AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Doğukan Durmuş ÇOBANOĞLU

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE YAŞLILARA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALAR

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Doğukan Durmuş ÇOBANOĞLU

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE YAŞLILARA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALAR

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Kadriye OKUDAN DERNEK

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019

Akdeniz Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Doğukan Durmuş ÇOBANOĞLU'nun bu çalışması, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan	: Serkan DORU	(İmza)
Üye (Danışmanı)	: Kadriye OKUDAN DERNEK	(İmza)
Üye	: Rana İÇMEN	(İmza)

Tez Başlığı:	TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE YAŞLILARA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALAR

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 14/10/2019

Mezuniyet Tarihi : 19/12/2019

(İmza)

Prof. Dr. İhsan BULUT

Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye'de Sosyal Politikaların Dönüşüm Süreci ve Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımca yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

İmza

Doğukan Durmuş ÇOBANOĞLU

T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORİJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	**Doğukan Durmuş Çobanoğlu**
Öğrenci Numarası	**20155218004**
Enstitü Ana Bilim Dalı	**Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**
Programı	**Tezli Yüksek Lisans**
Programın Türü	**(X) Tezli Yüksek Lisans ( ) Doktora ( ) Tezsiz Yüksek Lisans**
Danışmanının Unvanı, Adı-Soyadı	**Dr. Öğr. Üyesi Kadriye Okudan Dernek**
Tez Başlığı	**Türkiye'de Sosyal Politikaların Dönüşüm Süreci Ve Yaşlılara Yönelik Sosyal Politikalar**
Turnitin Ödev Numarası	**1213600397**

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 98 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 14/11/2019 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 6

alıntılar dahil % 9'dur.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;
Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

( ) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

14/11/2019

(imzası)
Dr. Öğr. Üyesi Kadriye Okudan Dernek

İ Ç İ N D E K İ L E R

TABLOLAR LİSTESİ ..... **iii**
GRAFİKLER LİSTESİ ..... **iv**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **v**
ÖZET ..... **vi**
SUMMARY ..... **vii**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU POLİTİKALARI

1.1. Aktörleri 5
1.1.1. Devlet İçi (Resmi) Aktörler 6
1.1.2. Sivil (Gayri Resmi) Aktörler 7
1.1.3. Uluslararası Aktörler 9
1.2. Kamu Politikası Türleri 10
1.2.1. Dağıtıcı Kamu Politikaları 10
1.2.2. Düzenleyici Kamu Politikaları 11
1.2.3. Kurucu Kamu Politikaları 11
1.2.4. Yeniden Dağıtıcı Kamu Politikaları 11
1.3. Bir Kamu Politikası Olarak Sosyal Politikalar 11
1.3.1. Sosyal Politikaların Tarihsel Gelişimi 12
1.3.2. Refah Devleti Modelleri 16
1.3.2.1. Liberal/Anglo-Amerika Refah Modeli 17
1.3.2.2. Korporatist/Kıta Avrupası Refah Modeli 17
1.3.2.3. Sosyal Demokrat/İskandinav Refah Modeli 17
1.3.2.4. Güney Avrupa/Akdeniz Refah Modeli 18

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politikalar 19
2.1.1. II. Abdülhamid Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları 19
2.1.2. II. Meşrutiyet Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları 27
2.2. Cumhuriyet Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları 28

2.2.1. Korumacı/Devletçi Dönem Sosyal Politika Uygulamaları 28
2.2.2. Refah Devleti/Planlı Ekonomi Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları 32
2.2.3. Neoliberal Dönemde Uygulanan Sosyal Politikalar 40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE YAŞLILIK POLİTİKALARI

3.1. Uluslararası Düzeyde Yaşlılık Politikaları 46
3.1.1. Viyana Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı 46
3.1.2. Birleşmiş Milletler Yaşlılık İlkeleri 48
3.1.3. Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı 49
3.2. Türkiye'de Yaşlılık Politikaları 54
3.2.1. Katılım 55
3.2.2. İstihdam Politikaları 58
3.2.3. Sosyal Koruma 62
3.2.4. Eğitim Politikaları 69
3.2.5. Sağlık Politikaları 70
3.2.6. Çevre Politikaları 74
3.2.7. Yaş Ayrımcılığının Önlenmesi 76

SONUÇ 78
KAYNAKÇA 84
ÖZGEÇMİŞ 89

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1 1960-1963 Arası Grevler, Eylemler ve Mitingler 35
Tablo 2.2 Türkiye'de Nüfusun Şehir ve Köylere Dağılımı 37
Tablo 3.1 Yaşlı Maaşı Alan Kişilerin ve Ayrılan Kaynak Miktarının Yıllara Göre Dağılımı . 65
Tablo 3.2 AÇSHB Bağlı Huzurevi Sayısı ve Kapasite Bilgileri 68

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3. 1 Yaş Gruplarının Yüzdesel Dağılımları, Türkiye 1935-2050.....45
Grafik 3. 2 65 Yaş ve Üzeri Bireylerde Yoksulluk Risk Oranları.....59
Grafik 3. 3 Aktif Nüfus ve Genç Nüfus İşsizlik Oranları.....62

KISALTMALAR LİSTESİ

AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
AÇSHB	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AL	Arap Devletleri Ligi
AP	Adalet Partisi
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
bkz.	bakınız
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSÖ	Dünya Sağlık Örgütü
EUROSTAT	Avrupa İstatistik Ofisi
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MSP	Milli Selamet Partisi
NATO	Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SHCEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
WB	Dünya Bankası
yy.	yüzyıl

ÖZET

Kamu politikaları devlet örgütlenmesinin ortaya çıkışından beri varlığını sürdürmekle birlikte yaşanan tarihsel kırılmalardan etkilenerek bir takım dönüşümler geçirmiştir. Aktörleri, kapsadığı alan, sosyal meseleleri ele alış şekli gibi günümüzde halen kamu politikalarına ilişkin birçok tartışma yürütülmektedir. Ancak kamu politikası türleri içerisinde yeniden dağıtıcı politikalar altında sınıflandırılan sosyal politikalar diğerlerine göre yakın tarihimizin yaşadığı dönüşümlerden en çok etkilenen politika türü konumundadır. Dönemin hâkim anlayışında yaşanan her toplumsal, siyasal ve ekonomik dönüşüm beraberinde sosyal politikaların da yeniden şekillendirilmesini ve tartışılmasını sağlamıştır.

20. yy.'den itibaren inkâr edilemez bir gerçeklik haline gelen nüfus yaşlanması yapılan bilimsel çalışmaların ortaya koyduğu sonuçların da gösterdiği şekliyle Sanayi Devrimi'nin yarattığı etkiye benzer bir etki yaratarak çok da uzak olmayan bir gelecekte büyük toplumsal ve demografik dönüşümlere neden olacaktır. Yaşlı nüfus olarak kabul edilen 65 yaş ve üzeri bireylerin toplam nüfus içerisindeki paylarının giderek artacak olması zorunlu olarak gelecekte günlük yaşam pratiklerimiz üzerinde dikkat çekici bir değişimi zorunlu kılacaktır. Yaşanan bu süreç ile sosyal politikaların da yeniden şekillendirilmesi kaçınılmazdır.

Nüfus yaşlanması Türkiye gibi kalkınmasını tamamlayamamış bir ülke için oldukça önemli konumdaki genç nüfus yapısını tersine çevirici bir süreçtir. Türkiye'de yaşayan gençler toplam nüfus içerisinde halen büyük bir paya sahip olsa da yapılan çalışmalar bu durumum yakın gelecekte tersine döneceğini göstermektedir. Yaşanan dönüşüm yalnız Türkiye'de değil tüm dünyada eş zamanlı olarak yaşanmaktadır. Bu nedenle yakın zamanda bu alanda uluslararası çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çalışmalardan hareketle Türkiye'de uygulanmakta olan mevcut politikalar yaşlılar ve nüfus yaşlanması açısından ne anlam ifade etmektedir, Türkiye içinde bulunduğu dönüşüm sürecini ne denli anlamaktadır ve bunu sosyal politikalara yeteri ölçüde yansıtabilmekte midir sorularının cevapları bu çalışmada yapılan karşılaştırmalarla bulunmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Nüfus Yaşlanması, Demografik Dönüşüm, Yaşlılık Politikaları.

SUMMARY
TRANSFORMATION OF SOCIAL POLICIES IN TURKEY AND OLD AGE POLICIES

The public policies have undergone a series of transformations with the effects of historical breaks together with the existence of the state organizations. There is still a lot of debate about the public policy, such as its actors, the area of the policy, the way that the public policies deal with the social issues. However, the social policies classified under redistributive policies among the public policy types are the most affected ones through these transformations of our recent history. Every social, political and economic transformation has provided with the reshaping and discussions of social policies.

Population aging, which has become an undeniable reality since the 20th century, as a result of scientific studies, will lead to major social and demographic transformations in the near future that creates an effect similar to that of the industrial revolution. Individuals aged 65+ years that are considered as elderly population will require a remarkable change in our daily life practices. Because their number in the total population increases gradually. With this process it is inevitable that the social policies must be reshaped.

Population aging is a process that reverses the young population structure in the countries which couldn't complete its development like Turkey. Although young people living in Turkey has still had a large share in the total population, the recent studies show that this situation will reverse in the near future. This transformation happens not only in Turkey, but simultaneously all over the world. Therefore, international studies in this field have recently gained momentum. That is why, this study aims to explain the current policies in respect of population aging, how Turkey understands this transformation process, and whether Turkey reflects this situation into its policies sufficiently.

Keywords: Social Policy, Population Aging, Demographic Transition, Aging Policies.

GİRİŞ

Tarihin başlangıcından beri insanlık birçok farklı zorlukla yüzleşmiş, galip geldiği ya da mağlup olduğu her mücadelenin sonucunda da edindiği tecrübelerle gelişimini devam ettirmiştir. Edinilen bu tecrübelerin tamamı ise tarihin kendisini oluşturmuştur. İçinde yaşadığımız çağ da tıpkı diğer dönemlerde olduğu gibi kendine içkin mücadeleler sunmaktadır. Ancak varlığı inkâr edilemez duruma gelen yeni bir zorluk, geçmiştekilerden farklı bir mücadeleyi zorunlu kılmaktadır. Yaşlanma yalnızca insan doğasına özgü bir durum değildir. Aslında canlı veya cansız her şey karşı konulamaz bir dönüşümün parçasıdır ve yaşlanma da bu dönüşümün bir yansımasıdır. Peki, insanlar gibi toplumlar da yaşlanırlar mı? 20. yy.'dan beri toplumların da yaşlandıkları inkâr edilemez şekilde kanıtlanmıştır. İnsanlık gelişimini sürdürürken edindiği yeni bilgi ve teknikler bireylerin hayatları üzerinde olumlu ya da olumsuz etkiler yaratmaktadır. Bilimsel ve teknik ilerlemelerin yaratmış olduğu olumlu etki sayesinde bugün doğumda beklenen yaşam süresinin geçmiş dönemlerdekilerden daha fazla olduğu bilinmektedir. Bu etki yalnızca belirli ülke veya bölgeler için değil dünya geneli için geçerli bir durumdur. Bilimsel ve teknolojik gelişmelerin insan ömrü üzerinde yarattığı etki gibi bireylerin yaşam tarzları ve toplumsal yapıda yaşanan değişim ise doğum oranlarında düşüş meydana gelmesine neden olmuştur. İnsan ömründe yaşanan artış ile birlikte doğum oranlarında yaşanan düşüş toplumsal yapı üzerinde büyük bir dönüşümü beraberinde getirerek insanlığı yeni bir mücadeleye sürüklemektedir.

Toplumsal yapıya ilişkin çalışmalarda belirli yaş aralıkları yaş grupları olarak sınıflandırılmaktadır. 65 yaş ve üzeri bireyler yaşlı nüfus olarak adlandırılan grubun üyeleridir. Toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun niceliksel artışı ve her geçen yıl ile birlikte daha az sayıda yeni bireyin toplam nüfusa eklenmesi yaşlı nüfusun oranında gerçekleşen sürekli artışın temelinde yatan nedenlerdir. Yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisinde sahip olduğu oranda gerçekleşen sürekli artış durumu da nüfus yaşlanması olarak ifade edilmektedir.

İçinde bulunduğumuz dönemde yaşanan bu demografik dönüşüm mevcut ekonomik, siyasal ve sosyal yapıların sürdürülebilirliği açısından ne anlam ifade etmektedir ya da sürdürülebilirliğin devamına yönelik ne tür dönüşümler gerçekleştirilmelidir gibi soruların cevaplarını arayan birçok bilimsel çalışma yapılmakta ve öneriler geliştirilmektedir. Söz edilen önerileri ve bu alanda yürütülen çalışmaları incelemeden önce ekonomik, siyasal ve sosyal yapıları şekillendirmek ve dönüştürmekte sahip olunan en etkili araç olarak kamu politikaları tezin ilk bölümünde aktörleri ve türleri üzerinden ele alınmaya çalışılmıştır. Kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında doğrudan yönlendirici etkiye sahip olan

aktörler, kamu politikası sürecinin anlaşılmasında önemli bir konuma sahiptir. Toplumsal bir mesele temelinde oluşturulan politikalarda aktörlerin soruna ilişkin aldıkları pozisyonlar politikanın doğrudan kendisini şekillendirebilmekte veya başarısı ya da başarısızlığına neden olabilmektedirler. Kamu politikalarının düzenledikleri alanlar ise sınıflandırmanın yapılmasındaki başat belirleyicileri oluşturmaktadır. Bu bölümde yeniden dağıtıcı kamu politikaları içerisinde kabul edilen sosyal politikalar ise nüfus yapısında yaşanan değişimi en yakından ilgilendiren ve üzerinde en çok tartışmanın yaşandığı politikalar olmaları nedeniyle refah modelleri üzerinden kısaca ele alınmıştır.

Ülkelerin sosyal politikalar yönelik yaklaşımları ve uygulamakta oldukları politikalar, bu politikaların oluşturulduğu dönemlerin özellikleri ile yakından ilişkilidir. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'de sosyal politika alanı, sosyal politika yaklaşımında yaşanan kırılmalar üzerinden dönemlendirilerek incelenmiştir. Dönemin yönetim yapısı, politika sürecinde yer alan aktörlerin belirlenmesinde sahip olduğu önem nedeniyle belirleyici bir değişkendir. Monarşiden meşruti monarşiye ve ardından cumhuriyet yönetimine geçiş sosyal politikaların temelinde yatan toplumsal sorunun ve sürece dâhil olacak aktörlerin belirlenmesinde etkili kırılma noktalarıdır. Cumhuriyete geçiş ile birlikte, yönetim yapısının belirleyici rolü ekonomi politikalarına geçmiştir. Cumhuriyet sonrasında ekonomi alanında ortaya çıkan yorum farklılıkları dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de oluşturulacak politikaları farklılaşmasına sebep olmuştur. Bu bölümde tarihsel sıralamaya uygun şekilde belirleyici faktör olarak önce yönetsel yapıda ardından da ekonomi alanında yaşanan değişimler baz alınarak Türkiye'de sosyal politikaya bakış ve oluşturulan politikalar dönemleri içerisinde ele alınmıştır.

Çalışmanın son ve asıl amacının gerçekleştirildiği bölümde ise Türkiye'de var olan yaşlılara ve nüfus yaşlanmasına ilişkin politikaların, tarafı olduğumuz ve Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan yaşlılık politikaları ile ilgili uluslararası metinlerde yer alan önerileri ne derece karşıladığı ve mevcut politikaların ekonomik, siyasal ve sosyal yapıları nüfus yaşlanmasına karşı ne derece hazırladığı incelenmektedir. Bu amaçla öncelikle tarafı olduğumuz Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan yaşlılık politikalarına ilişkin uluslararası metinler tarihsel sıralamaya uygun olarak ele alınmıştır. Birbirinin devamı niteliğindeki bu metinler Birleşmiş Milletler bünyesinde yer alan üyelerin sahip oldukları gelişmişlik ve demografik farklılıklar nedeniyle önemli birer çıktılardır. Nüfus yaşlanmasını farklı evrelerde yaşayan ülkelerin sahip oldukları deneyimler yansıtılarak hazırlanmaları, metinlerde yer alan önerilerin Türkiye gibi henüz genç bir nüfus yapısına sahip olan ülkeler için yol gösterici niteliğini oluşturmaktadır. Aynı zamanda ortaya konan politika önerilerinin, üye ülkelerin sahip oldukları farklı gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak oluşturulması söz konusu metinlerin

kapsayıcılığını da arttırmaktadır. Hazırlanan metinler tarihsel olarak sıralansa da kendi aralarında sahip oldukları devamlılık nedeniyle 2002 yılında kabul edilen Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı Türkiye'deki politikaların karşılaştırılmasında ölçüt olarak ele alınmıştır. Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde yer alan politika önerileri katılım, istihdam, sosyal koruma, eğitim, sağlık, çevre politikaları ve yaş ayrımcılığının önlenmesi başlıkları altında yeniden sınıflandırılmış ve mevcut politikalar bu başlıklar altında incelenmiştir.

Çalışmanın sonuç bölümünde ise Türkiye'de var olan yaşlılara ilişkin sosyal politikaların Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde yer alan politika önerilerini ne ölçüde karşıladığı tartışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU POLİTİKALARI

Kamuyu ilgilendiren konularda karar vericinin kim olduğuna ilişkin tartışmalar devlet örgütünün ortaya çıkışından beri var olan başlıca tartışmalar içerisindeki konumunu koruyarak günümüze kadar devam etmiştir. Gerek ilk devlet şekillerinde gerekse günümüzün modern devlet yapılarında karar verici ve onu etkileyen aktörler hem sistemin sınıflandırılmasında hem de nitelikleri üzerinde belirleyicidir. Temsili ya da zaman zaman karşılaştığımız doğrudan demokrasi örnekleriyle beraber çağımız devletlerinde karar alıcılar halkın yönetim üzerindeki haklarını kullanan temsilciler olarak belirlenmiştir. Halkın yönetim hakkı üzerine temellenen bu anlayış kamusal meselelere ilişkin kararların alınmasında devlet yönetimini oluşturan belirli kurum ve kişileri yetkili kılmaktadır. Kamu politikaları da tam olarak bu yetkiye sahip kişi veya kurumların kamusal konularla ilgili aldıkları her türlü karar ve uygulamayı kapsamaktadır.

Kamu politikasının ortak ve kesin bir tanımı bu alanda çalışan bilim insanları tarafından ortaya konulamamakla birlikte kamu politikasının ne olduğuyla ilgili birçok farklı tanımlamanın var olduğu bir gerçektir. Söz konusu durum yalnız ortak bir tanımın yapılamamasıyla sınırlı değildir. Aynı zamanda sınırları, aktörleri ve kamu politikalarını oluşturan kamusal sorunların ne olduğu ya da bir konunun kamusal bir sorun olup olmadığıyla ilgili de birçok farklı görüş öne sürülmüştür.

David Schultz (2004: 350) Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları Ansiklopedisi'nde kamu politikalarını kamu ve politika kavramları üzerinden ele alarak açıklamaya çalışmıştır. Kamu (public) çoğunlukla devlet kurumları ve yönetimlerine ortak bir sesle tercihlerini ve eylemlerini ileten, yansıtan bir grup insan olarak tanımlanmaktadır. Politika (policy) ise kamuyu ilgilendiren bir konu hakkında ortaya konulan kurallar, stratejiler, süreçler ve planlar bütününü olarak ifade edilmiştir. Politikanın ortaya çıkışında halkın doğrudan etkili olabileceği gibi dolaylı yollardan da süreç üzerinde etkili olabilecekleri vurgulanmaktadır.

Kamu politikası Yıldız ve Sobacı'nın (2013: 18) aktardığına göre Thomas R. Dye tarafından "hükümetin yapmayı seçtiği veya seçmediği herşey", Lasswell tarafından "amaçların, değerlerin ve uygulamaların projelendirilmiş programı", James Anderson tarafından "belirli bir soruna ilişkin bir aktör veya aktörler topluluğunun yürüttüğü faaliyetler bütünü veya hareketsizliği", Wilson tarafından ise "hükümetlerin belirli meselelere ilişkin eylemleri, hedefleri ve beyanları, bunları uygulamak için attığı ya da atmakta başarısız olduğu adımlar ve söz konusu meseleye ilişkin yaptığı açıklamalar" olarak tanımlamıştır. Yıldız ve Sobacı Dye'nin kamu politikası tanımına ilişkin ölçüt olarak karar vericinin hükümet olarak

belirlenmesine dikkat çekmektedirler. Yapılan tanımlamada vurguladıkları bir diğer nokta ise bu tanım ile kamu politikasının sınırlarının hükümetin almış olduğu eylem kararlarının ötesinde eylemsizlik kararlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiş olduğudur (Yıldız ve Sobacı, 2013: 18). Lasswell'in tanımını ele aldığımızdaysa karar verici aktörün yerine ileriye yönelik yapılmış bir programın varlığı ön plana çıkmaktadır. Anderson'un yapmış olduğu tanımda ise bir sorunun varlığı temel alınarak söz konusu soruna yönelik aktör veya aktörler topluluğunun gerçekleştirdikleri eylemlere ek olarak Dye'nin eylemsizliğine benzer şekilde meseleye ilişkin hareketsiz kalış da kamu politikası olarak kabul edilmektedir. Wilson yapmış olduğu tanımda ise bir sorundan ve bu sorunla ilgili temel aktör olarak belirlediği hükümetlerin eylemleri ve bu eylemlerin dışında diğer tanımlardan farklı olarak yapılan beyanları da kamu politikası olarak ele almaktadır.

Kamu politikasını tanımlamaya yönelik yapılan ortaya konulan farklı yorumların ortak bir tanımlama yapmaktan uzak oldukları ortadadır. Ancak tanımlamalarda var olan belirli ortak bir takım öğelerin olduğu söylenebilir. Öncelikle bir kamusal meselenin var olması gerektiği düşünülmektedir. Söz konusu mesele ile ilgili karar verici bir veya birden fazla aktörün var olduğu kabul edilmektedir. Aktör veya aktörler değişmekle birlikte karar vericinin bulunması gereklidir. Yapılan tanımlarda ayrıca alınan karar kadar herhangi bir kararın alınmaması da bir kamu politikası olarak kabul edilebilir. Eğer bir karar alınmışsa bu karar doğrultusunda gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmeyen eylemler de yine kamu politikasının bir parçası olarak ele alınmaktadır.

Kamu politikalarının ne olduğu aktörleri sınırları ve niteliklerinin neler olduğu üzerine yürütülen bütün bu akademik tartışmalar 1960'lardan başlayarak günümüze kadar devam etse de uygulamada kamu politikaları yönetim tarihi kadar eskidir.

1.1. Aktörleri

Kamu politikası süreci içerisinde yer alan aktörler yalnızca politika gündemi belirleme ya da belirlenmiş gündeme ilişkin kararlar alınması sürecinde değil aynı zamanda bu kararların uygulanması da dâhil bütün süreç içerisinde yer alan tüm etki sahiplerini ifade etmektedir. Sadece kamusal meselenin belirlenmesi yani gündem belirlenmesi ya da politika oluşturulmasında yer alan kişi veya gruplar kadar aynı zamanda uygulama safhasında yer alan aktörlerde önem arz etmektedir. Ancak süreç içerisinde çok sayıda aktör yer almasına karşın her kamu politikası sürecinde bütün aktörlerin var olması söz konusu olmayabilir. Sürece hangi aktörün dâhil olacağı üzerinde tartışılan kamusal sorunun ne olduğu, sorunun hangi toplumsal kesimleri ilgilendirdiği ya da sahip olunan siyasi sistemin yapısı gibi farklı etkenlere göre

şekillenmektedir. Aktörlerin sınıflandırma yapılırken dikkat edilen nokta söz konusu aktörlerin devlet örgütlenmesine göre nerede konumlandıklarıdır. Bu çalışmada aktörler devlet içi aktörler, sivil aktörler ve uluslararası aktörler olarak üç ana başlık altında incelenecektir.

1.1.1. Devlet İçi (Resmi) Aktörler

Devlet içi aktörler, devlet örgütlenmesi içerisinde yer alan meclis, bürokrasi ve yargı kurumlarıdır. Yasama organı olarak meclis diğer iki kuruma göre kamu politikası süreci içerisinde gündem belirleme ve karar alma açısından daha aktif ve merkezi bir konumdadır.

Kamunun tercih ve isteklerini belirlemede sahip olduğu avantajlı konum özellikle de temsili demokrasilerde meclisleri gündem ve politika belirleme aşamalarında önemli bir konuma taşımaktadır. Yasama organı olmaları nedeniyle meclisler aynı zamanda kamu kaynaklarının hangi alanlara ve ne oranda dağıtılacağına karar verilirken temsil ettikleri halkın tercih ve isteklerini daha fazla göz önünde bulundurmak durumundadırlar. Halkın belirlemiş olduğu temsilcilerden oluşan meclisler aynı zamanda toplumsal uzlaşının da sağlandığı mecralar olmaları sebebiyle farklı toplumsal kesimlerin belirli bir kamusal meseleye ilişkin uzlaşının da sağlandığı yapılardır. Meclisler sahip oldukları bu nitelikler ve sistem içerisinde yer aldıkları konum itibariyle kamu politikası sürecinin başlıca aktörleri olarak kabul edilebilir (Yıldız ve Sobacı: 20).

Bürokrasi kurumunun süreç içerisindeki konumu her ne kadar belirlenen politikaların yürütülmesi aşamasında daha belirginleşse de bürokrasi mekanizması da devlet örgütlenmesi içerisinde sahip olduğu önemli mevki nedeniyle gündem belirlenmesi aşamasında yer alabilmektedir. Yıldız ve Sobacı'nın (2013: 20) Ripley ve Franklin'den aktardıkları gibi bürokrasi örgütü de sahip oldukları tercih ve tutumlar çerçevesinde gündem oluşturabilmektedir. Bürokrasinin belirlenmiş olan politikaları uygulamaya yönelik istekleri de ortaya konan kamu politikasının başarısı üzerinde büyük etkiye sahiptir. Ayrıca sahip oldukları teknik bilgi birikimi bürokrasi kurumunu politika yapım sürecinde vazgeçilmez bir aktör haline getirmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 20).

Yargı kurumları hukuk devleti olmanın bir gereği olarak yasama üzerinde anayasaya uygunluk ve uygulama açısından da yasalara uygunluk denetimi yetkisine sahip olması nedeniyle denetleyici bir aktör olarak kamu politikası süreci içerisinde yer almaktadır. Diğer iki kuruma göre süreç içerisinde denetimin sağlanması adına yargı kurumunun varlığı ve işlevselliği uygulamanın doğruluğu ve devlet karşısında bireylerin haklarının korunması açısında önem taşımaktadır.

1.1.2. Sivil (Gayri Resmi) Aktörler

Kamu politikası yalnızca politika oluşturma, uygulama ve denetimden çok daha geniş bir yapıyı ifade etmektedir. Bu nedenle süreç içerisinde özellikle de gündem oluşturma aşamasında devlet örgütlenmesi dışında yer alan aktörler aktif rol oynamaktadır. En başta merkezde yer alan meselenin kamusal bir sorun olması nedeniyle vatandaşlar bu grup içerisindeki başat aktörlerdir. Vatandaşlar haricinde siyasi partiler, baskı grupları, siyasi danışmanlar, lobicilik faaliyetleri yürüten politika girişimcileri, düşünce kuruluşları ve medya yer almaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 21). Söz konusu aktörlerin her kamu politikası süreci içerisinde yer almaları gerekli değildir. Özellikle vatandaşların ve siyasi partilerin haricinde kalan aktörlerin süreçte yer alıp almamaları başta yönetim yapısının özellikleri olmak üzere farklı etkenlere göre belirlenmektedir. Bir aktörün sadece süreçte yer alıp almaması kadar bütün aktörlerin süreç üzerindeki etkisi de benzer etkenlere göre değişebilmektedir.

Gayri resmi aktörler içerisinde en etkili sayılabilecek grup siyasi partilerle birlikte kamuyu oluşturan vatandaşlardır. Meclisteki temsilciler aracılığıyla sürece müdahil olan vatandaşların öncelikli olarak yer aldıkları aşama gündem oluşturulmasıdır. Var olan kamusal bir sorunun diğerlerine göre öncelikli hale gelmesi ve kamu kaynaklarının bu sorunun çözümüne ayrılmasını sağlayan asıl neden vatandaşların bunu talep etmeleridir. Ancak vatandaşlar denildiğinde herhangi bir konuyla ilgili ortak bir görüşün varlığından söz etmek oldukça zordur. Toplumun farklı çıkar ve görüşlere sahip çok sayıda gruptan oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda gündem belirlenmesi ya da politika oluşturulması aşamalarında çatışmalar olması muhtemeldir. Bu noktada periyodik aralıklarla meclisi oluşturacak olan temsilcilerin belirlenme süreci yani seçimler devreye girmektedir. Temsili demokrasilerde mecliste yer alan gruplar temsil ettikleri seçmenlerin istek ve görüşlerinin meclise yansıması anlamına da gelmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 21). Vatandaşların oluşturulan politikalardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen aktörler olmaları da süreç üzerindeki önemlerinin ve etkilerin anlaşılması açısından belirleyicidir.

Halk ile meclis arasında yer alan siyasal partiler kamu politikası sürecinde köprü benzeri bir yapıya sahiptirler. İki aktör arasındaki iletişimin sağlanmasında etkili araç işlevi görürler. Siyasi partilerin kuruluş amacı yönetime geldikleri takdirde temsil ettikleri toplumsal grubun istek ve tercihleri doğrultusunda devletin yönetim anlayışını şekillendirmektir. Bu nedenle siyasi partiler kurumsal olarak tıpkı meclis üyeleri gibi bireylerin ve toplumsal grupların temsilcileridir. Sahip oldukları bu nitelikleri sayesinde siyasi partiler aynı zamanda toplumsal uzlaşının sağlanmasına katkı sunmaktadırlar (Çevik ve Demirci, 2008: 42-43).

Baskı grupları ya da sivil toplum siyasi partilerden daha dar bir alan etrafında talepleri ve çıkarları ortak bireylerin bir araya geldikleri örgütlü yapılardır. Dar bir odaklarının bulunması ilgili oldukları alanda gerçekleştirilecek herhangi bir çalışmaya bu grupların yoğun ilgi göstermelerini sağlamakta, bu tür gruplar içerisinde yer alan bireylerin yapılmak istenenler konusunda detaylı bilgi almalarına imkân tanımaktadır. Aynı zamanda baskı grupları benzer talep ve çıkarlara sahip kişilerce oluşturulmaları nedeniyle temsil ettikleri kesimin politika yapım sürecine dolaylı da olsa etki edebilmelerine imkân tanımaktadır. Ancak sivil toplumun etkisi demokratik ülkelerde daha yüksek olmasına rağmen bu ülkeler arasında bile farklılıklar mevcuttur (Çevik ve Demirci, 2008: 47). Baskı grupları ya da sivil toplum örgütleri sürece etki etmeye çalışanlar kadar aslında politika yapım sürecinin aktörleri açısından da önemli kabul edilmelidirler. Özellikle de odaklanılmış olan kamusal sorun ile yakından ilgili sivil toplum örgütlerinin konuya ilişkin görüşleri ve yaklaşımları halkın istek ve görüşlerinin anlaşılmasını daha kolay hale getirmektedir.

Siyasetçilerin danışmanları, lobicilik faaliyetleri yürüten politika girişimcileri ve düşünce kuruluşları ise kamu politikası sürecinin uzmanları olarak kabul edilebilirler. Karar verici konumdaki kişi veya kişilerin belirli bir konu hakkında teknik, bilimsel, hukuki ve benzeri açılardan konuya ilişkin görüş aldıkları kişiler veya kurumlardır. Siyasi danışmanlardan farklı olarak politika girişimcileri süreci, adına faaliyette bulundukları kişi veya kesimlerin çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırken düşünce kuruluşları ise ne politika yapıcı ne de bir başka aktörün çıkarına faaliyetlerde bulunmazlar. Düşünce kuruluşları belirli alanlarda çalışan uzmanların ilgili oldukları alanlarla ilgili yapmış oldukları çalışmaları hem karar vericilere hem de kamuoyuna sunarak tartışma ortamının yaratılmasına ve farklı görüşlerin karşılaştırılmasına imkân sağlayan bağımsız ve kar amacı gütmeyen örgütlerdir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23).

Sivil aktörlerin sonuncusu olan medyanın kamu politikası süreci üzerindeki etkisi toplum üzerinde sahip olduğu etkiye paraleldir. Gerek karar vericilere toplumun sesini duyurmak gerekse doğrudan toplum üzerinde sahip oldukları etkiyi kullanarak gündem oluşturmak açısından medyanın etkili bir aktör olduğu kabul edilmektedir. Yasama, yürütme ve yargının ardından dördüncü güç olarak kabul edilen medyayla ilgili sahip olduğu etkinin kamu politikası sürecine olumlu ya da olumsuz etkisi yazılı ve görsel basının nesnelliğiyle ilgili sorunları gündeme getirmektedir. Politik olarak taraflı bir medya hükümet ile halk arasında sağlıklı bir ilişkinin kurulmasına engel teşkil etmektedir. Medya aracılığıyla karar vericiler ile halk arasında iki taraflı olarak gerçekleşen iletişimin sağlıklı bir kamu politikası süreci için önemi büyüktür (Çevik ve Demirci, 2008: 54).

1.1.3. Uluslararası Aktörler

Modern çağda her ne kadar hâkim ulus devletlerden bahsetsek de küreselleşmenin yaratmış olduğu eklektik ilişkiler ağı içerisinde şekillenen ve zaman zaman ulus devletlerin egemenlik haklarını aşındırdığı gerekçesiyle eleştirilen bir takım uluslararası aktörler bulunmaktadır. Ulus devletlerin üyesi oldukları uluslararası kuruluşlar ve piyasaların küreselleşmesi ile ortaya çıkan çok uluslu şirketler uluslararası aktörler olarak kamu politikası süreci içerisinde yer almaktadırlar. Üye devletler tarafından kabul edilen ve uluslararası kuruluşlar bünyesinde hazırlanan bağlayıcılığı bulunan veya tavsiye niteliğindeki metinler düzenledikleri alanlar bakımından uluslararası kuruluşları politika sürecinin bir tarafı haline getirmektedirler. Çok uluslu şirketler ise doğrudan çıkarları bakımından kendilerini etkileyecek düzenlemelere farklı şekillerde müdahalelerde bulunarak çıkarlarını korumaya yönelik faaliyetler gerçekleştirirler.

Uluslararası kuruluşlara örnek olarak Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Avrupa Birliği (AB) ve Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (NATO) gibi kuruluşlar gösterilebilir. Her örgütün bir kuruluş amacı olduğu gibi bu kuruluşlarda farklı alanlarda ortak hareket etme ve üye ya da aday ülkeler arasında belirli alanlarda politika birliği oluşturma amaçlarına sahiptirler. Bir ülkenin üye olması kadar üyeliğe aday olması da kamu politikası sürecinde benzer etkiye sahip olabilir. Gelişmiş ülkelerden çok gelişmekte olan ülkeler uluslararası kuruluşların etkisine daha açıktırlar. Birçok kuruluşun kurucusu niteliğinde olan gelişmiş ülkelerin yönlendirmesi ile kurulan ya da işleyen bu örgütler özellikle gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yola çıkarak oluşturdukları en iyi uygulama olarak ifade edilen politik modeller önermektedirler. Yalnızca politik model önerileri değil aynı zamanda ilgili oldukları alanda yapılmasını sağladıkları çalışmalar ile ortaya koydukları veriler aracılığıyla üye ülkelere politika yapım sürecinde rehberlik etmektedirler (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23; Çevik ve Demirci, 2008: 57-58). Ancak üye ülkeler arasındaki farklılıklar nedeniyle her model her ülkeye uygun olmayabileceği ve devletin yapısına bağlı olarak bu tür kuruluşların etkilerinin değişkenlik gösterdiği de göz ardı edilmemelidir.

Yaşanan küreselleşmenin bir diğer etkisi ise yaratmış olduğu sermaye hareketliliğidir. Coğrafi sınırlardan bağımsız olarak sermayenin bir bölgeden diğerine geçişinin kolaylaşması ile ulus devletlerin sınırları içerisinde kurulan şirketler farklı ülkelere yatırım yaparak o ülkelerin pazarlarına dâhil olmakta ve gittikleri ülkelerin politika yapım süreçlerinin bir aktörü haline gelmektedirler. Bir şirketin temel amacının kar maksimizasyonu olduğu düşünüldüğünde yatırım yaptıkları ülkelerin politikalarını ve politika yapıcılarını kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmek amacıyla çok uluslu şirketler sürece müdahalelerde bulunurlar. Özellikle

yatırımlarını başka ülkelere taşıma seçeneğini bir etki aracı olarak kullanan bu şirketler ülkenin uyguladığı fiyat politikaları ve vergi politikaları konularında etkili birer aktör haline gelebilirler (Yıldız ve Sobacı, 2013: 23).

