

ENGELLİ BAKIMI VE İŞGÜCÜ İSTATİSTİKLERİ

Yönetici Özeti

Gökçe Uysal* ve Furkan Kavuncu**

Aile, Çalışma ve Sosyal Yardımlar Bakanlığı Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yönetmeliklerle düzenlediği engelli akrabalara bakım hizmeti veren bireylere yapılan bakım ücreti ödemeleri ve bu ödemeleri alan bireylerin TÜİK tarafından işgücü istatistiklerine nasıl dâhil edildikleri kamuoyunda zaman zaman tartışılan bir konudur. Devlet tarafından verilen bakım hizmetinin yönetmeliklerle ayrıntılı olarak düzenlendiği, karşılığında yine yönetmelik dâhilinde "bakım ücreti" ödendiği ve gerekli denetimlerin yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, bakım sağlayan bireyin uluslararası tanımlarla uyumlu şekilde TÜİK tarafından istihdamda sayılması şaşırtıcı değildir. Ne var ki istihdamda sayılan bu bireylerin memur statüsü olmadığı gibi verdikleri bu hizmetten ötürü herhangi bir sosyal sigorta kapsamında olmadıklarını belirtmek gerekir. Dolayısıyla engelliye sunduğu bakım hizmeti nedeniyle istihdamda gözükken bu kadınlar aslında kayıtsız ve güvencesiz çalışmakta, işsizlik sigortası ve emeklilik hakkı gibi konularda zorluk çekmektedirler. Yönetmelikle düzenlenmiş bir hizmet sağlayan ve bu hizmet karşılığında ücret alan, çoğunun kadın olduğu tahmin edilen bu bireylerin devletle kurmuş oldukları iş ilişkisinin bir an önce yasal çerçevede düzenlenmesi önem arz etmektedir.

Engelli akrabasına bakan bireylerin işgücü durumları

Engelli akrabalarının bakımlarını üstlenen bireylerin işgücü durumu ve bu durumun Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan işgücü piyasası istatistiklerine yansımaları zaman zaman kamuoyu tartışmalarında yer almaktadır. Bu tartışma daha ziyade bu bireylerin istihdamda sayılıp sayılmamaları ekseninde ilerlemektedir. Zira engelli akrabalarına bakım sağlayan yaklaşık 500 bin bireye İl Sosyal Hizmet Müdürlükleri tarafından aylık olarak net asgari ücret tutarında ödeme yapılmaktadır. Ayrıca, bu bireylerin azımsanamayacak bir kısmının TÜİK tarafından istihdamda sayıldığı anlaşılmaktadır. Bu araştırma notunda önce ilgili mevzuat özetlenecek, daha sonra gerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, gerek TÜİK tarafından açıklanan veriler bu kapsamda incelenecektir.

Engelli bireylere akrabaları tarafından sağlanan bakım hizmetlerine dair yasal düzenlemeler

Aile, Çalışma ve Sosyal Yardımlar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne göre engelli bireyler için sağlanan evde bakım hizmetinin çerçevesi şu şekilde çizilmiştir:

*Doç. Dr. Gökçe Uysal, Betam, Direktör Yardımcısı gokce.uysal@eas.bau.edu.tr

** Furkan Kavuncu, Betam, Araştırma Görevlisi, furkan.kavuncu@eas.bau.edu.tr

Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik çerçevesinde "Bakım türleri ve ücret ödeme şekillerini" düzenleyen 12'nci madde ve "Bakım ücretlerini" düzenleyen 13'üncü maddeye göre; bakım hizmetleri, engelli bireyin akrabasının, bakıcı personelin ya da engelli bireyin kendi ikametgâhında verilebilir. Akrabaları tarafından günde bakılan engelli bireyler için bir aylık net asgari ücret tutarında ödeme İl Sosyal Hizmetler Müdürlükleri tarafından yapılır.¹

Bu yönetmeliğe göre geniş tanımıyla ailelerindeki engelli akrabalarına bakım sağlayan bireylere devlet tarafından ödeme yapılmaktadır. Bu ödemeler bir aylık net asgari ücret tutarına kadar çıkmaktadır.² Ancak yönetmelikteki düzenlemelere göre, asgari ücret referans alınıyor olmasına karşın, bu bireylerin herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kaydı yapılmamakta, bu ödemelerle bağlantılı olabilecek, istihdam üzerinden normal koşullarda alınmakta olan sosyal güvenlik, işsizlik sigortası gibi vergiler ödenmemektedir.

