

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE ÇOCUK KORUMA POLİTİKALARI VE 2000
SONRASI UYGULANAN YENİ MODELLER**

Zahid Vehbi SOYLU

**Danışman
Doç. Dr. Ahmet UÇAR**

MANİSA-2019

	T.C. MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ	Doküman Kodu	FRYL-031
	YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI Tez Savunma Sınavı Tutanağı	Yayınlanma Tarihi	26/03/2018
		Revizyon No/Tarih	2/23/03/2018
		Sayfa	1/1

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 16.04.2019 tarih ve 13/24 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Zahid Vehbi SOYLU'nun "**Türkiye'de Çocuk Koruma Politikaları ve 2000 Sonrası Uygulanan Yeni Modeller**" konulu tezi incelenmiş ve aday 17.05.2019 tarihinde saat 11:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra⁶⁰ dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ
DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU
RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

ÜYE

Doç. Dr. Hasan Akpınar

BASKAN

Doç. Dr. Ahmet Uşar

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi Şermin Akkocak Çabaroğlu

Evet

Hayır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

** Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan
Enstitü Sekreteri

Onaylayan
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Çocuk Koruma Politikaları ve 2000 Sonrası Uygulanan Yeni Modeller” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

29/04/2019

Zahid Vehbi SOYLU

ÖZET
TÜRKİYE’DE ÇOCUK KORUMA POLİTİKALARI VE 2000 SONRASI
UYGULANAN YENİ MODELLER

Zahid Vehbi SOYLU

İnsanlık için tarihsel sürece bakıldığında, tarım toplumundan bilgi toplumuna, şehir devletlerinden imparatorluklara, imparatorluklardan ulus devletlere ardından küreselleşmiş dünyaya doğru geçiş yaşanmıştır. Günümüzde de tüm dünyada neredeyse her alanda bu değişim ve dönüşüm çok yönlü bir şekilde devam etmektedir.

Devlet ilk kurulduğu dönemlerde sınırlı alanlarda hizmet sunan bir yapı idi. Başta güvenlik olmak üzere savunma, adalet gibi alanlarda sunulan hizmetler yaşanan değişimler ve dönüşümler sonucu Sosyal Devlet olgusunu ortaya çıkardı. Günümüz modern devletlerinin vazgeçilmez bir parçası haline gelen sosyal devlet kavramı toplumsal katmanları bir arada tutan bir çimento vazifesi görmeye başladı.

Dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen, sosyal ve ekonomik değerlere ulaşmada yoksunluk çekenlere yönelik uygulanan politikalar günümüzde çok çeşitlenmiştir. Engelliler ve yaşlılar başta olmak üzere aile bütünlüğü içerisinde olması gerektiği düşünülen kadın ve çocuklara yönelik pek çok hizmet planlı ve programlı bir şekilde, günümüz ihtiyaçları ve bilimsel değerler gözetilerek yerel ve ulusal birimler tarafından sunulmaktadır.

Bu çalışmada kamu politikası bağlamında Türkiye’de Çocuk Koruma Sistemi incelenmiştir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde politika, siyasa kavramları ve kamu politikaları hakkında bilgi verilmiştir. Politika kavramının tarihsel gelişimi incelenmiş, politika süreci ve politika aktörleri hakkında inceleme yapılmıştır.

İkinci bölümde Sosyal Politika kavramı ele alınmış, bir kamu politikası olarak gelişimi incelenmiştir. Sosyal politikaların bir alt dalı olan Çocuk Koruma Politikalarının Türkiye’de oluşumu, gelişimi ve günümüzdeki durumu hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de korunmaya muhtaç çocuklar için uygulanan koruma modelleri açıklanmış, son yedi yıllık sayısal veriler sunulmuştur. Kurum bakımı ve ev tipi bakım modelleri, koruyucu aile, evlat edindirme ve diğer hizmetler hakkında bilgi verilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kamu Politikası, Sosyal Politika, Çocuk Koruma Politikası, Çocuk Koruma Modelleri

ABSTRACT
CHILD PROTECTION POLICIES IN TURKEY AND THE NEW
MODELS IMPLEMENTED AFTER 2000
Zahid Vehbi SOYLU

It has been seen that there is a transformation from agricultural society to information society, from city states to emperors, from emperors to nation states and then global world when studied the historical process of human life. Today, this change and transformation is going on almost in every fields sophisticatedly all over the world too.

The state was providing services in limited areas when it had been established for the first times. At first, while the state was providing services in the areas such as security, defence and justice, welfare state applications was emerged due to the changes and transformations in the world. The concept of welfare state which is essential part of today's modern states has been regarded as a cement holding the social layers together.

The policies implemented for disabled groups which have access deficit to the social and economical values have much diversified today. Many planned and programmed services for women and children including disabled and elderlies required for family integrity are provided local and national agencies regarding today's needs and scientific values.

In this study, as a public policy, Child Protection System is investigated in Turkey. The study consists of three parts:

In the first part, some knowledge on the theory of politics, policy and public policy are presented. Studying the historical development process of the term policy, policy making process and policy makers are investigated.

In the second part, social policies are studied, historical process of social policies are analysed as a public policy. Then, Formation of Child Protection Policies as a subbranch of social policies, its historical development and its current situation in Turkey will be explained.

In the third part, Child Protection Models for the children in need of protection in Turkey are explained, and presented statistical data for the last seven years. The study will end with conclusion part and some proposals.

Keywords: Public Policy, Social Policy, Child Protection Policy, Models of Child Protection

ÖNSÖZ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum '**Türkiye'de Çocuk Koruma Politikaları ve 2000 Sonrası Uygulanan Yeni Modeller**' başlıklı çalışmada konu belirlemeden içeriğın oluşturulmasına her alanda desteğini esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Ahmet UÇAR'a ve bu süreçte varlığını her an yanımda hissettiğim değerli eşim Çiğdem Hanım'a teşekkürü bir borç bilirim.

Zahid Vehbi SOYLU

İzmir, 2019

İÇİNDEKİLER

Yemin Metni.....	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
ÖNSÖZ.....	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR.....	xii
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA KAVRAMI VE KAMU POLİTİKALARI

1.1 POLİTİKA KAVRAMI.....	4
1.2 KAMU POLİTİKASI KAVRAMI, GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ.....	9
1.2.1 Kamu Politikası Kavramı ve Gelişimi.....	9
1.2.1.1 Kamu Politikasının Gelişimi.....	15
1.2.1.2 Kamu Politikasının Özellikleri.....	15
1.3 KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ	17
1.3.1 Devlet	18
1.3.2 Diğer Kamu Politikası Aktörleri.....	21
1.3.2.1 Siyasi Partiler.....	21
1.3.2.2 Bireyler (Vatandaşlar)	22
1.3.2.3 Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar) - Baskı Grupları.....	23
1.3.2.4 Üniversiteler.....	24
1.3.2.5 Uluslararası Kuruluşlar ve Ulus üstü Örgütler.....	25
1.3.2.6 Düşünce Üretim Kuruluşları ve Danışmanlık Kurumları.....	26

1.3.2.7 Medya.....	26
1.4 KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜREÇLERİ	28
1.4.1 Problem Tanımı	29
1.4.2 Politika Talepleri	29
1.4.3 Gündem Belirlenmesi.....	30
1.4.4 Politikanın Belirlenmesi / Benimsenmesi.....	31
1.4.5 Politikanın Uygulanması.....	31
1.4.6 Uygulamanın Değerlendirilmesi	32
1.4.7 Problemin Yeniden Tanımlanması	33

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKALAR VE TÜRKİYE’DE ÇOCUK KORUMA POLİTİKALARI

2.1 SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI	35
2.1.1 Sosyal Politikanın Gelişim Evreleri.....	35
2.1.1.1 Sanayi Devrimine Kadar Olan Gelişim	35
2.1.1.2 Sanayi Devriminden Günümüze Kadar Süregelen Dönem İçindeki Değişim	38
2.1.2 Modernite Kavramı ve Sosyal Politikalar İlişkisi.....	40
2.2 ÇOCUK KORUMA POLİTİKALARI KONUSUNDA DÜNYADAKİ VE TÜRKİYE’DEKİ GELİŞMELER	41
2.2.1 Dünyada Çocuk Koruma Politikaları.....	41
2.2.2 Türkiye’de Çocuk Koruma Politikaları.....	44
2.2.2.1 Cumhuriyet Dönemine Kadar Yaşanan Gelişmeler	44
2.2.2.2 Cumhuriyet Dönemi Çocuk Koruma Politikaları.....	47
2.2.2.2.1 Cumhuriyetin İlanından 1949 Yılına Kadar Yaşanan Gelişmeler.....	47
2.2.2.2.2 1949-1983 Yılları Arasında Yaşanan Gelişmeler	49

2.2.2.2.3 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Dönemi	53
2.2.2.2.4 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Dönemi	55
2.2.2.3 Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Hükümet Programları ve Çocuk Koruma Politikaları	58
2.2.2.4 Kalkınma Planları ve Çocuk Koruma Politikaları	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN ÇOCUK KORUMA HİZMET MODELLERİ

3.1 CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU'NUN AÇILIŞINA KADAR OLAN DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	72
3.1.1 Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin Çalışmaları	72
3.1.2 Himaye-i Etfal Dışındaki Dernekler ve Çalışmalar.....	74
3.2 SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU DÖNEMİNDE YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	75
3.3 AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI DÖNEMİ	76
3.4 ÇOCUK KORUMA HİZMETLERİ KAPSAMINDA UYGULANAN HİZMET MODELLERİ.....	76
3.4.1 Kurum Bakımı Modelleri.....	76
3.4.1.1 Çocuk Yuvaları, Yetiştirme Yurtları ve Çocuk Evleri.....	77
3.4.1.2 Çocuk Destek Merkezleri	81
3.4.1.3 Diğer Yatılı Kurum Hizmetleri	82
3.4.2 Koruyucu Aile Hizmeti.....	83
3.4.3 Evlat Edindirme Hizmeti.....	85
3.4.4 Çocuk Koruma Hizmetleri Kapsamında Uygulanan Diğer Yöntemler ...	86
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	88
KAYNAKÇA	100

KISALTMALAR

bkz.	Bakınız
vb.	ve benzeri
vd.	ve diğerleri
TDK	Türk Dil Kurumu
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AB	Avrupa Birliği
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
ÇEK	Çocuk Esirgeme Kurumu
SSYB	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
ÇOGEM	Çocuk ve Gençlik Merkezi
ANY	Aynı Nakdi Yardım
SED	Sosyal Ekonomik Destek
STK	Sivil Toplum Örgütü
HEC	Himaye-i Etfal Cemiyeti
KMÇ	Korunmaya Muhtaç Çocuk
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
BM	Birleşmiş Milletler

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2011-2018 Yılları Arasında Yatılı Kurum ve Çocuk Sayıları	79
Tablo 2: 2011-2017 Yılları Arası Yetiştirme Yurdu ve Çocuk Sayıları	80
Tablo 3: 2011-2018 Yılları Arası Çocuk Destek Merkezi ve Çocuk Sayıları	82
Tablo 4: 2011-2018 Yılları Arası Koruyucu Aile ve Çocuk Sayıları	85
Tablo 5: 2011-2018 Yılları Arası Evlat Edindirilen Çocuk Sayısı	86



GİRİŞ

Bütün canlılar nesillerini devam ettirebilmek için kendilerinin birer kopyası olan yeni nesiller dünyaya getirirler. Bitkiler için bu yeni nesil küçük bir tohum ve sonrası bir filiz olur iken hayvanlar için bir yavru demektir.

Topraktan başını yeni çıkararak bir filiz kendi başına dış dünyada birçok zorlukla mücadele etmek zorundadır. Bu mücadeleyi kazandığı takdirde yetişkin bir bitki olur kendi tohumlarını üretir. Aksi halde kendisi ve nesli yok olur gider.

Yeni doğmuş bir hayvan yavrusu az da olsa yaşamını devam ettirebilecek donanıma sahip olsa bile bu onun için yeterli değildir ve anne bakımına muhtaçtır. Annesi olmadan büyüyemez, gelişemez, yaşamını devam ettiremez. Kendi başına beslenemez, doğa şartlarından kendisini koruyamaz. Neticede kendisi ve nesli yok olur gider.

Bitkiler ve hayvanlar için kısaca böyle açıklayabileceğimiz yaşayabilme durumu insan için temel prensipte aynı olsa bile çok daha zor ve karmaşıktır.

İnsan doğuştan hemen hemen hiçbir yaşamsal donanıma sahip değildir. Doğada bütün canlılar arasında bedensel olarak hayat şartlarına karşı belki de en az koruma ve donanım ile dünyaya gelen insan, yaşamını devam ettirebilmek için çok daha fazla koruma ihtiyacı hissetmektedir. Üstelik bu koruma yıllarca devam etmek zorundadır.

Ayrıca insanın için beden gelişimi yeterli olmamaktadır. Beden gelişiminin yanı sıra akıl gelişimi, ruh gelişimi, sosyal beceriler de işin içine girdiğinden bu koruma süreci çok karmaşık işlemektedir.

Doğduğu günden itibaren yada gelişim dönemlerinin herhangi bir anında bu korumadan yoksun kalan bir birey için diğer insanların yardıma koşması durumu ilk insandan bizlere kalmış çok önemli bir mirastır. Asırlardır çeşitli toplumlarda çok çeşitli şekillerde gerçekleştirilen bu koruma işi günümüz toplum yapısı ve ihtiyaçları doğrultusunda toplumdan topluma değişik bir tarzda devam etmektedir.

Tarih boyunca birçok toplumda bakıma ve korumaya muhtaç çocuklar varlıklı ailelerin yanında barındırılmış veya onların destekleri sayesinde yaşamlarını devam ettirebilmişlerdir. Bazı toplumlarda ise bu çocuklar halkın tamamının sorumluluğunda ortak gözetimi altında yetişmişlerdir.

Şekli ne olursa olsun her çocuk belli bir döneme kadar yıllarca devam eden bir koruma ve bakıma muhtaçtır. Aile, özellikle yaşamının ilk yıllarında anne bakımına muhtaç olan çocuklar bu bakımdan yoksun kalmaları halinde bedensel ve ruhsal gelişimlerini tam olarak tamamlayamamaktadır. Sosyal bir hayat süren

insanlık için ise yetişkin olan bu bireyler maalesef birer sorun kaynağı olarak görülmektedir.

Modern toplumun oluşması sürecinde devlet yapılanması da değişmiş ve gelişmiştir. Günümüzde 'Korunmaya Muhtaç Çocuk' olarak adlandırılan aile ve ebeveynlerden yoksun olan çocukların bu bakım, koruma ve gelişim süreçleri, bir toplum meselesi olduğundan bizzat devletler tarafından takip edilmekte, gerçekleştirilmekte veya devlet himayesi altında devam etmektedir.

Bu çalışmada modern devletler döneminin bir unsuru olan Türkiye Cumhuriyeti'nde çocuk koruma politikalarının ve sistemlerinin oluşumu ve gelişimi incelenmiştir.

Günümüz çocuk koruma sistemleri oluşturulurken tarihsel süreçte pek çok tecrübeye dayalı ve günümüz aile yapısına uygun modeller oluşturulmuştur. Bu modeller sadece çocuğun şu anlık ihtiyacının karşılanmasını ötesinde, ihtiyaçlarını karşılanması sonrasında hayatı boyunca destekleyici ve koruyucu becerileri kazanmaları üzerine kurulmuştur.

Çocuk koruma sürecinin sadece devletin bir görevi olarak görülmemesi, toplumun da bu meseleye sahip çıkması gerektiği üzerinde durulmuş ve bu yönde politikalar oluşturulmuştur. Evlat edinme başta olmak üzere koruyucu aile modeli ve çocuk evleri modelleri ile korunmaya muhtaç çocuklar toplumun içerisinde, aile ortamında hayatlarını devam ettirmektedirler. Korunmaya muhtaç çocukların eğitimleri için özel bir birim veya eğitim sistemi oluşturulmamıştır. Bu sayede bakım, koruma ve eğitim süreci neticesinde toplumsal hayatın bir parçası haline gelerek yetişkin bir birey olarak hayatlarını devam ettirmektedirler.

Çalışma kaynak taraması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Konu ile ilgili yapılan akademik çalışmalar başta olmak üzere çeşitli eserler incelenmiştir. Resmi kurumlar tarafından hazırlanan raporlar ve yayınlardan faydalanılmıştır. Ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri incelenerek ilgili kısımlardan derleme yapılmıştır.

Sürelili ve süresiz yayınlar taranmıştır. Ayrıca birçok online kütüphaneden faydalanılmıştır.

İnsanların bir arada yaşamalarını neticesi olarak devlet oluşmuştur. Devlet kavramı, oluşumu ve gelişimi doğal bir süreç içerisinde meydana gelmiş ve ihtiyaçlar doğrultusunda değişiklikler göstererek günümüz Modern Devlet olarak adlandırılan şekline bürünmüştür.

Günümüz modern devletlerinin karar alma mekanizmaları ve aldıkları kararlar birer kamu politikası olarak isimlendirilmektedir. Kamu politikaları ihtiyaçlar doğrultusunda alt başlıklara ayrılmıştır. Bu alt başlıklardan biri olan ve doğrudan

etkisi pek hissedilmese de günlük hayatımızın önemli bir parçası olan Sosyal Politikalar toplumsal hayatımızı düzenler özelliğindedir.

Toplum içerisinde dezavantajlı kesimler olarak adlandırılan, toplumsal hizmetlere ve zenginliklere ulaşmada sıkıntı çeken kesimlere yönelik sunulan hizmetler sosyal politikalar başlığı altında incelenebilir.

Bu kapsamda korunmaya muhtaç çocuklar olarak bilinen aile korumasından yoksun çocuklar için oluşturulan çocuk koruma politikalarının ve uygulamalarının Türkiye tarihi boyunca oluşumunun ve gelişiminin incelendiği çalışmada günümüz uygulamaları da ele alınmıştır.

Çalışma sonunda son yıllara kadar klasik yöntemlerle gerçekleştirilen çocuk koruma hizmetlerinin, zamanla değişerek, günümüz ihtiyaçları ve imkanları ölçüsünde modern, bilimsel ve etkin bir şekilde gerçekleştirildiği gözlemlenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA KAVRAMI VE KAMU POLİTİKALARI

İnsan için, birlikte yaşamının zorunlu olmasının doğal bir sonucu olarak yöneten ve yönetilen ayrışmasının oluşumundan günümüze, modern devlet olarak adlandırılan, örgütsel yapısı ve işleyişi belirgin kurumların ortaya çıkması hiç de basit bir süreç olmamıştır. Başlangıçta iç ve dış güvenlik sağlanması gibi çok sınırlı alanlarda, sınırlı bölgelerde bir kamu hizmeti üreticisi olarak karşımıza çıkan devlet veya devletçik, teknik ve sosyal gelişimin bir sonucu olarak zamanla eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik ve sosyal hizmet gibi alanlarda hizmet vermek durumunda olmuştur. Kimi zaman yöneten kesimin kendi isteklerini karşılamak adına topluma sunulan (veya dayatılan) birtakım düşünceler, kimi zaman toplumun ihtiyaçlarının karşılanması adına yöneten kesimin bu ihtiyaçların giderilmesi için harekete geçmesi olarak karşımıza çıkan kamusal hizmet üretme ve uygulama süreçleri 'Politika ve Kamu Politikası' kavramlarını ortaya çıkarmıştır.

Yönetici kesimin sorumluluk alması olarak değerlendirilebilecek Kamu Politikası oluşumu karmaşık bir işlemdir. Planlama yapılır, karar alınır, akılcı şekilde uygulanır ve planlanan sonuçlara ulaşılır. Burada entelektüel faaliyet kaçınılmaz olarak karşımıza çıkar ve uygulanan politika hem devlet hem de vatandaş için zorunluluk getirir (Uçar, 2003: 4).

Kamu politikası kavramı, yapısı ve içeriği ile bu konu üzerinde çalışan sosyal bilimcilere geniş bir çalışma alanı sunmaktadır. Kamu politikasının çalışma alanının geniş olmasının en önemli nedeni; onu meydana getiren "kamu" ve "politika" kavramlarının da geniş anlamlara sahip olmalarıdır. Bu nedenle kamu politikası kavramını tam olarak anlamak için; öncelikle "politika" kavramı açıklanmaya çalışılacak sonrasında ise "kamu" kavramı hakkında bilgi verilecektir. Sonra bütüncül olarak kamu politikasını tanımlamak isabetli bir adım olacaktır.

Bu bölümde; çalışmamın ana konusu olan 'Cumhuriyet Tarihi Çocuk Koruma Politikalarının Oluşumu' ve onun bir üst başlığı olan 'Sosyal Politika' öncesi politika ve kamu politikalarının tanımlanması, oluşumu, özellikleri ve aktörleri üzerinde durulacak, geçmişten günümüze gelişimi incelenecektir.

1.1 POLİTİKA KAVRAMI

Türk Dil Kurumu'nun (TDK) Büyük Türkçe Sözlüğü'nde İtalyanca kökenli olarak 'Politica' teriminin karşılığı olarak belirtilen birinci anlamda "Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının

bütünü, siyaset, siyasa” olarak tanımlanan politika kelimesi; ikinci anlamda “davranış biçimi, düşünce yapısı” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca İngilizce 'policy' terimi karşılığı olarak da ‘Belirlenen amaç veya hedeflere ulaşmaya yönelik karar ve eylemler bütünü’ şeklinde açıklanmıştır. Etimolojik olarak, “policy” (=politika) sözcüğü ‘Yönetme, hükümet etme ya da idare etme şekli olarak da tanımlanmaktadır(www.etymonline.com).

Sözlük anlamlarının yanında günlük yaşamda sıklıkla kullandığımız politika kavramına ise, Türkçede genel iki anlam yüklenmiştir. Birincisi tek başına kullanıldığında İngilizce ‘Politics’ kavramının karşılığı olan ‘Siyaset’ (Çevik ve Demirci, 2012: 11) Arapça kökenli bir kelimedir. Arapça’da yer alan “seyis” kelimesinden türetilen bu kelime, at eğitimi, at talimi anlamına gelmektedir. Siyaset at eğitimi anlamına gelmekle beraber, siyaset kelimesinin ağırlıklı olarak ülke ve devlet ile ilgili bir kavram olduğu düşünülürse, “yönetmek” eylemini yansıttığını kabul etmek yanlış olmayacaktır.

Başlangıç olarak ‘iktidar ilişkisi’ olarak tanımlanabilen siyaset çok farklı kullanım alanları ile önüne-arkasına gelen kelimeler ile farklı anlamlara gelebilmektedir. Siyasi sorun, siyasi gerginlik gibi kullanımlarda üzerinde anlaşılabilen tartışma veya çatışmaya yol açan bir şey iken; siyasi çözüm arayışı derken uzlaşma anlamına gelebilmektedir. Birisinin bir konu üzerinde demagoji yaparak bir şeyler ispat etmeye çalışmasına karşı ‘siyaset yapma’ derken, çok yalan söyleyenlere ‘siyasetçi gibi başladı yine’ denmesi bu kelimenin yalan söylemek anlamında kullanılmasını göstermektedir (Türküne, 2014: 26-29).

Politika kavramının dilimizde kullanılan ikinci anlamı ise ‘tutulan yol, yöntem, program’ anlamına gelen ve İngilizce ‘Policy’ kavramının karşılığı olan ‘Siyasa’dır (Çevik ve Demirci, 2012: 11). Bu iki farklı kavram (Politics ve Siyasa-Policy-) iki farklı kültürden gelerek dilimize girmiştir. Arapça kökenli siyaset ve Yunanca kökenli politika kelimelerinin her ikisinin de bu alanda Türk diline girmesiyle birlikte anlam paylaşımı konusunda ayrılıklar yaşanmıştır. Karşımıza çıkan bu durum içerik olarak çok farklı olmamakla birlikte, akademik anlamda karışıklıklara sebebiyet verebilmektedir.

Politika kavramı çeşitli tamlamaların içerisinde kullanılarak farklı alanlardaki karar ve tasarıları temsil edebilir. Uluslararası politika, ekonomi politikası, sağlık politikası, eğitim politikası ve sosyal politika gibi örnekler çoğaltılabilir.

Günlük hayatta sıklıkla iki anlamı ile de kullanılabilen Politika kavramı bu çalışmada policy (siyasa) anlamı ile kullanılmıştır. Bir tasarımı, kararı ve yöntemi belirtecek anlamında kullanılacak olan politika kelimesi, bu çalışmada kamu

politikası kavramı içerisinde de benzer şekilde tasarlanan ve alınan kararları ifade edecektir.

Siyaset ve politika kelimeleri konusunda (Türköne, 2014: 27), her iki kavramın farklı kültür ve kökenlerden gelmesine rağmen, bu kelimelerin eş anlamlı olmakla birlikte, gündelik hayatta da birbirleri yerine kullanıldığını belirtmektedir. Bununla birlikte; 'Siyasa, genellikle devlet işlerini yürütme faaliyeti olan siyasetten ayrılır. Bu yönüyle siyaset, kendine iktidar olma üzerinden rol edinirken siyasa, bu iktidarın kullanılış biçimidir. Siyasa (politika), bir prensibe dayanır, bir hedefi gözetir ve bununla ilgili karar ve uygulamalara dayanır' (Türköne, 2003: 6) ayrımını da yapmaktadır.

Politika eski Yunanda şehir(kent) anlamına gelen polis kavramından türemiştir. Eski Yunanlar, belli dönem polisler (şehir-devletleri, siteler) etrafında yaşamlarını örgütlemişlerdi. Polis basit bir şehirden ziyade, sadece insanların yaşadığı evlerden başka toplumsal hayatta ayrı yerleri olan agoranın, tapınakların, kütüphanelerin, hanların ve hamamların vs. olduğu ve bunları idare edecek insanların belirlendiği yapıyı ifade eder (Nişanyan, 2013'ten aktaran Kırdar, 2015: 8). Dönemine göre diğer birçok medeniyete nazaran aykırı toplumsal örgütlenmelerden biri olan şehir devletleri, basit birer yapıdan farklı olarak o dönemin üstün siyasi topluluklarıydı (Türköne, 2003: 4). Yayla ise, Yunan şehir devletlerindeki bu örgütlenmenin zamanla şehir yapılanmasından öteye geçerek bir siyasi modelin adını aldığını söylemiştir (Yayla, 2004: 1). Bu yapılanma toplumu öylesine etkilemiştir ki, insanlar her şeyin başı ve sonu olarak gördükleri şehirlerini ve içinde buldukları bu yapının bir vatandaşı olmayı gurur vesilesi yapmışlardır. Hatta her polisin bir tanrısı, bir dini vardı; dolayısı ile bir polisin vatandaşı olmak o dinden olmak demektir.

Burada Politikanın şehirle ve şehirli olmak ile ilgili olduğu anlaşılabilir. Aristoteles bu anlamda şehirli olmayı yüceltirken politikayı en yüce ve en anlamlı beşeri faaliyet ve insan mutluluğunun gerçekleştirme sanatı olarak tanımlamakta (Türköne, 2014: 27),dolayısıyla şehirde yaşamayan insanları vahşiler olarak nitelemektedir.

Tarihin eski dönemlerinde politika kavramı çağdaş dönemdeki gibi eş algılanmıyordu. Tezel (2007: 20) politikayı, eski Helen'de insanların kendi kendilerini idare etme sanatı olarak açıklar. Helenler, toplumların idaresinin her yerde böyle olmadığı ve bu kültürün kendilerine has olduklarını düşünüyordu. Tezel, düşünür Aristoteles'in, "Ege"nin doğusunu işaret edip, Asya'da toplumlar siyasi olarak değil, idari olarak idare edilir, orada "politika" yoktur" İfadesini, politikaya bakışın eski dönemde bir hayli kusurlu olduğuna işaret olarak görür.

Aynı dönemde benzer bir şehir yapılanmasına sahip Romalıların bu şehirlere yurttaş(sivil) kelimesinden türeyen 'civitas' adını verdikleri görülmektedir. Burada Yunan ve Roma örgütlenmelerinin zamanla 'Klasik Demokrasi veya Atina Demokrasisi' olarak isimlendirildiğini belirtmekte yarar var. Bu ilk demokrasi denemeleri (dimos=halk ve kratos=güç, iktidar) ilk bakışta halkın iktidarı anlamında göze çarpsa da, aktif olarak yurttaşların katılımı ile yapılan bir iş olarak gözüke de, şehir devletlerinde politika yapmak bugünkü gibi herkesi kapsayan çoğulcu ve yarışmacı olma vasıflarından uzak, toplumun çok küçük bir kesiminin sahip olduğu bir imtiyazdı (Yayla, 2004: 1). O dönemde demokrasi, şehirde aktif olarak bir takım imtiyazlı yurttaşların katılımı ile yapılan bir uğraştı; onların şehrin yönetiminde söz sahibi olduğu bir örgütlenme yaratması doğal olarak politika kavramına günümüzdeki anlamını kazandırmakta yol gösterici olmuştur. Eski Yunandan Roma'ya ve oradan Avrupa'ya yayılacak demokrasi Batı toplumu ve kültürü tekelinde gelişen bir politika alanı doğurmuştur. Burada günümüzdeki anlamı ile Politika kavramının temellerinin atıldığı da açıktır. Halkı ilgilendiren konularda birilerinin verdiği kararlar söz konusuydu.

Zamanla farklı toplumlarda farklı uygulamalar ile karşımıza çıkan, ister demokratik olsun ister otokratik veya teokratik, ama özünde hep aynı kalan bir şey vardır. Karar vericiler belli bir konu üzerinde bir kanaat oluşturup istenilen sonuçlarına ulaşmak için bunu uygulamaya geçirmişlerdir. İşte bize bu, politikanın ne demek olduğu hakkında bilgiler vermektedir. Politika doğası gereği halkı ilgilendiren bir yapıdadır. Zaten şehirleşmiş toplumlarda ortaya çıkması da bunun en doğal kanıtıdır. Konu üzerinde yayınlanan kaynaklar bizlere politikanın isimlendirmesinin batı medeniyeti tarihinde yattığını söylemektedir. Ancak bugün adına politika dediğimiz kavramın uygulamasının hemen her toplumun geçmişinde var olduğunu görmekteyiz. Mısır Piramit'lerinin yapılmasından Çin Seddi'nin inşasına kadar tarihte o gün için adına politika denilmesine bile yapılan bu işler birer politikadır. Ancak dikkat edilmesi gereken bir şey daha vardır; bireysel kararların akademik anlamda birer politika belirtmediğini bilmek.

Ahmet Taner Kışlalı bizlere politikanın devleti ilgilendiren bir yönü olduğundan bahsetmektedir. Ona göre sözlüklerde politika ve siyaset kelimeleri yakın anlamlı kullanılmakta, 'kamu kurum ve kuruluşlarınca belirli bir amaca ulaşılacak üzere izlenen yol, yollar ya da devlet ilişkilerinin düzenlenmesi ve yürütülmesidir.' şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda ülke, devlet ve insan yönetimi politika sözcüğü ile anlatılmak istenmektedir (Kışlalı, 2002: 3). Göymen siyaseti "... bir dizi amaca varmak maksadıyla, kaynak kullanımında öncelikleri belirlemek ve tüm bunları sağlamak amacı ile karar alma süreçlerini işleterek güç

kullanmak” şeklinde tanımlamıştır(Göymen’den aktaran Göçoğlu, 2014: 5).Bu tanımda; ‘karar alma süreçlerinin işletilmesi’ ifadesinin tercih edilmesi siyasetin belirli süreçlere bağlı bir eylem olduğu düşüncesini pekiştirecek niteliktedir. Ayrıca ‘güç kullanma’ ifadesi gerek hukuki gerekse de idari anlamda ayrı bir başlık altında incelenebilecek kadar geniş bir anlam ifade etmektedir.

Bu açıklamaların yanında çeşitli düşünür ve devlet adamlarının zaman zaman politika için bir tanım yapma çabasında olduklarını da belirtmekte yarar vardır. İngiliz Lord Butler ‘Mümkün olanın sanatıdır’ derken, Benjamin d’Israeli ‘insanları aldatma yolu ile yönetme sanatı’ tanımını vermiştir. Adolf Hitler ‘Bir milletin dünyadaki varlık mücadelesini yürütme sanatı’, demektedir (Flew’den aktaran Yayla, 2004: 2). Anderson’a göre politika, bir takım kuruluş ve kişilerin bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür (Çevik ve Demirci, 2012: 11). Lenin, politikayı “kimin kime ne yaptığı” şeklinde yorumlarken, Bismarck ise politikayı “ulaşılabilir olanın, yapılabilir olanın doktrini” olarak açıklar (Kırdar, 2015: 10).

Yaklaşık 150 yıl önce politika, Littré’nin 1870 yılı baskısı Büyük Sözlüğü’nde “devletleri yönetme bilimi olarak tanımlanmıştır (Yalçınkaya, 2006: 22). Hill, politikayı “devletin ne yapacağını sınırlarını belirleyen, siyasi etkisinin ürünü” olarak açıklar (akt. Osman, 2002:37). Politika kavramı Torjman (2005:1)”a göre aldığımız havanın ve içtiğimiz suyun kalitesi olarak açıklanabilir. Torjman’ın kamu politikasından beklentisi hemen hemen hayatın her alanına etki etmesidir.

Anderson’a göre politika, bir takım kuruluş ve kişilerin bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür (Çevik & Demirci, 2012:11). Yine Anderson (2003:11)”a göre politika, bir sorun veya problem hakkında nispeten sabit, amaca yönelik süreç üzerinden niyet edilen şeye odaklanır. Kamu politikası, hükümetlerin ne yapıp yapmadıkları ile ilişkili olduğundan Anderson, bir devletin sosyal bir sorunu çözmek için masa başında karar almasını ya da eylem belirlemesini dahi, kamu politikası olarak görme taraftarıdır.

Bütün bu tanımlardan anlaşıldığı üzere politika kavramı kısaca, 'kim, neyi, ne zaman ve nasıl yapmıştır?' sorularının cevapları etrafında şekillenen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavram bireysel tercihler içinde değerlendirilmemelidir. Kavram toplumu ilgilendiren konular için ilgililerin yaptıkları etrafında şekillenmektedir. Kim sorusu idari birimi, neyi sorusu toplumsal problemi ya da yeni bir açılımı, fikri, uygulamayı ifade etmektedir.

1.2 KAMU POLİTİKASI KAVRAMI, GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük'te 'Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü', 'Bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme' (<http://www.tdk.gov.tr>) gibi iki farklı şekilde tanımlanan Kamu kelimesi görülebileceği üzere hem devlet ve organları hem de o devletin temel unsuru olan vatandaşları, halkı tanımlamak için kullanılmaktadır. Arapça kökenli 'amme' veya aynı kökten 'umum' kelimeleri de dilimizde benzer anlamlarda kullanılmaktadır

Kamu kavramı genel olarak 'ülkede yaşayan insanların tümü veya halkın tamamını ilgilendiren şeyler, özel olmayan' olarak anlamlandırılabilir. Bu tanım Romalıların 'res publica' dedikleri 'halkça iş, kamusal şey' e daha yakın bir anlam ifade etmektedir(Baydur, 1999: 53). Yani halkın (veya devletin) ihtiyaçlarının giderilmesi, hizmetlerinin görülmesi için gereken kaynaklar veya fiziki imkânların bütününe ifade eder. Burada 'Politika' ve 'Kamu' kelimelerinin birleşiminden oluşan 'Kamu Politikası' kavramı için biz de sadece sözlük anlamlarının birleşiminden bir tanım verilebilir ve bu tanım bütün yazın içinde kullanılan tanımlardan çok da farklı olmayacaktır; Yukarıda verilen 'Bir ülkedeki halkın bütünü' ve 'Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü' basit tanımları birleştirildiğinde 'Kamu Politikası: Karar vericilerin belirli konularda bütün halkı ilgilendirecek ve etkileyecek şekilde amaç, yöntem ve içerik düzenleme ve gerçekleştirme esaslarıdır' şeklinde tanımlanabilir.

1.2.1 Kamu Politikası Kavramı ve Gelişimi

Yukarıda basitçe ele alınmaya çalışılan kamu politikası kavramı ve içeriği kamu yönetimi üzerine çalışanlar, siyaset bilimciler ve hatta toplum bilimcilerin dahi üzerinde uzun yıllardır emeği olan bir özelliكتedir. Yazında kamu politikasının ne olduğu ve tanımı hakkında siyaset bilimcileri ve kamu yönetimi ile ilgilenenler pek çok farklı denemelerde bulunmuşlardır. Ancak kamu politikasının en genel ve geniş anlamda birkaç tanımı yapılabilir; yapılan akademik çalışmalarda da genel olarak kabul gören bu tanımlardan birkaçı aşağıda verilmiştir.

"Devletin(kamu yönetiminin, hükümetin) yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey"(Dye, 2005:1).

Kamu politikası; "kamu yönetimlerinin ne gerçekleştirdiğidir" (Henry'den aktaran Urhan, 2012: 13).

"Devlet ve yetkili organları tarafından yapılan, hareketsiz kalma kararlarını da içeren birbirine bağlı toplu seçeneklerin karmaşık bir modelidir"(Dunn, 1994: 85).

Akdoğan'a (2011: 75) göre kamu politikası; devletin yasalardan gelen otoritesinin var olduğu herhangi bir konuda, yetki sahibi olan kamu kurumu ya da kamu görevlisinin yaptığı iş ve eylem olarak değerlendirilebilir.

Kamu politikasına yönetim açısından bakıldığında, vatandaşlara eşit şekilde hizmet veren ve onlara kanun önünde eşitlik sağlayan, hukuka uygun yönetim ilkesine bağlı ve siyasetin mekanizmalarına olanak tanımayı kabul eden yönetim, meşru bir yönetim olarak kabul edilir(Sabuktay, 2011: 69).

Anderson'a (2003: 2) göre kamu politikası; idarenin ve onun çevresinin ilişkilerin ve eylemlerinin bütünüdür.

Jenkins (1974: 34'ten akt. Çevik, 1998: 104) ise kamu politikasını şu şekilde tanımlamaktadır; "kamu politikası basit idari çıktılardan daha öte bir şey olarak düşünülmelidir. Çünkü kamu politikası anlaşılabilir özelliklere sahiptir ve bu özelliklere göre siyasal sistem içerisinde farklı bölümleri işgal edebilir".

Yıldız ve Sobacı (2013:17) ya göre "resmî süreçler neticesinde iş başına gelen siyasi iktidarların aslî görevi, vatandaşların taleplerini karşılamak ve bir uzlaşma zemini tesis ederek, toplumsal çatışmaları uzlaştırmaktır. Bu aslî görevin en temel çıktılarından biri kamu politikasıdır".

Kamu yönetimi disiplininin eylem ve sorun çözmeye dayalı ve uygulama odaklı bir alt kümesini oluşturan (Yıldız, 2011) ve kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanışlı bir yol olan kamu politikası kavramı, bu tanımlara göre farklı yönetim modelleri içerisinde olan ülkelerin uygulamaları da dâhil olmak üzere, en üst düzeyde yasama organı kararlarından, yürütmenin verdiği kararlara, yerel yönetimlerin yetkileri çerçevesindeki kararlardan köylerdeki ihtiyar heyetlerinin kararlarına hemen her şeyi kapsamaktadır. Buna göre, bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe giren ve tüm vatandaşları etkileyen bir vergi indirimi gibi küçük bir köydeki ihtiyar heyeti ve muhtarın köy ile ilgili aldıkları bir karar da kamu politikası olarak nitelendirilebilir. Herhangi bir yerde yöneten bulunduğu sürece aldığı kararlar kamu politikası olarak değerlendirilebilir anlamı çıkan bu en geniş tanımlar genişlikleri ölçüsünde çalışmamız için biraz sığ kalacaktır. Çünkü bu tanımlardaki ortak özellik yapılan kadar yapılmayanı da doğrudan bir politika olarak görmeleridir. Bu tanımlara göre yetkili organın bir konuda bir şeyler yapma kararı alması kadar hiçbir şey yapmamak kararı alması ya da hiçbir şey yapmaması da bir kamu politikasıdır.

'Yapmak' belirli bir amaç için yöntem ve içerik belirleyerek harekete geçme olarak karşımıza çıkarken; 'yapmamak' oluşabilecek birçok sonucu içerir. Süratle giden bir aracın sürücüsü önüne çıkan bir engel karşısında fren yapabilir, direksiyon kırabilir çeşitli manevralar yaparak durumdan kurtulmaya çalışabilir. Bir şey yapmaz

ise karşısında pek çok belirsiz sonuç doğurabilecek sorunlar yumağı ile karşı karşıya kalacaktır.

