaratılan istihdam miktarı, sektörler arası girdi arzı ve talebi aracılığıyla belirlenir.

Diğer harcama kalemlerine yönelik karşılaştırmalı çerçeve

Bölüm II'de ele alınan uygulamalı çalışmaların pek çoğunda, bakım hizmeti sektörüne yönelik kamu harcamalarını arttırmanın beraberinde getireceği ekonomik getiriler ile başta fiziki altyapı ve inşaat sektörü olmak üzere yeşil enerji veya nakdi yardımlar gibi diğer bütçe kalemlerinde yapılacak benzer büyüklükteki harcamaların sağlayacağı ekonomik getiriler arasında kıyaslama yapan, karşılaştırmalı bir çerçevenin benimsendiği görülmektedir. (Antonopoulos ve diğerleri 2011; İlkaracan, Kim ve Kaya 2015). Bu karşılaştırmalı çerçeve çeşitli nedenlerle fayda sağlamaktadır. İlk olarak, politikanın beraberinde getireceği sonuçlar, yalnızca bakım hizmetlerine yapılacak harcamaların arttırılması meselesi olarak anlaşılmamalıdır. Bu aynı zamanda rekabet halindeki ihtiyaçlar için tahsis edilecek bütçe ödeneklerinin, yeni iş imkânları ve işsizliği azaltma, toplumsal cinsiyet ve hane gelirine göre eşitsizliklerin giderilmesi, yoksulluğun azaltılması, kısa vadeli mali sürdürülebilirliğin tesis edilmesi ve GSYİH büyümesi, verimlilik, bütçe ve ticaret açıkları gibi makro göstergelerde iyileşme sağlanması gibi kabul gören politika hedefleri temelinde belirlenmesi anlamına gelmektedir.

İkincisi, karşılaştırmalı bir çerçevenin benimsenmesi, GÇ analizindeki bir eksikliğin telafi edilmesine de yardımcı olur: Bu eksiklik, GÇ analizinin statik bir analiz olması ve tamamı çıktıda meydana gelen değişiklikleri etkilemesi beklenen fiyatlar, ücretler, kamu bütçe açıkları ve faiz oranları gibi kamu harcamalarında yapılan bir artışın tetikleyebileceği olası dinamik değişimlerin belirlenmesine olanak tanınamasından kaynaklanmaktadır. Makroekonomi genelindeki etkilerin tespit edilmesine yönelik bir makro model kullanarak, GÇ modellerini dinamik modellere dönüştürmek mümkündür (bu konudaki bir tartışma için aşağıdaki bölümü inceleyiniz). Bununla birlikte, GÇ analizi kapsamındaki statik model, sektöre özgü, harcama öncesi politika çalışmalarının sağlayacağı istihdam etkilerinin değerlendirilmesinde başvurulabilecek pratik ve uygun bir araçtır. Özellikle, (inşaat gibi) başka bir sektöre kıyasla bakım hizmetlerine yapılan harcamalarda artışın görece etkilerinin değerlendirilmesine yönelik karşılaştırmalı bir çerçevede bu durumun geçerli olduğu görülecektir. Ödeneğin tahsis edildiği sektörden bağımsız olarak, kamu borçluluğu, fiyatlar ve ücretlerde ortaya çıkan dinamik değişiklikler, nispeten benzer özellikte olacağından, yalnızca yaratılan istihdam miktarı üzerindeki etkisi ile ilgili bir kıyaslama yapmamız mümkün olmaktadır. Burada, GÇ analizinin temel amacı, bir kamu harcaması kaleminin sahip olduğu görece potansiyel ile bir diğer kalemin potansiyeli arasında, makro düzeyde istihdam yaratma ve yoksulluğun azaltılması gibi mikro düzeydeki dağılımla ilgili sonuçlar (aşağıda tartışılmaktadır) bakımından bir kıyaslama yapmaktır.

Yeni istihdamın sektöre, mesleğe ve cinsiyete göre dağılımı

Doğrudan ve dolaylı olarak yaratılan iş imkânı miktarı, makro GÇ yöntemini kullanarak öncelikle sektöre göre sınıflandırılabilir. Farklı sektörlerde gözlemlenen istihdam kompozisyonunun sabit kaldığı varsayılırsa, yeni iş imkânlarının meslek ve cinsiyet gibi diğer özelliklere göre dağılımını belirlemek de mümkündür (ayrıca, eğitim/beceri düzeylerine göre bir dağılım da elde edilebilir). Farklı sektörlerde doğrudan ve dolaylı olarak yaratılan iş olanaklarının cinsiyete göre dağılımını tespit etmek, farklı harcama kalemlerinin cinsiyete göre ayrıştırılmış işgücü talebi sonuçlarına ilişkin bir değerlendirmede bulunabilmek bakımından bu çalışmanın önemli hedeflerinden birine ulaşılmasına yardımcı olacaktır. Mesleki sınıflandırma ise, çeşitli işlerin işgücü piyasasında gözlemlenen istihdam edilebilir bireylere tahsis edildiği mikro simülasyon analizine yönelik önemli bir girdi sunmaktadır. Bu konu, aşağıdaki dağılım analizi çerçevesinde daha ayrıntılı şekilde ele alınmıştır.