Kamu politikası süreci içerisinde yer alan bütün bu aktörler, dâhil oldukları süreç içerisinde etkileri az ya da çok olsun fark etmeksizin amaçları doğrultusunda süreci etkilemek güdüsü ile hareket ederler. Sürece dâhil farklı yapılara sahip çok sayıda aktörün bulunması, bir kamu politikası sürecinin ne kadar karışık bir denge mekanizması ile oluşturulduğunun en basit örneği olarak görülebilir. Tüm bu aktörler arasındaki karşılıklı ilişkilerin var olduğu kamu politikaları da aynı zamanda özgün nitelikleri göz önünde bulundurularak farklı gruplara ayrılmaktadırlar.

1.2. Kamu Politikası Türleri

Kamu politikaları ile ilgili tartışma alanlarından birisini de sınıflandırma sorunudur. Alanda oluşturulmuş birçok tipoloji mevcuttur. Theodore Lowi'nin dörtlü tipolojisi, James Q. Wilson'un fayda ve maliyet dağılımını temel alarak oluşturduğu tipoloji, James E. Anderson'un somut ve prosedür politika sınıflandırması ve Murray Edelman'ın materyal ve sembolik olarak yaptığı sınıflandırmalar oluşturulan tipolojilere örnek olarak verilebilir[1]. Bu çalışma içerisinde Lowi'nin tipolojisi ele alınarak anlatılacaktır. Lowi tarafından kamu politikaları dağıtıcı (distributive), düzenleyici (regulatory), yeniden dağıtıcı (redistributive) ve kurucu (constituent) olarak sınıflandırılmıştır. Kamu politikası sınıflandırmalarına bakıldığında ilk örneğin Lowi'nin oluşturduğu sınıflandırma olması ve diğer tipolojilerin Lowi'nin tipolojisinin geliştirilmesi ya da eleştirilmesi yoluyla oluşturulmaları söz konusu sınıflandırmanın bu konuda ayrı bir konuma oturtmaktadır (Durna, 2016: 262).

1.2.1. Dağıtıcı Kamu Politikaları

Dağıtıcı politikalar olarak belirlenmiş olan politikalar kamu kaynaklarının toplumsal kesimler arasında dağıtımıyla ilgili politikalardır. Bu tür politikalardan fayda sağlayan kesimler net olarak görülebilirken kaybeden bir kesimden bahsedilemez. Bu nedenle toplumsal gruplar arasında çıkar sağlamak amacıyla çatışmaya neden olmadıkları gibi üzerinde çok tartışılan politikalar da değillerdir. Bunlara örnek olarak bütçe tasarıları, ücretsiz sağlık ve eğitim hizmeti sunulması gibi kamu kaynaklarının doğrudan aktarımı ile ilgili politikalar gösterilebilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26; Durna, 2016: 263).

[1] Daha fazla bilgi için bkz. Altunok, H. ve Gedikkaya, F. (Eds.). (2016). *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*. Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

1.2.2. Düzenleyici Kamu Politikaları

Düzenleyici politikalar özel sektörü konu alan ve kendi içerisinde Ripley ve Franklin tarafından koruyucu (protective) düzenleyici politikalar ve rekabetçi (competitive) düzenleyici politikalar olarak ikiye ayrılan politikalardır. Koruyucu düzenleyici politikalar özel sektör kuruluşlarının yürüttükleri faaliyetler sonucunda oluşan zararlardan toplumu korumaya yönelik olarak oluşturulan politikaları kapsamaktadır. Bu kategoriye çevre ve iş güvenliği politikaları örnek gösterilebilir. Rekabetçi düzenleyici politikalar ise daha çok liberal ekonomi anlayışına göre ekonominin gereklerinin başında yer alan firmalar arası rekabet ortamını korumaya yönelik politikalardan oluşmaktadır. Bir piyasaya giriş, piyasadan çıkış ya da piyasa içerisinde hangi firmaların yer alacağıyla ilgili düzenlemeler bu tür politikalar ile belirlenmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 26; Durna, 2016: 263).

1.2.3. Kurucu Kamu Politikaları

Kurucu kamu politikaları olarak sınıflandırılan politikalar yürütmeyi düzenleyen politikalar olarak da ifade edilebilir. Kamu kurumlarının işleyişi, yeni bir kamu kurumunun kurulması ya da seçimlerin işleyişiyle alakalı politikalar bunlara örnek olarak gösterilebilir (Durna, 2016: 263-264).

1.2.4. Yeniden Dağıtıcı Kamu Politikaları

Sosyal sınıflar arası rekabete en açık ve en fazla tartışma yaratan politikalar ise yeniden dağıtıcı politikalar kategorisinde yer almaktadır. Belirli bir mülkün veya servetin toplumsal kesimler arasında dağıtılması ya da sosyal veya bireysel hakların yeniden dağıtımını konu alan politikalardan oluştuğu için toplumsal kesimler arası çatışmaların en fazla gerçekleştiği alan olma özelliğini taşımaktadır. Ortaya konan politikalardan kazanç sağlayan ve zarara uğrayan kesimler son derece belirgindir. Sosyal politikalar, vergi politikaları ve siyasal haklarla ilgili politikalar verilebilecek en net örneklerdir (Durna, 2016: 263).

1.3. Bir Kamu Politikası Olarak Sosyal Politikalar

Kamu politikalarının sınıflandırması içinde de ifade edildiği gibi sosyal politikalar yeniden dağıtıcı kamu politikaları içerisinde yer almaktadır. Sosyal politika tüm toplumu kapsayıcı bir öğe olmasına karşın özellikle dezavantajlı olarak kabul edilen toplumsal kesinler için diğer kesimlere göre çok daha büyük öneme sahiptir. Aynı toplumun üyesi olan bireyler arasında ortadan kaldırılabilecek engellerin uygulanacak politikalar aracılığıyla aşılması ve bireylerin en azından belirlenen standart bir hayat kalitesine ve fırsat eşitliğine ulaştırılması sosyal politikaların başlıca amacıdır. Tam anlamıyla bir eşitliği ifade etmese de sosyal

politikalar en azından dezavantajlı konumdaki bireylerin toplumun üyesi değer bireylere eş değer bir standarda kavuşturulması amaçlamaktadır. Bu nedenle sosyal politika ekonomik, sosyal ve siyasi dönüşümlerden doğrudan etkilenen bir alandır. Aynı zamanda, dezavantajlı gruplar içerisinde kabul edilen bireylerin toplumdaki konumları, siyaset üzerinde sahip oldukları etki ve nüfus içerisindeki payları, belirlenecek ve uygulanacak olan sosyal politikaların oluşum sürecini yönlendirici bir etkiye sahiptir.

Sosyal politika ve refah devleti kavramları çoğu zaman aynı kabul edilerek kullanılsa da aslında sosyal politikalar II. Dünya Savaşı ardından ortaya çıkan refah devletlerinden daha eski bir geçmişe sahiptir. Sosyal politikaların tarihteki ilk örnekleri Otto von Bismarck dönemi Alman İmparatorluğu'nda ortaya çıkmakla birlikte modern devletin liberal yorumuna özgü olarak oluşturulmuşlardır. Refah devleti ise yapı itibariyle sosyal devletten farklı olarak müdahaleci bir devleti ifade etmektedir. Bu nedenle II. Dünya Savaşı ardından ortaya çıkan devletler sosyal refah devleti olarak adlandırılmaktadır. Bir politikanın sosyal politika olarak ifade edilmesi için devlet ile birey arasındaki ilişkinin vatandaşlık üzerinden tanımlanmasına gerek olmakla birlikte sanayi devriminin yaratmış olduğu bireysel ve toplumsal zararlar ilk sosyal politika örneklerinin temel gerekçesini oluşturmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 389-390). Koray da (2000: 49-50) liberal devlet anlayışının iki unsurunu sosyal politikaların çıkışı ile ilişkilendirmektedir. Bu unsurlar erkler ayrılığı ve endüstrileşmenin yarattığı yıkımdır. Liberal anlayışın asli öğelerinden olan erkler ayrılığı ve bunun bir gereği olarak hukuk devleti ile anlam kazanan temel hak ve özgürlükler devlet ile birey arasındaki ilişkide bireyin değer kazanmasını sağlamıştır. Endüstrileşme ile de ne kadar liberal anlayışa uygun olarak fırsat eşitliği sağlansa da bireyler ve toplumsal gruplar arasındaki eşitsizlikler artarak daha görünür hale gelmiştir. Sosyal politikaların ortaya çıkışı işte bu iki unsur, bireyin değer kazanması ve eşitsizliklerin ortadan kaldırılamaması ile gerekçelendirilmiştir.

Gerek Otto von Bismarck dönemi Alman İmparatorluğu gerekse tarihimizde II. Abdülhamid dönemi Osmanlı İmparatorluğu dönemsel olarak devlet birey arasındaki ilişkilerin dönüşüme uğradığı ve vatandaşlık algısının oluşmaya başladığı dönemleri ifade etmeleri açısından önemlidir.

1.3.1. Sosyal Politikaların Tarihsel Gelişimi

Sosyal politika tarihi incelemelerinde genellikle Alman İmparatorluğu ile birlikte İngiltere'deki ilk uygulamalar da karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Akyüz (2011: 65) bu duruma neden olarak İngiltere ve Almanya'nın farklı modellerin ilkleri olmalarını göstermektedir. İngiltere'de sosyal politikalar liberal politikalar alanı içerisinde Almanya'da

ise kurumsal ve geniş kapsamlı politikalar olarak ortaya çıkmışlardır. Burada anlatılmak istenen İngiltere modelinde yoksullukla mücadele amacıyla oluşturulan politikaların öncelik olarak çalışmaya uygun kişilerin çalışmasının sağlanması ve uygulayıcı olarak merkezi hükümet yerine yerel yönetimler ve dini kuruluşların seçilmiş olmasıdır. Almaya örneğinde ise sosyal yardımlar daha fazla yer tutarken özellikle de sosyal güvenlikle ilgili merkezi yönetimin kontrolünde geniş kapsamlı politikaların var olduğudur.

Sanayileşme sonrası ortaya konan sosyal politikalardan önceki dönemde sosyal yardım mevcut sistem içerisinde meydana gelen yoksulluğu giderici bir etkiye sahipken kent yoksulluğunun ortaya çıkışı geçmiş dönemin geleneksel sosyal yardım sisteminin ötesinde bir yapıya ihtiyaç olduğunu ortaya çıkarmıştır. Dini kurumlar üzerinden yürütülen geleneksel uygulamalar yetersiz hale geldiğinde ülkeler de kendi ihtiyaçları doğrultusunda çözümler üretme yolunu seçmişlerdir. Alman İmparatorluğu'nda 1800'lerin ortalarına kadar sanayi devrimi öncesi bir toplum yapısı mevcutken sonraki dönemde kentli nüfusta yaşanan artış ve sanayileşmenin yarattığı nüfus yapısında yaşanan dönüşüm politikalarda yaşanan dönüşümün de temelini oluşturmuştur. Bismarck döneminden önce Alman İmparatorluğu'nda geleneksel kurumların dışında karşımıza çıkan ilk uygulama 1776 tarihli Revidiente Klevish Markische yasasıdır. Yasa tamamıyla maden işçileri ile ilgili çalışma saatleri, vergiden muafiyet, sabit gelir ve çalışma hakkı garantisi gibi konuları düzenlemektedir. 1839 yılında yapılan çocuk ve genç işçilerin istihdamına ile ilgili kısıtlamalar getiren düzenleme de bir diğer uygulamadır. 1848 Devrimi ardından daha kapsamlı ve merkezi yönetimin kontrolünde bir sosyal politika anlayışının gerçekleştiğini görüyoruz. 1871'de iş kazalarında sorumluluk ölçüt alınarak işverene tazminat zorunluluğu getirilmesi, 1881'de Reichstag tasarısı ile de devlet desteği öngörülmesine karşın devlet desteğinden yoksun olarak yasalaşan zorunlu iş kazası sigorta sistemi sosyal güvenliğin ilk örnekleri olarak gösterilmektedir. Alman sosyal güvenlik sistemi sonraki süreçte gelişimini sürdürerek 1911 yılında sosyal sigortalar kanununun çıkarılışına kadar genişlemesini sürdürmüştür. 1883 yılında kurulan prim temelli ve finansmanı işçi ve işveren arasında pay edilen hastalık sigortası fonu bu süreçte hayata geçirilen uygulamalar arasındadır. 1884 yılında çıkarılan işverene sigorta fonuna zorunlu aidat ödeme yükümlülüğü getiren iş kazası sigortası yasası işçinin yalnız kendisini değil eşi ve çocuklarını da koruma kapsamına alınmıştır. 1911 yılına kadar gerçekleştirilen son değişiklik ise 1889 yılında yaşlılık ve malullük sigortası yasasıdır. Bu yasa ile yine kurulacak fonun finansmanı işçi ve işveren arasında eşit oranda pay edilmiştir (Akyüz, 2011: 75-77).

Alman İmparatorluğu'nda yapılan düzenlemelerde dikkat çeken başlıca durum kurulan fonların finansman kaynakları ve kontrollerinin merkezi yönetimde oluşudur. İşçi ve

işverenlere getirilen aidat yükümlülükleri ile oluşturulan fonlar kullanılarak iş kazası ya da yaşlılık durumunda kişiye ve yakınlarına gelir sağlama yaklaşımı modern sosyal sigorta uygulamaları ile paralellik göstermektedir. Bu fonların idaresinin yerel kurumlar yerine merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesini öngören merkeziyetçi yaklaşım da uygulamanın ülkenin tamamını kapsayan ve standart hale getirilmiş bir yapıya kavuşturulması isteğinin yansımasıdır.

Sosyal yardımlar açısından ise Eberfeld Sistemi olarak adlandırılan bir sistemle yürütülmüştür. Eberfeld sisteminin özü yardımdan faydalanın yine yardıma finansman sağlayan olmasıdır. Tıpkı sigorta sisteminde olduğu gibi kurulacak bir fona yapılacak ödemeler ile kişinin ihtiyaç sahibi konuma düşmesi durumunda bu fondan faydalanması amaçlanmıştır. Sosyal yardım sistemi ile ilgili önemli olan nokta şehirli burjuvazi ile junker aristokrasisi arasında iş gücü üretimine yönelik yapılan düzenlemelerdir. Sanayileşme ile birlikte şehirlerde ihtiyaç duyulan emeğin yeniden üretimini ve kırsal alanlardan kentlere göç sağlayarak ihtiyacın karşılanması amaçlanan 1842 ve 1843 yoksulluk yasaları bunlara örnektir. İş gücünün göçü önündeki engeller kaldırılarak kente göçün önü açılmış ardından da muhtaç hale gelen işçilerin kırsala geri dönüşünü engellemek adına yardım yapılması ve kentte tutulması amaçlanmıştır. 1870 yılında çıkarılan Yardım Bölgeleri Yasası ile de kırsal bölgelerde yaşayan iş gücüne yardım yapılarak buralarda junkerlerin kontrolünde iş gücünün yeniden üretiminin sağlanması amaçlanmıştır (Akyüz, 2011: 78-79). Buğra (2016: 63-64) eserinde Alman İmparatorluğu'nda uygulanan politikaları temellendirirken yalnızca iş gücünün etkili olmadığını bir takım çekincelerin de sosyal politikaların oluşumunda etkili olduğunu ifade etmektedir. Özellikle sosyal yardımlar konusunda 1800'ler İngiltere'sinde uygulanan politikaların olumsuz etkisinin bulunabileceğine vurgu yapmaktadır. Sosyal yardımlar konusunda iki ülke arasında aynı dönemde var olan uyguların farklılaşması bu durumun bir yansıması olarak görülebilir. Aynı zamanda sosyal politikaların Alman yönetici sınıf tarafından ortaya çıkabilecek toplumsal bir kargaşanın önlenmesi adına araç olarak görüldüğüne değinilmektedir.

İngiltere örneği Alman İmparatorluğu'ndan farklı bir yapıya sahiptir. Alman İmparatorluğu'nda sosyal politikalar açısından merkezi yönetimin sahip olduğu rol İngiltere'de yerel kurumlara bırakılmıştır. İngiltere'de özellikle hak eden yoksul ve hak etmeyen yoksul ayrımı dikkat çekicidir. Hak eden yoksul ifadesi kişinin çalışmasına engel yaşlılık, sakatlık gibi bir durum içerisinde olması anlamına gelirken çalışma yeterliliğine sahip fakat bir işte çalışmayan bireyler sosyal yardımı hak etmeyen kişiler olarak kabul edilmişlerdir. Sosyal yardım yerelde oluşturulan kilise temelli "parish" olarak adlandırılan coğrafi bölgelere göre düzenlenmiştir. Çalışabilecek yoksullara iş bulunması, çalışma yeterliliğine sahip olmayan

yaşlı ve aciz yoksulların bulundukları bölgede yer alan düşkünler evinine (almshouses) yerleştirilmeleri ya da bu kişilere ev dışı yardımlarda (outdoor reliefs) bulunulması ve çocuklara mesleki çıraklık eğitimi verilmesi İngiltere'deki politikaların temel uygulamalarıdır. Çalışabilecek ancak herhangi bir işte çalışmayan yoksullara kurulan çalışma evlerinde iş verilmesi ve burada bu kişilere çalışma ahlakının yerleştirilmesi yöntemi benimsenmiştir. Söz konusu uygulamalar 1601 yılında çıkarılan bir yasa ile belirlenmiştir. Bu yasa ilk olma özelliğini taşımaktadır. Kilise bölgeleri üzerinden belirlenen parishler arası dengesizlikler nedeniyle bu dönemde yoksulların kontrolünde sıkıntılar meydana gelmiştir. Varlıklı bölgelerde daha az yoksulun bulunması ve sunulan hizmet ile sahip olunan kaynak açısından diğer bölgelerden daha iyi durumda olmaları nedeniyle bu bölgelere daha yoksul bölgelerden göçler yaşanmıştır. Yoksul hareketliliğini engellemek için ise 1662'de ikamet yasası çıkarılarak parishler arası göç yasaklanmıştır (Akyüz, 2011: 66-67).

1782 yılında Gilbert Kanunu ile sosyal politikalarda dönüşüm başlamıştır. Gilbert Kanunu çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın bütün yoksullara yardım yapılmasını öngörmektedir. 1795 Speenhamland Yasası ise bir çeşit asgari ücret uygulaması gibi görülebilir. Buğday fiyatlarında yaşanan ani ve yüksek fiyat artışı sonucu çıkarılan bu yasa ile çalışan ya da çalışmayan olsun kırsal alanda yaşamayan herkese asgari bir yardım yapılmaya başlanmıştır. Yardım oranının belirlenmesine ilişkin yöntem olarak aile fertlerinin sayısı dikkate alınarak buğday fiyatları üzerinden miktarın belirlenmesi yöntemi belirlenmiştir (Şenkal, 2007: 32). Akyüz (2011: 68-69) Speenhamland Yasası ile ilgili yapmış olduğu yorumda buğday fiyatları üzerinden kişi sayısı temel alınarak çalışanlar da dâhil kentlerde yaşayan herkese yardımda bulunulmasını kapitalist mantık içinde iş gücünün yeniden üretimiyle ilişkilendirmektedir. Aynı zamanda Fransa'da yaşanan devrimin kentli yoksul kesime sıçramaması için alınmış bir önlem olduğunu da ifade etmektedir.

Uygulanan politikalarında etkisi ile İngiltere nüfusu 1750'de 6,4 milyondan 1800'lerde 9 milyona yükselmiştir. 1800'lerde yaşanan savaşlar ve gıda ihtiyacında yaşanan artış nedeniyle daha az verimli toprakların da tarıma açılışı sonucu ikamet yasası ile getirilen yasak kaldırılmıştır. 1834 yılında çıkarılan Yoksulluk Yasalarını Islah Etme Yasası (Poor Law Amendment Act) ise İngiltere'de refah devletine geçişin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu yasa ile Speenhamland Yasası kapsamında yapılan yardımlar ortadan kaldırılmış ve işçilere işveren ile karşılıklı mutabakat yapma hakkı tanınmıştır (Akyüz, 2011: 72-73; Şenkal, 2007: 73-74).

İngiltere ve Almanya'da var olan sosyal politikalar arasındaki fark her iki ülkenin toplumsal yapısının ve yoksulluğa ilişkin bakış açılarının farklılığından kaynaklanmaktadır.

Hatta uygulamalardaki merkeziyetçilik ya da yerellik farklılığı nedeniyle İngiltere'yi liberal devlet anlayışı içinde sosyal politikaların ortaya çıktığı ülke Almanya'yı da II. Dünya Savaşı ardından ortaya çıkmış olan refah devletlerinin bir öncülü olarak kabul edebiliriz. Sosyal politikalara ilişkin bu tür farklılaşmalar yalnızca anlatılan örnekler arasında değildir. Günümüzde mevcut sosyal politikaları doğrudan sınıflandırmasa da refah devletleri üzerinden sosyal politikaların yürütülüşüne ilişkin bir takım sınıflandırmalar da bulunmaktadır. Refah rejimleri ya da modelleri olarak adlandırılan bu sınıflandırmalar sosyal politikaları farklı yaklaşımlarla ele alan ve bu anlayışlara uygun olarak politikaların uygulanma şekillerini belirleyen ülkeler üzerinden gerçekleştirilmektedir. Sosyal politikalar ile refah devletlerinin farklı iki gerçeklik oldukları daha önce de belirtilmişti. Sosyal politikaların tarihsel gelişimi içinde II. Dünya Savaşı önemli bir yer tutmaktadır. Savaş sonrası yıllarda özellikle Avrupa devletleri uğradıkları toplumsal ve ekonomik yıkımı ortadan kaldırmak adına sosyal politikaları hem ekonomik hem de toplumsal bir harç olarak kullanmışlardır. Refah devletlerinin ortaya çıkışı bu şekilde gerçekleşmiştir. Tabi ki refah devletlerinden bahsederken ekonomi anlayışında yaşanan kırılmadan da bahsedilmelidir. Keysnesyen ekonomi anlayışının liberal anlayışın yerini alması refah devletlerinin uyguladıkları politikaları anlamada kilit bir role sahiptir. Tam istihdam hedefli ve bu hedef doğrultusunda ihtiyaç duyulduğu şekliyle müdahaleci devlet fikirleri refah devletlerinin merkezinde yer almaktadır (Buğra, 2016: 65-67). 1980'lere kadar olan dönemde özellikle de II. Dünya Savaşı ardından refah devletleri uluslararası alanda dikkat çekici örnekler olmuşlardır. 1980'lerle birlikte Keynesyen ekonominin gözden düşmesi ve güç kazanan küreselleşmenin etkisi ile ekonomide hâkim bir konuma yerleşen neoliberal politikalar refah devletlerini ya ortadan kaldırmış ya da köklü değişikliklere tabi tutmuştur.

1.3.2. Refah Devleti Modelleri

Refah rejimleri olarak da adlandırılan refah devleti tipolojileri Gosta Esping-Andersen tarafından üç farklı model olarak sınıflandırılmışlardır. Esping-Andersen'in temel aldığı sınıflandırma ölçütü devlet, aile ve piyasanın üslendikleri roller ve birbirleriyle olan ilişkileridir. Esping-Andersen'in sınıflandırması "Liberal Refah Modeli", "Muhafazakâr Refah Modeli" ve "Sosyal Demokrat Refah Modeli" olarak üç farklı model altında ortak özelliklerinden yola çıkarak ülkeleri ele almaktadır. Ancak daha sonra bu sınıflandırmaya Leibfried dördüncü bir model olarak "Latin Kuşağı Modeli'ni" eklemiştir. Fakat bu model Maurizio Ferrera'nın yapmış olduğu katkılarla "Güney Avrupa Refah Modeli" olarak kabul edilmiştir (Taşçı, 2013: 6,10; Buğra ve Keyder, 2013: 13).

1.3.2.1. Liberal/Anglo-Amerika Refah Modeli

Piyasa merkezli model olarak da bilinir. Bu modelde tam istihdamın sağlanmasına dair bir hedef bulunmamaktadır. Kamu sektörü liberal anlayışa uygun şekilde özel sektöre göre oldukça dar bir ekonomik alana sahiptir. İstihdamın çok büyük kısmı özel sektöre aittir. Kadın çalışma hayatına aktif olarak katılır (Taşçı, 2013: 78). Devlet ancak ve ancak en kötü ve en fakirlere yardım eder. Öncelikle piyasanın sorunlara çözüm bulması beklenmektedir. Düşük miktarlarda uygulanan sosyal yardımlar için de ihtiyaç sahipleri gelir testleri ile belirlenir. Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada gibi ülkeler bu kategoride yer almaktadır (Buğra, 2016: 69; Ceylan, 2015: 86).

1.3.2.2. Korporatist/Kıta Avrupası Refah Modeli

Kıta Avrupası Modeli yaygın olarak Almanya, Fransa ve Avusturya gibi ülkelerde uygulanan modeldir. Modelin en belirgin özelliği korporatist olması ve din etkisinin izlerini taşımasıdır (Buğra, 2016: 69). Prim temelli bir sistemi ifade eden bu modelde kazanç ve statü bireyin sahip olduğu güvencenin kapsamını belirler. Çıkar odaklı işbirlikleri üzerinden korporatist sistem şekillendirilir. İstihdam yaratılmak gibi bir amaç bu sistemde de yoktur. Hatta işsiz bireylere yapılan yardım ödemeleri bireylerin daha kolay işten ayrılma kararı vermelerine imkân sunduğu gibi yeniden istihdamın önünde engel de oluşturmaktadır. Din kurumunun etkisi aileye olan bakış açısını belirlemektedir. Kadınların istihdam edilmeleri bu sistemde gerekli görülmemektedir. Kadınlar daha çok ev içi işlerden sorumlu olarak kabul edilmektedirler. Bu bakış açısının yansıması olarak sosyal yardımlarda aile kurumu öncelikli bir konuma sahiptir (Ceylan, 2015: 8).

1.3.2.3. Sosyal Demokrat/İskandinav Refah Modeli

İsveç, Norveç ve Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde hâkim olan refah modelidir. Bu modeli diğerlerinden ayıran evrensellik ilkesi ve dekomüdifikasyonun yaygın oluşudur. Dekomüdifikasyon bireyin sosyal ihtiyaçlarının piyasa dışından karşılanması ya da piyasa dışı kurumlarca bu hizmetlerin sunulması anlamına gelmektedir. Sosyal demokrat modelde devlet sosyal politika alanında en önemli aktör konumundadır (Taşçı, 2013: 8). Evrensellik ilkesini temel alan bu refah modelinde her birey vatandaş olması nedeniyle yoksulluk sınırının üzerinde insan onuruna yakışır hayat yaşama hakkına sahiptir. Vatandaşlık sunulan refah uygulamalarından yararlanmak için gerekli olan tek ölçüttür (Buğra ve Keyder, 2013: 13).

İstihdam bu sistemde önemli bir yer tutmaktadır. Kadın istihdamı oldukça yüksektir. Bu nedenle ev içi işler profesyoneller tarafından karşılanmak durumundadır. Formel bakım oldukça yaygındır (Buğra, 2016: 69). Kamu sektörü ekonomi içerisinde büyük bir alana

sahiptir. Gelir eşitsizliği oldukça düşüktür ve yüksek miktarda refah harcamalarına kaynak aktarılmaktadır (Taşçı, 2013: 8-9).

1.3.2.4. Güney Avrupa/Akdeniz Refah Modeli

Güney Avrupa ya da Akdeniz Refah Modeli olarak adlandırılan bu model Espin-Andersen'in sınıflandırılmasına sonradan Ferrera tarafından eklenmiştir. Ferrera'nın ortaya koyduğu model İspanya, Portekiz, İtalya ve Yunanistan gibi Akdeniz'e kıyısı olan ülkeleri kapsarken Türkiye bu gruba sonradan dâhil edilmiştir. Türkiye'de uygulanan refah politikaları ile söz konusu model arasındaki benzerlikleri Ian Gough ortaya koyarak Fransa ve Türkiye'nin refah modellerini bu gruba dâhil etmiştir. Güney Avrupa Modelinin öncülü olan Latin Kuşağı Modelini öne süren Leibfried bu gruba aynı zamanda Tam Oluşmamış (Redimentary) Model adını da vermiştir (Buğra ve Keyder, 2013: 6; Taşçı, 2013: 11).

Bu modelde aile kurumu son derece önemlidir. İtalya gibi ülkelerde bunun nedeni din olarak gösterilmektedir. Türkiye'de ise sistem üzerinde benzer etkiyi din temelli yardım anlayışı üstlenmektedir. Devlet, aile ve akrabalık ilişkileri içerisinde mevcut sorun çözülemediği takdirde görevli aktör haline gelmektedir. Sosyal yardımlar açısından da aile kurumu oldukça önemlidir. Bireye yapılacak yardıma göre aileye yapılacak yardımlar daha önemli kabul edilmekte ve yapılacak yardımın miktarının belirlenmesinde de bu duruma dikkat edilmektedir. Bu modelin olduğu ülkelerin ortak bir diğer özellikleri informel çalışmanın yaygın oluşudur. Devlet denetimi dışındaki alanlarda sosyal güvenlik sisteminden yoksun şekilde çalışan bireylerin dikkate değer seviyelerde olması bu devletler için olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Refah hizmetlerinin sunumunda klientalist bir anlayış hâkimken sağlık hizmetleri söz konusu olduğunda evrensel bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Devlet destekli kalkınmanın hâkim olduğu, bu modelde yer alan ülkelerde kamu harcamaları yüksektir. Aynı zamanda bu ülkelerde kamu kurumları hem sosyal yardımlar hem de istihdam açısından siyasi etkilere ve dayatmalara oldukça açıktır. Sunulacak sosyal yardımlar konusunda söz konusu siyasi etki sonucunda ihtiyaç sahipleri yerine yardımlar farklı kesimlere aktarılabilmektedir. Kamu kurumlarına alınacak personelle ilgili de nepotizm söz konusu olabilmektedir (Taşçı, 2013: 11-12; Buğra ve Keyder, 2013: 14-15).

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKANIN GELİŞİMİ

Sosyal politikaların ilk örnekleri kabul edilebilecek uygulamalar siyasi tarihimizde Osmanlı İmparatorluğu'nda karşımıza çıkmaktadır. Tarihsel dönemler halinde süreklilik içinde sosyal politika alanında yaşanan dönüşümü ele almak adına çağdaşı olduğu diğer devletlerle birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda gerçekleştirilen ilk uygulamalar ileride ortaya çıkan politikaların ve yaşanan değişimlerin başlangıcı olma niteliğini taşımaktadır.

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Sosyal Politikalar

Refah devleti kavram olarak 20. yy.'nin ve modern devlet yapısının bir öğesi olmasına karşın refah devletinden çok daha önce sosyal politika uygulamalarının öncülleri ile 19. yy.'de karşılaşmaktayız. Avrupa'da var olan ve giderek merkezden çevre ülkelere doğru yayılan bu uygulamaların ilk örnekleri sırayla Almanya ve İngiltere'de karşımıza çıkmaktadır. 19. yy. aynı zamanda birçok açıdan reformların meydana getirildiği bir dönemdir. Bu dönem içerisinde yaşayan imparatorluklar ve ortaya çıkan ulus devletler arasında meydana gelen itibar ve güç çatışmaları devamında yoğun bir yenileşme dalgası da getirmiştir. Aynı zamanda 19. yy. sanayileşmenin toplum ve bireyler üzerinde yarattığı olumsuzlukların dikkat çekici bir nitelik kazandığı dönemdir.

Osmanlı İmparatorluğu da kendi iç ve dış etkenlerinin etkisi altında 19. yy.'nin reform dalgasına dâhil olmuş ve birçok alanda yenileşme yoluna gitmiştir. İmparatorluklar ve yeni kurulan ulus devletler arasında var olan çatışmalar, bir imparatorluk olarak Osmanlı İmparatorluğu'nu da çağdaşları kadar etkisi altında bırakmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen reformlar arasında karşımıza yalnızca askeri, ekonomik ve bürokratik reformlar değil bu alanların dışında aynı zamanda dezavantajlı gruplara mensup bireyleri koruyucu sosyal uygulamaların da olduğunu görmekteyiz. Geçmişte dini ve örfi temeller üzerine inşa edilmiş bağış anlayışı devlet ile birey arasında kurulmaya başlanan devlet-vatandaş ilişkisi ile bu dönemde yavaş yavaş yerini bürokrasi tarafından yönetilen bir sosyal yardım anlayışına bırakmıştır.

2.1.1. II. Abdülhamid Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları

Çağdaşı olduğu imparatorluklara paralel olarak Osmanlı İmparatorluğu'nda da 19. yy. içerisinde modernleşme çalışmaları karşımıza çıkmaktadır. Fransız İhtilali'nin ardından milliyetçilik akımının yaratmış olduğu etki sonucu ortaya çıkan ayrılıkçı hareketlere karşı

imparatorluğun dağılışını önlemek amacıyla birtakım fikirler öne sürülmüştür. Bu fikir akımları içerisinde özellikle Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde yaşayan herkesi bir Osmanlı ulusal kimliği altında toplama fikri diğerlerinin önüne geçerek hâkim anlayış haline gelmiştir. Ulusal bir aidiyetin yaratılması da beraberinde devletin modernizasyonunu gerekli kılmıştır. Karşımıza çıkan modernleşme çalışmaları bu perspektiften incelendiğinde bunların yabancı devletlerin baskılarından çok imparatorluğun dağılışını önlemek adına ortaya konulan iç siyasetin birer ürünü olduğu ortaya çıkmaktadır.

II. Abdülhamid'in gerçekleştirdiği, devleti modernleştirmeye yönelik çalışmalar kendinden önceki padişahların devamı niteliğindedir. Ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun yarı bürokratik bir monarşi olmasının yanı sıra sosyal alanda politikalar geliştiren ve uygulayan bir devlet olduğu ancak II. Abdülhamid'in başlattığı uygulamalar ile söylenebilir. Hukuk devleti ve sosyal devlet aynı yüzyıl içerisinde ortaya çıkmış birbirini tamamlayıcı olgular olmalarına rağmen benzerlik ve farklılıklara sahip olgulardır. Hukuk devleti bireyi devletin karşısına vatandaş olarak yerleştiren, devletin yetkilerini kısıtlayan ve kamuyu hukuki metinlere uygun hareket etmeye zorlayan bir yapıyı tanımlarken, sosyal devlet ise bireyin onuruna yaraşır bir yaşam sürmesini hedefleyerek devlete birtakım yeni sorumluluklar yükleyen farklı bir anlayışı ifade etmektedir (Gümüş, 2010: 139). II. Abdülhamid'den önce gelen padişahlar tarafından gerçekleştirilen çalışmalar devlet tarafından sunulan hizmetleri standart hale getirmek, devlet-vatandaş ilişkisini kurmak ve hukuk devleti olmak gibi bir devletin modern devlet olabilmesi için sahip olması gereken koşullara yönelikken, II. Abdülhamid bu ilerlemeleri sosyal alana yansıtan padişah olmuştur (Akyol, 2013: 35-36).

II. Abdülhamid öncesinde dezavantajlı gruplara yönelik koruyucu uygulamalar vakıflar ve benzeri gönüllü bağışlara bağlı yardımlar üzerinden gerçekleştirilmekteyken 19. yy.'de, özellikle de II. Abdülhamid Dönemi'nde bu koruyucu uygulamaların bir politika haline getirilerek devlet adına doğrudan padişahın kişiliği üzerinden gerçekleştirildiği görülmektedir. II. Mahmud Dönemi'nden başlayarak Mehmed Reşat Dönemi'nin sonuna kadar 19. yy.'nin tamamını kapsayan 110 yıllık süreç içerisinde padişahlar tarafından toplamda 27 vakıf kurulmuştur ve bu sayı geçmiş dönemlere göre oldukça düşüktür (Özbek, 2016: 26). Vakıf sisteminin terkedilmesinin ya da geri plana atılmasının ekonomik ve siyasi birçok nedeni bulunmaktadır. 1826 yılında II. Mahmud tarafından Evkaf-ı Hümayun Nezareti kurularak vakıfların denetim ve idaresinin merkezi yönetime bırakılması ve devletin ticaret gelirlerinde yaşanan düşüş nedeniyle vakıf gelirlerinde meydana gelen azalma sonucu bu gönüllü yardım kuruluşlarının sürdürülebilirliklerini kaybetmeleri bunlardan bazılarıdır (Genca, 2014: 538; Özbek, 2016: 25). II. Abdülhamid Dönemi'nde ise vakıf sisteminin ikinci plana atılarak

dezavantajlı gruplara yönelik uygulamaların doğrudan padişahın kendi gelirlerinden finanse edilmesinin nedeni, öncülü olan padişahlardan farklı olarak, vakıfların idaresinin bürokrasi alanına dâhil edilmesi nedeniyle saray ile bürokrasi arasındaki mücadele olarak gösterilmektedir (Akyol, 2013: 36).

