



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA
TEZİ**

**TÜRKİYE'DE AİLE POLİTİKALARI:
2003- 2018 DÖNEMİ ÜZERİNE ANALİZ**

FATMA GÜL GEDİKKAYA

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

EYLÜL 2018



**TÜRKİYE'DE AİLE POLİTİKALARI: 2003- 2018 DÖNEMİ
ÜZERİNE ANALİZ**

Fatma Gül GEDİKKAYA

**DOKTORA TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

EYLÜL 2018

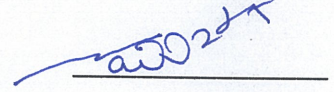
Doktora Tezi Kabul ve Onay Sayfası (5 Kişilik Jüri) Fatma Gül Gedikkaya tarafından hazırlanan "Türkiye'de Aile Politikaları : 2003-2018 Dönemi Üzerine Analiz" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / _____ ile Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Unvanı Adı SOYADI

Prof. Dr. Nevil Özalp

Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.

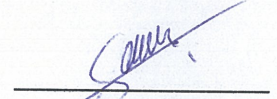


Başkan : Unvanı Adı SOYADI

Prof. Dr. Doğan Naldı LEBLEBİCİ

Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye : Unvanı Adı SOYADI

Prof. Dr. Hilmet KAVRUK İSREK

Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.

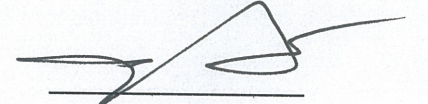


Üye : Unvanı Adı SOYADI

Doç. Dr. Hasan Enyim ŞENEL

Anabilim Dalı, Üniversite

Adı Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye : Unvanı Adı SOYADI

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ALTUNOK

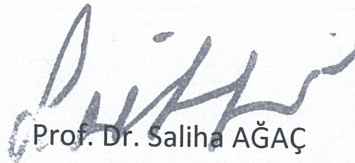
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Yorum Bölümü

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.

Tez Savunma Tarihi: 10/09/2018

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum. _____

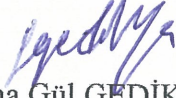


Prof. Dr. Saliha AĞAÇ

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.


Fatma Gül GEDİKKAYA

10/09/2018

TÜRKİYE’DE AİLE POLİTİKALARI: 2003- 2018 DÖNEMİ ÜZERİNE ANALİZ
(Doktora Tezi)

Fatma Gül GEDİKKAYA

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Eylül 2018

ÖZET

Bu tezin amacı, Türkiye’de 2003 ve sonrası uygulanan aile politikalarını Marsh ve McConell’in politika başarısı çerçevesi bağlamında değerlendirmektir. Bu amaç doğrultusunda 2003-2018 dönemi aile politikaları süreç, program ve siyaset boyutları açısından analiz edilmiştir. Süreç boyutunda politikaya katılım değerlendirilmiştir. Program boyutunda, gözlemlenebilir maliyet ve faydalar, hedef ve sonuçlar doğrultusunda değerlendirme yapılmıştır. Siyaset boyutunda ise iktidar partisi açısından itibar ve tekrar seçilme potansiyeline yaptığı katkı değerlendirilmiştir. Analiz edilen aile politikalarının temel politika bileşenleri dört başlıkta ele alınmıştır: Ailenin korunmasına yönelik politikalar, ailenin güçlendirilmesi politikaları, aile hayatını geliştirmeye yönelik politikalar ve iş- aile yaşamının uzlaştırılması politikaları. Çalışmanın sonucunda, 2000’li yıllarda aile politikalarının temel politika metinlerinde önemli bir yere sahip olduğu tespit edilmiştir. Süreç başarısı açısından, politika hazırlama ve uygulama süreçlerinde katılımın sınırlı olduğu ve bunun süreç başarısını etkilediği bulgusuna ulaşılmıştır. Program başarısı açısından, belirlenen hedeflere tamamen ulaşamadığı, sonuçların geçici fayda sağladığı ve istenilen ölçüde derin ve yaygın olmadığı, özetle politikanın program boyutunun başarısız olduğu görülmüştür. Özellikle fayda maliyet ve etki analizlerinin yapılmaması, yapılmış ise raporlarının kamuoyu ile paylaşılmaması politikaların program ve süreç boyutunu olumsuz etkilemektedir. Siyasi başarı açısından ise aile bakanlığının kurulmasının, aileyi güçlendirme ve aile hayatını geliştirmeye yönelik politikaların hükümetin popülaritesini artırdığı ve yeniden seçilmesinde umutlarına katkı yaptığı tespit edilmiştir.

Bilim Kodu : 1171
Anahtar Kelimeler : Kamu politikası, Politika değerlendirme, politika başarısı, aile politikası
Sayfa Adedi : 222
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

FAMILY POLICIES IN TURKEY: AN ANALYSIS ON THE 2003-2018 PERIOD

(Ph. D. Thesis)

Fatma Gül GEDİKKAYA

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

September 2018

ABSTRACT

The aim of this thesis is to evaluate family policies of post 2003 period in Turkey, according to Marsh and McConnell's framework for policy success. For this purpose, family policies between 2003-2018 are analyzed in terms of process, programmatic and political (3Ps) dimensions for success. Process dimension is assessed according to the participation in policy process. The programmatic dimension is evaluated in terms of observable cost and benefits, goal and results. In the political dimension, evaluation is made on the basis of contribution to reputation and re-election of the ruling party. The main policy components of the analyzed family policies are covered under four headings: Policies for the protection of the family, policies for empowerment of the family, policies for improving the family life, and policies for reconciliation of work and family life. As a result of the study, it is found that the family policies have a significant place in the main policy documents during 2000s. From the perspective of process success, it is found that participation in policy formulation and implementation is limited which affects process success. In terms of programmatic success, it is found that the programme objectives are not completely achieved, outcomes are temporary and not as deep and widespread as desired; in short, programmatic dimension is unsuccessful. Particularly, there are no cost and benefit or impact analysis reports and if any, they are not published; therefore, the process and programmatic success are adversely affected. In terms of political success, it is found that both the establishment of the ministry of family and the policies aimed at strengthening the family and improving the family life have increased in the popularity of the government and contributed to the hopes of re-election.

Science Code : 1171
Key Words : Public policy, Policy evaluation, policy success, family policy
Page Number : 222
Supervisor : Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

TEŞEKKÜR

Doktora öğrenim süreci akademik hayatıma farklı bir bakış açısı kattı. Bunun için doktora öğrenimim boyunca eğitim aldığım kıymetli hocalarıma teşekkür ederim. Tezimin başından sonuna kadar bana derin bilgi birikimi ile yön veren sayın danışmanım Prof. Dr. Nail Öztaş'a teşekkür ederim. Ayrıca kıymetli vakitlerini ayırarak önerilerde bulunan değerli jüri üyelerim Prof. Dr. Hikmet Kavruk'a, Doç.Dr. Hasan Engin Şener ve Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Altunok'a minnettarım. Tezin her aşamasında manevi desteğini ve eleştirilerini esirgemeyen Hatice Hocam'a ve kıymetli oda arkadaşım Arş. Gör. Emine Erden Kaya'ya ayrıca çok teşekkür ederim.