Hatırlatmak gerekirse Devlet, istihdam ilişkisi kurduğu bireylerle olan ilişkilerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenler. Bu kanun kapsamında, kurulan istihdam ilişkisi ana hatlarıyla dört farklı biçimde olabilir: kadrolu memur (4/A), sözleşmeli personel (4/B), geçici personel (4/C)³ ve diğerlerinin dışında kalıp ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçi veya mevsimlik işçi (4/D). Bu kanun çerçevesinde devlet istihdam ettiği bireylerin iş ilişkisinden doğan maaş, sosyal sigorta, emeklilik, kıdem tazminatı gibi haklarını düzenler. Bu yasal çerçeveye göre Devletin yaptığı ödemeyi bir iş ilişkisi çerçevesinde yapmadığı görülmektedir, zira bu ödemeler kıdem tazminatı, sosyal sigorta, emeklilik gibi hakları içermemektedir. Kısaca özetlemek gerekirse asgari ücret tutarında ödeme almalarına karşın engelli akrabalarına bakım sağlayan bireyler Devlet tarafından istihdam edilmemektedir.

Engelli bakımı ve işgücü istatistikleri

TÜİK tarafından kullanılan tanıma göre istihdam "yevmiyeli, ücretli, maaşlı, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi içinde en az bir saat bir iktisadi faaliyette bulunan kişilerdir." Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labor Organization, ILO) ile uyumlu bir şekilde ev işleriyle meşgul olan bireyler TÜİK tarafından işgücü piyasası istatistikleri kapsamında işgücüne dâhil olmayan (inaktif) bireyler sayılmaktadır. Tekrar etmek gerekirse uluslararası tanımlarla paralel bir şekilde ev içi üretim yapan bireyler işgücü istatistikleri açısından inaktif bireylerdir. Bu bireylerin ev içi üretim çerçevesinde ürettikleri temizlik, yemek, çocuk bakımı gibi hizmetlerin bir piyasa karşılığı olmasına rağmen istihdamda sayılmıyor olmaları uluslararası bir standarttır. Diğer taraftan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün tanımına göre istihdamdaki bireyler, çalışma çağında olan, referans zaman aralığı

¹ Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/um_bakimamuhtacozurlulertesbitivebakimi.pdf
<https://www.otizmvakfi.org.tr/bakima-muhtac-ozurlulerin-tesbiti-ve-bakim-hizmeti-esaslarinin-belirlenmesine-iliskin-yonetmelik/>

² Yasal düzenleme asgari ücret tutarında ödeme yapıldığını belirtmektedir. Ancak aşağıdaki veriler engelli başına yapılan ödemelerin asgari ücretin altında kaldığını göstermektedir.

³ 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 696 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 17. Maddesi ile 675 sayılı kanunun 4. maddesinin (C) fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve 4/C statüsündeki çalışanlar 4/B statüsüne dâhil edilmiştir.

süresince bir mal veya hizmet üretimi sürecine katkıda bulunmuş ve bunun karşılığı olarak ücret veya kar elde etmiş kişiler olarak tanımlanmıştır.