İmparatorluğun yıkılışını önlemek, sosyal politikaların ortaya çıkışı ya da devletin dezavantajlı gruplara yönelik ilgisinin ortaya çıkışının tek nedeni değildir. 19. yy. sadece Osmanlı İmparatorluğu'nda değil aynı zamanda Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkarak geliştiği merkez konumundaki Avrupalı devletlerde de bu ilginin ve politika üretme ihtiyacının ortaya çıktığı bir dönemdir. Söz konusu yüzyıl içerisinde var olan Osmanlı'nın çağdaşı konumundaki Avusturya, Rusya ve Japonya gibi monarşik ülkelerde de benzer bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Sanayileşmenin getirdiği topyekûn kalkınmaya karşın alt gelir grubunda yer alan dezavantajlı kesimlerin fakirleşmesi ve işçi sınıfının oluşumu, sosyal politikaların ortaya çıkışının önemli nedenleri arasında yer almaktadır (Akyol, 2013: 35). Osmanlı İmparatorluğu, Sanayi Devrimi'nden merkezde yer alan Avrupalı devletler kadar etkilenmese de bir çevre ülke ve aynı zamanda bir imparatorluk olmanın ortaya çıkardığı iç ve dış zorluklarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Dönemin imparatorluklarının sanayileşen devletler karşısında itibarlarını korumaya yönelik mücadeleleri 19. yy.'nin imparatorluklarında benzer uygulamalara neden olmuştur. Devlet ve toplum yapısında gerçekleştirilmeye çalışılan reform hareketleri bu tür devletler arasında benzerlikler göstermektedir. Katı merkeziyetçi yönetim anlayışı, ortak tarih ve ortak vatan bilincinin ayrım gözetmeksizin devlet sınırları içerisinde yaşayan farklı uluslardan oluşan bireylerin tamamını kapsayacak şekilde oluşturulma çabası ve dinin kurumsallaştırılması gerçekleştirilen dönüşümlerin en belirgin örnekleridir (Deringil, 2007: 31-33). Bütün bu fikirler üzerine inşa edilen yeni ideolojilerin meşruiyeti ve halk tarafından benimsenmesi için sosyal politika bir araç haline gelmiş, çevre ülke olmalarına rağmen tam anlamıyla modernleşememiş bu tür yarı bürokratik yönetimler tarafından da bu araç etkili şekilde kullanılmıştır.

Gerçekleştirilen yardımların ve kurulan yeni sosyal refah kurumlarının bizzat padişah tarafından finanse edilmesi padişahın patriarkal tutumunun da bir yansımasıdır. Her ne kadar kul anlayışından vatandaşa doğru bir dönüşüm söz konusu ise de II. Abdülhamid bütün halkı koruyan ve gözeten patriarkal hükümdar figürü olarak halk ile doğrudan bağ kurmayı amaçlamıştır. II. Mahmut, Abdülmecid ve Abdülaziz gibi halk arasına inen bir padişah olmasa da bu tür yardımlar ve ritüel haline getirilerek gerçekleştirilen etkinlikler aracılığıyla halka varlığını sürekli hatırlatma yolunu seçmiştir (Deringil, 2007: 33-34).

17. yy.'den başlayarak padişahın devlet bütçesi üzerindeki doğrudan kontrolünü yitirmesi sonucu 19. yy.'de hükümdarlar ile bürokratik elit arasında saraya tahsis edilen gelirler üzerinden yürütülen bir mücadele ortaya çıkmıştır. Padişahın şahsi gelirlerini yöneten Ceyb-i Hümayun bürokratik elitin güçlendiği dönem içerisinde padişahı kısıtlamak adına önce Hazine-i Hassa'ya daha sonra ise Hazine-i Hassa Nezareti'ne dönüştürülmüş, sarayın giderleri bürokrasinin kontrol alanında tutulmaya çalışılmıştır. II. Abdülhamid'in tahta çıkışı ile birlikte devlet idari odağının Yıldız Sarayı'na kayması, Hazine-i Hassa Nezareti ve padişahın sahip olduğu taşınmaz mülklerin yönetimini sağlayan Emlak-ı Seniyye'nin yönetiminin doğrudan padişaha geçmesine imkân tanımıştır. II. Abdülhamid'in finanse ettiği yardımlar ve kurulmasını sağladığı yeni sosyal refah kurumları bu iki idareden elde edilen gelirler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir (Özbek, 2016: 127-130).

Gerçekleştirilen yardımlar ve kurulan kurumlar geleneksel ile modernin karması bir nitelik taşımaktadır. Atiyye-i Seniyye gibi geçmişin geleneksel uygulamaları ile yeni kurulan sosyal refah kurumları gibi çağının modern uygulamaları bir arada karşımıza çıkmaktadır. Özellikle yeni kurulan sosyal refah kurumları (Darülaceze, Darülhayr-ı Ali, Hamidiye Etfal Hastanesi vb.) Avrupalı devletlerdeki benzerleriyle yarışır seviyededir. Resmi yazışmalar içerisinde aceze, fakir fukara, muhtaç/muhtacin, musabın, eytam ve eramil[2] gibi dezavantajlı konumda yer alan kişileri tanımlayan farklı kelimelerin kullanımı, uygulanan politikaların kapsadığı kesimleri açıkça ortaya koymaktadır (Özbek, 2016: 49-51). Gerçekleştirilen uygulamalar ve kurulan kurumlar bu grupların ihtiyaçları gözetilerek oluşturulmuştur.

Bireylere yapılan sosyal yardımlar, yardım etkinlikleri ve geleneksel uygulamalar hedef kitleleri genişletilerek varlığını sürdürmüştür. II. Abdülhamid bütün bu yardımların sadece başkent İstanbul'da değil imparatorluğun en uzak köşelerinde bile gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda standart bir maaş rejimin bulunmaması ve devlet görevlilerine görevleri sonunda herhangi bir sosyal güvence sağlanmaması nedeniyle, bu kişilere hükümdarlar tarafından hediye olarak ödemeler gerçekleştirilmesi yoluyla yardımlar yapılmaktaydı. Yapılan bu tür yardımlar aynı zamanda siyasi bir amaç da taşımaktadır. Gerek devlet görevlilerine hediye olarak gerekse doğrudan ihtiyaç sahibi kimselere yardım olarak yapılan bu uygulama Atiyye-i Seniyye olarak adlandırılmaktadır. Hükümdar tarafından yapılan yardımların veya sunulan hediyelerin giderleri Tanzimat öncesinde doğrudan hükümdarlar tarafından karşılanmaktayken Tanzimat ile birlikte Atiyye-i Seniyye giderleri devlet bütçesine

[2] Aceze kelimesi geçimini sağlama yeterliliğine sahip olmayan, düşkün kimse; fakir yoksul, fukara ise fakirin çoğulu yani yoksullar anlamındadır. Muhtaç ve muhtacin geçimini sağlayamayan kimse anlamına gelmektedir ancak acezeden farkı kişi çalışabilecek yeterliliğe sahip olmasına karşın geçimini sağlayamamaktadır. Musabın, doğal afet benzeri bir olay sonucu ekonomik olarak zarar görmüş kimse, musibete uğramış kimse demektir. Eytam babası vefat etmiş çocuk, yetim; eramil de eşi vefat etmiş kadın anlamına gelmektedir (Özbek, 2016: 49-51).

dâhil edilerek bürokrasinin kontrolüne alınmıştır. II. Abdülhamid'in tahta çıkışının ardından hükümdarın devlet yönetiminde yeniden güç kazanması ile birlikte, Atiyye-i Seniyye uygulaması bürokrasinin denetiminden çıkarılmıştır. Yapılan yardımların finansmanı da doğrudan hükümdarın gelirlerini oluşturan Hazine-i Hassa'dan ve Emlak-ı Seniyye İdaresi bünyesindeki mülklerden elde edilen gelirlerden sağlanmıştır (Özbek, 2016: 126-127). Her ne kadar 19. yy.'a gelindiğinde modernleşme çalışmaları ile birlikte standart bir maaş rejiminin ve sosyal güvenlik sisteminin kurulmasına yönelik ilk çalışmalar karşımıza çıkmaktaysa da yapılmak istenen bu reformlar henüz toplumun tamamını kapsayıcı yapıda değil, üst düzey devlet görevlilerine, ordu mensuplarına ve madencilik gibi tehlikeli mesleklerde çalışan kısıtlı bir kesime yöneliktir.

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte meydana gelen modernleşme süreci içerisinde işçi ve işveren arasındaki ilişki yasalar ile düzenlenmeye başlanmıştır. Bu konuda ilk örnek döneminin medeni kanunu olan Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye'dir. Mecelle içerisinde çalışma koşullarına ve işçilere yönelik özel bir bölüm yoktur sadece genel hatları ile iş hayatına ilişkin birkaç maddenin yer aldığı, işçinin kendinin ve emeğinin meta olarak kabul edildiği, "insan kiralanması" adlı bölüm bulunmaktadır. İşçi ile işveren arasında bir mutabakat bulunması, çalışma saatlerinin güneşin doğuşu ile batışı arasındaki süre olarak belirlenmesi bu bölümün içerisinde yer alan maddelere örnektir. Yasal düzenlemeler Mecelle ile sınırlı değildir ve dönem içerisinde hazırlanan farklı nizamnameler de mevcuttur. Maden işçileri ile ilgili düzenlemeler içeren 1863 tarihli Maden Nizamnamesi, 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi bunlara örnektir. Söz konusu nizamnameler içerisinde en dikkat çeken değişiklikler 1869 Maadin Nizamnamesi ile gerçekleştirilmiştir[3](Talas, 1992: 39-40; Dilik, 1985: 93).

Sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilen çalışmalar sadece maden işçileri ile sınırlı değildir. Tanzimat'ın ardından özellikle bürokratik ve askeri sınıfı kapsayıcı düzenlemeler de karşımıza çıkmaktadır. Ancak kapsamlı bir sistem kurulmadan önce ilk çalışmalar yaşanan askeri yenilgiler sonucu daha da belirgin bir sorun haline gelen yetimlerle ilgili olmuştur. İlki 1865 yılında kurulan Eytam Sandığı ile kara ordusuna mensup askerlerin yetimlerinin güvence altına alınması amaçlanmıştır. 1869 yılında yayınlanan bir nizamname ile deniz kuvvetlerinde görevli askerlerin yetimleri de bu sandığa dâhil edilmiştir. 1866 yılında da Askeri Tekaüt Sandığı kurularak askeri sınıf mensuplarının tamamını kapsayan ve dönemin anlayışına uygun

[3] Zorunlu çalışmanın yasaklanması, çalışma süresinin günlük on saat ile sınırlaması, hafif rahatsızlıklara doğrudan madenlerde müdahale edilmesi amacıyla işverenlere her madende bir hekim ve gerekli ilaçların bulundurulması zorunluluğunun getirilmesi, iş kazalarında işçi veya işverenden sorumlu tarafa kaza ile ilgili yaptırımlar öngörülmesi ve ağır rahatsızlık geçiren işçinin çalışmasına izin verilmemesi gibi önemli düzenlemeler ilk defa bu nizamnamede ortaya konulmuştur (Talas, 1992: 39-40; Dilik, 1985: 93).

şekilde bürokratik bir sosyal güvenlik düzenine geçilmiştir. II. Abdülhamid'in tahta çıkışının ardından Asakir-i Beriye Tekaüt Sandığı kurularak kara ordusu mensubu askerler bu sandığa bağlanmıştır. Daha sonra 1886 yılında Umum Askeri Tekaüt Sandığı çatısı altında askeri tekaüt sandıkları ve eytam sandıkları birleştirilerek tek çatı altında toplanmıştır. Askeri sınıfın haricinde özellikle ilmiye ve mülkiye sınıflarının sosyal güvenceye sahip oluşu 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 39. maddesi ile gerçekleşmiştir. Kanun-i Esasi'nin söz konusu maddesi ile tüm memurluklara emeklilik hakkı hukuken tanınarak 1881'de Mülkiye Tekaüt Sandığı'nın, 1894'te ise İlmiye Tekaüt Sandığı'nın kurulmasına imkân tanınmıştır (Orhan, 2015: 197-201).

Bu kısıtlı kesimin dışında kalan bireylere yapılan yardımlar ise II. Abdülhamid tarafından doğrudan gerçekleştirilmiştir. II. Abdülhamid döneminde yapılan yardımları, önceki hükümdarların gerçekleştirdiği benzer uygulamalardan ayıran başlıca özellikler II. Abdülhamid döneminde bu yardımların kurumsal bir yapıya dönüştürülmesi ve devletin bir sorumluluğu haline getirilmesidir (Akyol, 2013: 37). Aynı zamanda sunulan bu yardımların padişaha bağlılığı arttırıcı ve halk karşısında patriarkal bir kimlik oluşturmak amacıyla törensel bir havada gerçekleştirilmesi ve de bu gibi etkinliklerin basın tarafından geniş kitlelere ulaştırılması da dikkat çekicidir. Toplu sünnet törenleri, İstanbul'un farklı semtlerinde dönemsel olarak padişah adına yapılan yardım etkinlikleri ve ülkenin farklı bölgelerindeki özellikle de dini nitelikli binaların yenilenmesi gibi etkinliklerle koruyucu hükümdar kimliği ve dini vurgular sık sık ön plana çıkarılmıştır[4] (Özbek, 2016: 131-133).

Sanayi devrimi ile birlikte Avrupalı devletler birbirleri ile benzer şekilde, kentlerdeki yoksul ve dilencilerin sayısında meydana gelen artışa ve bu durumun yaratmış olduğu asayiş sorunlarının çözümüne yönelik kendilerine özgü biçimde "dilenci evleri" kurmuşlardır. Osmanlı'da ise "düşkünler evi" anlamına gelen Darülaceze'nin kuruluş nedeni, imparatorluğun Balkanlar'da kaybettiği topraklardan ve Doğu'da yaşanan isyanlar nedeniyle başkent İstanbul'a yaşanan yoğun göç olmuştur[5]. Darülaceze'nin kuruluşuna ilişkin çalışmalar çerçevesinde Londra, Paris ve Berlin gibi Avrupa başkentlerinde var olan kurumlar incelenmiştir. Başlangıçta dilenci evi olarak adlandırılan bu kurumlara benzer bir kurumun kurulması düşünülmüşse de bir dilenci evinden daha geniş kapsamlı bir yapı oluşturulmuştur (Birol, 2017: 35-36).

[4] Kendinden önce gelen II. Mahmut, Abdülmecid ve Abdülaziz'in aksine güvenlik endişeleri nedeniyle halk arasına karışmaktan çekinen II. Abdülhamid için törensel hale getirilmiş bu tür yardım etkinlikleri hükümdarın sembolik olarak görünür kılınması ve yönetimin meşruiyeti açısından önemli bir araç olarak kabul edilmiştir (Deringil, 2007: 34).

[5] İstanbul'da meydana gelen bu nüfus artışı şehir yaşamını olumsuz etkilemesinin yanı sıra şehre gelen yabancıların gözünde devlete itibar kaybı yaşatacağı düşüncesiyle dönemin devlet adamları tarafından önemli bir sorun olarak görülmüştür. Özellikle 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle yaşanan yoğun göç sonucu İstanbul'daki evsiz sayısında yaşanan artışa çözüm bulmak ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Birol, 2017: 35).

Kurumun oluşturulmasına yönelik ilk adım II. Abdülhamid'in 30 Mart 1890 tarihli iradesi ile atılmıştır:

> "Geçimini sağlamak için sokaklarda dilenmekte olan ve kimsesiz bulunan çocuklarla, hasta ve sakat, erkek ve kadınların dilenme zilletinden ve aşağılanmasından kurtarılarak vücutlarının dayanabileceği ve yapabileceği ölçüde çalışarak kendi işleriyle geçinebilmelerini sağlamak ve bunlardan işe güce yaramayanların da beslenip barındırılması ve kimsesiz çocukların eğitim ve terbiyesi için bir yer ayrılması… irade buyrulmuştur" (Birol, 2017: 36).

30 Mart 1886 tarihli iradede de belirtildiği üzere Darülaceze Avrupa'daki dilenci evlerinden farklı olarak bir eğitim kurumu niteliği de taşımaktadır. Her ne kadar Darülaceze'nin kuruluşuyla ilgili çalışmalar 30 Mart 1890[6] tarihli irade ile başlatılmış kabul edilse de kurumun ancak 31 Ocak 1896 yılında fiilen hizmet vermeye başlaması dikkat çekicidir. İstanbul'a doğru yaşanan göçün 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nın ardından yaşanmış olmasına karşın kurum yaklaşık yirmi yıl sonra ancak açılabilmiştir (Özbek, 2016: 201).

Kurumun kuruluş masrafları birçok farklı kaynaktan[7] finanse edilmiştir. Bu kaynakların başında padişahın yapmış olduğu nakdi yardım ve açık arttırma ile satılmak üzere bağışladığı eşyaları gelmektedir. Ayrıca kaynak sağlamak için ülkenin tamamını kapsayacak şekilde bir piyango düzenlenerek kurulmakta olan Darülaceze için halktan bu yöntemle bağış toplamak istenmiştir (Akyol, 2013: 40).

Eylül 1895 tarihli Darülaceze Nizamnamesinde, kendi geçimini sağlamaya yeterli olmayan ya da kendisine bakmakla yükümlü yakınları bu yükümlülüğü yerine getiremeyecek durumdaki kimselerin kurumda bakılacağı açıkça belirtilmiştir. Aynı zamanda kurum içerisinde terzilik, dokumacılık, kunduracılık ve marangozluk gibi mesleklerin eğitimlerinin verilmesi için atölyeler kurularak belirli zamanlarda yapılacak sergiler ile hem kuruma hem de üretim yapan kişilere kaynak sağlanması amaçlanmıştır. Mesleki eğitim gören kişilerin mensubu oldukları dine uygun eğitim verilmesine dikkat edilmiştir. Hasta bireyler için ise kurum içerisinde bir erkek bir de kadın hastanesi inşa edilmiştir (Özkaya, 2014: 85-89).

II. Abdülhamid'in kurduğu ve Darülaceze'den sonra gelen ikinci büyük sosyal refah kurumu Hamidiye Etfal Hastane-i Alisi'dir. Kurum faaliyetlerine 1899 yılında başlamıştır.

---

[6] Söz konusu iradenin ardından 7 Eylül 1886 tarihinde Şura-yı Devlet'te konu görüşülmüş, Fransız Ceza Yasası temel alınarak yasal düzenlemelerin yapılması kararlaştırılmıştır (Özbek, 2016: 201).

[7] Kurumun finansmanı için piyango çekişinden 50.000, 7.000'i açık arttırmadan 10.000'i de nakit olmak üzere padişah tarafından 17.000 altın akçe toplanmıştır. Aynı zamanda padişaha karşı bir iyi niyet göstergesi olarak yerli ve yabancı, müslim ve gayrimüslim birçok kişi de bireysel bağışlarda bulunmuşlardır (Birol, 2017: 38-44).

Darülaceze'nin aksine hastanenin tüm masrafları doğrudan Hazine-i Hassa Nezareti'nden karşılanmıştır. Ancak Hamidiye Etfal Hastanesi'ni ayrı kılan özellik bu kurumun tıp alanında dönemin modern devletlerinde bulunan hastanelere eş değer düzeyde hizmet sunmasıdır. Kurumda çalışan personelin alanında yeterli kimselerden oluşması ve kurumun sahip olduğu modern tıbbi gereçler modern bir devletin temsili olarak sunulmuştur. Hastane sunduğu hizmetlerin yanı sıra iletilmeye çalışılan siyasi bir mesajın da aracı konumundadır[8]. Hizmet vermeye başladığı günden itibaren Hamidiye Etfal Hastanesi, İstanbul'a gelen yabancı devlet adamlarının ve tıp alanında uzman kimselerin resmi gezi güzergâhlarında ziyaret edilen kurumların başında yer almaktadır. Belirli bir plana oturtularak gerçekleştirilmiş bu geziler aracılığıyla yabancı ziyaretçilerin zihninde imparatorluğun modern bir devlet olduğu algısı oluşturulmaya çalışılmıştır (Özbek, 2016: 216-237).

Dezavantajlı kesim içerisinde yer alan engelli bireylerle ilgili ilk çalışmalar da bu dönemde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle sağır ve dilsiz bireylerin çok eski tarihlerden beri saray görevlileri olarak, devlet idaresi ile ilgili konuların görüşüldüğü ortamlarda istihdam edildikleri bilenen tarihsel bir gerçektir. Ancak saray içerisinde görevli olmayan engelli bireylere yönelik eğitim ve istihdam çalışmalarına 19. yy.'nin son çeyreğinde başlanmıştır. İstanbul'da Avusturya asıllı Ferdinand Grati isimli bir yabancının başlatmış olduğu çalışmalar neticesinde 30 Eylül 1889 tarihinde Ferdinand Grati'nin de eğitmen olarak görevli olduğu Ticaret Mektebi bünyesinde Sağır ve Dilsiz Mektebi kurulmuştur. 1890 yılında Sağır ve Dilsiz Mektebi'ne görme engelli öğrenciler de kabul edilmeye başlanmış ve kurumun adı Sağır, Dilsiz ve A'mâ Mektebi olarak değiştirilmiştir. Bu okulda öğrencilere hayatlarını tek başlarına sürdürmelerini sağlamak amacıyla aynı zamanda mesleki eğitim de verilmekteydi. Okulda eğitimlerini tamamlayan öğrenciler mezun olmalarının ardından talep ettikleri takdirde devlete ait fabrikalarda istihdam edilmişlerdir. Kurum ilk kurulduğu dönemde büyük ilgi görmüştür. Ancak yaşanan yer sıkıntısı nedeniyle kurum birçok kere yer değiştirmek zorunda kalmış, son olarak da sunduğu eğitime Darülaceze bünyesinde yer alan bir sınıfta devam edilmesine karar verilmiştir. 1897 yılında görme engelli bireylere sunulan eğitime son verilmiş olmasına karşın kurum sunduğu diğer eğitim hizmetlerini devam ettirmiştir. 1902 yılında Brüksel'de gerçekleştirilen, engellilerin eğitimi ile ilgili kongreye temsilci yollanmışsa da kongrenin ardından görme engelliler okulunun tekrar açılmasına yönelik II. Abdülhamid'e sunulan rapor hayata geçirilememiştir (Günay ve Görür, 2013: 58-68).

[8] Dönemin basın yayın organlarında yer aldığı şekliyle hastanenin kuruluş öyküsü II. Abdülhamid'in tahta çıkmadan önce kaybettiği kızı Ayşe Sultan'ın ölümünün ardından kızının hayratı olarak bir çocuk hastanesinin kurulmasını istemesine dayandırılmaktadır. Hastanenin kuruluşuna ilişkin hikâyede oluşturulmaya çalışılan halkın koruyucusu paternal hükümdar imajı ve yabancıların gözünde oluşturulmaya çalışılan modern devlet algısı için Hamidiye Etfal Hastanesi son derece etkin bir araç olarak kullanılmıştır (Özbek, 2016: 216-237).

II. Abdülhamid'in kurduğu Darülaceze ve Hamidiye Etfal Hastanesi kadar bilinmeyen ancak kendisiyle özdeşlemiş bir diğer kurum da Darülhayr-ı Âli'dir. Ancak bu kurum ilk olma özelliğini taşımamaktadır[9] (Özkan, 2006: 213). Islahhane, darüleytam, darülhayr gibi isimlerin sık sık birbiri yerine kullanılması nedeniyle farklı kurumlardan bahsedildiği yanılgısına düşülse de amaç itibariyle bu kurumlar öksüz ve yetimlerin barındığı, eğitim gördükleri ve meslek sahibi yapıldıkları kurumlardır. Tıpkı Hamidiye Etfal Hastanesi'nin kuruluşunda olduğu gibi Darülhayr-ı Ali'nin kuruluşu da doğrudan II. Abdülhamid'in yaşadığı iddia edilen olaylara dayandırılarak çocukları gözeten bir hükümdar imajı yaratılmak istenmiştir. Yapılan değişiklikler ile sadece İstanbul'da kurulması planlanan kuruma yalnızca kimsesiz Müslüman çocuklar kabul edilmiştir (Özbek, 2016: 237-246)

2.1.2. II. Meşrutiyet Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları

II. Abdühamid'in yönetim anlayışını eleştiren ve devletin içinde olduğu sıkıntıların ancak özgürlükçü bir yönetim anlayışı ile ortadan kaldırılabileceğine inan İttihat ve Terakki Cemiyeti mensubu genç subaylar 23 Temmuz 1908 tarihinde padişaha telgraf çekerek askıya alınan meşrutiyet yönetimin ve Kanun-ı Esasi'nin yeniden tesisini talep etmişlerdir. 3 Temmuz 1908 tarihinde genç subayların Rumeli'de başlattıkları meşrutiyet hareketi 24 Temmuz günü II. Abdülhamid'in meşrutiyeti ilanı ile başarıya ulaşmıştır (Aslan, 2008: 346-347).

Meşrutiyetin ilanı ile beraber ülke yönetiminde bir dönüşüm yaşanmışsa da dönemin siyasi ve askeri sorunları nedeniyle sosyal politikalara yönelik köklü değişiklikler bulunmamaktadır. Bu dönemde meşrutiyetin ilanının ardından yeni siyasi anlayışın da etkisi ile grev hareketleri yaşanmıştır. Yaşanan işçi eylemleri ağır ve kötü çalışma koşullarının iyileştirilmesi için gerçekleştirilmiş hareketlerdir (Dilik, 1985: 94). İşçi hareketlerinin de etkisi ile dönem içerisinde karşımıza çıkan birkaç düzenleme bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeler genellikle işçilerin çalışma koşulları ve işçi ücretleri konu alan çalışmalardır. 1909 yılında devlet tersanesinde çalışan işçiler ve yakınları, 1910 yılında Hicaz Demiryolu'nda çalışsan işçiler ve yakınları ile 1917 yılında ise Şirket-i Hayriye çalışanlarına ilişkin nizamnameler çıkarılmıştır (Sallan-Gül, 2000: 61; Güvercin, 2004: 91). Aynı zamanda 1909 yılında çıkarılan Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı Nizamnamesi de diğer 3 nizamname ile

[9] 19. yy.'de gerçekleşen savaşların yıkıcı etkileri sonucunda meydana gelen kimsesiz çocuklar sorununa ilişkin, Mithat Paşa'nın Tuna Vilayeti'nde vali olarak görev yaptığı dönemde ilk olarak 1863 yılında Niş'te ardından 1864 yılında Rusçuk ve Sofya'da kurduğu Islahhaneler, Darülhayr-ı Âli'nin öncülü sayılan kurumlardır. Gerek Osmanlı-Rus Savaşı gerekse 1890'lı yıllarda meydana gelen Ermeni Olayları nedeniyle ülke genelinde kimsesiz çocukların sayısında büyük bir artış meydana gelmiştir. Özellikle Ermeni çocuklar sorununun uluslararası bir sorun haline gelmesinin önüne geçmek amacıyla ülkenin birçok kentinde darüleytamların açılması planlanmışsa da kaynak aktarımı konusunda yaşanan sıkıntılar nedeniyle planın kapsamı daraltılmıştır (Özkan, 2006: 213; Özbek, 2016: 237-246).

kapsadıkları alan ve nitelik olarak benzerlik göstermektedir. Bütün bu düzenlemeler kapsayıcı veya yenilikçi bir niteliğe sahip değillerdir. Son derece dar kapsamlı ve daha önce yapılmış çalışmalara benzer nitelikte yapılmış düzenlemelerdir.

2.2. Cumhuriyet Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları

Batı'dakinden farklı olarak ülkemizde sosyal politikalara yönelik talebin toplumsal kesimlerden geliyor olmaması bu alanda yapılan çalışmaların siyasi aktörlerin inisiyatiflerine bırakılmasının nedeni olarak kabul edilmektedir (Dilik, 1985: 98). Ekonominin imalata değil de tarıma dayalı olması, işçi sınıfının ancak 1930'larda gerçekleştirilen sanayileşme hamlesi sonucunda oluşmasına imkân tanımış, korumacı politikalar ve 1929 Ekonomik Buhranı gibi dış etkenler sosyal politikalara karşı ilgisizliğe sebep olmuşlardır. Sosyal politikalara yönelik ilgi ancak 1940'larda başlamış çok partili hayata geçiş ile büyüyerek devam etmiştir. Çok partili döneme kadar geçen sürede parti-devlet yakınlaşması kulluktan vatandaşlığa doğru gerçekleşen algısal dönüşüme destek olarak bireysel hayırdan hak temelli kurumsal politikalara geçişi sağlamıştır. Geçmişin ahilikleri 1924 yılında çıkarılan Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu ile esnaf ve sanatkâr odalarına dönüşmüş, vakıf sistemi aynı yıl kurulan Vakıflar Genel Müdürlüğü çatısı altında toplanarak devlet örgütlenmesine eklenmiştir (Alakavuklar vd., 2009: 117-118). Gerçekleşen siyasi ve toplumsal dönüşümlerin yanı sıra sosyal politika alanını etkileyen önemli alanların başında ekonomi gelmektedir. Gerek dünyada gerek Türkiye'de ekonomi politikalarında yaşanan dönüşümler doğrudan siyasilerin ve vatandaşların sosyal politikalara olan yaklaşımlarını etkileyerek yönlendirmişlerdir.

2.2.1. Korumacı/Devletçi Dönem Sosyal Politika Uygulamaları

Cumhuriyetin ilk on yılında içe dönük, devlet destekli liberal bir ekonomi modeli uygulanmıştır. Ancak bu on yıllık süreç içerisinde her ne kadar bir miktar sermayedar ortaya çıkarılmışsa da istenilen gelişme sağlanamamıştır. 1929 yılında gerçekleşen Ekonomik Buhran Türkiye'yi yabancı ekonomiler kadar etkilememiş olmasına rağmen ekonomimiz üzerinden negatif bir etkiye neden olmuştur. 1929 Ekonomik Buhranı sonrası dünya genelinde yaşanan politika dönüşümü sonucu Keynesyen ekonomi anlayışı hâkim hale gelirken sosyal refah devleti tam olarak bu dönüşümün ürünü olarak ortaya çıkmıştır. 1930'lardan itibaren tüm bu gelişmelere paralel olarak ekonomi politikasında değişim gerçekleşmiş ve bu tarihten sonra DP'nin iktidara geldiği 1950 yılına kadar devletçi karma bir ekonomi politikası yürütülmüştür (Güleç, 2008: 50; Alakavuklar vd., 2009: 117). Diğer taraftan sosyal politikaya ilişkin ilk çalışmaların tüm bu gelişmelerden önce henüz Kurtuluş Savaşı devam ederken ortaya

konulduğu göz ardı edilemez. Modern ve kapsayıcı politikalar ya da uygulamalar söz konusu olmasalar bile ilerleyen süreçte gerçekleştirilen çalışmalar için model olmuşlardır.

1921 yılında çıkarılan 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havzai Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menfai Umumiyesine Olarak Füruhtuna Dair Kanun ve 151 sayılı Ereğli Havzai Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun[10] ile sadece bu bölgelerde çalışan maden işçilerini kapsayan söz konusu kanunlarla zor şartlar altında çalışan madencilerin koşullarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Kanunda işçilere ödenecek asgari tutarın işçi, işveren ve devlet arasında belirleneceği esasına yer verilmesi asgari ücret uygulamasının ilk örneğini teşkil etmektedir. İşçilerin haklarının koruması ve çalışma şartlarının iyileştirmesi amaçları yanında aynı zamanda işçileri maden havzalarında çalışmaya teşvik etmek de amaçlanmıştır (Dilik, 1985: 94-95).

Sosyal güvenlik adına yapılan ilk çalışma 151 sayılı kanunda yer alan esaslar çerçevesinde 1923 yılında çıkarılan Amele Birliği ve İhtiyat ve Teavün Sandıkları Talimatnamesi uyarınca kurulan sandıklardır. Kanunun belirttiği üzere bu sandıklar Amele Birliği adı altında birleştirilmişlerdir[11]. Sandıkların sundukları başlıca hizmetler günümüz sosyal sigorta kurumlarının sunduğu hizmetlere paralel olarak işçilerin yaşam standartlarını yükseltmelerine yardımcı finansman desteği sağlamak ve iş kazası veya hastalık gibi durumlar sonucunda çalışamamaları nedeniyle oluşabilecek mağduriyetlerin önüne geçmek amacıyla maddi yardımlarda bulunmak ve tedavilerinin karşılanmaktır (Dilik, 1985: 95-96).

1926 yılında Mecelle'nin kaldırılmasıyla birlikte oluşan emek piyasasına ilişkin hukuki boşluk aynı yıl içerisinde çıkarılan Borçlar Kanunu aracılığıyla doldurulmuştur. 151 sayılı kanun kapsamında yer alan bölgeler hariç tutularak işçi ile işveren arasındaki ilişki Borçlar Kanunu'nda ele alınmıştır. Borçlar Kanunu kusur esasına dayalı bir anlayışa uygun olarak düzenlenmiştir. Emek piyasasına ilişkin bu durum 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir (Dilik, 1985: 97).

İş Kanunu 1936 yılında yasalaşmasına rağmen II. Dünya Savaşı'nın kısa süre sonra başlaması nedeniyle uygulanma alanı bulamamıştır. 1930'da çıkarılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunuyla ilgili de benzer bir durum söz konusudur. İki kanunda bu benzerliğin yanı sıra kadınların ve çocukların emek piyasasındaki durumlarıyla ilgili düzenlemeler içermektedirler. Ancak gerek uygulama alanı bulamamaları gerekse 3008 sayılı İş Kanunu'nun belli sayıda işçi

[10] 114 sayılı kanunla bu bölgelerde bulunan maden işletmelerinde ortaya çıkan kömür tozlarının satılarak elde edilen gelirin maden işçilerine dağıtılması öngörülmüş bu uygulama ile ek gelir yaratılmak istenmiştir. Asıl olarak işçilerin çalışma şartları ve işçi ile işveren arasındaki ilişkiye yönelik düzenlemelere sahip olan kanun ise 151 sayılı kanundur.1921 tarihli 151 sayılı kanunla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Talas, 1992: 101.

[11] Sandıkların finansal kaynağı işçi ve işverenden eşit miktarda alınacak ve işçi ücretine göre belirlenecek olan primler ile ceza ve bağışlar gibi ek finansman yöntemleri olarak belirlenmiştir (Dilik, 1985: 96).

çalıştıran işletmeler haricinde tarım işçileri de dâhil olmak üzere diğer bütün çalışanları kapsam dışında bırakması gibi nedenlerden ötürü her iki kanun da yetersiz kabul edilmiştir (Buğra, 2016: 148-148).

Sendikal haklar açısından bakıldığında ise Ceza Kanunu'nda 1933 yılında yapılan değişiklikle yasaklanmış olan grev ve lokavt 3008 sayılı İş Kanunu'nda da yasak kabul edilmiş 1946 yılında yapılacak değişikliğe kadar da bu durum muhafaza edilmiştir. Dönemin siyasetinin içerisinde bulunduğu ideolojik çatışma ortamı nedeniyle devlet sınıf temelli örgütlenmelere ve faaliyetlere karşı direnç geliştirerek kendisini korumaya çalışmıştır. (Dilik, 1985: 100).