Son olarak eğitimim boyunca beni hep destekleyen canım annem ve babama, başarılarıma kendi başarısı gibi sevinen kıymetli eşime çok teşekkür ederim. Bu tezle yaşıt olan beni bir bakışıyla hayata bağlayan canım kızım, beni bu süreçte hiç üzmediğin için teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xii
SİMGE VE KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Kamu Politikası.....	7
1.1.1. “Kamu” ve “ Politika”	7
1.1.2. Kamu Politikaları Çalışmaları.....	10
1.1.3. Kamu Politikaları Analizi	12
1.1.4. Kamu Politikası Süreci ve Modelleri	13
1.1.4.1. Aşama Modeli.....	14
1.1.4.2. Kurumsal Model	19
1.1.4.3. Rasyonel Model	20
1.1.4.4. Artırmıcılık Modeli.....	21
1.1.5. Politika Değerlendirme	22
1.1.6. Politika Başarısı	24
1.1.7. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Çalışmaları	28

İKİNCİ BÖLÜM

AİLE VE POLİTİKALARI

2.1. Aile Kavramı.....	53
2.2. Aile Kuramları	59
2.3. İstatistiklerle Ailenin Görünümü	64
2.4. Bir Politika Alanı Olarak Aile	68
2.5. Aile Politikalarının Gelişimi	75
2.6. Aile Politikalarının Kapsamı ve Özellikleri.....	77
2.7. Aile Politikalarının Diğer Kamu Politikası Alanlarıyla İlişkisi	80
2.7.1. İstihdam Politikaları.....	80
2.7.2. Sosyal Güvenlik Politikaları	82
2.7.3. Nüfus Politikaları	83
2.7.4. Yoksullukla Mücadele Politikaları	85
2.7.5. Toplumsal Cinsiyet Politikaları	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AİLE POLİTİKALARI AKTÖRLERİ

3.1. Aile Politikalarının Ulusal Aktörleri.....	91
3.1.1. Yasama.....	92
3.1.2. Yargı	95
3.1.3. Yürütme	97
3.1.3.1. Cumhurbaşkanı	97
3.1.3.2. Bakanlar Kurulu.....	100
3.1.3.3. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	102
3.1.3.3.1. Eğitim Faaliyetleri.....	104
3.1.3.3.2. Aileyi Destekleme ve Koruma Faaliyetleri.....	105

Sayfa

3.1.3.3.3. Danışma ve Rehberlik Faaliyetleri.....	107
3.1.3.3.4. Araştırma Faaliyetleri	108
3.1.3.4. Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları	113
3.1.3.4.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	113
3.1.3.4.2. Milli Eğitim Bakanlığı	114
3.1.3.4.3. Kültür ve Turizm Bakanlığı	116
3.1.3.4.4. Diyanet İşleri Başkanlığı.....	117
3.1.4. Yerel Yönetimler	119
3.1.4.1. Aile Danışma Merkezleri.....	120
3.1.4.2. Meslek Edindirme Kursları.....	121
3.1.4.3. Nakdi ve Ayni Yardımlar	122
3.1.4.4. Bakım Hizmetleri.....	122
3.1.5. Sivil Toplum Kuruluşları	123
3.1.6. Üniversiteler.....	125
3.1.7. Medya	127
3.2. Aile Politikalarını Belirleyici Uluslararası Aktörler	129
3.2.1. Avrupa Birliği	129
3.2.2. Birleşmiş Milletler	132
3.2.3. Dünya Aile Örgütü.....	135
3.2.4. Avrupa Konseyi	137
3.2.5. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD).....	139

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**MARSH VE MCCONNELL'İN ÇERÇEVESİ ARACILIĞIYLA**

AİLE POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	143
4.1. Aile Politikalarının Örgütlenmesi	145

Sayfa

4.2. Ailenin Korunmasına Yönelik Politikalar	148
4.2.1. Süreç	149
4.2.2. Program.....	151
4.2.3. Siyaset.....	157
4.3. Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Politikalar.....	158
4.3.1. Süreç	158
4.3.2. Program.....	162
4.3.3. Siyaset	168
4.4. İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları	170
4.4.1. Süreç	170
4.4.2. Program.....	174
4.4.3. Siyaset	180
4.5. Ailenin Güçlendirilmesine İlişkin Politikalar	181
4.5.1. Süreç	182
4.5.2. Program.....	184
4.5.3. Siyaset.....	188
SONUÇ.....	193
KAYNAKLAR	201
ÖZGEÇMİŞ	221

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 1.1. Karşılaştırmalı olarak Aşama Modelinin Farklı Tanımlamaları	15
Çizelge 1.2. “Başarı” Kavramına Epistemolojik Yaklaşım	27
Çizelge 1.3. Bovens ve ‘t Hart’ın İki Boyutlu Değerlendirme Mantığı.....	30
Çizelge 1.4. Marsh ve McConnell’in Politika Başarısı İçin Geliştirdikleri Çerçeve	35
Çizelge 1.5. Bovens’in Politika Değerlendirme Çerçevesi	37
Çizelge 1.6. Newman’ın Politika Değerlendirmede Belirlediği Dört Kategori	41
Çizelge 1.7. Howlett, Ramesh ve Xun Wu’nun Politika Başarısı Ve Başarısızlığı İçin Belirlediği Kriterler.....	46
Çizelge 1.8. Süreç Olarak Politika: Başarıdan Başarısızlığa Giden Yelpaze.....	48
Çizelge 1.9. Program Olarak Politika: Başarıdan Başarısızlığa Giden Spektrum	49
Çizelge 1.10. Siyasi Boyutu ile Politika: Başarıdan Başarısızlığa Giden Yelpaze.....	50
Çizelge 3.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Yıllara Göre Personel Dağılımı	102
Çizelge 3.2. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın Yıllara Göre Bütçe Dağılımı	103
Çizelge 3.3. Belediyelerin Aileye Yönelik Hizmetleri	120
Çizelge 3.2. 2001- 2016 Yılları Arası Evlenme-Boşanma Sayıları ve Hızları (%).....	165
Çizelge 3.3. Doğum Yardımlarının 2015-2016 Yıllarındaki Dağılımı	166
Çizelge 3.4. 2001-2016 Yılları Arası Doğum Sayısı ve Hızı.....	167
Çizelge 3.5. GO Gelir Grubu Yıllara Göre Dağılımı	185
Çizelge 3.6. G1 Gelir Grubu Yıllara Göre Dağılımı	185
Çizelge 3.7. G2 Gelir Grubunda Yer Alan Aile ve Kişilerin Yıllara Göre Dağılımı.....	186