Ayrıca 'yapma'nın belirlenebilen yolları var iken, 'yapmama' tek bir şekilde olabilmektedir. Yapmamak, meydana gelebilecek sonuçlar açısından sorumsuz kalmak olarak da değerlendirilebilir. Örneğin, modern demokrasilerin tamamında oy verme hakkı bütün vatandaşlara tanınmış iken, her birey yöneticilerini belirleme hakkına sahipken birçok vatandaş sandık başına gitmemekte ve doğrudan olarak seçimlerin kaderini belirleyebilmektedir. Oy kullanmak istemeyen ve kullanmayan bir birey için kendini yönetenlerin kim olacağı ve onların uygulayacağı politikalar fazla önemli olmayabilir. Ancak iyi örgütlenmiş aşırı sağ ya da sol bir partinin geçerli oyların büyük çoğunluğunu alarak hükümet yetkisine sahip olması durumunda oy kullanmayan, kendini fazla politik hissetmeyen bir kişi aşırı politik bir yönetimin kararları karşısında ne yapacaktır? Bir birey için bir şey yapmamak bir yol olarak görülebilir ancak yönetimler bir şey yapmamayı bir politika olarak benimserse suyun üstündeki bir dal parçası gibi savrulurlar ve bu savrulma toplumu çok kötü sonuçlara götürebilir. Yetki bir sorumluluk demektir. Bir şey yapmayarak bu sorumluluğu üzerlerinden atmak yöneticilerin yapabileceği bir şey değildir.

Çevik, Dye'nin tanımına biraz farklı bir yorum getirerek kamu politikası 'hükümetlerin aldığı bütün olumlu ya da olumsuz kararlardır' demektir. Burada olumsuzdan kast edilenin ne olduğu tartışılabilir olmakla beraber yapılmayan olmadığı açıktır. Genel bir tanımı da Eyestone yapmaktadır, 'Kamu Politikası bir kamu kuruluşunun çerçevesi ile ilişkisidir' (Eyestone'den aktaran Çevik, 2012: 1).

Hükümetin tüm faaliyetleri yanında hükümetlerin beyanları ve niyetleri de birer kamu politikası oluşturmaktadır (Sobacı, 2012: 18). Levander, kamu politikası için "toplulukları etkileyen kararların hazırlanması ve uygulanması" tanımını kullanır (akt. Yıldız, 2011).

Jenkins, kamu politikasını basit bir çıktıdan ziyade süreç olarak görmektedir. Hodwood ve Gunn ise kamu politikasını geniş kapsamlı ele almıştır: Kamu politikası, kararlardan daha geniş ve kapsayıcı, yönetimle paralel şekilde ilerleyen, niyetler ile davranışların bir arada olduğu tahmin edilen ya da edilemeyen sonuçlara sahip sürece dayalı politikalardır (akt. Çevik ve Demirci, 2012:12). Hodwood ve Gunn bu kapsayıcı tanımla politikanın özelliklerini de sıralamıştır. Öyleyse kamu politikaları amaç ve hedef yönünden rastlantısal olmayan, kamusal taleplere dayalı, topluma dönük-ileriye yönelik, değişime tabi, karşılıklı bağımlılığa dayalı politikalardır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 18).

Yıldız'ın (2011: 1) belirttiği şekilde kamu veya kamusal; insan faaliyetlerinin, toplumun ve devletin müdahalesi veya düzenlemesi gereken kısmı olarak

tanımlanmaktadır. Öyleyse kamu politikası, vatandaşları ilgilendiren bir konu ve alanda, devlet tarafından oluşturulan politikaları niteleyecektir.

Kamu politikası kavramı; devlet yönetiminde kamu ile ilgili alınan tüm kararları içeren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası politika, ekonomi politikası, sağlık politikası, eğitim politikası ve sosyal politika vb. kavramların her biri, kamu politikasının birer alt başlığıdır. Pek çok akademik çalışmalarda ele alınan bu kavramlar, genel başlık olarak kamu politikasının kapsadığı alanda yapılan çalışmalardır.

Burada bir açıklama yapılması zorunludur. Yukarıda da bahsedildiği üzere kamu kelimesinin sözlük anlamlarından biri olan “bir ülkedeki halkın tümü” tanımından yola çıkarak, kamu politikasının (idare tarafından yapılan ya da yapılmayan bir şeyin) ülkedeki tüm vatandaşları etkileyeceği ya da ilgilendireceği anlamı çıkarılmamalıdır. Bunu yanında tersten bir okuma yapıldığında; kamu kelimesinin diğer bir anlamı olan “halk hizmeti gören devlet organlarının tümü” tanımı temel alındığında, kamu politikası kavramı; “halk hizmeti gören devlet organlarının oluşturdukları politika” anlamına da gelmektedir.

Bir kamu politikası, hedef aldığı ve uygulandığı alandaki vatandaşları etkilemektedir. Devlet pek çok farklı birimden oluşan bir organizasyon olduğundan her kademesinde ya da her dalında aldığı kararlar toplum tamamını ilgilendirmeyecektir. Eğitim alanında oluşturulan bir politika eğitimcileri, öğrencileri ve dolaylı olarak velileri ilgilendireceği gibi, ücretsiz kitap dağıtımında olduğu gibi kırtasiyecileri de etkileyebilir. Toplumun diğer kesimleri ise uygulanan bu kamu politikasından etkilenmeyecektir.

Sadece bu örnek bile göstermektedir ki, ne toplumun tamamı ne de idarenin tamamı tek başına “kamuyu” oluşturmaz. Diğer bir deyişle kamu kelimesinin ifade ettiği anlamı karşılamaz. Kamu davası, kamu denetçisi, kamu düzeni, kamu görevlisi, kamu güvenliği, kamu hizmeti, kamu hukuku, kamu idaresi, kamu yönetimi, kamu sektörü gibi kavramlar incelendiğinde bazen halka hizmet götüren görevlilerini, bazen de onların tabi olacağı mevzuatı ya da sistemi ifade etmek için kullanılmaktadır.

Bütün bu anlatılanlarla beraber kamu politikası kavramının vatandaşların algısındaki genişliği, devletlerin ülke yönetimindeki etkileri ile doğru orantılı olabilmektedir. Siyasa müdahaleciliği biçimleri, toplumla ilgili liberal düşüncenin zayıflamasıyla beraber ortaya çıkmaya başlamıştır. Sanayi devriminden sonra, sosyal alanda sorunların ortaya çıkması, başta yoksulluk ve sefaletin giderilmesi için devletin topluma olan müdahalesini arttırmasını gerektirmiştir (Demir, 2011: 107). Devlet müdahalesinin yoğun, liberal düşüncenin zayıf olduğu ülkelerde, uygulanan

kamu politikaları, piyasanın işleyişinde etkin rol oynayacağından halkın gündeminde de geniş yer tutacaktır. Aksi bir durum olarak, liberal düşüncenin baskın olduğu ülkelerde, kamu politikasının üretilip uygulanması eylemlerinin yoğunluğu düşük olacağından devletin piyasaya etkisi az olacak ve halkın gündeminde bu politikalar fazlaca yer tutmayacaktır. Bu iki durum kamu politikalarının toplumun tamamını ilgilendirmesinin ya da bir kısmını ilgilendirmesinin dışında toplum üzerinde algılanmalarının ve etkilerinin incelendiği farklı bir boyuttur. Liberal düşüncenin etkin olduğu bir yönetimde toplumun tamamını ilgilendirmesine rağmen bir politikanın etkisi ve sonuçları belirgin olmayabilir. Ancak devlet müdahalesinin yoğun olduğu bir yönetim anlayışı içerisinde bu etki ve sonuçlar daha belirgindir. Örneğin sadece araç sahiplerini ilgilendiren trafik cezaları ile ilgili yapılan bir düzenleme bütçe dengeleri üzerinde etkili olabilmekte ve farklı alanlarda kaynak ihtiyacını karşılanmasına olanak sağlamaktadır.

Yapılan bu açıklamalar kamu politikası kavramının genişliği hakkında bilgiler içermekle beraber tam bir sınır belirleyememektedir. Bu belirsizlik ya da çerçeve belirleme çalışmaları kapsamında kamu politikası kavramına her yazar farklı açıdan yaklaşmış ve kavramı kendi bakış açısına göre tanımlamıştır. Yine de kamu politikasını açıklayabilmek için aynı zamanda devlet, siyaset, ekonomi ve toplum arasındaki karşılıklı ilişkileri incelememiz ve açıklamamız gerekmektedir (Minogue, 1997: 1). Yıldız'a göre kamu politikası, kamusal kaynakların hangi sorunları çözmek için harcanacağına karar veren bir disiplin olarak, siyaset süreci ile yakından ilgilidir (Yıldız, 2011). Ayrıca yukarıda da kısaca açıklandığı gibi kamu politikalarını yalnız devletin yetkili organları ve kişileri aracılığıyla yapılabileceği kabul edilse de, bu organların idari eylem ve işlemleri yasal bir çerçevede verilen yetki içerisinde kaldığı sürece vatandaşlarca meşru kabul edilmektedir ve kaynağını yasal düzenlemelerden almalıdır (Akdoğan, 2011: 77). Bu yasal dayanak ve meşruiyeti anlamlandırmak için siyaset sürecinde karşımıza çıkan kamu politikası ile ilişkili bir takım kavramları açıklamak gerekmektedir. Bu kavramların tanımlanması kamu politikasını anlamamıza yardımcı olacaktır. Bu kavramlar Ergun (2004: 304) ve Çevik'in (2012: 100-101) kullandığı başlıklarla aşağıda açıklanmıştır.

Kamu Politikası Talepleri: Karar vericileri etkileyen, özel yada resmi, her türlü kaynaktan gelebilen, bir sorundan ya da bir ihtiyaçtan kaynaklanan bir eylemde bulunulması ya da bulunulmaması yönündeki isteklerdir. Demokratik ülkelerde sivil toplum örgütleri veya vatandaşlar tarafından yapılan talepler karar vericiler üzerinde etki yaparlar.

Kamu Politikası Aktörleri: Kamu politikası ile ilgili karar sürecinde (veya kamu politikaları oluşturma sürecinde) doğrudan veya dolaylı katkısı olan resmi sivil ya da uluslararası aktörlerdir. Yasama, yürütme, yargı organları resmi aktörler olarak adlandırılabilir. Seçmenler, bürokratlar, siyasi partiler, parlamento, baskı grupları kamu politikasının sivil aktörleri olarak adlandırılır. Ayrıca BM çatısı altındaki çeşitli örgütler ile ülkelerin üye ya da taraf oldukları uluslararası örgütler ya da birlikler de kamu politikası aktörleri arasında sayılabilir.

Kamu Politikası Kararları: Kamu politikasının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında ilgililer tarafından kamu politikası faaliyetlerine yön vermek ve içeriğini düzenlemek için verilen kararlardır.

Kamu Politikasıyla İlgili Söylemler: Kamu politikasıyla ilgili hükümetlerin ya da ilgili kamu kurumlarının resmi söylem ve görüşlerdir. Örneğin, hükümetin veya kamu kuruluşlarının amaç ve hedeflerine işaret eden kamu görevlilerinin konuşmaları ve söylemleri, meclisin çıkardığı yasalar, yürütmenin çıkardığı kararname ve talimatlar, idari uygulama yönetmelik ve yönergeleri vb, mahkeme kararları.

Kamu Politikası Çıktıları: Kamu politikalarının somut, elle tutulur, ölçülebilir olarak ortaya çıkan belirtileri olup gerçekleştirilen hizmetlerdir. Çıktılar, yapılacakı söylenen şeyler değil yapılanlardır. Örneğin toplanan vergiler, sosyal güvenlik ödemeleri, sağlık hizmetleri vb.

Kamu Politikası Sonuçları: Sonuçlar çıktılarından farklıdır. Kamu politikası sonuçları, kamu yönetimi tarafından uygulanan veya uygulamamayı tercih etmesinden ortaya çıkan ve toplum için amaçlanan veya amaçlanmayan sonuçlardır. Yukarıda çıktılar kısmında verilen bir örnekten yola çıkılarak sosyal güvenlik ödemeleri gerçekten kişilerin gelecekleri güvenli hale getiriyor mu? Sorusunun cevabı bir sonuçtur. Bir politikanın çıktılarının toplum üzerindeki etkileri politikanın sonuçları olarak görülmektedir. Ayrıca çıktılarına göre ölçülmesi zordur.

Kavramsal tanımlamaların ötesinde, kamu politikasını tam olarak anlayabilmek için daha fazlasına ihtiyacımız olacaktır. İlerleyen bölümlerin kavranabilmesi ve anlamlandırılabilmesi adına kamu politikası kavramının gelişimi, özellikleri, aktörleri ve politika süreçleri hakkında bilgi verilerek bu alanda bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

1.2.1.1 Kamu Politikasının Gelişimi

Kamu politikası çalışmalarının doğuşu açısından üç farklı görüş vardır: Birinci görüşe göre kamu politikası alanı, örgütlü toplumun ortaya çıkışıyla görülür ve insanlığın örgütlenme tarihiyle neredeyse eşittir. İkinci görüşe göre kamu politikası alanı, Rönesans, Reform ve Aydınlanma dönemleri sonucunda devletlerin yönetiminde pozitivistimin ön plana çıkması ile bilimsel bir alan edinmiştir. Kamu politikası çalışmalarının ne zaman başladığına dair son görüş ise bu çalışmaların II. Dünya Savaşı sırasında ve ertesinde ABD ve müttefikleri tarafından ilk kez uygulandığını savunur (Yıldız: 2011).

II. Dünya Savaşından sonra Avrupa yıkılan fiziki yapıların ve siyasi sistemlerin yeniden yapılandırılması noktasında çeşitli kalkınma yöntemleri uygulamıştır. Daha çabuk toparlanabilecekleri bir yönetim düzeni kurmak isteyen devletler kamu yönetimi alanında yeni arayışlara yönelmişlerdir. 20. yüzyılın başlarında, kamu yöneticileri ve sosyal bilimciler kendi çalışma alanlarını profesyonelleştirmek için harekete geçmişlerdir. Bu profesyonelleşme çalışmaları akademi içinde meşru ve hükümetler tarafından yararlı olarak algılanan bir alan olarak politika analizinin kurulmasına zemin hazırlamıştır. II. Dünya Savaşından sonra bu alan hız kazanmıştır (Henry, 2004: 305). Kamu politikası kavramsal olarak ilk kez 1940'ların sonlarında ve 1950'lerin başlarında Harold Lasswell'in yazdığı eserde telaffuz edilmiştir (Deleon, 2006: 39). Akademik dünya ise 1960'lar ve 1970'lerde ABD'de geliştirilen "politika analizi" (policy analysis) olgusundan etkilenmiştir. Bu etkilenme, çeşitli konularda yeni stratejiler geliştirme üzerine çalışan araştırma merkezlerinin gelişimi ve bazı Batı Avrupa ülkelerindeki planlama faaliyeti yönündeki eğilimi ile aynı döneme denk düşmüştür (Ömürgönülşen, 2003: 6). Kamu politikası ve politika analizi kavramları sonraki yıllarda kamu yönetimi ve örgütlenmesinin temelde yeniden düşünülmesine neden olan kamu yönetimi yaklaşımıyla ilgi odağı haline gelmiştir (Hughes, 2003: 130; Güler, 2003: 537).

1.2.1.2 Kamu Politikasının Özellikleri

Politika kavramı doğası itibariyle disiplinler arası bir kavram olduğundan kamu politikası alanı sosyal, ekonomik, siyasi ve idari incelemeleri bir arada gerektirir. Böylesine geniş idari ve akademik alanlarda kullanılabilen bir kavramı tam olarak açıklayabilmek için onun çeşitli özelliklerini sıralamamız gerekmektedir. Bu özellikler çeşitli kaynaklarda derlendiği gibi bazı kaynaklarda tek bir özelliği verilerek

incelenmiştir. Burada, bu özelliklerden birkaçı çeşitli kaynaklardan yararlanarak aktarılmaya çalışılacaktır.

Kamu politikasının en önemli özelliklerinden biri, politika bağlamında yapılan en küçük idari işlemin bile devletin bağlı olduğu hukuku kaynak almasıdır. Devlet olmak demek bir iş bölümü, tanımlanmış görevler ve yetkiler, yaptırım gücü demektir. İdarenin herhangi bir birimi tarafından herhangi bir konuda herhangi bir karar alınabilir. Böyle bir durumda hukuki olarak dayanağı olmayan bir iş, eylem veya karar askıda kalacaktır. Ayrıca bir politikanın kamu politikası olarak kabul edilebilmesi için ya kamu kuruluşu tarafından ya da kamu yönetiminin çerçevesi içinde olmalıdır (Çevik ve Demirci, 2008: 10). Yapılan idari işlemler, yasal bir çerçevede devlet organlarına verilen yetki sınırları içerisinde kaldıkça vatandaşlar tarafından meşru kabul edilir (Akdoğan, 2011: 77).

Yönetim ve politika iç içe olan süreçtir. Yöneten bir kişi veya birim buldukça onun aldığı kamusal kararlar bir politikanın eseri olmak durumundadır. Bundan dolayı karmaşık ve kapsamlı bir süreç olan kamu politikası kişiler, gruplar ve örgütler arası karşılıklı ilişkiler bütünüdür. Amaçlı hareketler bütünü olan kamu politikası niyetler (amaçlar) kadar davranışları da kapsar. Kamu politikası çalışması politikayı formüle edenlerin, formüle etmede rol oynayanların, uygulayanların ve ona tepki verenlerin davranışlarını anlamayı gerektirir.

Kamu politikaları önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir. Amaçlar (niyetler), çıktılar ve sonuçlar arasında farklılık olabilir.

Kamu politikaları olumlu bir hareketi içerdiği gibi, harekete geçmeyerek sessiz kalmayı tercih etmekte bir politika olarak kabul edilmektedir (Çevik ve Demirci, 2008: 10-13).

Sıralanan bu özelliklerinden de anlaşılacağı gibi kamu politikaları hem bir eylemi gerçekleştirmeyi hem de sessiz kalmayı içerebilir. Bunun yanında geleceğe dair tahminler kadar davranışları içerir ve bu sayede geleceğe yön veren, devlet ya da hükümet tarafından yapılan planlı bir hareketler bütünüdür. Kamu politikası, en üst düzeyde idare bakımından kararların verilmesini, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçirilmesini, bunların uygulanması ve sonuçlandırılmasını içeren bir süreçtir (Çevik, 2004: 135).

Kamusal hizmetlerin sunumunda hangi sorunların çözümü için çaba ve kamusal kaynak sarf edileceği kadar, hangi sorunların çözümünün erteleneceği veya hangi sorunların görmezden gelineceği kamu politikalarının ilgi alanıdır (Yıldız, 2012). Kamu politikaları bir süreç olduğu ve çeşitli aşamaları olduğu için devamlı analiz edilip değerlendirilmesi ve yeni politika oluşturulurken bu değerlendirmelerin göz önüne alınması gerekmektedir.

1.3 KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ

Kamu politikası, bir bakıma toplumun bugünkü yaşamının şeklini çizen ve geleceğine yön veren kararlar olarak tanımlanabilir. Bu kararlar bir anda ve tesadüfen alınan kararlar olmayıp çeşitli aşamalar ve kurallardan geçen bilinçli kararlardır (Uçar, 2003: 10). Bu kararların alınmasında yasama, yürütme, yargı organları, kamu kurum ve kuruluşları, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar, vatandaşlar, medya ve çeşitli çıkar grupları etkili olmaktadır. Sayılan bu unsurlar sadece kamu politikasını etkileyen değil, aynı zamanda üretilen kamu politikasından etkilenen taraflar da olabilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

Politikalar, resmî kurumlardan sivil toplum kuruluşlarına uzanan, kişiler, gruplar ve örgütler gibi çoklu araçlar yoluyla ifade bulan bir yapıdır (Geurts, 2011: 6). Sayılanlar arasında doğal olarak devlet/hükümet ve onun kurumları bu yapıda ana rolde olan aktörlerdir.

Kamu politikası konusunu ve kamu politikasının oluşum sürecini anlamak adına, bu süreçte yer alan aktörleri incelemekte yarar vardır. Kamu politikası kavramı üzerinde yapılan tanımlar çerçevesinde, kamu politikasının kaynağının sadece devlet ve onun organlarının olabileceği düşünülebilir. Böyle bir düşünce pek doğru olmayacaktır. Kamu politikası sürecine dâhil olan aktörlerin bir bölümünün devlet olarak ifade edilen organizasyonun içinde yer almasının yanı sıra; siyasi partiler, vatandaşlar, düşünce kuruluşları ve medya gibi bazı birimler de devlet dışı aktörler olarak bu süreçte etkin olmaya çalışmaktadırlar (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19). Öyleyse burada kamu politikası üretim sürecine etkide bulunan aktörler “devlet merkezli” ve “toplum merkezli” olmak üzere ikiye ayrılabilir. Bu ayrım yapılırken bu merkezlere hangi kurumların veya oluşumların dâhil olabileceği alanla ilgili çalışan hemen herkesin rahatlıkla tahmin edebileceği bir şeydir. Bunun yanında bu ayrımı resmi - gayri resmi aktörler olarak yapanlar da vardır (Birkland, 2010: 75). Angelov (2002) ise; devlet, toplum ve uluslararası kuruluşlar olarak bu ayrımı biraz farklılaştırarak bunlara aktörlerden farklı bir grupta yer vermektedir. Ona göre bu yapılar, “kurum ve kuruluşlar” olarak sınıflandırılmalıdır. Aktörler ise bireysel ya da grup çıkarlarını savunan kişilerden oluşmaktadır.

Yıldız (2011)'a göre kamu politikası aktörleri önem sırasına göre üçe ayrılır. Birincil politika yapıcılar, yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. İkincil politika oluşturucular kamu kurum ve kuruluşlarıdır ki bunlar birincil erklerin kendilerine verdikleri yetkiyi politika oluşturmada kullanırlar. Bunun sonucu olarak ikincil aktörler

birincil aktörlere bağılı hareket etmek durumundadırlar. Üçüncül aktörler ise sivil toplum örgütleri, özel sektör, siyasal partiler ve baskı/çıkarcı grupları vd.

Lasswell'e göre kamu politikası oluşumu ile demokrasi arasında güçlü bir ilişki vardır. Lasswell, politika bilimlerini 'demokrasinin politika bilimleri' olarak yorumlamıştır ve bunun sonucunda kamu politikası çalışmaları, demokratik bir ortamda gelişebilen alan olmak durumundadır (Bayırbağ, 2013: 35). Demokratik bir ülkede toplum tek, bütün ve benzeşen bir yapıda değildir. Farklı fikir ve inançlara sahip, beklentileri ve amaçları farklı homojen olmayan gruplardan oluşur. Bunların içerisinde sosyal ve siyasal topluluklar, sosyo-ekonomik çıkar grupları ve giderek ayrışmış meslek örgütleri ile işletmeler vb. bulunur. Bütün bu yapıların farklı beklenti ve isteklerinden oluşan politika talepleri vardır. Ama herkese yetecek, her kesime hitap edebilecek tek bir kamu politikası mevcut değildir. Bu nedenle ortak çıkarların belirlenerek oluşturulmak istenen bir kamu politikası süreci çoklu mekanizmaların devreye girdiği bir alandır. Burada siyasal karar alıcılar resmî kurumlar kadar özel sektör ve sıradan seçmen/vatandaş da bulunmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 35). Demokratik bir ülkede ise kamu politikası oluşturma süreci bütün bu aktörlerin içinde bulunduğu bir alanda gerçekleşebilir.

Kamu politikası aktörleri ülkelere ve ülkelerin yönetim şekillerine göre uygulama ve etkinlik bakımından değişiklik gösterebilmektedir. Bu çalışmada ise bir ayırım yapılmayacak, kaynaklarda kamu politikası aktörü olarak adlandırılan birimler ayrı ayrı incelenmeye çalışılacaktır. Bu aktörlerden en önemlisi olan devlet büyüklüğü, etkinliği ve çeşitliliği bir arada bulundurduğundan tek bir başlık olarak ele alınacaktır. Devletin çeşitli idari birimleri ayrı ayrı incelenmeyecektir.

1.3.1 Devlet

Kamu politikasının birincil aktörü devlettir. Devlet, siyasal kuruluşların en gelişmiş, en örgütlenmişidir. İrili ufaklı pek çok kurumu, kuruluşu ve yapıyı içinde barındırır. Bu yönüyle "kurumların kurumu" olarak nitelendirilen devlet, siyasal faaliyetlerin de genel çerçevesini oluşturur (Kapani, 2012: 46).

Yıldız'a (2011) göre; devlet olarak tanımlanan politika aktörü; federal sistemlerde federal ve federe devlet, ya da bir yerel yönetim birimi dahi olabilir. Bu ayırım ülkelerin devlet teşkilatlanması bakımından incelenmeli ve toplumun devlet kavramı karşısında ne anladığı bilinmelidir. Devleti tanımlarken yapısı içerisinde bulunan devlet kurumları, kuruluşları, organları, bu organları oluşturan bireyler ve çalışanlar da bu tanımlamanın içine almak gerekir.

Devletin çeşitli birimlerden oluşmasının hem sebebi hem de sonucu olarak politika oluşturma sürecinde bilimsel verilere ve tekniklere, ekonomik, sosyal, mali, hukuki ve istatistiki bilgilere daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır(Uçar, 2003: 11). Bir politika ilgili hukuki zeminin oluşturulması adına yasama organı önüne gelene kadar pek çok aşamadan geçmektedir. Bu sebeple yasama organı olan meclislerde çıkarılan yasalar, daha önceden karar alınan kamu politikasının uygulama aşamasının başlangıcını oluşturur. Bu yönü, devletin bir kamu politikası sürecindeki doğrudan etkisini göstermektedir.

Ülkemizde başkanlık makamının, meclisin ve bakanlıkların yapısı dikkate alındığında, her biri çeşitli alanlarda uzman kişilerin meydana getirdiği komisyonlar, komiteler, parlamento grupları vb.den oluşmaktadır, bu organizasyon birimleri içerisinde olgunlaşan kararlar yasama organı önüne gelmekte ve uygulamaya geçmektedir.

Devletin görünen ve bilinen yüzünü oluşturan kamu yöneticileri yasaları bizzat uygulayan kişilerdir. Dolayısıyla kamu politikası üretim sürecinde kamu yöneticileri, politikaların hazırlanmasının yanı sıra uygulama aşamalarının da en önemli aktörleridir (Gültekin, 2012: 90). Bir kamu politikasının uygulanması sürecinde, ilgili birimin (meclisin) bu politika doğrultusunda çıkaracağı bir yasayı, kararı oylayanlar, oradaki temsilciler olacaktır.

Bilindiği üzere kamu politikası kavramı, 1960'ların sonlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), kavramsallaştırılmaya başlanmış ve daha etkili, dinamik ve ihtiyaçlara cevap veren bir kamu hizmeti sağladığı için destek bulmuştur. O zamandan beri bu kavram çeşitli değişimler ve dönüşümler yaşasa da, devlet organlarına yakın bir eylem olarak tanımlanmıştır (Belyaeva, 2012: 126). Türkçe'de bulunan 'Devlet Baba' kavramı bu kavramın toplumda bulunduğu karşılık bahsedilen bu yakınlık derecesi hakkında toplumsal düzeyde nasıl bir algının bulunduğu hakkında bilgi vermektedir.

Günümüzde dahi birçok toplumda devlet nerede ise tek politika yapıcı olarak algılanmaktadır. Bu algı politika yapımında birincil aktör olan devletin, kamu politikası sürecine etki derecesi, toplumsal ve ekonomik hayata olan müdahale yoğunluğuyla doğru orantılıdır. Örneğin; eğitim ve sağlık sistemi tamamen ya da büyük ölçüde devlete ait olan bir ülkede, bu alanlarda oluşturulacak olan kamu politikasında, aynı oranda devletin etkisinin olacağı söylenebilir.

Kamu politikası oluşumunda ve uygulanmasında devletin etkinliğinin artması 1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra "Refah Devleti" kavramı çerçevesinde meydana gelmiştir. Ancak 1973 Petrol Krizi ile birlikte eleştirilere maruz kalarak azaltılan piyasalardaki devlet etkinliği, kamu politikası alanında da kendisini

göstermiştir. Oluşan bu alanda diğer aktörlerin rol kapma çabasının bir sonucu olarak 'yönetişim' kavramı ortaya çıkmıştır. Yönetişim kavramı ise kamu yönetimi bağlamında yönetim sürecinde rol alan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, kişi ya da grupların katılımını, bürokratik yapının haricinde hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde bu sürece katılımını ifade etmektedir (Yüksel, 2000: 145). Yönetişim kavramı; sadece kamu kamu yönetimi alanının değil, farklı disiplinlerin de ilgi gösterdiği bir kavram olmuş ve zamanla gelişmiştir. Hukuk, iktisat, siyaset bilimi ve yönetim bilimlerinin ortak paydası olarak sayılabilecek geniş bir kavram haline gelmiştir (Ararat ve Yurtoğlu, 2006: 9). Herhangi bir organizasyonun hiyerarşik yapılanması, yatay-dikey yapılanmalar incelendiği takdirde yönetim kavramının sadece kamu hizmetleri alanında kullanılmadığı anlaşılacaktır.

Kamu politikasının birincil aktörü olan devletin yanında yönetim kavramı ile politika üretim süreçlerine dâhil olan aktörler, devletin küçüldüğü izlenimine sebep olsa da bu durum gerçekte böyle değildir (Yıldız, 2011). Birincil aktör olan devlet bu sayede daha etkin ve taraflar tarafından daha kolay benimsenen politikalar üretecek bir yapıya bürünmüştür. Bu durum kamu politikası üretim süreçlerinde yönetim kavramı prensiplerine göre bir metod izleyen devletlerde görülen bir durumdur. Ülkenin yönetim şekline bağımsız (demokrasi, teokrasi, kraliyet, sosyalizm, komünizm vb.) bir bürokratik yapılanmanın hükümet dışı organizasyonlarla iletişimi bu bağlamdadır. Son zamanlarda yaşanan teknolojik gelişmeler eşliğinde bu yapı temel olarak değişmese de bilgiye ulaşım ve katılımın sağlanması konularında ilerlemeler kaydedildiği de göz ardı edilmemelidir.

Yönetişim kavramının özelliklerinden olan, karar alma mekanizmalarının çeşitlendirilmesi, üst yönetim müdahalesinin azaltılması ve karar alma görevlerinin çeşitli alt yapılanmalara pay edilmesi, yani birlikte yönetme esasının benimsenmesi, kamu politikasının diğer aktörlerini incelemenin önemini artıracak niteliktedir. Kamu politikalarının birincil aktörü olan devlet; parlamento, yargı kurumları, yürütme birimlerini de (hükümet, kamu kurumları, kamu görevlileri, yerel yönetimler) bünyesinde barındırmaktadır. Birçok kaynakta 'Resmi Aktörler' başlığı altında incelenen bu birimler bu çalışmada ayrı ayrı incelenmemiştir. Devlet yapılanmaları hemen hemen her ülkede farklılık gösterdiğinden sayılan bütün bu birimler ve politika üretim sürecine katkıları da farklıdır.

1.3.2 Diğer Kamu Politikası Aktörleri

Kamu politikasının devletten başka aktörlerinden bahsedebilmek için günümüz şartlarında demokratik bir yönetimin olduğu durumları incelemek gereklidir. Demokrasi harici bir yönetimin olduğu durumlarda devlet adına karar vericiler ancak bir politika aktörü olarak tanımlanabilir. Demokratik bir ülkede bir tarafta toplum içerisinde seçmenler, baskı grupları ve medya bulunurken diğer tarafta bürokrasi, hükümet, parlamento bulunmaktadır (Çevik, 2012: 113). Ayrıca parlamento çatısı altında çeşitli siyasi partiler (özellikle muhalefet partileri) yer almaktadır. Bu bağlamda bakıldığında kamu politikası üretim süreci, devletin dışında "örgütler arası" bir etkileşimin söz konusu olduğu bir kavramdır (Driessen vd., 2001: 323).

Bireyler genellikle üyesi veya mensubu buldukları çeşitli yapılar vasıtasıyla kamu politikalarının bir aktörü olabilirler. Sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, uluslararası kuruluşlar/ulusüstü örgütler, düşünce kuruluşları (think tank'ler) ve danışmanlık kurumu gibi aktörler bu başlık altında sıralanabilir. Ayrıca tüm bu sayılanların üzerinde etkili olan medya ve günümüzde sosyal medya, hem bir aktör hem de diğer aktörlerin sesi olabilen bir yapıdadır. Medyanın kamu politikası üretim süreçlerindeki rolü iki taraflı olarak düşünülebilir. Halkın sorunlarını ilgili birimlere daha rahat ulaştırma adına etkili bir ulak olabilmesinin yanı sıra idarenin güdümündeki bir medya halkın hoşuna gitmeyecek bir politikayı güzel gösterip toplumsal tepkiyi azaltıcı bir rol üstlenebilir.

1.3.2.1 Siyasi Partiler

Kamu politikasının aktörlerinden biri de siyasi partilerdir. Demokrasinin vazgeçilmez bir parçası olan siyasi partiler özellikle toplumun idareye bakan yönden temsilcileri olma durumundadırlar. Siyasi partilerin idarenin bir parçası mı yoksa toplumun içinde mi bulunduğu tartışmalı bir konudur (Çevik ve Demirci, 2012:40). İnsanların bir araya gelerek siyaset yapmalarına imkân tanıyan siyasi partiler doğaları gereği devleti yönetmeye doğrudan taliptirler. Seçilmeleri ve idari katmanlarda görev almaları durumunda (parlamento, hükümet veya yerel yönetimlerin birimlerinde) yürütmenin bir parçası olarak idarenin içinde yer alırlar. Seçilemezlerse, temsilcilerini parlamento veya ilgili yerel yönetim birimlerinde bulduramazlarsa toplumun içinde yaşamaya devam ederler.

İster iktidar partisi olsun isterse muhalefet partisi; siyasi partiler kamu politikasının üretim süreçlerine en pratik ve kolay şekilde etki etme imkânına sahip

olan gruplardır. İktidar partileri kamu politikası üretim sürecinde birincil unsur olan 'devlet' başlığı altında incelenen oluşumun içerisinde değerlendirilebilir. Muhalefet partileri ise iktidar partisine (partilerine) ve dolaylı olarak uyguladığı ve yaptığı kamu politikasına karşı genelde olumsuz bir tutum takınırlar. Bu tutum çok zaman uygulanmak istenen politikaların gözden geçirilmesine, değerlendirilmesine bazen de yeniden düzenlenmesine neden olur.

Hükümet ile toplum arasında bir bağ görevi gören siyasi partiler, çeşitli yöntemlerle idareye talip olma gerekçelerini halka duyururlar. Bu sayede parti kendi programları hakkında seçmenlerin bilgi sahibi olmalarını sağlarlar (Sakal, 1998: 214). Bu programlar partilerin hitap ettikleri seçmen profiline ve (varsa) temsil ettikleri ve savundukları ideolojilerine göre şekillenir. Bu programlar doğrultusunda yada liderin etkisi altında kakan seçmenlerde oy kullanarak iktidarı belirleme yönünde bir görüş ortaya koyarlar. Çıkan netice sonucunda parlamentonun yapısına etki edecek bir şekilde yasama organında ve idarede temsil edilirler. Bu durumda İster iktidar partileri olsun isterse de muhalefet partileri olsun, yasama yolu ile belirlenecek herhangi bir kamu politikasında etkin bir rol oynayacaklardır.

1.3.2.2 Bireyler (Vatandaşlar)

Kamu politikası aktörlerinden bir başkası da seçmen rolü ile vatandaşlardır. Doğrudan demokrasinin uygulanabilirliğinin noktası da imkânsızlığı dolayısı ile günümüz toplumlarının vazgeçilmezi olan temsili demokrasi ortaya çıkmıştır. İster doğrudan demokrasi olsun ister temsili demokrasi şekli ne olursa olsun vatandaşların kamu politikası üretim sürecine etkide bulunmasının en önemli aracı ise "demokrasi" dir. Seçme hakkı ve seçmen rolü ile seçimlerde oy kullanarak iktidarı ve meclise girecek diğer partileri belirleyen vatandaşlar, neticede oluşacak kamu politikalarına etki etmektedirler.

Doğrudan demokrasinin uygulamadaki zorluklarından dolayı bugünkü modern toplumlar temsili demokrasi üzerine bina edilmiş bir yapılanma ile yönetilmektedirler. Temsili demokrasilerde seçimlerin dört veya beş yılda bir yapılması, vatandaşların bu kamu politikası üretim sürecine katılmasını zorlaştırmaktadır. Hükümetin değiştirilmesi ya da bir konuda hükümete gözdağı verilmesi için diğer seçimler beklenmek zorundadır (Eryılmaz, 2013: 133).

Totaliter rejimlerde bireylerin, politika üretim sürecinin bir parçası olan başkanın, meclisin veya hükümetin belirlenmesi sürecine siyasi bakımdan bir etkisinin olması düşünülemez bir durumdur. Aynı zamanda bu durum güçlü muhalefet partilerinin bulunmadığı, tek partinin yönetime hâkim olduğu yönetimlerde

de geçerlidir. Elinde seçmek için başka bir alternatifi olmayan seçmen çoğu zaman kerhen giderek oyunu kullanmaktadır.

Bireylerin bir politika aktörü olarak değerlendirilmesinin diğer bir sebebi de diğer politika aktörlerinin tamamının bireylerden oluşmasıdır. Adı ne olursa olsun, herhangi bir karar alma ve uygulama birimini oluşturanlar sonuçta bireylerdir. Belli makamlarda bulunan bu bireyler politika oluşturma bakımından artık o makam adına işlem yaptığı için kendi başlarına bir politika aktörü olmaktan çıkmakta temsil ettiği makam bir aktör durumuna gelmektedir. Bir devlet başkanının aldığı bir karar, kendi insiyatifi doğrultusunda o makam adına alınmış bir karardır.

1.3.2.3 Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar) - Baskı Grupları

Sivil toplum kuruluşları, bulunduğumuz zaman dilimi bakımından özellikle gelişmiş toplumlarda politika oluşturan aktörlerden biridir. Son zamanlarda STK'lar, iktidarlar ile güç paylaşımında bulunmalarının yanında, düzenledikleri kampanyalar, hazırladıkları projeler, gerçekleştirdikleri etkinlikler gibi çok çeşitli şekillerde sahneye çıkabilmektedirler (Talas, 2011: 388, 391).

Dernekler, vakıflar, sendikalar ve mesleki kuruluşlar olarak dört ana gruba ayrılan (Özalp, 2008) STK'lar, modern toplumdaki örgütlenme biçimine paralel olarak demokratik toplumlarda politika üretim sürecinin bir aktörü durumundadırlar. Modernleşme ile birlikte sayıları artan ve faaliyetleri belirginleşen STK'lar başlarda fazla önemsenmeseler dahi (Kaya, 2008: 24) günümüzde gelişerek, politika üretim sürecinde güçlü birer aktör haline gelmişlerdir.

Bireylerin ortak çıkar ve amaçlarla bir araya gelerek oluşturdukları STK'lar, çoğu kez kendi çıkar ve amaçlarını ilgilendirecek kamu politikası söz konusu olduğunda ellerindeki gücü harekete geçirmektedirler. Yetkin (1987: 27) STK'ları bir çıkar grubu olarak nitelendirdikten sonra onların bir baskı grubu olabilmeleri için siyasi otoriteye yönelik bir faaliyette bulunmaları gerektiği görüşündedir.

Sivil toplum kuruluşları kendi çıkarları için bir araya gelmiş insan toplulukları olsalar da, doğalarında var olan "kamu yararı" amacı, onları 'kendi lehlerine çıkar savunuculuğu' yapan bir baskı grubu olmaktan çıkarmaktadır (Paul, 2000).

İşçi örgütlenmeleri (sendikalar), işveren örgütlenmeleri, tarım alanında örgütlenmeler, meslek kuruluşları, sanayi ve ticaret odaları, çeşitli iş adamı dernekleri vb. Türkiye'de etkin birer politika aktörü olarak rol almaktadırlar.

Bunun yanı sıra her STK bir politika aktörü olma durumunda değildir. Aliefendioğlu (1999: 110) bir STK'nın politika aktörü olmak şartını karar alma durumunda olan meclisin veya komisyonun bir parçası olması veya orada temsil

edilmesine bağlamıştır. Örneğin amaçları sportif faaliyetlerde bulunmak olan çeşitli spor kulüpleri, sporda şiddet yasası gündeme geldiği zaman politika üretim sürecinin bir aktörü haline gelmektedir.