1940'larda imalat sanayinde çalışan işçi sayısında yaşanan artış, II. Dünya Savaşı nedeniyle Avrupa'da meydana gelen yıkım ve yeniden inşa çabaları nedeniyle ekonomi politikalarında gerçekleşen değişimin etkisi ile Türkiye'de sosyal güvenliğe olan ilgide hem halk hem de siyasetçiler açısından artış gerçekleşmiştir. 1946'da çok partili hayata geçiş de bu artışa olumlu anlamda katkı sunmuştur (Ulutürk ve Dane, 2009: 131). Çeşitli işletmelerde çalışan işçilerin bir araya gelerek kurdukları teavün sandıkları 1945 yılında çıkarılan 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunu ve kurulan İşçi Sigortaları Kurumu ile modern bir yapıya kavuşmuştur. 1949 yılında mevcut sosyal güvenlik kurumları 5434 sayılı kanun çerçevesinde kurulan Emekli Sandığı bünyesinde toplanmıştır (Güvercin, 2004: 92).

Dönemin değinilmesi gereken önemli bir diğer noktası da 1924 Anayasası'nın[12] sosyal politikalara ilişkin yapılacak düzenlemelerle ilgili durumudur. Cahit Talas'a (1992: 64) göre 1924 Anayasası'nın 2. maddesinde devletin nitelikleri arasında halkçılık, devletçilik ve devrimcilik ilkelerinin de yer alması sosyal devlete giden yolda önemli ve dikkat çekici bir noktadır.

Uygulanan devletçi politikalar istenildiği gibi toplumun bir kesiminde belirli bir sermaye birikimi sağlamışsa da ülkenin sanayileşmesi için yeterli olmadığı görülmüştür. Gerek ortaya çıkan artı değerin paylaşımı noktasında meydana gelen adaletsizlikler gerekse II. Dünya Savaşı döneminde uygulanan savaş ekonomisi halkta mevcut iktidara karşı tepki yaratarak 1950 yılında gerçekleştirilen seçimlerde iktidar değişimine neden olmuştur. İktidar değişimi beraberinde politik dönüşümleri de getirmiştir. Demokrat Parti'nin devletçi politikalara karşı

[12] Anayasanın 70. maddesinde çalışmanın bir hak olarak kabul edilmesi, çalışma hakkı ve benzeri temel hak ve özgürlüklerin sınırlarının yasalarla belirleneceğinin belirtilmesi kanun yapıcıların sosyal politikalarla ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmeleri açısından son derece elverişli bir ortam sunmaktadır (Türkoğlu, 2013: 292). Dernek kurma hakkının anayasada tüm vatandaşlara tanınması da ilk işçi örgütlerinin kurulmasına imkân tanımaktadır ancak ülkenin doğusunda ortaya çıkan gerici nitelikli ayaklanmalar nedeniyle 1925 yılında çıkarılan Takriri Sükûn Kanunu'nun Bakanlar Kurulu'na tanıdığı dernekleri kapatma yetkisi sosyal haklar önündeki engellerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Koray, 2000: 101).

tutumunu 1949 yılında yayınlanan DP parti programı[13] ve 1950 tarihli hükümet programlarından anlayabiliyoruz. 1949 programında belirtildiği gibi özel girişimlere ekonomide öncelik tanınırken ekonomik sorunların yarattığı zorunluluklar nedeniyle devletçilikten de tamamen vazgeçilememiştir. Ancak 1950 yılı DP hükümet programında devletin kamusal işler dışında kalan alanlardan çekileceğinin belirtilmesi birer yıl arayla hazırlanan iki program arasında tezatlık yaratmaktadır (Talas, 1992: 134-135).

Benzer şekilde programın 7. maddesinde sendikal haklara olumlu bir bakış ortaya konulmuşsa da bu durumu aynı maddenin sonunda yer alan bir şarta[14] bağlamışlardır. Programın 7. maddesinde yer alan ifade:

> "Genel yaşamda her bakımdan dengeli ve uyumlu bir gelişimin sağlanması için yalnız siyasal partiler kurulmasını, yani yalnız siyasal alanda örgütlenmiş olmayı yeterli görmüyoruz, toplumumuzun toplumsal ve ekonomik alanlarda da hızla örgütlenmesi ve daha bilinçli bir birliğin oluşması için işçilerin, çiftçilerin tüccar ve sanayicilerin, serbest meslekler mensuplarının, memur ve öğretmenlerin, yükseköğretim öğrencilerinin mesleksel, toplumsal ve ekonomik amaçlarla dernekler, kooperatifler ve sendikalar kurmalarını gerekli buluyoruz" (Talas, 1992: 133).

II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden inşası sürecinde yabancı sermayenin ve yardımların yüksek oranlarda gerçekleştiği bir dönemde ithalata dayalı bir büyüme stratejisi güdülerek sermayenin ticaret burjuvazisinde toplanması sağlanmıştır. Ancak 1950'lerin başından itibaren yabancı kaynaklardan gelen para girişinin azalması buna ek olarak yerli ticaret ve toprak burjuvazisinin sınırlarına ulaşması sonucu ekonomik veriler kötüleşmiştir. Bu dönemde yaşanan sermaye içi mücadelelerde DP'nin, partinin doğal destekçisi konumundaki ticaret ve toprak burjuvazisini desteklemesi sonucu üretken burjuvazi hükümete muhalif konuma yerleşmiş bulunan CHP'yi desteklemeye başlamıştır (Akyüz, 2011: 103). Mevcut ekonomik sorunların ve sermaye çatışmalarının yanı sıra var olan toplumsal gerilimin de sonucu olarak 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen askeri darbe ile ordu ülke yönetimine el koymuştur. Darbenin ardından oluşturulan kurucu meclisin 6 aylık çalışmasının ardından hazırlanan anayasa taslağı önce Milli Birlik Komitesi'ne sunulmuş ardından da 9 Temmuz 1961'de gerçekleştirilen halk oylaması sonucu 20 Temmuz 1961'de yürürlüğe girmiştir.

---

[13] Talas'a (1992: 133) göre yayınlanan parti programının "İnsanlık onurunun korunması için, çalışmak isteyen her işsiz yurttaşa iş bulunması, ihtiyarlık, hastalık ve sakatlık gibi durumlarda yurttaşların yardım görmelerini, demokratik bir toplumun başlıca amaçlarından sayarız." şeklinde bir ifadeye yer verilmesi bu ve benzeri ifadelerle partinin ortaya demokratik bir söylem koymasının etkisi büyüktür.

[14] Maddenin son fıkrasında yer alan "bütün bu meslek ve dayanışma örgütlerinin tüzelkişi olarak her türlü siyasal etki ve amaçlar dışında kalmaları koşulu ile işçi sendikalarına grev hakkının tanınması fikrindeyiz." ifadesinin yoruma açık oluşu ve netlikten uzak oluşunu Talas (1992: 133), DP'nin iktidarı döneminde grev hakkını hiçbir zaman tanımayacak olmalarının bir ön ifadesi olarak yorumlamıştır.

2.2.2. Refah Devleti/Planlı Ekonomi Dönemi Sosyal Politika Uygulamaları

27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile kesintiye uğrayan ülke demokrasisi 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinin ardından gerçekleşen 15 Ekim 1961 seçimleri ile tekrar işler hale getirilmiştir. 1961 Anayasası'nın Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları içerisinde ayrı bir yere sahip olmasının başat sebebi haklar ve özgürlükler anlamında vatandaşlara sunduğu geniş alan ve olanaklardır. Askeri bir müdahale sonucu ortaya çıkmış bir anayasa olmasına karşın sahip olduğu bu özellik onun siyaset tarihimiz açısından ayrı bir yere sahip hale getirmektedir. Sadece haklar ve özgürlüklere ilişkin sahip olduğu yaklaşım değil aynı zamanda ekonomiye yönelik beraberinde getirdiği dönüşüm de 1961 Anayasası'nın belirleyici özelliklerindendir. Planlı ekonomi olarak adlandırılan bu yaklaşım ile ekonominin gidişatı ve ulaşılmak istenilen hedefler, bürokratik kurumlar içerisinde hazırlanan dönemsel planlar çerçevesinde ortaya konulmaya başlanmıştır. Uluslararası siyasette komünizm ve kapitalizm ideolojileri etrafında şekillenmiş iki kutuplu dünya düzeninin, Keynesyen ekonomi üzerine kurulmuş müdahaleci devlet anlayışının ve ortaya çıkan sosyal refah devleti modellerinin var olduğu bir dönemde ekonominin devletin müdahalesine açık ve bürokrasi tarafından tasarlanan planlar çerçevesinde yönetilmesi fikri oldukça makul kabul edilebilir.

1960 ile 1980 arası dönemin ideoloji temelli tartışmalarla örülü tarihinde Ayşe Buğra (2016: 188-189) güç kazanan sol ideolojinin doğrudan sosyal politika yapım sürecinde yer almasa bile iktidardaki sağ partiler ve onların çalışmaları üzerinde etkiye sahip olduğunu iddia etmektedir. Sağ partiler aynı zamanda sosyal politikaları, dışarıdan gelebilecek marjinal siyasal akımlara karşı vatandaşları koruyan ve toplumsal uzlaşıyı sağlayan birer araç olarak görmüşlerdir. Diğer taraftan Süleyman Ulutürk ve Kutlu Dane çalışmalarında dönemin hükümetlerine ve 1960 askeri darbesine ilişkin bir eleştiride bulunarak şu ifadeleri kullanmışlardır:

> "1960-1980 döneminde sosyal politikalar açısından, çok partili sistemin 'popülist' politikalara dayanan yapısı, önemli bir belirleyicilik kazanmıştır. Benzer bir biçimde, 1960 askeri darbesinin bonapartist karakteri, işçi sınıfının sosyal güvenlik hakkı konusunda devletin bazı açılımlar yapmasını gerekli kılmıştır." (Ulutürk ve Dane, 2009: 132)

Askeri darbenin ardından Milli Birlik Hükümeti adıyla oluşturulan yönetim 1961 seçimlerine kadar ülkeyi yöneten organ olmuştur. MBH'nin açıkladığı hükümet programında yeni anayasanın hazırlanma aşamasında temel alacağı kaynakların Birleşmiş Milletler Anayasası, İnsan Hakları Bildirgesi, 1924 Anayasası ve mevcut gelenekler olarak belirtilmesi 1961 Anayasası'nın sahip olduğu hak ve özgürlük temelli yaklaşımın göstergesi niteliğindedir.

Programda ayrıca sosyal adalet ve insan hak ve özgürlükleri gözetilerek işçilere yönelik düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Her ne kadar hükümet programında yapılacak çalışmalar genel anlamda sıralansa da anayasanın hızla hazırlanması ve seçimlerin kısa sürede gerçekleştirilmesi nedeniyle mevcut yönetim bu düzenlemeleri yapma fırsatı bulamamıştır (Talas, 1992: 147-148).

Anayasanın 2. maddesinde yer alan "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve 'Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir." ifadesi ile devletin sosyal devlet niteliği açıkça ilan edilmiştir (Güleç, 2008: 49). Sosyal devlet vurgusunun yapıldığı bir diğer madde de 10. maddedir. Temel hak ve özgürlükler üzerine inşa edilen sosyal devlet niteliğine ilişkin madde şöyledir:

> "Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adâlet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşamıyacak surette sınırlıyan siyasî, iktisadî ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddî ve mânevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar" (Tokol, 1997: 13).

Anayasada sendikal hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı 46. maddeye[15] 1971 yılında yapılan değişikliklerle birlikte kamu görevlileriyle ilgili cümle çıkarılarak yasaya "bu hakların kullanılışında uygulanacak şekil ve usuller kanunda gösterilir. Kanun, devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir." ifadesi eklenmiştir. 1971 anayasa değişikliği ile 46. maddenin ilk halinde anayasanın çalışanlara sunduğu alan daraltılmış, devletin bütünlüğü, milli güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlak gibi ucu açık ve yoruma müsait gerekçelerle sendikal hakların sınırlanabilmesine imkân tanınmıştır. Maddenin ilk hali göz önünde bulundurulduğunda modern ve özgürlükçü bir yaklaşım ortaya konmasının sebeplerinden birisi olarak anayasayı hazırlayan kurucu meclis içerisinde yer alan altı sendikacı üyenin var oluşu sayılabilir. (Talas, 1992: 70-71).

Çalışma anayasanın 42. maddesinde yer alan "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir." ifadesiyle hak olarak kabul edilmiştir. Aynı madde içerisinde "… çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle…"

[15]46. Maddenin ilk hali "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın, sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir. Sendika ve sendika birliklerinin tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olamaz" şeklindedir (Talas, 1992: 70-71). İşçilere kadar işverenlere de tanınan sendikal haklar sayesinde işverenlerin de örgütlenmesi sonucu karşılıklı bir denge mekanizması ortaya çıkmış, işverenler de yeni anayasanın getirdiği yeni ortama kısa sürede adapte olmuşlardır (Koray, 2000: 105-106).

çalışanları korumak ve işsizliği önlemek devletin görevlerinden biri olarak sayılmıştır. 42. madde aynı zamanda angaryanın yasaklandığı maddedir (Tokol, 1997: 13).

Anayasanın 127. maddesi altında kalkınma başlığı altında planlı ekonomi yaklaşımı ortaya konulmuştur. Anayasanın bu maddesine bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatı 1963'te kurularak 1963-1967 ve 1968-1972 yılları arasını kapsayacak şekilde sırasıyla 1963'te Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 1968'de de İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanmıştır[16] (Koray, 2000: 106). Kalkınma planlarının önemi bu planların yalnızca ekonomik büyümeyi değil daha kapsayıcı şekilde toplumsal kalkınmaya yönelik geniş bir politika alanını düzenlemek amacıyla hazırlanmalarıdır. Birçok açıdan bu planlar sosyal politikaya yönelik hem hükümetlerin yaklaşımlarını hem de dönemin ve toplumsal ihtiyaçlarına çözüm olarak görülen politikaları ortaya koymaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda önce mevcut duruma ilişkin yapılan incelemeler sonucu elde edilen saptamalar ortaya konulduktan sonra birtakım önerilerde bulunulmuştur. Planda sosyal güvenlikle ilgili olarak ortaya konulan hedefler ise bütün çalışanların ki buna serbest meslek ve tarım işçileri ile esnaf ve sanatkârlar da dâhil olmak üzere sosyal güvenlik sistemine dâhil edilmeleri, dağınık haldeki sosyal güvenlik kuruluşları ve yardımlaşma sandıklarının tek bir kurum çatısı altında bütünleştirilmesi ve işsizlik sigortasının kurulması olarak sıralanmıştır (Talas, 1992: 153-154).

1963-1967 arasında yer alan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerden önce 1961 tarihli 224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun[17] çıkarılmıştır. Kanunun birinci maddesinde "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde bir hak olarak tanınan sağlık hizmetlerinden faydalanmanın sosyal adalete uygun bir şekilde ifasını sağlamak…" kanunun çıkarılış amacı olarak ifade edilmiştir (Güvercin, 2004: 92). Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ise kanunun 2. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır:

> "Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi vatandaşların sağlık hizmetleri için ödedikleri prim ile amme sektörüne ait müesseselerin bütçelerinden ayrılan tahsisat karşılığı her çeşit sağlık hizmetlerinden ücretsiz veya kendisine yapılan masrafın bir kısmına iştirak suretiyle eşit şekilde faydalanmalarıdır" (224 sayılı Kanun, 1961).

[16] Planların ortak büyüme hızı hedefi %7'dir ve planlar kamu sektörü için emredici özellikteki metinler olmalarına rağmen özel sektör için tavsiye niteliği taşımaktadırlar (Tokol, 1997: 13).

[17] Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak yapılan bu düzenlemeye VIII. İnönü Hükümeti'nin 1961 yılında ilan edilen hükümet programında da yer verilmiştir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013a: 1332). Çıkarılan bu kanun ile anayasada hak olarak kabul edilen sağlık hizmetlerinin bütün vatandaşları kapsayacak şekilde, kanunda belirtilen bazı özel durumlar haricinde ücretsiz olarak sunulması amaçlanmıştır.

Birinci planın uygulanmaya başlandığı 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve yine aynı yıl çıkarılan 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu işçi örgütlenmeleri ve sendikal haklar konusunda o güne kadar ortaya konulan en çağdaş düzenlemelerdir. Kanunların çıkarıldığı dönemde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve Adalet Partisi'nin (AP) oluşturduğu VIII. İnönü Hükümeti'nin çalışma bakanı Bülent Ecevit kanunların çıkarılış sürecinde etkili olmuştur. Talas (1992: 156) göre 274 sayılı kanunu yorumlarken şu ifadeleri kullanmıştır:

> "1961 Anayasasının felsefesinden yola çıkan cumhuriyetin ikinci Sendikalar Yasası'nın temel niteliklerini kısaca açıklarsak, onun 1) özgürlükçü, 2) ilerici, 3) çoğulcu, 4) evrenselci ve 5) düzenleyici olduğunu söyleyebiliriz."

Söz konusu 274 ve 275 sayılı yasaların öncesini ve görüşüldükleri süreçleri kapsayan dönemde yoğun şekilde işçi eylemlerinin gerçekleştiriliyor olmasının yasalar üzerindeki etkisi de göz ardı edilemez.

Tablo 2. 1 1960-1963 Arası Grevler, Eylemler ve Mitingler

Başlangıç Tarihi	Eylem Adı
13.08.1961	İzmir DSİ İkinci Bölge Müdürlüğü'ne Bağlı İşçilerin Sakal Bırakma Eylemi
??.10.1961	Ulaş-İş Federasyonu Sakal Bırakma Eylemi
19.10.1961	İzmir Sümerbank Fabrikası Sakal Bırakma Eylemi
12.11.1961	İstanbul Türkiye Karayolları İşçileri Sendikası Sakal Bırakma Eylemi
21.11.1961	İzmir İşçi Yürüyüşü
08.12.1961	Haydarpaşa Demiryolu İşçileri Sakal Bırakma Eylemi
09.12.1961	Ankara DSİ İşçileri Yürüyüşü
16.12.1961	İzmit İşçileri Yürüyüşü
30.12.1961	Liman İşçileri İş Bırakma Eylemi
31.12.1961	Saraçhane Mitingi
03.06.1962	Afyon'daki İnşaat İşçileri Sendikasının İşsizliği Protestosu
03.05.1962	Türkiye Yapı İş Federasyonu İşçilerinin Ankara'da Yaptığı İzinsiz Yürüyüş
23.07.1962	İzmir Belediyesi Temizlik İşçileri İş Bırakma Eylemi
29.08.1962	Bahariye Mensucat İş Bırakma Eylemi
03.12.1962	İzmir Et Boykotu
28.01.1963	Kavel Grevi
13.05.1963	Adalet Mensucat İşçileri Oturma Eylemi
06.06.1963	Fargo İşçileri İş Bırakma Eylemi
12.11.1963	Ankara Garı Devlet Demiryolları İşçilerinin Açlık Grevi
??.??.1963	Derby Lastik Fabrikasında İşçilerin İşi Tamamen Durdurmaları

Kaynak: Akyüz, F. (2011). Türkiye'de Kapitalizmin ve Sosyal Güvencesizliğin İnşası. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Tablo 2.1'de sıralanan eylemler gerçekleştirilen eylemlerin sadece bir kısmı olmakla beraber burada belirtilmeyen daha onlarca bulunmaktadır. 1970 yılında 1317 sayılı kanun aracılığıyla 274 sayılı Sendikalar Kanunu'nda yapılmak istenilen değişiklikler ile sendikacılık ve sendikal haklarla ilgili işçilere anayasada sunulan özgürlükçü alanın daraltılması ve sendikal hareketlerin kısıtlanması amaçlanmıştır[18] (Talas, 1992: 167,169).

Sosyal güvenlik alanında ise 1964 yılında çıkarılan 506 sayılı kanun ile dağınık haldeki mevzuat derlenmiştir. 1945 de kurulan İşçi Sigortaları'nın kapsadığı kesime çalışanların yanı sıra eşlerinin ve çocuklarının da eklenerek sunulan hizmetlerden daha geniş bir kesimin yararlandırılması sağlanmıştır. 1977 yılında çıkarılan 2100 sayılı yasayla da tarım işçileri ve ev içi işlerde ücret karşılığı çalışanlar da sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır (Akyüz, 2011: 119-120).

Planlı ekonomi döneminde uygulanan ithal ikameci sanayileşme için kaynak aktarımı son derece önemli bir konuydu. Bu alanda bir çalışma yürütmek üzere yurtdışından çağrılan Nicholas Kaldor vergi sisteminde yapılmasını gerekli gördüğü bir reform programı hazırlayarak hükümete sunmuştur. Beveridge Raporu olarak adlandırılan bu rapor ulusal üretimin neredeyse yarısının gerçekleştirildiği tarım sektörüne yönelik vergi artışı[19] yapılmasının gerekliğini ortaya koymaktadır. Ancak önerilen vergi artışları sonucu, tarımsal üretimi gerçekleştiren yoksul köylü kesiminin gelirlerinde yaşanacak düşüş sebebiyle köylerini terk ederek şehirlere göç etmeleri dönemin siyasetçileri açısından yıkıcı etkilere sahip olduğu için dönemin koalisyon hükümeti vergi reformunu gerçekleştirmeyi reddetmiştir (Buğra, 2016: 179). Her ne kadar bu dönemde iktidarda yer alan hükümetler tarafından köylerden kentlere göçü engellemek amacıyla birtakım önleyici uygulamalar gerçekleştirilse de özellikle İstanbul ve Ankara gibi büyük nüfusa sahip şehirlere gerçekleşen göç engellenememiştir.

[18] Ancak 1970 tarihli 1317 sayılı "274 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve 31. Maddesine Bir Bent ile Bu Kanuna Üç Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun" 1972 yılında Anayasa Mahkemesi kararınca iptal edilmiştir (Akyüz, 2011: 118).

[19] Raporda, toplam vergi gelirlerinin %1'ine bile denk gelmeyen tarım sektörü vergi gelirlerinin diğer sektörlerden elde edilen gelirler göz önünde bulundurularak adaletli bir orana çekilmesi ile sanayileşmeye yönelik kaynak sorununun aşılabileceği ifade edilmektedir (Buğra, 2016: 179).

Tablo 2. 2 Türkiye'de Nüfusun Şehir ve Köylere Dağılımı

Sayım Yılı	Toplam Nüfus	Şehir Nüfusu	Köy Nüfusu
1950	20.947.188	5.244.337	15.702.851
1955	24.064.763	6.927.343	17.137.420
1960	27.754.820	8.859.731	18.895.089
1965	31.391.421	10.805.817	20.585.604
1970	35.605.176	13.691.101	21.914.075
1975	40.347.719	16.869.068	23.478.651
1980	44.736.957	19.645.007	25.091.950
1985	50.664.458	26.865.757	23.798.701
1990	56.473.035	33.326.351	23.146.684
2000	67.803.927	44.006.274	23.797.653

Kaynak: Özakbaş, D. (2015). 1950 Yılı Sonrası İstanbul'da Konut Alanlarının Oluşumu ve Sorunları. Tarih Okulu Dergisi, 8(22), 415-448.

Tablo 2.2'deki veriler kullanılarak hesaplandığında 1960-1980 arası dönemde kent nüfusu yıllık bazda ortalama 540.000 artış gösterirken bu oran köy nüfusunda 310.000 olarak gerçekleşmiştir. Köy ve kentlerde yaşanan nüfus artış miktarları arasında büyük farklar yok gibi görünse de 1980-1985 arası döneme gelindiğinde kentler nüfus olarak köyleri geride bırakmıştır. Gecekondu sorunuyla ilgili yabancı bir uzman olan Prof. Dr. Charles W. N. Hart'ın Zeytinburnu gecekondularıyla ilgili gerçekleştirdiği Hart Araştırması sorunun boyutları hakkında detaylı bilgiler sunmaktadır[20]. Raporda sorunun çözümüne yönelik iki farklı plan[21] ortaya atılmıştır (Buğra, 2016: 181). 1961'den 1971'e kadar geçen süreçte kurulan yedi farklı hükümetin hükümet programlarında gecekondulaşma sorunu ile ilgili kademeli bir dönüşüm olduğu görülmektedir. 1961'de kurulan VIII. İnönü Hükümeti ile başlayan dönemde bütün hükümetlerin ortak vurgusu devletin gecekondu sorununa dair yardımcı ve yol gösterici niteliğidir. Hükümetlerin tamamı bireysel olarak vatandaşların ev sahibi olmaları amacına yönelik destekleyici politikalar yürütülmesini hedeflemişlerdir (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013a).

[20] Raporda yer alan detaylar için bkz. Buğra, A. (2016). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*. İletişim Yayınları, İstanbul.

[21] İlki hâlihazırda gecekonduların bulunduğu özel mülkiyete tabi alanların kamulaştırılarak buralardaki gecekonduların ıslah edilmesi diğeri de gecekondu yerleşimlerinin boşaltılarak yıkılmasına paralel olarak buralarda yaşayan vatandaşların kamuya ait bölgelere yapılan sosyal konutlara taşınmasının sağlanmasıdır. Her iki çözüm yolunun da gerek kamulaştırma için gerekse geniş çaplı sosyal konut inşaatı için büyük bir kaynak aktarımına ihtiyaç yaratması nedeniyle tercih edilmemiş bir üçüncü yol olarak gecekondulara devlet eliyle tapu tahsis edilmesi yöntemiyle buraların beledi hizmetlerden yararlanmalarının sağlanması tercih edilmiştir. Gecekondu affı olarak anılan bu uygulamayla ilgili dönemin siyasetçileri temel gerekçe olarak vatandaşların sahip oldukları barınma hakkını göstermişlerdir (Buğra, 2016: 182-183).

Gecekondular yaşayan dar gelirlilere yönelik konutların inşası için dönemin hükümetleri lüks konut değil sosyal konutların inşasını arttırıcı politikalar oluşturmaya çalışmışlardır. 1965 tarihli 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu ile müteahhitlerin etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır. 1966 tarihli 775 sayılı Gecekondu Kanunu aslında gecekondu olarak ifade ettiğimiz konut şeklinin ilk defa mevzuat içerisinde kullanıldığı yerdir. Bu yolla gecekondu terimi mevzuata dâhil edilmiştir. Kanun gecekonduların ıslah edilmelerini ve yıkılmalarına ek olarak, yenilerinin yapılmasının önlenmesi yoluyla gecekondulaşmanın ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır (Özakbaş, 2015: 421-424).

Kalkınma planlarının ikincisi olan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972 yılları arasında uygulanmıştır. Bu planda da ilk kalkınma planında var olan köylerin geri kalmışlığı, konut sorunu ve buna bağlı gecekondulaşma, istihdam ve sanayi bazlı büyüme için gerekli finansmanın sağlanamaması gibi sorunlara atıf yapılarak bu sorunlar üzerinden beş yıllık program ortaya konmuştur. Programda belirtilen tasarrufa ilişkin çıkarım ileride gerçekleştirilecek yasal düzenlemeler için bir bildiri niteliğindedir:

> "Tasarruflarda sağlanacak artışları sınırlayan temel neden şüphe yok ki, tasarrufların seviyesini tayin eden genel gelir seviyesinin düşük olmasıdır. Gelir seviyesinin düşük olması, zaruri ihtiyaçların karşılanmasından sonra tasarruflara ayrılabilecek kısmın da küçük olması sonucunu doğurmaktadır. Öte yandan, Türkiye'nin dünyanın ileri yüksek gelirli toplumları ile kurmuş bulunduğu yakın ilişkiler, toplumun tüketim seviyesini daha da yükseltici yönde etkilemektedir" (DPT, 1968: 40).

Tasarruf sorununa ilişkin yapılan bu çıkarım toplumun tüketim seviyesinin yine toplumun gelişmiş toplumlarla olan ilişkisi nedeniyle yüksek olduğu fakat aynı zamanda gelir seviyesinin düşük oluşu sonucu tasarruf yapılamadığının açık bir ifadesidir. Bu yönde atılan ilk adım sosyal güvenlik sistemi üzerinden kişilerin gelirlerinden yapılacak prim kesintileri aracılığıyla tasarrufun devlet eliyle sağlanması olmuştur[22] (Akyüz, 2011: 120-121).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1952 yılında ilan ettiği Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Sözleşme, 1971 yılında kabul edilerek 1974'te yürürlüğe konulmuştur. Sözleşmenin niteliği içerisinde belirtilmiş olan dokuz risk grubuna dâhil bireylerin sosyal güvenlik sistemi içerisine alınarak sistem dâhilinde korunmalarının sağlanmasını öngörüyor olmasıdır. Bu dokuz risk hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, işsizlik, iş

[22] Sosyal güvenlik kurumları üzerinden gerçekleştirilen tasarrufların yurt içindeki sanayi burjuvazisine fon olarak aktarılması yoluyla sanayi yatırımlarına sermaye desteği sağlanması yolu tercih edilmiştir. Bu amaçla yine planda yer alan sanatkâr ve esnafların da sosyal güvenlik sistemine entegrasyonunu sağlamak için 1971 yılında BAĞ-KUR Kanunu olarak da adlandırılan 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu çıkarılmıştır (Akyüz, 2011: 128).

kazası, meslek hastalığı, aile yükleri ve ölüm olarak belirtilmiştir. Söz konusu sözleşmeye yönelik yapılan düzenlemelere 1976 yılında çıkarılan 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun örnek gösterilebilir (Güvercin, 2004: 92). Ancak bu kanun, kimsesizliğin tanımının muğlak oluşu, muhtaçlık durumunun nasıl belirleneceği ve kapsamının son derece sınırlı tutulması gibi birçok farklı açıdan eleştiriye maruz kalmıştır (Buğra, 2016: 194). Yasada dikkat çekici olan bir diğer nokta da aylık bağlanması için gerekli olan yaş şartından sonra gelen kimsesizlik koşuludur. Sosyal güvenlik adına yürürlüğe koyulmak istenilen ve modern bir uygulama olduğu vurgulanan bu yasada kişilerin bakım yükünü devletten önce aileye yükleyen yaklaşım göz ardı edilemez. Devlet vatandaş ilişkisinin kurulduğu modern hukuk temelli bir sosyal devlette böyle bir yasa hazırlanırken bireylerin bakımını ve geçimini gerçekleştirebilecek aile üyelerinin varlığının sorgulanması var olan geleneksel aile merkezli toplum anlayışının halen geçerli olduğunun net bir göstergesidir. Türkiye'nin dâhil edildiği Güney Avrupa ya da Akdeniz Refah Modeli olarak adlandırılan modelde öncelik geleneksel bir yaklaşımla aileye ait bir sorumluluktur. Ailenin olmadığı ya da bakımı veremediği durumlarda devlet sürece dâhil olur. Söz konusu yasa da bu yaklaşımı ortaya koymaktadır.

Yasanın AP tarafından teklif edildiği dönemde biri meclis içerisinden Milli Selamet Partisi (MSP) ve diğeri senatör Hamdi Özer tarafından sunulmak üzere iki farklı teklifte daha bulunulmuştur. Buğra'ya (2016: 190-191) göre söz konusu teklifler sağ siyasi görüşe sahip partiler tarafından gerçekleştirildiği için önemlidir. Bu teklifler sol akımların güçlendiği ve bu durumun hem ülke içerisinde hem de ülke dışarısında hissedildiği bir dönemde sol akımların bu yükselişi karşısında sağ partilerin bu akımların etkisi altında kalmalarının ya da söz konusu akımlara verdikleri bir tepkinin sonucudur. Özellikle AP'nin yasa teklifinde yapılan düzenlemenin vatandaşlık hakları üzerine inşa edildiğinin vurgulanması bu yaklaşımın bir örneği olarak gösterilmektedir. Diğer iki yasa teklifinde ise dini ve kültürel atıflar ön plana çıkarılarak gönüllü bağışlar ile kamu kaynaklarının ortak kullanımı yöntemiyle finansman sağlanması teklif edilmiştir. Tekliflerin tamamı aynı alan içerisinde benzer konuları ele aldığı için birleştirilerek görüşülmüş ve AP'nin sunmuş olduğu teklif kabul edilerek yasalaşmıştır (Buğra, 2016: 190-192).

1960 yılında gerçekleşen askeri darbenin ardından hazırlanan 1961 Anayasası ve onun beraberinde getirdiği planlı ekonomi düzeni 1971 yılında yine ordunun müdahalesiyle anayasa üzerinde yapılan özgürlükleri kısıtlayıcı düzeltmelerle 1980 yılına kadar varlığını devam ettirmiştir. Yapılan müdahaleler içerisinde bulunulan siyasi ve ekonomik problemleri daha da derinleştirerek sistemin işleyişine zarar verici bir etki yaratmışlardır. Sanayi yatırımlarına

sermaye aktarımı için yapılan düzenlemeler 1970'lerin sonuna gelindiğinde kamu kaynakların ve sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla oluşturulan fonların verimli şekilde ve karlı alanlara aktarılmadığına yönelik eleştirilere maruz kalmıştır. Akyüz (2011: 144-145) kitabında bu tartışmalara örnek olarak 1979 yılında kurulması teklif edilen Sosyal Güvenlik Bankası yasa tasarısını göstermektedir[23]. Yasa tasarısında kurulacak fonların aktarılacağı alanların ara ve yatırım malları olarak belirtilmesi sermaye grupları arasında yapılan bir tercihin de sonucudur. İthal ikameci dönem içerisinde iç piyasada dayanıksız tüketim mallarına yönelik yatırımların artması 1930-1960 arasında ortaya çıkan ticaret burjuvazisi ile sanayi burjuvazisini farklılaştırmıştır. Bu dönemde devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla ürettiği ucuz ara ve yatırım malları ile sanayi burjuvazisini desteklemiş 1970'lerin sonuna gelindiğinde ise iç piyasada oluşan doygunluk beraberinde durgunluğu da getirmiştir. Durgunluktan çıkış olarak yatırımların dayanıklı tüketim malzemeleri üretimine yönelmesi ise gerekli olan ara ve yatırım mallarında ithalatın artmasına neden olmuştur. İthalat için gerekli dövizin elde edilmesi noktasında yaşanan kriz sonucu yerli yatırımcı döviz ihtiyacını karşılamak adına yabancı sermaye ile doğrudan ilişki kurarak ortaklıklar oluşturma yolunu seçmiştir. Yerli sermayede ortaya çıkan bu yeni uluslararasılaşma durumu ve kurulan ilişkiler ağı aracılığıyla aynı zamanda ülke ekonomisi uluslararası ekonomiyle bütünleşmiş hale gelme yoluna girmiştir (Akyüz, 2011: 144-149). 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül 1980 askeri darbesi bu yaşanan olayların ortaya çıkardığı yoğun siyasi ve ekonomik krizlerin bir sonucu olmuştur.

2.2.3. Neoliberal Dönemde Uygulanan Sosyal Politikalar

1980 askeri darbesi ardından yaşanan süreçte hem siyaset hem ekonomi hem de toplumsal alan büyük dönüşümler geçirmiştir. Bu alanlar içerisinde ekonomi 1979'dan başlayarak ilk dönüşümü gerçekleştirilen alan olmuştur. 1979'da iktidarda bulunan Süleyman Demirel başbakanlığındaki hükümetin içerisinde bulunulan büyük ekonomik krizi ve durgunluğu aşmak amacıyla dönemin başbakanlık ve DPT müsteşarı olan Turgut Özal'a hazırlattığı ekonomi programı 1980 askeri darbesinin ardından günümüze kadar geçen süreçte uygulanan politikaların belirleyicisi konumundadır. 24 Ocak Kararları olarak isimlendirilen bu ekonomik program özünde Keynesyen ekonomi sonrası uluslararası alanda ortaya çıkan ve devletin ekonomi alanından uzaklaştırılarak piyasaların liberalizasyonu savunan görüşün Türkiye'deki yansımasıdır.

[23] Tasarıya göre Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve BAĞ-KUR'un kurulması planlanan bankanın iki ana kurucuları olmaları teklif edilmekle birlikte gerekli görüldüğü takdirde diğer kamu ve özel kuruluşlar da kuruculara eklenebilirler. Yasanın amacı bu kurumlara ait hali hazırda kalkınma planı çerçevesinde finansman kaynağı olarak kullanılan fonların tek çatı altında ve bir finans kurumu şeklinde birleştirilmesi ve idarelerinin bu kurum aracılığıyla yürütülmesidir (Akyüz, 2011: 144-145).

1950-1960'lardan itibaren yeniden güçlenmeye başlayan liberal düşünce, kapitalist devletin bir türü olan refah devletini tamamen ortadan kaldıramamış ancak devleti küçülten ve piyasaya müdahale gücünden yoksun hale getiren neoliberal ekonomi politikaları aracılığıyla dönüştürmeyi başarmıştır. Neoliberal politikalar Amerika Birleşik Devletleri'nde Ronald Reagan'ın başkanlığı döneminde, Birleşik Krallık'da ise Margaret Thatcher'ın iktidarda olduğu dönemde uygulamaya konulmuş Türkiye'de ise bu politikaların başlıca savunucusu ve uygulayıcısı Turgut Özal olmuştur. ABD ve Birleşik Krallık'ın neoliberal politikaların ilk uygulayıcıları olması nedeniyle bu politikalar "Reaganizm-Thatcherizm" olarak da adlandırılmışlardır (Güleç, 2008: 50-51).