► **Tablo 9: Bakım Hizmetlerine Yapılan Yatırımların Ekonomik Getirilerine ilişkin Değerlendirme: Metodolojiler ve Veriler**

Ekonomik Getiriler: Değerlendirme Ölçütleri	Metodoloji	Veriler
İş imkânı yaratma	Bakım hizmetlerindeki kapsam açıkları (BHKA ve BHKKA) ve hedeflenen faydalanıcı-hizmet sağlayıcı oranları (h.h.o.) temelinde hesaplanan doğrudan istihdam yaratma	BHKA, BHKKA, h.h.o., bakım sektörlerinde bakım çalışanı- bakım dışı çalışan oranı
	Yaratılacak dolaylı ve yapay istihdamın hesaplanması için Girdi-Çıktı analizi	GÇ verileri
İstihdamın cinsiyete göre dağılımı	Mevcut sektörel istihdama ait cinsiyet oranlarını kullanarak yukarıdaki çalışmadan elde edilen 'iş imkânlarının sektöre göre dağılımı'	Hane Halkı İşgücü Araştırması verileri (istihdam sektör ve cinsiyete göre ayrıştırılmış)
Yeni istihdam ve gelirin cinsiyet, eğitim durumu, yaş, hane geliri, yoksulluk durumu, bölge ve işgücü piyasası durumuna (işsiz, evle ilgili sorumlulukları üstlenen kişi, öğrenci) gibi çalışan özelliklerine göre dağılımı	Mikro simülasyon ve Regresyon analizi	Hane Halkı Gelir (ve Çalışma) Araştırması mikro verileri
Yoksulluğun azaltılması	Mikro simülasyondan elde edilen sonuçlar ve yeni istihdam öncesi ve sonrasında hane halkının yoksulluk durumunda meydana gelen değişime ilişkin değerlendirme temelinde yeni hane gelir düzeylerinin hesaplanması	Hane Halkı Gelir (ve İşgücü) Araştırması mikro verileri Resmi istatistiklerde kullanılan yoksulluk eşikleri
Uzun vadede sağlanan büyüme ve verimlilik	Uygulamalı makroekonomik modelleme	İlgili ülke/ bölgeye yönelik Kalibre Makroekonomik Model (Sosyal Hesaplar Matrisi- SHM)
Vergi geliri getirileri ve kısa vadede sağlanacak mali sürdürülebilirlik	Ortalama ücretler ve yeni iş sayısı esasında vergi gelirlerinde meydana gelecek değişimin hesaplanması	Yeni (doğrudan ve dolaylı) iş imkânı sayısı Yeni istihdam edilen çalışanların yıllık ortalama maaşları Gelir ve tüketim vergisi oranları

VI.B. Dağılım Analizi ve Yoksulluğun Azaltılması Bakımından Sağlanacak Etki

GÇ metodolojisi, yaratılan yeni istihdamın cinsiyete (veya muhtemelen eğitim/beceri düzeyine) göre ayrıştırılması bakımından makro düzeyde bir dağılım analizi yapılmasına olanak tanır. Bireysel düzeyde hane halkı gelir araştırması verilerinden (yani mikro veriler) faydalanarak uygulamalı mikro simülasyon modellemesi yoluyla daha ayrıntılı bir dağılım analizinin gerçekleştirilmesi mümkündür.¹⁸ Mikro simülasyon modellemesi, yeni oluşturulan iş imkânlarının, veri setinde yer alan belirli (çalışmayan ancak istihdam edilmeye uygun) bireylere tahsis edilmesine imkan verir. İş tahsisi tamamlandıktan sonra, yeni istihdam edilen kişilerin emek kazançlarını ve hane gelirlerinde sağlanan değişimi hesaplanabilir. Böylece, gelir dağılımı ve yoksulluk oranlarında buna bağlı olarak meydana gelen değişimin tespit edilmesi de mümkün hale gelir.

Levy Ekonomi Enstitüsü tarafından geliştirilen bir mikro simülasyon yaklaşımı, dağılımla ilgili bu tür konuların analizinde istatistiksel eşleştirme teknikleri kullanılmaktadır. Tablo 10'da, bu tekniğin çeşitli adımları genel hatlarıyla ele alınmıştır

¹⁸ Çoğu ülkede şu hane halkı anketlerinden en az bir tanesi uygulanmaktadır: Hane Halkı İşgücü Araştırması, Hane Geliri (Bütçe) ve Harcamalar Araştırması veya Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

(Gana ve Tanzanya, Türkiye ve Latin Amerika için yapılan uygulamalar için bkz. Masterson 2018, 2013 ve 2012; ayrıca ayrıntılı bir tartışma için bkz. Kum ve Masterson 2010).

İlk olarak, hane halkı araştırmalarından elde edilen mikro verilerden faydalanarak mevcut ('istihdam edilebilir') işgücü havuzu belirlenir. 'İstihdam edilebilir' kişiler, hâlihazırda istihdamda olmayan, ayrıca herhangi bir sağlık veya maluliyet engeli bulunmayan, çalışma çağındaki nüfusu ifade etmektedir. Bu kişiler, işsizler (aktif olarak iş arayanlar), evle ilgili sorumlulukları üstlenen kişiler (ağırlıklı olarak kadınlar) ve öğrencilerden (zorunlu okul yaşından büyük veya üniversitenin bitirildiği yaşlarda) oluşmaktadır.