1.3.2.4 Üniversiteler

Üniversitelerin kamu politikalarının bir aktörü olmasının farklı boyutları vardır. Bilimsel çalışmaların merkezi durumunda olan üniversiteler gerek teknik gerekse de sosyal alanda yapılan araştırmaların sonuçlarını toplumla, dolayısı ile muhataplarıyla paylaşırlar. Paylaşılan bu sonuçlar politika üretim sürecinin bilgi kaynakları olma durumundadırlar. Üniversitelerde yapılan çalışmaların genel amacı bir politika sürecine kaynak bilgi üretmekten çok insan hayatına ve doğaya yarar sağlamaktır. Bu faydanın dolaylı sonuçları bir politika üretim sürecine kaynaklık yapabilir. Bazen bu araştırmalar süre giden bir politika ile ilgili de olabilir. Ancak her bilimsel araştırma ve sonuçları bir politikaya bağlanmak durumunda değildir. Bazı durumlarda ise karar vericiler (politika yapıcılar) belli konularda teknik bilgi ihtiyacı ortaya çıktığında üniversitelerden yardım isteyebilir veya üniversiteler ile ortak çalışma yürütebilirler.

Karar vericiler ve uygulayıcıların bu bilimsel çalışmalara ve sonuçlarına bakış açıları da burada önemli bir konudur. Çalışma sonuçları karar vericilerin istekleri doğrultusunda bir politika oluşturmak için uygun değilse ne yapacakları ya da yapmayacakları meçhuldür.

Üniversiteler bilimsel çalışmaların yapıldığı yerler olmalarının dışında, genç bireylerden oluşan bir topluluğu barındırması bakımından önemlidir. Üniversiteler genç, dinamik öğrencileri barındıran, kalabalık nüfuslu kuruluşlar olmaları dolayısıyla da kamu politikasına önemli etkilerde bulunurlar. Bir Sivil Toplum Kuruluşu gibi düşünülebilecek olan genç bireyler özellikle gündem oluşturmada etkilidirler. Öğrenci grupları ve sosyal medya vasıtası ile hızlı bir şekilde haberleşen ve bir araya gelebilen gençler yaptıkları çeşitli etkinlikler ve programlarla hemen hemen her konuda görüşlerini açıklamaktadırlar.¹ Toplumu etkileyen siyasi olaylardan savaşımlara, çeşitli iç ve dış politikalarından insan hakları ihlallerine kadar tepkilerini ortaya koyarlar.

¹Üniversite yemekhanesinde verilen yemeklerin fiyatlarının artışı ile ilgili 30 Ekim 2014 tarihli bir gazete haberi bunun basit bir örneği olarak verilebilir. Erişim Tarihi. 27.03.2018
<http://www.hurriyet.com.tr/egitim/universitelilerden-yemek-zammi-protestosu-27487142>

1.3.2.5 Uluslararası Kuruluşlar ve Ulus üstü Örgütler

Uluslararası kuruluşlar pek çok farklı sebepten ötürü bir araya gelmiş devlet yapılanmaları veya sivil yapılanmalar şeklinde oluşabilir. Politik, ekonomik, kültürel amaçlarla, hükümetler arası ya da hükümet dışı olarak; tek ya da çok taraflı, bölgesel ya da küresel bir ölçekte kurulabilirler (Kayrak, 2006: 89). İçinde bulunulan bu dönemde ülkemiz adına başta Birleşmiş Milletler ve alt oluşumları olmak üzere Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Sağlık Örgütü (WHO), NATO ve Avrupa Birliği gibi ulus üstü örgütler, ilgili oldukları alandaki kamu politikasına etki etmektedirler (Yıldız, 2011). Özellikle Avrupa Birliği; Türkiye için uluslararası kuruluş niteliğinde bir kamu politikası aktörü olarak verilebilecek en iyi örnektir.

Uluslararası kuruluşların ülke politikalarına etki etme derecesi tamamen o ülkenin kendi belirleyeceği ölçüde olmaktadır. Türkiye de 1982 Anayasasının 90. maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde yapılan uluslararası anlaşmaların maddelerini kanun hükmünde saymıştır. Türkiye, 1809 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı'ndan günümüze 'Batılılaşma' adı altında iyi ya da kötü sonuçları olan pek çok reform yapmıştır. Yapılan çalışmaların bir kısmı kendi isteğimiz ile gerçekleşen düzenlemeler olmakla birlikte 1946 yılından itibaren hızlanan süreçte üye olunan veya üye olunmak istenen uluslararası örgütlerin mevzuatları doğrultusunda yapılan iç politikalar ülkemiz adına azımsanmayacak derecede çoktur. Özellikle Avrupa Birliği üyelik süreci boyunca yapılan değişiklikleri ayrıca incelemekte yarar vardır. Müzakerelerde ayrı başlıklar halinde açılan ve birer kamu politikası olan sosyal politika, ekonomik ve parasal politika, malların serbest dolaşımı, işçilerin serbest dolaşımı, eğitim ve kültür, enerji vd. gibi alanlarda pek çok çalışma yapılmış ve değişimler yaşanmıştır. Ayrıca bu değişimler sadece ülkemiz için geçerli değildir. Birliğe üye ülkeler ve üye olmak için bekleyen ülkeler birliğin organlarında alınan kararlar doğrultusunda kendi iç hukuk düzenlemeleri ve politikaları yapmaktadırlar.

Devletler ve hükümetler arası oluşturulan bu örgütlerin yanı sıra birer uluslararası STK olarak düşünülebilecek pek çok sivil kökenli örgütte çeşitli konularda raporlar yayınlamakta, hükümetleri uluslararası arenada etkilemeye çalışmaktadırlar. Ayrıca ülke politikalarını etkilemek gibi bir amaçları olmamakla beraber kurulan pek çok insani yardım teşkilatının uluslararası çalışmalar yaparak ilgili ülkede yetkililerin harekete geçmelerini sağladıkları da bilinen bir gerçektir.

1.3.2.6 Düşünce Üretim Kuruluşları ve Danışmanlık Kurumları

Kamu politikası aktörlerinden biri olan düşünce üretim kuruluşları genel olarak; herhangi bir kâr amacı ve yanlılık gütmeyen, araştırmalarda bulunması amacıyla oluşturulan, uzmanlar ve devletlerin ya da hükümetlerin arasında politika üretim sürecinde köprü vazifesi gören bağımsız kuruluşlardır (Zariç, 2012: 3). Gerek ulusal gerekse uluslararası arenada işin uzmanları tarafından yapılan araştırmalar neticesinde ortaya çıkan çeşitli fikirleri raporlar halinde ilgililere ve topluma sunan Düşünce Üretim Kuruluşları diğer politika aktörlerinin her birinden adeta rol çalarak politika üretim sürecinin her basamağında bulunabilen önemli bir aktördür.

Dünyadan ve Türkiye'den pek çok örnek sunabileceğimiz bu kuruluşların isimlerinden çok politika üretim sürecindeki rolü üzerinde durmak doğru olacaktır. Zariç'in verdiği tanımdan yola çıkarak bunların bir sivil toplum kuruluşu gibi yapılandıkları, bir üniversite gibi araştırma ve inceleme yaptıkları, raporlar hazırladıkları, bir medya organı gibi sonuçları kamuoyu ile paylaştıkları ve en önemlisi bir kamu kuruluşu gibi bir konu üzerinde politika üretmek için bu araştırmaları yaptıkları sonuçlarına ulaşılabilir.

Sivil olarak çalışan birçok düşünce üretim kuruluşu örgütlü bir çalışma yürüttüğünden bir sivil toplum kuruluşudur. Çalışmaları bilimsel veriler, analizler ve sentezler içerdiğinden, akademik metinler halinde raporlar sunduklarından bir üniversitedir. Çalışmalarını ve sonuçlarını gerek ilgililere gerekse halka sunduklarından bir medya organıdır. Olaylara bir politika yapıcı kurum gibi yaklaştıklarından, politika üretim sürecinin her basamağı için bilgi üretip yorumladıklarından bir kamu kurumudur.

Keskin'e göre (2005: 52) bilginin bir mal ve hizmete dönmesinde ileri bir aşamayı temsil eden ve alanlarında uzman pek çok emekli politikacıyı, gazeteciyi, akademisyeni bünyesinde barındıran düşünce üretim kuruluşları "öğrencisiz üniversitelerdir".

1.3.2.7 Medya

'Dördüncü Kuvvet: Medya' ifadesi Amerikan sosyologu Robert E. Park, Hulteng ve Nelson'a göre, gazete\basın için ilk olarak Lord Thomas Babington Macaulay tarafından 1828'de "Hallam's Constitutional History" makalesinde kullanılmıştır(Erdoğan, İrfan). Diğer üç kuvvetin yasama-yürütme-yargı olduğu düşünülürse medyanın kamu politikaları üzerindeki etkisinin ne denli büyük olduğu anlaşılabilir. Günlük yaşamın bir parçası haline gelmiş yazılı ve görsel medyanın

hem halk üzerine hem de diğer kamu politikası aktörleri üzerinde etkisi oldukça fazladır. Çağımızda 'sosyal medya' olarak adlandırılan internet oluşumları vasıtası ile bu etki her geçen gün artarak devam etmektedir.

Medyanın bir kamu politikası aktörü olmasının başlıca nedeni onun yönetim ve yönetilen arasında bir bağ oluşturmasıdır. Modern çoğulcu demokrasilerin en önemli gereklerinden biri özgür basın olarak kabul edilir. Bu sayede yönetim (hükümet ve bürokrasi) ve yönetilen (halk- vatandaşlar) arasında sağlıklı iletişim ve bilgi alışverişinin medya vasıtası ile sağlanabileceği söylenebilir(Çevik ve Demirci, 2012: 42). Halkın talep ve ihtiyaçlarını hükümete aktararak halka yardımcı olmasının yanı sıra yönetenlerin halka ulaşmasının en etkili ve kolay yolu da medyadır.

Medyanın bu görevleri yerine getirirken özgürlüğü ve tarafsızlığı (halktan veya hükümetten taraf olmamak) sağlıklı iletişim için gereklidir. Halkın sıkıntılarını veya iyilik hallerini hem diğer vatandaşlara hem de yetkililere ulaştırma medyanın önemli bir görevidir.

Medyanın toplum ve devlet arasında topluma karşı ya da devlete karşı konumlandığı yer çok özel bir yerdir. Bu yer medyaya büyük bir kuvvet verdiği gibi çok özel görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Görevi sağlıklı iletişim sağlamak olan medyanın sorumluluğu tarafsızlık, doğruluk ve dürüstlük olmalıdır. Medya bu görev ve sorumluluklarının düzgün bir biçimde yerine getirmese devlet-toplum uyumu konusunda aksamalar ortaya çıkacaktır.

Medya hükümeti destekler veya hükümetin aleyhine yayınlar yapabilir. Kendi görüşleri doğrultusunda halkı harekete geçirmek üzere yayınlar yapabilir. Bu yapılan yayınlara demokrasi anlayışı çerçevesinde yanlış diyemeyiz. Çünkü gerçekleri çarpıtmadan kendi bakış açısı ile ele almasında, kendi görüşlerini ifade etmesinde bir sakınca yoktur.

Devlet ve hükümet güdümünde, edata hükümetin bir duyuru organı gibi yayınlar yapan medya, gerçek varoluş amacından sapmış demektir. Bu tür medya organları-yayınları savaş zamanlarında propaganda amaçlı olarak çokça kullanılmış ve sonrasında da işlevselliğinden dolayı demokrasinin olgunlaşmadığı birçok devlette kullanılmıştır.

Türkiye'de ulusal düzeyde ilk özel sermayeli televizyon kanalı yayın hayatına 1990 yılında başlamıştır(www.dogusyayingrubu.com.tr). İlk özel sermayeli radyo kanalı ise 1992 yılında yayınlarına başlamıştır (Kuyucu, 2013: 136). 1990 öncesinde TRT ve yazılı basın olduğu düşünülürse, vatandaşların haber kaynakları, dolayısı ile

demokrasiye katılım için gerekli bilgi kaynakları sadece bunlardı.² Bunların yanı sıra darbe dönemlerinde darbecilerin TV-Radyo yayınlarını kontrol altına almak istemelerinde de medyanın gücünü ve etkisini görmek mümkündür.

Son yıllarda teknolojik gelişmeler, özellikle kitle iletişim araçlarının çeşitlenmesi ve yaygınlaşması, internet imkânının her eve her kişiye ulaşması yazılı ve görsel medyanın siyaset üzerindeki etkisinin bir nebze olsa da azaltmıştır. Bunun yanı sıra bu gelişmeler, sosyal medya olarak adlandırılan yeni bir oluşum bambaşka imkânlar ve yeni sorunlarla politikanın bir aktörü olarak günümüz siyasal hayatında yerini almıştır.

1.4 KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜREÇLERİ

Devlet organizasyonu bir anlamda kamu politika tercihlerinin yapıldığı kurum ve siyasi süreçleri ifade eder. Bu kurumlar ve süreçler, bir grup insanın yönettiği ya da hükmettiği yasal otoriteyi temsil eder (Kraft-Furlong, 2010: 7). Amaçlara ulaşmak için yapılan planlar ve programlar, planların uygulanmasını da içeren kararlar ve son olarak uygulanan politikanın çıktısı olarak etkiler ve sonuçlar bu süreci oluşturmaktadır.

Kamu politikası süreci, kamu politikasının üretimi ve uygulaması boyunca izlenen basamakları ifade eden ve kendini sürekli tekrarlayan bir süreçtir. Kendini tekrarlayan bu süreç çeşitli basamaklara ayrılmış, her bir basamakta yapılması gerekenler rasyonel bir şekilde açıklanmıştır. Alanda araştırma yapan birçok bilim insanı da bu şablon üzere çalışma yapmaktadırlar.

Bahsedilen politika yapım sürecini Dye (1981: 24);

- Problemin tanımlanması,
 - Politika önerilerinin düzenlenmesi,
 - Politikasının meşrulaştırılması, politikanın uygulanması ve
 - Politika uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi
- basamakları şeklinde sıralamaktadır.

Patton ve Sawicki (1993) ise genel olarak aynı olmakla birlikte altı basamak saymaktadır:

- Politika süreci problemin tanımlanması ve detaylandırılması,
- Değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi,

²Türk ve dünya tarihi açısından, medyanın bir politika aktörü olarak rol aldığı 1990 lı yıllar özellikle incelenmelidir. Bu yıllarda Irak savaşı dünya medyasından bir örnek sunarken Türkiye'de 28 Şubat süreci olarak bilinen olaylar örnek gösterilebilir.

- Alternatif politikaların tanımlanması,
- Alternatif politikaların değerlendirilmesi,
- Alternatif politikaların incelenmesi ve ayrılması ve
- Uygulamaya konulmuş politikanın gözlemlenmesi.

Günümüzde teorik olarak sayılan bu politika üretim basamaklarına üretim sürecinde bulunan yetkililerin hassasiyetle uymaları gibi bir ön kabul bulunsa bile pratikte birçok ülkede bu başarılamamaktadır. Politika üretim sürecinde toplumun, çıkar gruplarının ve diğer ilgililerin beklentilerini bir an önce karşılamak isteyen politikacılar modeldeki bu basamaklar arasında hızlı bir şekilde hareket etmekte ya da bazı basamakları atlamaktadırlar (Cochran vd., 2009: 8).

1.4.1 Problem Tanımı

Bilimsel çalışmalarda olduğu gibi politika üretim çalışmalarının da birinci basamağı problem tanıımıdır. Kamu adına toplumsal bir meselede problem tanımlamadan ve çözümler sunmadan yapılan herhangi bir çalışma bir kamu politikası olarak tanımlanmayacaktır (Tamzok, 2007: 17).

Yıldız'a göre (2011:); kamu politikası üretim süreci büyük bir çemberdir ve saatin 12'yi gösterdiği noktada "problemin tanıımı" vardır. Problem tanımlamak önemli olsa da daha önemli olan problemin nasıl tanımlandığıdır. Yeterince iyi tanımlama yapılmadan gerçekleştirilenler karşısında ne halk ne de politika üreticiler durumdan memnun kalırlar. Kamuyu oluşturan toplulukların (halkın) düşüncesi, oluşturulacak politikayı etkileyebileceği gibi, karar vericiler tarafından üretilmek istenen kamu politikasının da, halkın düşüncesini etkileyebileceği ihtimali her zaman vardır. Problem tanıımı kamu politikası aktörlerinin herhangi birinden gelebilir. Ya da problemlerin genel kabul görmesi ve sonucunda bir kamu politikası oluşturacak bir etkiye ulaşması için bu problemlerin açık, net ve basit bir şekilde ifade edilmesi gerekir.

1.4.2 Politika Talepleri

Politika talepleri, kamu politikası oluşturma konumunda bulunanlardan, diğer aktörler tarafından talep edilen siyasal bir eylemde bulunulması ya da bulunulmaması isteğidir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 53). Bu talepler farklı aktörlerden farklı şekillerde gelebilir. Her aktör kendi açısından çeşitli politika talebinde bulunabilir. Filmlere dahi konu olmuş çevreyi kirleten bir fabrikanın zararlarını engellemek için harekete geçen mahalle sakinlerinin talepleri bir politika talebidir.

Ancak istenenler fabrikaya ek bir maliyet getireceği için fabrika sahipleri de, bundan memnun kalmadığından, devletin bu konuda “herhangi bir şey yapmaması” yönünde bir politika izlemesini talep etmektedirler.

Bu örnekteki olay sadece mahalle sakinleri ve fabrikatörü ilgilendirmektedir. Benzer şekilde üretilecek her bir politika için toplumun tamamının haberdar olması ve görüş bildirmesi imkânsızdır. Ancak unutulmaması gereken bir şey vardır; İster belli bir konu ile ilgili olsun ister belli bir bölgeyi ilgilendirsin, isterse de ulusal düzeyde bir politika talebi olsun, her zaman medya ve çeşitli sivil oluşumlar ki bunlar da birer politika aktörüdürler, orada olacaktır ve kamuoyunu bu durumdan özellikle sosyal medya aracılığı ile haberdar edecektir. Günümüzde yaygınlaşan internet kullanımı ve sosyal medya araçları bu iki politika aktörünü çok etkili bir konuma getirmiştir.

1.4.3 Gündem Belirlenmesi

Bu çalışmada atıfta bulunulan, kamu politikaları üzerine eser ortaya koyan bütün bilim insanlarının ortak olarak belirttiği üzere çeşitli kanallardan (aktörlerden) gelen genel politika taleplerinin hepsi, her zaman gündeme alınamaz. Gündem oluşturabilecek birtakım taleplerin değerlendirilmesinin yanı sıra karşıt taleplerin de dikkate alınması sonucu etkileyebilecektir. Bazı durumlarda politika taleplerinin ve alternatif çözüm önerilerinin hesaba katılması sonucu oluşan uygun politika tasarıları gündeme alınırken bazıları da dikkate alınmayacaktır.

Gündemin belirlenmesinde medyanın etkisi, kitlelere ulaşılabilirlik açısından çok büyük ve önemlidir. Medyanın bir takım konuları gündeme getirerek, hangi konuların önemli olduğu noktasında bir çerçeve çizdiği bilinmektedir (Terkan, 2007: 563). Halkın ve politikacıların görüşlerde bu doğrultuda şekillenebilmektedir. Ancak kavram karmaşasına yer vermemek adına ‘politika gündemi belirleme’ ve “kamuoyu oluşturma” arasındaki fark dikkate alınmalıdır. Yüksel’e göre (1997: 572); Gündem belirleme, kamuoyunun “farkına varma” ve “haberdar olma” boyutunda, medya etkilerinin ilk basamağını oluşturan, “bilişsel düzeydeki” etkilerini konu almaktadır. Kamuoyu ise genellikle medya etkilerinin daha sonraki aşamaları olan “tutum”, “kanaat” ya da “davranış” değişikliğini anlatmakta ve dolayısıyla medyanın “duygusal” ve “davranışsal” düzeydeki etkilerini konu almaktadır.

Kamu politikası gündemi oluşturmada her politika aktörü çeşitli ölçülerde etkili olabilmektedir. Baskı grupları gündem oluşturma aşamasında etkide bulunan önemli aktörlerden biridir. Bu gruplar, özellikle çok partili sistemlerde doğrudan ya

da dolaylı şekilde (propaganda ve çeşitli eylemler) gündemlerin belirlenmesinde etkili olurlar (Kapani, 2012: 224-228).

Her bir aktör kendine düşen vazifesini yapsa dahi politika üretim sürecinde politikacılar neyin gündeme alınıp alınmayacağını bildikleri konusunda ısrarcı tutumlarını sürdürürler. Tabii ki demokratik ve cumhuriyetçi yönetim anlayışının hüküm sürdüğü günümüzde politikacıların bu tutumunun sonuçlarına katlanmak durumunda olan tüm halktır. Olumlu ya da olumsuz sonuçları olsa dahi bir konuda gündem belirleme ve politika oluşturma pek çok zaman belli bir politik zümre tarafından yapılmıştır. Yakın tarihimizde 'Atatürk İnkılapları' olarak geçen pek çok yapısal ve toplumsal dönüşüm bunun en bariz örneğini oluşturmaktadır.

1.4.4 Politikanın Belirlenmesi / Benimsenmesi

Kamu politikası oluşturma sürecinin en yoğun aşaması bu aşamadır. Bu aşamada tüm fikirler, alternatif öneriler, bu önerilerle ilgili maliyet, yapılabirlik, ölçülebilir sonuçlar ve etki analizleri göz önünde bulundurulur. Mevcut çözüm önerileri ve alternatifler değerlendirilirken bir kısmı öne çıkar, diğer önerilerin bazı kısımları da eklenerek oluşturulan karma öneriler de dikkate alınır. Alınacak kararlar bu aşamadan sonra şekillenecektir.

Kamu politika oluşturma basamaklarından buraya kadar sayılan 3 madde sadece bir ön hazırlık süreci olarak değerlendirilebilir. Aslında politika aşamalarının ilk basamağında politikanın belirlenmesi aşaması bulunmaktadır. Karar verilir, izlenecek yol belirlenir, gerekli yasal zemin oluşturulur. Bunların yapılması demek uygulanacak politikanın belirlenmiş ve benimsenmiş olması demektir.

Demokratik bir zeminde (varsa) politikadan çıkar sağlayacak grup ve olumsuz etki görecektir gruptan bu aşamada sesler yükselecektir. Bir taraf bir an evvel uygulama aşamasına geçilmesini isterken diğer grup burada uygulama aşamasına geçilmemesi için çalışacaktır. Bu tipte bir politikanın oluşumunda ve uygulanmasında kazanan grubun daha iyi bir politik etkiye sahip olduğu anlaşılacaktır (Becker, 1984: 25).

1.4.5 Politikanın Uygulanması

Bir politikanın ilgili kurum ve kuruluşlarca yürütülmesi (genellikle kamu kurumlarınınca) "uygulama" olarak adlandırılır. Kamu politikası sürecinde, akademik anlamda 1970'lere kadar kayıp bir aşama olarak görülen "uygulama" aşaması bu yıllardan sonra kendine yer bulmaya başlamıştır (Jann ve Wegrich, 2007: 52).

Yıldız'a göre (2011) bu aşama saat dokuz aşamasıdır ve tüm aşamalardan sonra karar verilen politikanın uygulandığı aşamadır. Uygulanan bu politikanın istenilen sonuçları etkili bir şekilde ortaya çıkarması için yapılan çalışmalar sonucu politikanın alternatifler içinden iyi seçilip seçilmediğinin belli olacaktır (Eryılmaz, 2013: 138). Eğer elde edilen sonuçlar olumlu ise belirlenen politika, sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel şartlar açısından en uygunu ve en arzu edileni olmuştur. Bu aşamada dahi ortaya çıkan sonuçlar yeniden değerlendirilerek uygulama şeklinde çeşitli düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılabilir.

Tamzok'a göre (2007: 24); burada politika uygulayıcısı olarak sadece kamu kurumlarını dikkate almak bir nebze sakıncalı olabilir. Özellikle çıkar grupları olarak adlandırılan kesim doğrudan ya da dolaylı olarak bu aşamada etkili olabilmektedir.

Uygulama aşaması aynı zamanda belirlenen harcamaların yapıldığı, bütçeye giren maliyetlerin gerçekleştirildiği ve olası sonuçların parasal, niceliksel ve bilgi olarak toplandığı aşamadır.

1.4.6 Uygulamanın Değerlendirilmesi

Politikanın değerlendirilmesi aşaması; başlangıçta sürece neden olan sorunun giderilmesinde alınan mesafenin (yapılan çalışmalar ve alınan kararlar vb.) sorunun giderilme derecesinin ve belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının tespitinin yapıldığı aşamadır (OFMDFMNI, 2003: 57). Geline yeni nokta gözden geçirilerek, amaçların gerçekleşip gerçekleşmediği ve belirlenen sorunun çözülüp çözülmediğinin tespit edilir. Ayrıca başka sorunların çıkıp çıkmadığı, asıl sorunun çözülen sorun mu olduğu, başkaca çözülen yan sorunların olup olmadığı bu aşamada belirlenmektedir (Yıldız, 2011).

Kamu politikaları açısından ölçülebilirliği en kolay olan ve politikacıların en kolay anlatabildikleri politikalar ekonomi politikalarıdır. Politika değerlendirme aşamasında özellikle ekonomi politikaları üzerinden örneklemeler yapılması da bu sebeptir. Ayrıca ekonomi politikaları geniş halk kitlelerini ilgilendiren bir yapıda olduğundan toplum üzerinde etkisini en kolay hissettiren kamu politikalarının başında gelmektedir.

Değerlendirme aşamasının etkili ve doğru bir şekilde yapılması bundan sonra gelen aşamaların oluşmasında önemlidir. İstenilen sonuçlara ulaşıldı ise yeni taleplerin olup olmadığı, ulaşılamadı ise neyin yanlış ya da eksik yapıldığı tespit edilmelidir. Yıldız'ın belirttiği gibi saat olarak adlandırılan bu süreç tekrar başladığı yere doğru ilerlemektedir.

1.4.7 Problemin Yeniden Tanımlanması

Kamu politikası sürecinin döngüsel bir süreç olduğu dikkate alınırsa kamu politikasının uygulanması ve uygulama sonrası değerlendirilmesinden sonra gelen süreç, problemin yeniden tanımlanması sürecidir. Bu basamakta, uygulanan politika sonrası oluşan başka bir sorun var olup olmadığı ya da aynı sorunun değişip değişmediği tespiti yapmak mümkündür. Hedeflenen sonuçlara ulaşılmış ise yeni gelinen noktada durum tekrar değerlendirilerek yeni hedefler ile yeni politikalar oluşturulabilir. Bu aşamada eski problem tekrar gündeme gelecek ve yeni şartlara göre tekrar tanımlanacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL POLİTİKALAR VE TÜRKİYE'DE ÇOCUK KORUMA POLİTİKALARI

Kamu politikalarının bir uygulama alanı veya bir yönü olarak değerlendirebileceğimiz 'sosyal politika' nın sadece sözlük anlamına bakarak bir tanım yapmak bu aşamada bizlere eksik bir bilgi verecektir. Sosyal kelimesi Büyük Türkçe Sözlük'te: 'toplumla ilgili, toplumsal, içtimai' olarak tanımlanmaktadır. Ancak politika kelimesinin de zaten toplumu ilgilendiren bir yönü bulunmaktadır. Bu yoldan gidilirse kamu politikası ile neredeyse eş anlamlı bir tanım karşımıza çıkacaktır. Burada bir araştırmacının olarak dikkat etmesi gereken şey her bir kelimenin ne anlatmak istediği değildir. Bir kavram birlikte bulunduğu diğer kavramlarla birlikte ne anlatmak istemektedir? Cevabı aranılan soru bu olmalıdır.

Buradan hareketle bir matematikçi gibi düşünüldüğünde, 'kamu politikalarının bir yönü olarak değerlendirebileceğimiz' dediğimiz 'Sosyal Politika' kavramı tabii ki içerisinde bulunduğu kapsamın özelliklerini de barındıracaktır. Kamu politikaları için söylediğimiz hemen her şey kavramsal olarak sosyal politika için de geçerli olacaktır.

Sosyal politika derken kastedilenin tam olarak ne olduğundan başlayarak sosyal politikaların kamu politikalarını hangi özel alanları ile ilgilendiğine oradan zaten bilinen şeylerin tekrarı mı yoksa bizlere farklı bir bakış sunarak yeni ufuklar açacak başka bir bilim dalı mı olduğuna kadar birçok sorunun cevaplarının verilmeye çalışılacağı bu bölüm, zaten halk için olan kamu politikaların hangilerinin, hangi özellikleri ile sosyal politika kavramına dâhil edilebileceği açıklanmaya çalışılacaktır. Bu çerçeveye çizilirken yazın dünyasında tartışmaların devan ettiği ve uygulama alanlarında bir birlikteliğin bulunmadığına da dikkat çekilecektir.

Ayrıca ülkemizde uzun yıllardır sayısız kanuni ve idari metinde karşımıza çıkan, ancak önemi tam olarak kavranamamış bir başka kavram olan 'Sosyal Devlet' kavramı da açıklanmaya çalışılacaktır. Buradan 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın işlevselliği üzerinde durulacaktır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na dönüşümün gerekliliği ortada konularak, çalışmanın esas konusu olan 'Çocuk Koruma Politikaları' üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

2.1 SOSYAL POLİTİKA KAVRAMI

2.1.1 Sosyal Politikanın Gelişim Evreleri

2.1.1.1 Sanayi Devrimine Kadar Olan Gelişim

Birinci bölümde politika ve kamu politikaları kavramlarının oluşumu ve gelişimi üzerinde durulmuştur. Bu bölümde bir alt başlık olarak 'sosyal politikalar'ın oluşumu ve gelişimi anlatılacaktır. Şimdiye kadar sadece bahsederek anlatılmaya çalışılan bu değişim ve gelişimlerin bazılarını biraz açarak incelemek durumundadır. Bu süreç boyunca sosyal politika olarak adlandırdığımız olgu hangi süreçlerden geçmiştir? Bu sorunun cevabı burada bulunmaya çalışılacaktır. Bu cevabı bulmaya çalışırken günümüz modern devleti ve onu oluşturan yapı taşları Batı Toplumlarında olduğu için bu süreçleri de aynı perspektif ile ele alacaktır. Doğu toplumlarında sosyal politika olarak adlandırılacak birçok uygulama genelde sadece o topluma özgü olduğundan ve toplumlar bakımından ayrı ayrı ele alınabilecek, dini ve kültürel birçok kaynaktan beslenen çok geniş bir alan olduğundan burada ele alınmayacaktır.

İnsanlık tarihi boyunca hemen her toplumda yöneten-yönetilen ilişkisi bulunduğu gibi işveren ve çalışan ilişkisi de bulunmuştur. Ancak bu ilişki bugünkü anlamını kazanana kadar değişik süreçlerden geçmiştir. İnsanlar yaşamlarını sürdürebilmek için çalışmak yani günümüzdeki anlamı ile bir ekonomik faaliyet içerisinde bulunmak durumundadır. Avcı toplayıcı bir hayat süren ilk insanlar karınlarını doyurmak için avlanmışlar ve doğada bulunan besinleri toplamışlardır. Aile bireylerinden oluşan küçük topluluklarda elde edilen yiyecek tüm aile arasında bölüşülmüştür. Yani aile hem bir üretim birimi hem de tüketim birimi olarak yüzyıllar boyunca varlığını sürdürmüştür. Zamanla insanlar özellikle güvenlik ihtiyacının giderilmesi için bir arada yaşamaya başlamışlardır. Göçer bir hayat süren bu topluluklar yerleşik hayata geçmiş, tarımı öğrenmişlerdir. Yeni bir ekonomik faaliyet türü olan tarım işgücü ihtiyacını ortaya çıkarmış, aile bireylerinin yetmediği durumlarda akrabalarından ve komşulardan yardım alınma şeklinde bu ihtiyaç giderilmeye çalışılmıştır. Bu şekilde az sayıda insanın yaşadığı bu küçük yerleşim birimlerinde dayanışma büyük önem taşıyordu (Şenel, 1982: 34-199).

Bu dönemde kölelik olgusunun da çeşitli toplumlarda ortaya çıktığı ve işgücü ihtiyacının sadece tarımsal anlamda olmayıp hayatın her alanında karşılanması için kölelerden faydalandığı da bilinmelidir (Karadeniz, 1976: 4).

Bir arada yaşamanın doğal bir neticesi olan güvenlik ihtiyacı da bu dönemde ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak için başlarda eli silah tutan herkes olası tehlikelere karşı birlik olmuşlardır. Ancak zamanla köylerin kasabalara onların da şehirlere dönüşmesi ve güvenlik konusunda başka sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu durum çiftçiler ile askerlerin ayrılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Yani bir kesim üretim yapacak diğer kesim ise bunun karşılığında onları koruyacaktı. Zamanla bu yapı toprak ve üretim araçlarının sahipleri ile onlar için çalışan köylüler, çiftçiler (serfler) ve askerler şeklinde bir ayrımı beraberinde getirmiştir. İşte orta çağ Avrupa'sında hâkim olan feodal yapı bu görüşün vücut bulmuş bir hali olarak karşımıza çıkmaktadır. Roma zamanından beri uygulanan, Osmanlı'da Tımar Sistemi olarak uygulanan sistem de buna benzer bir işbirliği-iş bölüşümünden oluşmaktadır.

Tarım toplumu olarak adlandırılan bu dönemde toprak sahipleri toprağı işlemek için çiftçilere ihtiyaç duymuşlardır. Bu çiftçiler üretim yaptıkları sürece ve vergileri ödedikleri sürece derebeyleri tarafından dış saldırılara karşı korunmuşlardır (Hubberman, 1982:15). 15-18. Yüzyıllar arasında bu feodal beylikler yerlerini daha büyük ve güçlü merkezi otoritelere bırakmışlardır. Bu dönemde Coğrafi Keşifler yapılmış, yayılmacı ve sömürgeci bir politika Avrupa devletlerinde uygulanmıştır. Ticaret gelişmiş, para ve piyasa ekonomisi şartları oluşmaya başlamıştır. Yerleşim merkezleri de bu durumdan nasibini almış ve göçlerin neticesi büyük şehirler ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak kendi ürettiğini kendi tüketen aile ve şehir devleti düzeninden farklı, tükettiğini üretecek gücü olmayan bir toplum kesimi ortaya çıkmıştır. Bu yeni iş alanlarını açılmasına ve yeni çalışma biçimlerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Altan, 2008: 44).

18. yüzyılın sonlarında İngiltere'de başlayan sonraları Batı Avrupa'da gelişen, devamında ise ABD ve Rusya'da yaşanan Sanayi Devrimi, tarım toplumu olarak yüzyıllardır yaşayan insanların hayatına kendine özgü koşulları olan yepyeni bir takım olgular getirmiştir. Şüphesiz bu olguların en önemlisi 'işçi' kavramının toplumsal hayatta yer edinmesi olmuştur. Fabrikalarda çalışan kesim olan bu kişilerin sayısı sanayinin gelişmesi ile birlikte çoğalmıştır. İşçiler, iş arayanlar ve bunların aileleri zamanla 19. yüzyılın toplumsal dokusuna etki edecek yeni bir sınıfın doğmasına sebep olmuşlardır. Tarım toplumundan beri hâkim olan çalışanların fazla bir haklarının olmadığı toplumsal yapı ve ekonomik anlayış sanayi devriminin ilk dönemlerinde de işveren-işçi ilişkilerinde hâkim olmuştur. Klasik Liberal ekonomi

ilişkileri dönemi olarak bilinen bu dönemde insanlar arasında hukuksal bir eşitlikten de bahsedilememektedir. Böylesi bir ortamda çalışma şartları giderek ağırlaşmıştır. Erkek, kadın, çocuk, yaşlı ayrımı yapmadan sadece üretebildikleri kadar değerli olan, çalışmaktan başka herhangi bir hakkı olmayan bu kesim zamanla çeşitli toplumsal olumsuzlukların kaynağı olmuşlardır. Bu olumsuzluklar toplumdaki tüm bireyleri etkileyecek boyutlara ulaştığında sanayi devriminin yaşandığı devletler bu alanda işçi-işveren ilişkileri başta olmak üzere çeşitli düzenlemeler yapmak zorunda kalmışlardır (Altan, 2008: 3-4).

Sanayi toplumunun başlangıç dönemlerinde yaşanan olaylar ve bunların sonucu olarak ortaya çıkan işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen hukuki metinlerin ve bunların devletler tarafından uygulanması 'Sosyal Politika' kavramını ortaya çıkarmıştır. O gün için ezilen kesim olan işçilerin, kötü niyetli oldukları varsayılan fabrika sahipleri-işverenler karşısında ezilmelerini engellemek, bir takım haklarını kazanmalarını sağlamak ve bu hakları korumak şeklinde bu politikalar oluşturulmuştur. Dolayısı ile Sosyal Politika kavramı için bir tanım vermek istendiğinde, sadece bu anlatılanlar çerçevesinde bakıldığında, iş ilişkilerini düzenleyen, çalışma hayatı ile sınırlı uygulamaları içeren yapıdaki bir kavramın tanımı yapılmak durumunda kalacaktır. 'Sanayileşme ve piyasa şartlarının oluşturduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik uygulanan önlemler' şeklinde düşünülebilecek bir tanım sadece bir dönemi kapsayan sınırlı bir tanım olacaktır.

Buraya kadar sosyal politika kavramının ne olduğundan çok hangi şartlar altında ortaya çıktığından bahsedildi. Oysa sosyal politika kavramının tanımı ve neleri kapsadığı zaman içerisinde değişiklik göstermiş bir olgudur. İlk ortaya çıktığı dönemden günümüze ise Sanayi Devrimi gerçekleşeli yaklaşık çeyrek bin yıl geçti ve bu yıllar insanlık tarihinin daha önce görmediği teknolojik, toplumsal, demografik, hukuki ve siyasi değişimleri beraberinde getirdi. İnsanlık tarihinde olmayan pek çok kavram ve icat bu dönemde ortaya çıktı. Endüstrinin gelişmesi doğal olarak hammadde ihtiyacını ortaya çıkardı. Kıta Avrupa'sında bulunmayan kaynaklar, coğrafi keşifler sonucu Batı toplumu tarafından ulaşılan bölgelerde sömürgeler oluşturulmasına sebep oldu. Sömürgelerden elde edilen kaynaklar ana karada işlendi ve bütün dünyaya pazarlandı. Bu döngü Avrupa kıtasının kısa zamanda zenginleşmesine sebep oldu. Bu zenginleşme sadece Avrupa için değil insanlık için pek çok olumlu ve olumsuz gelişmeleri beraberinde getirdi.

Bu ortamda demokrasi toplumuna geçişin temel taşlarının döşendiğini görülebilmektedir. Tabi ki bu son derece karmaşık ve zorlu bir süreçtir. Burada bu süreç kısaca anlatılacaktır.

Reform ve Rönesans hareketleri ile Fransız İhtilali'nin oluşturduğu ortam koşullarında para ve zenginleşme uğruna her şeyi mübah gören bir zihniyet ekonomi politikalarına hâkim oldu. Devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunan, para uğruna her türlü insanlık değerini ayaklar altına alarak zenginleşenler karşısında yukarıda da bahsedildiği gibi toplumsal sorunlar ortaya çıkmış ve bu sorunların engellenmesi adına devletler bazı önlemler almak zorunda kalmışlardır. Ancak yönetimler bu tedbirleri sadece kendi toplumları için uygulamışlardır. Güç ve zenginlik için sömürgelere hâkim olmak adına sömürgelerinde ise insanlık değerlerini ayaklar altına almışlardır. Elde edilen zenginliği korumak adına birbirleri ile kıyasıya bir rekabete girmişlerdir. Nitekim bu rekabet birçok bölgesel savaşın yanı sıra iki adet dünya savaşına sebep olmuştur. Bu savaşlar sonucu, demokrasi ve insan hakları temelli dünya düzeni ve oluşma süreci ortaya çıkmıştır.