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Aile Politikalarının Diğer Politika Alanları ile Kesişimi	80
Şekil 3.1. Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Programın Amacı, Araçları ve Sonucu.....	166



SİMGE VE KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AAK	Aile Araştırma Kurumu
AB	Avrupa Birliği
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
CEDAW	Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
KADEM	Kadın ve Demokrasi Derneği
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
ŞÖNİM	Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu

GİRİŞ

Toplumsal kurumlar, insanların temel ihtiyaçlarını karşılamak için bireyler ve gruplar arasında belirli kurallar çerçevesinde koordinasyon sağlayan ve bunu süreklilik içinde yürüten, toplumun bir bileşenidir. Aile, toplumun devamını, neslin çoğalmasını sağlayarak sürdüren ve yeni neslin sosyalleşmesini sağlayan en temel toplumsal kurumlardan biri olarak tanımlanmaktadır (Erdem, 2016: 115). Aile kurumu toplumların ve devletlerin varoluşunun sürdürülebilirliğini sağlayan bir yapıdır. Bu yapı siyasi, sosyal ve kültürel birçok önemli işlevi yerine getirmektedir. Bu işlevlerin devam etmesi ve toplumu şekillendirmek için devletler aileyi kontrol eder ya da aileye müdahale ederler. Bu amaçla çeşitli politikalar ve programlar geliştirirler. Özellikle küreselleşme ve sanayileşme gibi büyük çaplı sosyal ve ekonomik eğilimler, birçok toplumda hızlı bir nüfus yaşlanmasına ve ailenin değişen kalıplara bürünmesine neden olmuştur. Bu durum devletlerde tedirginlik oluşturmuş; aileyi risk altında olan ve korunması gereken bir kurum olarak ele alınmasında etkili olmuştur. Aile politikaları devletlerin aileyi koruma ve refahını artırma yönündeki faaliyetleri olarak ortaya çıkmıştır.

Genel anlamda aile politikaları, ailelerin toplum içerisinde karşı karşıya kaldığı sorunları çözmek ve refah düzeylerini artırmaya yönelik politikaları ifade etmektedir. 1990'lı yıllara kadar, aile kendi başına bir politika alanı olarak ele alınmamıştır. Yoksulluk, sosyal güvenlik ve suç gibi konularla birlikte ele alınan aile politikaları son yirmi yıl içinde Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa ülkelerinde ivme kazanan bir alan olmuştur (Bogensneider, 2002). Aile politikaları çalışmalarındaki bu önemli değişim refah devletlerinde ortaya çıkan birtakım sorunlarla ilişkilendirilebilir. Nüfusun hızla yaşlanması, azalan doğum oranları, artan boşanma oranları ve tek ebeveynli aileler, devletlerin çözüm üretmesi gereken sorunlar olarak ortaya çıkmıştır. Diğer ülkeler gibi benzer sorunlarla Türkiye'de de karşılaşmış ve böylece ailenin politika nesnesi olarak ele alınma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de devletin aileye yönelik politikalar üretmesinin nüveleri Osmanlı'da görülmekle beraber, Cumhuriyet ile birlikte bunun sistematikleştiği ifade edilebilir. 1980'li yılların sonunda Başbakanlığa bağlı Aile Araştırma Kurumu ardından 2004 yılında Genel Müdürlük olarak yapılanması aile politikaları için önemli adımlar olmuştur. 2011 yılında ise sosyal politikalar alanında hizmet veren genel müdürlükler -Aile ve Sosyal Araştırmalar

Genel Müdürlüğü de dâhil olmak üzere- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Türkiye özelinde aile politikalarının incelendiği bu tez Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidarda olduğu 2003-2018 dönemini kapsamaktadır. Tezde bu dönem aralığının benimsenmesinin iki nedeni bulunmaktadır: ilkin aile politikalarının kurumsallaşması ve icracı bir bakanlığa kavuşması bu dönemde gerçekleşmiştir. İkinci olarak 15 yıl içinde aynı partinin iktidar olmasının aile politikalarını değerlendirmede bütüncül bir yaklaşıma fırsat sunmasıdır. Bu aynı zamanda politikaları tasarlayan ve uygulayan hükümetin, politika başarısında veya başarısızlığında geçmiş dönem hükümetini sorumlu kıldığı bir nokta ortaya çıkarmayacaktır. Çalışmanın belirli bir dönemi kapsamı nedeniyle, tezin yazımından sonra gerçekleşen sistem değişiminin getirdiği kurumlara yer verilmemiştir.

Aile sadece ekonomik birim olarak ülkelerin kalkınmasında insan gücünü oluşturmamakta aynı zamanda kültür ve medeniyeti üreten ve yaşayan bir birim olarak önemli işlevler üstlenmektedir (Kurtulmuş, 1997: 2). Bu işlevler esasında tezde aile, politika alanı olarak seçilmiştir. Bununla beraber Poster'in (1989: 7) hangi sosyal kurum değişmekte ve tehlikede ise sosyal bilimcilerin dikkatini o konunun daha fazla çektiğine yönelik vurgusu ile de örtüşen bir durum söz konusudur. Aile politikaları son zamanlarda birçok refah devletinde, siyasi gündemin üst sıralarına yükselmiş ve önem verilen bir reform alanı oluşturmuştur (Blum, 2014: 357). Aile odaklı hemen her ülkenin gündem maddelerini oluşturan temel sorunlar; aile içi şiddet, ailenin ekonomik sorunları, iş-aile dengesi ile ilgili sorunlar ve boşanmadır. Bu sorunların yaygınlaşması ile aile politikaları üzerinde daha çok düşünülmesi gereken bir alan olmuştur. Bu boyutun incelenme düzeyi açısından uluslararası ve ulusal literatür karşılaştırıldığında yaygın ilginin Türkiye'de sınırlı olduğu söylenebilir. Aile ile ilgili çalışmalar daha ziyade sosyolojik nitelik taşımış, kamu yönetimi disiplini açısından ise yaygın bir inceleme konusu olmamıştır. Bununla birlikte kamu politikası sistematığı içerisinde aile politikalarını ele alan çalışmalara tezin ön araştırma aşamasında rastlanmamıştır.