İkinci adımda, yeni iş imkânları, bu işlerde istihdam edilme olasılığı en yüksek olan kişilere tahsis edilir. Bunun için istatistiksel eşleştirme yöntemine başvurulur. İstihdam edilebilir kişiler havuzundaki (potansiyel çalışanlar) her bireyin yaş, eğitim düzeyi, ikamet bölgesi gibi bireysel veya hane halkı özelliklerine ilişkin bilgiler hâlihazırda mevcuttur. Potansiyel çalışanların her birinin istihdam olasılığını hesaplamak için regresyon analizi yapılır. İstihdam tarafına bakılacak olursa, GÇ analizinden elde edilen bilgiler ışığında, iş imkânlarının sektöre ve mesleğe göre dağılımı da bilinmektedir. Her birey için, sektör-meslek hücreleri, eğilim puanlarına göre yüksekten düşüğe doğru sıralanır. Son olarak, istihdam edilebilir kişiler havuzdaki bireylerden en yüksek istihdam olasılığına sahip olan, en yüksek eğilim puanına sahip işle eşleştirilir ve aynı işlem tekrarlanır.

İş tahsisi tamamlandıktan sonra, yeni istihdam edilen kişilerin işgücü kazançlarını hesaplamak için demografik ve mesleki özellikleri dikkate alınarak regresyon analizi yapılabilir. Hane halkına ilişkin mikro veri setinin bu şekilde elde edilmesi neticesinde, sağlanan yeni istihdamın hane gelir grupları, eğitim/beceri seviyesi ve cinsiyete (cinsiyete dayalı ücret eşitsizliği) göre gelir dağılımı üzerindeki etkisinin belirlenmesi ve yoksullukla ilgili etkinin hesaplanması mümkün olur.

Aynı zamanda, ücretli ve karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresi üzerinde meydana gelecek etki de hesaplanabilir. Bunun için hem istihdam/gelir hem de zaman kullanımı verilerini içeren bir veri seti gerekecektir. Geleneksel olarak, hane halkı işgücü/gelir araştırmaları ve zaman kullanım anketleri müstakil veri kümeleridir. Bununla birlikte, istatistiksel bir yöntemle başvurarak bu ayrı veri kümelerinin eşleştirilmesi mümkündür. Daha net bir dille ifade etmek gerekirse, zaman kullanımına ilişkin örüntülerin belirlenmesini sağlayan bireysel özellikler ve hane halkı özelliklerinin benzerliği ışığında, zaman kullanımı anketine ait mikro verilerde görülen karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresi, hane halkı işgücü/gelir anketine ait mikro verilere entegre edilmektedir. Kısa süre önce gerçekleştirilen ve biri Gana ve Tanzanya (Zacharias ve diğerleri, 2019), diğeri Türkiye (İlkkaracan ve diğerleri, 2020) ile ilgili iki uygulamalı çalışmada bu şekilde eşleştirilmiş veri kümeleri kullanılmıştır. Bu çalışmalarda, yalnızca sosyal bakıma yapılan harcamaların artması neticesinde yaratılan istihdamın talep tarafında ortaya çıkacak sonucu değil, aynı zamanda ücretli çalışma süresi (yeni işlerde istihdam edilme yoluyla) ve karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresinde (sosyal bakıma erişim yoluyla) meydana gelen değişiklikler konusunda arz tarafında gözlemlenecek sonuca ilişkin tahminlere yer verilmiştir. Böylece, zaman ve gelir yoksulluğu ölçümlerinin bir kombinasyonundan faydalanarak, yoksulluk üzerinde sağlanan genel etkinin daha kapsamlı ve cinsiyete göre ayrıştırılmış bir şekilde değerlendirilmesi mümkün olmuştur.

► **Tablo 10: Dağılım Analizine Yönelik Mikro Simülasyona Genel Bakış**

İşlem	İşlem
İstihdam edilebilir kişilerin yer aldığı havuzun oluşturulması	İşsizler ve evle ilgili sorumlulukları üstlenen kişiler dâhil olmak üzere, hâlihazırda çalışmayan ancak istihdam edilmeye uygun (çalışma çağındaki, engeli veya hastalığı olmayan) kişilerin belirlenmesi
İşlerle kişilerin eşleştirilmesi	İstihdam edilebilir her bir bireyin her bir sektör-meslek kategorisinde istihdam edilme olasılığının hesaplanması; istihdam edilme olasılığına göre sıralama yapılması ve iş imkânlarının en yüksek olasılığa sahip istihdam edilebilir bireylere tahsis edilmesi
Emek kazancı ve çalışma saatlerinin imputasyon yöntemiyle belirlenmesi	Bireysel ve hane halkına ilişkin demografik özellikler ile çalışma sektörü ve meslekle ilgili bilgiler ışığında benzer birime atama (hot-deck) yöntemi ve regresyon analizi vasıtasıyla ücret kazançları ve çalışma saatlerinin öngörülmesi
Hane geliri ve yoksulluk durumu üzerindeki etkinin tespit edilmesi	Hane halkı gelirine ilişkin beşte birlik dilimlere göre, istihdam öncesi ve sonrası hane halkı gelirlerinin, toplam kazançta meydana gelen değişimin ve istihdam öncesi ve sonrası yoksulluk oranlarının karşılaştırılması
Ücretli ve karşılıksız emeğe dayalı çalışma süresi, zaman ve gelir yoksulluğu üzerindeki etkinin belirlenmesi	Hane halkı zaman kullanımı verileri ile hane halkı gelir verilerinin eşleştirilmesi; bakım gereksinimi bulunan aile fertlerinin bulunduğu hanelerde yaşayan yeni istihdam edilen bireylerin ücretli ve karşılıksız emeğe dayalı çalışma sürelerinde yaşanacak değişimin hesaplanması

VI.C. Makro Modelleme ve Ekonomik Büyüme

Daha önceki bölümlerde ifade edildiği üzere, GÇ analizi, özellikle karşılaştırmalı bir çerçevede, istihdam üzerinde meydana gelen etkiye ilişkin makul tahminlerde bulunmak için güvenilir bir yaklaşım olmasına karşın, bu analiz ile ekonomik büyüme, verimlilik, bütçe ve ticaret açıkları veya kamu borcu gibi politika müdahaleleri sonucunda değişebilen diğer makroekonomik değişkenler üzerindeki etkinin belirlenmesi mümkün değildir.