19. yüzyılda endüstrileşen toplumlarda yaşanan toplumsal değişme ve oluşan yeni toplum sınıfları, yüzyılın sonlarından itibaren ve 20. yüzyılda sınıf çatışmalarına sebep olmuştur. Ancak sorun sadece bununla sınırlı kalmamıştır. Bir yandan Fransız İhtilali'nin sonuçları, milliyetçilik hareketleri, diğer yandan devletlerarası sömürgeleşme yarışı, başka bir yandan toplumsal çalkantılar dünya tarihinde daha önce yaşanmamış büyüklükte değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

20. yüzyıl, imparatorlukların dağıldığı, ulus devletlerin bağımsızlıklarını ilan ettiği, iki dünya savaşının yaşanmasının yanı sıra, birçok devlette yaşanan sosyalist devrimlerin ve bunların sonuçlarının tüm dünyayı etkilediği bir devir olmuştur. Tabii ki yaşanan bunca acı tecrübeden insanlar çok önemli dersler çıkarmışlardır. İnsan haklarının ön planda olduğu, herkesin kanun gücü karşısında eşit olduğu, bir arada yaşama kültürünün toplumlar için bir zorunluluk olarak algılandığı bir dünya ortaya çıkmıştır. Özellikle 20. yüzyılda ulaşım imkânlarının çoğalmasının yanı sıra özellikle 1980'lerden itibaren gelişen ve günümüzde nerede ise sınırsız olan haberleşme imkânları ile bir köy olarak adlandırılmaya başlanan dünya.

2.1.1.2 Sanayi Devriminden Günümüze Kadar Süregelen Dönem İçindeki Değişim

Sosyal politikalar modern toplumlar olarak adlandırdığımız toplumlarda ortaya çıkan sınıflar ve bu sınıflar arası çatışmaların, ekonomik ve politik farklılaşmaların oluşturduğu karmaşanın ortasında dayanışmayı ön plana çıkararak bir denge oluşturmaya çalışır. Sınıf çatışmasının olumsuz sonuçlarının azaltılması ve toplumsal uyum sağlanması için çalışmalar yapar.

Daha önce bahsedildiği gibi iş ilişkilerinin düzenlenmesi olarak karşımıza çıkan ilk sosyal politika uygulamaları daha çok 'sosyal güvenlik' alanında ortaya çıkmıştır.

İngiltere'de, Fransa'da ve Almanya'da işçiler son derece kötü çalışma koşullarını iyileştirmek üzere dayanışma dernekleri, yardımlaşma sandıkları kurmaya başladılar. Çünkü o günlerde işçileri yaşama ve çalışma koşulları çok ağırdı; günlük çalışma süresi 18 saate kadar çıkabiliyor, işten çıkarmalara karşı hiçbir güvence bulunmuyor, kadın ve çocuklar zor koşullarda çalıştırılıyor, iş kazaları ve meslek hastalıklarına karşı hiçbir önlem alınmıyor, ücretler ancak günlük yaşamı sürdürülecek düzeyde ödeniyor, kimi zaman da ücret ödemelerinden kaçınıyordu. Bunun yanında on binlerce işçi birçok fabrika çevresinde ilkel barakalarda iç içe ve sağlıklı koşullarda yaşamlarını tüketiyorlardı. Bu koşullarda işçilerin ortalama yaşama süresi, 40'lı yaşları bulmuyordu (www.basin-is.org.tr).

Basın-İş Sendikası'nın internet sitesinde 'Sendikal Hareketin Tarihi' bölümünde yer alan bu ifadeler bizlere endüstri toplumunun ilk zamanlarındaki çalışma ortamı hakkında bilgi vermektedir. Sendikal hareketlerin başlaması bugün sosyal politikalar olarak adlandırılan uygulamaların ortaya çıkmasında öncülük etmiştir. Bu uygulamalar bütün batı toplumlarında birbirini takip eden benzer uygulamalar şeklinde olmamıştır. Ortaya çıkan sorunların çözümü adına uygulanan bir takım uygulamalar ortaya koyan devletler bunun sonuçları neticesinde ya bu uygulamayı geliştirmiş ya da başka bir şey denemişlerdir. Her ülkenin kendi ekonomik ve kültürel karakterleri sosyal politikaları yönlendirici bir güç olmuştur. Ancak unutulmaması gereken şey, bugün bir hak olarak tanımlanan birçok olgu, işçi sınıflarının sendikal mücadeleleri sonucu yönetimler tarafından oluşturulmuş politiklardır. Örneğin emeklilik, birçok diğer olgu gibi, tarihsel süreçte 'kazanılmış bir hak' olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sanayi devriminden sonra dünyada sosyal politikaların gelişimini sağlayacak olan esas değişimler 2. Dünya savaşından sonra ortaya çıkacaktır. Bu dönemde hakim olan ekonomik anlayış klasik ekonomi olarak adlandırılmıştır.

Klasik ekonomistler, ekonomik sorunların en etkin çözümü için piyasa ekonomisi görüşünü getirmişlerdir. Piyasa ekonomisi kurallarına uyulduğu takdirde, ekonomik sorunların kendiliğinden ve eldeki olanaklar çerçevesinde en etkin biçimde çözümleneceğini savunmuşlar ve devleti sınırlı bir alanda faaliyetlerini sürdüren ve ekonomiye müdahale etmeyen bir birim olarak tanımlamışlardır.

Klasik ekonomistler, ekonominin tam rekabet koşulları altında otomatik olarak tam istihdam düzeyinde dengeye geleceğini savunmuşlardır. Klasik modelin temelinde ekonomik birimlerin akılcı (rasyonel) oldukları varsayımı vardır. Tüketiciler faydalarını, üreticiler ise karlarını maksimum kılmaya çalışır. Klasik ekonomistler, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunurlar. Çünkü klasiklere göre, ekonomi sürekli tam istihdamda bulunacak ve fiyatlar genel düzeyi, sürekli belli bir düzeyde karar kılacaktır. Tam istihdama ulaşmak, enflasyon ve deflasyon gibi aşırı fiyat hareketlerinden kurtulmak için devletin ekonomiye karışmasına gerek yoktur. Ekonomideki "görünmez el kendiliğinden tam istihdamı ve fiyat istikrarını sağlar. Sosyal devletin oluşumu sürecini tarihsel bir perspektif içinden irdeleyen Nadir Özbek'e göre (2002; 19) de "(...) 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde 20. Yüzyılın ortalarına kadar uzanan süreçte devletin sosyal alana nüfuzunun gittikçe arttığı görülür. Kabaca 1850- 1950 tarihleri arasını kapsayan dönemi, içinde bulunduğumuz coğrafya için modern sosyal devletin oluşum evresi olarak değerlendirmek mümkündür."

2.1.2 Modernite Kavramı ve Sosyal Politikalar İlişkisi

Günümüz modern devletin oluşum süreçlerini kapsayan, bütün tarihsel gelişimleri tek bir isim altında toplayan 'modernite' kavramı burada karşımıza çıkmaktadır. Modernite bir bakıma toplumun dezavantajlı kesimlerinin korunduğu devletin ortaya çıkması olarak anlaşılabilir. Sosyal politikaların gelişim süreci de bu tür bir devletin ortaya çıkması ile büyük bir paralellik göstermektedir. Tarihsel olarak medeni haklar; yurttaşlık hakları, siyasal haklar ve en son olarak sosyal haklar olarak ortaya çıkmıştır (Marshall, 2000: 68). Sosyal hakların gelişmesi en son ve güçlükle olmuştur. Sanayileşmenin olumsuz sonuçları(ağır çalışma şartları çocuk işçiler, işsizlik ve aşırı büyüyen kentlerde iyice belirginleşen yoksulluk vs.) karşısında modernitenin 'koruyucu' ilkesinin gelişimi sosyal politikaların oluşmasına ön ayak olmuştur. Ayrıca üretim sürecinin içinde olmayan işsizler, engelliler ve çocukların korunması adına ulusal gelirden transfer yapılması modernitenin bir boyutu olan 'ekonomik' aklına aykırıdır. Bu nedenle sosyal hakların gelişmesi ancak, modernitenin 'kendi başına işleyen piyasa' ya da 'vahşi kapitalizme' karşı, medeniyet fikri ya da 'koruyucu fikrin' devlet içinde örgütlenmesi süreci sonunda olabilmıştır. Toplumsal dokunun 'yıkıcı' ve 'koruyucu' ilkeleri ve bu ilkelerin bir dengeye varması olan 'toplum olma' hali, ya da 'modern toplum' modernitenin belli bir olgunluk (kentleşme, bürokrasinin genişlemesi, vs.) aşamasında ortaya çıkmaktadır (Karatay, 2007: 19-20).

Modern vatandaşlık ilişkilerinin kurucu öğelerinden birisi olmakla birlikte kapsam ve kamu kaynaklarındaki yeri itibari ile kamu politikasının en önemli ayaklarından birisini oluşturan sosyal politikalar, sanayileşmenin ve piyasa ilişkilerinin yarattığı olumsuz (toplumsal) sonuçların giderilmesi amacı ile uygulanan önlemler olarak değerlendirilmektedir (Baştürk, 2013: 386).

Sanayileşme sonucu ortaya çıkan demografik değişimler, mülk sahibi, sermaye sahibi, emek sahibi ve bunlardan hiçbirine sahip olmayan insanlar yani işsiz insanlar kavramlarını ortaya çıkardı. Ayrıca tarihin hemen her döneminde var olan yoksulluk bu dönemde daha da belirginleşerek toplumu oluşturan sınıfların bir tümleyeni olduğunu iyice gösterdi. Devlet için ise bu toplumsal sınıfları bir arada bir düzen içerisinde tutmaya çalışırken bir düzenleyici güç olarak 'neye, ne kadar, nasıl müdahale etmeli?' sorusu ortaya çıktı. Bu sorunun cevapları günümüz siyasal duruşların temelini oluşturmuştur. Sonuçta yoksul kesimlerin ve çatışan çıkarlarının bir dengede buluşma zorunluluğu ve bunun bir 'toplum' halinde nasıl korunacağına dair fikirler ve yoksullukla mücadele etme bilinci de ortaya çıkmaya başladı (Karatay, 2007: 24).

2.2 ÇOCUK KORUMA POLİTİKALARI KONUSUNDA DÜNYADAKİ VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER

2.2.1 Dünyada Çocuk Koruma Politikaları

Sosyal politikaların oluşum ve gelişim dönemlerinde çalışamayan ve aile korumasından mahrum olan çocuklar için de çeşitli düzenlemeler devletler tarafında yapılmıştır. Bu düzenlemelerin genel olarak kaynağı ise o zaman hazır bulunan sivil oluşumların düzenlenmesi şeklindedir.

Çocuk koruma politikalarının ve hizmetlerinin dünyadaki oluşumunu ve gelişimini açıklamak bu çalışmanın çerçevesini aşacak boyuttadır. Her ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik vb. yapıları farklı olduğu için çocukların korunması konularında ortak bir uygulamadan bahsetmek oldukça zordur. Genel uygulamaların batı ve doğu toplumlarından birkaç örnek sunulması günümüz çocuk koruma hizmetleri hakkında bilgi ve fikir sahibi olunmasını sağlayacaktır.

Günümüzde korunmaya muhtaç çocukların koruma altına alınarak barındırıldığı yerler ülkeden ülkeye değişmekle beraber, genel olarak bebek-çocuk evleri, çocuk yurtları, çocuk köyleri, koruyucu aileler ve bakım evleri olarak sınıflandırılabilir. Ciddi sorunları olan çocuklar da eğitim ve tedavi kurumlarına yerleştirilmektedir (Ekşi, 2004, 9). Gelişmiş ülkelerde en çok kabul gören ve

desteklenen koruma şekli ise koruyucu bakım (foster care)'dır (Ekşi, 2004, 9). Koruyucu bakım, çocuğun kendi evinin dışında yapılan her türlü bakım hizmeti olarak adlandırılabilir. Evler, yurtlar, köyler, bakım evleri ve koruyucu aileler koruyucu bakım hizmetinin verildiği yerlerdir. Koruyucu bakım modelleri çocuk reşit olana kadar, kendi başına yaşamını idame edebileceği yaşa gelene kadar sunulan geçici bir hizmettir. Evlat edindirme hizmeti ise çocuk ile yeni ailesi arasında ömür boyu süren hukuki bir bağ oluşturmaktadır.

McKenzie koruyucu bakım modellerini bazı yönlerden eleştirmektedir. Ona göre çocukların yaşam becerileri kazanmadan 18 yaşında sistemden ayrılmaları önemli bir sorundur. Ayrıca bu sistemlerde kardeşlerinden ayrı kalma durumunda olan çocukların varlığı da mevcuttur. Bunun yanında koruyucu aile yanında bulunan çocuklar, ailenin biyolojik çocukları karşısında kendilerini ikinci planda hissedeceklerdir(Mckenzie, 2003: 7-8).

Başka bir örnek olarak koruyucu aile uygulamaları Avrupa ve Amerika'da oldukça yaygındır. Ancak ülkemizde olduğu gibi dünyanın çeşitli yerlerinde de koruyucu aile sisteminde çeşitli ve benzer sıkıntılar olduğundan söz edilmektedir (McKenzie, 2003: Ekşi, 2004). İhmal ve istismarların olaylarının yanı sıra çok sayıda yer (koruyucu aile) değiştirme, para için koruyucu aile olma ve öz aileye geri dönüşlerde yaşanan başarısızlıklar sistemin uygulandığı ülkelerin ortak sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer sorunların Amerika'da yetimhaneleri tekrar kurma fikrini ortaya çıkardığı bilinmektedir (Lough and Panos, 2003: 53).

Verilen bu iki örnek sunulan hizmetlerin ülke ve model ayrımı olmaksızın sorunları da beraberinde taşıdığını göstermektedir. Çocuk koruma hizmetlerinin ne denli hassas dengeler üzerine kurulu olduğu göz önüne alındığında, hangi ülkede olursa olsun, ister yerel düzeyde ister ulusal düzeyde olsun, ister kamu ağırlıklı ister sivil toplum örgütleri ağırlıklı olsun verilen hizmetlerin mutlak doğruluğundan söz etmek mümkün değildir. Daha iyisi, en iyisi orada bir yerde vardır ve daima olacaktır.

Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde sosyal hizmetlerin örgütsel yapısı ve özellikleri birbirlerinden oldukça farklıdır. Hemen her ülke kendi siyasi, kültürel, sosyal, ekonomik, tarihi ve dini yapısı ile kendine göre sosyal hizmetler sistemlerini düzenleyip geliştirmişlerdir.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ABD'de çocuk koruma hizmetleri öncelikle eyaletlerin sorumluluğundadır. Ancak merkezi hükümet kararları, federal yasalar ve federal ya da eyalet mahkeme kararları çocuk hizmetlerini doğrudan etkilemektedir. Merkezi hükümet çocuk hizmetleri politikaları ve programlarının yürütülmesi konusunda eyaletlere geniş serbestlikler vermektedir. Bu yüzden bir eyaletten

diğerine, hatta aynı eyalet içinde bile ortak bir uygulamadan bahsetmek oldukça zordur. Ayrıca Sivil Toplum Örgütlerinin (STK) toplum düzeyindeki katkıları, çeşitli grupların ve hayırsever örgütlerin katkıları eyaletlerin politikalarının nasıl olacağını etkilemektedir (Webb ve Harden, 2003: 50).

Federal yasalar ve düzenlemeler, hizmetlerin sunumunda temel durumlar için adeta rehberlik yapmakta ve belirli standartlar sağlamaktadır. Ancak, eyalet ve yerel düzeylerdeki çocuk hizmetleri ile ilgili işlerde eyaletlerin ve toplulukların (community) hizmetlerin nasıl uygulanacağı ile ilgili kararlarda önemli ölçüde özerklikleri ve takdir yetkileri bulunmaktadır. Yener'in (1996: 14-15). Verdiği bilgilere göre merkezi hükümet tarafından sosyal hizmetlerde kullanılmak amacıyla üzere eyaletlere "sosyal hizmetler yardım fonu" ayrılmaktadır. Bu fon iki prensibe dayanmaktadır: Birincisi, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin kendi bölgelerindeki insanların ihtiyaçlarını daha iyi saptayabileceği ve gerekli sosyal hizmet programlarını daha iyi uygulayabileceğidir. İkincisi ise, sosyal ve ekonomik gereksinimlerin birbirleriyle ilişkili olması ve eş zamanlı karşılanması gerektiğidir.

Avrupa ülkelerinde genel olarak sosyal hizmet uygulamaları yerel düzeyde yapılmaktadır. Merkezi hükümetlerin yetkileri ABD'de olduğu gibi temel standartlar belirlemek ve bunların denetimlerini yapmak üzeredir. Örneğin Fransa'da 1982 yılında yapılan yerinden yönetim reformu ile devletin yetkileri 22 bölge, 95 daire ve sayıları yaklaşık 36.500 olan belediyelere aktarılmıştır (Bouget ve Brovelli, 2002: 176). Bu yetkiler arasında sosyal Hizmet Uygulamaları da yer almaktadır. Bu doğrultuda, yüzyıllardır devletin etkili olduğu Fransız çocuk koruma sisteminde önemli değişiklikler olmuştur. Çocukların korunması hizmetleri merkezi yönetimden yerel birimlere (Conseils Généraux) aktarılmıştır. Buna rağmen çocuk koruma ile ilgili tüm görevler yerel düzeyde değildir. Bu yerel birimlerin yasal ve uygulama denetimleri devlet tarafından yapılmaktadır (Dumaret ve Rosset, 2005, 662). Bütün Avrupa'da görülebileceği gibi Fransa'da da STK'ların sosyal hizmetlerin sunulmasında önemli bir yeri vardır. Birçok yerel özel örgütler yerel yönetimlerle anlaşmalar imzalamışlar ve özel örgütlerin rolleri ve statüleri güçlenmiştir. Sivil toplum örgütleri sosyal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin ortağı haline gelmişlerdir (Gümüş, 2005, 28).

Elmacı'nın (2007: 63-64) aktardığı bilgilere göre Amerika ve Avrupa Birliği ülkelerinin aksine Çin'de daha önce yerel yönetimler, dini örgütler ve kişiler tarafından sunulan çocuklara yönelik sosyal hizmet uygulamaları 1949'dan sonra devlet tekeline girmiştir. Komünist yönetimin gelmesinden sonra bu kuruluşların bazıları kapatılmış, bazıları yeni yönetim tarafından yönetilmeye başlanmış ve bazıları da devlet yetimhaneleri (devlet bakım evleri [state welfare homes]) olarak

yeniden düzenlenmiştir. Çin’de yaşanan genel değişimler çerçevesinde son yıllarda bu tekel bir nebze de olsa kırılmış ve buna rağmen son yıllarda uluslararası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin etkisiyle koruyucu bakım (foster care) hizmetleri yaygınlaşmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin de açtıkları çocuk bakım evleri (children’s welfare homes) ile bu hizmetlerin içinde yer aldıkları görülmektedir.

Dünyanın 3 farklı kıtasından birer örnek ile anlatılmaya çalışılan dünyada çocuk koruma hizmetlerinin sunumu konusunda başka ülkelerde incelenecek olursa benzer sonuçlar ile karşılaşılacaktır. Genel devlet yapısı çerçevesinde yerel veya merkezi olarak sunulan hizmetler benzeşmektedir. Çocuk yuvaları, yetimhaneler, çocuk evleri, koruyucu aile hizmetleri uygulamaları tüm dünyada uygulanan modellerdir.

2.2.2 Türkiye’de Çocuk Koruma Politikaları

2.2.2.1 Cumhuriyet Dönemine Kadar Yaşanan Gelişmeler

Her toplum korunmaya muhtaç çocukların bakımı ve gelişmeleri için kendi kültürleri doğrultusunda bir model ortaya çıkarmayı başarmıştır. Ancak çocuğun sağlıklı gelişimi için aileyi korumak bu düzenlemelerin başında yer almaktadır. İki dünya savaşı neticesinde çeşitli sebepler ile oluşturulan uluslararası örgütler ve aldıkları kararlar bazı konularda dünyanın her bölgesinde benzeşmeleri beraberinde getirmiştir.

1959 tarihli Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Beyannamesi hükümleri de bu benzeşmeler konusunda önemli alt sınırlar ve hükümler içermektedir. Günümüz Türkiye’sinde uygulanan çocuk koruma politikalarının temelini oluşturan bu hükümler geçmişten bizlere miras kalan bazı metodların da güncellenerek varlığını devam ettirmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

Türk tarihi boyunca aile toplumun temel parçası olarak bulunmuştur. Orta Asya’da at üstünde, boyu ile birlikte hareket eden aile ve onun her bir bireyi toplumun vazgeçilemez bir parçası olmuştur. Sahipsiz kalan bir aile bireyi diğer aileler tarafından himaye altına alınmış ve hayatını devam ettirebilmiştir. Yerleşik düzene geçildiğinde ise boy-oba anlayışı kendisini geniş aileye bırakmıştır. Bu ortamda dahi annesini-babasını kaybeden bir çocuk diğer aile fertleri arasında hayatını devam ettirebilmiştir. Güçlü gelenek ve görenek, aile içi ve dışı yaşamda çocuğun özenle korunup gözetilmesini sağlamıştır (Tuncer, 1994: 21-22).

Yerleşik hayata geçen ve İslamlaşan Türk toplumlarında ise çocuk koruma hizmetleri bir nebze de olsa kurumsallaşmıştır. Vakıflar kurularak sağlanmaya

çalışılan çocuk koruma hizmetlerinin ilk örnekleri İlhanlı prenslerinden Gazan Mahmut Han tarafından yaptırılan 'Gazan Mahmut Han Vakfıyesi' ve Selçuklular zamanında Erbil Atabeyi olan Muzaferüddin Ebu Said Gökbörü tarafından yaptırılan 'Gökbörü Vakfıyesi'dir. Bu tür sosyal kurumlar içinde, yetim ve terk edilmiş çocukların korunduğu ve her türlü ihtiyaçlarının karşılandığı yetimhaneler bulunmaktadır (İnanç, 2003: 20).

Osmanlı zamanında da devam eden bu vakıf kültürü çerçevesinde kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocukların korunması konusu, yüzyıllar boyunca hayırsever kişiler tarafından gerçekleştirilmiştir. Tabiidir ki bu bakım ve koruma işi dini emirlerin ve şefkat duygularının gereklerine uygun şekilde yapılmıştır (Fer, 1970: 19).

19. yüzyılın ortalarından itibaren yaşanan yenileşme hareketleri neticesinde hukuk ve eğitim alanlarındaki gelişmelere paralel, Avrupa'dan etkilenmeler ve Osmanlı aydınlarının çabalarıyla, vakıfların yanı sıra devlet de çocukların korunması konusunda harekete geçmiştir (Uluğtekin, 2001: 8). Tanzimat'ın ilanından sonra 1851 yılında Eytam Nazırlığı'nın kurulmasının ardından sırası ile yetim çocukların haklarının ve mallarının korunması amacıyla 1860 larda Tuna Valisi Mithat Paşa tarafından ıslahhaneler açılmış, 1872'de Darüşşafaka kurulmuş, 1903'te Darülhayr-ı Ali, 1915'te Trablusgarp ve Balkan savaşlarında babalarını kaybeden çocukların korunması amacıyla Darüleytamlar ve ilk kuruluş tarihi hakkında kesin bir anlaşma olmayan (1908, 1917, 1921 gibi) Himaye-i Etfal Cemiyeti (HEC) kurulmuştur (İnanç, 2003: 21).

Eytam Nazırlığı'nın kurulması ve Eytam Nizamnamesi'nin (tüzük) yayınlanması ile yetim mallarının korunması ve kullanılması ile ilgili uygulamalar yeni bir düzene kavuşturulmuştur(Çanlı, 2003: 60). Bu nizamnameye göre, Eytam Nezareti devletin ilgili diğer birimleriyle işbirliği içinde çalışarak, yetim kalanların mallarının korunması için dönemin şartlarına uygun olarak çalıştıracaktır. Malların korunması ve işletilmesi sırasında yetimin menfaati kesin olarak korunacak, çocuk olgunluk yaşına geldiğinde de gerekli muhasebesi yapılarak, bütün malı mülkü kendisine eksiksiz olarak teslim edilecektir.

Cumhuriyet öncesi döneme bakıldığında yukarıda da belirtildiği üzere yenilik hareketleri çerçevesinde ve aydınların baskısı (öncülüğü) neticesinde mahalle mektepleri açılmış ve kimsesiz çocuklar için ıslahhaneler kurulmuştur. Sokaklarda bakımsız ve terbiyeden mahrum, kötü huylar edinerek ileride hapishanelere düşmeleri muhtemel 5-6 yaşlarından büyük 12-13 yaşlarından küçük çocuklar için beslenip barınacakları ve temel ihtiyaçlarının karşılanacağı, eğitimlerinin sağlanacağı ve her çocuğun dinine göre Müslüman veya Hristiyan

hocaların gözetiminde birer sanat sahibi olacağı bir sistem kurulmuştur. Bu sistem sanayi ve sanat okullarının başlangıcı olarak da sayılabilir(Yazıcı, 1994: 49).

Bu dönemde sosyal hayatta yaşanan hızlı değişimden eğitim hizmetleri de nasibini almıştır. Geleneksel eğitim kurumlarının yanında tamamen batılı tarzda yeni okullar açılmaya başlanmıştır. Darüşşafaka da bu ilk ve modern eğitim kurumlarından birisidir. Darüşşafaka, modern bir eğitim kurumu olmasının yanında öksüz, kimsesiz, fakir çocuklara özgü olması, Osmanlılarda bir derneğin himayesinde kurulan ilk parasız özel okul olması nedeniyle önemlidir.³

Cumhuriyet öncesi çocuk koruma hizmetleri konusunda kayda geçirilmesi gereken bir diğer kurum da Darülhayr-ı Ali'dir. 1890 Ermeni olayları ve sayıları binlerle ifade edilen Ermeni yetimleri sorununun bir uluslararası politika malzemesi haline dönüşmesi neticesinde II. Abdülhamit yönetimi, Anadolu'daki Ermeni yetimlerine yönelik misyonerlerin faaliyetlerini engellemek amacıyla, devlet tarafından yetimhaneler açılmasını ve buralarda her sınıf halkın çocuklarının kendi milliyet ve dinlerini koruyacak şekilde yetiştirilmesini istemiştir. Çeşitli yerlerde misyonerlerin elinde bulunan ve kimsesi bulunmayan yetimlerin İstanbul'a getirilmesi düşünülmüştür. Ancak maddi zorluklar sonucu Sultan Abdülhamit daha küçük bir projeye (Darülhayr-ı Ali) yönelmiştir (Özbek, 1999, 14-16). 1903 yılında II. Abdülhamit'in tahta çıkışının yıldönümü kutlamalarında açılışı yapılan bu kuruluş doğrudan Abdülhamit'in girişimiyle kurulmuş ve Hazine-i Hassa'dan mali olarak desteklenmiştir. Darülhayr-ı Ali Abdülhamit'in tahttan indirilmesiyle 1909 yılında kapatılmıştır (Özbek, 1999: 12).

Kimsesiz, yetim çocukların devletçe korunmasını ve eğitilmesini amaçlayan bir başka gelişme Meşrutiyet döneminde Maarif Nezareti (Eğitim Bakanlığı) tarafından Darüleytamların kurulmasıdır (Fer, 1970: 20). Savaşlar sonucunda çok sayıda çocuğun babasız kalması, göçmen ya da mülteci olarak ülke topraklarına gelmiş olması, özellikle şehit çocuklarının korunması ve eğitimi için ülkenin çeşitli yörelerinde acil olarak Darüleytamlar açılmaya başlanmıştır ve bu kurumlar evlad-ı şüheda vergisiyle desteklenmiştir (Uluğtekin, 2001: 10). Binlerce çocuğa hizmet veren Darüleytamlar çeşitli aşamalardan geçerek Cumhuriyet döneminde de varlıklarını devam ettirmişlerdir (Okay, 1999: 13). 1926 yılında adları "şehir yatı okulu" olarak değiştirilen Dar'ül-eytamlar aynı yıl kapatılmıştır (Erkan ve Erkan, 1987: 66-67).

³ Darüşşafaka kurumu konusunda daha fazla bilgi almak için kurumun internet sitesi incelenebilir. <https://www.darussafaka.org/hakkimizda/cemiyet/tarihce> Erişim tarihi: 27.03.2018

Dar'ül-eytamlar'dan daha düzenli ve daha az çocuğa daha kaliteli hizmet vermesi düşünülen bir kurum olan Himaye-i Etfal girişimi de 1910 lu yıllarda ortaya çıkmıştır (Okay, 1999: 13). Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin ilk kuruluş yılı hakkında ortak bir anlaşma yoktur. Her ne kadar Himaye-i Etfal Cemiyeti denince akla 1908 yılında Kırklareli'nde yerel olarak kurulan cemiyet, 1917 yılında İstanbul'da kurulan cemiyet ve 1921 yılında Ankara'da kurulan cemiyet akla gelse de bunların dışında özellikle kadınların etkili olduğu Çocuk Esirgeme Derneği ve Himaye-i Etfal adlarını kullanan dernekler de kurulmuştur (Şahin, 1997; Okay, 1999; Sarıkaya: 2003).

Yukarıda da anlatıldığı üzere özellikle 19. yüzyıldan itibaren korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili sorunlara devlet el atmaya başlamıştır. Bunun en önemli sebeplerinden bir tanesi sık yaşanan savaşlar neticesi ortaya çıkan yetim çocukların sayısındaki artış olduğu düşünülebilir. Sorunların çözüm yollarında ise Osmanlı Devleti'nin Avrupa'dan da etkilendiği görülmektedir.

2.2.2.2 Cumhuriyet Dönemi Çocuk Koruma Politikaları

2.2.2.2.1 Cumhuriyetin İlanından 1949 Yılına Kadar Yaşanan Gelişmeler

1917 yılında İstanbul'da kurulan ve çeşitli illerde de şubeler açan Himaye-i Etfal Cemiyeti çalışmalarını sürdürürken Türkiye Büyük Millet Meclisinin bazı üyelerinin de girişimleriyle 1921 yılında Ankara'da yeni bir Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur. daha sonraki yıllarda İstanbul'daki cemiyet (1923) kapanırken, Ankara'daki cemiyet varlığını devam ettirmiş ve ileriki yıllarda (1934) adını Atatürk'ün önerisiyle "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" olarak değiştirmiştir.

Bir sivil toplum örgütü olarak Çocuk Esirgeme Kurumu'nun çalışmaları ve yapısı incelendiğinde özellikle ilk yıllarında devlet kurumlarıyla yoğun bir ilişki içinde olduğu görülmektedir. Kurumun gerek kurucuları gerekse yöneticileri milletvekilleri, bürokratlar ve emekli askerlerden oluşmaktadır (Acar, 2005: 1-2).

Çocuk Esirgeme Kurumunun kurulmasında her ne kadar kimsesiz ve yetim çocuklar konusu etkili olmuşsa da zamanla kurumun yaptığı faaliyetlerde dikkate alındığında bütün çocukların hayat ve hukukunu korumayı amaçladığı düşünülebilir (Çavuşoğlu, 2005: 44). Çünkü Himaye-i Etfal Cemiyeti (Çocuk Esirgeme Kurumu, ÇEK), çocuk yuvaları, aşevleri, talebe sofraları, muayenehaneler, doğumevleri, sıhhi banyolar, çocuk bahçeleri, çocuk kütüphaneleri açarak birçok konuda farklı kesimlerden çocuklara çeşitli hizmetler götürmüştür. Çocuklarla ilgili birçok çalışmayı yürütmüştür. Ayrıca Çocuk Esirgeme Kurumu, çocuk bayramı ve çocuk

haftası kutlamalarıyla çocuk konusunun önemini sürekli gündemde tutmuştur (www.cocukhizmetleri.gov.tr).⁴

Çocuk yuvaları, Çocuk Esirgeme Kurumu'nun gözle görülen ve etkili bir hizmet birimi olmuştur. Hacımusa mahallesinde kiralanarak açılan ilk çocuk yuvasının yetersiz kalması, 1925 yılında Keçiören'de bulunan bugünkü Atatürk Çocuk Yuvası'nın açılması ile sonuçlanmıştır. Kurum daha sonra genişlemiş ve büyüyerek, çeşitli il ve ilçelerde örgütlenerek yuva hizmetlerini yürütmüştür. Sonraki yıllarda Kurumun il ve ilçe örgütleri yerel kaynaklar yardımıyla ülkenin değişik yerlerinde çocuk yuvaları açmışlardır (Çetin ve Çavuşoğlu, 2006: 278).

Bir STK olan Çocuk Esirgeme Kurumunun gelirleri ise devlet yardımları başta olmak üzere yurtiçi ve yurt dışından toplanan bağışlar, kurumun gayri menkullerinden elde edilen gelirler, Kavacık ve Bartın içme suyu ve gazoz gelirleri, kurban, zekat ve fitre gelirleri, kurum tarafından bastırılan şefkat pulları, eşya piyangoları, balo, gösteri ve eğlenceler, yarış ve sergiler, üyelere toplanan aidatlardan oluşmaktadır (Acar, 2005: 37, Çavuşoğlu, 2005: 43).

1934 yılında HEC'in adı Atatürk tarafından Çocuk Esirgeme Kurumu (ÇEK) olarak değiştirilmiştir. 26 Kasım 1937'de Çocuk Esirgeme Kurumu Bakanlar Kurulunun 1223 sayılı kararı ile kamu yararına çalışan dernek olarak kabul edilmiştir.

Çocuk Esirgeme Kurumu, 12 Eylül 1980'den sonra faaliyetleri engellenip kapatılıncaya kadar, idare ettiği çocuk yuvaları sayesinde, çocuk koruma konusunda önemini uzun yıllar korumuştur. Devlet tarafından desteklenmekle birlikte kurum halkın katılımına dayanan saygın bir sivil toplum kuruluşu olarak varlığını devam ettirmiştir. Kaderin garip bir cilvesi olarak dünyada çocuk koruma konusunda sivil toplum örgütlerinin önem kazandığı bir dönemde Çocuk Esirgeme Kurumu kapatılmış ve Türkiye'de çocukların korunması konusu tümüyle devletin tekeline bırakılmıştır (Uluğtekin, 2001: 12).

Cumhuriyetin İlanından 1949 yılına kadar olan dönemde eklenmesi gereken bir diğer konu da devletin çocuk koruma konusuna bakış açısıdır. 1949 yılına kadar kurulan ilk 18 hükümetin programları incelendiğinde sadece 3. Cumhuriyet Hükümeti olan Okyar Hükümeti (22.11.1924-03.03.1925) programında Adliye başlığı altında yer alan metinde şu ifade geçmektedir: Pek iptidâi bir vaziyette olan eytam sandıklarının islâh ve tensikiyle hukuk-i eytâmın ziyadan siyânet-i Adliye Vekaletinin en mühim mesâisinden birini teşkil edecektir.

⁴ Kurumun internet sitesinde yer alan tarihçe bölümünden derlenmiştir.

Hükümet programlarında kendine yer bulamayan korunmaya muhtaç çocuklar konusunda devletin adımlar atmadığından da bahsedilemez. 17 Şubat 1926 tarihinde kabul edilen 743 Sayılı Medeni Kanun korunması gereken çocuğu gündeme almış ve geniş bir çerçeve sunarak anne-babanın görevlerini yerine getirmemesi nedeniyle; yeterince beslenemeyen, eğitim olanaklarından faydalandırılmayan, içki ve uyuşturucu madde kullanmaya yönlendirilen, evden, okuldan, işten kaçan, ağır işlerde çalıştırılan, yalan söyleyen, aile çevresinden uzaklaşarak günlerini uygunsuz yer ve kişiler arasında geçiren, terbiyesinde güçlük çekilen, suça yöneltelen çocuğu "korunma gereksinimi olan çocuk" olarak tanımlamıştır. Burada kanun metninden de anlaşılacağı gibi kanunda anne-babası olan çocukların durumu geniş ölçüde düzenlenmiş, anne-babası olmayan çocuklar hakkında ise vasi tayini ve vesayetle ilgili hükümler getirilmiştir.

Ayrıca aynı kanunda evlat edinme ve sonuçları ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Ancak sahipsiz çocuklara dair 'Anası babası belli olmayan bir çocuk bulan kimse, çocuğu Hükümete teslim eder' denilerek teslimden sonrası için herhangi bir açıklama yapılmamaktadır.

2.2.2.2.2 1949-1983 Yılları Arası Yaşanan Gelişmeler

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında çok önemli hizmetler sunan ÇEK, korunmaya muhtaç çocukların bakılıp yetiştirilmeleri amacıyla çıkarılan ilk kapsamlı özel kanun olan ve 27 Mayıs 1949 tarihli, 1950 mali yılından itibaren uygulanmaya başlanacak olan 5387 sayılı kanuna kadar bu alanda faaliyet yürüten en önemli ve belki de tek birim olarak var olmuştur. Ancak bu kanunla korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler Milli Eğitim Bakanlığı ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na verilmiştir.

1940'lı yılların ortalarında, 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da yaşanan Sosyal Devlet çalışmaları, iktidardaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin sosyal devlet oluşturma yönündeki çabaları neticesinde bu kanuna giden yolu açılmıştır. Ayrıca gönüllülerin gayretleri ve devletin desteğine rağmen suça sürüklenen, sokağa düşen, dilenci ve muhtaç çocukların sayılarında hızlı artışlar çocukların korunması konusunun özel bir kanunla ele alınması gereğini ortaya çıkarmıştır (Uluğtekin, 2001: 13).

Bu kanuna göre 0-6 yaş arası çocukların bakılıp yetiştirilmelerinden Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, 7-18 yaş arası çocukların bakılıp yetiştirilmelerinden de Milli Eğitim Bakanlığı sorumlu olmuştur. bu sorumluluk aynı ÇEK'te olduğu gibi adı geçen Bakanlıklar tarafından açılan ve idare edilen çocuk bakım ve yetiştirme

yurtları ile sağlanmıştır. Bu kanun döneminde de kışla tipi yurt hizmetlerinden başkaca bir hizmet türü sunulduğu görülmemektedir(Pamir, 1966: 14-15).

Korunmaya muhtaç çocuklar konusunda devlet kanadında başlıca bir yenilik olan 5387 sayılı kanunun yarattığı çeşitli sorunları gidermek ve uygulamada yaşanan sorunları aşmak amacıyla, 1957 yılında bu kanunun yerine 6972 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu kanun, ÇEK'in çalışmalarının yanısıra başka bir kırılma noktası olan 1983 yılına kadar 26 yıllık süre boyunca kimsesiz ve korumasız çocuklara yönelik hizmetlerin temel dayanağı olmuştur (Çengelci, 1998: 7-23). Bu kanun ile yerel yönetimler yetkili kılınmış ve çocuk koruma hizmetleri yerel yönetim birliklerine verilmiştir.

6972 sayılı kanunda Korunmaya muhtaç çocuklar şu şekilde tanımlanmıştır: '*Beden, ruh ve ahlak gelişimleri tehlikede olup ana ve babasız; ana ve babası belli olmayan; ana ve babası tarafından terk edilen; ana ve babası tarafından ihmal edilip fuhşa, dilencililiğe, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanmaya veya serseriliğe sürüklenmek tehlikesine maruz bulunan çocuklar*'(Madde 1).Bu kanuna göre devlet, belediye, zabita memurları veya muhtarlar korunmaya muhtaç bir çocuğun varlığını haber alınca en büyük mülki amire durumu bildirirler. Mülkiye amiri hazırladığı evrak ile birlikte sulh mahkemesine müracaat eder ve çocuk hakkında korunma kararı ister. Hakkında korunma kararı alınan çocuk, 0-6 yaş arasındaysa Sağlık Bakanlığı'na bağlı çocuk bakım yurtlarına; 7-18 yaş arasındaysa Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı yetiştirme yurtlarına yerleştirilir.

6972 sayılı kanun kapsamına giren çocukların bakılması ve korunması görevleri, esas olarak belediyeler ile il özel idarelerinin ortaklaşa kurdukları koruma birliklerine verilmiştir. Ayrıca her ilde ilgili bakanlıklar Koruma Birlikleri vasıtası ile, yaş farklarından dolayı farklı yuva ve yurtlar açabilecekler ve idare edebileceklerdir. İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının uygun göreceği illerde ortaklaşa kuruluşta açabileceklerdir.

Koruma Birlikleri korunmaya muhtaç çocuklar için bakım ve yetiştirme yurtları açıp işletmeye yetkili kılınmıştır. Ancak harcama yetkisine sahip, kendi personelini seçme ve kullanabilme hakkı tanınmış, sunulacak hizmetlerin belirlenmesi konusunda yetkili kılınmış koruma birliklerinin ödeneği 0-6 yaş arasındaki çocukların bakım ve korunması için Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından, 7-18 yaş arasındaki çocukların bakım ve korunmasını sağlamak amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı tarafından aktarılmıştır.