1970'lerin sonunda enflasyonda ortaya çıkan önü alınamaz yükselişin, elde edilen artı değer üzerinde yarattığı negatif etki, bu durumdan şikâyetçi olan sanayi burjuvazisinin artı değerin dağıtımına ilişkin kendi çıkarlarına uygun bir düzenleme talebinde bulunmasının başlıca nedenlerindendir. Ancak işçi ücretleri üzerinde işçilerin aleyhine yapılmaya çalışılan bu düzenlemelere karşı sendikal direniş gerçekleştiren işçiler haklarının koruyabilmişlerdir (Boratav, 1998: 120).

24 Ocak Kararları olarak adlandırılan ve Turgut Özal tarafından hazırlanan ekonomi programında işçi ücretlerinin kontrol altına alınması, iç ve dış piyasalarda tam serbesti sağlanması ve yabancı sermaye girişinin önünün açılması önerileri ile işçi-sermaye düzleminde sermaye lehine bir tutum ortaya konulmuştur. Korkut Boratav (1998: 121-122) emek aleyhtarı olarak tanımladığı bu programın dönemin hükümeti tarafından uygulanabilecek bir program olmadığından ancak askeri yönetimin başa geçmesi ile programın uygulanmasını engelleyici bütün engellerin ortadan kalktığından bahsetmektedir.

1983'te askeri yönetimin sona erdirilmesi ardından çok partili sisteme geri dönülmesi askeri yönetimin elinde bulundurduğu güç aracılığıyla yürüttüğü neoliberal politikaların duraksamasına neden olmuştur. Her ne kadar yeni politikaların uygulanışı hız kesse de tamamen durdurulamamış ya da geri çevrilememiştir (Ulutürk ve Dane, 2009: 134). Yönetim anlayışında yaşanan değişimin ardından sosyal politika alanında yeni düzenlemeler de söz konusu olmuştur. 1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile sosyal yardımlar ve kimsesiz çocuklarla ilgili mevzuat birleştirilerek Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuştur. Kanunun amaç kısmında sunulacak olan sosyal yardımların ve hizmetlerin kapsayacağı kesim "korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, özürlü, yaşlı ve diğer kişiler" ifadesi ile belirtilmiştir. Söz konusu ifadeden de anlaşıldığı üzere kapsam dâhilindeki bireylerin belirli bir toplumsal kesimden çok korumaya, bakıma veya yardıma muhtaçlık çerçevesindeki herkes olduğu anlaşılmaktadır. Aynı yıl çıkarılan 2925 sayılı Tarım

İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile tarım sektöründe çalışanlar da sosyal güvenlik sistemi içerisine dâhil edilmiştir. 1992 yılında ise "Yeşil Kart" olarak da adlandırılan ihtiyaç sahibi vatandaşların devletin sunduğu sağlık hizmetlerinde herhangi bir ücret veya prim ödemesi yapmaksızın yararlanmaları sağlayan uygulama yürürlüğe konmuştur (Güvercin, 2004: 93; 2828 sayılı Kanunu, 1983).

Türkiye'de özellikle 1980 sonrası dönemde sosyal politikaları etkileyen güçlü etmenlerden birisi de Avrupa Sosyal Şartı olmuştur. 1989 yılında kabul edilen bu şartname ile özellikle 2000'li yıllarda sosyal politikalara hâkim hale gelen yaklaşımın şekillendiği görülmektedir. 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 2001 yılında çıkarılan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ve 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunları Avrupa Sosyal Şartı'nın uygulanmasına yönelik yapılmış yasal düzenlemelerdir (Türkoğlu, 2013: 285).

4447 sayılı kanun 1980 sonrasında sadece Türkiye'de değil, dünya genelinde yaşanan sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliğine ilişkin sıkıntıların bir yansıması niteliğindedir. Bu yasa ile sosyal güvenlik sistemine kaynak sağlayan prim ödemeleri aracılığıyla gelir artırımı ve birtakım uygulamalar ile gider azaltımının sağlanması amaçlanmaktadır. Yasa ile emeklilik yaşında ve emeklilik için şart koşulan minimum prim gün sayısında artışa gidilmiştir. Aynı yasa ile aylık bağlama oranlarında düşüş yaşanmış bu yolla da sosyal güvenlik kurumlarının giderleri düşürülmeye çalışılmıştır (Ulutürk ve Dane, 2009: 133-134). 2001 tarihli 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ise bireysel emeklilik uygulamaları ile var olan sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcı bir alternatif yaratmak ve bu alternatifi tercih edilebilir bir hale getirmektir. Böylelikle sosyal güvenlik sistemi birkaç temele sahip hale getirilmiştir. 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı kanun ile sosyal güvenlik sistemini oluşturan üç kurum tek çatı altında toplanmış, 5510 sayılı kanun ile de emeklilik sistemi ve sosyal güvenlik alanı yeniden düzenlenmiştir (Türkoğlu, 2013: 285-286). 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu ile sosyal yardım alanında düzenlemelere başlanmıştır. Kanun ile yaşlılar, yoksullar, kimsesizler gibi ihtiyaç sahibi olarak nitelendirilebilecek bireylere sosyal devletin bir gerekliliği olarak görülebilecek sosyal yardım mevzuatı düzenlenmiştir. Yasa ile Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun kuruluşu gerçekleştirilmiştir. Bu fon aracılığıyla kanunda belirtilen ihtiyaç sahibi kimselere sosyal yardımların gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile genel müdürlük kurulmuş ardından da

2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurularak genel müdürlük bakanlığa bağlanmıştır. Bakanlık 2018 yılında geçilen yeni yönetim sistemi çerçevesinde, çıkarılan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına dönüştürülmüştür (Türkoğlu, 2013: 286-287).

Türkiye'de sosyal politika alanında yaşanan gelişim ve değişimler, içerisinde yer aldıkları dönemlerin sahip oldukları yeni yaklaşımların ve sorunların sonucu niteliğinde ele alınabilir. Dönemsel olarak yaşanan yaklaşım değişimleri ve gündem farkları bazı sorunların daha öncelikli olarak ele alınmasına ve mevcut politikaların yeni yaklaşımlarla dönüştürülmesine imkân tanımıştır. 1980'den itibaren Neoliberal politikalar üzerinden şekillenen ve halen içinde bulunduğumuz dönem de kendine içkin meselelere sahiptir. Sosyal politikaların bir türü olarak yaşlılık politikalarının küresel anlamda daha çok dikkat çekilen ve tartışılan bir konu olmasının sebepleri de içinde bulunduğumuz döneme özgü nüfus yaşlanmasına ilişkin farkındalığın artmasıdır. Nüfus yaşlanması ile ilgili yapılan çalışmalar ve elde edilen veriler ışığında gelecekteki nüfus yapılarına yönelik ortaya konulan projeksiyonlar Türkiye'nin de içerisinde yer aldığı birçok ülkede nüfus yapısında gerçekleşmesi beklenen değişimi ortaya koymaktadır. Nüfus yaşlanmasına yönelik ilginin artışı, mevcut politikaların ne kadar yeterli olduğu ve ortaya çıkması beklenen yeni gerçekliğe ilişkin ne tür politikalar oluşturulması gerektiği gibi soruları da beraberinde getirmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE YAŞLILIK POLİTİKALARI

Yaşlanmanın ne olduğuna ilişkin yapılan tanımlamalar olgunun ele alındığı alan ile yakından ilgilidir. Örneğin yaşlanma sürecini biyolojik açıdan inceleyen ve açıklamaya çalışan Aşınma ve Yıpranma, Otoimmün, Cross-linkage, Serbest Radikal ve Hücresel Yaşlanma teorileri yaşlanmayı canlının geçirdiği biyolojik dönüşümün nedeni üzerinden açıklamaya çalışmaktadır. Sosyal bilimler alanında ise yaşlılığı ya da yaşlanma sürecini ele alan İlgisizlik, Aktivite, Süreklilik, Altkültür, Alışveriş, Modernizasyon, Yaş Katmanlaşması, Yaş Entegrasyonu ve Eleştirel Gerontoloji gibi teoriler bu sürecin içerisinde ve sonunda bireyin toplum ve diğer bireylerle arasında bulunan ilişkide ne gibi değişimler meydana geldiğini ve bu değişimlerde yaşlanma sürecinin ne gibi etkilere sahip olduğunu açıklamaya çalışmaktadır[24] (Yazıcı, 2014: 24-26).

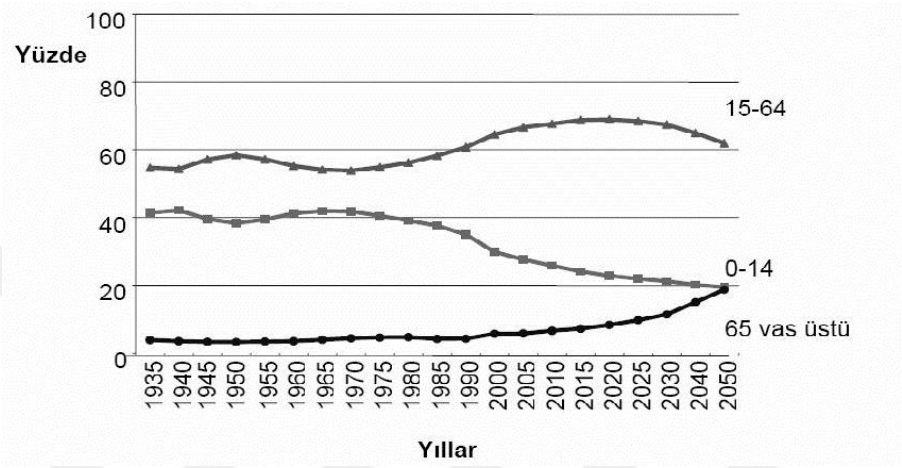
Nüfus yaşlanması ise BM'nin 2015 yılında hazırladığı Dünya Nüfus Yaşlanması Raporu'na göre, yaşlıların nüfus içerisindeki oranının artması olarak tanımlanmaktadır (Birleşmiş Milletler, 2015: 1). Yaşlı bireylerin belirlenmesinde kullanılan yaş ölçütü kurumlar arasında farklılık göstermekle birlikte bu sınır Birleşmiş Milletler tarafından 60 yaş olarak, Dünya Sağlık Örgütü, Avrupa İstatistik Ofisi ve Türkiye İstatistik Kurumu tarafından da 65 yaş olarak belirlemiştir. Dünya genelinde 60 yaş ve üzeri toplam nüfus 1991 yılında 600 milyon iken 2011 yılında bu rakam toplam nüfusun %11'ne ulaşarak 784 milyon olarak gerçekleşmiştir. İleriye dönük olarak hazırlanan nüfus öngörülerinde ise 2050 yılına gelindiğinde bu rakamın iki milyara ulaşması ve yaşlı nüfusun toplam dünya nüfusunun %21'ini oluşturması beklenmektedir (Birleşmiş Milletler, 1991: 2; Arun, 2014: 2-3).

Doğuşta beklenen yaşam süresinde meydana gelen artış, sağlık alanında gerçekleşen teknik ve bilimsel ilerlemeler ve bebek ölümlerindeki düşüş 20 yy'in ikinci yarısından itibaren dünya nüfusunda ve bireylerin yaşam sürelerinde büyük bir sıçramaya neden olmuştur. Dünya genelinde gözlenen bu duruma paralel olarak Türkiye'de de doğuşta beklenen yaşam süresinde artış yaşanmıştır. Avrupa İstatistik Ofisi'nin yapmış olduğu çalışmalarda doğuşta beklenen yaşam süresi Türkiye'de 2010 yılında 76,8 yıl, 2017 yılında ise 78,5 yıl olarak hesaplanmıştır (EUROSTAT, 2019). Bu süre TÜİK tarafından 2000 yılında 71 yıl olarak belirlenmiştir ve 2025 yılında ise Türkiye'de doğuşta beklenen yaşam süresinin 79,6 yıl olması beklenmektedir. Yine TÜİK verilerine göre 2000 yılında toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun oranı %6,7 olarak

[24] Detaylı bilgi için bkz. Ceylan, H. (2015). *Yaşlılık ve Refah Devleti.* Açılım Kitap, İstanbul.

hesaplanmış ve 2025 yılında bu oranın %11 olması öngörülmüştür (TÜİK, 2018a). Yaşlı nüfusun toplam nüfusa oranının %7'yi geçmesi o toplumun "yaşlı" bir toplum olarak kabul edilmesini, %10'u geçmesi durumunda ise "çok yaşlı" bir toplum olarak kabul edilmesini sağlamaktadır (Arun, 2016: 30). TÜİK'in 2018 yılında yapmış olduğu çalışmada yine 2018 yılı sonunda 65 yaş ve üzeri bireylerin toplam nüfusa oranın %8,7 olarak gerçekleşeceği ifade edilmiştir (TÜİK, 2018b).

Grafik 3. 1 Yaş Gruplarının Yüzdesel Dağılımları, Türkiye 1935-2050



Kaynak: Bahar, G., Bahar, A. ve Savaş, H. A. (2009). Yaşlılık ve Yaşlılara Sunulan Sosyal Hizmetler. Fırat Sağlık Hizmetleri Dergisi, 4(12), 85-98.

Bireylerin yaşam sürelerinde gerçekleşen artış sonucu dünyada ve ülkemizde yaşlı nüfusta meydana gelen artışın yaratmış olduğu demografik dönüşüm beraberinde mevcut ekonomik, siyasi ve sosyal yapıların günümüzde var olan ve gelecekte gerçekleşmesi beklenen nüfus yapısına uygunluğu konusunu gündeme getirmiştir. Yaşanan demografik dönüşümün ülke veya bölge bazlı ya da yalnızca belirli bir kategori içerisinde yer alan ülkelerde değil de küresel anlamda yaşanıyor olması ve bunun istatistiki veriler aracılığıyla ortaya konulması uluslararası düzeyden yerel düzeye varıncaya değin birçok yönetsel katmanı kapsayacak şekilde farklı düzeylerde bu konuya ilişkin çalışmaların yapılmasına neden olmaktadır. Ancak devam eden bu dönüşüm süreci en basit ayrım olarak ülkelerin gelişmişlik düzeyleri bazında ele alınsa bile, farklı gelişmişlik düzeylerindeki farklı toplumların kendilerine özgü koşullara sahip olmaları, ortak bir eylem planı ortaya konulmasının önündeki engellerin başında gelmektedir. BM ve Dünya Sağlık Örgütü gibi kabul görmüş uluslararası örgütlerin söz konusu demografik dönüşümü açıklayıcı ve yol gösterici Birleşmiş Milletler Yaşlı İlkeleri, Sağlık ve Yaşlılık Dünya Raporu ve Dünya Nüfus Yaşlanması Raporu gibi bu alanda gerçekleştirmiş oldukları çalışmalarda da küresel anlamda ortak bir programın oluşturulmasının önündeki

engellere değinilmektedir. Uluslararası düzeyde var olan ve öneri niteliğindeki bu metinlerin üye ülkeler üzerinde herhangi bir bağlayıcılığının bulunmaması bile yaşlanmakta olan nüfus yapısına yönelik ortak bir programın ortaya konulamadığının bir kanıtı olarak kabul edilebilir. Ulusal düzeyde ülkelerin nüfus yaşlanmasıyla ilgili tutumları ve uyguladıkları politikalar ise ancak siyaset yapıcıların istekleri ve ülkede var olan özgün koşullar çerçevesinde ortaya çıkabilmektedir.

3.1. Uluslararası Düzeyde Yaşlılık Politikaları

Uluslararası alanda nüfus yaşlanmasına ilişkin değinilebilecek ilk girişim BM bünyesinde 1948 yılında Arjantin delegasyonu tarafından bir yaşlı hakları bildirgesi hazırlanmasına yönelik tekliftir. Bu girişim spesifik olarak yaşlı bireyleri konu alan BM bünyesindeki ilk teklif olma özelliğine de sahiptir. BM Genel Kurulu'nda kabul edilen teklif üzerine Sosyal ve Ekonomik Konsey'e konuyla ilgili çalışma yapması ve ileride gerçekleştirilecek bir oturumda bu çalışmanın sonuçlarını ele alınmak üzere bir rapor hazırlaması görevleri verilmiştir. Ancak teklif 1971 yılında gerçekleştirilen 26. BM Genel Kurulu'na kadar göz ardı edilmiştir (Mordini ve de Hert, 2010: 23). 26. BM Genel Kurulu'nda nüfus yaşlanması ve yaşlı hakları görüşülerek hazırlanan karar tasarısında[25], yaşlılara tanınan haklar on madde altında; yardım, barınma, gıda, giyim, fiziksel sağlık bakımı, manevi sağlık bakımı, rekreasyon, çalışma, istikrar ve saygı hakları olarak ortaya konulmuştur (Doron ve Mewhinney, 2007: 25-26).

1973 yılında nüfus yaşlanması ve yaşlıların ekonomik, sosyal ve kültürel rollerinde yaşanan değişimle ilgili yine BM bünyesinde bir çalışma gerçekleştirilerek Genel Sekreter Kurt Waldheim tarafından Genel Kurul'a yapılan çalışmanın sonuçları hakkında bilgilendirmede bulunulmuştur (Mordini & de Hert, 2010: 23). 1978 yılında nüfus yaşlanmasıyla ilgili yapılmış tüm geçmiş çalışmalar sonucunda, gerçekleşmekte olan demografik dönüşüme yönelik ilk uluslararası toplantının yapılması kararı alınmış ve toplantı yine BM bünyesinde 1982 yılında Viyana'da gerçekleştirilmiştir.

3.1.1. Viyana Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı

Dünya Yaşlılık Toplantısı olarak adlandırılan etkinlik 1982 yılında 124 üye ülke temsilcisi ile ILO, DSÖ, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Arap Devletleri Ligi (AL) gibi uluslararası kuruluşların da katılımı ile Viyana'da gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de katılımcı üye ülkeler arasında yer almıştır (Birleşmiş Milletler, 1982: 6-7). Viyana'da gerçekleştirilen ilk

[25] UN Draft Resolution on a Declaration of Old Age Rights.

toplantı da Yaşlanma ve Kalkınma ana başlığı altında kalkınmaya ilişkin konular ve insani meseleler tartışılmıştır. Gerçekleştirilen toplantı sonucunda Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı oluşturularak dünya genelinde nüfus yaşlanması sonucu oluşabileceği öngörülen toplumsal, ekonomik ve kültürel sorunların önlenmesine yönelik öneriler ortaya konulmuştur. Eylem planının giriş bölümünde yaşlı nüfusa ilişkin veriler ve geleceğe yönelik demografik projeksiyonlar örnek gösterilerek nüfus yaşlanmasının göz ardı edilemez bir durum olduğu vurgulanmıştır. Sunulan veriler içerisinde özellikle 1975 yılına ait rakamlar üzerinden 60 yaş ve üzeri toplam nüfusun %52'sinin gelişmiş olarak sınıflandırılan ülkelerde yaşıyor olduğunun vurgulanması önemli bir noktadır. Aynı kısımda bu bölgelerdeki doğum oranlarına bağlı olarak nüfus artış hızında sürekli bir düşüşün yaşandığı ve yaşlı nüfus içerisinde yaş ilerledikçe kadın ve erkek bireylerin oranlarında dengenin bozulduğu da belirtilmiştir. Elde edilen veriler üzerinden oluşturulan 2025 yılına ait öngörülerde ise 60 yaşında beklenen ortalama yaşam süresi, gelişmiş ülkelerde erkekler için 17, kadınlar için 21 yıl; gelişmekte olan ülkelerde erkekler için 16, kadınlar için 18 yıl olarak hesaplanmıştır. Raporda değinilen bir diğer önemli konu da kentsel ve kırsal bölgeler arasındaki farklılıklardır. 1975 yılı verilerine göre gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun 2/3'ü kentsel bölgelerde yaşarken gelişmekte olan ülkelerde ise bu oran 1/4'tür. Gelişmekte olan ülkelerdeki yaşlı nüfusun 2000 yılında yaklaşık %40 oranında kentsel bölgelerde yaşamasının beklendiği belirtilen raporda bu durumun iç göç oranlarında artışa neden olabileceği belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 1982: 50-51).

Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde yer alan Hedefler ve Politika Önerileri ile Teşvik Politikaları ve Programları ana başlıkları altında toplam 62 öneri yer almaktadır. Söz konusu önerilerin ortak hedefleri yaşlanma süreci ve süreç sonunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin karşılaşacakları durumları açıklayarak oluşabilecek sorunların önlenmesine yönelik çözüm önerilerinde bulunmaktır. Yapılan öneriler içerisinde gelişmiş ülkelerin ve gelişmekte olan ülkelerin nüfus yaşlanması sonucunda karşılaşacakları durum farklarına sık sık değinilerek farklı öneriler oluşturulması yolu ile kapsayıcı bir metin ortaya konulmak istenmiştir. Hedefler ve Politika Önerileri başlığı altında yaşlı bireylerin sağlık, beslenme, konut, çevre, aile, sosyal koruma, gelir güvenliği, istihdam, eğitim ve yaşlı tüketicilerin korunması konularında 51 öneri yer almaktadır. İkinci ana başlık olan Teşvik Politikaları ve Programları başlığı altında ise yaşanmakta olan dönüşümün ulusal ve uluslararası düzeyde toplanacak veriler ve yapılacak olan çalışmalar aracılığıyla sürekli olarak incelenmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Bu bölümde yaşlılıkla ilgili veri toplanması ve bu verilerin analizi, çalışmalarda yer alacak kişilere verilecek eğitim ve araştırmaların niteliklerine ve tekniklerine ilişkin 11 öneride bulunulmuştur. Yapılacak çalışmaların ve toplanacak verilerin ulusal ve uluslararası örgütler arasında

paylaşılması ve devletlerin politika belirlemek amacıyla ihtiyaç duydukları durumlarda ilgili verilere erişimlerinin sağlanması hedefler arasında sayılmıştır (Birleşmiş Milletler, 1982: 61-78).

1982 yılında gerçekleştirilen Dünya Yaşlılık Toplantısı ve ardından hazırlanan Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı temel alınarak BM tarafından 1991 yılında Birleşmiş Milletler Yaşlı İlkeleri yayımlanmıştır.

3.1.2. Birleşmiş Milletler Yaşlılık İlkeleri

İlan edilen metnin giriş bölümünde İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde yer alan haklar korunarak politika ve program yapım süreçlerinde ülkelerce BM tarafından ilan edilmiş olan yaşlılarla ilgili bu ilkelerin esas alınmasını teşvik etmenin amaçlandığı belirtilmektedir (Birleşmiş Milletler, 1991: 1). Belirlenen 18 ilke Bağımsızlık, Katılım, Bakım, Kendini Gerçekleştirme ve İtibar ana başlıkları altında ele alınmıştır.

Bağımsızlık başlığı altında yaşlı bireylerin diğer bireylerin desteğine veya yardımına ihtiyaç duymadan hayatlarını kendi kendilerine idame ettirebilmeleri için gerekli görülen şartlara yer verilmiştir. Yer alan ilkeler çerçevesinde yaşlı bireylerin yeterli miktarda yiyecek, içecek, barınma, giyecek ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanması ve bu ihtiyaçların karşılanmasında bireyin gelirlerinden, toplumsal desteklerden, ailesinden ve bireysel yardımlardan sağlanacak kaynakların kullanılması gerektiği belirtilmiştir. Yaşlı bireyler kendilerine uygun eğitim programlarına ve kendi hayatlarını idame ettirebilmek için gerekli olan iş gücü piyasasına katılım olanaklarına sahip olmalı, iş gücü piyasasından ne zaman ayrılacaklarına kendileri karar verebilmelidirler. Değişen kapasitelerine ve kişisel tercihlerine uygun güvenli bir yaşam ortamına sahip olmalıdırlar ve imkân olduğu sürece evlerinde ikamet etmelidirler (Birleşmiş Milletler, 1991: 1-2).

Katılım başlığı altında yaşlı bireylerin toplum ile aralarında bulunan bağın korunması ve üyesi oldukları toplumun yönetim süreçlerinden izole edilmelerinin önlenmesi ile ilgili maddelere yer verilmiştir. Yaşlı bireyler yaşadıkların toplumun bir parçası olarak, doğrudan onların refahlarını ilgilendiren politikaların yapım ve yürütme süreçlerinde yer almalı, yetenek ve bilgilerini genç kuşaklara aktarabilmedirler. Kabiliyetleri ve ilgi alanlarına uygun gönüllü işlere katılma olanaklarına sahip olmalı ve yaşlı bireylerle ilgili dernekler kurabilmelidirler (Birleşmiş Milletler, 1991: 2).

Bakım başlığı altında fiziksel ve ruhsal sağlıklarının korunması ve geri kazanılması için gerekli görülen ilkelere yer verilmiştir. Belirlenen ilkeler yalnızca bakımın nasıl olması

gerektiği ile ilgili değil, bakım süreci içerisinde bireyin sahip olduğu hakların korunmasını da kapsayıcı şekilde oluşturulmuştur. Yaşlı bireyler fiziksel, ruhsal ve duygusal sağlıklarının korunması ya da geri kazanılması için gerekli bakıma ulaşabilmelidirler. Aile bakımı ve toplumsal bakımdan yararlanabilmeli, kültürel değerler çerçevesinde oluşturulan toplumsal korumaya sahip olmalıdırlar. İnsancıl ve güvenli bir ortamda uygun düzeyde kurumsal bakımdan faydalanabilmelidirler. Barınakta, bakım veya tedavi merkezinde kaldıkları süre içerisinde inançlarına, ihtiyaçlarına, onurlarına ve mahremiyetlerine saygı duyularak insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanabilmelidirler. Bakımları ve hayat kaliteleri ile ilgili karar alabilmelidirler (Birleşmiş Milletler, 1991: 2).

Kendini gerçekleştirme başlı altında bireylerin kabiliyetleri ve ilgi alanları doğrultusunda gerçekleştirecekleri gelişim faaliyetleri ile ilgili belirlenen ilkelere değinilmiştir. Yaşlı bireyler içinde bulundukları toplumun sağladığı eğitsel, kültürel, manevi ve eğlence amaçlı imkânlara ulaşabilmelidirler ve kabiliyetleri doğrultusunda kendilerini tam olarak geliştirebilme imkânına sahip olmalıdırlar (Birleşmiş Milletler, 1991: 2).

İtibar başlığı altında ise yaşlı bireylere toplumları ve diğer bireyler tarafından gösterilmesi beklenen itibara ilişkin ilkeler belirtilmiştir. Bireyler fiziksel veya mental istismardan ve suiistimallerden uzak korunaklı ve itibarlı bir hayat sürebilmelidirler. Yaşı, cinsiyeti, ırkı veya sahip olduğu diğer özelliklerine bakılmaksızın yaşlı bireylere adil davranılmalıdır (Birleşmiş Milletler, 1991: 2).

Birleşmiş Milletler Yaşlı İlkeleri incelendiğinde hazırlanan metinde yaşlı bireylerin toplumları ile var olan bağlarının kopmaması, sahip oldukları bilgi ve becerilerin topluma fayda sağlayıcı şekilde kullanımının sürdürülmesi, kalkınmanın devamlılığı açısında yaşlı bireyin iş gücü piyasasına ya da toplum yararına gerçekleştirilen gönüllülük esaslı işlere katılımının sürdürülmesi ve kırılgan konumdaki bu bireylerin tüm bunları gerçekleştirebilmeleri için gerek duydukları ruhsal ve fiziksel sağlık koşullarının sağlanmasının hedeflendiği görülmektedir.

1982'de gerçekleştirilen Dünya Yaşlılık Toplantısı ve ardından ilan edilen Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı ile 1991 yılında kabul edilen Birleşmiş Milletler Yaşlı İlkeleri devam eden bir sürecin parçalarıdır. Bu sürecin devamı niteliğinde ise 2002 yılında Madrid'de II. Dünya Yaşlılık Toplantısı gerçekleştirilerek toplantı sonucunda Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı ilan edilmiştir.

3.1.3. Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı

Madrid'de gerçekleşen II. Dünya Yaşlılık Toplantısı ardından Türkiye'nin de dâhil olduğu 159 üye ülke politik deklarasyona ve eylem planına onay vermişlerdir. Toplantı

kapsamında ilan edilen politik deklarasyon, yaşlanma ve yaşlı bireylere ilişkin konuların ele alındığı 19 maddeden oluşmaktadır. Politik deklarasyonun 3. maddesinde 1982 Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı ile 1991 Birleşmiş Milletler Yaşlı İlkeleri içerisinde yer alan ilke ve önerilerin bu deklarasyon ile tekrar kabul edildiği belirtilerek süreçteki devamlılık ortaya konulmuştur. Toplantının gerçekleştirildiği yıla ait olarak sunulan verilerde yaşlı nüfusun dünya genelinde 600 milyon civarında olduğu ve bu rakamın toplam nüfusun %10'unu oluşturduğu, 2050 yılında ise bu rakamın 2 milyar olması ve oranın ise %21'e yükselmesinin beklendiği belirtilmiştir. Geçmişte gerçekleştirilen açıklamalardan farklı olarak, gelinen süreçte nüfus yaşlanmasının büyük oranda ve hızlı bir şekilde yaşandığı bölgelerin gelişmiş ülkeler değil artık gelişmekte olan ülkeler olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir. Deklarasyonun ilk maddesinde ise ilan edilen metinde üç ana konunun ele alındığı belirtilmiştir: Yaşlı Bireyler ve Kalkınma, İleri Yaşta Sağlık ve Refahın Geliştirilmesi, Destekleyici ve İmkân Tanıyan Çevrenin Sağlanması (Birleşmiş Milletler, 2002: 5).

Sosyal ve ekonomik kalkınmanın bütün ülkelere yayılması hedefine yönelik olarak, deklarasyonda yer alan kalkınmaya ilişkin yaşlı nüfusa atfedilen önem dikkat çekicidir. Kalkınmanın dünya genelinde gerçekleştirilmesi hedefi doğrultusunda, yaşlı nüfusta meydana gelen artış göz önünde bulundurulduğunda, yaşlı nüfusun kalkınma ajandası içerisinde yer alması gerektiği belirtilmektedir. Ekonomi de dâhil olmak üzere yaşlı bireylerin toplumun her alanına katılımının toplumun ekonomik bir ihtiyacı olduğu kadar aynı zamanda yaşlı bireylerin de talebi olduğu ifade edilmektedir. Tüm bu nedenlerden ötürü yaşlı bireylerin kabiliyetleri çerçevesinde yeterli oldukları ve istedikleri sürece tatmin edici ve üretken bir işte çalışabilmeleri gerektiği belirtilmiştir. Toplumun geneline fayda sağlamak açısından yaşlı bireylerin sahip oldukları teknik bilgi birikiminden, deneyimlerinden ve yeteneklerinden faydalanmanın kalkınma için güçlü bir temel oluşturduğu da belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 5-7).

Deklarasyonun son kısmında yer alan maddelerde ise daha çok devletlere yüklenen sorumluluklardan söz edilmektedir. Bireylerin özel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak temel sosyal hizmetlerin sağlanmasında, ulaştırılmasında ve geliştirilmesinde devletler sorumluluk açısından öncelikli aktör olarak kabul edilmiştir. Ancak devletler tek aktör olarak belirtilmemiş özel sektör kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, yerel otoriteler, gönüllüler, toplum, aile ve doğal olarak yaşlı bireylerin kendileri de bu hizmetlerin sağlanmasında yer alması gereken aktörler olarak kabul edilmişlerdir. Yaşlı bireylere sunulacak zihinsel ve fiziksel sağlık hizmetlerinin, artan yaşlı nüfusun ihtiyaçları da göz önünde bulunarak, üye ülkeler tarafından sunulacağının kabul edildiği açıkça belirtilmiştir. Sunulacak

sağlık hizmetlerine eşit erişimin sağlanması ve nüfusun tamamını kapsayıcı olması gerekliliğine metin içerisinde vurgu yapılmıştır (Birleşmiş Milletler, 2002: 7-8).

Politik deklarasyonda belirtilmiş olan üç ana tema Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde ortaya konulan önerilerin ana eksenini oluşturmaktadır. Plan bu üç ana tema üzerinden şekillendirilmiştir ve ortaya konulan öneriler de bu başlıklar altında ele alınmıştır. 1982 Viyana Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'ndan daha kapsamlı şekilde hazırlanan bu planda yaşlı bireylere uygun çevrenin oluşturulması ve tüm yaş gruplarına uygun bir toplumun amaçlandığının belirtilmesi planı önceki metinlerden ayıran özelliklerdir.

Eylem planının giriş kısmında yaşanmakta olan demografik dönüşüme dair bilgiler ve yakın geleceğe ilişkin beklentilere yer verilmiştir. Bu kısımda dikkat çekici olan nokta gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılıklara yapılan vurgudur. Viyana Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nın hazırlandığı dönemde nüfus yaşlanması gelişmiş ülkelerde gerçekleşen bir dönüşüm olarak ortaya konulmakta ve gelişmekte olan ülkelerin de ilerleyen süreçte bu dönüşümü deneyimlemesi beklenmekteydi. Ancak 2002 yılına gelindiğinde yaşlı nüfusta yaşanan artışın gelişmekte olan ülkelerde azalarak devam ettiği, gelişmekte olan ülkelerde ise son derece hızlı bir nüfus yaşlanmasının yaşandığı belirtilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında nüfus yaşlanması sürecinde ve sonucunda karşılaşılabilecek sorunlar temel olarak sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde ele alınmıştır. Planın giriş kısmında gelişmiş ülkeler açısından nüfus yaşlanmasının yaratabileceği sorunlar ekonominin ihtiyaç duyduğu iş gücünün ve var olan sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliği çerçevesinde incelenmiştir. Ancak gelişmekte olan ülkeler için nüfus yaşlanmasının yaratacağı dönüşümün ortaya çıkarabileceği sorunların sadece sürdürülebilirlikle sınırlı kalmayarak göçten kırsal kalkınmaya, şehirleşmeden kaynakların etkin kullanımına kadar geniş bir alanda gerçekleşebileceği vurgulanmıştır. Yaşlı nüfusun ikamet ettiği alanlar incelendiğinde gelişmiş ülkelerde yaşayanların büyük bölümünün kentsel alanlarda yaşadıkları fakat gelişmekte olan ülkelerde ise yaşlı nüfusun büyük bölümünün kırsal alanlarda yaşamlarını sürdürdüklerine dair vurgu yapılmaktadır. Yerleşim alanları açısından 2025 yılı için hazırlanan projeksiyonlarda kentsel alanda yaşayan yaşlıların toplam yaşlı nüfus içerisindeki oranının gelişmiş ülkelerde %84 olarak gerçekleşeceği, gelişmekte olan ülkelerde ise bu oranın %50'e yakın olması beklendiği ifade edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan yaşlı nüfusta yaklaşık çeyrek yüzyıl gibi kısa bir sürede yaşanması beklenen bu değişimin, beraberinde yaşanacak iç göçün yaratacağı olumsuz etkileri de barındıracağı ifade edilmektedir. Yaşanacak iç göçe karşılık yaşlı nüfusun yarısının kırsal kesimlerde yaşıyor olacağı düşünüldüğünde, sahip olunan sınırlı kaynakların kentsel alanın yeni nüfus yapısına uygun

olarak yeniden düzenlenmesinin yanı sıra kırsal alanın da yaşlı nüfusun ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde kalkındırılması gerekliliğinin yaratacağı kaynak sıkıntısı ortaya konulmuştur. Gelişme sürecinde kaynak kullanımı açısından ülkelerin önceliklerini ekonomik büyüme olarak belirlemeleri, nüfus yapısında yaşanacak dönüşümün yaratacağı yeni koşullara yönelik yeterli kaynağın aktarılmasında sıkıntılar yaratabilecektir. Ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği için gerekli olan işgücünün temini noktasında ise yine yaşlı bireylerin işgücü piyasasına aktif katılımının gerekli olabileceği, metinde gelişmiş ülkeler açısından ortaya çıkabilecek sorunlar arasında ele alınmıştır (Birleşmiş Milletler, 2002: 12).

Toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusun artış göstermesi ile aynı zamanda yaşlı nüfus içi birtakım dengesizliklerin meydana geldiği de planın giriş kısmında belirtilmektedir. Özellikle, yaşlı nüfus içerisinde yaşlının yaşlısı olarak tanımlanan 85 yaş ve üzeri bireylerin miktarında yaşanan artışın 65 yaş üzeri diğer yaşlı gruplarından daha fazla olduğu ortaya konmaktadır. Yaş ilerledikçe yaşlı bireyler arasında kadın ve erkek oranlarının da değişime uğradığına değinilmektedir. Yaş ilerledikçe yaşlı nüfus içerisinde erkeklerin oranın azaldığı ve kadınların yaşlı nüfusun çoğunluğunu oluşturdukları, bu durumun da bireylerin yaşları ilerledikçe özellikle kadınların toplum içerisindeki dezavantajlı konumlarını daha ön plana çıkardığı yani kadınların toplum yaşlandıkça daha da kırılgan hale geldiği belirtilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2002: 12).

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda ayrıca 1999 yılının BM tarafından Uluslararası Yaşlılar Yılı ilanının yaşlılık ve nüfus yaşlanması alanlarına olan ilgiyi arttırdığına da değinilmektedir. Yaşlılar yılı etkinliğinin ana teması tüm yaş gruplarına uygun bir toplum olarak belirlenmiştir. Uluslararası Yaşlılar Yılı ilanı ile yaşam boyu kişisel gelişim, kuşaklar arası ilişkiler, yaşlı bireylerin durumu, kalkınma ve nüfus yaşlanması arasındaki karşılıklı ilişki konuları üzerinden yaşlılık ve nüfus yaşlanmasına dikkat çekildiği belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 13).

Hazırlanan plan 3 ana başlık altında yer alan 18 alt başlık ve bu başlıklar içerisinde belirtilen 97 öneriden oluşan oldukça geniş kapsamlı bir metindir. BM'nin yaşlanmayla ilgili yaptığı toplantılar ve hazırladığı çalışmaların tamamında olduğu gibi bu metinde de kalkınma ve yaşlılık ilişkisi en fazla yere sahip mesele olmuştur. Metinde dile getirilen 97 önerinin 41'i bu bölüm altında yer almaktadır. Yaşlanma ve Kalkınma başlığı altındaki 8 alt başlığı incelediğimizde katılımdan eğitime kuşaklar arası dayanışmadan göçe kadar birçok alanın nüfus yaşlanmasından etkilenmesinin ön görüldüğü anlaşılmaktadır.

Başlangıçta büyük oranda gelişmiş ülkelerde gözlenen ancak zamanla gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak neredeyse bütün dünya ülkelerinde yaşanmaya başlanan nüfus

yaşlanmasına yönelik ilgi Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelerden daha düşük seviyelerdedir. Uluslararası alanda 1970'lerden itibaren başlayarak 2000'lere kadar devam eden yaşlılığa yönelik çalışmalar, nüfus yaşlanmasına küresel anlamda ilgi gösterilmesini sağlasa da ortaya konan metinlerin bağlayıcılığının olmayışı bu alanda yapılacak düzenlemeler konusunda siyaset yapıcıları yetkili konuma taşımaktadır. Nüfus yaşlanması ne kadar küresel anlamda etkili bir süreç olsa da her ülkenin sahip olduğu kendine has koşullar nedeniyle ortaya çıkan sorunlar ve çözümler aynı olamayabilir. Tüm bu kısıtları göz önünde bulundurarak Türkiye gibi nüfus yaşlanması süreciyle birçok ülkeden daha geç karşılaşmış kalkınma sürecindeki bir ülkenin ortaya koyduğu politikalar ve uygulamalar muhakkak kendi koşulları içerisinde incelenmelidir. Ancak bir karşılaştırma yapmak ya da en azından nüfus yaşlanması ve yaşlılara yönelik ilginin düzeyini ortaya koymak adına 2002 yılında ilan edilen Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda yer alan öneriler birer kriter olarak kabul edilebilir. Söz konusu metnin hazırlanması süreci de dâhil olmak üzere Türkiye gerçekleştirilen ilk toplantıdan bu yana bütün süreç içerisinde yer almış ve ilan edilen metinlerin tamamını imzalayarak kabul etmiştir. Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı, daha önce ortaya konan Viyana Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı ve BM Yaşlılık Prensiplerini de içine alan geniş bir kapsama sahip olması nedeniyle farklı durumlardaki ve düzeylerdeki ülkeler için yol gösterici bir niteliğe de sahiptir. Günümüzde yaşlanma sürecindeki ülkelerden ayrı olarak nüfusunun büyük bir bölümü yaşlı bireylerden oluşan ve yaşlanmış olarak kabul edilen ülkeler de bulunmaktadır. Bu tür uluslararası metinlerin hazırlanma sürecinde gerek nüfusu yaşlanmakta olan gerekse yaşlanmış ülkelerin ortak olarak yer alması demografik dönüşümünü tamamlamış olan ülkelerin bu alanda sahip oldukları deneyimlerinden diğer ülkelerin de faydalanmalarına olanak tanımaktadır. Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı tüm bu nedenler göz önünde bulundurulduğunda nüfus yaşlanmasına yönelik oluşturulan politikalar ve gerçekleştirilen uygulamalar bakımından bir değerlendirme ölçütü olarak kabul edilebilir.

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde yer alan öneriler ve alanda yapılan çalışmalar incelendiğin de nüfus yaşlanmasına ve yaşlı bireylere yönelik politikaların katılım, istihdam, sosyal koruma, eğitim, sağlık hizmetleri, yaş ayrımcılığının önlenmesi ve çevre konuları altında sınıflandırılarak ele alınabilir. Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde ana başlıklar olarak sınıflandırma farklı yapılmışsa da önerilerin yer aldığı alt başlıklar yapmış olduğumuz sınıflandırmanın bir benzerini ortaya koymaktadır. Nüfus yaşlanması ve yaşlı bireylere yönelik Türkiye'de uygulanan politikalar katılım, istihdam, sosyal koruma, eğitim, sağlık hizmetleri, çevre ve yaş ayrımcılığının önlenmesi başlıkları altında Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda yer alan öneriler baz alınarak incelenecektir.

3.2. Türkiye'de Yaşlılık Politikaları

Yaşlılarla ilgili bu sınıflandırmanın dışında yer alan hak ve özgürlüklere ilişkin birtakım düzenlemeler de ulusal mevzuatımızda yer almaktadır. Türkiye'de var olan yaşlı hakları, ayrımcılığın önlenmesi ve insan hakları ile temel özgürlükleri güvence altına alan kanunlar ve politikalar, doğrudan yaşlılar ve nüfus yaşlanması ile ilgili olmayan ancak dolaylı olarak bu alanları düzenleyen, tarafı olduğumuz uluslararası anlaşmalar aracılığıyla düzenlenmişlerdir. Bu metinlere taraf olan ülkeler de bu metinlerde taahhüt etmiş bulundukları korumayı yaşlılar da dâhil olmak üzere bütün vatandaşlarına sunmak zorundadırlar. Türkiye'de gerek söz konusu uluslararası anlaşmalar gereği gerek kendi ulusal mevzuatında var olan insan hak ve özgürlüklerini tanıyan yasalar gereği dolaylı yoldan yaşlı bireylerin haklarını da güvence altına almaktadır.

Anayasamızın 5. maddesinde yer alan devletin amaç ve görevleri arasında "… kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya … çalışmaktır" şeklinde belirtilmiş olan temel hak ve özgürlüklerin korunması ifadesi bile örneğin yaşlı yurttaşların hakların korunması için devletin anayasal güvence sunduğunu ifade etmektedir. Yine 1982 Anayasası'nın 61. maddesinde sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler içerisinde muhtaç çocuklar ve engelliler gibi toplumun dezavantajlı grupları arasında yaşlıların da sayılması sosyal bir devlet olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin sayılan diğer kırılgan gruplar gibi yaşlıların da sosyal korumaya tabi olduğunun anayasal şekilde ifadesidir. 61. maddede yaşlılara ilişkin "Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir." denilmiştir (Evren, 2018: 155; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

Anayasamızın 10. maddesinde yer alan "Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz." şeklindeki ifade pozitif ayrımcılığın devlet tarafından maddede sıralanan kırılgan gruplar için kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Pozitif ayrımcılığa ilişkin bu ifade Anayasa'ya 2010 yılında eklenmiştir (Evren, 2018: 157; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

1982 Anayasa'sında yer alan doğrudan yaşlılarla ilgili veya temel hak ve özgürlükler üzerinden dolaylı olarak sağlanan anayasal güvencelerin dışında yaşlılara yönelik asıl sosyal politika düzenlemeleri kanunlar bazında gerçekleştirilmektedir. Mevcut politikalar katılım, istihdam, sosyal koruma, eğitim, sağlık, çevre ve yaş ayrımcılığının engellenmesi başlıkları

altında sınıflandırılarak, BM tarafından hazırlanan Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı içerisinde yer alan politika önerileri çerçevesinde karşılaştırılarak incelenecektir.

3.2.1. Katılım

Yaşlı bireylerin yaşadıkları toplumun birer üyesi olarak diğer yaş grupları ile eşit haklara sahip olmaları şeklinde özetlenebilecek olan katılım aslında çok daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. Geniş anlamda katılım yerel ya da ulusal düzeyde toplumun genelini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine aktif katılım, bireyin kamusal alanda var olması, toplumsal faaliyetlere aktif olarak katılım sağlamasından bir işte çalışarak iş gücü piyasasına katılıma kadar farklı boyutlara sahiptir. Bireyin toplum ile sahip olduğu bağların ve mevcut ilişkilerin devamlılığını sağlamak hem toplum açısından hem de birey açısından faydalı bir durumdur. BM tarafından gerçekleştirilen nüfus yaşlanmasına ve yaşlı bireylerin haklarına ilişkin çalışmalarda ve metinlerde de katılım konusu üzerinde dikkatle durulan bir konudur.

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda yer alan Toplum ve Kalkınmaya Aktif Katılım başlığı altında yaşlı bireylerin özellikle ekonomi alanı başta olmak üzere sosyal ve kültürel alanlarda üretim sürecine katılımlarının sürdürülmesinin topluma ve kalkınmaya sağlayacağı katkıların son derece önemli olduğuna vurgu yapılmaktadır. Sadece üretim sürecine aktif katılımın değil aynı zamanda ücret karşılığı yapılmayan işlerin sağladığı katkının da en az ücretli işler ile sağlanan katkı kadar önemli olduğu ifade edilmektedir. Hane içi bakım işlerinin yaşlı bireyler tarafından yapılmasının geleceğin iş gücünün oluşturulmasında sahip olduğu etki ücret karşılığı yapılmasa bile ücretsiz işlerin kalkınmaya katkısını ortaya koyan bir örnek olarak sunulmuştur (Birleşmiş Milletler, 2002: 6). Başlıkta da belirtildiği gibi yaşlı bireyler ile kalkınma daha doğru bir ifadeyle yaşlanan nüfus yapısı ile sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması bölüm içerisinde yer alan önerilerin hedefini açıkça belirtmektedir. Yaşlı bireylerin sahip oldukları toplumsal rolleri korumaları katılım ve kalkınma arasında kurulan ilişkinin merkezinde yer almaktadır. Gerek çalışma hayatına gerekse yönetime katılımın kalkınma ile birlikte ele alınmasının temelinde de bu yaklaşım yer almaktadır.

Oluşturulan politika önerilerinin özellikle katılım açısında vurgu yaptığı en temel nokta yaşlı bireylerin topluma ve ekonomiye sağladıkları katkıların görünür kılınması ve bu sayede toplum, aile ve birey açısında sahip olunan yaşlı imajının olumlanmasıdır. Önerilerin başında bireyin sahip olduğu haklar ve özgürlüklerden eksiksiz olarak faydalanmasının sağlanması gelmektedir. Yaşlı bireyin önünde yer alan engellerin bu sayede ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Aynı zamanda söz konusu engellerden biri olan ayrımcılığın tüm formlarının önlenmesinin önemine de dikkat çekilmiştir. Bir diğer öneri ise bireye sağlanan engelsiz

ortamın destekleyici hale getirilmesidir. Yaşlı bireyler için sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal hayata katılımlarını teşvik edici ya da koruyucu program ve olanaklar sağlanarak destekleyici bir ortamın oluşturulması önerilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2002: 6).

Karar alma süreçlerine katılıma ilişkin yapılan önerilerde ise yaşlı bireylerin ihtiyaçları, sorunları ve eşit temsillerinin süreçlerin tüm basamaklarında sağlanmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur. Özellikle kadınların temsillerinin sağlanması noktasında ortaya çıkabilecek cinsiyet ayrımcılığına dikkat çekilmiştir. Karar alma süreçlerinin bütün aşamalarında yaşlı bireylerin aktif olarak ve adil şekilde temsil edilmesi gerektiği, sorunlarının ve taleplerinin süreç içerisinde dikkate alınması önerilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2002: 7).

Yaşlı bireylerin katılımı noktasında Türkiye'deki uygulamalara baktığımızda var olan yerel ve ulusal pek çok meclisin başkanlık divanı oluşturulmadan önce meclis başkanlığı görevine geçici süreyle de olsa en yaşlı üyenin vekâlet etmesi uygulamasıyla karşılaşmaktayız. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden belediye meclislerine değin yaşlı bireylerin meclislerin ilk toplantılarına başkanlık etmesi kurumların kanun ve içtüzüklerinde[26] belirtilmiş olmasına karşın aynı zamanda gelenek haline gelmiş ve yaygın bir uygulamadır. Yaşlı bireylerin sahip oldukları teknik bilgi birikimi ve tecrübelerden yararlanmak amacıyla bu tür bir uygulamaya gidildiği kabul edilirse bu ve benzeri uygulamalarla yaşlı bireyin toplum içerisinde değerli bir konuma sahip olduğu düşünülebilir ancak söz konusu başkanlığın geçici süreyle gerçekleştiriliyor olması ve farklı bir açıdan bakıldığında söz konusu kurumların işleyişini sağlamak adına başkanlık divanlarının oluşumu sürecini kolaylaştırmak üzere benimsenmiş bir uygulama olarak ele alındığında ise yaşlı bireye sahip olduğu tecrübe ve bilgi birikimi nedeniyle önem verildiğini savunmak zorlaşmaktadır. Belirtilen en yaşlı üye ifadesi de özel olarak yaşlı bireylere yönelik değil mevcut üyeler içerisindeki en yaşlı üyeyi belirttiği için, bu görevi yürüten kişi 65 yaş ve üzeri bir birey olmak zorunda değildir. Bu durum en yaşlı üye ifadesinin yaş ile elde edilen tecrübeden farklı olarak mevcut prosedürü sürdürmek adına kolaylaştırıcı bir uygulama olarak bu tür uygulamaların tercih edildiği izlenimi yaratmaktadır.

Yerel düzeyde ise özellikle belediyeler ve kent konseyleri bünyesinde kurulan meclislerle yaşlı bireyler yaşadıkları kentlerin yönetimlerinde varlık gösterebilmektedirler. Yerel yönetimler ve yaşlı bireylerin katılımı noktasında Yerel Gündem 21 Programı getirdiği âdem-i merkeziyetçi yeni uygulamalar aracılığıyla birçok imkân sunmaktadır. Program BM Kalkınma Programı'nın desteği ile yürütülmektedir. 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı bünyesinde

[26] Bkz. 584 karar numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. (1973). T.C. Resmi Gazete, 14506. 13.04.1973.
Bkz. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25961. 09.10.2005.
Bkz. 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25874. 13.07.2005.

sürdürülebilir kalkınma amacı ile hazırlanan Gündem 21 olarak bilinen eylem planı içerisinde yer alan Gündem 21'in Desteklenmesinde Yerel Yönetimlerin Girişimleri kısmında oluşturulmuş bir programdır. Programın amacı Gündem 21 ile küresel anlamda hâkim kılınmak istenen "yönetişim" (governance) temelli yeni yönetim anlayışının yerel yönetimler üzerine yansıması olan "yerindenlik" (subsidiarity) yani yerel ile ilgili karar alma süreçlerine sivil toplum kuruluşları ve yerel halktan bireylerin paydaş kılınmasının sağlanmasıdır (Emrealp, 2005: 39; Arar, 2002). 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Kent Konseyi başlıklı 76. maddesine dayanarak 2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği ile kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere özel ilgi gruplarının meclisler oluşturmalarının önü açılmıştır (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006). Yaşlı bireyler de bu özel ilgi grupları içerisinde ele alınmaktadırlar. Yaşlılara yönelik kurulmuş meclislere örnek olarak Antalya Kent Konseyi'ne bağlı Emekliler Meclisi[27], Zeytinburnu Kent Konseyi'ne bağlı Yaşlılar Komisyonu[28], Ankara Kent Konseyi'ne bağlı Yaşlı Meclisi[29], Bozcaada Kent Konseyi'ne bağlı Yaşlılar ve Emekliler Meclisi[30] ve Çaycuma Kent Konseyi'ne bağlı Emekli ve Yaşlılar Meclisi[31] örnek gösterilebilir. Mevcut yaşlılara yönelik meclisler bu kadarla sınırlı değildir Türkiye'nin birçok kentinde kent konseylerine bağlı başka meclisler de bulunmaktadır ancak bu meclisler süreklilik göstermek konusunda sıkıntı yaşamaktadırlar. Yerelde yaşlı bireylerin yönetime katılımına ilişkin diğer bir uygulama henüz kurulma aşamasında olan belediye bünyesindeki ilk yaşlılar meclisi olma niteliğine sahip Muratpaşa Belediyesi Yaşlı Meclisi[32] uygulamasıdır. Meclis yönetmeliğine göre, kurulacak meclisin 60 yaş ve üzeri belde sakini yerli veya yabancı uyruklu 30 erkek ve 30 kadın üye olmak üzere 60 kişiden oluşması öngörülmüştür. Meclisin kuruluş amacı belde sakini yaşlı bireylerin günlük hayatlarında ihtiyaç duydukları ve diğer bireylere bağımlılıklarını azaltıcı sosyal, ekonomik ve kültürel politikaların oluşturulmasının sağlanmasında söz sahibi hale getirilmesi olarak belirtilmektedir. Söz konusu meclis Belediye Meclisi'nde yönetmeliğin kabul edilmesinin ardından oluşturulacağı için henüz faal durumda değildir.

Göç eden yaşlı bireyler deklarasyonda kalkınma ve katılım konuları içerisinde ele alınan bir diğer önemli noktadır. Göçün birey üzerinde ve bireyin dâhil olduğu yeni toplum ile ilişkileri üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Göç edilen topluma entegrasyon yaşlı birey için bir takım

[27] http://www.antalyakentkonseyi.org.tr/ (erişim tarihi: 14.09.2018)
[28] http://www.zeytinburnu.istanbul/Document/FileManager/2018_faaliyet_raporu.pdf (erişim tarihi: 01.10.2019)
[29] http://www.ankara.bel.tr/haberler/yali-dostu-ankara/ (erişim tarihi: 14.09.2018)
[30] http://www.bozcaada.bel.tr/belediyemiz/kent-konseyi/yaslilar-ve-emekliler-meclisi/ (erişim tarihi: 01.10.2019)
[31]https://caycuma.bel.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=150:kent-konseyi-meclisleri&catid=25&Itemid=127 (erişim tarihi: 01.10.2019)
[32]https://muratpasa-bld.gov.tr/haber/59143/3/muratpasadan-turkiyede-ilk-yasli-meclisi (erişim tarihi: 01.10.2019)

zorlukları da beraberinde getirmektedir. Yaşlı göçüne yönelik önerilerde oluşturulacak destek programları ve faaliyetler ile göç eden yaşlının sosyal, ekonomik, kültürel ve politik hayata aktif katılımın desteklenmesi önerilmektedir. Entegrasyon sağlayıcı bu çalışmalar gerçekleştirilirken göçmen yaşlıya saygı duyulmasının desteklenmesi gerektiği de öneri içerisinde belirtilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2002: 11-12).

İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü AB ile uyum çalışmaları kapsamında 2002 yılında yayınlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı çerçevesinde Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi'ni[33] yayınlamıştır. Belgede çocuk, yaşlı ve kadınlar özel korunmaya ihtiyacı olan hassas gruplar olarak belirtilmektedir. Ancak metinde net bir stratejiden söz edilmemekte yalnızca bu grup içerisinde yer alan göçmenler için tercüman ve kadın mülakatçıların eşlik etmesi gibi önlemlerin alınmasından söz edilmektedir. Yine Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından 2016 yılı için yayınlanan son faaliyet raporunda 65 yaş üzeri refakatçisiz yaşlıların özel ihtiyaç sahibi bireyler olarak kabul edileceği ve öncelikli olarak yerleştirmelerinin gerçekleştirileceği belirtilmektedir (Göç Politikaları ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, 2017: 83).

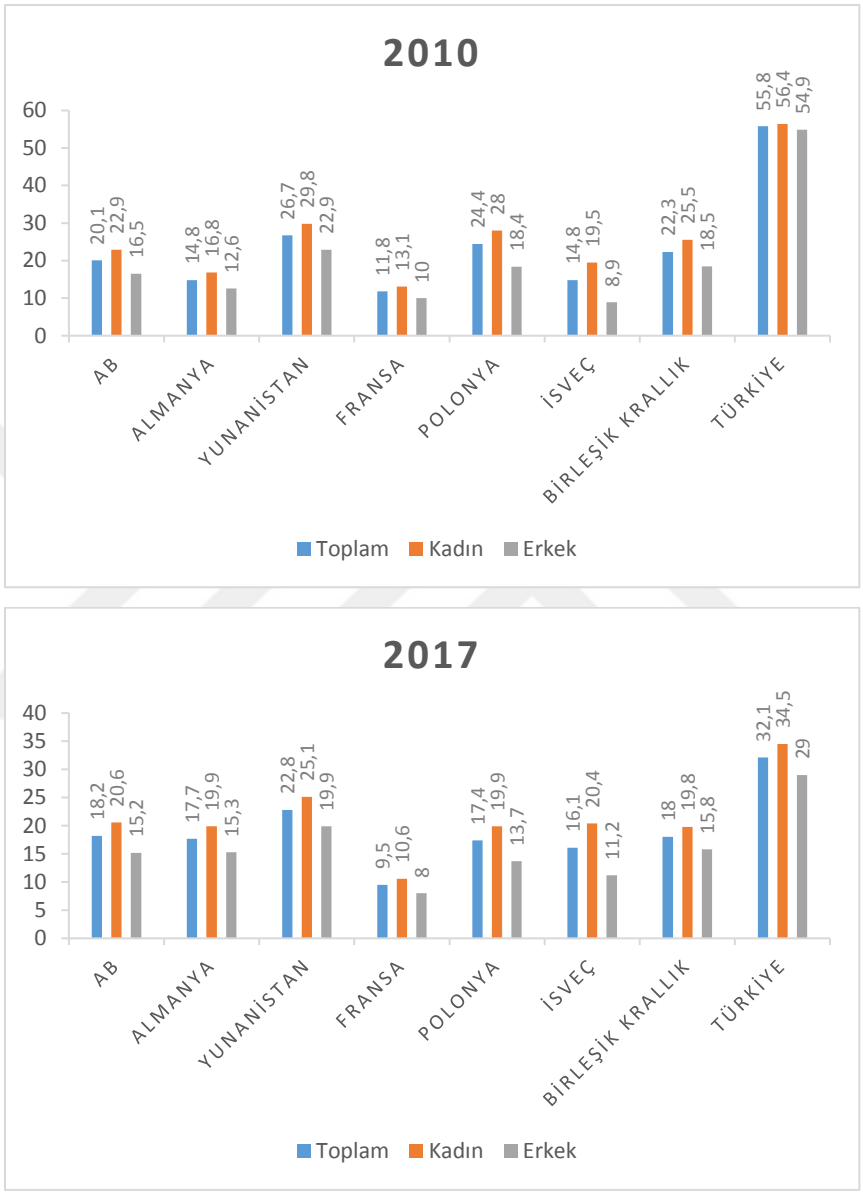
Katılıma ilişkin bir diğer alan istihdam ile ilgilidir. Yaşlı bireylerin işgücüne katılımının kendileri talep ettikleri ve çalışma yeterliliğine sahip oldukları sürece sağlanması metinde yer alan önerilerden bir diğeridir. İstihdam politikaları altında bireylerin ne tür imkânlar ve zorluklara sahip oldukları daha kapsamlı şekilde ele alınacaktır (Birleşmiş Milletler, 2002: 8).

3.2.2. İstihdam Politikaları

Kırılgan gruplar arasında yoksulluk düzeyleri incelediğinde yaşlı bireylerin toplum içerisindeki en kırılgan grup olduklarının belirlenmesi onların kazanç sağlayıcı işlerde çalışmaya devam etmelerinin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

[33] https://www.goc.gov.tr/turkiye-nin-avrupa-birligine-katilim-surecinde-iltica-alaninda-yapilmasi-ongorulen-calismalara-iliskin-strateji-belgesi (erişim tarihi: 03.10.2019)

Grafik 3. 2 65 Yaş ve Üzeri Bireylerde Yoksulluk Risk Oranları



Kaynak: EUROSTAT. (2019). European Union Statistics on Income and Living Conditions.

Grafik 3.2'de 2010 ve 2017 yıllarına ait 65 yaş ve üzeri bireylerin yoksulluk riski oranları verilmektedir. Grafikte AB ortalaması ile birlikte AB üyesi altı ülke ile Türkiye'ye ait oranlar yer almaktadır. Grafik incelendiğinde Türkiye'de yaşayan 65 yaş ve üzeri bireylerin yoksullaşma risk oranında 2010 yılından 2017 yılına kadar geçen süreçte oransal olarak 23,7'lik düşüş gerçekleşmesine rağmen halen bu oranın AB ortalamasından ve yer alan diğer ülkelerden daha yüksek olduğu görülmektedir. Grafiğin bize verdiği bir diğer bilgi ise kadın ve erkek

arasında var olan farktır. Grafikten de anlaşıldığı üzere 2010'dan 2017'ye kadar geçen dönemde kadın ve erkek arasındaki oransal fark kadın aleyhine açılmaya devam etmektedir. 65 yaş ve üzeri kadınlarda yoksullaşma riski sadece Türkiye'de değil AB ortalamasında ve diğer devletlere ait verilerde de kadınların erkeklere göre daha kırılgan oldukları göstermektedir. Yaşlı bireylerin emek piyasasına katılımları bu noktada önem kazanmaktadır. Sadece gelişmiş ve demografik dönüşümünü gerçekleştirmiş yaşlı toplumlarda iş gücü ihtiyacının karşılanması gerekliliği ile yaşlı bireylerin istihdamının teşvik edilmesi ya da iş gücüne dâhil edilen yaşlı bireylerin sahip oldukları teknik bilgi birikiminden faydalanılması sayesinde kalkınmanın desteklenmesi amaçlandığı için değil doğrudan bireyin faydasına olduğu için de yaşlı istihdamının desteklenmesi gerekliliği sonucuna varılabilir.

Sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarında yapılacak çalışmalar ve var olan uygulamaların desteklenmesi de yaşlı yoksulluğunun önlenmesinde etkili araçlardır. Planda işsizlik verileri göz önünde bulundurularak sosyal güvenlik sisteminde düzenlemeler yapılması, yaşlılar ve engelliler için prim ödemesiz sosyal güvenlik uygulamaları geliştirilmesi ve gerek emeklilik gerekse engelli maaşlarının belirlenmesinde hayat standartlarının dikkate alınması gibi önerilere yer verilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 16-17).

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda topluma ve kalkınmaya yaşlı bireylerin katılımı ile sağlanan katkıların yanı sıra doğrudan yaşlı bireylerin emek piyasasına katılımı da önemli konular arasında ele alınmıştır. Yaşlı bireylerin emek piyasasına katılımının sağlanması ve sürdürülmesi özellikle iş gücü sıkıntısı yaşanan yaşlanmış toplumlar için önemli bir çözüm yolu olarak kabul edilmektedir. Engelli yaşlı bireylerin rehabilitasyonu, yaşlı bireyler uygun çalışma ortamlarının yaratılması, emekli bireylere yönelik esnek iş sözleşmelerin yapılması ve emek piyasasının aktörlerinin yaşlı bireylerin katılımı sayesinde sağlayacakları fayda konusunda bilgilendirilmesi emek piyasasına katılımı arttırıcı ve destekleyici öneriler olarak belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 17). Bu noktada yaşlı bireylerin emek piyasasına girişleri önünde engel olan cinsiyet ve yaş temelli eşitsizliklerin ve yaşlı bireylerin genç bireyler kadar çalışmaya uygun olamadıklarına yönelik ön yargıların ortadan kaldırılması gerektiği plan içerisinde yer alan öneriler arasında sayılmıştır.

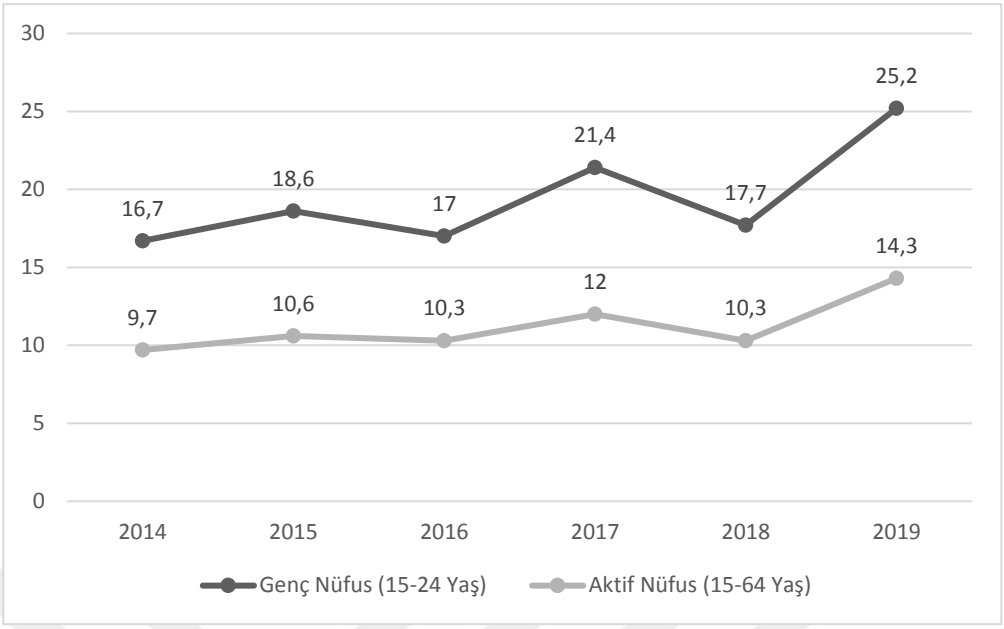
Yoksulluğun ortadan kaldırılması için sadece emek piyasasına erişimin sağlanması değil yaşlı bireyler arasında en yoksul olanların tespiti ve uygulanacak yeni programlar aracılığıyla yoksullukla mücadele edilmesi de sayılan öneriler arasında yer almaktadır (Birleşmiş Milletler, 2002: 15). Kadın ve erkek arasındaki eşitliğin korunmasına vurgu yapılarak yaşlı kadınların uğradıkları cinsiyet temelli eşitsiz uygulamaların önlenmesine yönelik özen gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yaşlı bireyler istedikleri veya yeterliliğe sahip

oldukları sürece çalışma hayatında yer almalı, sahip oldukları deneyim ve bilgiyi kullanarak genç çalışanların eğitiminde katkı sağlamalıdırlar. Bu sayede ilerleyen yaşlarda yaşlı bireylerin bağımlılıklarının azaltılabileceği ve kendi kendilerine yeten özgür bireyler olmalarının sağlanabileceği belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 17-18).

Yaşlı bireylerin doğrudan iş gücüne katılımı ülkelerin sahip oldukları nüfus yapısı ve istihdam olanakları ile yakından ilgilidir. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki istihdam ve sektör farklılıkları ile yaşlı nüfusa sahip bir ülke ile yaşlanmakta olan bir ülkenin sahip olduğu demografik farklılıklar istihdam konusu üzerinde son derece büyük etkiye sahip etmenlerdir. Türkiye'de 65 yaş ve üzeri bireylerin 2018 yılı istihdam oranı %11,9 ve işsizlik oranı %2,2 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam edilen yaşlı bireylerin oranı cinsiyet bazında incelendiğinde erkeklerde istihdam edilme oranı %20 olarak gerçekleşirken kadınlarda bu oranın %5,5'te kaldığı görülmekte. Ayrıca sektörlere göre dağılıma bakıldığında tarım %68,7, hizmet %24,2, sanayi ve inşaat sektörleri ise sırayla %5,1 ve %2 oranlarında yaşlı bireylere istihdam sağlamışlar (Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2019: 78-79).

Türkiye istihdam edilme açısından yaşlı bireyleri desteklemek yerine tersi yönde politikalar yürüterek bireylerin emekli olduktan sonra tekrar çalışmalarını önlemeyi amaçlamaktadır. Yaşlı istihdamı ile ilgili bir diğer önemli sorun emeklilik sonrasında çalışmaya devam etmek isteyen bireylerin mevcut emeklilik durumlarına ya da gelecekte alacakları emekli aylığına hiçbir katkısı olmamasına rağmen tıpkı emekli olmamış çalışanlar gibi sigorta primi ödemek zorunda bırakılmalarıdır. Bu durum işverenin emekli olmuş bir bireyi istihdam ederek işgücü maliyeti açısından kar etmesini engellemekte ve emekli bireyin de çalışma hayatına aktif katılımına engel olarak gelir elde etmesini önlemektedir. Ancak gerek işveren gerekse emekli ve çalışmaya devam etmek isteyen bireyin kayıt dışı yöntemlere başvurma ihtimalleri dikkate alındığında istihdam verileri ile ilgili güvenilirlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Genç nüfusun hala büyük bir orana sahip olması, gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'nin kendine özgü ekonomik koşullar çerçevesinde şekillenen istihdam yapısı ve işgücünün sektörel dağılımı neticesinde yaşlı nüfusun tekrar istihdam edilmesi yerine mevcut genç nüfusun boşalan alanı doldurması politika yapıcılar tarafından tercih edilmektedir.

Grafik 3. 3 Aktif Nüfus ve Genç Nüfus İşsizlik Oranları[34]



Kaynak: TÜİK. (2019). İşgücü İstatistikleri.

Grafik 3.3'te yer alan veriler aktif nüfus olarak kabul edilen 15-64 yaş aralığı ve genç nüfus olarak kabul edilen 15-24 yaş aralığındaki nüfus gruplarının yüzdesel olarak işsizlik oranlarıdır. TÜİK'in sunduğu verilerde de görüldüğü gibi genç nüfus işsizlik oranı aktif nüfus işsizlik oranının iki katına yakın bir düzeyi korumaktadır. Genç nüfus arasında işsizliğin bu derece yoğun olduğu bir ülke olarak Türkiye'nin yaşlı bireyleri istihdama yönelik politikalar üretmesi beklenmese de yaşlı nüfus içerisindeki yoksulluk riskinin, özellikle de 65 yaş ve üzeri kadınlarda, AB ortalamasının hala çok üzerinde olduğu göz ardı edilemez. Bu nedenle yaşlı bireylerin yoksulluktan korunmaları ve ekonomik yönden kendi kendilerine yeterli bağımsız bir hayat sürmeleri için devlet bu bireylerin fiziksel ve mental yeterliliklerine uygun işlerde çalışmalarını sağlamalı ya da sosyal transferler aracılığıyla yoksullaşmaya karşı korumalıdır.

3.2.3. Sosyal Koruma

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda sosyal korumaya ilişkin dile getirilen öneriler yaşlı bireylerin yoksullaşmasının önleyecek ve bireylerin bağımlılık oranlarını düşürecek sosyal güvenlik ve sosyal yardım politikalarının üretilmesidir. Toplumun genelini kapsayıcı özellikle de yaşlı bireyleri içerisine alan bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ve sosyal güvenlik dışında kalan bireylere yönelik prim ödemesiz yaşlılık aylığı uygulamasının oluşturulması yaşlı bireyleri yoksulluktan koruyucu birer politika önerisi olarak dile getirilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 16-17).

[34] Veriler her yılın mart ayı verileridir.