Bununla birlikte, makro modeller, dinamik bir çerçevede bu tür makroekonomik sonuçlara ilişkin tahminlerde bulunulmasına olanak tanımaktadır. Dünyadaki hemen tüm ülkelerin derinleşen bir ekonomik durgunlukla karşı karşıya kaldığı süregelen Covid-19 bağlamında, ekonomik büyümeye ilişkin etkinin belirlenmesi özellikle önemlidir. Ayrıca, özellikle kırılgan makro dengelerin maliye politikası müdahalelerinin fizibilitesini kısıtladığı ülke bağlamlarında, bazı makroekonomik etkilere ilişkin tahminlerde bulunulması fayda sağlayabilir. Zacharias ve diğerleri (2019), örneğin, Gana ve Tanzanya'daki yol iyileştirme çalışmaları neticesinde ortaya çıkan istihdam ve zaman etkisinin simülasyonunda, politika müdahalesinin ülke içinde üretilen girdiler ve işgücüne ek olarak ithal makine ve hammadde gerektirebileceğini ifade etmektedir. Buna göre, yolculuk ve karşılıksız emeğe dayalı çalışma sürelerinin azaltılmasına yönelik bu politika müdahalesi, ülkenin döviz rezervlerine yönelik talebin artmasına yol açarak döviz kurunu etkileyebilmektedir. Bu da, hâlihazırda dış borçlanma sorunları yaşayan ve borç veren uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalara tabi olan bir ülke için politika alanının kısıtlanması anlamına gelmektedir. Kapsamlı bir makroekonomik değerlendirme, bu tür etkiler hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlayacaktır.

Bölüm II'de (ve Ek'te) yer alan genel değerlendirmemize dâhil ettiğimiz ve bakım hizmetlerine yönelik yatırımların talep tarafındaki etkilerine odaklanan çalışmalarda farklı makroekonomik modeller benimsenmiştir. Bu modeller şunlardır:

- Bargawi ve Cozzi'nin 2017 yılında yayımlanan çalışmasında kullanılan Cambridge Alfametik Makro-simülasyon Modeli (CAM): Farklı maliye politikası (kamu harcamaları) türlerinin istihdam yaratma, cinsiyete göre dağılım, büyüme, kamu bütçe açığı ve borçlanma üzerindeki etkilerinin araştırılması için Avrupa'ya yönelik dengedışı, yapısalcı bir makroekonomik model.
- Zacharias ve diğerlerinin 2019 yılında yayımlanan çalışmasında kullanılan sosyal hesaplar matrisli (SHM) hesaplanabilir genel denge (HGD) modeli: HGD-SHM, GÇ tablosundan çok daha kapsamlı bir bilgi kaynağıdır. Burada HGD modeline yönelik kapanış kuralları, istihdamın talep tarafından belirlendiği (dolayısıyla işsizliğe

müsaade ettiği) ve tasarrufların dışsal yatırımlara göre düzeltilmesi işleminin (tasarruf oranların değişiklik yapma yoluyla değil de) çıktıda değişiklik yapma yoluyla gerçekleştiği Keynesyen bir çerçeveyi esas almaktadır HGD-SHM modeline ilişkin tartışma için bkz. Zacharias ve diğerleri. 2019, s: 61-64).

- Oyvatt ve Onaran'ın 2020'de yayımlanan çalışmasında kullanılan Keynes sonrası feminist makroekonomik model: Onaran, Oyvatt ve Fotopoulou'nun önceki çalışmalarını (2019) temel alan bu model, içsel bir işgücü arzı ve ücret pazarlık modeliyle söz konusu çalışmanın kapsamını genişletmektedir. Bu çalışmada, ampirik olarak, World Klems (2014) tarafından sağlanan 1970-2012 dönemine ait veriler ışığında, Güney Kore bağlamında çeşitli politika müdahalelerinin toplam çıktı ve istihdam üzerindeki etkisine ilişkin bir tahminde bulunmayı amaçlayan yapısal vektör otoregresyon (SVAR) analizi yapılmıştır.

Farklı makro modellerde ekonomi farklı şekillerde tasvir edilir. Makroekonomik modelin seçimi bir dizi faktöre bağlıdır. Modelin kuramsal temelleri ve varsayımları ve dolayısıyla eldeki analitik göreve uygunluğu, çalışmaya konu edilen ülke/bölgeye ilişkin veriler ve kalibre edilmiş modellerin mevcudiyeti ve sofistike makroekonomik inşa etmenin zaman/maliyetlerini ilgilendiren dengeler bu faktörlerden bazılarıdır.