Bunlarla birlikte sağlık ve sosyal hizmet görevlilerinin atanması ve maaşlarının ödenmesi, çocuk bakım yurtlarıyla ilgili mevzuat çalışmaları, bu

kuruluşların denetlenmesi görevleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından, gerekli eğitici personeli atamak, bilimsel rehberlik yapmak, gerekli yönetmelikler hazırlamak gibi görevlerde Milli Eğitim Bakanlığı'na verilmiştir.

Kanuna göre, Belediyeler ve Özel İdareler yıllık bütçelerinin %1 tutarındaki oranını çocuk koruma amacıyla açılan bir hesaba yatırmak durumundadırlar. Ayrıca ilgili bakanlıklar ayrı ayrı, bütçelerine en az belediye ve özel idarelerin fona yatırdıkları miktar kadar pay koymak zorunda olmuşlardır. Sağlanacak olan bu kaynaklar ile çocukların bakım ve koruma hizmetleri gerçekleştirilecektir.

Mali açıdan ortaya çıkan bu karışıklık ve yetersiz kalan ödenek tutarları neticesinde Koruma Birlikleri, Çocuk Esirgeme Kurumu'nun binalarından yararlanmışlardır. Yani haklarında korunma kararı alınan çocuklardan bazıları Çocuk Esirgeme Kurumu'nun yuvalarına yerleştirilmiştir. Ancak bunun karşılığı olan ücretler Çocuk Esirgeme Kurumuna düzenli bir şekilde ödenememiştir (Acar, 2005: 60-61).

Görüldüğü gibi 6972 sayılı kanun belediyelere, il özel idarelerine, Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıklarına çeşitli sorumluluklar vermekle beraber bu dönemde Çocuk Esirgeme Kurumu'nun varlığı da devam etmektedir ve işin gönüllülük boyutu da bulunmaktadır. Kabul edilen bu kanun korunmaya muhtaç çocukların bakımı konusunda tam bir karmaşa ortaya çıkarmaktan başka bir işe yaramamıştır. Bu sorun pek çok eleştiriyi de beraberinde getirmiştir. Bu eleştirilerden birkaçı durumun karışıklığının daha iyi anlaşılabilmesi adına aşağıda sunulmuştur.

Tülay (1966: 12-13) bu durumu 'Bu hizmet; mahalli belediyeler özel idareler, ilgili bakanlıklar tarafından müştereken görülür. Kısacası, dört beş başlı bir idaredir. Mahalli ve merkezi idarelerin hizmetleri birbirine karışmış bir tekrardan ibarettir. Maliyet yüksektir. Karışanı çoktur. Kamu kuruluşları, gönüllüler ayrı ayrı bir şeyler yaparlar. Kurulmuş bulunan birkaç kimsesiz çocuk müessesesi halkın merhamet hislerini istismar eder bir teşhir merkezi haline getirilmiştir. Korunmaya muhtaç çocuklar dâvası ne sosyetenin fantezisi, ne belirli bir zümrenin his ve heves konusudur. Ne de politikacının basamağı. Bu mesele milli bir memleket davasıdır. Devletin kudretli elinde derlenip toparlanıp yörüngesine konulmalıdır artık.' şeklinde eleştirmektedir.

M. Aksoy (1962, 187-188) ise çocuk davası olarak adlandırdığı meselenin büyüklüğünden bahsetmekte ve maddi imkân ve personel yetersizliğinden dem vurmaktadır: 'Çocuk davasının halledilebilmesinin ilk şartı bu davaya bir sahip bulmak ve bir tek sahip bulmaktır. Birkaç sahibi olan bir sosyal dava, fiilen sahipsiz demektir. Hele çocuğun korunması gibi, pek çok safhaları olan ve ancak bir muameleler serisi sonunda çözülebilen bir mesele. Pek çok birimin ve kişinin

karıştığı bir işi, hiç bir memur ve makam kendisinin gerçek vazifesi saymamakta ve işi başından sonuna kadar takip etmediğinden, bunun manevi ve hukuki sorumluluğunu duymamakta ve taşımamaktadır. Şu halde davanın çıkar yolu, korunmaya muhtaç çocuğu kendi ayakları üzerinde durabilir bir hale gelinceye kadar koruyan, bağımsız ve tam bir teşkilât kurmaktır.'

Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun o zamanlardaki Genel Başkanı olan Emin Halim Ergun'da çok başlılıktan şikayet etmektedir. 'Koruma Birlikleriyle çok yakın teması olan bir Derneğin başı olarak bunu ifade etmek benim için bir borçtur. Önemini belirtmeye çalıştığım çocukların korunması konusunu tek bir idareye bağlamak ve iyi niyetlerine rağmen bu konuda bilgileri olmayan ehliyetsiz ellerden bu işin kurtarılmasının zamanı geçmektedir' (Ergun, 1966: 9).

Yaşar (1963: 22-23) da hem çok başlılıktan hem de yetişmiş personel sıkıntısından söz etmektedir: 6972 sayılı kanun bütün iyi niyetlere rağmen, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığını, Milli Eğitim Bakanlığını ve mahalli idareleri bu konuda görevlendirmiş olmasına rağmen, maalesef iyi tatbik edilememiş ve çocuklar üç başlı bir idareye tabi tutulmuşlardır. Esefle söylemek icabederki; çocukları korumak maksadıyla kurulan müesseseler başsız kalmışlar, buna maalesef kalifiye elemanın bulunmayışı da eklenirse, kanunun arzuladığı gayeye ulaşamadığı anlaşılır.'

Gökçe'de (1971: 245) 6972 sayılı kanunun bir önceki 5372 sayılı kanunda görülen aksaklıkları tam olarak gideremediği gibi yeni bir takım boşlukları ve yetersizlikleri de beraberinde getirdiğini ifade etmiştir.

Kanuna ve kanunun uygulamasına getirilen eleştirilerin ortak noktasını oluşturan çok başlılık, maddi güç imkânsızlığı ve personel yetersizliği çeşitli şekillerde giderilmeye çalışılsa da tam olarak bir netice elde edilememiştir.

Bu eleştirilere rağmen bu dönemde sosyal hizmet alanında karanlık bir devrin yaşandığı düşünülmemelidir. Tüm imkânsızlıklara rağmen hizmetler devam ettirilmiş yeni birimler ve yurtlar açılmıştır. Bu süreç içerisinde yapılan olumlu çalışmalardan bir tanesi de 1959 yılında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün kurulması olmuştur. Bu enstitü, 7355 sayılı kanunla tüm alanlarda sosyal hizmetlerin geliştirilmesine yönelik öneriler getirmek, bu alanda eğitim ve araştırma yapmak üzere kurulmuştur. Tüm sosyal hizmetlerden sorumlu olmak üzere 1963 yılında ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuş ve görevini 1983 yılına kadar sürdürmüştür (Akyüz, 2000: 442).

1961 yılında ise Sosyal Hizmetler Akademisi eğitim öğretim faaliyetlerine başlamıştır. Bu Akademi, sadece çocuk koruma hizmetlerinde değil sosyal hizmetlerin diğer alanlarında da ilgili uzman meslek elemanları yetiştirmeye

başlamıştır. 1967'de de Hacettepe Üniversitesi'ne bağlı Sosyal Çalışma ve Sosyal Hizmetler bölümü açılmış bu bölüm Yüksek Öğretim Kurumu'nun kurulmasıyla 1983 yılında kapatılmış ve Sosyal Hizmetler Akademisi'ne katılmıştır. Akademi ise Hacettepe Üniversitesine bağlanarak Sosyal Hizmetler Yüksekokulu adını almıştır. 2006 yılında ise Yüksekokul Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi bünyesinde bir bölüme dönüştürülmüştür (www.shy.hacettepe.edu.tr).

Yapılan bu bilimsel altyapı çalışmaları, 6972 sayılı kanuna ve uygulamalarına getirilen eleştiriler, zamanla korunmaya muhtaç çocuklar ile ilgili hizmetlerin yanı sıra diğer dezavantajlı kesimlerde hizmet sunacak ve sosyal hizmetleri tek bir çatı altında toplayacak birimlerin oluşması adına olumlu sonuçlar doğurmuştur. Genel olarak sosyal hizmetlerin, özel olarak çocuk koruma hizmetlerinin hayırsever ve duygusal yaklaşımlardan çok bilimsel temellerle ele alınması gerekliliği üzerinde durulması neticesinde sosyal hizmetlerin ve dolayısıyla çocuk koruma hizmetlerinin tek elde toplanması fikrini güçlenmiş ve böylece merkezi bir yapılanmaya doğru adımlar atılmaya başlanmıştır. Ancak ülkede yaşanan bir askeri darbe neticesinde böyle bir birliğin kurulabiliyor olması ilginç bir tezat oluşturmuştur.

2.2.2.2.3 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Dönemi

Türkiye'de Ordu'nun 1980 yılında ülke yönetimine el koymasının ardından, 5 Mayıs 1981 tarihli resmi gazetede yayınlanan 51 no'lu Milli Güvenlik Kurulu kararında Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumunun tüm kolları feshedilmiş, kurum yeniden örgütleninceye kadar yürütme Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı' (SSYB)' na verilmiştir. Daha sonra 24.05.1983 tarihinde kabul edilen 27.05.1983 tarih ve 18059 sayılı resmi gazetede yayınlanan 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu ile Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu tarihe karışmış ve kamu tüzel kişiliği olan katma bütçeli bir kuruluş haline getirilmiştir. Buna göre Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu ile Başbakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip katma bütçeli SHÇEK Genel Müdürlüğü Merkez Teşkilatı Ankara'da olmak üzere kurulmuştur. Bu kurumun kurulması ile "Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri", "Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü", "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" tek çatı altında toplanmıştır. Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler SHÇEK Kanunu'yla, yerel yönetim birimlerinin sorumluluğundan SHÇEK Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Böylece özellikle çocuk hizmetleri arasında karşılaşılan ve karmaşaya yol açan bu karışıklık

giderilmiş ve hizmetlerin tek elden planlanması ve denetlenmesi olanaklı hale gelmiştir.

Bir genel müdürün yönetiminde merkez ve taşra teşkilatından oluşan SHÇEK, önce Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. 1989 yılında ise Başbakanlığa bağlanmıştır. Ardından 2002 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanan kurum, 2003 yılında tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır.

Bir sivil toplum örgütü olan Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu feshedilmesi ile, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, illerde bulunan “Korunmaya Muhtaç Çocukları Koruma Birlikleri” ve Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu kaldırılmıştır. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu’yla yeni ve tamamen farklı bir örgüt yapısına sahip “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” kurulmuştur (Çengelci, 1996: 9).

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, ismi ve örgüt yapısı farklı olsa bile, mevcut sosyal hizmet kurumlarının çağdaş ilkeler doğrultusunda yeniden düzenlenmek suretiyle oluşturulmuş yeni bir bileşimdir.

SHÇEK’in kurulmasını sağlayan 2828 sayılı kanun incelendiğinde başta çocuklara yönelik sosyal hizmetler ve sosyal yardım karakterli diğer sosyal hizmetler olmak üzere, temel sosyal hizmetlerin birleştirildiği anlaşılmaktadır.

Merkezde bir genel müdür olmak üzere merkez ve taşra teşkilatından oluşan SHÇEK, önce Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. 1989 yılında ise Başbakanlığa bağlanmıştır. Ardından 2002 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanan kurum, 2003 yılında tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır (Tatlıbal, 2004: 25).

Çocuk, genç, özürsüz, kadın, yaşlı binlerce kişiye hizmet vermiş olan SHÇEK bu hizmetleri merkez örgütü ve onun taşradaki uzantıları yoluyla yerine getirmiştir. Böylelikle hizmetlerin tek elden ve merkezden planlanması ve denetlenmesi olanaklı hale gelmiştir (Akyüz, 2000: 447). Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetler SHÇEK Kanunu’yla, yerel yönetim birimlerinin sorumluluğundan SHÇEK Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir.

Faaliyette olduğu süre boyunca genel olarak Başbakanlık bünyesinde Devlet Bakanlığına bağlı olan SHÇEK’in üst yöneticisi Genel Müdür’dür. Taşra yapılanması İl merkezlerinde kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İl Müdürlükleri’dir. Gerekli hallerde ilçe müdürlükleri de kurulmuştur.

Kurumun teşkilat yapısında “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Danışma Kurulu” adı altında sosyal hizmetlere veya uygulanmasına ilişkin konuları

inceleme, görüş ve tavsiyelerde bulunmakla görevli bir kurul bulunmakta idi. Benzer şekilde illerde de “İl Sosyal Hizmetler Kurulu” oluşturulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde açıklanan hizmet modellerinden olan koruyucu aile hizmetleri, evlat edindirme hizmetleri SHÇEK döneminde gerçekleştirilen hizmetler olarak bulunmaktadır. Ancak SHÇEK döneminde çocuk koruma hizmetleri ağırlıklı olarak yatılı sosyal hizmet kurumlarında gerçekleşmiş, özellikle çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarında ‘Korunmaya Muhtaç Çocuk’ (KMÇ) vakalarına bakım ve koruma sağlanmıştır.

Bunun yanında SHÇEK Kanunu’nun “d” bendine dayanılarak çıkarılan Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği ile korunmaya muhtaç çocukların aileleri veya akrabaları yanında korunmalarını sağlanarak önleyici bir sosyal hizmet modeli o dönemden uygulanmaya başlanmıştır. Bu şekilde çocukların sırf ekonomik nedenlerle aile ortamlarından uzaklaşmalarının önüne geçilmesi düşünülmüştür. Bu yönetmelikte ayni ve nakdi yardımların kullanılmasında korunmaya muhtaç çocuklara öncelik verilmesi öngörülmektedir (Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği, 1986, R.G. 19235). Zamanla bu hizmet modelinin cazibesini ve işlevselliğini artırmak için 14.04.2005 tarih 2005/04 no’lu Ayni Nakdi Yardımla Eve Dönüş Genelgesi ile çocuklarına yanlarında bakan ailelere verilen yardım miktarı iki kat arttırılmıştır.

SHÇEK döneminde ülkemizde hakkında korunma kararı alınan çocuklara verilen hizmetler büyük oranda çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarında yerine getirilmeye çalışılmıştır. Avrupa’da ve Amerika’da yaygın olan koruyucu aile uygulamasının ülkemizde de geliştirilmesi 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı döneminde gerçekleşmiştir. 2015 yılının sonunda tamamen kapanan çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları da SHÇEK kültürünün sonlanması adına önemli bir adım olmuştur.

2.2.2.2.4 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Dönemi

3 Haziran 2011 tarihinde yayınlanan Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) kurulması kararlaştırılmış; böylece “Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanı” bakanlar kurulu listesinden çıkarılmıştır.

Bakanlığın kurulması ile sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında hizmet sunan kurum ve kuruluşların dağınık oluşu, parçalı yapıları, kurumlar arası koordinasyon eksikliği ve bir hizmet standardının olmayışı gibi eleştiri konusu olan mevzuların önüne geçilmiştir. Bakanlığın görevlerinden biri de “eşgüdüm ve koordinasyon” görevidir. Yeni düzenleme ile birtakım sosyal nitelikli hizmetleri özel

sektör de yerine getirebilmektedir. Bu yönü ile Bakanlık hem bir icracı (temel hizmet sunan) bakanlık konumunda bulunmakta hem de hizmet sunulmasını sağlayan birim haline gelmektedir.

Bu durum hizmet sunumunu “yerel yönetimler”, “gönüllü kuruluşlar”, “gerçek ve tüzel kişiler”e bırakabilme imkânı vermektedir. Böylece bakanlık ana hizmet sunan birim olmaktan çıkacaktır. Bakanlık genel ve ulusal stratejileri ve politikaları belirleme, kontrol ve koordinasyon, rehberlik yapma gibi görevlerle görevlendirilmiştir.

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Kurumun görevleri de, mevcut yapılanma temelinde meydan getirilen genel müdürlükler sayesinde bakanlığa bağlanarak devam ettirilmiştir.⁵ Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü bakanlığa bağlı bir genel müdürlük olmuştur. Aile ve Sosyal Araştırmalar Kurumu kapatılmış, Aile ve Toplum hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı kapatılan SHÇEK’e bağlı Özürlüler ve Yaşlılar Daire Başkanlığı ile birleştirilerek, işlevlerini yeni kurulan Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğüne⁶devretmiştir. Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı kurularak Bakanlığa bağlanmıştır. Böylece Bakanlık içerisinde merkez teşkilatı olarak 14 adet hizmet birimi kurulmuştur. Bunlardan 5 adedi doğrudan sosyal hizmet ve sosyal yardımlarla ilgili olup genel müdürlük düzeyindedir (Madde 6).

Bakanlığın yapılanması ile birlikte, oluşturulan “Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemi Veri Tabanı”ndan yararlanması da öngörülmüştür. Yıllardır süren bir eksiklik olarak adlandırılacak ve bu noktada sosyal yardımların kayırmacı bir şekilde dağıtıldığı eleştirilerinin de önüne geçilmeyi amaçlayan bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile gerçek yoksul ve yoksun kişilerin tespitinde bir standart oluşturulması amaçlanmış ve yardımların daha gerçekçi bir şekilde hedefe ulaşması hedeflenmiştir.

Kararnamede aileye önemli bir şekilde vurgu yapılmıştır. Bakanlığın görev tanımı yapılırken çocuklar, kadınlar, engelliler, yaşlılar, şehit ve gazi yakınları Bakanlığın görev kapsamına dâhil edilmişlerdir. Kararnamenin 2. maddesinde kapsamlı tanımlar yapılmış, hedef gruplara yönelik ulusal politikaların ve stratejilerin belirlenmesi, koordine edilmesi, sosyal yardım ve hizmetlerin yürütülmesi, kamu

⁵ Ana hizmet alanlarından sadece gençlik hizmetleri yeni düzenlemede yer almayarak Gençlik ve Spor Bakanlığı’na bağlanmıştır.

⁶ 25 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen 6462 sayılı kanun ile mevzuattaki bütün ‘özürlü’ ibareleri ‘engelli’ şekline dönüştürülmüştür.

kuruluşları ile gönüllüler başta olmak üzere her türlü gerçek ve tüzel kişiler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanması görevleri sıralanmıştır. Sayılan bütün bu hizmetlerin sunumlarında aile merkezli bir anlayış hâkim olmuştur.

Artan aile sorunlarına karşı aile bir bütün olarak ele alınmış, ailenin dağılması esas sorunun başlangıcı olarak düşünülmüştür. Daha önceki yıllarda uygulanan 'kadın' merkezli yapı değiştirilmiştir. Kadın aile bütünlüğü içinde değerlendirilmiştir. Bakanlık aileyi merkeze almış, sorunlara merkezden yaklaşmayı amaçlamıştır. Sosyal hizmetlerin sunumu bütüncül ve aile temeli olarak yeniden yapılandırılmıştır. Dezavantajlı bireyler ve gruplar tek tek sayılmakla beraber ailenin bir parçası olarak ele alınmıştır.

2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve teşkilat yapılanması çerçevesinde 1980'lerde hedeflenen sosyal hizmetlerin sunulmasında minimum standartların yakalanması ve tek bir elden idare ve denetim yapılması amacına ulaşılmıştır.

Bakanlık döneminde sosyal hizmetlerin diğer alanlarında olduğu gibi çocuk koruma hizmetleri konusunda da köklü değişiklikler ve dönüşümler sağlanmıştır. Bakanlık kurulması ve taşra teşkilatının düzenlenmesinin ardından ülke genelinde kışla tipi yatılı kurumların kapatılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Bu doğrultuda 3. bölümde sayıları verilen istatistiki bilgiler ışığında çeşitli yorumlar yapılabilir.

Yıllardır çocuk koruma hizmetlerinin bel kemiği olan kışla tipi yapılanma sonlandırılarak mevcut kurumlarda hizmet alan çocuklar başta koruyucu aile olmak üzere çocuk evleri hizmetlerine kaydırılmıştır.

Koruyucu aile olmaya gönüllü kişilerin sayılarının artırılması amacı kapsamlı tanıtınlar yapılmıştır. Gerek tanıtım toplantıları gerekse de medya reklamları ile çok iyi bir başarı sağlanmıştır. Ayrıca koruyucu ailelere yapılan maddi yardımlardaki iyileştirmelerin yanı sıra sosyal imkânların artırılması bu konuda gönüllü sayısında ciddi artış meydana getirmiştir.

Bu dönemde ayrıca koruyucu aile yanına verilemeyen-verilmeyen çocukların bakım ve korunması için ev tipi hizmet modeli olan çocuk evleri hizmetleri geliştirilmiştir.

Aynı-nakdi yardımın yerini alacak olan Sosyal Ekonomik Destek uygulaması hayata geçirilmiş ve kapsamlı bir çalışma yapılmıştır.

Koruyucu aile hizmetlerindeki iyileştirmeler, çocuk evlerinin yaygınlaştırılması ve Sosyal-Ekonomik Destek (SED) ödemelerinin kapsamının genişletilmesi neticesinde kışla tipi kurumlar 2015 yılı sonu itibari ile tamamen kapanmış ve bir devir sona ermiştir.

Bütün bunlara ilaveten 2002 yılından beri yaşanan değişimler neticesinde eğitim alanındaki gelişmelere paralel olarak kurumun ihtiyacı olan iyi eğitim almış ve yetişmiş personel imdada yetişmiştir. Bakanlık döneminde hemen her branştan meslek elemanlarının atamaları yapılarak bu konuda yıllardan beri devam eden bir açık kapatılmıştır.

09.07.2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 703 numaralı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı birleştirilerek;" Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" adını almıştır. Bu tez çalışmasının sunumu tarihi itibari ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın mevcut hizmet birimleri yeni kurulan bakanlığın teşkilatlanması içerisinde aynen korunduğu için ayrıca bir bölüm açılarak değerlendirme yapılmamıştır.

Ayrıca 10.07.2018 tarihinde kurulan doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışacak olan Sosyal Politikalar Kurulu, oluşturulan diğer kurumlarla birlikte ilgili olduğu alanda alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirecektir. Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş verecek kurullar, görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izleyecek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunacak.

2.2.2.3 Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Hükümet Programları ve Çocuk Koruma Politikaları

Yukarıda anlatılanların yanı sıra Cumhuriyet dönemi çocuk koruma politikalarının açıklanmaya çalışıldığı bu metinde Türkiye'nin üniter yapısı düşünüldüğünde merkezi yönetimin başlıca politika yapmasının bir göstergesi olarak Hükümet programlarında çocuk koruma konusunun nasıl işlendiği üzerinde de durmak gerekmektedir. Aşağıda Cumhuriyet Hükümetleri boyunca açıklanan Hükümet Programlarında çocuk koruma konusunun nasıl işlendiğine dair bir derleme yapılmıştır. Aşağıda yer almayan Hükümet Programları'nda çocuk koruma konusunda herhangi bir açıklama yapılmadığı üzerinde durulabilir.

1980'li yıllara kadar korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili olarak 1949 ve 1957 yıllarında çıkarılan KMÇ kanunları ile çocukları korumak üzere görevlendirilen köy ihtiyar heyetleri, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, belediyeler ve valilikler arasındaki iletişimsizlik ve uyumsuzluklar dönemin en önemli sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

1949-1983 yılları arası yaşanan bu karmaşık dönemde bazı hükümetler de çocuk koruma konusuna programlarında yer vermişlerdir. Ancak programlarda yer alan birçok açıklamaya rağmen bu dönem yapılan çalışmalar yukarıda anlatılanlarla sınırlı kalmıştır. Mevzuatta yapılan birkaç değişiklik haricinde fazlaca bir şey yapıldığı söylenemez.

Çocuk Koruma adına politika olarak değerlendirilebilecek ilk bilgi 3. Cumhuriyet Hükümeti olan Okyar Hükümeti programında Adliye başlığı altında bulunmaktadır: Pek iptidâi bir vaziyette olan eytam sandıklarının islâh ve tensikiyle hukuk-i eytâmın ziyadan siyânet-i Adliye Vekaletinin en mühim mesâisinden birini teşkil edecektir.

9. Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Bayar Hükümeti programında Dâhiliye başlığı altında şu ifade yer almaktadır: Ana ve çocuk hayat ve sıhhatinin korunması için şimdikiye kadar tesis edilmiş olan doğum ve çocuk bakım evleriyle çocuk bakım dispanserleri ve süt çocukları müşahade evlerinin sayılarının artırılması.

15. Cumhuriyet Hükümeti olan Peker Hükümeti programında Sağlık ve Sosyal Yardım başlığı altında: ‘Kimsesiz çocukları koruma işini lâyük olduğu önemle ele alacağız’ denilmektedir.

30. Cumhuriyet Hükümeti olan Demirel Hükümeti programında ‘Korunmaya muhtaç çocukların, işgücünü kaybeden sakatların ve yaşlıların sosyal durumlarının düzeltilmesi için mali imkânlarımız ölçüsünde gereken tedbirleri alacağız’ ifadeleri yer almaktadır.

31. Cumhuriyet Hükümeti olan 2. Demirel Hükümeti programında korunmaya muhtaç çocuklar biraz daha geniş yer bulabilmişlerdir: Koruma kararı alınmış, gelişmeleri tehlikede bulunan kimsesiz çocukların tamamını, yetiştirme yurtlarına alma imkânından bahsedilmekte ve sokağa terk edilmiş çocuk kalmayacaktır denilmektedir. Çocuk mahkemelerinin kurulması ve çocuk ıslah evlerinin geliştirilmesi de bu programda kendine yer bulabilmiş ayrıca bu gelişme ‘adalet anlayışımıza sosyal bir veçhe kazandıracaktır’ şeklinde açıklanmıştır.

Fertlerin sadece hak ve hürriyetlerini korumak ile yetinen bir devlet, sosyal vasfını kazanamaz. Bizim sosyal devlet anlayışımızın yurttaşların insan gibi yaşamaları için, zaruri olan maddi ihtiyaçlarını gidermek çarelerini de, devlet vazifeleri içine alan bir kapsamı vardır. Bu anlayışın yalnız fert refahının değil, demokratik rejimin de bir teminatı olduğu inancındayız. Bunun içindir ki dar gelirli yoksulları sıkıntıdan kurtarmak, korunmaya muhtaç çocuklara, sakatlara, bakıma muhtaç ihtiyarlara, el uzatmak, hülâsa iktisadi bakımdan zayıf düşmüş vatandaşlarımızın bu durumlarını gidermek için, almakta olduğumuz ekonomik ve

sosyal tedbirleri geliştirerek devam ettireceğiz. Milli gelirin kalkınmaya ayrılan parçasıyla dengeli olarak sosyal yardım ihtiyaçlarını da karşılamak kararındayız.

Yapılan bu açıklama ve tanımlamaların yanısıra 0 - 6 yaş arasındaki korunmaya muhtaç çocuklar için hizmete sokulan çocuk yuvalarının sayıları artırılması ve Sosyal refah hizmetlerini bir elde toplayacak olan Sosyal Hizmetler Kurumu kurulmasından da bahsedilmektedir.

33.Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Erim Hükümeti programında Mali reformlar başlığı altında şu ifadeler yer almaktadır: 'Emekli dul ve yetim aylıklarında personel rejimine paralel değişikliklerin yapılması zorunlu görülmektedir. Emekli dul ve yetimlerin sosyal şartlarının geliştirilmesi öncelikle ve önemle ele alınacaktır' denilmektedir.

37.Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Ecevit Hükümeti programında: Bütün sosyal güvenlik kurumları bir çatı altına toplanacaktır. Kurulmuş ve kurulacak güvenlik sistemlerinin dışında kalan muhtaç durumdaki yurttaşlar için sosyal yardımlar bir düzene bağlanacaktır. O arada gelirsiz kalan yaşlılara kimsesiz çocuklara ve sakatlara özel ilgi gösterilecektir.

Halen sosyal sigortalar kapsamına girmemiş ve yaşamları iyi kalpli fertlerin ilgisinin devamına bağlı olan çocuk kadın ve ihtiyarlara sosyal yardım hizmeti götürülecektir.

Ecevit Hükümeti programında yer alan 'bütün sosyal güvenlik kurumları bir çatı altında toplanacaktır' ifadesi yukarıda bahsedilen çocuk koruma konusundaki çok başlılığın eleştirilmesine karşılık olarak hükümet programında yer aldığı düşünülebilir.

38. Cumhuriyet Hükümeti olan Irmak Hükümeti Programında 'Sosyal yardım hizmetlerindeki dağınıklığı ve ahenksizliği giderici tedbirlerin alınmasına çalışılacak, korunmaya muhtaç çocukların bakım ve yetiştirilmesine önem verilecektir.'

39.Cumhuriyet Hükümeti olan 4. Demirel Hükümeti Programında 'Dar gelirlili aile çocuklarının okuma ve yetişme imkânlarını artıracacağız; muhtaç duruma düşen yaşlı yurttaşların, kimsesiz çocukların, sakatların ıstıraplarını dindirecek tedbirler alacağız.

Korunmaya muhtaç çocuklar için çocuk yuvaları çoğaltılacak ve rehabilitasyon hizmetleri geliştirilecektir.'

40.Cumhuriyet Hükümeti: 2. Ecevit Hükümeti Programında 'Çocukların, gelişmelerini engelleyici yaşta ve biçimde çalıştırılmalarına karşı etkin önlemler getirilecektir.

Özellikle dar gelirli aile çocuklarının yatılı, kredili ve burslu öğrenim olanakları genişletilecektir.'

41. Cumhuriyet Hükümeti olan 5. Demirel Hükümeti Programında 'Korunmaya muhtaç olanlara götürülecek sosyal hizmetleri daha yaygın ve etkin hale getireceğiz. Rehabilitasyon Merkezleri, Huzur ve Dinlenme Evleri, Çocuk Yuvaları ve Kreşlerin yurt sathına yayılmasına gayret sarf edeceğiz'

42.Cumhuriyet Hükümeti olan 3. Ecevit Hükümeti Programında 'Sosyal sigorta sisteminin dışında kalıp da çalışamayacak durumda olan ve yeterli bir gelirden yoksun bulunan yaşlılara, sakatlara, korunmaya muhtaç başka gruplara yeterli sosyal yardımlar yapılacak, yaşlılar için huzur evleri, sakatlar için rehabilitasyon merkezleri, çocuklar için çocuk yuvaları ve kreşler yaygınlaştırılacaktır' denilmektedir. Ayrıca 'Ailelerinin maddi durumu ne olursa olsun, bütün çocukları her bakımdan sağlıklı biçimde yetiştirme ve yeteneklerini geliştirme olanağına kavuşturmak için çaba göstermeyi, Hükümetimiz, sosyal devletin bir gereği saymaktadır. Kimsesiz çocukların bakım ve eğitimi Devletçe sağlanacaktır.'

43.Cumhuriyet Hükümeti olan 6. Demirel Hükümeti Programında 'Bu görevlerden şehit olanların ailelerine ve çocuklarına Devlet kayd-ü hayat şartı ile bakmayı üstlenecektir. Görev esnasında çalışamaz hale gelenlere de aynı imkan tanınacaktır.

İşçi ve memur emeklileri ile dul ve yetimlerin maruz kaldıkları haksızlıklar giderilecek, geçim şartları düzenlenecektir. 65 yaşını dolduran ve Devlettten yardım talep eden bütün yaşlılara ve çalışamayacak halde bulunan vatandaşlarımıza maaş bağlanacaktır. Devletin imkanları elverdiği nispette, hiç bir geliri olmayan dul ve çocuklu kadınlara maaş bağlanacaktır.

Dünyada çocuk ölümlerinin en fazla olduğu ülkeler arasında bulunan memleketimizde, milli geleceğimizin temeli ve en güçlü teminatı olan çocuklarımızın sağlığı, maddi ve manevi bakımlardan korunması ve geliştirilmesi için, Anayasamızın 35 inci maddesine uygun olarak ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirisinin ışığı altında gerekli tedbirler, örgütlenmeler ve düzenlemeler gerçekleştirilecek ve korunmaya muhtaç çocuklarla yaşlı ve sakat vatandaşların Devletçe korunmasını sağlayacak olan Sosyal Hizmetler Kanununun bir an önce çıkarılmasına çalışılacaktır.'

44.Cumhuriyet Hükümeti olan Ulusu Hükümeti Programında 'Korunmaya muhtaç gruplara (sakat, yaşlı, çocuk vb.) götürülecek sosyal hizmetlere önem verilecektir.'

1982 Anayasası Döneminde kurulan hükümetlerin programlarında çocuk koruma politikalarına dair bahsedilen konular Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu yapılanması içerisinde değerlendirilmelidir. Bundan sonra bahsedilecek olan hükümet programları bu kapsamda değerlendirilmelidir.

45.Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Özal Hükümeti programında Çiftçi, küçük esnaf ve sanatkar, işçi, memur, emekli, dul ve yetimler ile kimsesizler, korunmaya muhtaç çocuklar ve yaşlılar ile çalışamayacak derecede malul ve sakatlar sosyal güvenlik anlayışımızın esaslarını çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ayrıca beden ve ruh sağlığı daha güçlü nesiller yetiştirmeleri için, dar gelirlili ailelere sosyal yardım yapmak gayesinden bahsedilerek çocuklarımıza ve gençlerimize götürülecek hizmetlerin ve tesislerin yaygınlaştırılması için gerekli tedbirler alınacak denilmektedir.

46.Cumhuriyet Hükümeti olan 2. Özal Hükümeti programında da sosyal hizmetler adına yukarıdaki metin aynen korunarak 'Çiftçi, küçük esnaf ve sanatkar, işçi, memur, emekli, dul ve yetimler ile kimsesizlerin sosyal güvenliğe sahip olmaları; korunmaya muhtaç çocuklar ve yaşlılar ile çalışamayacak derecede malul ve sakatların yeterli seviyede sosyal yardıma kavuşturulmaları; eğitim ve öğretimde fırsat ve imkan eşitliğinin sağlanması, bütün vatandaşlarımızın sağlık hizmetlerinden yararlanmaları sosyal güvenlik anlayışımızın esaslarını meydana getirir' ifadeleri yer almıştır.

48.Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Yılmaz Hükümeti programında sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar birlikte değerlendirilerek 'politikamız içinde yaşlıların, gazilerin korunması, korunmaya muhtaç çocuklar ile sakatların topluma kazandırılmaları, eğitim öğrenimlerine öncelik verilerek bunlara istihdam imkanları temini başlıca çalışmalarımız arasındadır' denilmektedir.

49.Cumhuriyet Hükümeti olan 7. Demirel Hükümeti programında bu güne kadar bahsedilmeyen bir politika değişikliği gündeme getirilmektedir. 'Hükümetimiz bünyesinde "Kadın, Aile ve Çocuk Sorunları Bakanlığı" kurularak anlamlı bir adım atılmaktadır. Uluslararası çocuk hakları deklarasyonuna uygun bir biçimde çocuk haklarının korunmasını düzenleyen yasa çıkarılacaktır' denilerek konunun önemini kavrandığı ve gerekli çalışmaların kapsamlı bir şekilde yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

50.Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Çiller Hükümeti programında korunmaya muhtaç çocukların aile ortamı içinde yetiştirilmesine özel önem verilmesinden bahsedilmiştir. Ancak bu konu evlat edindirme hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve kolaylaştırılması kapsamında değerlendirilmiştir.

52.Cumhuriyet Hükümeti olan 3. Çiller Hükümeti programında genel bir hat çizilerek 'çalışanlara, üreticilere, emeklilere, muhtaç yaşlılara, dul ve yetimlere sahip çıkmak, Hükümet' imizin bir diğer temel politikasını oluşturacaktır' denilmektedir.

53.Cumhuriyet Hükümeti olan 2. Yılmaz Hükümeti programında sosyal politikaların hedefi ve kaynağı insan ön plana alınarak onun mutluluğu ve refahı için temel kurum olan ailenin güçlendirilmesi üzerinde durulmaktadır. Bunun için yerel yönetimler ve sivil kurumlarla işbirliğinden bahsedilmektedir. Ayrıca 'Özellikle yaşlılara, kimsesizlere, korunmaya muhtaç çocuklara, sakat ve özürülere, aile dışına itilmiş kadın ve çocuklara yönelik sosyal hizmet politikalarımızda bu yeni yaklaşım esas olacaktır' denilmektedir.

Bu hükümet programında sosyal hizmetlerin üretilmesi konusunda yerel yönetimlere ve STK'lara görev ve yetki verileceğine dair izler vardır.

55.Cumhuriyet Hükümeti olan 3. Yılmaz Hükümeti programında 'Korunmaya, bakıma muhtaç çocuk, genç ve yaşlılarımızın ihtiyaçlarının karşılanması Hükümetimizin öncelikli hedeflerindedir. Özellikle kimsesiz çocuklarla çalışan çocukların her türlü sorunlarının çözümlenmesi için çaba gösterilecektir' ifadeleri yer almaktadır.

56.Cumhuriyet Hükümeti olan 4. Ecevit Hükümeti programında Kimsesiz çocuklar ile kadınların ve bakıma muhtaç özürülüler ile yaşlıların sağlıklı ve güvenli bir yaşama kavuşmaları için devletin tüm olanakları seferber edilecektir denilmekte ve özürülülerle ilgili yasal düzenlemeler hızla yapılacağından bahsedilmektedir. Özellikle çocuk koruma konusunda 'sokaklarda yaşayan çocukların topluma ve ailelerine kazandırılmalarıyla ilgilenen kuruluşlar ve hizmetler yaygınlaştırılacaktır' denilmektedir.

57.Cumhuriyet Hükümeti olan 5. Ecevit Hükümeti programında ise kimsesiz çocukların ve sokak çocuklarının topluma yararlı insanlar olarak yetiştirilmesi için, yerel yönetimlerle işbirliğinden bahsedilmekte barınma ve eğitim olanakları, kaynaştırmalı eğitimden yararlanamayan engelli çocuklarımıza yönelik temel eğitim kurumlarının sayılarını artırılması gündeme gelmektedir.

Yapılan bu çalışmanın başlığında da yer alan 2000 sonrası yaşanan gelişmeler konusunda Erdoğan Hükümetleri zamanında yapılan çalışmalar çocuk koruma politikaları kapsamında kendine özel bir yer bulacak hacimdedir. Buna rağmen konunun dışına fazlaca çıkmadan sadece hükümet programlarında yer alan metinler burada yer alacaktır.

59.Cumhuriyet Hükümeti olan 1. Erdoğan Hükümeti programında 'Devleti halka hizmet etme aracı olarak gören Hükümetimiz, bir sınıf ve kesimin değil bütün vatandaşlarımızın refah ve mutluluğunu sağlayacak sosyal politikalar yürütecektir.

Bu bağlamda yoksullar, bakıma muhtaç yaşlılar, çocuklar ve işsizler için özel programlar oluşturulacak, zor durumdaki vatandaşlarımıza, terkedilmiş ve kimsesizlik duygusu yaşatılmayacaktır. Hükümetimiz, işsizleri, fakirleri, düşkünleri, hastaları, özürhüleri gözetken, onların insan onuruna yakışacak şekilde yaşamalarını sağlayacak bir sosyal devlet anlayışını uygulamaya koyacaktır' denilmektedir.

60.Cumhuriyet Hükümeti olan 2. Erdoğan Hükümeti programında 'Çocuk, genç, yaşlı ve özürhülerimize verilen hizmetler katlanarak artmıştır. Yenilikçi bir uygulama olarak "Sevgi Evleri Projesi" hayata geçirilmiş, çocuklarımız aile ortamına yakın şartlarda oluşturulan sevgi ve çocuk evlerine taşınmaya başlamıştır. 2007 sonuna kadar çocuklarımızın yüzde 40'ı bu sıcak ortamlara kavuşacaktır' denilmektedir.

Çocuk Evleri- Sevgi Evleri gibi yeni ve yenilikçi bir uygulama 60. Hükümet Programında ismen geçmekte ve 2007 yılı sonu itibari ile sayısal hedefler konularak meselenin önemi üzerinde durulmaktadır. Bu anlamda 60. Hükümet Programı bir ilk olma durumundadır.