Aile politikalarının genel kabul görmüş bir tanımının olmaması ve kapsamının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi tez için önemli bir güçlük olarak ortaya çıkmıştır. Literatürde aile politikalarının değişik biçimlerde sınıflandırmaları yapılmıştır. Doğrudan aileyi etkileyen politikaların yanı sıra, devletlerin doğrudan aileye yönelik olmayan ancak

aileleri etkileyen politikaları da mevcuttur. Bu çalışmada diğer ayrımlara nispeten daha fazla atıf alan Dumon'un (1991) sınıflandırması ve Türkiye'de temel politika metinlerinde aile politikaları birlikte değerlendirilerek uyarlanmıştır. Bu kapsamda aile politikaları şu dört temel politika ekseninde ele alınmıştır: Ailenin Korunmasına Yönelik Politikalar, Ailenin Güçlendirilmesi Politikaları, Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Politikalar ve İş- Aile Yaşamının Uzlaştırılması Politikaları.

Türkiye'de 2003 ve sonrası aile politikalarını konu alan bu tezin *amacı* aile politikalarını değerlendirmektir. Bu amaç çerçevesinde Türkiye'nin aile politikaları belirlenen çerçeve kapsamında *süreç, program ve siyaset boyutları* ile değerlendirilmiştir. Politika değerlendirme alanında ilk olarak Bovens ve arkadaşlarının ortaya koyduğu ve daha sonra Marsh ve McConnell tarafından geliştirilen çerçeve, geleneksel politika değerlendirmelerinden farklı bir bakış açısı sunmaktadır. Marsh ve McConnell'ın çerçeveleri politikaların ve programlarının etkinliğini değerlendirmek için literatürde en yararlı araç olarak kabul görmüş ve birçok araştırmada farklı politika alanlarına uyarlanmıştır. Marsh ve McConnell, akademisyenler arasında politika değerlendirmesi için karşılaştırma ve söylemi kolaylaştırma imkanı sunmuş aynı zamanda kamu görevlilerine ve diğer politika uzmanlarına, kamu politikalarının değerlendirilebileceği ortak bir değerlendirme çerçevesi sağlamıştır. Revizyonist bir yaklaşım olarak değerlendirilen bu çerçeve süreç, program ve siyaset boyutlarını birlikte değerlendirme imkânı vermektedir. Bu boyutlar ile kastedilen politikanın oluşumundan sonuçların değerlendirilmesine ve siyasi olarak iktidara geri dönüşüne kadar olan aşamalardır. Süreç boyutunda; politika yapımına katılım ölçütü ekseninde; program boyutunda gözlemlenebilir maliyetler ve faydalar, hedefler ve nihai sonuçlar doğrultusunda değerlendirme yapılmaktadır. Diğer bir ifade ile program değerlendirmesi, gözle görülür çıktılarının değerlendirmesi 'objektif' ve 'kanıta dayalı' teknik değerlendirmeleri içermektedir. Siyaset boyutunda ise politikanın hükümet ve iktidar partisi açısından, seçim vaatlerine, itibara ve genel olarak tekrar seçilme potansiyeline yaptığı katkı ölçüsünde değerlendirilmektedir. Marsh ve McConnell bir politikanın başarısını bu üç boyutun da belirlenen kritere göre başarılı olması ile açıklamaktadır. Marsh ve McConnell'in çerçevesi bu tez kapsamında aile politikalarına uyarlanmıştır. Bu çerçevenin geleneksel politika değerlendirmelerinin kısıtlılıklarından kaçınarak 2003 ve sonrası aile politikalarının değerlendirmesinde farklı ve daha güçlü bir açıklama ve değerlendirme kolaylığı sağlayacağı düşünülmüştür.

Marsh ve McConnell (2010)'ın ortaya koyduğu çerçeve, politikanın üç boyutunu birlikte değerlendirmesi avantajının yanı sıra önemli bir sınırlılığı da beraberinde getirmektedir. Bu sınırlılık politikanın süreç, program ve siyaset aşamalarının birinde başarı göstermesi diğerinde başarısız olması durumunda politikanın bütününe nasıl değerlendireceği sorunudur. Diğer bir ifade ile politika süreci başarılı ancak program süreci başarısız olduğunda ya da tam tersi olduğunda politikanın tümü başarısız mı kabul edilecektir? Marsh ve McConnell'in sunduğu çerçeve politikanın süreci, programı ve siyaset boyutlarının değerlendirilmesi yoluyla daha bütünsel bir perspektif sunmaktadır ancak bu konuda verdiği cevaplar kısıtlıdır. Bu çalışmada, belirlenen politika eksenleri ayrı ayrı değerlendirilmiş ve her birinin üç boyutunun başarısı üzerinde ayrı ayrı durulmuştur. Böylece politika tümü başarılı veya tümü başarısız olarak değil fakat boyutları itibarıyla hangi göstergeler ekseninde başarılı veya başarısız olduğu tespit edilmiştir.

Yöntem olarak politika değerlendirilmesinde nesnel kriterler sunmaya çalışan Marsh ve McConnell (2010)'ın geliştirdikleri çerçeve esas alınmıştır. Kısaca bu politika başarı değerlendirme çerçevesi, politikayı üç boyutta ele almakta her boyut için değerlendirme kriterleri ve bunlar için başarı göstergeleri ortaya koymaktadır. Bu modelde politikanın oluşum (süreç), uygulama (program) ve siyaset boyutu değerlendirilmektedir. Tezde de aile politikalarının gerçekleşen (ex-post) ve görünür çıktılar değerlendirilecektir. Ex-post çıktı ya da görünür çıktılar politika uygulandıktan sonra ortaya çıkan sonuçlardır. Öngörülebilir (ex-ante) sonuçlar ise, politika analizi ve politika alternatiflerinin geliştirildiği analizlerdir. Bu çalışmada literatürde geniş bir yere sahip olan öngörülebilir politika analizi yapılmayacak, görünür çıktılar üzerinden politika değerlendirilecektir.

Çalışmada bir diğer güçlük politika, politika başarısının kime göre başarı olarak nitelendirileceğinde ortaya çıkmıştır. Örneğin bazıları için doğum oranlarının artması başarı iken bazıları için aile ve işin daha iyi uyumlaştırılması başarı kabul edilmektedir. Ya da feminist gruplarca doğum oranlarının artırılması yönündeki programlar kadını ailenin içine hapseden politikalarlardır. Dolayısıyla doğum oranlarının artışı bu gruplar için başarı olarak nitelenemez. Bu çalışmada belirlenen çerçeve doğrultusunda hükümet açısından aile politikalarının başarısı ele alınmıştır.

Türkiye'de özellikle sosyal bilimler çalışma alanında bazı konular yaygın çalışılırken bazı konulara ise dikkat çekecek düzeyde ilgi olmamaktadır. Elbette her konunun eşit

derecede görmesi ya da irdelenmesi gerektiği gibi bir varsayımla hareket edilmesi de yanlış olacaktır. Ancak, toplumun tamamını ilgilendiren bazı konuların, sonuçlarının kuşakları etkileyeceği düşünülen alanlarda kuramsal tartışmaların daha yoğun olması beklentisi doğmaktadır. Aile politikaları da ülkemizde bahsedilen konu grubuna örnek oluşturmaktadır. Burada ise çalışmanın özgün değeri ortaya çıkmaktadır. Zira çalışmada kamu politikalarında önemli bir alan olan aile ve aile politikalarının süreç, program ve siyasi boyutu birlikte değerlendirilmiştir.