Kuramsal temeller ve varsayımlar bakımından, farklı modeller ekonominin davranışı hakkında belirli varsayımlarda bulunur. Bu varsayımlar, geliştirilmelerinde kullanılan kuramsal çerçeveyi esas alır. Makroekonomiye ilişkin iki farklı geniş kuramsal çerçeve vardır: klasik (ana akım) makroekonomi ve ana akım dışı (esas olarak Keynesyen veya yapısalci) makroekonomi. Ana akım (klasik) makroekonomik modeller, rekabetçi serbest piyasalar kapsamında denge sağlayıcı piyasalar gibi bir dizi bağlayıcı varsayımda bulunur (örneğin, bir takas işgücü piyasası varsayımı ve buna bağlı olarak, serbest bir işgücü piyasasında sıfır işsizlik olması). Buna karşılık, Keynesyen veya yapısalci makroekonomik modeller gibi ana akım dışı modeller, bu (basitleştirici) varsayımları sert bir biçimde sorgular ve modellemeye daha ampirik bir yaklaşım benimseyen modeller inşa eder. Bakım hizmetlerine yönelik yatırımları konu alan uygulamalı çalışmalarda kullanılan ve yukarıda ele alınan üç makro model, ana akım dışı model örnekleridir.

Bu ana akım dışı makro modeller, bu politika aracının amacı, yani, bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik mali harcamaları artırmanın sağlayacağı ekonomik etkinin analiz edilmesi için daha uygundur. Böyle bir öneri zaten, serbest piyasaların kendi başlarına istihdam yaratma konusundaki yetersizliğine ilişkin altta yatan varsayıma dayanmaktadır. Yine bu öneri, bakımın güçlü dışsallıklar barındıran bir erdemli/değerli mal (hatta bir kamu malı) olduğu tespitiyle bakım hizmeti sunumuna yönelik kamu müdahalesi ihtiyacı esasında geliştirilmiştir. Bu nedenle, bakım hizmetlerine yatırım yapmanın sağlayacağı ekonomik getirilere ilişkin analiz, ana akım dışı makroekonomik modeller çerçevesinde daha başarılı bir şekilde yürütülebilir.

Belirli bir ülke veya bölgeye ilişkin modellerin hâlihazırda mevcut olup olmaması da makroekonomik model seçimini etkileyebilir. Sıfırdan bir makroekonomik model inşa etmek, özel uzmanlık gerektiren ve zaman alan, dolayısıyla maliyetli bir uğraştır. Örneğin, Bargawi ve Cozzi'nin AB ülkeleri üzerine yaptığı çalışmada (2017) kullanılan Cambridge Alfametric Modeli, hâlihazırda mevcut olan bir modelin AB ekonomisi için kalibre edilmiş versiyonudur.

Buna karşılık, Zacharias ve diğerlerinin 2019 tarihli çalışmasında kullandığı HDG-SHM modeli, Sosyal Muhasebe Matrisi (SAM) oluşturmak için birden fazla veri kaynağının kullanılmasını gerektiren, zaman alan ve maliyetli bir modellemedir. Bu model, hem dağılıma ilişkin hem de makroekonomik sonuçların ayrıntılı bir şekilde analiz edilmesine olanak tanımaktadır. Zacharias ve diğerleri 2019 yılında yayımlanan çalışmada, daha önce Gana (2013) ve Tanzanya (2017) çalışmalarında kullanılan SHM'yi esas almış ve çalışmanın münferit amaçları doğrultusunda bu modelde bazı küçük değişiklikler yapmıştır (bkz. s.50-51).

Bir GÇ Tablosunun uzantısı olan SHM, ekonomi hakkında daha ayrıntılı bilgi sunan çift girişli bir tablodur. Bu tablodaki sütun ve satırlara, üretken sektörler, üretim faktörleri (sermaye ve emek), kurumlar (hane halkları, firmalar ve hükümet), sermaye hesabı (makroekonominin mali yönü) ve dünyanın geri kalanı (ithalat, ihracat ve diğer finansal akışlar) arasında gerçekleşen işlemler kaydedilir. Bu kayıtlar, harcamaların ve elde edilen gelirin kökeni ve varış noktasını takip eden bir kare matris oluşturacak şekilde simetrik olarak (satırlar ve sütunlar halinde) yerleştirilir.

SHM, ulusal hesaplara ilişkin tutarlı bir çerçeve sunmanın yanı sıra, ekonominin dağılıma ilişkin ve sosyal boyutlarını bir araya getirir. Bütünsel düzeyde SHM, toplam gelirin sermaye ve emek arasında nasıl dağıldığını görmemize imkân

tanımlanmaktadır. Ayırıştırılmış düzeyde ise, çok daha fazla ayrıntı sunabilir. Örneğin, bir üretim faktörü olan emek, kadın veya erkek emeği, vasıflı veya vasıfsız emek şeklinde belirtilebilir; her sektör, istihdam edilen kadın/erkek yoğunluğu da dâhil olmak üzere, kullanılan girdilerin türleri ve miktarlarına göre tanımlanabilir; veya yoksul veya yoksul olmayan haneler gibi sosyoekonomik özelliklere bağlı olarak çeşitli hane türleri inşa edilebilir (Antonopoulos ve Kim 2008, s.23-24). Aynı şekilde, SHM tabanlı bir model, özellikle gelir dağılımı sonuçları bakımından çok sayıda karmaşık analizin yapılmasını mümkün kılar. Bununla birlikte, çalışmanın maliyeti (zaman ve uzmanlık açısından) göz önüne alındığında, yalnızca çalışmaya konu edilecek ülke veya bölge için hâlihazırda geliştirilmiş, uygun bir SHM'nin mevcut olması halinde bu modelin pratik bir tercih olabileceği unutulmamalıdır.