Bu araştırma notunun odaklandığı engelli bakım hizmetinin nasıl yapılması gerektiği ve bu bakım hizmetinin karşılığı olan ücretin nasıl ödeneceğine dair usuller bizzat devlet tarafından yönetmelikle düzenlenmiştir. Dolayısıyla aslında yasal düzenlemeler, yapılan işin niteliğini ve karşılığında ödenen ücreti belirlemektedir. TÜİK'in bu ve benzeri sebeplerle akrabalarına bakım hizmeti sağlayan ve bu bakım hizmeti karşılığında ücreti alan bireyleri istihdamda saydığı tahmin edilebilir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı verileri

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yayımlanan "Engelli ve Yaşlı Bireylere İlişkin İstatistik Bilgiler" adlı Mayıs 2019 tarihli istatistik bülteninde yer alan ve 2007-2018 dönemini kapsayan verilere göre evde bakım hizmetinden yararlanan engelli sayısı ve ayrılan kaynak miktarı Tablo 1 ve Şekil 1'de yer almaktadır.

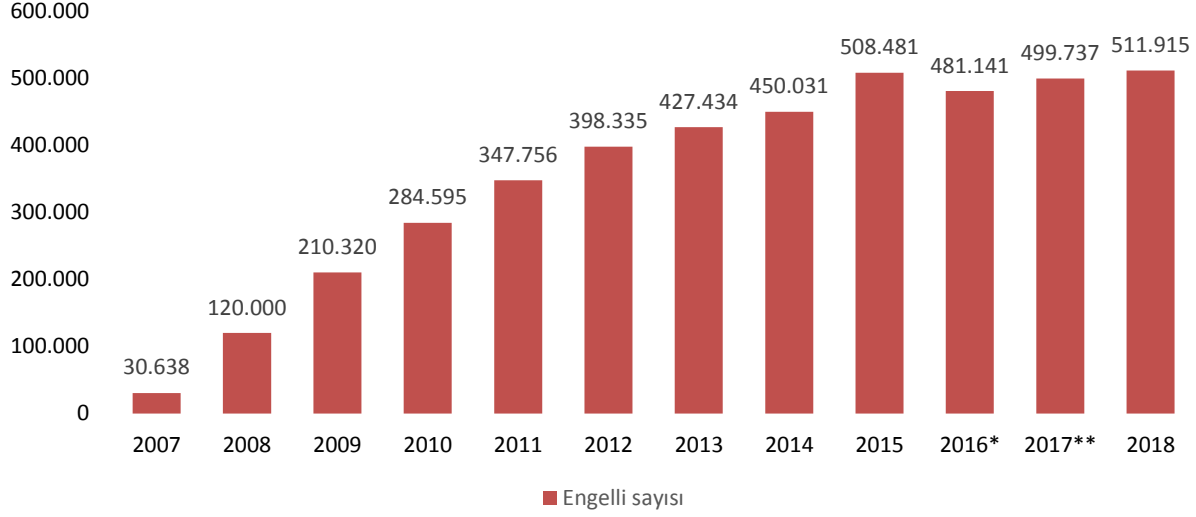
Tablo 1: Evde bakım yardımından yararlanan engelli sayısı ve ayrılan kaynak miktarını

	Engelli sayısı	Ödeme miktarı (Milyon TL)	Engelli başına ortalama aylık (TL)
2007	30.638	35	95
2008	120.000	417	290
2009	210.320	964	382
2010	284.595	1.580	463
2011	347.756	2.214	531
2012	398.335	2.944	616
2013	427.434	3.544	691
2014	450.031	4.056	751
2015	508.481	4470	733
2016*	481.141	5.198	900
2017**	499.737	5.720	954
2018	513.276	6.675	1.084

Kaynak: Engelli ve Yaşlı hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Mayıs 2019

Aile, Çalışma ve Sosyal Yardımlar Bakanlığı verilerine göre 2006 yılında ilgili yönetmeliğinin yayımlanmasını müteakip bu ödemedeki faydalanan engelli sayısının on yıl içerisinde nispeten hızlı bir şekilde artarak 2015 yılında 500 bin civarına yükseldiği ve daha sonraki yıllarda da bu seviyeyi koruduğu görülmektedir.