Aile politikaları gibi geniş bir kapsamı işaret eden alanın belli bir periyotla daraltılması ve sınırlandırılması ile bu çalışmada Türkiye'deki aile politikalarına ilişkin bir sistematik içerisinde aile politikalarının 2003 ve sonrası genel görünümünün sunulması hedeflenmiştir. Ancak tezin yazım aşaması bittiğinde yeni Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Bu değişikliklere dipnotlarda yer verilse de çalışma sistemin getirdiği değişiklikleri kapsamamaktadır. 2002 yılının sonlarında Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesi ile birlikte aileye olan vurgunun hükümet programlarına, kalkınma planlarına ve seçim beyannamelerine yansıdığı görülmüştür. Bu durum Adalet ve Kalkınma Partisinin benimsediği muhafazakâr düşünce ile de açıklanabilir. Muhafazakar düşünceye göre aile, toplumun en temel kurumudur ve birçok açıdan diğer sosyal kurumlar için bir model oluşturmaktadır. Bu düşünceye göre sağlıklı bir aile toplumun istikrarı için gereklidir; aile korunmalı ve gerekiyorsa güçlendirilmelidir (Heywood, 2010: 92). Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidarının ilk dönemlerinden itibaren bu çerçevede aileyi değerlendirdiği ve aileyi temel alan bir siyaset geliştirdiği söylenebilir. Bu tez de öncelikle aile konusunun kamu politikası bağlamında çözümlenmesini amaçlanmıştır. Konuyu ağırlıkta olan salt sosyolojik kuramsal tartışmalardan çıkarıp siyaset ve yönetim boyutları birleştiren kamu politikası perspektifinde analiz edilmiştir. Bu yapılırken aileyi ve değerlerini değil, hükümetlerin tercih ettiği aile politikalarının değerlendirmesi amaçlanmıştır.

Tezde 2003 ve sonrası aile politikalarının değerlendirilebilmesi için ilk olarak kamu politikası, politika değerlendirme çalışmaları, politika başarısı kavramları ve politika başarısında yeni bir yaklaşım olan Marsh ve McConnell'in kavramlaştırması üzerinde durulmuş ardından aile politikalarının kapsamı ve mahiyeti hakkında bilgi verilmiştir. Aile politikalarının süreç, program ve siyaset boyutları üzerine kurulan çerçevede; sürecin belirlenmesinden, bu süreçte yapılacakların program bazında hazırlanmasına, çıktı, sonuç ve etkilerin siyasi anlamdaki katkısına kadar tüm boyutlar politika aktörlerinin

belirleyiciliğinde uygulamaya yansıdığından üçüncü bölümde aile politikalarının aktörleri ve faaliyetleri üzerinde durularak bir arka plan sunulmuştur. Dördüncü bölümde belirlenen çerçeve doğrultusunda aile politikaları belirlenen politika eksenleri doğrultusunda süreç, program ve siyasi boyutları ile analiz edilmiştir. Sonuç kısmında ise bulgulara yer verilerek çerçevenin aile politikalarını açıklamadaki faydaları ve kısıtlarına yer verilerek çeşitli öneriler sunulmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Kamunun meselesi olan kamu otoritelerinin de mesele edindiği konular kamu politikası sistematığı içerisinde şekillenmektedir. Devlet varolduğundan bu yana toplumun ihtiyaçları gittikçe çeşitlenmiş ve devletin kamu hizmeti sunması gereken alanlar da artmıştır. Bu durum devlet teorisinde tartışmaları geliştirmiş ve sosyal bilimlerin de önemli uğraş konularından olmuştur. Kamunun faaliyet alanlarını inceleyen bir disiplin olarak 1960'lı yıllar itibarıyla kamu politikası ortaya çıkmıştır. Kamuyu ilgilendiren konular kamu politikasının sorunun ortaya çıkması, gündem oluşturma, politika şekillendirme, uygulama ve değerlendirme gibi aşamaları içerisinde ele alınmaya başlanmıştır. Bu tezde kamu politikasının çalışma konularından biri olan aile odaklı kamu politikaları incelenmiştir. Bu bölümde kamu politikasına ilişkin temel bilgilere yer verilmiştir.

1.1. Kamu Politikası

1.1.1. “Kamu” ve “ Politika”

Kavramlar, insanların olgu ve olayları anlamasını ve açıklamasını, iletişim kurmasını ve düşüncesini inşa etmesini sağlamaktadır. Kavramları zengin bir dilin; anlam ve fikir dünyası da zengin olacaktır. Genelde tüm bilim dallarından özelde sosyal bilim dallarında kavramların işlevi çok önemlidir. Kamu yönetimi interdisipliner bir alan olduğundan ve en azından son yüzyıllardır anglo-sakson geleneğinin hakimiyetinde geliştiğinden pek çok kavram İngilizceden üretilmektedir (Öztaş, 2016: 31). Kamu politikası kavramı da *public policy* kavramının karşılığı olarak üretilmiş ve yayılmıştır. Kavramı ayırarak irdelediğimizde genelde ‘kamu’ (public) terimi özelin zıttı olarak anlam bulur. Kamu “halka hizmet veren devlet organlarının tümü” ve “halk, amme” anlamında kullanılmaktadır. Politika (politics), ise Laswell'in (1958) klasikleşen tanımı ile “kimin neyi, ne zaman ve nasıl” aldığı ile ilgilidir. Ancak politika kavramı hem *policy* hem de *politics* kavramlarının karşılığı olarak çevrilmekte ve bu durum karışıklıklara yol açmaktadır. Daha önce *politics* kavramının yerine sadece siyaset kullanılmaktaydı günümüzde ise “politika” da sıkça kullanılmakta ve kargaşa ortaya çıkmaktadır (Öztaş, 2016: 25). Policy (politika/siyasa), bir sorunla ilgili olarak hükümet tarafından bir yasa, yönetmelik, karar verme, düzenleme, emir veya bunların

birleşimi şeklinde ortaya çıkan niyet ifadesidir. Bu tür açıklamaların olmaması örtülü bir politika beyanı da olabilir. Dolayısıyla kamu politikası, hükümetin bir konuda ne yapılacağı ya da yapılmayacağı ile ilgili verdiği karardır (Dye, 2012: 3).