VI.D. Vergi Gelirleri ve Mali Sürdürülebilirlik

Bakım hizmetlerine yapılan kamu harcamalarında sağlanacak artışın mali sürdürülebilirliği dikkate alınması gereken en önemli hususlardan biridir. Kısa vadede, harcamaların bir kısmı, yaratılan yeni istihdam ve gelire bağlı olarak vergi gelirlerinde meydana gelen artış sayesinde kendi kendini finanse edecektir. Kamu yatırımlarını arttırmanın (gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda genellikle kısıtlı olan) mali alan (fiscal space) gerektireceği yönündeki endişeler göz önüne alındığında, kısa vadede kendi kendini finanse etme potansiyeli, politika yapıcılar için özellikle önemlidir. Birçok ekonominin negatif büyüme ve azalan vergi gelirleri ile eş zamanlı olarak kamu harcamalarını artırma baskıları ile karşı karşıya kaldığı Covid-19 bağlamında mali alanın daha da kısıtlayıcı bir unsur haline geldiği görülmektedir.

Kendi kendini finanse etme potansiyeli, sağlanan yeni iş imkânları ve yeni emek kazançlarına bağlı olarak vergi gelirlerinde meydana gelecek değişime bağlıdır. Vergi gelirlerinde meydana gelen artışın iki kaynağı vardır: Sosyal güvenlik ödemeleri dâhil olmak üzere yeni işgücü gelirinden elde edilen doğrudan vergi geliri ve artan tüketim harcamalarından elde edilen dolaylı (satış) vergi geliri. Vergi getirileri aşağıda belirtilen üç bileşen üzerinden hesaplanabilir:

- Gelir Vergisi (GV)
- Sosyal Sigorta Ödemeleri (SSÖ)
- Tüketim Vergisi (TV)

Vergi getirilerini oluşturan bu üç bileşenin hesaplanabilmesi için gerekli bilgiler şunlardır:

- gelir vergisi oranı (v_g)
- sosyal sigorta ödemesi oranı (ssc; hem çalışan hem de işverenin ödemeleri)
- tüketim vergisi oranı (v_t)
- ortalama tüketim eğilimi (t_e)

Doğrudan bakım sektöründe (Doğ.İ.), dolaylı olarak diğer sektörlerde (Dol.İ.) yaratılan yeni istihdam ve uyarılmış istihdama (U.İ.) ilişkin tahminlerimizi ve yeni istihdam edilen çalışanların tahmini maaş oranları esasında, vergi getirilerinin üç bileşenini hesaplayabiliriz. Formülü sadeleştirmek maksadıyla, Dol.İ. ve U.İ.'yi toplam dolaylı istihdam (T.Dol.İ.) başlığı altında topluyoruz.

$$GV = (\text{Bakım sektörü çalışanı başına yıllık ortalama maaş hedefi} \times v_g) \times \text{Doğ.İ.} + (\text{Bakım sektörü dışındaki sektörlerde çalışan başına yıllık ortalama maaşı} \times v_g) \times T.\text{Dol.İ.} \quad (23)$$

$$SGÖ = (\text{Bakım sektörü çalışanı başına yıllık ortalama maaş hedefi} \times sgö) \times \text{Doğ.İ.} + (\text{Bakım sektörü dışındaki sektörlerde çalışan başına yıllık ortalama maaşı} \times sgö) \times T.\text{Dol.İ.} \quad (24)$$

$$TV = ((\text{Bakım sektörü çalışanı başına yıllık ortalama maaş hedefi} \times \text{Doğ.İ.}) + (\text{Bakım sektörü dışındaki sektörlerde çalışan başına yıllık ortalama maaşı} \times \text{Dol.İ.})) \times T_e \times V_g \quad (25)$$

$$\text{Toplam Vergi Getirileri (TVG)} = GV + SGÖ + TV \quad (26)$$

Kendi kendini finanse etme oranı daha sonra, toplam vergi getirileri ile harcamalar kapsamındaki ilk giderler arasındaki oran olarak ifade edilebilir, (yani denklem (4)'teki Toplam Maliyet):

$$\text{Kendi Kendini Finanse Etme Oranı} = \text{TVG} \div \text{Toplam Maliyetler} \quad (27)$$

Ayrıntılı bir tartışma için ayrıca bkz. de Henau ve diğerleri 2019, s.15-16 ve Ek II; İlkcaracan, Kim ve Kaya 2015, s.56-58.

Belirli yardımlar ve sosyal harcamalara (örneğin, kamu sağlık harcamaları, işsizlik yardımları, yoksul hanelere yapılan sosyal yardımlar) yapılan kamu harcamalarında meydana gelecek düşüş sayesinde başka mali etkiler de ortaya çıkacaktır. Ayrıca, güçlenen beşeri sermaye nedeniyle kazançların artması (EÇBE harcamalarının artırılması halinde), kadınların işgücü arzı ve işgücü piyasasına katılımının artması, bakım sorumluluğu bulunan çalışanların işgücü verimliliğinin artması ve nihayet GSYİH büyümesi ve emek verimliliğinde sağlanan iyileşme gibi çeşitli kanallar aracılığıyla, uzun vadede vergi gelirleri üzerinde de etkiler görülecektir. Bu politika aracında incelenen uygulamalı çalışmaların tamamı, sağlanacak yeni istihdam ve gelir üretimi (yani kısa vadeli mali fizibilite) nedeniyle kısa vadede vergi gelirlerindeki değişiklikler meydana geleceğini öngörmektedir.