Planda Yaşlı Bireyler ve Kalkınma başlığı altında ele alınan ve önerilerde bulunulan diğer konular ise kuşaklararası dayanışma ve acil durumlarda yaşlılardır. Kuşaklararası dayanışma belirlenmiş olan, her yaş grubuna uygun toplum hedefi açısından önemli bir konu olarak plan içerisinde ele alınmıştır. Kuşaklararası dayanışma yaşlı bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması konusunda yardımcı olunmasını, yaşlı bireylerin sahip oldukları bilgi birikiminin genç kuşaklara aktarılarak toplumsal fayda sağlanması ve ailenin genç kuşaklarının özellikle de bakıma ihtiyaç duyan küçük yaştaki bireylerin bakımında yaşlıların sağlayacağı fayda açılarından finansal destekten farklı olarak yaşlı bireylerin sağlayabileceği önemli katkılar olarak belirtilmiştir. Tüm bu nedenlerden ötürü yaşlılığın bütün kuşaklar tarafından daha iyi anlaşılabilmesi için eğitim programları oluşturulması ve bütün yaş gruplarını bir araya getirici toplumsal faaliyetler gerçekleştirilmesi önerilerinde bulunulmuştur (Birleşmiş Milletler, 2002: 14).

Yaşanacak doğal afetler veya insani acil durumlarda yaşlı bireylerin diğer yaş gruplarına göre daha kırılgan bir konuma sahip olmaları nedeniyle bu gibi durumlarda yaşlı bireylere özel ilgi gösterilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Bu tip acil durumlarda yaşlı bireylerin diğer bireylerle barınma imkânlarına ve yeterli gıdaya ulaşmada eşit uygulamalara tabi tutulmasına vurgu yapılmaktadır. Aynı zamanda yaşlı bireyler zarar gören toplumsal bağların ve yapının yeniden inşasında sunacakları katkılar açısından yeniden inşa sürecinin önemli aktörleri olarak belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 17-18).

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinin ardından 1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu 2011 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Kanunun 1. maddesinde kanunun amacı açıklanırken kapsadığı kişiler "korunmaya, bakıma veya yardıma ihtiyacı olan aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişiler" olarak sayılmıştır. Bu maddede yer alan ihtiyacı olan yaşlılar ifadesi de yine kanunda "sosyal veya ekonomik yönden yoksunluk içinde olup korunmaya, bakıma ve yardıma ihtiyacı olan yaşlı statüsündeki kişi" olarak tanımlanmıştır. Sosyal hizmetlere ilişkin esasların yer aldığı 4. maddede ise "Sosyal hizmet programlarının uygulanmasında ihtiyacı olan yaşlıya öncelik tanınır." ifadesine yer verilmiştir (2828 sayılı Kanun, 1983). 2011 yılında çıkarılan 633 sayılı KHK ile Çocuk Esirgeme Kurumu'na ilişkin maddeler ayrılmak suretiyle kalan sosyal hizmet maddeleri mülga hale getirilmiştir. 2011 yılında çıkarılan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulan bakanlık bünyesinde, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurularak kararnamenin 10. maddesinde müdürlüğe ilişkin görev ve sorumluluklar sayılmıştır. Müdürlüğün görevleri yaşlılara ilişkin bakım modelleri geliştirmek, ulusal ve yerel düzeyde sosyal hizmet politikaları oluşturmak, bireylerin

kendi çevrelerinden ve konutlarından uzaklaştırılmadan onlara sosyal destek sağlayıcı sistemler geliştirmek ve var olan mekanizmaları denetlemek, yaşlı bireylerin toplum içerisindeki konumları ve rollerini korumalarını veya geri kazanmalarını sağlayıcı çalışmalar yürütmek olarak sıralanmıştır (633 sayılı KHK, 2011).

2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 10 Temmuz 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile önce Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı olarak yeni bir yapıya kavuşturulmuş ardından da bakanlık adı 4 Ağustos 2018 tarihli 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak revize edilmiştir. 1 sayılı kararname ile bakanlık yapısında değişikliğe gidilirken 15 sayılı kararname ile de sadece bakanlık adında değişiklik gerçekleştirilmiştir.

Sosyal politika alanında ise ulusal mevzuatımızda yer alan 1976 tarihli "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" doğrudan yaşlıları konu alan ilk sosyal politika metinlerinden biridir. Kanun ile birlikte herhangi bir geliri olmayan ve bakımını üstlenebilecek bir yakını bulunmayan 65 yaş ve üzeri bireylerin prim ödemeksizin devlet tarafından kendisine bağlanacak bir aylık ile gelir elde etmeleri sağlanarak ekonomik yönden korunması amaçlanmaktadır. Kanunda muhtaçlık halinin tanımı bireyin kendisine ve eşine ait bütün gelirlerin toplamı üzerinden hesaplanacak kişi başına düşen gelirin net asgari ücretin 1/3'ünden az olması şeklinde belirlenmiştir. Yani gelir olarak bireyin gelirini değil hanenin toplam geliri ele alınmaktadır. Ayrıca kanunda gelirin sabit olması şartı da getirilmiştir. Hesaplama yapıldığı günden sonra gelirinde artış olması mümkün olmayan bireyler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Kanunda ayrıca muhtaçlık durumunun tespitinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından, bireyin yapmış olduğu bireysel başvuru sonucunda gerçekleştirilmesi usulüyle belirlenmesi şeklinde öngörülmüştür. Başvuruda bulunacak kişinin ikamet ettiği adresin bağlı bulunduğu ilçede yer alan vakfa bireysel başvuru yapması gerekmektedir. (2022 sayılı Kanun, 1976).

Tablo 3. 1 Yaşlı Maaşı Alan Kişilerin ve Ayrılan Kaynak Miktarının Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Kişi Sayısı	Tutar (Milyon TL)
2018	709.590	2.900
2017	618.162	1766
2016	620.019	1580
2015	608.513	1250
2014	629.590	1009
2013	632.407	1009
2012	668.351	1046
2011	797.426	1055
2010	848.826	1059
2009	859.516	1027
2008	867.035	948
2007	903.283	914
2006	927.077	747
2005	938.677	664
2004	792.046	585
2003	770.204	551
2002	746.468	234

Kaynak: Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, (2019). Engelli ve Yaşlı Bireylere İlişkin İstatistiki Bilgiler.

Tablo 3.1'de belirtilen rakamlara bakıldığında yaşlılık maaşı alan bireylerin sayısında zaman zaman düşüşler olduğu görülse de yapılacak ödemeler için ayrılan kaynak miktarı neredeyse her yıl bir önceki yıla göre artmıştır. TÜİK'in (2017) yaşlı nüfusa ilişkin yapmış olduğu çalışmalar sonucunda elde edilen verilere göre yaşlı bireyler arasındaki yoksulluk oranı 2012'de %18,7, 2013'te %17,9, 2014'te %18,3, 2015'te %18,3, 2016'da %16 olarak hesaplanmıştır. Yaşlılar arasında yoksulluk oranı ise cinsiyetlere göre yaklaşık %3'lük bir farka sahiptir ve kadın yaşlılar erkeklere göre daha yoksuldurlar. Ancak kadınlar ve erkekler arasında yıllara göre yoksulluk oranlarının artış ve azalışlarında paralellik bulunmaktadır.

Sosyal politikalar içerisinde yaşlı bireylerle doğrudan bağlantılı bir diğer önemli konu da sosyal güvenlik sistemidir. Ortalama yaşın dünya genelinde giderek artması beraberinde sosyal güvenlikle ilgili soruları da getirmiştir. Belirlenmiş olan emeklilik yaşının ülkenin doğumda beklenen ortalama yaşam beklentisine göre çok düşük seviyelerde olması sistemin sürdürülebilirliğine bir tehdit olduğu yorumlarına neden olmuştur. Sosyal güvenlik sistemi en

basit ifadesiyle bir bireyin emekli olana kadar geçen zaman içerisinde çalıştığı süre boyunca yapacağı prim ödemeleri ile emeklilik sonrasında yaşadığı süre boyunca kendisine herhangi bir karşılık beklemeksizin bağlı olduğu sosyal güvenlik kurumu tarafından aylık olarak maaş ödemesinin yapılması ve sağlık giderlerinin kurumca karşılanmasıdır. Emeklilik yaşının düşük olduğu durumlarda özellikle de beklenen yaşam süresinin ve yaşlı nüfusun sürekli arttığı ülkelerde kuruma aktif prim ödemesi gerçekleştiren çalışan kesimden elde edilen kaynağın zamanla kuruma bağlı emekli bireylere gerçekleştirilen ödemeleri karşılayamayacağı iddia edilmiştir. Bu nedenle yaşlı toplumlar olarak nitelediğimiz birçok Avrupa devletinde emeklilik yaşının kademeli olarak yukarı çekildiğini görmekteyiz. Türkiye'de de emeklilik yaşı üzerinden sosyal güvenlik sistemi tartışmaları yapılmaktadır.

Mevzuatımızda sosyal güvenlik alanını düzenleyen kanun 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 2008 tarihli 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile düzenlenmekteydi ancak kanun 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun olarak yeniden adlandırılmış ve teşkilatlanma ile ilgili maddeler mülga hale getirilmiştir. Emeklilik yaşına ilişkin düzenlemeler açısından incelendiğinde 5510 sayılı kanun kendinden önceki kanununda yer alan erkekler için 60, kadınlar için 58 yaş kriterini korumuştur fakat kanun aynı zamanda 2048 yılına kadar bu yaş kriterinin 65'e yükseltilmesi ve kadın ile erkeğin aynı yaşta emekli edilmesini de öngörmektedir (5510 sayılı Kanun, 2008). Yaş kriterlerine ilişkin resmi bir beyanı 2009 yılında BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından üye ülkelere yollanan yaşlı bireylerin sosyal güvenceleri ve gelir güvenlikleri ile ilgili bir soru formuna Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan cevap metninde de bulabiliriz. Metinde erkekler için 60 kadınlar için 58 olarak belirlenen yaş kriterinin Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda düzenlendiği ve emekliliğe hak kazanmak için minimum 3960 gün prim ödemesinin yapılmasının şart koşulduğu BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'ne iletilmiştir. Ayrıca metinde 2009 yılında emekli aylığı alan 6.176.192 kişi bulunduğu SGK'nın sunduğu verilere bakıldığındaysa bu rakamın 2017 yılına gelindiğinde 8.402.314'e yükseldiği görülmektedir (SGK, 2010; 2017).

Yaşlılara yönelik uygulanan sosyal politikalar yalnızca sosyal yardımla ve sosyal güvenlikle sınırlı değildir. Sağlık bakımı alanından yaşlılara sunulan hizmetler yerel yönetimler ile merkezi idare arasında bölüştürülmüş durumdadır. Kurumsal bakıma ilişkin çalışmalar daha çok merkezi idare ile özel kuruluşları kapsarken yerinde bakım olarak adlandırılan yaşlı bireyin içinde yaşadığı çevre ve konuttan çıkarılmadan ruhsal ve fiziksel ihtiyaçlarının giderilmesi ve bakımlarının yapılmasına yönelik evde bakım hizmetleri yerel yönetimlere bırakılmıştır.

Yapılan yasal düzenlemeler özel ve resmi huzurevi, huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri ile yaşlı hizmet merkezlerinin işleyişine ilişkin usul ve esaslar belirlemek üzerine gerçekleştirilmiştir. Bunlar:

- 1987 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşları Bünyesinde Açılacak Huzurevlerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik
- 2001 tarihli Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri Yönetmeliği
- 2008 tarihli Özel Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım Merkezleri Yönetmeliği
- 2008 tarihli Yaşlı Hizmet Merkezlerinde Sunulacak Gündüzlü Bakım ile Evde Bakım Hizmetleri Hakkında Yönetmelik
- 2008 tarihli Yaşlı Hizmet Merkezlerinde Sunulacak Gündüzlü Bakım ile Evde Bakım Hizmetleri Hakkında Yönetmelik

Türkiye'de yaşlı bireylere ihtiyaç duydukları fiziksel ve ruhsal bakımı sağlamak üzere kurulmuş huzurevleri ve huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri özel ve kamu tarafından kurulabilmektedir. Kamuya ait huzurevleri ve huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezleri 1983 tarihli 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun 15. maddesi esas alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde kurulmaktadır. Bu kurumlarla ilgili mevzuatta kurumlara kabul yaşının 60 olduğu belirtilmektedir. Ayrıca yönetmelikte yaşlı tanımlaması yapılırken yaş kriterinden ayrı olarak "sosyal ve/veya ekonomik yönden yoksunluk içinde olup, korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç olan kişi" ifadesiyle bireyin yoksunluk içinde olması şartı getirilmiştir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2001).

Özel huzurevleri ve huzurevi yaşlı bakım merkezlerine ilişkin yasal düzenleme ise 2008 yılında çıkarılan Özel Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım Merkezleri Yönetmeliği ile yapılmıştır. Bu yönetmelikle gerçek kişilere ya da özel hukuk tüzel kişilerine ait olarak kurulacak olan huzurevleri ve huzurevi yaşlı bakım merkezlerine ilişkin usul ve esaslar ortaya konmuştur. Yönetmelikte yaşlı birey tanımı "sosyal, fiziksel ve moral desteğe ihtiyaç duyan, akıl ve ruh sağlığı yerinde olup, kuruluş bakımına ihtiyacı olan en az elli beş yaşındaki kişi" olarak belirtilmiştir (Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2008).

Merkezi yönetim içerisinde yer alan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde kurulan huzurevleri ile huzurevi yaşlı bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde 60 yaş ve üzeri ihtiyaç sahibi bireyler barındırılarak bu bireylerin her türlü bakım ve sağlık ihtiyaçları kurumlar tarafından karşılanmaktadır.

Tablo 3. 2 Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Bağlı Huzurevi Sayısı ve Kapasite Bilgileri

Yıllar	Huzurevi Sayısı	Kapasite	Bakılan Yaşlı Sayısı
2019	148	15107	13894
2018	146	14967	13883
2017	144	14793	13692
2016	141	14412	13248
2015	132	13488	12299
2014	124	12647	11688
2013	115	12241	11293
2012	106	11706	10951
2011	102	9783	10590
2010	97	9260	7979
2009	81	8126	7220
2008	79	8002	6773
2007	70	7552	6477
2006	69	7605	6082
2005	66	7173	5603
2004	62	6760	5389
2003	63	6580	5188
2002	63	6477	4952

Kaynak: Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, (2019). Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü

AÇSHB bünyesinde yer alan huzur evleri ve mevcut kapasiteleri Tablo 3.2'de görüldüğü gibi sürekli artış göstermekle birlikte toplam kapasite günümüzde hala oldukça düşük seviyelerde bulunmaktadır. Bakanlığa ait huzurevleri haricinde bakanlığa bağlı 503 kişi kapasiteli Darülaceze yurdu, özel kuruluşlara ait toplam 14.026 kişi kapasiteli 227 özel ve diğer kamu kuruluşlarına ait 3.468 kapasiteli 23 huzurevi olmak üzere Türkiye'de toplam 33.104 kişi kapasiteli 399 huzurevi bulunmaktadır (Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2019, s. 69-70).

Yaşlılara yönelik huzurevi, bakım ve rehabilitasyon merkezleri merkezi idare bünyesindekiler ve özel kişilere ait kurumlar dışında yerel yönetimler tarafından da

kurulabilmektedirler. Örneğin Antalya ili içerisinde biri Antalya Büyükşehir Belediyesi[35] diğeri Manavgat Belediyesi'ne[36] ait olmak üzere yerel yönetimlere ait iki huzurevi bulunmaktadır. Bu huzurevleri dışında doğrudan AÇSHB'ye[37] ait biri Konyaaltı diğeri Alanya ilçelerinde olmak üzere iki huzurevi daha bulunmaktadır. Huzurevleri haricinde Muratpaşa Belediyesi'ne bağlı üç adet yaşlı evi[38] bulunmaktadır. Antalya'dakine benzer şekilde mevcut belediye ve büyükşehir belediye kanunlarının yerel yönetimlere tanıdığı yetkiler kapsamında Türkiye'nin farklı bölgelerinde farklı kademelerden belediyelere ait yaşlılara hizmet veren kurumlar bulunmaktadır. Bakanlığın sunmuş olduğu huzurevleri ile ilgili rakamlar içerisinde diğer kamu kuruluşlarına ait huzurevleri olarak belirtilen 23 huzurevi içerisinde belediyelere ait huzurevleri de bulunmaktadır. Ancak Türkiye genelinde kaç huzurevi, gündüz bakım merkezi, yaşlı evi ya da yaşlılara hizmet veren rehabilitasyon merkezi bulunduğuna dair bir veri sunulmamaktadır.

3.2.4. Eğitim Politikaları

Plan içerisinde eğitim ve mesleki deneyimin arttırılması konularında da kalkınmanın desteklenmesinde yaşlıların sunacakları katkılar açısından ele alınarak öneriler geliştirilmiştir. Eğitim konusunun aynı zamanda bireyin kendini gerçekleştirmesi için de kritik bir öneme sahip olduğu da vurgulanmıştır. Bu alanda sunulan öneriler içerisinde yaşam boyu öğrenmenin sağlanması, yaşa ilişkin engellerin ortadan kaldırılması, teknolojik gelişmelerden kaynaklı adaptasyon sorunlarını önleyici eğitim programlarının oluşturulması ve yaşlı bireylerin sahip oldukları deneyim ve bilgilerin öneminin anlatılarak onlara alanlarında birer akıl hocası vasfı tanıması yer almaktadır. Gelişmekte olan ülkeler için ayrıca okuma yazma oranının yaşlı bireyler arasında düşük olması nedeniyle bu soruna yönelik politikalar üretmeleri önerisinde bulunulmuştur (Birleşmiş Milletler, 2002: 12-13).

Eğitim düzeyi açısından Türkiye'ye ilişkin veriler incelendiğinde 65 ve üzeri bireyleri 2017 yılında %19,6'sının okuma yazma bilmediği, %44,5'inin ilkokul mezunu, %6,3'ünün lise ve dengi okullardan mezun ve %6,2'sinin ise yükseköğretim mezunu oldukları görülmektedir (EYHGM, 2019: 73). Bu veriler sonucunda 65 yaş ve üzeri bireylerin neredeyse yarısını ilkokul mezunları oluştururken ortaokul, lise ve üniversite mezunu bireylerin toplamı ancak %18,5'i bulmaktadır. BM tarafından gelişmekte olan ülkeler için öne sürülen okuryazarlık ve eğitim seviyesinin düşüklüğüne ilişkin politikalar üretilmesi önerisi Türkiye için de geçerli sayılabilecek bir yaklaşımdır.

---

[35] http://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2FABB%202018%20Yılı%20Faaliyet%20Raporu%20(Web%20Mini).pdf (erişim tarihi: 05.10.2019)

[36] http://www.manavgat.bel.tr/huzur-evi (erişim tarihi: 05.10.2019)

[37] https://ailevecalisma.gov.tr/antalya/kuruluslarimiz/ (erişim tarihi: 05.10.2019)

[38] https://muratpasa-bld.gov.tr/birimler/9/12/sosyal-yardim-isleri-mudurlugu (erişim tarihi: 05.10.2019)

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda eğitime yönelik önerilerin temelini kendisi ve üyesi olduğu topluma katkı sunmak adına bireyin sahip olduğu yetenekleri ve teknik bilgi birikimini geliştirebilme imkânına sahip olması oluşturmaktadır. Yaşlı bireyin kendini gerçekleştirmek ve kalkınmaya destek sunmak adına yeni bilgiler alması ya da sahip olduğu teknik bilgileri pekiştirici programların oluşturulması önerilmişse de Türkiye'de yaşlı bireylerin eğitimine yönelik programlar ve politikalar çok sınırlıdır. Yaşam boyu öğrenmenin sürdürülmesi adına Türkiye'de Akdeniz Üniversitesi'nde 2016 yılında eğitime başlayan Tazelenme Üniversitesi[39] söz konusu sınırlı çalışmalara bir örnektir. Tamamı 60 yaş ve üzeri bireylerden oluşan öğrencilerine sahip oldukları bilgileri tazeleme ve yeni bilgiler edindirmeyi görev edinmiş olan uygulama hem teorik eğitim vermekte hem de pratik uygulamalarla bu eğitimin pekiştirilmesini sağlamaktadır. 2016 yılında yalnızca Akdeniz Üniversitesi'nde gerçekleştirilen uygulama gördüğü ilgi sonucu İstanbul Nişantaşı Üniversitesi, Alanya Hamdullah Emin Paşa Üniversitesi, Ege Üniversitesi ve Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi'ni de içine alan kapsamlı bir programa dönüşmüştür.

3.2.5. Sağlık Politikaları

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nın ikinci ana başlığı olan İleri Yaşta Sağlık ve Refahın Geliştirilmesi özellikle yaşlı bireylerin üretkenliklerinin ve bağımsız yaşama imkanlarının önünde engel oluşturabilecek sağlıklarıyla ilgili sorunların önlenmesi ve var olan sağlık sorularının ortadan kaldırılması için gerekli bakım, tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri ile ilgili önerileri içermektedir. Planda bir bireyin sağlıklı kabul edilebilmesinin şartının sadece engelinin veya rahatsızlığının bulunmaması değil kişinin aynı zamanda fiziksel, ruhsal ve sosyal anlamda iyi bir durumda bulunması gerektiği şeklinde belirtilmiştir. Belirtilen sağlık kriterleri de düşünüldüğünde yaşlı bireyin sahip olduğu sağlık sorunlarının tedavisi bireyin sağlıklı kabul edilmesi için yeterli değildir. Bu nedenle sorunların ortaya çıkmadan önlenmesi adına sağlıklı bir yaşamı destekleyici çevreye atfedilen öneme bu bölümde de vurgu yapılmıştır (Birleşmiş Milletler, 2002: 19-20).

Bireyin ileri yaşlarda sağlığının ve refahının geliştirilmesinden önce bu gelişimin hayatının bütün evrelerinde sürdürülmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Bireyin yaşamı boyunca sağlığının korunması ve geliştirilmesi ilerleyen yaşlarda sağlıklı bir yaşlanma sürecinin geçirilmesinde önemli bir etkiye sahiptir. İleri yaşlarda, yaşlı bireylerin özellikle de engelli yaşlıların fiziksel ve ruhsal kapasitelerinin arttırılması, bağımsızlıklarının korunması, oluşabilecek hastalık ve engellilik durumlarının önlenmesi veya en azından geciktirilmesi ve

[39] https://tazelenme.com (erişim tarihi: 05.10.2019)

yaşam kalitelerinin arttırılmasının yaşam boyu uygulanacak sağlığı ve refahı geliştirici uygulamalar ile gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Bu amaç doğrultusunda ortaya konan önerilerin başında ileride bireylerin sağlık durumları için tehdit oluşturan hastalık riski taşıyan faktörlerin ortadan kaldırılması gelmektedir. Çocukluktan başlayarak bireyin sağlığı için tehdit oluşturucu çevresel faktörlerin ortadan kaldırılması, bu doğrultuda toplumu bilgilendirici çalışmaların yapılması ve özellikle yaşlı yoksulluğu ile mücadele edilmesi planda ortaya konulan önerilerdir. Tüm bu önerilerin yanı sıra bireyin yaşlandıktan sonra hastalık durumu ile karşılaşmasını önlemek adına yetişkinlere yönelik aşı programlarının oluşturulması, sosyal izolasyonun önlenerek ruhsal sağlık üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması ve erken tanı ve tedavi olanaklarının arttırılması uygulamaları ile yaşlı bireylerin ilerleyen yaşlarda karşılaşacakları sağlık risklerinden korunması gerektiği belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 19-22).

Planda yaşlı bireylerin ruh sağlıkları da en az fiziksel sağlıkları kadar üzerinde durulan bir konudur. Önerilerin giriş kısmında ruhsal rahatsızlıkların yaşlılıkla birlikte gelişen durumlar olmadığı açıkça belirtilmekle birlikte yaşlı bireyler arasında ruhsal sorunların düşük bir miktar da olsa daha yaygın görüldüğünden de bahsedilmektedir. Bireylerde gelişen mental sorunların yaşın ilerlemesi ile birlikte engellilik durumu ortaya çıkarmasının önlenmesi adına, önleyici ve rahatsızlıkları erken evrelerde tanımayı sağlayıcı uygulamalar konusunda ulusal ve bölgesel planlar oluşturarak profesyonellerin ve bakım verenlerin eğitilmesi, demansa neden olan Alzheimer ve benzer diğer mental sorunları bulunan bireylerin olabildiğince kendi konutlarında konaklamalarının sağlanması, bu kişilerin kendi bakım ihtiyaçlarını diğer bireylere bağımlı olmadan karşılamalarını sağlayıcı programların geliştirilmesi ve ilgili kurumlarda tedavisi tamamlanan bireylerin topluma entegrasyonlarını sağlayıcı psiko-sosyal terapi programlarının geliştirilmesi önerilerinde bulunulmuştur (Birleşmiş Milletler, 2002: 28).

Sağlık hizmetlerinin sunumu konusunda ise öncelik yaygın ve eşit erişim imkânlarının sunulduğu bir sağlık sisteminin oluşturulmasıdır. Bu noktada devletler her yaş grubuna yönelik sağlık ve bakım hizmetlerinin birincil sorumlu olarak kabul edilmiştir. Aynı zamanda devletler sunulan bu hizmetlerin oluşturulmasından ve denetiminden de sorumlu tutulmuştur. Yaşlı bireylerin sağlık hizmeti alımında karşılaştıkları sorunların başında cinsiyet veya yaş benzeri etmenlerden kaynaklı uğradıkları ayrımcılıkların geldiği belirtilmiştir. Bu ayrımcılıkların önüne geçmek adına uygulanacak politikalar, sağlık hizmetlerini yaşlı bireyler için maddi olarak karşılanabilir hale getirmek ve özellikle de kırsal ya da terk edilmiş alanlarda yaşayan yaşlıların sağlık hizmetlerine ulaşımlarını sağlayıcı uygulamalar geliştirerek söz konusu eşitsizliklerin önüne geçilebileceği planda ifade edilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2002: 23-24).

Yaşlı bireylerin sağlık ihtiyaçlarını karşılayan temel sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi ile bakım hizmetlerinin devamlılığının sağlanması da bölüm içerisinde ele alınan konular arasındadır. Temel sağlık hizmetlerini sunan çalışanların ve sosyal çalışmacıların gerontoloji ve geriatri alanlarında temel eğitime tabi tutulmaları, geleneksel tedavi yöntemlerinin fayda sağladığı ve onaylandığı durumlarda temel sağlık hizmetleri içerisinde sunulması ve temel sağlık hizmetleri, uzun süreli bakım hizmetleri ve sosyal hizmetler de dâhil olmak üzere bütün kamusal hizmetlerin arasındaki koordinasyonun arttırılması temel sağlık hizmetleri ve bakım hizmetlerinin güçlendirilmesi konusunda ortaya konulan önerilerdir. Yaşlı bireylerin tüm bu hizmetlerin planlama, uygulama ve karar alma süreçlerine aktif katılımının sağlanması, sağlık çalışanlarının ve sosyal bakım verenlerin bu konuda teşvik edilerek yaşlı bireylerin sürecin bir parçası haline getirilmesi de belirtilen öneriler arasında yer almaktadır (Birleşmiş Milletler, 2002: 23-26).

Bakım verenler ve sağlık uzmanlarının eğitimleri konusunda da plan içerisinde önerilerde bulunulmuştur. Gerontoloji ve geriatri alanlarında eğitim görmüş uzmanların sayısının arttırılması ve sağlık alanında çalışan uzmanların eğitimlerine ilişkin sadece sağlık ve bakım konularını kapsayan değil aynı zamanda yaşlanmanın sosyolojik ve psikolojik yansımalarını da içeren eğitim programları oluşturulması önerilmektedir (Birleşmiş Milletler, 2002: 27).

Plan içerisinde sağlık alanında değinilen diğer iki konu ise kronik rahatsızlıklar olan HIV/AIDS ve engellilik durumlarıdır. Engellilik konusunda bireyin sahip olduğu potansiyelin tamamını kullanarak topluma katılımını sağlayıcı, özel olarak engelli yaşlı bireyleri konu alan ulusal ve yerel politikalar geliştirilmesi, bireylerin sahip oldukları engellerin yaratacağı kısıtlamaları minimalize edecek çevrenin sağlanması ve engel durumunu yaratan faktörlere ilişkin bilgilendirici toplumsal eğitim programlarının geliştirilmesi gibi önerilere yer verilmiştir. Engellilik konusu özellikle yaşlı bireylerin bağımsızlığı üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması çerçevesinde incelenmiştir. Bu konuda ayrıca engelli yaşlıların ve onlara bakım verenlerin ortak hedef ve çıkarları doğrultusunda örgütler kurmalarının teşvik edilmesi de yapılan öneriler arasındadır (Birleşmiş Milletler, 2002: 29-30).

HIV/AIDS hastalığı ve yaşlılar arasındaki ilişkinin konu alındığı kısımda ise tanı konulması noktasında karşılaşılan sıkıntılar, aile bireyleri ve bakım verenleri eğitimi ve HIV/AIDS dâhil kronik rahatsızlığa sahip yaşlıların aile içi bakım işlerini gerçekleştirerek topluma sağlayabilecekleri katkılar ele alınarak önerilerde bulunulmuştur. Tanı konusunda semptomların yaşlı bireylerin karşılaşabilecekleri enfeksiyon hastalıklarının semptomlarıyla olan benzerliği nedeniyle hastalığın erken teşhisinde yaşanan problemlerden söz edilmektedir.

Tedaviye ilişkin programların oluşturulması, enfekte yaşlı bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik destek uygulamalarının gerçekleştirilmesi, bakım verenlere ve aile bireylerine yaşlı bireylerin bakım ve tedavi süreçleri konusunda gerekli eğitimin verilmesi ve yerel düzeyde halk sağlığına ve önleyici uygulamalara yönelik stratejiler geliştirilmesi ortaya konulan önerilerdendir (Birleşmiş Milletler, 2002: 26).

Sağlık alanında Türkiye'de yaşlı bireylere uygulanan politikalar genel hatları ile bütün vatandaşların tabi olduğu Genel Sağlık Sigortası dışında evde bakım ve sağlık kuruluşlarına ulaşım kolaylığı sağlanmasından öteye geçmemektedir. Sağlık Bakanlığı bünyesinde ve yerel yönetimler tarafından sunulan bu hizmetler yaşlı bireylerin sağlık hizmetlerine ulaşılabilirliği noktasında etkili uygulamalardır ancak önleyici sağlık hizmetlerinin özellikle de yaşlanma sürecine yönelik ileride oluşabilecek kronik rahatsızlıkların engellenmesi amacıyla yürütülecek aktif ve başarılı yaşlanma politikalarının etkin olmayışı sunulan sağlık hizmetlerinin tedavinin ötesinde bir amacının olmadığını göstermektedir. BM'nin sağlık ile ilgili önerileri dikkatle incelendiğinde yaşlı bireylerin sağlık hizmetlerine kolay ve eşit ulaşılabilirliğine yapılan vurgu görülebilmektedir. Aynı metin içerisinde birçok yerde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında nüfusun kırsal ve kentsel alanlara yerleşim oranı olarak büyük farklılıkların olduğu dile getirilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kentleşme oranının gelişmiş ülkelerin gerisinde olması özellikle kırsal alanda yaşayan yaşlı nüfusun oranında da büyük fark yaratmaktadır. Altyapı ve sağlık hizmetlerine erişim noktasında gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanda yaşayan yaşlı nüfusa yönelik gerçekleştirmesi gereken yatırımların kentsel alanlara yapılacak olan yatırımlardan daha maliyetli olması ve söz konusu ülkelerin gelişme süreci içerisinde kırsal alanlardan kentsel alanlara gerçekleşecek iç göç nedeniyle sadece kırsal alanların kalkındırılmasına değil aynı zamanda kentsel alanlarda meydana gelen nüfus artışına cevap verecek yatırımları da sürdürmesi gerekliliği beraberinde büyük maliyet ve emeğe yönelik ihtiyacı da getirmektedir. Ancak Türkiye'deki mevcut oranlar beklenen bu durumdan faklı gerçekleşmiştir. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'nden elde edilen 2018 verilerine göre Türkiye'de il ve ilçe merkezlerinde yaşayanların oranı %92,3 olarak tespit edilmiştir. Bu oran 6360 sayılı kanun sonucunda köy statüsünü kaybederek mahalleye dönüştürülen, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki yerleşimlerin de etkisini taşıdığına dikkat edilerek yorumlanmalıdır. 2012 tarihli 6360 sayılı kanun öncesinde 2011 yılında nüfusun %76,8'i, 2012 yılında ise %77,3'ü il ve ilçe merkezlerinde yaşarken söz konusu kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısının 30'a çıkarılması ve köylerin statüsünde yaşanan değişim sonucu 2013 yılına gelindiğinde bu oran %91,3 olarak hesaplanmıştır[40]. Tüm bu veriler dikkate alındığında

[40] https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr (erişim tarihi: 07.10.2019)

kırsal ve kentsel alanlarda yaşayan nüfusu hesaplamak zorlaşmakta bu durum nedeniyle de sağlık hizmetlerine ulaşılabilirlik adına kırsal ve kentsel bölgelere yapılan yatırımların mukayesesi zorlaşmaktadır.

Yaşlı bireylere sunulan sağlık hizmetleri açısından ise yerel yönetimlerin uygulamaları daha önce de belirtildiği gibi erişilebilirlik açısından büyük fayda sağlamaktadır. Yaşlı bireylerin evlerinde belediye görevlileri tarafından sunulan kişisel bakım ve evde bakım hizmetleri bu hizmetlerden yararlanan bireyler için kolaylaştırıcı nitelikte uygulamalardır. Büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılan değişikliklerin ardından belediye sınırlarına dâhil edilen kırsal yerleşimlere bu hizmetlerin götürülmesi kırsal alanda yaşayan yaşlılar için olumlu bir durum yaratmıştır. Yerel yönetimler tarafından özellikle yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları ulaşım sorunlarının giderilmesine yönelik transfer hizmetleri de erişilebilirlik açısından olumlu etkiye sahiptir.

3.2.6. Çevre Politikaları

Yaşlanan nüfusun beraberinde getirdiği dönüşüm içinde bulunduğumuz yaşam alanlarımızın dönüşümünü de zorunlu kılmaktadır. Yaşlanan bireyin ihtiyaçları doğrultusunda fiziksel mekânların uygun hale getirilmesi hem kamusal hem de özel alanın dönüşümünü gerektirmektedir. Madrid Deklarasyonu'nda herkesi kapsayan ve kadın, erkek, çocuk, genç, yaşlı bütün kesimlere uygun çevrenin oluşturulmasına ilişki birçok öneri yer almaktadır.

Destekleyici Çevrenin Mümkün Kılınması başlığı altında birçok açıdan ele alınan yaş dostu çevrelerin fiziksel çevrenin dışında sosyal ilişkilerin de kurulduğu soyut bir çevre anlayışını da ele aldığı söylenebilir. Uygulanacak politikalar ile fiziksel ve ruhsal sağlığın korunması ve geliştirilmesi, yaşlı bireylerin sosyal ilişkilerinin desteklenmesi ve yaşlı bireylerin diğer bireylere bağımlılık oranlarının azaltılması ortaya konan önerilerin temel hedeflerini oluşturmaktadır. Yapılacak çalışmalarda devlet merkezi bir konuma yerleştirilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 31).

Deklarasyon metninde öncelikli olarak fiziksel çevrenin yaşlıların ihtiyaç ve taleplerine uygun yeniden düzenlenmesine ilişkin önerilere yer verilmiştir. Yaşlı bireylerin hareketlerini kısıtlayıcı engellerin kaldırılması, farklı yaş gruplarının birlikte yaşamalarına imkân tanıyıcı ev tasarımlarının yapılması ve kamusal alanların düzenlenmesi ile yaşlı bireylerin yaşam alanlarını dönüştürmelerine destek olunması yapılan önerilerden bazılarıdır. Fiziksel alanın birey yaşamını kolaylaştırıcı şekilde düzenlenmesi kadar bireylere sunulan ulaşım imkânları da alan kullanımını etkileyen bir diğer faktördür. Özellikle sunulan kamusal hizmetlere erişim açısından ulaşım önemli bir yere sahiptir. Farklı toplu taşıma alternatiflerinin bir arada

sunulması ya da mevcut ulaşım araçlarının kullanımını kolaylaştırıcı uygulamaların oluşturulması da metin içerisinde çevre ile ilgili başlıklar altında ele alınmaktadır (Birleşmiş Milletler, 2002: 32-33).