Öztaş'ın (2016: 25) belirttiği gibi politics ve policy birbirleriyle ilişkili fakat birbirlerinden farklı kavramlardır. Politics siyaset biliminin (political science) çalışma alanına, policy politika biliminin (policy science) çalışma alanına girmektedir. Bazı çalışmalarda "policy" kavramının karşılığı olarak "siyasa" ve "yönelti" (Üstüner, 2003; Karkın 2012, Özen ve Özen, 2010; Şener, 2002) kelimesi türetilmiş ancak bu karşılık yaygınlaşmamıştır. Günümüzde Türkçe literatürde yaygın olarak *public policy* kavramının karşılığı olarak kamu politikaları kullanılmaktadır.

Kamu politikası kavramı politika çalışmaları, politika bilimi ve politika analizi gibi "policy" ile başlayan diğer alt dallarla da kimi zaman karıştırılmaktadır. Kamu politikası (*public policy*), hükümetler tarafından önceden belirlenen koşullara verilen cevapları temsil eden eylemlerdir. Hükümetler, kamu yararını genişletme amacıyla, genel politikalar üretirler. Politika çalışmaları (*policy studies*) terimi, geçmiş, mevcut ve önerilen politika düzenlemelerini eleştirel olarak değerlendirmek amacıyla öncelikle üniversite tabanlı araştırmacılar tarafından yürütülen politika konularında ve analitik araştırmalar üzerine yapılan araştırmalara atıfta bulunmaktadır. Politika çalışmaları disiplinlerarası bir alan olma özelliğine sahiptir. Politika bilimleri (*policy sciences*) terimi, sosyal bilimler alanında geliştirilen ve kamu politikalarının tasarımı, uygulanmasını ve değerlendirilmesini anlamaya yönelik uygulanan analitik tekniklerin alt kümesini ifade eder. Politika bilimi (policy science) politika sürecindeki bilgiler ve politika süreci bilgisi olarak ikiye bölünmektedir. Politika sürecindeki bilgi genellikle analizler ve değerlendirmeler sonucu üretilen bilgiyi ifade etmektedir. Politika süreci bilgisi ise "politikanın neden ve nasıl yapıldığı"na odaklanmaktadır (Nowlin, 2011: 41). Politika analizi (*policy analysis*), kamusal sorunların sebepleri, bunlara yönelik alternatif yaklaşımlar, bu alternatiflerin muhtemel etkileri ve bu kamusal sorunlara uygun hükümet müdahaleleri düşünüldüğünde ortaya çıkabilecek dengeler hakkında bilgi geliştirmeyi amaçlayan bir çalışma alanıdır (Mintrom, Williams, 2012: 4).

David Easton (1953: 129) kamu politikasını "Bütün toplum için mal ve hizmetlerin yetkili kişilerce tahsisi" olarak tanımlamıştır. Lasswell ve Kaplan (1970: 71) ise "hedefler,

değerler ve uygulamaların tasarlanması” biçiminde tarif etmişlerdir. Her ne kadar kamu politikasını tanımlamaya yönelik girişimler olsa da kamu politikalarını açıklayacak tek bir tanımdan söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte kamu politikalarının temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Birkland, 2014: 8-9):

- Politika, dikkat gerektiren birtakım sorunlara çözüm olarak yapılır.
- Politika "kamu" adına yapılır.
- Politika, bir hedefe veya istenen bir duruma ulaşmak için yapılır.
- Politika, fikirler devlet dışı kurumlardan gelse bile, hükümetler tarafından yapılır.
- Politika, hükümetin yaptığı ya da yapmamayı seçtiği şeydir.
- Politika, kendine özgü sorunları, çözüm önerileri ve kendi motivasyon kaynağı olan, kamu ve özel aktörler tarafından yorumlanır ve uygulanır.

Kamu politikalarının tanımı konusunda bir kesinlik olmaması ve nasıl bir tanım yapılırsa yapılırsın eksik kalacağı düşüncesi ile Birkland gibi Anderson, Theodoulou, Hedge ve Lester (2008) da kamu politikasının tanımını, genel özelliklerini sıralayarak yaptıkları dikkat çekmektedir. Oysa bu özellikler uzayıp gitmekte ve nihayet Dye’in “hükümetlerin yaptıkları ve yapmadıkları her şey” ifadesi daha kapsamlı bir tanım olarak ortaya çıkmaktadır (Smith ve Larimer, 2009: 4). Kamu politikası bir bilim dalı olarak hükümetlerin bir sorunun çözümü için yürüttükleri faaliyetleri, bu süreçte yer alan aktörleri ve onların rollerini inceleyen interdisipliner bir alandır.

Kamu politikası (Public policy) kavramı kamu yönetiminde siyaset bilimi – yönetim bilimi paradigmasının oluştuğu 1950- 1970’li yıllarda ortaya çıkmış ve kısa zamanda yaygınlık kazanmıştır (Kaptı, 2011: 15). 1950 öncesi literatürde, bürokrasi ve siyasetin birbirinden bağımsız olarak ele alınması gerektiği görüşleri ön plana çıkmıştır. 1950 sonrası ise bu iki alanı birleştiren kamu politikaları kavramı gündeme gelmiştir.

Odaklandıkları unsur bakımından, politikanın ne olduğunu açıklamaya çalışan üç genel bakış açısı vardır. İlk gelenek politikayı bir süreç olarak nitelendirir. Klasik politika döngüsü yaklaşımı olarak da bilinen bu gelenek Laswell, Easton ve 1950 ve 1960’larda politika çalışan araştırmacılarca incelenmiştir. İkinci gelenek karar vericilerin kendisine veya politika sorununu çözmek için hükümetin kullandığı araçlara odaklanmaktadır. Bu tür sorunlar, politikanın programatik yönleri ile ilgilidir. Dünyanın dört bir yanındaki

hükümetler birçok programa sahiptir (resmi olarak program olarak adlandırılmasalar da, özellikle hükümetlerin müdahale etmeme kararı verdiklerinde sorunlarda). Üçüncü gelenek politikanın siyasi boyutuna odaklanmaktadır. Politika eğer hükümetin itibarını ve seçim kapasitesini güçlendiriyorsa başarılı sayılır. Süreçler ve programlar, hükümet tarafından yapılan aktiviteler ve seçimlerle birleştiğinde, hükümetin seçim kapasitesini ve bu programın çizdiği rotayı düzenleme kabiliyetini ve diğer yollarını arttırmada derin bir etkisi olabilir (McConnell, 2010a: 5).

1.1.2. Kamu Politikaları Çalışmaları

Kamu politikaları çalışmalarında en çok karşılaşılan eleştiri böyle bir bilimsel alanın olmadığı yönündedir. Kamu politikaları çalışmalarının tek bir akademik disiplin çatısı altında yer almaması, tanımlayıcı bir araştırma sorusunun olmaması, birleştirici bir teorinin veya kavramsal çerçevesinin olmaması ve özgün metot ve analitik araçlarının olmaması böyle bir akademik alanın olmadığı yönündeki eleştirilerin gerekçesidir (Smith ve Larimer, 2009: 1). Kamu politikaları gerçek bir “bilimden” ziyade bir sanat ve zanaat kabul edilmektedir (Goodin, Rein ve Moran, 2006: 5).