► Referanslar ve Kaynaklar

- Andrew, Allison, Sarah Cattan, Monica Costa Dias, Christine Farquharson, Lucy Kraftman, Sonya Krutikova, Angus Phimister and Almudena Sevilla. 2020. "How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown?" Research Report. Institute for Fiscal Studies, London, U.K.
<https://www.ifs.org.uk/publications/14860>
- Antonopoulos, R. and K. Kim (2008). *Impact of Employment Guarantee Program on Gender Equality and Pro-Poor Economic Development in South Africa: Scaling Up the Expanded Public Works Program, Social Sector Intervention Proposal*. Research Project No. 34. United Nations Development Program, and Levy Economics Institute of Bard College.
- Antonopoulos, R., K. Kim, T. Masterson and A. Zacharias (2010). *Investing in Care: A Strategy for Effective and Equitable Job Creation*. Levy Economics Institute Working Paper No. 610. New York: Bard College.
- Apps, P., and R. Rees (2004). "Fertility, Taxation and Family Policy." *The Scandinavian Journal of Economics* 106, no. 4 (December): 745–63.
- . 2005. "Time Use and the Costs of Children over the Life Cycle." In D. Hamermesh and G. Phann, eds. *The Economics of Time Use*, London: Elsevier.
- Bargawi, H. and G. Cozzi. (2017). "Engendering Economic Recovery Alternatives to Austerity in Europe." *Feminist Economics* 23(4): 225-249.
- Conti, G., and Heckman, J. (2012) *The Economics of Child Well-Being*. IZA Discussion Paper No. 6930. Bonn: Institute for the Study of Labour (IZA).
- De Henau, J., S. Himmelweit and D. Perrons (2017). *Investing in the Care Economy: Simulating Employment Effects by Gender in Countries in Emerging Economies*. Women's Budget Group Report to the International Trade Union Confederation, Brussels, January.
- De Henau, J., S. Himmelweit, Z. Lapniewska and D. Perrons (2016). *Investing in the Care Economy: A Gender Analysis of Employment Stimulus in Seven OECD countries*. Women's Budget Group Report to the International Trade Union Confederation, Brussels, March.
- Del Boca, D., and D. Vuri (2007). "The Mismatch between Labour Supply and Child Care." *Journal of Population Economics* 20, no. 4 (October): 805–832.
- Del Boca, D., and R. Sauer (2006). "Life Cycle Employment and Fertility Across Institutional Environments." IZA Discussion Paper No. 2285. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Del Boca, D., and S. Pasqua (2005). "Labour Supply and Fertility in Europe and the U.S." In T. Boeri, D. Del Boca, and C. Pissarides, eds. *Women at Work: An Economic Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Deshpande, Ashwini. 2020. The Covid-19 Pandemic and Lockdown: First Order Effects on Gender Gaps in Employment and Domestic Time Use in India. Discussion Paper, No. 607, Essen: Global Labor Organization.
- Education Reform Initiative (2020). The Impact of the Coronavirus on Education in Turkey. <https://www.egitimreformugirisimi.org/turkiyede-koronavirusun-egitime-etkileri/>
- Esquivel, V. (2014). What is a transformative approach to care, and why do we need it? *Gender and Development* 22 (3), 423-439.
- Farré, L., Y. Fawaz, L. González, J. Graves. (2020). "How the COVID-19 Lockdown Affected Gender Inequality in Paid and Unpaid Work in Spain" IZA Discussion Paper No. 13434. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Heckman, J., R. Pinto, and P. A. Savelyev (2013). Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review* 103(6): 2052–2086.
- Heckman, J., S. Moon, R. Pinto, P. Savelyev and A. Yavitz (2010). The Rate of Return to the High Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics* 94(1–2): 114–28.
- Ilkcaracan, I. and K. Kim (2019) *The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and Long-Term Care in 45 Countries*. ILO Research Paper. Geneva: International Labour Organization.
- Ilkcaracan, I., K. Kim and T. Kaya (2015). *The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality and Poverty: The Turkish Case*. Istanbul and New York: Istanbul Technical University Women's Studies Centre and the Levy Economics Institute at Bard College.