Yaşlı bireylerin bakım veren olarak ailenin küçük yaştaki üyelerinin bakımını sağlaması da sosyal olarak farklı yaş grupları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi için bir araç olarak kabul edilmiştir ve bu yönde yaşlı bireylerin bakım veren olmaya teşvik edilmesi önerilmiştir. Yaş grupları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi kamusal ve özel alanların sosyal ilişkileri destekleyici şekilde yeniden düzenlenmesi kadar önemlidir. Yaşlı bireylerin kendilerini toplumdan izole etmelerinin önlenmesi açısından bu ilişkilerin güçlendirilmesinin gerekliliği metinde vurgulanan bir diğer önemli noktadır (Birleşmiş Milletler, 2002: 33).

Toplum ile yaşlı birey arasında var olan bağların korunması ve yenilerinin kurulması aynı zamanda yaşlılara yönelik ihmal, istismar ve şiddetin önlenmesini de gerektirmektedir. Deklarasyonda finansal, fiziksel, duygusal ve psikolojik her türlü istismar ve şiddetin önlenmesi için yaşlı bireye bakım veren profesyonellere bu konuda hassas davranmalarını sağlayıcı eğitimler verilmesi önerilmektedir. Bakım verenin şiddet veya istismara karşı yaşlı bireyi koruması ve şiddet veya istismarın yaşandığı durumlarda bireye yaşamış olduğu travmayı atlatma konusunda rehabilitasyon sağlaması yer alan diğer önerilerdir (Birleşmiş Milletler, 2002: 35-36).

Tıpkı katılıma ve istihdama ilişkin önerilerin içerisinde de vurgulandığı gibi yaşlı algısının yaşlı bireyin sahip olduğu tecrübe ve bilgiler ile topluma sağladığı katkıların ön plana çıkarılması aracılığıyla düzeltilmesi bu başlık altında sunulan öneriler içerisinde de yer almaktadır (Birleşmiş Milletler, 2002: 36-37).

Türkiye'de var olan uygulamalar yaşlılara uygun şekilde kamusal ve özel alanların dönüştürülmesinden çok yaşlı bireylere sunulan hizmetler şeklinde gerçekleşmektedir. Yaşlı bireylere sunulan sosyal belediyecilik uygulamaları sağlık politikaları başlığı altında ele alınan uygulamalar olarak ifade edilebilmektedir. Ekonomik nedenlerle konut sahibi olamayan yoksul yaşlılar ya da günlük yaşam pratiklerini gerçekleştirebilmek için diğer bireylere bağımlı haldeki yaşlılara sunulan kurumsal bakım hizmeti söz konusu uygulamalar içerisinde ele alınabilir. Yine yerel yönetimler tarafından sunulan evde bakım hizmeti ve benzeri yaşlı bireyin sağlık ve bakım ihtiyaçlarını kendi yaşam alanında sunulan kolaylaştırıcı hizmetler destekleyici çevrenin sağlanması açısından olumlu uygulamalar olarak kabul edilebilir. Ulaşımda ise 65 yaş üstü bireylere gerek yerel yönetimlerin kontrolündeki gerekse ulusal çaptaki toplu taşımalarda sunulan ücretsiz hizmetler veya indirim uygulamaları, ulaşım ve hizmetlere erişilebilirlik açısından yaşlı bireylere kolaylıklar sunmaktadır.

3.2.7. Yaş Ayrımcılığının Önlenmesi

Yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki oranında yaşanan artış yaşlı bireyleri daha görünür hale getirmekle birlikte bireylerin yaş ayrımcılığına uğrama risklerini de arttırmaktadır. Özellikle yaşlı bireylere yönelik ayrımcılığın başta iş yerleri olmak üzere kamusal alanlarda tıpkı cinsiyet, etnisite ve bireylerin sahip oldukları benzer nitelikler kaynaklı diğer ayrımcılık çeşitleri gibi varlığını sürdürmesi, bireylerin toplumsal hayattan kendilerini izole etmelerine ve devamında da toplumla olan ilişkilerinin zayıflamasına hatta kopmasına neden olmaktadır. Yaşlılık alanında yapılan çalışmaların üzerinde önemle durduğu toplumsal, siyasal karar alma süreçlerine ve iş gücüne katılıma teşvik ile yaşlı bireyin toplumun aktif bir üyesi haline getirilmesi için başlıca gerekliliklerden birisi de yaşlı bireyin kamusal alandan uzaklaştırılması, toplum dışına itilmesi ve özel alanına hapsedilmesi anlamına gelen yaş ayrımcılığı ile mücadele edilmesidir.

Yaşlı bireylerin karşılaşabilecekleri ihmal, istismar ve şiddet durumlarına karşı ise planda medya ve gerçekleştirilen kampanyalar aracılığıyla toplumun yaşlı istismarına karşı eğitilmesi, toplumun gelenekleri içerisinde yer alan yaşlı bireylere zarar verici uygulamaların ortadan kaldırılması, yaşlı istismarını önlemeye yönelik hukuki çalışmaların yapılması, özellikle yaşlı kadınların uğrayabilecekleri, her türlü istismar, ihmal ve şiddet olaylarının önlenmesi ve istismar mağdurlarının rehabilitasyonuna yönelik hizmetler oluşturulması önerilerine ortaya konulmuştur. Ayrıca planın son kısmında olumlu bir yaşlılık algısının oluşturulması hedefinin Madrid Uluslararası Eylem Planı'nın bir parçası olduğu belirtilerek toplum üzerinde oluşturulmak istenen olumlu algının gerçekleştirilmesine yönelik tavsiyelere yer verilmiştir. Yaşlı bireylerin geçmişte ve günümüzde topluma sundukları katkıların görünür kılınmasını sağlayarak, medya organları aracılığıyla gerçekleştirilecek programlar sayesinde sahip oldukları olumlu niteliklerin ön plana çıkarılması ile ve özellikle engelli yaşlılar ile kadınların topluma sundukları katkıların vurgulanmasını sağlayıcı uygulamalar gerçekleştirilerek toplumun yaşlı bireylere ilişkin sahip olduğu basmakalıp ön yargıların yıkılmasının sağlanabileceği belirtilmiştir (Birleşmiş Milletler, 2002: 35-37).

Doğrudan yaş ayrımcılığı ile mücadele için kabul edilmiş bir uluslararası metin ya da ulusal mevzuat içerisinde yapılmış bir düzenleme olmasa da Türkiye insan hak ve özgürlüklerinin korunması ile ilgili kabul ettiği birtakım bağlayıcı metinler aracılığı ile dolaylı yoldan gerek toplumsal alanda gerekse iş yaşamında yaşlı bireyleri her türlü ayrımcılığa karşı korumayı taahhüt etmektedir. Devlet bireyi yaşlı olduğu için değil doğrudan birey olduğu için sahip olduğu herhangi bir nitelik nedeniyle dışlanmaya karşı korumakla yükümlüdür. Bağlayıcılığı bulunan uluslararası metinlere örnek olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve

AB Temel Haklar Şartı gösterilebilir. Her iki metin de AB mevzuatı içerisinde yer alan ve bireylerin hak ve özgürlüklerini korumayı taahhüt eden metinlerdir. Bu metinlerin bir yansıması olarak ulusal mevzuatımız içerisinde yer alan 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu içerisinde de yaşa bağlı ayrımcılığın engellenmesi ile ilgili düzenleme bulunmaktadır (Evren, 2018: 147,158). Türkiye'nin onayladığı ayrımcılıkla ilgili bir diğer metin de ILO tarafından 1958 yılında kabul edilen ve ülkemizde 1967 yılında yürürlüğe giren 111 No'lu Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi'dir. Sözleşmede doğrudan yaş ayrımcılığından söz edilmese de sözleşmenin 1. maddesinde "eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmak" ayrım tanımı içerisinde ele alınmıştır (111 No'lu Ayrımcılık Sözleşmesi, 1967). Bağlayıcı nitelikte bir metin olması nedeniyle sözleşme çalışma ortamında veya işe kabul aşamasında yaşlı bireylerin karşılaşabilecekleri yaş temelli ayrımcılıklara karşı bireylerin haklarını korumaktadır.

SONUÇ

Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nda yer alan öneriler sadece yaşlı bireyin ruhsal ve fiziksel bakımına yönelik önerilerden oluşmamakta, metinde kalkınmayla ilişkilendirilen katılım, bağımsızlık ve eğitim gibi alanlara yönelik önerilere sayısal olarak daha fazla yer verildiği görülmektedir. Bölümlerin dağılımına bakıldığında sürdürülebilir kalkınma ile ilgili bölümün diğer bölümlere göre üzerinde daha fazla durulmuştur. Bu durum planın hedeflerinin anlaşılması açısından dikkat çekicidir. Bu bölüm altında çoğunlukla katılım, istihdam, eğitim ve sosyal korumaya ilişkin politika önerileri bulunmaktadır. İkinci olarak ele alınan başlık sağlık politikalarına dair önerilerin toplandığı bir yapıya sahiptir Metnin son bölümünde ise yaş dostu çevre ve yaş ayrımcılığının önlenmesiyle ilgili öneriler yoğunlaşmaktadır.

Katılım konusunda Türkiye'de var olan politikaların yaşlı bireylerin karar alma süreçlerine dâhil edilmesine yönelik özel nitelikte politikalar olmadığı, var olan ve doğrudan yaşlıları bu alanda destekleyici nitelikte az sayıda uygulamanın yürütüldüğü söylenebilir. Plan katılım konusunu yalnızca karar alma süreçleri üzerinden incelememekte istihdama, gönüllülük esaslı faaliyetlere ve sosyal hayata katılımı da dâhil ederek daha geniş bir perspektif sunmaktadır.

Karar alma süreçlerine katılım konusunda Türkiye'de yalnızca yerel yönetimlere katılımı sağlayıcı, kent konseyleri bünyesinde kurulan yaşlı meclisleri uygulamasından söz edilebilir. Ancak incelendiğinde bu uygulamanın yaşlılar tarafından yaygın bir şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Ayrıca kent konseyleri bünyesinde kurulan yaşlılara ilişkin meclislerin az sayıda olduğu ve bu meclislerin birçoğunun kısa ömürlü olduğu görülmektedir. Var olan ve işlerliğini koruyabilmiş meclislerin faaliyetlerine ilişkin detaylı bilginin sunulmaması nedeniyle de yerel yönetimler üzerinde etkili uygulamalar olup olmadıkları belirlenememektedir. Ulusal bazda ya da yaşlı bireylerle ilgili konularla ilgili katılıma dair politikalar mevzuatımızda yer almamaktadır. Eylem planında özellikle yaşlıları ilgilendiren konularla ilgili karar alma süreçlerine yaşlı bireylerin dâhil edilmesi önerilmektedir. Yaşlı bireylerin istihdama katılımını teşvik edici uygulamalar ise mevcut politikalar içerisinde bulunmamaktadır. Sosyal katılım açısından yaşlı bireylerin kamusal alandaki görünürlüğünü arttırıcı uygulamalar bulunmasa da yaşlı bireyleri kısıtlayıcı bir ortam da söz konusu değildir. İstihdam politikalarının oluşturuluş şekline bakıldığında mevcut politikaların yaşlı bireyleri teşvik edici olmanın ötesinde tam tersi bir anlayışla engelleyici politikalar oluşturulduğu görülmektedir.

Yaşlı bireylerin istihdamının, özellikle yaşlı yoksulluğunun önlenmesi ve bireyin bağımsızlığının sağlanması açılarından sahip olduğu önem planda vurgulanmaktadır. Ancak şuna da dikkat edilmelidir ki plan yaşlı istihdamını teşvik etmeyi hedef kabul etse de ülkelerin yaş grupları açısından sahip oldukları istihdam ve işsizlik oranlarının gerektirdiği politikalar üretmelerini de ifade etmektedir. Türkiye gibi genç işsizliğinin yüksek olduğu ülkelerde gençlere sunulabilecek istihdam olanaklarının yaşlı bireylere sunulması beklenmemektedir. Bu nedenle yaşlı bireylerin istihdamının ekonomik gerekçeler ve dönemin şartlarına göre belirlenmesi gerekliliği planda da kabul edilen bir konudur. Türkiye'de var olan istihdam politikaları yaşlı bireylere de emeklilik hakkı kazanmış olmalarına karşın prim ödeme zorunluluğu getirmektedir. Bu uygulama işvereni toplumda hâkim olan yaşlı algısı da göz önünde bulundurulduğunda genç ve verimli çalışan ile daha düşük verim alacağına inandığı yaşlı birey arasında seçim yapmaya zorlamaktadır. Aslında iki birey açısından da işverenin katlanacağı maliyet değişmese de yaşlı bireyin daha az verime sahip olduğu algısı genç bireyin tercih edilmesi sonucunu doğuracaktır. İstihdam ve katılım konularının kesiştiği bir nokta olarak ise yaşlı bireyin istihdama katılımı açısından yaş ayrımcılığının önlenmesi bu noktada önemlidir. Türkiye çalışma ortamında bireylerin sahip oldukları din, dil, ırk ve cinsiyet gibi özellikleri nedeniyle ayrımcılığa uğramalarını engellemek adına ILO tarafında hazırlanmış 111 No'lu Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesi'nin taraflarındandır. Ancak çalışan bireyin uğradığı ayrımcılıkla ilgili hukuki yollara başvuru hakkı bulunsa da işe alım sürecinde uğranılan ayrımcılığa ilişkin koruyucu politikalar mevcut değildir.

İstihdam ile ilgili bir diğer konu ise yaşlı bireylerin sahip oldukları teknik bilgi ve mesleki tecrübenin topluma fayda sağlayıcı şekilde üretim süreçlerinde kullanımıdır. Bu amaçla metinde, yaşlı bireylerin bilgi sahibi oldukları alanlarda genç nesilleri mesleki açıdan eğitmesinin sağlanması ve yaşlı bireylerin topluma sundukları faydaların görünür kılınması önerilmektedir. Ancak bu uygulamalar yaşlı bireylerin istihdamının amaçlanmadığı ülkeler için çok da mümkün görülmemektedir. Mevcut sosyal güvenlik sisteminin bir gereksinimi olarak emekli olma yaşında ve karşılanması zorunlu prim gün sayısında yapılan artış ise bireylerin daha geç emekli olmalarını sağlamaktayken yaşlı bireylerin işgücü piyasasına girişlerine hiçbir olumlu etki de yaratmamaktadır. Bireylerin daha geç emekli edilmesi sadece daha uzun süre prim ödemesini sağlamakta ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde oluşacak olan yükü azaltmaktadır. Yaşlı bireyin emek piyasasına tekrar girmesini sağlamak yerine emekli bireylerin tekrar çalışmaları durumunda bu kişilere hiçbir fayda sağlamayacak olmasına rağmen prim ödemelerinin zorunlu tutulması ise tam tersine yaşlı bireyi emekli olduktan sonra tamamen çalışmaktan uzaklaştırmakta ya da kayıt dışı yollarla kazanç elde etmesine neden olmaktadır.

Bireylerin iş hayatından uzaklaştırılmaları hem bu bireyleri ekonomik anlamda daha bağımlı ve kırılgan hale getirirken hem de toplumdan soyutlanmalarına, toplum ile aralarında var olan bağların yaş ilerledikçe daha fazla kopmasına neden olmaktadır.

Sosyal koruma ya da sosyal güvenlik alanında var olan uygulamalar incelendiğinde ise karşımıza prim ödemeli sosyal güvenlik sistemi ve prim ödemesiz yaşlı aylığı uygulamaları çıkmakta. Prim ödemeli sosyal güvenlik sistemi modern devletlerde var olan genel bir uygulamadır. Bu sistemin özelliği bireyin düzenli olarak prim ödemelerini gerçekleştirmesi ve prim gün sayısını doldurmasına bağlı sosyal koruma sağlamasıdır. Uygulamayla ilgili değinilmesi gereken önemli noktalar prim gün sayısında yapılan değişiklikler ve koşulları sağlayarak emekli olan bireyin aldığı aylık ödemelerin yaşlıyı yoksulluktan koruyup korumadığıdır. Nüfus yaşlanmasının küresel bir gerçeklik olması prim gün sayısında birçok ülkenin düzenli olarak artırım yoluna gitmesine neden olmaktadır. Bu durumun temel sebebi emekli bireylerin sisteme sağladıkları yükün çalışan kesimin prim ödemelerinden karşılanması usulünün sürdürülemez hale gelişinden kaynaklanmaktadır. Farklı ülkelerde farklı gün sayıları belirlenmiş olmasına karşın yakın zamanda bazı ülkeler benzer bir uygulamaya geçmişlerdir. Söz konusu uygulama ile her yıl prim gün sayısı belirli oranlarda arttırılarak belirlenmiş ileri bir tarihte bu sayının belli bir seviyeye ulaştırılması hedeflenmektedir. Türkiye'de bu yeni sistemi uygulayan ülkelerden biridir. Yaşlı yoksulluğu konusunda sosyal güvenlik alanı ele alındığında Türkiye'nin AB ortalamasından daha yukarda bir yoksulluk risk oranına sahip olduğu görülmekle birlikte bu oran yıllar içinde azalmaya devam etmektedir. Bu durumun temel sebebi olarak aylık ödeme miktarlarında yapılan iyileştirmeler gösterilmektedir.

2002 tarihli Madrid Planı'nda prim ödemesiz yaşlı aylığı uygulaması açıkça önerilmekle birlikte mevzuatımız içerisinde yer alan 65 yaş aylığı olarak da adlandırılan yaşlı aylığı uygulaması 2002 yılından çok daha önce 1976 yılında yürürlüğe girmiştir. Fakat bu haktan yararlanan bireyler herhangi bir gelire sahip olmayan, masraflarını karşılayacak bir yakını bulunmayan ve 65 yaşını doldurmuş olma şartlarını sağlamak zorundadır. Ödemeler üç ayda bir yapılmakla birlikte yıllık olarak değişen miktarın çok düşük oluşu bu haktan yararlanan bireylerin yoksulluk riskiyle karşı karşıya kalmalarına neden olmaktadır.

Sosyal korumaya ilişkin bir diğer konu ise yaşlı bireylere kurumsal bakım hizmeti sunun kuruluşlardır. 2018 yılı bakanlık verilerine göre bakanlığa bağlı 148 huzurevi bulunmaktadır. Bu huzurevlerinde ise 13894 kişiye bakım verilmiştir. Toplam olarak ise Türkiye'de bulunan 399 kurum 33104 kişiye hizmet sunmaktadır.

Eğitime ilişkin metinde yer alan öneriler yaşlı bireylerin okur-yazarlık durumlarının iyileştirilmesi ile sahip oldukları teknik ve mesleki bilgilerinin taze tutulması etrafında

şekillendirilmiştir. Türkiye'de yaşayan 65 yaş üzeri bireylerin eğitim durumları incelendiğinde düzey olarak ilköğretimin diğerlerine göre daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak okur-yazarlık oranının düşük seviyelerde olması bu alanda büyük bir sorunun varlığını işaret etmektedir. Yaşlılara yönelik okur-yazarlığın arttırılması amacıyla oluşturulmuş programlar olmamakla birlikte yetişkin bireylere için kamuya ait kurumlarca verilen eğitimler bulunmaktadır. Teknik bilgi birikiminin taze tutulması konusunda ise herhangi bir program bulunmamaktadır. Bu alanda belki yaşam boyu öğrenmenin sürdürülmesi adına Türkiye'de Akdeniz Üniversitesi'nde 2016 yılında uygulamaya geçen Tazelenme Üniversitesi'ne değinilebilir. Bu program çerçevesinde yaşlı bireylere beş farklı üniversitede çeşitli eğitimler verilmektedir.

Madrid Eylem Planı'nda sağlık politikaları ile ilgili öncelik hedef bireyin yaşlanmadan önce sağlıklı bir hayat sürmesine imkân yaratarak, ileri yaşlarda fiziksel ve ruhsal bakımdan daha az sorunla karşılaşmasının sağlanmasıdır. Sağlıklı yaşlanma olarak ifade edilen bu yaklaşım sayesinde bireyin yaşlandığında daha az bakıma ihtiyaç duyması ya da en azından ileri yaşlarda karşılaşması muhtemel ruhsal ve fiziksel sağlık sorunlarıyla daha genç yaşlarda karşılaşmasının engellenmesi sağlanmakta, sağlıklı yaşlanan bireyin kendi kendine yetebilen, bağımsız, başka bireylerin yardımına ihtiyaç duymayan ve üretkenliğini çalışarak sürdürebilecek yeterlilikte bireyler haline gelmeleri amaçlanmaktadır. Ancak Türkiye'de var olan sağlık politikaları incelendiğinde sağlıklı yaşlanma için gerekli olan çalışmaların yürütülmediği görülmektedir. Rahatsızlıklar ortaya çıkmadan önlemek adına gerçekleştirilmesi önerilen önleyici sağlık çalışmalarının yaşlı bireyler için özel olarak düzenlenmiş olmaması ve mevcut uygulamaların ileride oluşabilecek kronik rahatsızlıkları önlemek amacıyla yapılmamış olması bu alandaki yetersizlikleri ortaya koymaktadır. Gelişmiş ülkelerde var olan uygulamalar ve politikalar bireylerin henüz genç yaşta iken sağlıklı beslenmesi ve spor aktivitelerine katılımının sağlanması gibi sağlıklı bir yaşlılık hedefine yönelik olarak yürütülmektedir. Bu tür politikalar sayesinde yaşlı birey hem bağımlı olmaktan korunmakta hem de yaptığı işle ilgili sahip olduğu deneyimin de sayesinde üretkenliğini sürdürerek kalkınmaya ve ekonomik büyümeye destek olmayı yaşlılık döneminde de çalışmaya devam ederek sürdürebilmektedir.

Mevcut uygulamalar geleceğe yönelik bir vizyonla sağlıklı yaşlanma hedefinden çok mevcut sağlık sorunlarının giderilmesi ya da tedavi sürecinin kolaylaştırılmasına yöneliktir. Bu noktada yerel yönetimler tarafından yürütülen politikalar önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerin sunduğu evde bakım hizmeti, yaşlı bireylerin kişisel hijyenlerinin ve yaşadıkları fiziksel çevrenin temizliğinin sağlanması amacıyla yürütülen uygulamalar doğrudan ve derinlikli sağlık hizmetleri sunmasalar da yaşlı bireylerin sağlıkları açısından olumlu etki

yaratmaktadırlar. Aynı zamanda yine yerel yönetimler tarafından sunulan sağlık kuruluşlarına ulaşımı kolaylaştırıcı hizmetler sağlık hizmetlerine ulaşılabilirliği arttırıcı uygulamalardır.

Yaşlı bireylere yönelik çevre politikaları konusunda ise Madrid Eylem Planı'nda destekleyici çevrenin sağlanması ve her yaşa uygun çevrelerin oluşturulması yapılan önerilerin hedeflerini oluşturmaktadır. Destekleyici çevre ile yaşlı bireyin karşılaşacağı soyut ve somut bütün engellerin ortadan kaldırılması ve günlük yaşam pratiklerini kolaylaştırıldığı, fiziksel çevrenin ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlendiği, toplumsal, ekonomik vb. alanlara katılımının teşvik edildiği yaşam alanları ifade edilmektedir. Her yaşa uygunluk açısından da farklı yaş gruplarından bireylerin yaşayabildiği ortak yaşam alanlarının oluşturulması ifade edilmektedir. Bu anlamda mevcut uygulamalar incelendiğinde söz edilen önerilerin ancak sağlık politikaları içerisinde değinilen yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler karşımıza çıkmaktadır. Fiziksel çevrenin yaşlı bireye uygun olarak düzenlenmesi noktasında da sosyal koruma altında incelenen kurumsal bakım hizmetlerine değinilebilir.

Yaş ayrımcılığı konusunda ise özel olarak yapılmış bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak bütün vatandaşları kapsayan ayrımcılığa ilişkin politikalar yaşlı bireylerin vatandaşlık nitelikleri nedeniyle koruma altına almaktadır. Burada var olan bir örnek olarak istihdam politikaları içinde çalışma ve işe kabul aşamalarında ayrımcılığı önlemeye yönelik ILO sözleşmesi gösterilebilir. Fakat yaş ayrımcılığı ile doğrudan ilgili bir politika bulunmamaktadır.

İlerleyen yıllara yönelik yapılan nüfus projeksiyonlarından görüldüğü kadarıyla nüfus yaşlanması bugün olduğu gibi devam ettiği taktirde 2050 gibi çok uzak olmayan bir gelecekte yaşlı bireylerin toplam nüfusu içindeki oranı %20-25 aralığına çıkacaktır. Bireylerin sahip oldukları deneyimleri ve bilgi birikimlerini taze tutmalarına yardımcı olacak eğitim imkânları yaratılmadığı, sağlıklı yaşlanmalarını sağlayacak uygulamalar ortaya konulmadığı, toplum ile olan bağlarını korumaya yönelik yollar oluşturulmadığı sürece yaşlı bireyler gün geçtikçe daha fazla bağımlı hale gelecekler ve hem sayısal hem de oransal olarak artmaya devam edeceklerdir. Nüfus yaşlanmasını ve yaşlılığı bir sorun olmaktan çıkarmak ancak uygulanan politikaları değiştirerek, geliştirerek ve ihtiyaca göre yenilerini ekleyerek mümkün olabilecektir.

Türkiye'de var olan mevzuat ve politikalara baktığımızda Türkiye'nin 2002'de Madrid'de yapılan toplantının sonunda ilan edilen Madrid Uluslararası Yaşlılık Eylem Planı'nın tarafı olmasına rağmen yaşlılara sosyal yardım, sağlık bakımı ve sosyal korumadan başka politikalar üretilmediği görülmektedir. Sunulan sosyal yardım ve sağlık bakımı hizmetleri yalnızca yaşlı bireylerin ihtiyaçlarını karşılamayı sağlamakta, onlara daha iyi ve üretken bir hayat sunmadığı gibi ülke kalkınmasına da ek yük oluşturmaktadır. Var olan uygulamaların yalnızca mevcut sorunların bir kısmının giderilmesine yönelik oluşu büyük bir

eksikliğin varlığını ifade etmektedir. Bireyi genç yaşlardan itibaren fiziksel ve mental açıdan sağlıklı bir yaşlılığa hazırlamayı hedefleyen politikaların bulunmayışı aynı zamanda toplumun da yaşlı bir nüfus yapısına hazır hale getirilmemesi anlamına gelmektedir. Türkiye, nüfus yapısı hala genç kabul edilen bir ülke olsa da hızla yaşanılan yaşlanma süreci gelecekte yaşlı bir nüfus yapısına bütün alanlarda hazır olma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

KAYNAKÇA

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2019). *Engelli ve Yaşlı Bireylere İlişkin İstatistiki Bilgiler.*

Akyol, E. D. (2013). "Sultan II. Abdülhamid Döneminde Sosyal Politika Uygulamaları". *Sosyal Politika Çalışmaları,* (31): 33-47.

Akyüz, F. (2011). *Türkiye'de Kapitalizmin ve Sosyal Güvencesizliğin İnşası.* Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.

Alakavuklar, O. N., Kılıçaslan, S. ve Öztürk, E. B. (2009). "Türkiye'de Hayırseverlikten Kurumsal Sosyal Sorumluluğa Geçiş: Bir Kurumsal Değişim Öyküsü". *Yönetim Araştırmaları Dergisi, 9*(2): 103-143.

Arun, Ö. (2014). "'Que Vadis' Türkiye? 2050'ye Doğru Yaşlanan Türkiye'yi Bekleyen Riskler". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* (32): 1-12.

Arun, Ö. (2016). "Çağdaş Türkiye'de Yaşlılık ve Eşitsizlik". *Mediterranean Journal of Humanities,* 29-48.

Aslan, T. (2008). "II. Meşrutiyet Düşüncesinin Cumhuriyet'e Tesirleri". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 345-378.

Bahar, G., Bahar, A. ve Savaş, H. A. (2009). "Yaşlılık ve Yaşlılara Sunulan Sosyal Hizmetler". *Fırat Sağlık Hizmetleri Dergisi, 4*(12): 85-98.

Birleşmiş Milletler. (1982). *Report of The World Assembly on Aging.* Birleşmiş Milletler, Viyana.

Birleşmiş Milletler. (1991). *United Nations Principles for Older Persons*. Birleşmiş Milletler.

Birleşmiş Milletler. (2002). *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. Birleşmiş Milletler, New York.

Birleşmiş Milletler. (2015). *World Population Ageing.* Birleşmiş Milletler, New York.

Birol, N. (2017). "II. Abdülhamid Dönemi Hayır Kurumlarından Darülaceze'nin Yapımı ve Halil Rıfat Paşa'nın Çalışmaları". *Akra Kültür Sanat ve Edebiyat Dergisi,* 33-53.

Boratav, K. (1998). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985.* Gerçek Yayınevi, İstanbul.

Buğra, A. ve Keyder, Ç. (2013). *Sosyal Politika Yazıları*. İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, A. (2016). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika.* İletişim Yayınları, İstanbul.

Ceylan, H. (2015). *Yaşlılık ve Refah Devleti.* Açılım Kitap, İstanbul.

Çevik, H. H., ve Demirci, S. (2008). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme.* Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Deringil, S. (2007). *İktidarın Sembolleri ve İdeoloji: II. Abdülhamid Dönemi.* Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Dilik, S. (1985). "Atatürk Döneminde Sosyal Politika". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 40*(1): 93-102.

Doron, I. ve Mewhinney, K. (2007). *The Rights of Older Persons, Collection of Internal Documents.* International Federation on Aging: Jerusalem.

DPT. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972*. DPT, Ankara.

Durna, T. (2016). "Politika Tipolojileri (Policy Typologies)", *Kamu Politikaları Ansiklopedisi.* H. Altunok, ve F. G. Gedikkaya (ed.). Nobel Akademik, Ankara.

EUROSTAT. (2019). *Life Expectancy at Birth*.

Evren, Ç. C. (2018). "Hukukta Yaşlı ve Yaşlılara Sunulan Sosyal Hizmetlerin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi". *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 22*(2): 137-183.

Genca, E. (2014). "Osmanlı Hukukunda Vakıfların Denetimi: Evkaf-ı Hümayun Nezareti". *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 72*(1): 531-554.

Göç Politikaları ve Projeleri Dairesi Başkanlığı. (2017). *2016 Türkiye Göç Raporu*. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Güleç, S. (2008). "1945-1980 Yılları Arasında Türkiye'de Refah Devleti". *Yerel Siyaset,* (31): 48-55.

Gümüş, A. T. (2010). *Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü.* On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

Günay, R. ve Görür, H. İ. (2013). "Osmanlı Devleti'nde Sağır, Dilsiz ve A'mâ Mektebi". *Tarih Araştırmaları Dergisi, 32*(53): 55-76.

Güvercin, C. H. (2004). "Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi". *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası, 57*(2): 89-95.

Koray, M. (2000). *Sosyal Politika.* Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.

Mordini, E. ve de Hert, P. (2010). *Ageing and Invisibility.* IOS Press BV, Amsterdam.

Neziroğlu, İ. ve Yılmaz, T. (2013a). *Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (Cilt 3)*. TBMM Başkanlığı Yayınları, Ankara.

Neziroğlu, İ. ve Yılmaz, T. (2013b). *Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri (Cilt 4)*. TBMM Başkanlığı Yayınları, Ankara.

Orhan, S. (2015). "Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri". *İş ve Hayat*, 193-210.

Özakbaş, D. (2015). "1950 Yılı Sonrası İstanbul'da Konut Alanlarının Oluşumu ve Sorunları". *Tarih Okulu Dergisi, 8*(22): 415-448.

Özbek, N. (2016). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet: Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914.* İletişim Yayınları, İstanbul.

Özkan, S. (2006). "Türkiye'de Darüleytamların Gelişimi ve Niğde Darüleytamı". *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi,* (19): 211-229.

Özkaya, N. (2014). *Sultan 2. Abdülhamid Han'ın Yaptırdığı Hayır Kurumlarından Darülaceze.* Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Darülaceze Yayınları, İstanbul.

Sallan-Gül, S. (2000). "Yeni Sağ Sosyal Güvenlik Anlayışının Tarihsel Bağlantıları: İngiltere ve Türkiye Örnekleri". *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 51-66.

Schultz, D. (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy.* Facts On File, New York.

SGK. (2010). *Answers of Questionnaire on Social Protection of Older Persons Addressed to Governments, Turkey*. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, New York.

SGK. (2017). *İşyeri ve Sigortali İstatistikleri*.

Şenkal, A. (2007). *Kürelleşme Sürecinde Sosyal Politika.* Alfa Yayınları, İstanbul.

Talas, C. (1970). "Değiştirilen Sendikalar Kanunu (274 Sayılı), Uluslararası Bağlantılarımız ve Anayasamız". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 25*(4): 161-188.

Talas, C. (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi.* Bilgi Yayınevi, Ankara.

Tanör, B. (2015). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri.* Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Taşçı, F. (2013). "Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye'nin Pozisyonu: 'Yaşlı Algısı' Üzerinden Değerlendirmeler". *İnsan & Toplum, 3*(5): 5-36.

Tokol, A. (1997). *Sosyal Politika.* Uludağ Üniversitesi, Bursa.

TÜİK. (2017). *İstatistiklerle Yaşlılar*.

TÜİK. (2018a). *Demokrafik Göstergeler, 2000-2025*.

TÜİK. (2018b). *Nüfus Projeksiyonları, 2018-2080*.

Türkoğlu, İ. (2013). "Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye'de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik". *Akademik İncelemeler Dergisi, 8*(3): 275-305.

Ulutürk, S. ve Dane, K. (2009). "Sosyal Güvenlik: Teori, Dönüşüm ve Türkiye Uygulaması". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 8*(29): 114-142.

Yazıcı, S. ve Korkmaz, N. (ed.). (2014). *Küreselleşme ve Yaşlılık: Eleştirel Gerontolojiye Giriş*. Ütopya Yayınevi, Ankara.

Yıldız, M., ve Sobacı, M. Z. (ed). (2013). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Adres Yayınları, Ankara.

224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkındaki Kanun. (1961). T.C. Resmi Gazete, 10705, 12.01.1961.

584 karar numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. (1973). T.C. Resmi Gazete, 14506. 13.04.1973.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. (2011). T.C. Resmi Gazete, 27958, 08.06.2011.

2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun. (1976). T.C. Resmi Gazete, 28539. 25.01.2013.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu. (1983). T.C. Resmi Gazete, 18059, 27.05.1983.

5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25874. 13.07.2005.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2008). T.C. Resmi Gazete, 26200, 16.06.2006.

Huzurevleri ve Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri Yönetmeliği. (2001). T.C. Resmi Gazete, 24325, 21.02.2001.

İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25961. 09.10.2005.

Özel Huzurevleri ile Huzurevi Yaşlı Bakım Merkezleri Yönetmeliği. (2008). T.C. Resmi Gazete, 26960, 07.08.2008.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982).

İnternet Kaynakları

http://www.antalyakentkonseyi.org.tr/ (erişim tarihi: 14.09.2018)

http://www.ankara.bel.tr/haberler/yali-dostu-ankara/ (erişim tarihi: 14.09.2018)

http://www.zeytinburnu.istanbul/Document/FileManager/2018_faaliyet_raporu.pdf (erişim tarihi: 01.10.2019)

http://www.bozcaada.bel.tr/belediyemiz/kent-konseyi/yaslilar-ve-emekliler-meclisi/ (erişim tarihi: 01.10.2019)

https://caycuma.bel.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=150:kent-konseyi-meclisleri&catid=25&Itemid=127 (erişim tarihi: 01.10.2019)

https://muratpasa-bld.gov.tr/haber/59143/3/muratpasadan-turkiyede-ilk-yasli-meclisi (erişim tarihi: 01.10.2019)

https://www.goc.gov.tr/turkiye-nin-avrupa-birligine-katilim-surecinde-iltica-alaninda-yapilmasi-ongorulen-calismalara-iliskin-strateji-belgesi (erişim tarihi: 03.10.2019)

http://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Raporlar%2FFaaliyetRaporlari%2FABB%202018%20Yılı%20Faaliyet%20Raporu%20(Web%20Mini).pdf (erişim tarihi: 05.10.2019)

http://www.manavgat.bel.tr/huzur-evi (erişim tarihi: 05.10.2019)

https://ailevecalisma.gov.tr/antalya/kuruluslarimiz/ (erişim tarihi: 05.10.2019)

https://muratpasa-bld.gov.tr/birimler/9/12/sosyal-yardim-isleri-mudurlugu (erişim tarihi: 05.10.2019)

https://tazelenme.com (erişim tarihi: 05.10.2019)

https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr (erişim tarihi: 07.10.2019)

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI	**Doğukan Durmuş ÇOBANOĞLU**
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	**Nazilli Menderes Anadolu Lisesi**
Lisans Diploması	**Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü**
Yabancı Dil / Diller	**İngilizce**