Şekil 1: Evde bakım yardımından yararlanan engelli sayısı



Kaynak: Engelli ve Yaşlı hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Mayıs 2019

*: 2016 Aralık

** : Yıl içerisindeki en yüksek sayı

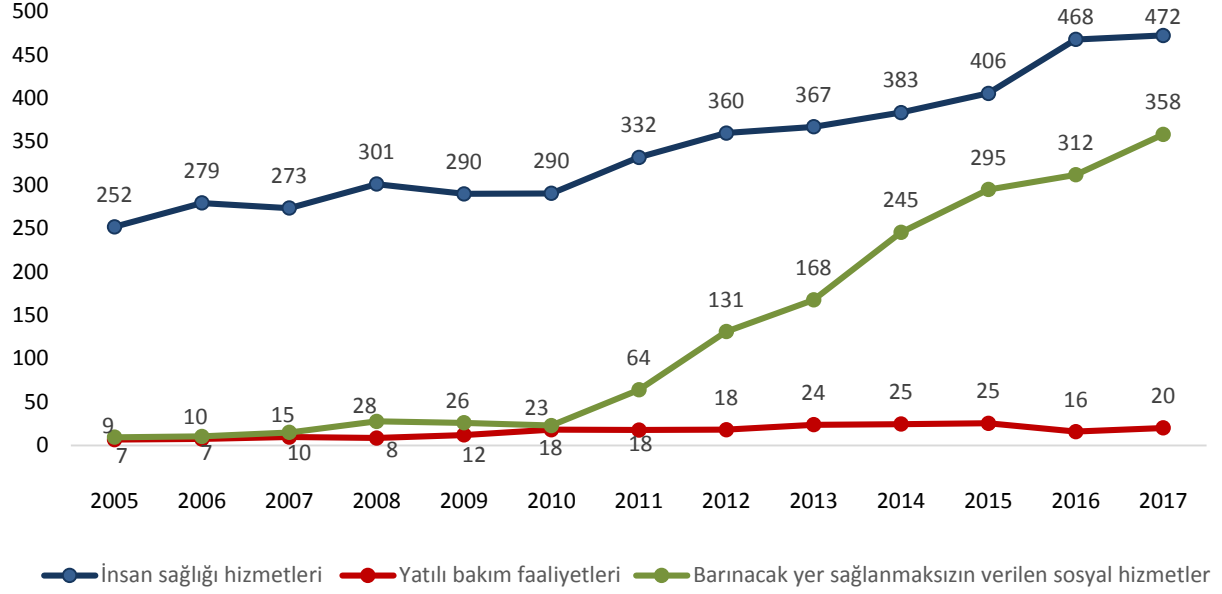
İstatistik bültenindeki veriler engelli sayısını ve toplam ödeme miktarını vermektedir. Bu iki rakamın birbirine bölünmesiyle engelli başına ortalama yıllık ve aylık ödemeler hesaplanabilir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yayınladığı resmi verilere göre 2018 yılının Eylül ayına gelindiğinde evde bakım yardımından yararlanan yaklaşık 512 bin engelli birey bulunmaktadır. Bakım için ödenen aylık ücret engel durumuna ve diğer koşullara bağlı belirlense de ortalama aylık ücret 2017 yılı itibarıyla 954 TL'ye ulaşmıştır. Bu tarihte işçinin eline geçen asgari ücretin 1404 TL, işverene maliyetinin ise 2177 TL olduğu görülmektedir. Yönetmeliğe göre engelli akrabasına 24 saat bakım sağlayan bireylere net asgari ücret tutarında bir aylık ödeme yapılmaktadır. Buna karşın ödemelerin asgari ücretin altında olması farklı sebeplerden kaynaklanıyor olabilir (a) ödemeler engellilik durumunun şiddetine göre değişiyor olabilir (b) ödemeler bakım sağlanan saate göre değişiyor olabilir. Maalesef mevcut veriler ışığında ödemelerin ortalamada neden asgari ücretten daha düşük olduğu anlaşılamamaktadır.