61.Cumhuriyet Hükümeti olan 3. Erdoğan Hükümeti programında 'korunmaya muhtaç çocuklarımıza yönelik yaptığımız hizmetlerimizi daha da artıracak ve kalitesini daha da yükselteceğiz. Bu çocuklarımızın sahip olduğu zekâ ve yetenekleri geliştirecek biçimde eğitim, bakım ve sağlık hizmetlerini yaygınlaştıracak ve fırsat eşitliğini güçlendireceğiz. Kurumsal bakım hizmeti alan çocuklarımızın, ev ve aile ortamının güvenliğini ve sıcaklığını hissetmeleri, sosyal hayat, komşuluk ilişkileri, örf ve adetlerimizi öğrenebilecekleri "Çocuk Evleri" ve "Sevgi Evleri"ni yaygınlaştıracacağız. Aileye Dönüş ve Aile Yanında Destek Uygulaması ile bugüne dek 30 bin çocuğu ailesinin yanında destekledik ve bu uygulamayı güçlendirerek devam ettireceğiz' ifadeleri yer almaktadır.

2.2.2.4 Kalkınma Planları ve Çocuk Koruma Politikaları

Kalkınma planlarında korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili uzun vadeli hedefler de yer almaktadır. Bu planlar bir bakıma hemen hemen her alanda olduğu gibi korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerle ilgili düşüncelerin günümüze kadar hangi aşamalardan geçtiğini göstermektedir.

Birinci beş yıllık kalkınma planında (1963-1967), sosyal hizmetler programının amacının, çeşitli çevrelerde ortaya çıkan sosyal düzensizlik ve bozuklukların giderilmesi olduğu ifade edilerek, bu amacın devletin ve onunla işbirliği yapacak olan çeşitli gönüllü kuruluşların çalışmalarıyla sağlanacağı

vurgulanmıştır. 'Sosyal hizmet çalışmaları, çeşitli gönüllü kuruluşlarla kamu kuruluşları tarafından dağınık ve programsız olarak yürütülmektedir. Bu konuda yetişmiş eleman sayısı da yetersizdir.' ifadesine yer verilmiştir.

Korunmaya muhtaç çocukların bakımı ve yetiştirilmeleri, çocuk suçluluğunun önlenmesi, intibaksız çocuklar ve geri zekâlı çocuklar meselesinin çözümü, çocuk emeğinin kötüye kullanılmasının önlenmesi, çocuk refahının sağlanması amaçlanmıştır. Tedbirler başlığı altında ise 'Sosyal hizmetlerin esas itibariyle gönüllü kuruluşlar ile yürütülecek bir hizmet olduğu, bu alanda çalışan teşekküllerin kamu kaynaklarını kullanmaları yerine gönüllü tasarrufları azamileştirmeleri ve bunu en uygun şekillerde kullanacak hale getirmeleri için gerekli tedbirlerin alınacağı, kamu kaynaklarının öncelikle gönüllü tasarrufları harekete geçirmekte başarı gösterenlere verileceği belirtilmiştir. Ayrıca sosyal hizmetlerin tek elde toplanması için Sosyal Hizmetler Kurumu kurulacağı ve Sosyal Hizmetler Yüksekokulu'nun geliştirileceği' ifade edilmiştir. (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1963: 423-424).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972), sosyal refah hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi idarenin düzenleyici, yol gösterici, destekleyici rolünün esas olduğu, bununla birlikte merkezi idare ile mahalli idarelerin ve gönüllü kuruluşların hizmet bütünlüğü içinde birlikte çalışmalarının sağlanacağı belirtilmiştir. Korunmaya muhtaç çocuklara sağlanan hizmetlerin yetersizliğinden bahsedilerek, kışla tipi uygulamalardan vazgeçilmesi adına yapılan çalışmalar (koruyucu aile veya gündüzlü bakım) ile ilgili yapılan pilot çalışmalardan Türkiye'deki aile düzeninin özellikleri nedeniyle ümit verici sonuçlar alınamadığı ifade edilmiştir. Çocukların refahı konusunda başarısız olan hizmetler yerine evlat edinme sorunları üzerinde durmak gerektiği, çocukların kendilerine belirli güvenlikler sağlayan resmi bir evlat edinme düzeni dışında kaldıkları zaman sosyal politika bakımından yaşayacakları sıkıntılardan bahsedilmiştir. Bu planda sosyal hizmetlerin yürütülmesindeki çok başlılığa bir çözüm yolu olarak tek elden yürütülmesi mümkün olan sosyal hizmetlerin Sosyal Hizmetler Kurumu içinde birleştirileceği ifade edilmiştir (DPT, 1967).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977), çocuk koruma hizmetleri açısından bir önceki planda yer alan hedeflere ulaşamadığına yer verilerek bir özeleştirici mahiyetinde dışarıdan yapılan eleştiriler nerede ise aynen planda yer almıştır. Türkiye'de sosyal yardım ve refah hizmetlerinin çok çeşitli kuruluşlar tarafından ve koordinasyonsuz olarak yürütüldüğü, bu faaliyetlerin programlı olarak yürütülmesini sağlayacak Sosyal Hizmetler Kurumunun kurulmasının gerçekleştirilemediği, bu nedenle, hizmetler arasında ikilemeler,

karışıklıklar, boşluklar ve götürülen hizmetlerde uyumsuzluklar görüldüğü, bu duruma paralel olarak da toplam korunmaya muhtaç çocukların içinde korunup yetiştirilenlerin payının çok düşük bir düzeyde olduğu belirtilmiştir. Aynı şekilde, sosyal yardım ve refah hizmetlerini tek elde toplayarak mali idari, personel ve hizmet standardı yönünden bütünleşmeyi sağlayacak olan kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilemediği ifade edilmiştir. Sosyal yardım ve sosyal refah hizmetleri konusunda gönüllü kuruluşlar içinde Çocuk Esirgeme Kurumu ve Kızılay'ın yürütmekte olduğu hizmetlerin önemli bir yer tuttuğu vurgulanmıştır (DPT, 1972: 807).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983), Sosyal Hizmetlere yönelik yapılacaklar nerede ise yok hükmündedir. Program genelinde sadece iki yerde geçen sosyal hizmetlere yönelik çalışmalar adeta bir hükümet programında açıklanıyormuşçasına son derece muğlak ifadeler ile kendine yer bulabilmiştir.

Yaşlı, özürlü, kimsesizler, korunmaya muhtaç çocuklar, toplumsal sorunları olan gençler, ve diğer engelli gruplara sosyal hizmet ve sosyal yardımların götürülmesi, bu amaçla huzurevi, kreş, rehabilitasyon ve diğer toplumsal hizmet tesislerinin kurulması ve geliştirilmesi, bunların hizmetleri tek elde toplayacak bir Sosyal Hizmetler Kurumunun kurulmasıyla sağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 1978: 284-285).

Ayrıca '1977 yılında 0 - 6 yaş grubunda korunmaya gereksinime duyan, 1,5 milyon çocuk bulunmasına karşın, götürülen hizmet ancak 21 bakımevinde 3.030 çocuğu kapsayabildiği, 7 - 18 yaş grubunda bulunan 2,2 milyon çocuk korunma, bakılma, yerleştirilme gereksinimi duyarken, 1977 yılında 93 yetiştirme yurdunda bakılan çocuk sayısı ancak 15.002'dir.' ifadeleri yer almaktadır.

Askeri darbe sonrasında Özal Hükümeti zamanında hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989), sosyal hizmetlerin devletin denetim ve gözetiminde halkın gönüllü katkısı da sağlanarak bir bütünlük içinde yürütüleceği; sosyal hizmet programlarının uygulanmasında korunmaya muhtaç çocuk, muhtaç sakat ve muhtaç yaşlıya öncelik tanınacağı; korunmaya muhtaç çocukların sosyal, psikolojik ve kültürel gelişmelerinin sağlanması için çocuk yuvalarının ve yetiştirme yurtlarının niteliklerinin yükseltilmesi ve sayıca artırılması hususunda gerekli çalışmaların yapılacağı; Yetiştirme Yurtları, Çocuk Esirgeme vb. kurumlarda korunan çocuklardan çalışma yaşına gelerek, bu kurumlardan ayrılmaları halinde işyerlerine, sakatlar ve eski hükümlülerde olduğu gibi belli oranda istihdam zorunluluğu getiren yasal düzenlemeler gerçekleştirileceği belirtilmiştir (DPT,1984: 155).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili başka tedbirlere de yer verilmiştir. Bu planda, bakıma muhtaç çocuklar için koruyucu aile programı ve evlat edinmenin şartları konusunda gerekli çalışmaların yapılacağı; körler, sağır, ortopedik özürlüler ve uyumsuz çocuklar için özel eğitim hizmeti veren eğitim kuruluşlarının sayıca ve nitelikleri itibariyle ihtiyaca cevap verebilecek seviyeye çıkarılacağı; sosyal hizmetler alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında koordinasyon tesis edilerek mevcut kaynakların en verimli şekilde kullanılmasına çalışılacağı; sosyal yardımların, gönüllülük ilkesine göre işlediğinden, azami seviyeye çıkarılacak şekilde teşvik edileceği; bir milli müessese olarak Türk toplumunda sosyal hizmet ve yardım açısından önemli bir yeri olan vakıfların bu özelliklerinden saptırılmadan vakıf hukuku ve kültürüne uygun olarak teşvikinin sağlanacağı ifade edilmiştir (DPT,1984: 155).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994), sosyal hizmetler ve yardımların ulaştırılmasında aile temelli bir modelden bahsedilerek aile biriminin esas alınacağı, muhtaç ailelerin, yaşlıların ve korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılmasına yönelik politikaların uygulanmasında ilgili bütün kuruluşların etkin işbirliğinin sağlanacağına yer verilmiştir. Ayrıca Sosyal hizmet ve yardımların düzenlenmesinde yerel yöneticiler ile o mahallin insanlarının da daha fazla rol almalarının sağlanması; çocuk yuvası, yetiştirme yurdu ve diğer sosyal kuruluşların yapımında vakıflar ve özel kesim girişimlerinin teşvik edileceği; yerel yönetimlerin sosyal hizmetler ve yardımlar konularındaki katkılarının arttırılacağı da altıncı beş yıllık kalkınma planında yer almıştır (DPT, 1989, 306).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000), çocuğun bakımı ve yetiştirilmesinde ideal ortamın aile olduğu ilkesi tekrarlanarak bu noktadan hareketle, aileyi destekleyici önlemlere, koruyucu aile ve evlat edindirme uygulamalarına ağırlık verileceği, kurum bakımının iyileştirilmesinin sağlanacağı yer almıştır (DPT, 1995: 40).

Halkın ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayan, yerel yönetimlerce yürütülmesiyle etkinlik, hız ve verimlilik kazanan kamu görevlerinin yerel yönetimler tarafından yürütülmesinin sağlanacağı; bu amaçla turizm, çevre, kültür, spor, köy hizmetleri ve sosyal hizmetlerden başlayıp plan dönemi boyunca diğer sektörlerde yaygınlaştırılacak şekilde merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlanmak üzere yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna bırakılacağı belirtilmiştir (DPT, 1995: 130-131). Buradaki sosyal hizmetlerden kast edilenin çok geniş bir kapsamı olduğu dikkate alınırca çocuk

koruma konusunda ayrıca bir tedbirden bahsetmeden genel politikaların yerele kaydırılması üzerinde durulduğu görülebilir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005), çocukların öncelikle aileleri yanında korunmaları gerektiği ve kimsesiz, aile ve yakın çevresinde yaşaması riskli olan çocuklar yönünden aile dışında alternatif bakım modellerinin geliştirilip yaygınlaştırılmasının önem taşıdığı vurgulanmıştır. Çocuğun bakım ve yetiştirilmesinde ideal ve öncelikli ortamın aile olduğu ilkesinden hareketle, özürlü çocuklar ve korunmaya muhtaç çocukların ailesi yanında korunup yetişmesini sağlamak üzere aileye yönelik sosyal destek programlarına ağırlık verileceği ifade edilmiştir (DPT, 2000, 95-96).

Ayrıca 'Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesinde öngörülen ilke ve standartların iç hukuka yansıtılmasına, Sözleşmenin etkin bir şekilde uygulanması, izlenmesi ve koordinasyonuna, çocuklara yönelik tüm verilerin toplandığı bir veri tabanı ve bilgi ağı oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır.' ifadeleri yer almaktadır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013), yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının sosyal hizmet ve yardımlar alanındaki faaliyetlerinin destekleneceği ifade edilmektedir (DPT, 2006: 90). Ayrıca sosyal hizmetler ve yardımlarda gönüllü kuruluşlarla işbirliğinin geliştirilmesi ihtiyacının bulunduğu belirtilmektedir(DPT, 2006: 45).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğine özellikle vurgu yapılmakta ve sosyal hizmetlerin üretilmesinde ve sunulmasında bu işbirliğinden yararlanılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Kalkınma planlarına genel olarak bakıldığında hazırlandığı dönemde mevcut durum hakkında bir değerlendirme yapılmakla beraber köklü bir sosyal hizmet etkinliğinden bahsedilmektedir. Ancak ülkemizin başından geçen olaylar düşünüldüğünde son birkaç yıl hariç tutulursa sosyal hizmetler alanında köklü bir değişim ve dönüşümden bahsetmek mümkün değildir. Yerel yönetimler ve gönüllü örgütler başından beri sosyal hizmetlerle birlikte düşünülmeyle beraber merkezi yönetim her zaman kontrolün kendisinde olmasını istemiştir. Sosyal hizmetler ve daha birçok konuda yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilmesi hep kağıt üzerinde ve istek düzeyinde kalmıştır. 1980 askeri darbesi ile sadece Çocuk Esirgeme Kurumu değil bir çok sivil toplum örgütü kapatılmıştır. Merkezi otorite tek yetkili olduğunu bir daha ifade etme gereği hissetmiştir.

Ancak son yıllarda, özellikle AK parti Hükümetleri süresince yaşanan gelişmeler dikkate alındığında ve Büyükşehir Yasası düşünüldüğünde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki ve sorumluluk almaları yönünde çalışmalar dikkat

çekmektedir. Yaşanan bu kamu yönetimindeki gelişmelere ve iyileştirme çalışmalarına paralel olarak, korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerde tekrar yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine vurgu yapıldığı görülmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN ÇOCUK KORUMA HİZMET MODELLERİ

Bu bölümde geçmişte ve günümüzde korunmaya muhtaç çocuklara yönelik uygulanan hizmet modelleri hakkında bilgi verilecektir. Bu bilgiler verilirken 2. Bölüm'de verilen kronolojik sıralamaya göre ilerlenmeyecek olup modeller üzerinden inceleme yapılmaya çalışılacaktır. Yine de çocuk koruma konusunda dönüm noktaları olan Cumhuriyetin kuruluşundan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kuruluşuna kadar olan dönem, SHÇEK dönemi ve nihayet Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kısaca genel hatları ile anlatılacaktır.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren birçok hükümet tarafından ele alınan çocuk koruma politikaları çok başlılığın veya başsızlığın sona ermesi anlamına gelen SHÇEK'in kurulması ile daha planlı ve profesyonel bir şekle büründüğü görülmektedir. Ancak yine de bu dönemde günümüz çağdaş devletler seviyesinde bu hizmetin verilemediği de bilinen bir gerçektir.

Sadece çocuk korumaya yönelik değil, toplumun tüm dezavantajlı kesimlerine yönelik kapsamlı politikalar yapılması gerekliliği zamanla kamu yöneticilerinin üzerinde çalışmak zorunda olduğu zorlu ve hassas bir konu olmuştur. Tüm bu yaşanan gelişmeler, özellikle sosyal devlet kavramının teorik ve uygulamalı olarak ülkemizde de gelişmesi sonucu artık sosyal hizmetlerin bir bakanlık düzeyinde ele alınması sonucunu doğurmuştur. Kadınlar, çocuklar, yaşlılar, engelliler gibi toplumun dezavantajlı kesimlerini oluşturan vatandaşlara yönelik sosyal hizmetlerin tek bir elden idare edilmesi anlamına gelen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması neredeyse bir zorunluluk düzeyine gelmiş ve 2011 yılında bu ihtiyaç bakanlığın kurulması ile karşılanmaya çalışılmıştır.

Burada çalışmanın konusu olmamakla beraber üzerinde durulması gereken bir konu vardır. Zira çok uzun zamandan beri akademik camiada tartışılan, politikacıların sık sık gündeme getirdiği 'Merkezi bir devlet mi yoksa yerel yönetimleri güçlü ve etkin bir devlet mi vatandaşlara daha iyi hizmet sunabilir?' sorusu cevaplanması gereken önemli bir sorudur. Bu kapsamda herhangi bir konuda ekonomik olarak verimli, hızlı ve toplumsal olarak etkin bir çözümün yerel düzeyde üretilen bir politika ile mi ele alınmalıdır? Yoksa merkezi devlet tüm ülke genelinde bir politika mı uygulanmalıdır? ve benzeri sorular son yıllarda Türkiye'de ve çevresinde yaşanan çeşitli olumsuz gelişmeler, komşularımızda meydana gelen toplumsal dönüşümler, savaşlar, sınırlarımızda ve hemen hemen ülkenin tamamında meydana gelen çeşitli terör olayları ve daha birçok nedenden dolayı bu tartışma sağlıklı bir zeminde yürütülemediği ve bir sonuca bağlanamamıştır.

Çalışmada da bu konu tartışılmayacak bu ve benzeri soruların cevapları aranmayacaktır. Ancak bu konu üzerinde araştırma yaparken sosyal hizmetlerin üretilmesi ve uygulanması konusunda Türkiye’de pek çok akademik çalışmanın belediyeler ve onların uygulamış olduğu yerel düzeyli hizmetler hakkında yapıldığı gerçeği ile karşılaşmıştır. İster istemez bu gerçek yukarıdaki soruları ve tartışmaları akla getirmektedir.

Toplumlar tarihlerinden gelen alışkanlıklar ile toplumsal yapılarına uygun devlet modelleri üretmişlerdir. Üniter bir devlet yapısı ya da eyaletlere bölünmüş bir devlet yapısı modern ve gelişmiş ülkelerde örnekleri olan modellerdir. Türkiye için Cumhuriyetin kuruluşundan beri süregelen yapı içerisinde kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bakanlığa verilen yetki ve sorumluluklar merkezi otoritenin sosyal hizmetler konusunda tek yetkili kurum olduğu gerçeğini bir kez daha göstermiştir. Yukarıdaki sorulara ek olarak bu bilgiler etrafında özellikle ‘sosyal politikaların üretilmesinde ve sunulmasında bir yetki karmaşası söz konusu mudur?’ sorusu da akla gelmektedir. Bu soruların cevapları çalışmanın konusu dışında değerlendirilebilecek, kapsamlı araştırma ve inceleme gerektirecek kadar geniştir. Yine de sosyal hizmetlerin oluşturulması ve sunumu, özellikle çocuk koruma politikaları üzerine çalışma yapanların bahsi geçen konularda yeterli bilgiye sahip olmalarında büyük fayda vardır.

1851 yılında Eytam Nizamnamesi yayınlanması ile başlayan süreçte 150 yıldan fazla bir süreden beri varlığını devam ettiren korunmaya muhtaç çocuklara yönelik yapılan hizmetler ilk günden bu zamana değişik şekillerde kendisini göstermiştir. Cumhuriyet tarihinde çocuk koruma hizmeti verilmesi demek olan Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1981 yılında dernek statüsünden çıkartılarak devlet kurumu haline getirilmiştir. 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü günümüzde kapsamlı bir şekilde çocuk koruma hizmetlerini sürdürmektedir.

Çalışmanın konusu olan ‘Korunmaya Muhtaç Çocuklar ve Onlara Sunulan Hizmet Modellerinin’ anlatılacağı bu bölümde tarihi olarak bir modelden söz edemeyeceğimiz zamandan günümüze kadar yaşanan gelişmeler ele alınacak ve günümüzde uygulanan modeller hakkında bilgi verilecektir. Ancak Cumhuriyet öncesi dönem hakkında 2. bölümde verilen bilgiden daha fazlası burada verilmeyecektir.

3.1 CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU'NUN AÇILIŞINA KADAR OLAN DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Çocuk koruma konusunda Cumhuriyetin emekleme yıllarından 1980'li yıllar kadar, devletin tamamen dışında olduğu bir yapıdan, tamamen devletin tekelinde olan bir sisteme dönüşüm söz konusudur. Bu süreç 2. Bölüm'de genel hatları ile ele alınmıştır. Ancak dönemin çok başlılığı arşivlere ve bilgilere ulaşma konusunda çok zor bir araştırma konusu ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple bu döneme dair çalışmamızda verilecek bilgiler tam olarak Türkiye gerçeğini yansıtmaktan uzak olacaktır. Muammer Aksoy 1962 yılında II. Milli Sosyal Hizmetler Konferansı'na sunduğu tebliğde(Aksoy, 1962: 187) korunmaya muhtaç çocuklar hakkında 'çocuk davası bir tek sahibi olmayan yani çok sahipli bir dava olarak fiilen sahipsizdir' demektedir. Bu cümle yukarıdaki başlık altında anlatılacak dönemi tek bir cümleye sığdırmıştır. Ayrıca bu cümle bizlere o dönemde korunmaya muhtaç çocuklar için özel bir kamu kurumu kurulması ve hizmet vermesi gerekliliğinin gündemde olduğu ve bu konu hakkında tartışmalar yapıldığı bilgisini de vermektedir. Ancak böyle bir kurum 1980'li yıllara kadar kurulmayacaktır.

3.1.1 Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin Çalışmaları

Önceki bölümde Himaye_i Etfal cemiyeti hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde ise derneğin bir model olarak değerlendirilebilecek çalışmaları hakkında bilgi verilecektir.

1920'li yıllara dair çocuk koruma konusunda karşımıza çıkan Himaye-i Etfal Cemiyeti'dir⁷. Bu Cemiyet "çocuk" konusuna o yıllarda dahi oldukça bütüncül açıdan yaklaşan bir mevzuat ve uygulama ortaya koymuştur. 6 Mart 1917 tarihinde İstanbul'da kurulan Cemiyet 17 Ocak 1921 tarihinde padişah iradesi ile kamu yararına çalışan cemiyet olarak kabul edilmiştir. 30 Haziran 1921 tarihinde ise Ankara'da Hâkimiyet-i Milli Matbaasında küçük bir odada Himaye-i Etfal Cemiyetinin kuruluşu gerçekleştirildi. Birbiri ile çelişen bu iki bilgi de Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinden alınmıştır. Dönemin siyasi yapısı düşünüldüğünde bu iki bilginin de doğru olabileceği düşünülebilir. Çünkü dönem kurtuluş savaşı dönemidir ve Ankara'da yeni bir devletin temelleri atılmaktadır.

⁷Bu kısım <http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/hakimizda/tarihce>(Erişim tarihi: 26.03.2018) internet adresindeki bilgiler derlenerek hazırlanmıştır. Ayrıntılı bilgi gereken yerlerde başka kaynaklara müracaat edilmiştir.

İstanbul'dan padişah hariç hemen hemen bütün yapılar ve kişiler Anadolu'ya özellikle Ankara'ya taşınmıştır. Cemiyetinde muhtemel böyle bir hikâyesi bulunmaktadır. Nitekim aynı kaynakta '1923 yılında Ankara Himaye-i Etfal Cemiyetinin kurulup güçlenmesi nedeniyle İstanbul HEC çalışmalarına son verdi.' bilgisi yer almaktadır.

Ankara HEC savaş ortamında kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. Kaynaklarda geçen ilk çalışması cepheden gönderilen 1500 çocuğun Ankara'da evlere yerleştirilip misafir edilmesidir (Yıldırım 2013: 23). Ayrıca şehit evlatlarını himaye eden Cemiyet, cephelerden ve cephe gerisinden vatanın yetimlerini toplamış ve bütün imkânlarını onlara seferber etmiştir (Sarıkaya 2007: 325).

Cemiyeti 1920'li yıllarda tıbbi muayene, tedavi, para yardımı, koruma hizmetleri (1922), yiyecek yardımları (1923), paralı ve parasız olmak üzere pastörize süt dağıtımı (1924), doğum yardımı, okul malzemeleri dağıtımı, yaşı gelen çocukları okula ve diğer yerlere yerleştirme çalışmaları (1926), anne ve çocukların ücretsiz yararlanabileceği Sıhhi Banyoların açılması (1927), Çocuk Bahçelerinin açılması (1928), diş muayeneleri ve diş tedavileri (1929) gibi çeşitli konularda muhtaç çocuklara yardım ve desteklerde bulunmuştur.

Bu yardımların maddi külfetleri ise yurtiçi ve yurt dışından sağlanan bağışlarla karşılanmıştır. Bunun yanında devlet erkanı, milletvekilleri ve üst düzey yöneticilerin destekleri ile cemiyet pek çok etkinlik yaparak maddi kaynak temin etmiştir. Güreş turnuvaları, müsamereler ve balolar başta Mustafa Kemal olmak üzere birçok devlet büyüğünün katılımı ve desteğiyle gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca 1929 yılında bir başka yenilik olarak Keçiören'de Çocuk Bakıcı Okulu açılarak verilen hizmetlerde etkin ve yetkin personel yetiştirilmesi de sağlanmıştır. 1926 yılında Cemiyet damga vergisinden muaf tutulmuştur. Cemiyete destek amacı ile 1932 yılında 20-30 Nisan tarihleri arası mektup ve telgraflara " Çocuk Şefkat Pulu" yapılandırılması hususu TBMM tarafından kabul edilmiştir.

Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin raporlarında 1930 yılında 90 çocuğa bakıldığı yazmaktadır. Ancak yapılan müracaatların çokluğu nedeniyle fakir ve dul annelere kimsesiz çocuklara bakması için ücret verilerek çocuklar bu ailelerin evlerine yerleştirilmiştir. Bu uygulama bugünkü koruyucu aile uygulamasının başlangıcı olarak bilinmektedir (Çavuşoğlu, 2005: 59).

Bu dönem için çocuk koruma modeli olarak kışla tipi kurumlarda yuva ve yurt hizmetlerinden başkaca bir çalışmanın yapıldığına dair fazlaca bilgi yoktur. Çocuk Esirgeme Kurumu adı altında faaliyetlerini yürüten ve kamuya yararlı dernek statüsünde bulunan kurumun idari ve işleyiş olarak birkaç defa tüzüğünün

değişikliğe uğramasına rağmen çocuk koruma modeli olarak başkaca bir hizmet verdiği söylenemez.

Okul merkezli çocuk koruma faaliyetlerinden biri de 'kurtarma yurdu' açılmasıdır. Konu basında "Çocukları Kurtarma Yurdu" başlıklı haberle verilmektedir. Bir özel dernek statüsünde olan bu yurdun ".. Nizamnamesinin 10 uncu maddesine göre teşkil edilmesi lâzım gelen müşavere heyeti kurulmuştur. Bu heyet, yurdun ıslahı ve anormal çocukların çalıştırılması işiyle meşgul olacaktır. Bu kabil çocuklar için yeni büyük bir bina bulunacak ve orada bazı atölyeler vücuda getirilecektir" denilmektedir. Ancak haberde geçen 'anormal çocuklar' tabiri ile hangi grup çocuk kastedildiği anlaşılamamaktadır.

3.1.2 Himaye-i Etfal Dışındaki Dernekler ve Çalışmalar

Bu kısımda Türkiye'nin çeşitli illerinde korunmaya muhtaç çocuklar ile ilgili yapılan çalışmalara dair gazete arşivlerinde, milli kütüphane arşivlerinde ve çeşitli yayınlarda geçen bilgiler kabaca verilecektir.⁸

Cumhuriyet Gazetesi'nin arşivinde yapılan taramada 16 Ekim 1939 tarihli gazetede ilk mektep Fakir Talebeleri Koruma Teşkilatın'dan bahsedilmekte ve yoksul aile çocuklarına çeşitli yardımların yapıldığı yazılmaktadır. Aynı haberde *'Maarif idaresi fakir ailelerin çocuklarına bakmak üzere geçen sene şehrimizin muhtelif semtlerinde Barındırma Odaları açmağa karar vermişti. Bu teşebbüsten müspet neticeler alındığı için odaların adedi de seneye artırılabacaktır. Barındırma odaları daha ziyade amele mıntıklarında ihdas edilmektedir'* denilmektedir.

26 Ekim 1939 tarihli haberde Edime'de açılan 'talebe yurdunun' birçok 'fakir ve kimsesiz' çocuğa okuma imkânı sağladığı yazılmaktadır. Ücretli öğrenci kabul eden yurtlarda ücretsiz olarak öğrenci kabul edildiği; yörenin zengin esnafının aynı bağışlarda bulunduğu ve açık kalan bütçesinin ise devlet merkezinden gönderilen para ile karşılandığı belirtilmektedir.

Yine aynı arşivden 16 Aralık 1939 tarihli bir haberde 'çocukları kurtarma yurdundan' bahsedilmektedir. Yurdun ıslahı ve anormal çocukların çalıştırılması konulu haberde 'bu kabil çocuklar için yeni büyük bir bina bulunacak ve orada bazı atölyeler vücuda getirilecektir" denilmektedir. Ancak anormal çocuklardan kastın ne olduğu tam olarak anlaşılamamaktadır.

Akgün ve Uluğtekin Ankara Kızılay Merkezi tarafından açılan Ankara Çocuk Şefkat Yurdu hakkında çeşitli bilgiler vermektedirler. Kızılay Genel Merkez

⁸Bu kısım 'Korunmaya Muhtaç Çocuk', 'Fakir Çocuklar', vb. anahtar kelimeler ilgili yerlerde internet üzerinden arattırılarak elde edilen bilgilerden oluşturulmuştur.

tarafından maddi olarak desteklenen bu yurt 1941 yılında 38'i yatılı olmak üzere 64 öğrencinin tüm giderlerini karşılamakta, 573 orta öğrenim çağındaki çocuğa gıda yardımı yapmakta, 1997 hasta çocuğa bakmaktadır. Bunların dışında, fakirler aşhanesinde her gün 285 kişiye yemek verildiği ve yoksul ailelere 22,432 kilo kömür dağıttığı ifade edilmektedir (Akgün ve Uluğtekin, 2001:266-267).

Yukarıdaki birkaç örnekten de anlaşılabilceği gibi farklı dernek ve oluşumlar tarafından kurulan ya da desteklenen genel olarak yurt tipi bir koruma modelinden bahsedebiliriz. Ayrıca fakir ailelere çocukları için yardımda bulunulması bugün verilen Sosyal, Ekonomik Destek modelini andırmaktadır. Bunun yanında çocuk koruma ile diğer sosyal hizmetlerin bir tutulduğunu da belirtmekte fayda var. Bütüncül bir sosyal hizmet anlayışının temelinde aynı dinamiklerin bulunduğunu düşünülürse, çocuğun aile yanında desteklenmesi belki o zamanın şartlarında kuruluş sayılarının ve kuruluş kapasitelerinin azlığından kaynaklansa da yine de bugünüme bir yol gösterici olmuştur.

3.2 SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU DÖNEMİNDE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu döneminde çocuk koruma hizmetleri konusunda yeni bir modelden söz etmek oldukça zordur. Kurumun kurulduğu şartlar düşünüldüğünde çeşitli birimler tarafından sunulan mevcut hizmet modelleri arasında birliktelik sağlamak amaçlanmıştır.

2828 Sayılı SHÇEK Kanunu kapsamında günümüzde uygulanan aileyi ve çocuğu bir arada desteklemeyi amaçlayan yaygın bir sosyal hizmet modelinden uzak kalındığı, 2828 sayılı kanunda 1991 tarih ve 3703 sayılı kanun ile yapılan değişiklikler ve 1997 tarih ve 572 sayılı kanun hükmünde kararname ile yapılan eklemelerden anlaşılmaktadır. Ailenin bütünlüğünün korunması ve öncelikle çocuğun aile içinde yetiştirilmesi ve desteklenmesi hususları aile ve çocuğu birlikte ele alan bir örgütlenme anlayışı geliştirilene kadar görülmeyecektir.

SHÇEK kanunu ilk çıktığı dönem kapsamında incelenecek olursa mevcut sosyal hizmet kurumlarının yeniden düzenlenmesini içerdiğini söyleyebiliriz. Bu düzenleme Anayasa'da bulunan sosyal devlet anlayışı kapsamında, başta çocuklara yönelik sosyal hizmetler ve sosyal yardım karakterli diğer sosyal hizmetler olmak üzere, temel sosyal hizmetleri birleştirmiştir (Çengelci, 1998, 35).

3.3 AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI DÖNEMİ

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı hakkında bilgiler 2. Bölümde verilmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturan 2000 sonrası uygulanan yeni modellerden çocuk evleri modeli Bakanlık dönemi öncesinde uygulanmaya başlanmış olsa bile gerçek kimliğine Bakanlık döneminde kavuşmuştur. Ayrıca koruyucu aile uygulaması yeni bir model olmamakla beraber yine bakanlık döneminde yapılan çalışmalar ile başarılı sonuçlar vermeye başlamıştır.

Bakanlık döneminde yapılan en önemli değişiklik ise kuşkusuz kışla tipi yurt-yuva modellerinin ortadan kaldırılması olmuştur.

Bütün bunların yanı sıra Bakanlığın kurulması sosyal hizmetlerin sunulması konusunda her alanda birlik sağlamayı amaçlamıştır. Aile merkezli bir çözüm anlayışı, tüm dezavantajlı bireylerin ve grupların hizmet almasında esas alınmışken çocuklarda bu oluşum içerisinde bulundurulmuştur. Çocuk koruma modelleri de bu kapsamda değerlendirilmelidir.

3.4 ÇOCUK KORUMA HİZMETLERİ KAPSAMINDA UYGULANAN HİZMET MODELLERİ

Hakkında ilgili mevzuat kapsamında koruma kararı verilmiş çocuklar çeşitli birimlerde koruma altına alınmaktadır. Çocuk koruma adına model olarak adlandırılabilen bu birimlerden bazıları çeşitli zamanlarda uygulanmış sonrasında ise birimler kapatılmış veya dönüştürülmüş ve model sonlandırılmıştır. Sonlandırılan modellerin yerine yeni hizmet modelleri ortaya çıkmış ve çocuk koruma hizmetleri kesintisiz olarak devam etmiştir. Bu bölümde daha öncesinde uygulanmış olsa dahi model olarak değerlendirilen bakım türlerinin genel olarak 2000 sonrası durumları hakkında bilgiler sunulmuştur.

3.4.1 Kurum Bakımı Modelleri

Kurum bakımı denilince, çocuğun kendi evinden uzakta olduğu 24 saatlik dilimde tam zamanlı bir bakım modeli anlatılmaktadır. Dünyada ve ülkemizde uzun yıllar uygulanan bir temel bakım ve koruma modeli olan kurum bakımı modeli ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişlikleri arttıkça terk edilmiştir.

Çocuk koruma anlamında kurum bakımı hizmetleri genel olarak yatılı kurumlar olan yuva ve yurtlarda sunulmuştur. SHÇEK'in kurum bakımı sistemini oluşturan "çocuk yuvaları", 12 yaşından küçük çocukların; "yetiştirme yurtları" ise

13-18 yaş arası çocukların bakıldığı kuruluşlardır. 1997 yılında 572 sayılı KHK ile SHÇEK kanununa eklenen yatılı “Çocuk ve Gençlik Merkezleri (ÇOGEM)”nde; “ihmal, hastalık, kötü alışkanlık, yoksulluk, terk ve benzeri nedenlerle sokağa düşerek sosyal tehlikelere karşı karşıya kalan veya sokakta çalışan çocuk ve gençlerin rehabilitasyonlarını ve topluma kazandırılmalarını sağlamak” amaçlanmaktadır. Ayrıca, 7 Temmuz 2005’de kanuna eklenen “çocuk evi”, toplu kuruluşlar yerine en çok 6-8 çocuğun barındığı ve “sevgi evleri”, kuruluş bakımı yerine daha küçük birimlerde, aile ortamına benzer yapılar, küçük müstakil binalarda bakım hizmeti verilen kuruluşlar olarak tanımlanmıştır.

Bu bakım türünün hizmet sunumu açısından kolaylıklarının yanı sıra pek çok sakıncaları da bulunmaktadır. Çocuğun fiziksel, zihinsel, duygusal ve sosyal gelişimine uygun olmadığı yapılacak olan kısa bir literatür taramasından anlaşılacaktır. Çocuklarla birebir ilişkinin yeterli düzeyde kurulmaması, tek tek ilgi, şefkat ve sevgi gösterilmemesi, uyaran eksikliği sonucu çocuklarda içe kapanma, yetersiz sosyalleşme problemleri ve davranış sorunları gibi pek çok sorun birçok kaynaktan yer almaktadır.

3.4.1.1 Çocuk Yuvaları, Yetiştirme Yurtları ve Çocuk Evleri

Çocuk yuvaları, 0 - 12 yaş arası korunmaya muhtaç çocuklarla gerektiğinde 12 yaşını dolduran kız çocuklarının, bedensel, eğitsel, psiko-sosyal gelişimlerini, sağlıklı bir kişilik veya iyi alışkanlıklar kazanmalarını sağlamakla görevli ve yükümlü olan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır(SHÇEK Kanunu, Madde 3).

Çocuk yuvalarında bulunan çocukların eğitim, öğretim ve sağlık hizmetlerinden faydalandırılmaları, yedirilmeleri, bakılmaları, giydirilmeleri, misafirlerinin ağırlanması, ulaşım ve tatil ihtiyaçlarının karşılanması, harçlıklarının verilmesi gibi temel ihtiyaçlarının nasıl sağlanacağı Çocukevleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile tespit edilmiştir.

Çocuk yuvalarında Koordinasyon ve Değerlendirme Kurulu ve Sosyal Servis’in yanısıra ilgili yasalar gereği gerekli diğer komisyon ve kurullar bulunmaktadır. Meslekler arası koordinasyon ve ekip çalışmasını sağlayan koordinasyon ve değerlendirme kurulu her ay toplanmaktadır (Çocuk Yuvaları Yönetmeliği, Madde 6).

Çocuk yuvalarında, mesleki çalışmaları koordineli bir şekilde yürütmek üzere sosyal çalışmacı, psikolog ve çocuk gelişimciden oluşan bir sosyal servis bulunmaktadır. Servis çalışmalarını müdür yönetiminde yürütmektedir. Sosyal servis

elemanları kuruluşta çocuklarla doğrudan ilgili olan personeli yönlendirme sorumluluğu taşımaktadır (Çocuk Yuvaları Yönetmeliği, Madde 7).

Yukarıda kısaca anlatılmaya çalışılan, yıllarca ülkemizde çocuk koruma birimlerinin temelini oluşturan kışla tipi bakım modellerinden büyük ölçüde vazgeçilmiştir. Ancak Çocuk Destek Merkezleri'nde bu usul devam ettirilmektedir. Günümüzde çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları yerlerini çocuk evleri ve çocuk evleri sitelerine bırakmıştır.

7 Temmuz 2005 tarihinde 5378 sayılı Özürlüler ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile mevzuata giren 'çocuk evi' ifadesi '*0-18 yaşlar arasındaki korunmaya muhtaç çocukların kaldığı ev birimleri*' şeklinde tanımlanmıştır. Toplu bakım sıkıntılarını aşmak üzere düşük kapasiteli birimlerle hizmet vermek esasında düşünölen çocuk evleri bugün kurum bakım hizmetinin temelini oluşturmaktadır.

2011 yılında 68 adet çocuk yuvasında 3724 çocuk koruma altında bulunurken 2018 sonu itibari ile 1192 çocuk evinde 6199 çocuk koruma altındadır. Ayrıca 111 adet Çocuk Evi Sitesinde de 6383 çocuk bulunmaktadır. 2017 yılı sonu itibari ile bütün çocuk yuvaları kapatılmış ve bir dönemin sonu gelmiştir.

Çocuk evi modelinde çocukların apartman dairelerinde, bir evde yönetici nezaretinde 6–8 çocuk kalacak şekilde bakılmaları sağlanmaktadır. Çocuk Evleri Sitesi modelinde kuruluşlar site içinde villa tipi evlerden oluşturulmakta, bu evlerde yönetici nezaretinde yaklaşık 10 çocuğun bakılması sağlanmaktadır.

2019 yılı için bir çocuk evinin harcamaları Çocuk Evleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin Çocuk Evinin İşleyişine İlişkin Esaslar başlıklı 5. Bölümünün 23. maddesine göre yeniden değerlendirilerek Çocuk evinin kira, elektrik, su, yakıt, bina aidatına ilişkin giderleri 1952,64 lira, Çocuk evinin telefon gideri aylık fatura bedeli 78,11lira, Çocuk evinde kalan çocukların iaşe ve ibate giderleri, çocuk başına aylık 520,97 lira olarak belirlenmiştir.