Kamu politika çalışmaları alanı, kamu çıkarını ilgilendiren veya bunları teşvik eden herhangi bir araştırma şeklinde tanımlanmaktadır. Bu alan, toplumsal sorunların etkili bir şekilde ele alınabilmesi için, sorunlara çözüm üreten ve bu çözümlerin problem üzerindeki etkisini değerlendiren, olası hükümet eylemlerini gerektiren önemli toplumsal sorunların belirlenmesi ile ilgilidir (Smith ve Larimer, 2009: 5). Kamu politika alanında çalışmalar ilk olarak 1940’ların sonu 1950’lerin başında Harold Lasswell’in çalışması ile sistematikleşmeye başlamıştır. Lasswell ve Daniel’in *The Policy Sciences* başlıklı eserinin açılış bölümü olan "The policy orientation" makalesinde kamu politikasının kökeninin politika bilimlerine dayandığı açıkça belirtilmiştir (deLeon, 2006: 39; May, 1998: 1091).

Kamu politikası alanı akademinin, karar vericilere tavsiye vermesi olarak değerlendirildiğinde pek çok farklı kültürde, çeşitli eserlere rastlanmaktadır. Machiavelli’nin Prens’i, Yusuf Has Hacib’in Kuadgu Bilig’i gibi devlet adamlarının ve alimlerin karar vericiler için öğütler verdiği eserler bunlara örnek olarak verilebilir. Kamu politikaları çalışmalarının üniversite koridorlarından devlet kurumlarına geçmesi ABD’de federal düzeyde ofislerde politika analiz büroları açılması ile olmuştur. 1980’lerde hızla

yayılan bu ofisleri düşünce kuruluşları takip etmiş ve kamu politikaları çalışmaları Amerikan Üniversiteleri dışına çıkararak yaygınlaşmıştır (deLeon, 2006: 41).

Kamu politikası çalışmaları, hükümet faaliyetlerinin sebepleri ve sonuçlarını tanımlamaya çalışması ve sosyal, ekonomik ve siyasi güçlerin politikaların içeriğine yaptığı etkileri ele alması itibarıyla siyaset bilimi ve kamu yönetimine yeni bir boyut kazandırma iddiası taşımaktadır (Demir, 2011: 107). Alan siyaset bilimi ve kamu yönetimi bilimi yazınından beslenerek zenginleşmiştir. Hem akademik disiplin olarak hem de uygulamalı bir sanat olarak ilerleme kaydeden kamu politikaları alanı, Türkçe yazında da giderek daha fazla ilgi çekmektedir. Siyaset- yönetim alanında Çevik (1998)'in Amme İdaresi Dergisi'nde yayınlanan "*Kamu Politikaları Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*" başlıklı makalesi ile kamu politikasına bir giriş yapıldığı ifade edilebilir. Ardından Orhan'ın (2007), "*Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür?*", Çelik'in (2008) "*Bir Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler*" ve Çorbacıoğlu'nun (2009) "*Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağlar*" başlıklı makaleler ile alanın gelişimi, politika analizinin mahiyeti ve alana katkı yapan isimlerin görüşleri ön plana çıkarılmıştır. 2010 ile 2016 yılları arasında yayınlanan makalelerin genel olarak Türkiye'de kamu politikası alanının gelişimi ile ilgili olduğu görülmektedir (Akdoğan, 2011; Köseoğlu, 2013; Erat, 2014, Yıldız, Bican, Babaoğlu, 2016; Altunok ve Gedikkaya, 2016).

Kuram ve uygulama olmak üzere iki bölümden oluşan, Yıldız ve Sobacı'nın (2013) derlediği "*Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*" başlıklı kitapta, eğitim, göç, personel, afet, yerelleşme ve e-devlet ve diğer birçok kamu politikası değerlendirilmiştir.

Kamu politikaları çalışmaları çatısı altında, birbirinden tamamen bağımsız gelişen bir dizi alt alan vardır. Bu alt alanlara politika değerlendirmesi, politika analizi ve politika süreci de dâhildir. Politika değerlendirmesi, hükümetlerin yaptıklarının ve sonuçlarının sistematik olarak değerlendirmesidir. Politika değerlendirmesindeki temel ampirik soru, hükümetin konu/sorun ile ilgili ne yaptığı ya da ne yapmadığıdır (Smith ve Larimer, 2009: 5). Politika değerlendirme büyük ölçüde ampirik bir uygulama iken, politika analizi daha ziyade normatiftir. Politika analizi öngörülebilir sorulara odaklanır. Örneğin en temel sorulardan birisi şudur: Ne yapmalıyız? Politika analizinde amaç, politika otoritelerine bir sorunun çözümü için en iyi politikayı sunmaktır. Politika değerlendirilmesinde ne yapıldığına ilişkin

soru sorulurken, politika analizinde bir sorunla ilgili ne yapılması gerektiği hakkında sorular sorulur. Politika sürecinde ise, politika yapımının nasıl olduğuna ve nedenlerine odaklanılır. Politika süreci hükümetlerin neden bazı sorunlara ilgili gösterirken diğerlerini gündeme almadığını (gündem belirleme), neden politikaların değiştiği veya zaman içinde istikrarlı bir biçimde sürdüğü ve politikanın nereden geldiği ile ilgilenir (Smith ve Larimer, 2009: 6).

1.1.3. Kamu Politikaları Analizi

Analiz, bir konuyu daha iyi anlamak için temel öğelerine ayırmayı ifade eder. Politika analizi, kamu politikası bileşenlerini, politika sürecini veya her ikisinin de incelenmesidir (Kraft ve Furlong, 2012: 8). Politika analizi, politik bir sorunu çözmek için, üretilen politikalarla ilgili bilgilerin, alternatiflerin üretilmesi ve dönüştürülmesi için pek çok sorgu metodu ve argümanı kullanan bir uygulamalı sosyal bilim dalıdır (Dunn, 1981: 35). Kamu politikası analizi, kamu politikası sorunları üzerinden tanımlandığında, sorunların, çözümlerinin azaltılması (örneğin, çok fazla suç, ya da çok fazla bebek ölümleri) veya az olan bir şeyin çoğaltılmasının (örneğin, çok az iş olanağı veya çok az içilebilir su kaynağı) istenilmesi olarak tarif edilebilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 30). Politika analizi bir sorunu incelerken gerekli olan bilgilere ulaşmak ve sonunun çözümü için alternatif yolları bulmak için birçok farklı araştırma yöntemi ve farklı disiplinlerden yararlanır. Politika analizi, kamu sorunlarının nedenlerine ve hangi politika tercihleri en mantıklı olacağına odaklanır. Politika analizi, kamu politikasına konu olan sorun ve ihtiyaçların nedenlerini ve etkilerini ortaya çıkarır, bu sorunların çözülmesi ve ihtiyaçların giderilmesi için alternatifleri belirler. Dolayısıyla politika analizi, politika kararlarını belirlemek amacıyla değil, politika değerlendirme sürecini ve bu kararlar hakkındaki tartışmayı amaçlamaktadır (Kraft ve Furlong, 2012: 115).