Verilerde akrabasına bakım sağladığı için bu yardımdan faydalanan birey sayısı verilmekte ancak bireylerin başka herhangi bir özelliğine dair bilgi verilmemektedir. Ancak Türkiye'de genelde çocuk ve yaşlı bakımı ailelerde kadınlar tarafından üstlenilen bir hane içi üretimdir. TÜİK tarafından yayımlanan "işgücüne dâhil olmama nedenleri" verilerinde, ailede çocuk baktığı için işgücüne dâhil olmayan bireylerin yüzde 99'u, ev işleriyle meşgul olduğu için dâhil olmayan bireylerin ise tamamı kadındır. Dolayısıyla engellilere evde bakım hizmeti sağlayan akrabaların da büyük çoğunluğunun kadın olduğu varsayılabilir.

Hanehalkı İşgücü Anketi verileri

TÜİK'in HİA mikroveri seti kullanılarak engellilere bakım sağlayan kişilerle ilgili daha ayrıntılı bilgi edinilebilir. Ne var ki evde bakım hizmetinden faydalanan engelli bireylerin bakımları bakıcı personel veya akraba tarafından sağlanıyor olabilir. Maalesef, bu kapsam altında istihdamda sayılan bireylerin kaçının akraba, kaçının bakıcı personel olduğu HİA mikroveri setinde var olan veriler aracılığıyla saptanamamaktadır. TÜİK'in bu konuda izlediği prosedüre dair daha ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır.

Şekil 2: Sağlık sektörünün alt sektörlerinde kadın istihdamı (bin kişi)



Kaynak: TÜİK, HİA mikroveri seti

HİA 2017 mikro veri setinde yer alan kadın istihdamının sektörel dağılımında “barınacak yer sağlanmaksızın sosyal hizmet” isimli 88 NACE kodlu alt sektörünün, akraba veya profesyonel ayrımı gözetmeksizin “bakım hizmeti” sağlayan kadınları içerdiği tahmin edilmektedir. Şekil 2’de bu alt sektörde istihdamda sayılan ve engelli akrabasına baktığı için sosyal yardım aldığı tahmin edilen kadınları da kapsayan serinin zaman içerisindeki seyri verilmiştir. Bu alt sektördeki kadınların sayısının 2011 yılından itibaren hızla arttığı görülmektedir. Zira TÜİK bu tarihten itibaren söz konusu bireyleri istihdamda saymaktadır.

2017 yılında sağlık sektöründeki 850 bin kişilik kadın istihdamının 472 bini insan sağlığı hizmetleri verirken 358 bini yatılı olmayan sosyal hizmet vermekte, 20 bin kişi ise yatılı olarak bakım hizmeti vermektedir. 358 bin içerisinde kaç kadının akrabasına baktığı için sosyal yardım aldığı ayrıştırılmamaktadır. Bu sektörde gözükken kadınların bir kısmı bakıcı personel olarak kamuya ait veya özel bakım evlerinde çalışıyor olabilir. Bu bağlamda grup içindeki sigortalılık oranı, tahminleri geliştirmeye yardımcı olabilir.

Tablo 2: Sektöre göre kadın istihdamında kayıt dışılık oranı, (%)

	Eğitim	Toptan ve Perakende		İnsan Sağlığı	İmalat
		Ticaret	İnsan Sağlığı		
2005	7,8	47,7	10,5	48,1	
2006	6,8	47,6	9,4	48,4	
2007	5,8	42,6	10,3	43,5	
2008	6,7	40,6	8,7	37,7	
2009	5,4	40,9	8,9	43,9	
2010	4,9	39,1	6,5	43,7	
2011	4,6	36,8	15,5	41,2	
2012	3,9	33,2	22,1	36,3	
2013	3,3	30,1	27,0	35,6	
2014	4,1	28,9	33,3	32,4	
2015	3,6	28,1	35,7	29,7	
2016	4,1	27,1	36,7	32,1	
2017	4,4	27,0	38,4	32,4	

Kaynak: TÜİK, HİA mikroveri seti

Tablo 3: Cinsiyete göre sağlık sektöründe kayıt dışılık oranı, (%)