Tablo 1: 2011-2018 Yılları Arasında Yatılı Kurum ve Çocuk Sayıları

YILLAR		Çocuk Yuvası (0-12) Çocuk Yuvası ve Kız Yetiştirme Yurdu (0-18)	Çocuk Evi (0-18)	Sevgi Evi (0-18) (Çocuk Evleri Sitesi)
2011	Çocuk Sayısı	3724	2494	3004
	Kuruluş Sayısı	68	448	36
2012	Çocuk Sayısı	3634	3581	3301
	Kuruluş Sayısı	60	649	45
2013	Çocuk Sayısı	1361	4953	3952
	Kuruluş Sayısı	30	906	61
2014	Çocuk Sayısı	856	5068	4352
	Kuruluş Sayısı	17	1015	73
2015	Çocuk Sayısı	709	5366	4950
	Kuruluş Sayısı	13	1057	86
2016	Çocuk Sayısı	577	5626	5257
	Kuruluş Sayısı	10	1092	92
2017	Çocuk Sayısı	-	6341	6208
	Kuruluş Sayısı	-	1195	108
2018	Çocuk Sayısı	-	6199	6383
	Kuruluş Sayısı	-	1192	111

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr> (Erişim Tarihi: 28.04.2019)

Yetiştirme yurtları, 13 - 18 yaş arası korunmaya muhtaç çocukları korumak, bakmak ve bir iş veya meslek sahibi edilmelerini ve topluma yararlı kişiler olarak yetiştirmelerini sağlamakla görevli ve yükümlü olan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır (SHÇEK Kanunu, Madde 3).

Yetiştirme yurtlarında Koordinasyon ve Değerlendirme Kurulu, Sosyal Servis ve ilgili yasalar gereği gerekli diğer komisyon ve kurullar bulunmaktadır. Koordinasyon ve Değerlendirme Kurulu, müdür, müdür yardımcısı, sosyal hizmet uzmanı (sosyal çalışmacı), psikolog, öğretmen, diyetisyen, doktor ve hemşire ile gerekli görüldüğünde çocuk temsilcisinden oluşmaktadır. Meslekler arası koordinasyon ve ekip çalışmasını sağlayan Koordinasyon ve Değerlendirme Kurulu

her ay toplanmaktadır (Yetiştirme Yurtlarının Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Yönetmelik, Madde 6).

Yetiştirme yurtlarında mesleki çalışmaları koordineli bir şekilde yürütmek üzere sosyal çalışmacı ve psikologlardan oluşan bir Sosyal Servis bulunmaktadır. Servis, çalışmalarını Müdür yönetiminde yürütmektedir. Sosyal Servis elemanları, kuruluştaki çocuklarla doğrudan ilgili olan personeli yönlendirme sorumluluğu taşımaktadırlar (Yetiştirme Yurtlarının Kuruluş ve İşleyişine İlişkin Yönetmelik, Madde 6).

Çocuk Yuvalarında olduğu gibi Yetiştirme Yurtlarında yerlerini Çocuk Evlerine bırakmıştır. 2011 yılında 89 yetiştirme yurdunda 4342 çocuk bulunmakta iken 2017 yılı sonu itibari ile bu sayılar sıfırlanmıştır.

Tablo 2: 2011-2017 Yılları Arası Yetiştirme Yurdu ve Çocuk Sayıları

YILLAR		Yetiştirme Yurtları (13-18)
2011	Çocuk Sayısı	4342
	Kuruluş Sayısı	89
2012	Çocuk Sayısı	2956
	Kuruluş Sayısı	65
2013	Çocuk Sayısı	1339
	Kuruluş Sayısı	42
2014	Çocuk Sayısı	651
	Kuruluş Sayısı	20
2015	Çocuk Sayısı	401
	Kuruluş Sayısı	10
2016	Çocuk Sayısı	396
	Kuruluş Sayısı	8
2017	Çocuk Sayısı	-
	Kuruluş Sayısı	-

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr>(Erişim Tarihi: 28.04.2019)

3.4.1.2 Çocuk Destek Merkezleri

Suç mağduru, suça sürüklenen ve sokakta yaşayan çocuklara yönelik hizmet sunmak üzere çocukların özelliklerine göre farklı isimlerle Çocuk ve Gençlik Merkezleri, Koruma Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri ve Bakım ve Sosyal Rehabilitasyon Merkezleri adlandırılan birimlerin tek bir çatı altında birleştirilmesi için 19.02.2014 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6518 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla Çocuk Destek Merkezi adıyla kurulmuşlardır. Çocuk Destek Merkezleri Yönetmeliği 29.03.2015 Tarih ve 29310 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu merkezler çocukların temel gereksinimlerini karşılamak, fiziksel, duygusal, psikolojik ve sosyal ihtiyaçlarını belirleyerek gerekli müdahaleleri gerçekleştirmek, aile ve yakın çevrelerine dönmelerini veya diğer sosyal hizmet modellerine hazır hale gelmelerini sağlamak üzere hizmet vermektedir.

Merkezler en az 20 en fazla 40 kişilik kapasite ile hizmete açılır ve çocukların mağduriyet, suça sürüklenme, sokakta yaşama, gebelik, madde bağımlılığı gibi ihtisas alanlarında yaş gruplarına (11-14/15-18) ve cinsiyetlerine göre ihtisaslaştırılmaktadır.

Çocuk Destek Merkezleri, çocukların kontrol altında tutulduğu, dış tehlikelere karşı güvenlik tedbirlerinin alındığı merkezlerdir. Merkez veya çocuklar hakkında yapılacak araştırma ve çalışmalarda, çocukların tanınmasına neden olacak hiçbir bilgiye yer verilmez. Merkeze yerleştirilen çocukların, sosyal çevreleri ile toplumdaki gelebilecek olumsuz etkilere karşı korunması amacıyla merkezin adresinin gizli tutulmakta, iletişim bilgilerinin elektronik ortam da dahil olmak üzere paylaşılmamakta ve merkeze tabela asılmamaktadır.

Çocuğun psiko-sosyal destek hizmetini tamamlayıp tamamlamadığına çocuğun danışmanı tarafından üçer aylık dönemler halinde değerlendirilmekte ve merkezde görev yapan tüm meslek elemanlarının katılımı ile yapılan vaka tartışma ve değerlendirme toplantısında kararlaştırılmaktadır. Çocuğun, ailesi veya yakınları yanına döndürülmesine öncelik verilmektedir. Aile veya yakını yanına döndürülen veya ergin olarak merkezden ayrılan çocukların düzenli aralıklarla izlenmesi ve ihtiyaçlarına göre desteklenmesi ikamet ettiği ilde yapılmaktadır. Rehabilitasyonu tamamlanan çocuklardan aile yanına döndürülemeyen çocuklar diğer sosyal hizmet birimlerinden olan çocuk evleri veya çocuk evleri sitesi hizmet modellerinden yararlandırılmaktadır.

Tablo 3: 2011-2018 Yılları Arası Çocuk Destek Merkezi ve Çocuk Sayıları

YILLAR		Çocuk Destek Merkezi (ÇODEM) (KBRM+BSRM+ ÇOGEM+RSFC)
2011	Çocuk Sayısı	756
	Kuruluş Sayısı	46
2012	Çocuk Sayısı	1089
	Kuruluş Sayısı	87
2013	Çocuk Sayısı	1076
	Kuruluş Sayısı	61
2014	Çocuk Sayısı	1244
	Kuruluş Sayısı	87
2015	Çocuk Sayısı	1241
	Kuruluş Sayısı	67
2016	Çocuk Sayısı	1463
	Kuruluş Sayısı	68
2017	Çocuk Sayısı	1640
	Kuruluş Sayısı	65
2018	Çocuk Sayısı	1632
	Kuruluş Sayısı	63

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr>(Erişim Tarihi: 28.04.2019)

3.4.1.3 Diğer Yatılı Kurum Hizmetleri

07.05.2012 tarihinde Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 2012/15 sayılı Genelge'nin 20. maddesinde '*Korunma ihtiyacı olan veya suça sürüklenen çocuklar hakkında mahkeme kararı alınincaya ve/veya uygun hizmet modeli belirleninceye kadar barınma ve temel gereksinimleri karşılanmak üzere tüm Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüklerine bağlı "Çocuk Koruma İlk Müdahale ve Değerlendirme Birimi"*'nin kurulması...' ifadesi yer almaktadır. Devamında gelen maddelerden anlaşıldığı üzere bu birimler yatılı olarak hizmet

vermektedir. Çocuk ailesine teslim edilinceye kadar veya çocuk hakkında hizmet modeli belirleninceye kadar geçici süreli hizmet sunulmasına yönelik oluşturulan bu birimler hakkında resmi kaynaklarda başka bilgi bulunmamaktadır.

3.4.2 Koruyucu Aile Hizmeti

Çeşitli nedenlerden dolayı koruma ve bakım altına alınan çocuklarla beraber kurum bakımı yerine başka bir aile yanında yaşamalarının daha yararlı olacağı düşüncesi, bu bakım türünün geliştirilmesini sağlamıştır. Koruyucu aileler, meslek elemanları tarafından ayrıntılı sosyal inceleme ve değerlendirmelerle seçilen geçici anne babalardır. Bu modelde çocukların, kendilerini koruyacak, sevecek, destekleyecek, onlara güven sağlayacak, sosyokültürel ve ekonomik gereksinimlerini karşılayacak bir aileye ihtiyacı olduğu düşüncesi ile herhangi bir hukuki bağ oluşturulmadan bir ailenin yanına yerleştirilmeleri esas alınmıştır. Koruyucu aile sisteminde aile, çocuğun bakım, yetişme ve eğitim sorumluluğunu devlet ile paylaşmaktadır, çocuğun velayeti öz ailesinde kalmaktadır.

Koruyucu aile seçiminde evde birlikte yaşayan diğer aile üyeleri başta olmak üzere akraba ve sosyal çevrede incelenmektedir. Çocuğun yerleştirileceği evde ve çevrede kabul görmesi daha mutlu ve sağlıklı yetişmesi için gereklidir. Çocuğun yüksek yararı ile uyumu için çocuğun gereksinimlerinin yanı sıra koruyucu aile adayının yetenek, deneyim ve uzmanlığının göz önünde bulundurularak yerleştirmenin yapılması çok önemlidir. Aksi takdirde çocuğun aile ile uyumsuzluk yaşaması sonucu sürekli koruyucu aile değişikliği kaçınılmazdır.

İlgili mevzuat kapsamında çocuğun aile yanında geçirdiği dönemde servis ücreti, kurs ücreti, sağlık hizmetleri, giyim gibi bir takım maddi ihtiyaçlarının karşılanmasının yanı sıra aileye de her yıl güncellenen oranlarda ödeme yapılmaktadır. Bu ödeme miktarları çocuğun yaşı ve eğitim durumuna göre değişmektedir.

Koruyucu aile ve yanına yerleştirilen çocuk ile öz aile vakanın özelliklerine göre belirlenen aralıklarla, düzenli olarak mevzuat kapsamında izlenmektedir. Çocuğun hizmetten yararlanma nedenlerinde oluşan değişiklikler, öz ailede meydana gelen olumlu değişimler veya koruyucu ailenin durumunda meydana gelen değişimler gibi sebeplerle çocuğun yararı odağında hizmet sonlandırılabilir.

Koruyucu aile bakım modelleri kendi içinde alt dallara ayrılmaktadır dört ayrı başlık altında değerlendirilebilecek modeller kısaca şöyledir.

Akraba veya Yakın Çevre Koruyucu Aile Modelinde veli ya da vasi dışında kalan kişiler yanında yapılan bakım söz konusudur. Bu kişiler kan bağı bulunan akrabalar ya da çocuğun iletişim içinde olduğu veya tanıdığı bakıcı, komşu gibi yakın çevresinde olan kişilerdir.

Geçici Koruyucu Aile Modelinden ise acil koruma gereken ya da hakkında hizmet planı oluşturulmamış ve kuruluş bakımına yerleştirilmemiş ya da kendisi için planlanan hizmet modelinden çeşitli nedenlerle henüz yararlandırılmamış çocuklar faydalanmaktadır. Bu model için seçilen ailelerden temel ana, baba eğitimleri ve Koruyucu Aile Birinci ve İkinci Kademe Eğitimini almış olmaları istenmektedir. Profesyonel kişi ve ailelerin sağladığı birkaç gün ile en fazla bir ay arasında değişen bakımdır.

Sürelili Koruyucu Aile Modeli öz ailesi yanına kısa sürede döndürülme imkânı bulunmayan ya da kalıcı olarak aile yanına yerleştirilemeyen çocuklara yönelik uygulanan bir modeldir. Bu bakım modelinde koruyucu aile temel ana-baba eğitimleri ve Koruyucu Aile Birinci Kademe Eğitimini almış kişi ve ailelerden seçilmektedir.

Son model olarak Uzmanlaşmış Koruyucu Aile Modelinden bahsetmek mümkündür. Özel zorlukları ve ihtiyaçları olan çocuklara yönelik uygulanan bu modelde koruyucu aileler lisans eğitimine sahip olan veya eşlerden biri en az ilköğretim düzeyinde olmak üzere temel ana, baba eğitimleri, Koruyucu Aile Birinci ve İkinci Kademe Eğitimlerini almış kişi ve ailelerden seçilmektedir.

Tablo 4: 2011-2018 Yılları Arası Koruyucu Aile ve Çocuk Sayıları

YILLAR		Koruyucu Aile	Koruyucu Aile Yanındaki Çocuk
2011	Çocuk Sayısı	1190	1282
2012	Çocuk Sayısı	1350	1492
2013	Çocuk Sayısı	2776	3351
2014	Çocuk Sayısı	3283	4008
2015	Çocuk Sayısı	3797	4615
2016	Çocuk Sayısı	4115	5004
2017	Çocuk Sayısı	4654	5642
2018	Çocuk Sayısı	5289	6468

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr>(Erişim Tarihi: 28.04.2019)

3.4.3 Evlat Edinme

Koruyucu Aile ve Evlat Edinme hizmetlerinin temel ölçütü, çocuğun aile yanında yetişmesi olduğundan, her ikisinde de ailelerin seçim kriterleri temelde aynıdır. Ancak, her iki hizmetten yararlandırılacak çocukların hukuki durumları farklılık göstermektedir.

Evlat edinme, biyolojik aileleri ile yaşama şansını kaybetmiş çocuklar için uzun süreli ve istikrarlı bakım sağlamaya yöneliktir. Doğal ailesini kaybetmiş olan, mevcut koşullar altındaki aileler tarafından yetiştirilmesi mümkün olmayan çocuklar için aile sağlamanın; yasal, sosyal ve psikolojik yöntemidir. Yeni Türk Medeni Kanununun, 305'den 320'ye kadar olan maddelerinde evlat edinmenin çerçevesi çizilmiştir. Buna göre; 30 yaşını dolduran bireyler ve 30 yaşını dolduran, 5 yıllık evli olan çiftler evlat edinebilmektedir. Evlat edinilecek çocuk ve ebeveyn adayı arasında 18 yaş fark olması zorunludur.

Evlat Edinme; durumu evlat edindirilmeye uygun bir çocukla, durumu evlat edinmeye uygun kişi/eşler arasında hukuki bağlar sağlanarak çocuk-ebeveyn ilişkisinin kurulmasıdır. Bu hukuki bağ ilgili mevzuat kapsamında korunma altındaki bir çocuğun evlat edinilmesi veya kişiler arası anlaşma ile evlat edinme şeklinde mahkeme kararı ile sağlanabilmektedir.

Tablo 5: 2011-2018 Yılları Arası Evlat Edindirilen Çocuk Sayısı

YILLAR		Yıl İçerisinde Evlat Edindirme Hizmetlerinden Yararlanan Çocuk	Evlat Edindirme Hizmetlerinden Yararlanan Çocuk
2011	Çocuk Sayısı		11444
2012	Çocuk Sayısı	613	12057
2013	Çocuk Sayısı	765	12822
2014	Çocuk Sayısı	824	13646
2015	Çocuk Sayısı	869	14515
2016	Çocuk Sayısı	492	15007
2017	Çocuk Sayısı	1164	16171
2018	Çocuk Sayısı	638	16809

Kaynak: <https://www.ailevecalisma.gov.tr>(Erişim Tarihi: 28.04.2019)

3.4.4 Çocuk Koruma Hizmetleri Kapsamında Uygulanan Diğer Yöntemler

Tüm aileler çocuklarını en iyi biçimde yetiştirmek isterler. Ancak çok çeşitli sebeplerden dolayı bu bazı durumlarda bu mümkün olmamaktadır. Bazı ailelerde yaşanan geçim sıkıntısı, bazı ailelerin aile bütünlüklerinin dağılması gibi sebeplerle çocukların fiziksel, ruhsal ve sosyal gelişimleri sağlanamamaktadır. Bu kapsamda koruma altına alınmadan çocuğun aile içinde bakımı ve korunması amacı ile aileye yönelik çeşitli destekler ve yardımlar yapılmaktadır.

2828 sayılı SHÇEK Kanun kapsamında sosyal yardım uygulamaları ile temel gereksinimlerini karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere sosyal yardım sunulmaktadır. 28.09.1986 tarihinde yürürlüğe giren, çeşitli zamanlarda bazı maddeleri değiştirilen “Ayni Nakdi Yardım Yönetmeliği” ile başlayan hizmetler günümüzde 3 Mart 2015 tarihli Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde devam etmektedir. Bu yardımlar yoksulluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde yapılan ekonomik ve sosyal destekleri kapsamaktadır. Bu çerçevede, kişinin asgari yaşam seviyesine ulaşması amacıyla sorununu çözümlayebileceği süreler içinde (6 ay, 1 yıl ve daha uzun süreli) veya geçici nitelikte ve değişen miktarda yardım sağlanabilmektedir. Korunmaya muhtaç çocuk ve gençlerin korunma altına alınmasına esas oluşturacak

nedenin ekonomik yoksunluk olması halinde, bu kişilere ve ailelerine kuruluş bakımı yerine, ekonomik yardım ve diğer destekleyici sosyal hizmet uygulamalarıyla destek verilmektedir. Kuruluş bakımından ayrılan ve ekonomik desteğe ihtiyaç duyan gençlere de bu kapsamda hizmet sunulmaktadır.

Bunun yanında gönüllü ailelik olarak adlandırılan, çocukların kuruluşlardaki yaşantılarına yardımcı olmaya yöneliktir başka bir uygulama vardır. Hafta sonu ve tatil günlerinde kuruluş müdürlüğü tarafından uygun bulunan çocukların çeşitli ailelerin yanına misafir olarak verilmesi mümkün olabilmektedir.



DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Gerek akademik alanda gerekse idari alanda yapılan bu çalışmalar bir kamu politikası olarak adlandırılabilir. Bu nedenle bir değerlendirme yapmak kaçınılmaz olmuştur. Bu değerlendirme yapılırken mevzuatta ve uygulamada karşılaşılan eksikliklere değinilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bir öneriler başlığı açmadan varsa ilgili sorunun anlatıldığı bölümde sorunun çözümü adına öneriler sunulmaya gayret edilmiştir.

Sosyal politikalar açısından hem akademik hem de uygulama olarak birçok gelişmiş ülkenin gerisinde bulunan ülkemiz bakımından bu durumun böyle devam etmesi beklenemez. Uzun vadeli bir veri tabanı oluşturmak ve toplumun her kesimindeki ihtiyaç sahiplerine zamanında ulaşmak için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın çeşitli çalışmalar, projeler ve programlar yaptığı, politikalar ürettiği bilinmektedir. Ancak şu an elimizde bulunan, yapılan dar kapsamlı ve dar içerikli akademik çalışmalar (lisans tezi, yüksek lisans tezi, doktora tezi, makaleler vb.) bir kenara bırakılırsa uzun vadeli bir veri tabanı oluşturulması da zaman alacaktır. Yine de bu çalışmalara başlanmış olması, gelecek adına ülkemiz için çok önemli bir kazanç olmuştur.

Koruyucu hekimlik uygulamaları kapsamında yapılan hastalıklarla yüzleşmeden gerekli önlemlerin alınması, aşı çalışmalarının yapılması, ailevi ve genetik hastalıkların tespit edilerek bir sonraki nesilde de görülmemesi adına önleyici tedavilerin uygulanması vb. gibi; sosyal hizmet politikaları oluşturulurken koruyucu sosyal hizmet modellerinin geliştirilmesi, hedeflenen bir sonuç olmalı ve politikalar bu bağlamda geliştirilmelidir. Ancak bunun çok uzun vadeli sonuç verecek bir yol olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Bu bağlamda 2016 yılında faaliyete geçirilen ASDEP (Aile Sosyal Destek Programı) bir umut olarak karşımıza çıkmaktadır. Program kapsamında sosyal hizmetlerin her alanında vatandaşlara uygulanan sosyal yardımlar, talep odaklı olmaktan çıkarılarak her haneye sosyal inceleme yapılmak suretiyle ihtiyaç analizleri doğrultusunda, arz odaklı hale getirilecek çalışmalar yapılmaktadır(www.asdep.org Erişim Tarihi:29.04.2019)

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Sosyal Yardım Bilgi Sistemi mevcut hali ile yetersiz kalmaktadır. Verileri toplayan ve saklayan bu sistemin ülke çapında yaygınlaşması ve verilerin güncel tutulması önleyici sosyal hizmetlerin yürütülmesini hızlandıracaktır.

Özellikle suça sürüklenen çocuk, madde bağımlısı çocuk ve istismara uğramış çocuklar hakkında alınan koruma ve tedbir kararlarının sonuçları sadece çocuğu bulunduğu ortamdan uzaklaştırma, rehabilitasyon ihtiyaçları var ise mevcut

kurum ve personel imkanları ile bu ihtiyacı gidermeye yönelik çalışmalar şeklinde olmaktadır. Çocukların bu ortamlara girmesine sebep olan kişiler hakkında adli kararlar haricinde yapılabilecek bir çalışma bulunmamaktadır. Çocukların bu duruma gelmesine sebep olan, onları bir suç işlemek için zorlayan, madde kullanmasını teşvik eden bu kişiler hakkında sadece adli yaptırımların yeterli olmadığı bilinmelidir. Bu kişilerin birçoğu kanunun öngördüğü cezaları çektikten sonra tekrar aynı ruh hali ile toplum arasına karışmaktadır.⁹

Bir çocuğun sağlıklı bir gelişim gösterip topluma faydalı bir birey olarak yetişmesinde huzurlu bir aile ortamında yaşamasının rolü tartışılmaz. Huzurlu bir aile ortamının ailedeki bütün rollerin anne-baba-kardeşler ve diğer aile bireyleri ve modellerin tastamam varlığı ile mümkün olduğu düşünülmemelidir. Bazen bir rolün eksikliği başka bir roldeki bireylerin varlığı ile fazla hissedilmeden telafi edilebilmektedir. Bir rolün yoksunluğunun hissedilmesi ise onun fiziksel anlamda yokluğu manasına gelmemektedir. Özellikle anne veya babadan yoksun bulunmak onların vefat ettiği anlamına gelmemektedir. Kesin bir istatistik bilgi bulunmama birlikte devlet korumasına alınmış çocukların birçoğunun¹⁰ ya annesi ya da babası hayattadır. Hem annesi hem de babası hayatta olan birçok çocuk da koruma altında bulunmaktadır. Bu ebeveynlerin, önemli bir kısmı da sağlıklı ve çalışabilir bir durumdadır. Bu çocukların anne veya babadan yoksun bulunmaları, onların yüreklerine vefatlarından daha farklı bir acı vermektedir. Farklı bir acı küçük yaşlardaki çocuklarda fazla hissedilmese de ilerleyen yaşlardaki özellikle ergenlik dönemi ve sonrası çocuklar için anne-babadan nefret etme derecesinde kendisini gösterebilmektedir. Ayrıca burada çocuklarına bakmayacak şekilde fiziksel veya ruhsal engeli bulunan ebeveynler değil, sağlıklı ve çalışabilir ebeveynler kastedilmektedir. Ancak bu yoksunluğun ve acının tespiti ve giderilme yöntemleri bu çalışmanın konusu değildir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın son dönemlerde uyguladığı bakım modelleri öncelikli olarak aile yanında bakımı destekler niteliktedir. Çocuklar ve ailelerin gereksinimleri temel alınarak, özellikle çocuğun iyilik halinin sürdürülmesi konusuna odaklanılmaktadır. Tüm çocukların ve ailelerinin iyilik halini desteklemeye yönelik kapsamlı düzenlemeler yapılmaya çalışılmaktadır. Öncelikli olarak maddi anlamda muhtaç durumda olan aileler ve çocuklar hakkında Sosyal Ekonomik

⁹Burada bu gibi suçlardan cezaevlerinde bulunan yetişkinlerin gerçekten ıslah olup olmadıkları konusu ayrıca incelenmesi gereken bir konudur. Eşine veya çocuklarına şiddet uygulayan, onları maddi veya manevi olarak istismar eden bireylerin (anne-baba ayrımı yapmadan) cezalarını çektikten sonra da benzer tutumlar sergilemelerinin çokluğu sadece basına yansıyan vakaların sayısından dahi anlaşılabilir.

¹⁰Bu konuda araştırma esnasında kesin bir sayı ya da istatistiki bilgiye ulaşılamamıştır.

Destek adı altında sağlanan yardımlar çok önemlidir. Bu yardımlar sayesinde birçok olası KMÇ vakasının önü alınabilmektedir. Bu modelde okul çağında olan çocuklar için aileleri ile birlikte yaşamaya devam edebilmeleri adına bir takım maddi yardımlar sağlanmaktadır. Bu küçük desteklerle çocuklar ve aileleri muhtaçlık durumundan bir nebze de olsa kurtulabilmekte ve hayatlarına bir aile olarak devam edebilmektedirler. Bu modelin uygulanışı sonucu birçok çocuk öz ailesi ile birlikte yaşamış, eğitim hayatına devam edebilmiştir. Sosyal ekonomik destek sayesinde birçok çocuk, erken yaşta çalışma hayatına atılmaktan ya da sokaklarda yaşamaktan kurtulmuştur. Çeşitli kötü alışkanlıkları edinmeleri önlenmiş, çeşitli suç ortamlarından uzak kalabilmişlerdir. Bu saydıklarımızın sayısal olarak tam tespiti mümkün değildir. Ancak SED yardımlarının sayısı kadar olduğunu söylemekte yanlış olmayacaktır.

Anne veya babaları yanında yaşamlarını devam ettirmeleri mümkün olmayan KMÇ kararı bulunan bir çocuk için öncelikli olarak yaşadığı sosyal çevre koşulları dikkate alınarak durumu müsait birinci dereceden akrabalara çocuğun bakımını üstlenmek için teklifte bulunmaktadır. Bu teklif genellikle koruyucu aile olma yönünde yapılmaktadır. Türk toplumu olarak çok eski zamanlardan beri uygulanan, farklı farklı adlarla adlandırılan bu yakın akraba yanında yaşamaya devam edebilme durumu bugün devletimiz tarafından maddi olarak ta desteklenen bir çocuk koruma modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hakkında korunma kararı bulunan bir çocuk, gerekli şartlar oluştuğu takdirde koruyucu aile modeli uygulamasına dâhil edilmektedir. Koruyucu aile modeli korunmaya muhtaç bir çocuk için son derece faydalı sonuçları olan bir modeldir. Koruyucu ailenin tespiti, uygunluğunun saptanması, çocuk ile aile arasında bağın kurulması aşamasında meslek elemanlarına çok önemli bir görev yüklenmiştir. Mevcut çocuk koruma modelleri açısından ülkemizde ve dünyada çok etkili sonuçları bulunan koruyucu aile modelinin amacına uygun bir şekilde yürütülmesi birçok çocuğun aydınlık bir geleceğe ulaşması açısından gereklidir.¹¹

Koruyucu ailelere verilen maddi destekler son zamanlarda ciddi boyutlara ulaşmıştır. Para için her şeyi mubah gören kişiler için koruyucu aile olma kavramı da burada akla gelebilecek bir konudur. Koruyucu aile birimlerinde bulunan çalışanların bu konuda bilinçli olmaları, bu tür çıkarıcı kişilerden çocukları koruyabilmeleri çok önemlidir.

Koruyucu aile olmak için başvuranların, uygun aile olup olmadıklarının tespiti de yine meslek elemanlarının üzerinde bulunan ağır bir yük olmaktadır. Ailenin

¹¹ Örnek bir vaka konusunda <https://www.aksam.com.tr/pazar/18-bin-cocuk-koruyucu-aile-bekliyor/haber-619163> adresinde bulunan habere bakılabilir.

maddi, manevi, psikolojik ve sosyal yönden değerlendirilmeye tabi tutulması ve uygunluğunun tespiti çocuğun geleceği açısından önemli bir karar verilmesi gerekliliği meslek elemanları üzerinde manevi bir yük olmaktadır.

Politika uygulayıcı olarak yetki verilen meslek elemanları ve alt kademe idarecilerin bu konuda bilinçli ve hassas davranmaları, günü kurtaran uygulamalardan kaçınmaları gerekmektedir. Bu konuda gerekli büyüklükte ve derinlikte bir araştırma yapılması halinde toplumumuzda bu tip vakaların varlığının azımsanmayacak ölçüde olduğu sonucu ile karşılaşılacaktır. Ve yine maalesef bu tip ailelerin yanlarında bulunan KMÇ'lerin olduğu da unutulmamalıdır.

Koruyucu ailelerin tespiti bu kadar hassas bir konu iken ve toplumumuzda koruyucu aile olmak için çok az istekli bulunması durumu kişilerin 'Neden böyle bir sisteme yaklaşmadıkları' sorusunu akla getirmektedir. Bu sorunun cevabı elimizde bulunmamaktadır. Özellikle sosyal statüsü yüksek, gelir durumu iyi ailelerin koruyucu aile modeline yanaşmadıkları bilinen bir gerçektir. Ayrıca koruyucu aile modeli aile içi mahremiyet konusundan dolayı dini hassasiyetleri bulunan toplum kesimi için pek sıcak karşılanan bir model olamamaktadır.¹² 12 yaş üzeri çocuklar için koruyucu aile olma fikri toplumumuzun bu kesimi için düşünülmesi dahi uzak bir konu olarak kalmaktadır. Bu durum toplum bilimcileri ve ilahiyatçıların araştırma sahasına girecek bir konudur.

Bir çocuğun kendisini ispat edebilmesi, toplumda ve sosyal çevresinde bir rol kazanabilmesi için iyi bir aile ortamında yaşaması, iyi bir eğitim ve öğretim hayatı yaşaması çok önemlidir. Burada Koruyucu Aile Modeli korunmaya muhtaç duruma düşmüş bir çocuğun esenlik haline kavuşması için çok iyi, etkin ve etkili bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kuruluşundan günümüze aile merkezli çocuk koruma ve destek hizmetlerinin yaygınlaştırıldığı rakamlara da yansımış bulunmaktadır. Kurum bakımı hizmetinden yaralanan çocuk sayısı hemen hemen değişmezken¹³ çocuk koruma hizmetleri kapsamında hizmet verilen çocuk sayısı yaklaşık 3 kat artmıştır. Bu artışa rağmen kurum bakım hizmetlerindeki çocuk sayısının değişmemesi, aradaki fark kadar KMÇ vakasının, aile yanında destekleme şeklinde olan modellerden faydalandığını göstermektedir.

Hakkında korunma kararı alınmış olan çocuklar için uygulanan bir başka koruma modeli de Çocuk Evleri modelidir. Korunma ihtiyaçları aile temelli bakım

¹²Bu konuda Diyanet İşleri Başkanlığı'nın yayınladığı fetvaya bakılabilir;
<https://kurul.diyaret.gov.tr/Cevap-Ara/886/koruyucu-aile-olmanin-hukmu-nedir-> Erişim Tarihi.
27.03.2018

¹³2011 yılı sonunda 14.320, 2018 yılı sonunda 14.214 çocuk kurum bakım modellerinden yararlanmaktadır.

hizmetlerinden karşılanamayan çocukların ihtiyaçları bu model ile koruyucu aile modelinde olduğu kadar olmasa da bir aile ortamı oluşturulmaya çalışılarak bakımları yapılmaktadır. Bu model kapsamında bir ev ortamında yaşayan çocukların bakımları görevli personeller tarafından karşılanmaktadır. Bu model kışla tipi bakım kurumları gibi değildir. Hemen hemen her şehirde devlet tarafından kiralanmış, gönüllüler tarafından bağışlanan evlerde ya da Çocuk Evleri Siteleri'nde uygulanan bu modelde çocuklar evin büyüklüğü ölçüsünde uygun sayılarda barınmaktadırlar. Yaşları uygun olan çocuklar market alışverişinden pazar ihtiyaçlarına, yemek yapımından evin temizliğine kadar birçok konuda görevli personellerle birlikte çalışarak aynı bir aile de olduğu gibi çeşitli görevler üstlenerek kendilerini hayata hazırlama imkânı bulmaktadırlar. Ayrıca gelişimleri takip edilen çocuklar için uygun bulunmaları halinde ilerleyen dönemlerde aile tipi bakım modeline geçiş yapılmaktadır.

Bu model çocuk koruma ve yetiştirme konusunda çok iyi bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna rağmen uygulamada bir takım eksiklikler ve aksaklıkların yaşanması da kaçınılmazdır. Bir ev ortamında yaşanabilecek olumsuzluklar ve kötü muameleler konusunda yetkililer son derece dikkatli olmak durumundadırlar. Gerek çocukların birbirlerine karşı tutumları sonucu ortaya çıkan sorunlar gerekse de personel kaynaklı yaşanan sorunlar son derece sıkı takip edilmeli ve gecikmeye fırsat vermeden müdahale edilmelidir. Bunun sağlanabilmesi için görevli personel seçiminden, uygun eğitim programlarının uygulanmasına, ev içi düzenin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinden, çocukların sosyal beceri yeteneklerine kadar birçok konu sıkı bir şekilde takip edilmelidir. Var ise olumsuz bir duruma karşı hemen müdahale edilebilmelidir. Bunun için eğitilmiş ve yetkin personel yetiştirilmesini sağlamak mevcut politika yapıcıların öncelikleri arasında bulunmalıdır.

Ev tipi bakım modeli çocuk koruma konusunda yeni bir uygulamadır. Bu uygulamanın çocukların gelişiminde nasıl farklar oluşturacağı ilerleyen dönemde daha iyi anlaşılacaktır. Yurt tipi bakım uygulamalarında elde edilen eğitim ve sosyal beceri istatistiklerinin ne yönde değişeceği yakın bir zamanda ortaya çıkacaktır. Bu yönde gerek bakanlığın gerekse de konu üzerinde çalışan akademisyenlerin sıkı bir araştırma yapmaları gelecek nesiller adına korunmaya muhtaç çocuklara daha iyi bir bakım hizmeti sunabilmek adına yol gösterici olacaktır.

Çocuk koruma kanununda geçen eğitim tedbiri, sağlık tedbiri ve danışmanlık tedbiri konularının nasıl ve kimler tarafından uygulanacağı kanunda belirtilmiştir. Ancak bu tedbir uygulamalarının sağlıklı sonuçlar verip vermediğine dair çalışmalar

dar çerçeveli olmaktadır. Bakanlığın kendi bünyesinde ve adli makamların ilgili evrakları üzerinde yapılacak kapsamlı bir çalışma bu yöndeki önemli bir eksikliği giderecektir.

Evlat edindirme hizmeti çocuk koruma konusunda belki de en eski uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Mahkeme kararı yeni bir aileye kavuşan çocuğun eski ailesi ile irtibatı hem hukuki hem de fiziki olarak kesilmektedir. Evlat edinmeye uygun bulunan çocuklar yeni ailelerinde sanki o ailenin öz evladıymış gibi hukuki haklar kazanmaktadırlar. Bu koruma tedbiri konusunda uygulamada fazlaca söylenebilecek bir durum yoktur.

Suç mağduru, suça sürüklenen, sokakta ve risk altında bulunan çocuklara özgü bir koruma hizmeti sunan Çocuk Destek Merkezleri ise korunma ihtiyacı bakımından daha ziyade iyileştirme (rehabilitasyon) ihtiyacı olan çocuklar için normal bir hayat sürebilecek düzeye erişmeleri, ailelerinin yanlarına dönmeleri ya da diğer bakım modellerine hazır hale gelebilmeleri sürecinde hizmet veren merkezler olarak karşımıza çıkmaktadır. Verilen hizmetin özelliğinden dolayı bu modelde yurt tipi yatılı hizmet verme kaçınılmaz olmaktadır. Bu yurt tipi hizmetler ise uygulamada çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir.

Merkezlerin amacı psikolojik yönden bakım ihtiyacı olan çocukları iyileştirme ve tekrar toplum içinde yaşayabilir bir hale getirme iken, merkezlerin fiziki yetersizlikleri ve personel sıkıntıları dolayısı ile bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin iyileşme sürecinin sonuna yaklaşmış bir çocuk ile henüz merkeze yeni gelmiş bir çocuk aynı ortamda bulunabilmektedir. Bu ise çok sakıncalı sonuçlar doğurabilecek bir durumdur. Ayrıca birçok merkezde yeteri kadar çeşitlilikte personel istihdam edilememektedir. Birçok merkezde sosyal çalışmacılar, psikologlar ve öğretmenler hizmet vermekte sağlık personeli yeteri kadar bulunamamaktadır. Çeşitli psikolojik sıkıntıları bulunan çocukların bir kriz geçirmeleri halinde geceleri sadece nöbetçi personel bulunan kurumlarda sıkıntılar yaşanması kaçınılmazdır.

İnternet üzerinden yapılacak kısa bir araştırma sonucunda dahi, akşam saatlerinde sinir krizi geçiren 17 yaşındaki bir kız çocuğunun, Çocuk Destek Merkezindeki camları ve televizyonu kırdığı, mobilyalara zarar verdiği haberlerine kolaylıkla ulaşılabilmektedir. Böyle bir olay karşısında çocuğa fiziki bir müdahalede bulunma hakkı olmayan personel varlığının yanı sıra; ambulans ve polis çağrılısa bile koruma altında bulunan çocuğa ne polis ne de sağlık personeli müdahale edebilecektir. Yapabilecek hiçbir şeyleri olmadığından çocuğun kendi kendine sakinleşmesi beklemekten başka çareleri bulunmamaktadır.

Bu bahsedilen örnek çocuk koruma sistemlerinin ne kadar hassas bir şekilde ele alınması gerektiğini göz önüne sermeye yetmektedir. Korunmaya ihtiyacı olan çocuk için yapılması gerekenler bir yerlere yazılıp oradan uygun bir şekilde okunup uygulanabilecek şeyler değildir. Her vaka kendine has özellikleri olan ve farklı yollar izlenerek sonuca ulaşmayı gerektiren niteliktedir. Mevzuat metinleri hazırlanırken bu konu göz ardı edilmemelidir. Gerekirse personele insan hakları çerçevesinde çeşitli konularda karar alma ve uygulama hakkı verilmelidir. Tabi ki bu yetkin personellerin yetiştirilmesi ve takip edilmesi de ayrıca dikkat edilmesi gereken bir husustur.

Hakkında bakım ve koruma tedbiri alınan bir çocuk şu anda il merkezlerinde oluşturulan İlk Kabul ve Müdahale Birimlerine yerleştirilmektedir. Burada kendisi hakkında incelemenin tamamlanmasına kadar kalan çocuklar belirlenen uygun bakım modeli kapsamında hizmet almaktadırlar. Bu durum çeşitli sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Öncelikle muhtemelen zor bir süreçten geçen çocuk yaşına göre 0-12 veya 12-18 yaş aralıklarında belirlenen İlk Kabul ve Müdahale Birimlerine yerleştirilmektedir. Burada çeşitli sıkıntıları olan başka çocuklarla bir arada kalmak durumunda olan çocuklar yaşadıkları travmanın etkilerinden uzaklaşmamaktadırlar. Ayrıca sosyal incelemesi uzayan çocuklar için bu birimlerde günlük hayat çok sıkıcı geçebilmektedir. Oysaki korunma ihtiyacı bulunan bir çocuk kurum bakımı altına alınmak yerine geçici bir koruyucu aile yanına yerleştirilebilir. Bu ihtiyaca uygun koruyucu aileler tespit edilmeli, gerekli bilgilendirmeler yapılmalı ve günü her saati çocuk kabul edebilecek durumda olmalıdırlar. Koruyucu ailelik profesyonelleştirilmelidir.