- Ilkcaracan, I., K. Kim, T. Masterson, E. Memis, and A. Zacharias (2020). The Impact of Investing in Social Care on Employment Generation Time- and Income-Poverty and Gender Gaps: A Macro-Micro Policy Simulation for Turkey. CWE-Gam Working Paper.
- Ilkcaracan, I. and E. Memis (2020). Transformation in the Gender Imbalances in Paid and Unpaid Work under the Pandemic: Findings from a Pandemic Time-Use Survey in Turkey. Feminist Economics (forthcoming).
- International Labour Organization (ILO) (2020). *A Gender-responsive Employment Recovery: Building back Fairer. Policy Brief*. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_751785/lang-en/index.htm
- . (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. Geneva: International Labour Organization.
- . (2013). *Meeting of Experts on Policy Guidelines on the Promotion of Decent Work for Early Childhood Education Personnel*. Geneva, Switzerland: ILO. https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236528/lang-en/index.htm
- . (2014). World Social Protection Report 2014/15, Geneva, 2014. Available from: <http://www.ilo.ch/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang-en/index.htm>
- Kim, K., I. Ilkcaracan, and T. Kaya (2019). *Investing in Social Care Infrastructure and Employment Generation. A Distributional Analysis of the Care Economy in Turkey*. Journal of Policy Modelling, Vol. 41(6), pp: 1210-1229. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893819300614?via%3DiHub>
- Kim, Kijong (2011). Ex-ante Evaluation of a Targeted Job Program: Hypothetical Integration in a Social Accounting Matrix of South Africa. *Economic Modelling* 28: 2683–2690.
- Kum, H., & Masterson, T. N. (2010). Statistical Matching Using Propensity Scores: Theory and Application to the Analysis of the Distribution of Income and Wealth. *Journal of Economic and Social Measurement*, 35(3), 177–196. <https://doi.org/10.3233/JEM-2010-0332>
- Lipszyc, B., E. Sail and A. Xavier. (2012). *Long-term care: need, use and expenditure in the EU-27*, Economic Papers 469, Brussels, Belgium: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Masterson, T. (2018). "Simulations of Employment for Individuals in LIMTCP Consumption-Poor Households in Tanzania and Ghana, 2012." Working Paper No. 871. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.
- . (2013). "Quality of Statistical Match and Simulations Used in the Estimations of the Levy Institute Measure of Time and Consumption Poverty (LIMTCP) for Turkey in 2006". Working Paper No. 769. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.
- . (2012). "Simulations of Full-Time Employment and Household Work in the Levy Institute Measure of Time and Income Poverty (LIMTIP) for Argentina, Chile and Mexico". Working Paper No. 727. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.
- McKinsey (2015). *The Power Of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion To Global Growth*. McKinsey Global Institute (MGI) Report, London and Shanghai: McKinsey Global Institute.
- Onaran, O., C. Oyvat and E. Fotopoulou (2019). Gendering Macroeconomic Analysis and Development Policy: A Theoretical Model for Gender Equitable Development. CWE-GAM Working Paper Series 19-04, Program on Gender Analysis in Economics (PGAE), American University, Washington, D.C.
- Oyvat, C. and O. Onaran (2020). The Effects of Public Social Infrastructure and Gender Equality on Output and Employment: The Case of S. Korea. CWE-GAM Working paper Series 20-01, Program on Gender Analysis in Economics (PGAE), American University, Washington, D.C.
- Scheil-Adlung, X. (2015). *Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries*. Extension of Social Security ESS Working paper No:50, Geneva: International Labour Organization.
- UK Women's Budget Group. (2015) *Feminist F Plan: A Feminist Economic Strategy for a Caring and Sustainable Economy*. <http://wbgroup.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/PLAN-F-2015.pdf>
- United Nations. (2020). Education during Covid-19 and Beyond. New York: United Nations DESA. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/08/sq_policy_brief_covid-19_and_education_august_2020.pdf
- UNDP Turkey (2020). Gender Gaps in the Care Economy during the Covid-19 Pandemic in Turkey: A Research Brief. Ankara: UNDP Turkey Country Office.
- . (2015). *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, Paris, France: UNESCO.

UN Women (2020). From Insights to Action: Gender Inequality in the Wake of Covid-19. New York: UN Women.

<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>

———. (2019a). Investing in Free Universal Childcare in S. Africa, Turkey and Uruguay, UN Women Discussion Paper (by J. De Henau, D. Buedlander, F. Filguiera, I. Ilkharacan, K. Kim and R. Montero), New York: UN Women

———. (2019b) Investing in Early Childhood Education and Care in Kyrgyz Republic: An Assessment of Care Deficits, Costs and Impact on Employment, Gender Equality and Fiscal Returns, UN Women Discussion Paper (by I. Ilkharacan and K. Kim), New York: UN Women.

———. (2019c). Investing in Free Universal Childcare in the Republic of North Macedonia: Analysis of Costs, Short-term Employment Effects and Fiscal Revenue, UN Women Discussion Paper (by J. De Henau and N. Mojsoska-Blazevski), New York: UN Women.

———. (2018). *Promoting Women's Economic Empowerment: Recognizing and Investing in the Care Economy*. UN Women Issue Paper (by I. Ilkharacan). New York: UN Women. Available from <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/5/issue-paper-recognizing-and-investing-in-the-care-economy>

UN Women Jordan (2020). Implications of the Covid-19 Pandemic for Women's Economic Empowerment and Policy Implications: Contextualizing to the Case of Jordan. Amman: UN Women Jordan Country Office.

Wils, A. (2015). "Reaching education targets in low and lower middle income countries: Costs and finance gaps to 2030 for pre-primary, primary, lower- and upper secondary schooling". UNESCO EFA (2015) Background Paper.

World Health Organization (WHO) (2016). *Health Workforce Requirements for Universal Health Coverage and The Sustainable Development Goals*, Geneva, Switzerland: WHO Press, World Health Organization.

Zacharias, A., T. Masterson, and K. Kim. (2014). "The Measurement of Time and Income Poverty in Korea." Research Project Report. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.

Zacharias, A., T. Masterson, F. Rios-Avila, K. Kim. and T. Khitarishvili. (2018). "The Measurement of Time and Income Poverty in Ghana and Tanzania." Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.

Zacharias, A., Masterson, T., Rios-Avilla, F., Nikiforos, M., Kim, K., and Khitarshvili, T. (2019). "Macroeconomic and Microeconomic Impacts of Improving Physical and Social Infrastructure: A Macro-Micro Policy Model for Ghana and Tanzania." Research Project Report. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.

İletişim detayları

International Labour Organization
Route des Morillons 4, CH-1211 Geneva 22
Switzerland
Employment, Labour Markets and Youth Branch
E: emplab@ilo.org

UN Women
220 East 42nd Street, New York, NY 10017
USA
Economic Empowerment Section
E: econem.section@unwomen.org