	Sağlık sektörü		Barınacak yer olmaksızın bakım hizmeti veren elemanlar	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
2005	10,5	5,5	28,5	53,0
2006	9,4	5,3	20,3	10,5
2007	10,3	6,9	18,9	20,8
2008	8,7	4,8	16,8	17,7
2009	8,9	5,1	21,9	18,4
2010	6,5	4,4	31,0	11,0
2011	15,5	4,7	71,2	40,7
2012	22,1	5,3	77,2	48,6
2013	27,0	5,3	82,0	56,2
2014	33,3	7,2	84,4	59,2
2015	35,7	8,4	82,4	55,9
2016	36,7	9,1	86,8	55,8
2017	38,4	8,9	84,7	53,4

Kaynak: TÜİK, HİA mikroveri seti

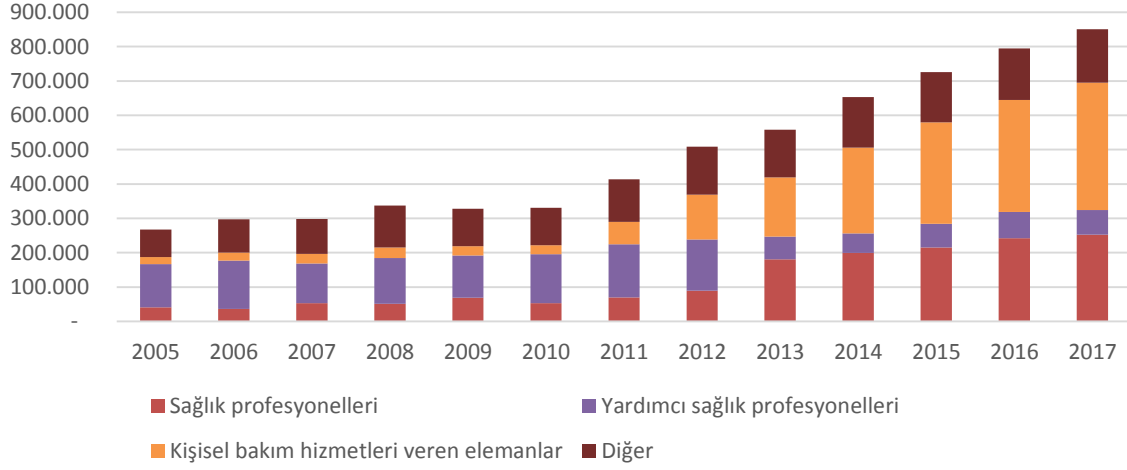
Tablo 2’de toplam kadın istihdamında en büyük paya sahip dört ana sektördeki kayıt dışılık oranları verilmiştir. Görüldüğü gibi sağlık sektörü hariç tüm sektörlerde çalışan kadınlarda kayıt dışılık azalmıştır. Sağlık sektöründe ise 2005’te yüzde 10,5 olan oran 2010’a kadar yüzde 6,5’e düşmüş 2011’den itibaren “barınacak yer sağlanmaksızın sosyal hizmet veren” bireylerin sayısındaki artışa paralellik göstererek hızla artmıştır. Öte yandan sağlık sektörü ve alt kategorisi olan “barınacak yer sağlanmaksızın bakım hizmetlerinde” çalışan bireylerin cinsiyete göre kayıt dışılık oranları incelendiğinde ortaya çıkan farklar oldukça çarpıcıdır (Tablo 3). Sağlık sektöründeki kadınlarda kayıt dışı çalışma oranı erkeklere göre bir hayli yükselmiştir. Oranlardaki sıçramanın 2011 yılına denk gelmesi, tablonun tesadüf eseri olmadığını ispatı olup, engelli bakımı ödemesi alan ve istihdamda sayılan fakat kayıt dışı gözüken kadınların arttığı tezini desteklemektedir.