Çocuk evlerinde çocuklara sunulan hizmetlerin maddi kalitesi iyi düzeyde olmasına rağmen bu iyilik halinin getirebileceği sonuçlar ayrıca incelenmelidir. Gerçekten koruma altında bulunan çocuklarda gerek maddi gerekse fiziki olarak çok iyi şartlarda bakım hizmeti verilmektedir. Çocuk evleri kiralanırken muhit ve evin özellikleri bakımından iyi yerler, iyi evler tercih edilmektedir. Çocuk evlerinde kullanılan mobilyalardan beyaz eşyalara kadar hemen hepsi yeni ve bazen lüks sayılabilecek kadar iyi seçilmekte veya yardım olarak gelmektedir. Buna ilaveten çocukların ihtiyaçları için kullanılan işe ibate bedelleri,¹⁴ giyim, eğitim ve ulaşım

¹⁴ 2017 yılı itibari ile Çocuk Evleri Yönetmeliğinin 23. Maddesinin; (1). Fıkrasındaki rakam; bir Çocuk Evi için kira+yakıt+aidat+elektrik+su gideri aylık 1.578,15 TL, (2). Fıkrasındaki rakam; bir Çocuk Evi için telefon gideri aylık 63,13 TL, (3). Fıkrasındaki rakam; bir Çocuk için işe-ibate gideri aylık 421,06 TL olarak belirlenmiş olup,... (<https://cocukhizmetleri.aile.gov.tr/duyurular/cocuk-evleri-calisma-usul-ve-esaslari-hakkindaki-yonetmeligin-cocuk-evinin-isleyisine-i-CC%87liskin-esaslar-baslikli-5-bolumunun-23-maddesinde-yer-alan-limitler-yeniden-degerleme-orani-i-CC%87le-guncellendi>) Erişim tarihi: 27.03.2018

yardımları¹⁵ yanı sıra çocuklara verilen harçlıklar¹⁶ dikkate alındığında 6 çocuğun kaldığı bir evde aylık 6 .000,00 TL'den (altıbinlira) fazla harcama yapılmaktadır.

Yukarıda sayılanlar ve yapılan etkinlikler, geziler ve kamplar, mülki ve idari amirlerle münasebetler, siyasilerin ve vatandaşların ilgisi, önemli günlerde ve bayramlarda verilen hediyeler vb. de dikkate alındığında çocuklar için çok rahatlıkla şımarabilecekleri bir ortam ortaya çıkmaktadır. Tabii ki devletimiz ve ilgililer bu yapılan çalışmalar konusunda korunmaya muhtaç çocuklar için maddi, manevi herhangi bir kısıntıya gidecek değillerdir. Ancak çocukların 18 yaşından sonrası ve iş-aile hayatı bakımından bütün hayatları dikkate alındığında bütün bu desteklerin yanı sıra hayata ve hayatın maddi zorluklarına hazırlanması için yapılan çalışmaların bireysel olarak kaldığı gözlemlenmiştir. İlgili meslek elemanı veya idarecinin yaptığı telkinlerden öteye gitmeyen bu çabalar konu üzerinde çalışan politika yapımcıların da gündemi olmalıdır.

Uygulamada karşılaşılan örnekler devlet tarafından koruma altında bulunan çocukları korumakla yükümlü bulunan personelin bazı konularda ne kadar çaresiz kaldıklarını ortaya koymaktadır. Yukarıda anlatılanlarla ilişkili görülen, özellikle 15-18 yaş arası çocuklarda görülen aşırı ilgi ve maddi rahatlıktan kaynaklanan bir davranış şekli olan 'personeli takmama' olarak adlandırılabilir bir durum karşısında yapılabilecekler konusunda çalışma yapılması ve ilgili mevzuat hükümlerinin oluşturulması gerekmektedir¹⁷.

Belki yukarıda sayılan örnekler ve benzerleri gibi belki de başka sebeplerden ötürü 14 Şubat 2011 tarihli 2011/2 sayılı 'Çocuk Evleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Uygulanması Hakkında Genelge' başlıklı genelgenin giriş kısmında yer alan ' Uygulamada görülen aksaklıklar nedeni ile bazı maddelerinde değişiklik yapılan Yönetmelik 25.07 2009 tarihli ve 27299 sayılı resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir...' ifadesi konunun hassasiyeti hakkında yeterince aydınlatıcı olmaktadır.

¹⁵Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Çocukevleri Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

¹⁶Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Çocuk Yuvaları Yönetmeliği

¹⁷Örneğin yakın zamanda bir siyasi ve beraberindeki Vali tarafından ziyaret edilen bir çocuk evindeki çocukların davranışlarında bir takım değişiklikler olması kaçınılmazdır. 'Bir sıkıntınız olursa beni arayın' diye kendi telefon numarasını veren bir politikacı aslında evin düzenine ve çocukların gelişimine nasıl bir zarar verdiğinin farkında değildir. Evde yaşanabilecek bir aksaklık sonucu 'Arkamızdavar, vali var, istediğimizi yaparız' gibi söylemler sonucu çocukların istedikleri gibi davranmaya başlamaları, söz dinlememeleri, programlara uymamaları ortaya çıkabilecek bir sonuçtur. Burada tek sorun siyasinin davranışı değildir. Çocuklara maddi olarak sağlanan imkânların iyiliği, çocukların böyle bir davranış takımlarına zemin hazırlamıştır. 'Devlet bize bakıyor, her ihtiyacımız karşılanıyor' düşüncesi bir adım sonra 'her istediğimizi yaparız, kimse bize dokunamaz' boyutuna varabilmektedir. Tabii ki bu bir örnektir ve genelleştirme yapmak uygun olmaz ancak Türkiye şartları düşünüldüğünde hemen her zaman karşılaşılabilecek bir sorun olarak orada durmaktadır.

Sürekli değişen ve teknolojik olarak gelişen dünyada toplumların değer yargıları da bu değişime ister istemez ayak uydurmakta ve değişmektedir. Geçmişte 'x kuşağı', 'y kuşağı' gibi nesillerden bahsedilirken, bugün, son dönemde yetişen çocuklar için 'z kuşağı' ifadesi kullanılmaktadır.¹⁸ Ailelerin yaşantıları değişmekte, 'anne-baba-çocuk' ilişkileri değişmektedir. Bunun doğal sonucu olarak çocuk koruma sistemleri de değişmekte, günün gereksinimlerine cevap verebilecek şekilde gelişmektedir. Bundan dolayı mevzuatta yaşanan değişiklikleri bir tek sebebe bağlamak doğru olmayacaktır. Bazen bir hatayı düzeltme, bazen bir eksikliği giderme, bazen yeni ortaya çıkan bir sorun hakkında çözümler sunma, bazen yepyeni bir hizmet sunmak için... çeşitli zamanlarda mevzuatta yapılan değişiklikler hep daha iyi bir hizmet sunmak üzere olmuştur.

*'Dört kişilik bir ailenin sağlıklı, dengeli ve yeterli beslenebilmesi için yapması gereken aylık gıda harcaması tutarı (açlık sınırı) 1.686,12 TL, gıda harcaması ile birlikte giyim, konut (kira, elektrik, su, yakıt), ulaşım, eğitim, sağlık ve benzeri ihtiyaçlar için yapılması zorunlu diğer aylık harcamalarının toplam tutarı ise (yoksulluk sınırı) 5.492,24 TL oldu.'*¹⁹ Bu cümle Türk-İş'in yaptığı bir araştırmadan alınmıştır ve 4 kişilik bir ailenin toplam harcamasından bahsetmektedir. Bu araştırmaya göre asgari ücretin 1.603,12 lira olduğu ülkemizde, 4 kişilik bir ailede bu ücretle 3 aile bireyinin çalışması bile maddi olarak yeterli olmamaktadır. Bu ücretin altında gelirleri olan ailelerde yetişen çocuklar maddi imkansızlıklardan dolayı, farklı arayışlara girebilir, ev ve aile ortamından uzaklaşabilir, çeşitli kötü alışkanlıklar kazanabilir, suça karışabilir, kötü niyetli insanların, medyada hemen hergün duyduğumuz, çeşitli oyunlarına alet olabilir. Kısaca risk altındadırlar ve korunmaya muhtaç duruma düşebilirler. KMÇ konusunda tek sebep maddi olmasa da, kaynağında geçim sıkıntısı ve onun getirdiği aile içi huzursuzluklar ve aile içi şiddet vakaları sonucu çocukların evden uzaklaşması çok sık rastlanılan bir durumdur.

Geçim sıkıntısının sonuçlarından biri de parçalanan ailelerdir. Boşanma vakalarının birçoğunda adeta ortada kalan çocuklar KMÇ kapsamında değerlendirilebilir. Bu sorunun çözümünü sadece KMÇ'ye yönelik yapılan çalışmalarda aramamak gerekir. Bütüncül bir sosyal hizmet anlayışı kapsamında geliştirilecek politikalar uzun vadede sadece çocuğun esenliğini değil aileyi merkeze alarak bütün ailenin esenliğini korumak ve devam ettirmek üzere oluşturulmalıdır. Bütüncül bir sosyal hizmet modeli sağlıklı bir şekilde yürütülebilirse bunun olumlu sonuçları toplumun hemen hemen her kısmında görülebilir. Özellikle aile içi

¹⁸X, Y ve Z kuşakları hakkında bilgi almak isteyenler internette kısa bir arama sonucu istediklerinden çok fazla sonuca ulaşabilirler. Çalışmamızın konusu olmadığı için burada bilgi verilmemiştir.

¹⁹<http://www.turkis.org.tr/dosya/ha1PVYos781P.pdf> Erişim tarihi: 17.06.2018

sorunlardan en çok etkilenen ve hemen hemen her olayda mağdur durumda olan, korunmaya muhtaç duruma düşen çocuklar böylesi bir politika uygulamasından şüphesiz olumlu anlamda en çok etkilenen kesim olacaktır. Çocukların olumsuz yaşam koşullarının düzeltilmesi hedef var ise bu ailenin olumsuz yaşam koşullarını düzeltmekle olacaktır.

Ülkemizde uzun yıllardır uygulanan sosyal hizmet politikalarının hemen hemen tamamı sorun oluşuktan ve korunmaya, yardıma muhtaç bireyler ortaya çıktıktan sonra müdahale edilmesi temeline dayanmaktadır. Bu müdahale şekli de genellikle meslek elemanlarının ilgili mevzuata çerçevesinde mağdur kişi ile görüşmesi ve onun ihtiyaçlarına uygun çözüm yolları göstermesi şeklinde olmaktadır. Yukarıda anlatmaya çalıştığımız bütüncül bir sosyal hizmet politikası sorun ortaya çıkmadan potansiyel olarak soruna sebep olan durumlara müdahale etmek ve kaynağında olumsuz sonuçlara sebep olan aksilikleri gidermek üzere oluşturulmalıdır. Tabii ki bu çok kapsamlı ve titiz bir çalışma gerektirmektedir. Bu yol kolay bir yol değildir. Yine de bu konuda özellikle Almanya olmak üzere birkaç ülkede çok verimli uygulamalar mevcuttur. Ülkemiz de aile merkezli bütüncül sosyal hizmet politikalarının oluşturulması ve uygulanması için çaba harcamalıdır. Bu uğurda atılan her bir adım kesinlikle boşuna değildir ve çok kıymetlidir.

Burada anlatılmaya çalışılan olgu çocuk koruma hizmetlerinin aslında aileyi bir arada tutmak ve ailenin esenliğinin devamını sağlamak üzere yapılan çalışmalarla başladığını belirtmektir. Aile merkezli, özelde çocuklar için, erken müdahale yöntemlerinin geliştirilerek risk altındaki çocukların her türlü ihmal ve istismardan uzak bir çevrede yetişmelerine imkân veren politikalar geliştirilmelidir.

Kurum bakım modellerin temelinde ailesinden uzaklaşan, ailesi yanında bakımı mümkün olmayan çocukların korunması ve bakımı söz konusudur. Sosyal çalışma disiplini çerçevesinde bakıldığında kurum bakım modellerinin başkaca bir çözüm yolu bulunmadığında başvurulması gereken en son çözüm yolu olduğu bilinmektedir.

Ne yazık ki ülkemizde, başka alanlarda olduğu gibi, çocuk koruma alanında da müdahale konusunda sorunun oluşması ve olumsuz sonuçlarının ortaya çıkmasını bekleyen ve bu sonuçlara göre müdahale eden bir politika sürdürülmüştür. Çocuk koruma konusunda sorunun kaynağında müdahale edilemediğinden ve korunmaya muhtaç duruma düşmüş çocuklar için yıllarca başkaca bir model de geliştirilemediğinden kurum bakımı uygulaması tek çözüm yolu olarak uygulanmıştır. Yıllarca ülkemizde uygulanan Yuva-Yurt tipi, kışla tipi kurum bakım modellerinin de çocukların gelişimi açısından pek parlak sonuçlar vermediği ortadadır.

Gelişmiş ülkelerdeki örnekler göz önüne alındığında, günümüz ihtiyaçlarına uygun çocuk ve aile destek programları geliştirilmeli, varolan uygulamalar genişletilmeli ve çeşitlendirilmelidir. Ülkemizin bütün bölgelerinde merkez tarafından kabul edilen politikalar yürütülmektedir. Oysaki yüzyıllardır çok çeşitli medeniyetlere ve kültürlere ev sahipliği yapmış Anadolu kültürel ve sosyal anlamda çok çeşitli halk sınıflarını barındırmaktadır. Bu kadar çeşitli aile yapısının olduğu bir ortamda korunmaya muhtaç çocuklara uygun olabilecek modeller çeşitlendirilmelidir.

Dünyanın çeşitli ülkelerinde uygulanan modellerin iyi bir analizi yapılarak ülkemizde de uygulanabilecek olan modeller mevzuata eklenmelidir. Bu modeller belirlenirken ve uygulanırken sadece devlet koruması yeterli olmayacaktır. Modern toplumların olmazsa olmaz bir parçası olan Sivil Toplum Kuruluşları mutlaka yeni modellerde etkin bir rol oynamalıdır.

Yerel Yönetimlere gerek politika oluşturma gerek uygulama alanlarında yetki verilmelidir. Böylece kültürel olarak farklı olan yörelerde, o yörenin hayat şartlarına uygun modeller geliştirilebilir, hızlı ve etkili bir şekilde uygulanabilir. Merkezi yönetim desteğinde ve gözetiminde asgari standartları belirlenmiş, yerel yönetimler tarafından oluşturulan ve uygulanan, sivil toplum işbirliği ile güçlenen üçlü bir yapı çocuk koruma konusunda çok daha iyi sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

Tüm bu bilgiler ışığında Türkiye’de çocuk koruma sistemi geleneksel yöntemlerle başlayıp modern çocuk koruma sistemlerine dönüşmüştür. Günümüzde çocuğun aile yanında bakım ve korunmasını esas alınmış olsa da ev tipi bakım modeli ve ihtiyaca göre kurum bakımı modeli de devam etmektedir.

İcracı bir bakanlık olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı son dönemde uyguladığı politikalar ile çocuk koruma alanında çok olumlu sonuçlara imza atmıştır. Bakanlığın adından da anlaşılabilceği gibi Bakanlığın görev alanına giren çocuklar, yaşlılar, engelliler ve kadınlar yani bütün aileye yönelik sosyal hizmetler yürütülmektedir. Aile içerisinde bulunan herhangi bir kişinin bir sosyal hizmet uygulamasından yararlanması dolaylı olarak o ailede bulunan diğer fertleri de desteklemektedir. Bu sayede örneğin Engelli Evde Bakım Hizmetinden faydalanan bir ailede aslında hem çocuk hem kadın hem de yaşlı bireyler korunmaktadır.

Buna rağmen risk altındaki çocukların²⁰ tamamını hedefleyen, gereksinimlerin belirlenmesi ve karşılanmasına yönelik politikalar ne yazık ki hala hazırlanamamıştır. 1990 yılında ülkemizin kabul ettiği Çocuk Hakları Sözleşmesi’nde de belirtildiği üzere bütün çocukların iyilik halinin sağlanması hedefi günümüzde dahi uzak bir hedef olarak karşımızda durmaktadır. Her ne kadar

²⁰KMÇ kapsamına giren çocukların yanı sıra geçim sıkıntısı çeken ailelerde yetişen çocuklar ve tek ebeveynli çocuklar da dâhil

sözleşme hükümlerine göre mevzuat düzenlemeleri yapılmış olsa da, Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin ruhuna uygun olarak çocuğun fiziksel, zihinsel, duygusal, sosyal ve ahlâki gelişiminde uygun koşulların düzenlenmesi görevi aile kadar toplumun ve devletin de yüklendiği sorumluluğun çerçevesi belirlenmiş ve güvence altına alınmış olsa da uygulama aşamasında gerekli altyapı çalışmaları yapılamamış, kapsamlı saha araştırmaları ve sonuçları oluşturulamamış, bunlara göre çözüm yolları ve politikaları üretilenmemiştir. Bunun yanında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü personel yapılanması da mevcut durumla mücadele edebilecek şekilde düzenlenmiş, bütüncül bir politika benimsenmesi durumuna cevap verebilecek şekilde yapılanmaya gidilmemiştir.

24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucu ortaya çıkan devlet teşkilatlanması içerisinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kapatılmış yerine Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulmuştur. Bu yapılanma sonucu şimdilik çocuklara verilen hizmetlerde bir değişiklik olmayacağı anlaşılmaktadır. Ancak uzun vadeli politikalar üretebilmek adına bir çatı yapılanması içerisinde sosyal çalışma ve sosyal hizmetlerin birleştirilmesi bu konuda iyi bir yolda olduğunun göstergesidir. Yukarıda bahsi geçen bütüncül bir politika belirlenmesi adına her iki kurumun birikimlerini birleştirmeleri ve geçmişte olandan daha fazla ortak çalışma yapmaları çalışma hayatının iyileştirilmesi ve sosyal güvencelerin genişlemesinin yanı sıra sosyal politikaların gelişimine de önemli bir ivme kazandıracaktır.

KAYNAKÇA

Acar, H. (2005). Cumhuriyetin Çocuk Refahı Politikasını Yapılandıran Bir Sivil Toplum Örgütü: Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu (1921-1981). Ankara: Fişek Enstitüsü Çalışan Çocuklar Bilim ve Eylem Merkezi Vakfı Yayını.

Acar, H. (2008). Türkiye'nin Ulusal Gençlik Politikası Nasıl Yapılandırılmalıdır? *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*. Cilt: 5 Sayı: 1.

Akdoğan, A. A. (2011). Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri. Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Ankara: TODAİE Yayınları.

Aksoy, M. (1962). Korunmaya Muhtaç Çocuklarla İlgili Kanun Hükümlerinin ve Teşkilatın Yeni Anayasamıza Uygun Bir Hale Getirilmesi Zorunluluğu. II nci Milli Sosyal Hizmetler Konferansı, 5-8 Mayıs 1962. Ankara: Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayını.

Akyüz, E. (2000). Ulusal ve Uluslararası Hukukta Çocuğun Haklarının ve Güvenliğinin Korunması. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayını.

Altan Ö. Z. (2008). Sosyal Politika. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Angelov, A. (2002). Actors and Institutions in The Policy Process: Theoretical Frameworks and Empirical Example / The Case Of Germany, Italy, US and Grate Britain Association for Studies in Public Economics. The Fifth International Conference On "Public Sector Transition", 24- 25 May, St. Petersburg

Ararat M. ve Yurtoğlu, B.B. (2006). Yönetişim ve Küresel Rekabet. Yönetim Araştırmaları Dergisi, 6(1-2): 5- 44.

Aslan, S. ve Gül, C. (2004). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Baskı Grupları. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. 5(1): 85-100.

Aytürk, G. (2005). *Foucauldian Panopticon in the Public Discourse on Youth in Turkey*. MSc Dissertation in Social Policy and Planning in Developing Countries. School of Economics and Political Science University of London.

Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.

Barrilleaux, C. (2000). Party Strength, Party Change and Policy-Making in the American States, *Party Politics*, 6(1): 61-737.

Baydur, S. Y. (1999). *Dil ve Kültür*. Ankara: Yeni Gün Haber Ajansı Basın ve Yayıncılık

Bayırbağ, M. K. (2013). Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve. M. Yıldız, & M. Z. Sobacı (Dü) içinde, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (44-66). Ankara: Adres Yayınları.

Bayraktar, U. (2013). Özgür Bir Siyasal Bilim Ekolü Geliştirmek Adına Bir İlham Kaynağı Olarak Fransız Kamu Politikası Analizi Yazını. *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.

Becker, S. G. (1984). *Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Cost*. Center For The Study Of The Economy And The State Working Paper Series, Working Paper: 35.

Belyaeva, N. (2012). "Analysts: 'Consultants' or 'Independent Policy Actors'", *Politicka Misao*, 48(5): 125-140.

Biçer, M. ve Yılmaz, H. H. (2009). "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Yasama Dergisi Cilt* (13): 45-84.

Birkland, T. A. (2010). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Newyork: M. E. Sharpe Inc.48(5): 125-140.

Bouget, D. and Brovelli, G. (2002). Citizenship, Social Welfare System and Social Policies in France. *European Societies*, 4 (2), 161-184.

Web:<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616690220142772?journalCode=reus20> Erişim Tarihi:27.03.2018.

Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (2008). Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla). Ankara: TODAİE Yayınları.

Cochran, C. E., Meyer, L. C, Carr, T. R. ve Cayer, N. J. (2009). American Public Policy: An Introduction. Wadsworth Cengage Learning. Boston:Cengage Learning Inc.

Çalı, H. H. (2012). "Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2012 16 (2): 1-25.

Çanlı, M. (2003). Eytam İdaresi-Sandıkları ve Osmanlı Devletinde Yetimlerin Ekonomik Haklarının Korunması. Savaş Çocukları Öksüzler ve Yetimler (s. 59-86). İstanbul: Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Çavuşoğlu, T. (2005). Sosyal Hizmetlerin Yakın Tarihinden Sayfalar: Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu Yaprakları 1917-1983. Ankara: Sabev Yayınları.

Çengelci, E. (1998). Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu. Ankara: Aydınlar Matbaacılık.

Çengelci, E. (1996). Cumhuriyet Türkiye'sinde Sosyal Hizmetlerin Örgütlenmesi. Ankara: Şafak Matbaacılık.

Çetin, S. ve Çavuşoğlu, T. (2006). Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin Yoksulluk Çalışmaları. Sosyal Hizmet Sempozyumu 2003: Yoksulluk ve Sosyal Hizmetler, 9-11 Ekim. Ankara: H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu ve Sosyal Hizmet Uygulama Araştırma ve Geliştirme Derneği Yayını.

Çevik H. H. (2012). Kamu Yönetimi Kavramlar Sorunlar Tartışmalar. Ankara: Seçkin Yayınları

Çevik H. H. (2001). Kamu Yönetimi ve Sorunları. Ankara: Seçkin Yayınları

Çevik H. H. (2004). Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları. Ankara: Seçkin Yayıncılık

Çevik, H.H. (1998). "Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2): 103-112.

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

Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme* Ankara: Seçkin Yayıncılık

Çevik, H. H. (2003). *Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler ve Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çorbacıoğlu, S. (2008). *Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ*. *Amme İdaresi Dergisi*. 41 (4)

Demir, F. (2011). "Kamu Politikası Ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi" . *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 30: 107- 120.

DeGross, A., ve Cargo, M. (2009). *Policy Implementation: Implications for Evaluation. Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation. New Directions for Evaluation*, 124: 47–60.

DeLeon, P. (2006). *The Historical Roots Of The Field. The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.

DeLeon, P., ve Steelman, T. A. (2000). *Making Public Policy Programs Effective and Relevant: The Role of the Policy Sciences. Annual Meeting of the Western Political Science Association*. 163-171

Driessen, P.P.J, Glasbergen, P. ve Verdaas, C. (2001). "Interactive Policy - Making - A Model of Management For Public Works", *European Journal of Operational Research*, 128: 322-337

Dror, Y. (1967). "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, 27(3): 197-203.

Dror, Y. (1999). *El Yordamı Yöntemi; 'Bilim Mi? Süredurum Mu?'* (Çeviren Şinasi Aksoy), *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*. Ankara: Doruk Yayınları

Drucker, P. F., Maciariello, J. A. (2005). *Gün Gün Drucker*, (Çeviren Murat Çetinbakış). İstanbul: MESS Yayınları

Dumaret, A. C. and Rosset, D.J. (2005). Adoption and Child Welfare Protection in France. *Early Child Development and Care*. 175: 661- 670.

Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis*. Prentice Hall.

Dye, T. (1981). *Understanding Public Policy*. Fourth ed. Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ

Dye, T. (2005). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ.

Ekinci, N. (2012). *Siyasal İletişim Açısından Eski Yunan Kentlerinde Kimliklerin Oluşumunda Kutsal ve Kamusal Alanlar*. *Siyasal İletişim:*

www.siyasaliletisim.org/pdf/siyasaliletisimvekamusalalanlar.pdf

Erişim

Tarihi:27.03.2018

Ekşi, A. (2004). *Koruma Altında Çocuklar: Dünyada Beş Kıtanın Çeşitli Ülkelerinden Örnekler*. Ankara: AÜTF Çocuk Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı Yayınları.

Elmacı D. (2007). *Çocuk Yuvaları ve Yetiştirme Yurtlarının Yerinden Yönetim Birimlerine Devrine İlişkin Çalışanların Görüşleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü.

Erat, V. (2014). Türkiye'de Kamu Politikası Alan Yazını Üzerine Bir İnceleme. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*. 5:(10). 94-117

Erdoğan, İ. <http://www.dorduncukuvvetmedya.com/arastirma/irfaner.htm> Erişim tarihi 27.03.2018)

Ergun, E. H. (1966). Sosyal Hizmetlerde Çocuk Sorunları. Sosyal Hizmet Dergisi, 2 (2-3), 9-10.

Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi Kuram / Siyasa / Uygulama. Ankara:TODAİE

Erkan, G. ve Erkan, A. R. (1987). Darüleytamlar. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi, 5 (1), 61-68.

Eryılmaz, B. (2013). Kamu Politikası. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Etzioni, A. (1999). Bağdaştırıcı Yaklaşım: Karar Almada Üçüncü Yaklaşım” (Çeviren Şinasi Aksoy), Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar. Ankara: Doruk Yayınları.

Fer, M. (1970). Korunmaya Muhtaç Çocuklar. İktisadi Araştırmalar Vakfı Panelinde Sunulan Tebliğ, 22 Kasım 1969, İstanbul. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını.

Fukuyama, F. (2000). *Güven - Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması* .İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Geurts, T. (2011). *Public Policy Making: The 21st Century Perspective*. Apeldoorn: Be Informed.

Göçoğlu V. (2014). Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi.Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Gökçe, B. (1971). Memleketimizde Cumhuriyet Devrinde Kimsesiz Çocuklar Sorunu İle İlgili Tutumun Sosyolojik Mukayeseli Tahlil ve İzahı. Ankara: Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Yayını.

Göymen, K.(2006). “Yerel Siyaset Üzerine”, Yerel Siyaset Dergisi. Ocak 2006: 27

Guy, J. J. (1990). *People, Politics and Government*. Ontario: Collier Macmillan Canada.

Güler, B. A. (2003). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. Türkiye’de Kamu Yönetimi. Ankara:Yargı Yayınevi.

Gültekin, S. (2012). "Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik bir Analiz", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 26(3-4): 85-100.

Gümüş, S. (2005). Türkiye'de Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımın Avrupa Birliği Sürecinde Yeniden Yapılandırılması. Yayımlanmamıő Yüksek Lisans Tezi. Sakarya:Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Gürel, E. (1970). Korunmaya Muhtaç Çocuklar. İktisadi Araştırmalar Vakfı Panelinde Yapılan Konuşma, 22 Kasım 1969. İstanbul. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.

Henry, N. (2004). Public Administration and Public Affairs, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J.

Howlett, M., Ramesh M. ve Perl A. (2009). Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems (3th ed) Oxford University Press.

Hubberman L. (1982). Feodal Toplumdan 20. Yüzyıla. (Çeviren Murat Belge). Ankara: Dost Kitapevi.

Hughes, O. E. (2003) Public Management and Administration. New York: Palgrave

Hulteng, J. L. ve R. P. Nelson (1983). The Fourth Estate. NY: Harper & Row.

https://www.basin-is.org.tr/sendikal-hareketin-tarihi,2,2,73#.V7hqD_mLTIU Erişim Tarihi:27.03.2018

<https://www.cocuk hizmetleri.gov.tr/hakkimizda/tarihce> Erişim Tarihi:27.03.2018

<https://www.darussafaka.org/hakkimizda/cemiyet/tarihce> Erişim Tarihi:27.03.2018

<http://www.dogusyayingrubu.com.tr/hakkimizda/markalarimiz/Televizyon/star> Erişim Tarihi:27.11.2018

<https://www.etymonline.com/word/policy> Erişim tarihi:27.03.2018

<https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Erişim Tarihi:27.03.2018

<https://www.shy.hacettepe.edu.tr/tr/menu/tarihce-9> Erişim Tarihi:27.03.2018

https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukumetler.html

Erişim Tarihi:27.03.2018

İnanç, V. (2003). Osmanlı Devletinde Yetimlerin Sosyal Haklarının Korunması. Savaş Çocukları Öksüzler ve Yetimler (s.19-32). İstanbul: Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Jann, W. ve Wegrich, K. (2007). Theories of the Public Cycle. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. NY: CRC Press

Jenkins, B. (1997). Policy Analysis: Models and Approaches The Policy Process: A Reader, London: PrenticeHall: 30-38

Kırdar B. (2015). Kamu Güvenlik Politikası Tercihinde Toplum Destekli Politika. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.Manisa: Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kapani, M. (2012). Politika Bilimine Giriş. Ankara: Bilgi Yayınevi

Karadeniz Ö. (1976). Roma'da İş İlişkileri. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları.

Karakurt, A. (2007). Düşünce Kuruluşları ve Politika Sürecindeki Roller. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 40(2)

Karatay, A. (2007). Cumhuriyet Dönemi Korunmaya Muhtaç Çocuklara İlişkin Politikanın Oluşumu. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kaya, Ö. (2008). Sivil Toplum Kuruluşları ve Kalkınma. Yeterlilik Tezi. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı, Dernekler Dairesi Başkanlığı,.

Kayrak M. (2006). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler. Sosyo Ekonomi Dergisi, 2: 54-65.

Keskin, F. (2005). "Modern Demokrasilerde Yeni Politik Seçkinler: Think Tanklar ve Politikadaki Rollerini", Sosyo Ekonomi Dergisi, 1: 45-59.

Kışlalı, A.T. (2002). Siyaset Bilimi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları

Kraft, M. E. ve Furlong, S. R. (2010) Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives, Washington, D.C., University Of Wisconsin-Green Bay

Kuyucu, M. (2013). Türkiye’de Özel Radyo Yayıncılığı: Ulusal Ölçekte Yayın Yapan Ulusal Radyo Kanallarının Yapıları Üzerine Bir Araştırma. Global Media Journal, 4(7): 135-155.

Lindblom, C. E. (1999) “‘El Yordamıyla’ Amaçları Gerçekleştirme Bilimi” (Çeviren: Şinasi Aksoy), Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar. Ankara: Doruk Yayınları.

Lough, B. ve Panos, P. (2003). Rise and Demise of Orphanages in Ukraine. European Journal Of Social Work 6, 49-63.

Marshall T.H. (2000). Yurttaslık ve Toplumsal Sınıflar. (Çeviren: Ayhan Kaya), Ankara: Gündoğan Yayınları.

Marshall, T.H. (2006) “Yurttaslık ve Sosyal Sınıf,” Sosyal Politika Yazıları : Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu. Ayşe Buğra, Çağlar Keyder. (Çevirenler: Burcu Yakut Çakar, Utku Barış Balaban). Birinci Basım. İstanbul : İletişim Yayınları.

McKenzie, R. B. (2003). Orphanages As Villages. In R. McQuillan (Ed.), A Brighter Future: Solitions to Policy Issues Affecting America’s Children. Pasific Research Institute.

Minogue, M. (1997). Theory and Practice in Public Policy and Administration. The Policy Process: A Reader, (Ed. Michael Hill), Harlow, Essex, England, Pearson Education.

Office of the First Minister and Deputy First Minister, (2003). A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Belfast, Economic Policy Unit.

Okay, C. (1999). Belgelerle Himaye-İ Etfal Cemiyeti 1917-1923. İstanbul: Şule Yayınları

Orhan, G. (2013). Kamu Politikasına Yorumlayıcı Yaklaşımlar. *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.

Osman, F. A. (2002). Public Policy Making: Theories and Their Implications in Developing Countries. *Assian Affairs*, 2(3), 37-52.

Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar Ankara, Nobel Yayınevi.

Önder, Ö. (2012). Karar Verme: Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimindeki Anlamı/Önemi. *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*. Ankara: Orion Kitabevi.

Özalp, A. (2008). Sivil Toplum Örgütlerinin Toplumsal ve Siyasal Bakımdan Önemi. Dernekler Denetçiliği Yeterlilik Tezi. Ankara T.C İçişleri Bakanlığı, Dernekler Dairesi Başkanlığı.

Özbek N. (2002). Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", Toplum ve Bilim. 92: (19)

Özbek, N. (1999). II. Abdülhamit ve Kimsesiz Çocuklar: Darülhayr-ı Ali. Tarih ve Toplum. 182:(11-19).

Özer, B., Baştan, S., ve Ortanca, M. (2012). Kamu Politikası Yapımı ve Kimlik-Tabanlı Siyasa Yapımı Süreçleri: Türk Kamu Yönetimine Dair Genel Değerlendirmeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 237-263.

Özer, B., ve Baştan, S. (2012). Modernite ve Postmodernite Süreçlerinde Kamu Yönetimi, Siyasa Yapım Sürecinin İletişimsel Motifleri ve Demokratikleşme Üzerine Kuramsal Bir Tartışma. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(1), 39-52.

Pamir, R. (1966). Korunmaya Muhtaç Çocuk Meselesi. *Sosyal Hizmet*. 2 (2- 3): 14-18.

Park, R. E. (1960). *The Natural History of Newspapers*. Mass Communications. Ill:University of illinois Press, s. 8-23.

Patton, C. V ve Sawicki, D.S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Paul, A.J. (2000). "NGOs and Global Policy-Making", *Global Policy Forum*,<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31611.html>
Erişim Tarihi: 27.03.2018

Peterson, S. A. (2007). *Evolution, Cognition, and Decision Making*. Handbook of Decision Making. Boca Raton, FL: CRC Press: 119-129.

Sabuktay, A. (2011). *Hukuk-Siyaset Kuramı ve Kamu Yönetimi*. Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Ankara: TODAİE: 67-72.

Sakal, M. (1998). " Siyasal Karar Alma Sürecinde Yeralan Aktörler ve Roller", *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 13(1): 211-230

Sarıkaya, M. (2003). Savaş Yıllarında Himâye-i Etfâl Cemiyetinin Çocuk Sağlığı Konusundaki Hedef ve Faaliyetleri. *Savaş Çocukları Öksüzler ve Yetimler* (s. 33-47). İstanbul: Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Saybaşıllı, K. (1999). *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*. Ankara: Doruk Yayınları

Schmidt, C. M. (2007). *Policy Evaluation and Economic Policy Advice*. Discussion Paper Series, Discussion Paper No. 2700, IZA, Bonn.

Semiz, Ö. (2009). "Bir Kamu Politikası Analizi: türkiye'de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası", *Ankara Barosu Dergisi*,

<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/frmmakale/2009-4/1.pdf>.

Erişim Tarihi: 27.03.2018

Sezer, Ö. (2012). Türk Kamu Bürokrasisinde Karar Verme. *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*. Ankara: Orion Kitabevi

Simon, A. H. (1974). Yönetimde Karar Verme Bilimi. (Çev. Mustafa Tosun) Amme İdaresi Dergisi. 7(3).

Smith, G. ve May, D. (1997). The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making”, The Policy Process: A Reader. Harlow, Essex, England, Pearson Education.

Sobacı, M. Z. (2012). Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Bürokrasi: Türkiye Üzerine Değerlendirmeler. *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*. Ankara: Orion Kitabevi.

Songür, N. (2011). Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama. Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları. Ankara: TODAİE

Sutton, R. (1999). The Policy Process: An Overview. Overseas Development Institute. London: Chameleon Press Ltd.

Şahin, M. (1997). 23 Nisan ve Himaye-i Etfal. *Toplumsal Tarih*. 40: 15-17.

Şenel, A. (1982). İlkel Toplumdan Uygar Topluma. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları

Talas, M. (2011). Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi. *Türklük Bilimi Araştırmaları Dergisi (TÜBAR)*: 29

Tamzok, N. (2007). Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi. Ankara.

Tatlıbal, C. (2004). Türkiye’de Korunma Altındaki Çocuklara Yönelik SHÇEK Uygulamaları. Koruma Altındaki Çocuklar (s. 25-33). Ankara: AÜTF Çocuk Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Anabilim Dalı Yayınları.

Terkan, B. (2007). " Basın Ve Siyaset İlişkisinin Gündem Belirleme Modeli Çerçevesinde Bir Analizi". Selçuk Üniversitesi S.B.E, 17: 561-584.

Tezel, Y. S. (2007). *Kapılanma Kültürü ve Demokrasi*. Ankara: Orion Kitabevi

Tierney, W. G. ve Clemens, R. F. (2011). Qualitative research and public policy: The challenges of relevance and trustworthiness. New York, NY: Springer, 26: 57–83.

Toprak E. (2009).Türkiye’de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 6, Kasım, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf>. Erişim Tarihi: 27.03.2018.

Torjman, S. (2005). *What is the Policy?* Ottawa: Caledon Institutenof Social Policy.

Tuncer, O. C. (1994). Ailenin Eğitimi ve Korunmasında Vakıfların Rolü. XII. Vakıf Haftası Semineri, 5-6 Aralık 1994, (s. 21-23). Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayını.

Turnbull, N. (2008). Harold Lasswell’in Politika Bilimleri İçin PolitikaYönelimi. *Critical Policy Studies*, 2(1), 72-91

Tülay, M. Ş. (1966). Türkiye’de Korunmaya Muhtaç Çocuklar Davâsı. Sosyal Hizmet. 11:13.

Türköne, M. (2004). Siyaset. Ankara: Etkileşim Yayınları

Türköne, M. (2003). Siyaset . Ankara: Lotus Yayınevi.

Uçar, A. (2003). Yerel Düzeydeki Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulanmasında Atanmış Seçilmiş İlişkisi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE

Uluğtekin, S. (2001). Yirminci Yüzyılda Türkiye'nin Çocukları: Sorunlar ve Beklentiler. Sosyal Hizmette Yeni Yaklaşımlar ve Sorun Alanları. Ankara: H.Ü. Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Yayını.

Urhan, V. F. (2012). Kamu Politikaları Yaklaşımının 1980 Sonrası Türk Personel politikaları Üzerindeki Etkileri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara:Gazi Üniversitesi SBE

Usta, A. (2013). Kamu Politikası Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*. 8:(24). 78-102.

Weaver, R. K. (1989). "The Changing World of Think Tanks", *Political Science and Politics*, 22: 563–78.

Walker, W. E. (2000). Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector. (F. A. Pieter W.G. Bots, Dü.) *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 9(1-3), 11-27

Webb, M. B. ve Harden, B. J. (2003). Beyond Child Protection: Promoting Mental Health for Children and Families in the Child Welfare System. *Journal of Emotional and Behavioral Disorders*, 11 (1), 49-58.

Yalçınkaya, A. (2011). Siyasal ve 'Siyasal'. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*. Güz 2006: 22-52.

Yaşar, O. (1963). II. Sosyal Hizmetler Danışma Konseyinde Yapılan Konuşma. II. Sosyal Hizmetler Danışma Konseyi, 18-20 Şubat 1963. Ankara: Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayınları.

Yayla A. (2004). Siyaset Teorisine Giriş. Ankara: Siyasal Yayınevi

Yazıcı, N. (1994). Tanzimat Döneminde Yetim Mallarının Korunmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler ve Bazı Uygulamalar. XII. Vakıf Haftası Semineri, 5-6 Aralık 1994, 45-53.

Yener, S. (1996). Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal ve Eyalet Düzeyinde Sosyal Hizmet Programları. Ankara: DPT.

Yıldız, M. (2011). "Kamu Politikası", Türkiye Bilimler Akademisi Açık Ders Malzemeleri, Erişim Tarihi: 27.03.2018, <http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66> 27.03.2018.

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

Yüksel, E. (1997). "Kamuoyu Oluşturma ve Gündem Belirleme Kavramları Nerede Kesişmekte, Nerede Ayrılmaktadır?", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7(1): 571-586.

Yüksel, M. (2000). "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine". Ankara Barosu Dergisi, (3): 145

Zariç, S. (2012). "Türkiye'de Think - Tank Kuruluşları ve Karşılaştıkları Sorunlar", Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, 31: 1-19.