Engelli bakımı üstlenen kadınların meslekleri

Şekil 2’de sağlık sektöründe istihdam edilen kadınların yoğunlaştığı mesleklere ilişkin bilgiler verilmiştir. Veriler incelendiğinde “sağlık profesyonelleri, yardımcı sağlık profesyonelleri ve kişisel bakım hizmetleri veren elemanlar” serilerinin üçünde de 2011-2012-2013 yıllarında bir kırılma söz konusudur. Kesin olmamakla beraber sağlık profesyonelleri ve yardımcı sağlık profesyonelleri serilerindeki kırılmanın nedeni 2013 yılında iki meslek grubu tanımı arasındaki değişim olduğu düşünülebilir. Bu yılda yardımcı sağlık personeli istihdamında yaklaşık 80 binlik bir azalma olurken sağlık profesyoneli sınıfında aynı seviyelerde bir artış gözlemlenmektedir. Öte yandan tüm bunların dışında kişisel bakım hizmeti veren elemanlar sınıfındaki kadınların sayısı 2011’de 65,663’ken 2017’de 370,995’e kadar yükselmiştir. Bu hızlı artış hem 2017’de geldiği seviye itibarıyla hem de 2011’den bu yana gözlemlenen artış oranları itibarıyla sektörel

ayrımdaki bulgularımızla paraleldir. Diğer bir deyişle, istihdamında büyük bir artış gözlemlediğimiz “barınacak yer sağlanmaksızın verilen sosyal hizmetler” alt sektöründeki kadınlar (Şekil 2), mesleki ayrımında da “kişisel bakım hizmeti veren elemanlar” meslek grubunda karşımıza çıkmaktadır.

Şekil 3: Sağlık sektöründe çalışan kadınların meslekleri



Kaynak: TÜİK, HİA mikroveri seti

Tablo 4: Kadın istihdamı ve sosyal yardım alan kadınlar

	Toplan kadın istihdamı (bin kişi)	Barınacak yer sağlanmaksızın verilen sosyal hizmetler (bin kişi)	Toplam kadın istihdamına oranı (%)
2005	5,108	9	0.2
2006	5,258	10	0.2
2007	5,356	15	0.3
2008	5,595	28	0.5
2009	5,871	26	0.4
2010	6,425	23	0.4
2011	6,973	64	0.9
2012	7,309	131	1.8
2013	7,641	168	2.2
2014	7,689	245	3.2
2015	8,058	295	3.7
2016	8,312	312	3.8
2017	8,729	358	4.1

Kaynak: TÜİK, HİA mikroveri seti

Sonuç

2007 yılında, 2022 numaralı yasa ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından engelli bireylerin evde bakımını üstlenen akraba veya bakıcılara ödeme yapılmaya başlanmıştır. Bu ödeme bazı durumlarda net asgari ücrete kadar yükselmektedir. Bakanlığın verilerine

göre, 2007’de başlatılan program ile evde bakım hizmeti ödeneğinden yararlanan kişi sayısı 2018’de 512 bine ulaşmıştır.

TÜİK verileri 2017 yılı itibariyle 8,7 milyon kadının istihdamda olduğunu göstermektedir (Tablo 4). Bu kadınların 850 bini sağlık sektöründe çalışmakta, sağlık sektöründeki kadınlarinsa 358 bini barınacak yer sağlanmaksızın bakım hizmeti vermektedir. Bu kadınların toplam kadın istihdamındaki payının yüzde 4,1’e yükselmiştir. Buna karşın bakım hizmeti verenlerin yüzde 85’i bu işlerinden dolayı Sosyal Güvenlik Kurumu’nda kayıtlı değildir.

TÜİK yaklaşımına göre devlet tarafından yönetmeliklerle içeriği ve sıklığı belirlenmiş bakım hizmeti vermek karşılığında “bakım ücreti” alan bu kadınlar istihdamda sayılmaktadır. Bu çerçevede ödeme alan kadınların işgücü piyasasındaki kırılgan durumları bir an önce giderilerek bu hizmet karşılığında Devlet tarafından resmen istihdam edilmeleri gerekmektedir.