Politika analizi 1960'ların ortalarında ortaya çıkmaya başlamıştır. Bugün ise genişlemiş, çeşitlenmiş ve küresel bir hale gelmiştir (Mintrom ve Williams, 2012: 13). Öyle ki sistematikleşen politika analizi faaliyeti, standart bir kamu yönetimi işlevi haline gelmiştir (Rosenbloom vd., 2008: 345).

Sosyal bilimler konusunda eğitim görmüş giderek daha fazla sayıda insan, mesleki yaşamlarını politika tavsiyeleri üretmeye adanmıştır. Yakın zamana kadar, politika danışmanlığıyla ilişkili faaliyetlerin yoğunlaşması küresel bir olgudur. Kamu sektörünün iyi

eğitimli politika analizcileri ve danışmanları talebi arttıka, üniversiteler de ilgili lisansüstü eğitimi verilmeye başlanmıştır. Erken dönemde politika analizi yönetici danışmanlığının bir alt kümesi olarak görölme eğilimindeydi. Bu nedenle, politika analizi başlıca kişilerin genellikle de sečilmiřlerin kararlarında bilgi verme amacıyla devlet kurumlarında yapılan bir faaliyet olarak görölmüştür. Günümüzde, politika analizinin potansiyel amaçlarının ve faydalarının daha geniş olduğu anlaşılmaktadır. Politika analizcilerinin bir zamanlar esas olarak devlet kurumları içinde bulunduğu düşünölürken, bugün politika analistleri, hükümetle doğrudan ilişkisi olan kuruluşların çoğunda bulunabilmektedir (Mintrom, Williams, 2012: 3). Kamu politikalarının analiz edilmesi ve politika analizcilerinin öneminin artmasında, politika yapım sürecinin karmaşıklaşması ve hükümetlerin çok fazla sorunla mücadele etme zorunluluğu gibi nedenler yatmaktadır.

Başlangıçta kamu politika analizine yönelik yayınlarda genel yaklaşım, analizlerin kamu politika yapıcılara sistematik ve bilime dayalı bilgiler sunacağı yönündedir. Analizler, politika yapıcılarının amaçlarına ulaşmalarında en iyi yolları sunarak, çıktıların iyileştirilmesine yardım etme amacı gütmüştür. Analizler sadece siyasilere değil genel olarak tüm aktörlere bilimsel bilgi sağlamaktadır. Politika analizinde yeni çalışmalardan bazıları, politika sorunlarının ve süreçlerinin çok aktörlü karakterini kabul etmekte ve şeffaflık, demokratik karakter ve verimlilik gibi politika sürecinin iyileştirilmesine ilişkin amaçları da içine almaktadır (Thissen ve Walker, 2013: 3). Politika analistlerinin bu anlamda sadece çıktı odaklı bir yaklaşım yerine politika sürecinin de iyileştirilmesine yönelik bir yaklaşım benimsedikleri söylenebilir.

1.1.4. Kamu Politikası Süreci ve Modelleri

Devleti oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarının meşruiyeti, toplumsal ihtiyaçlara ve taleplere cevap verebilmeleri üzerine kuruludur. Bu talepleri karşılamak üzere kamu otoriteleri karmaşık sorunlara cevap üretmek amacıyla çeşitli politikalar oluşturur (Bayırbağ, 2013: 45). Ancak, bu politikalar sadece kamu otoritelerinin değil, politikaları şekillendirmek isteyen tüm aktörlerin ortak çabası sonucunda oluşmaktadır. Kamu otoritelerinin çözmesi gereken sorunlar veya cevap vermesi gereken taleplerin çeşitliliği ve karmaşıklılığının yanı sıra kamu kaynaklarının sınırlı olması, kamu otoritelerini bu kaynakları özenli ve dikkatli kullanmaya zorlamaktadır. Dolayısıyla belirli sorun alanları politika yapıcıları tarafından diğerlerinin önüne konulacaktır. Bu aşamada çeşitli çıkar gruplarını temsil edenler, kamu

politikalarının oluşturulması sürecine katılmak ve kamu politikalarını şekillendirmek isteyeceklerdir. Görüldüğü üzere kamu politikası süreci çok aktörlü ve birçok farklı dinamiklerin etkisi ile şekillenen karmaşık bir süreci ifade etmektedir.

Politika süreci araştırması, kamu politikasını içeren etkileşimlerin karmaşıklığının incelenmesidir. Akademisyenler politika sürecinin karmaşıklığını anlamak ve açıklamak için çeşitli teorilere, modellere ve çerçevelere başvururlar. Çerçeveler ve teoriler, toplumdaki en acil sorular için araştırma programları oluşturmaya ve geliştirmeye yardımcı olan ortak bir platform sağlar (Schlager, Weible, 2003: 390).

Politika sürecinin anlaşılmasında kullanılan modeller (Dye, 2012: 15-16): Aşama modeli (process model), kurumsal model (institutional model), rasyonel model (rational model), artırımcılık modeli (incremental model), grup modeli (group model), elit model (elite model), Oyun teorisi modeli (game theory model), kamu tercihi modelidir (public choice model). Politika sürecinin incelenmesinde tek bir model kullanılabileceği gibi birden fazla modelin bakış açısı da kullanılabilir. Peters ve Pierre'nin (2006: 1) ifade ettiği gibi kamu politikasının incelenmesi çok karmaşık bir konu olduğu için politikayı herhangi dar bir teorik çerçeve içine sığdırma girişimi şüphe ile ele alınmalıdır. Politika sürecinin açıklamasında belirli bir modelin en iyi olduğunu savunmak mümkün değildir. Modellerin her biri politika sürecine ayrı bir odak sağlar ve her biri kamu politikasıyla ilgili farklı şeyler anlamamıza yardımcı olabilir (Dye, 2012: 16). Politikanın ele alınması ve anlaşılmasında belirli bir model kullanılacağı gibi, farklı modeller birlikte de kullanılabilir.

1.1.4.1. Aşama Modeli

Araştırmacılar, bir politikanın oluşturulmasında yer alan karar ve uygulama süreçlerinin ortaya çıkmasını sağlayan bir diyagram oluşturmaya çalışmıştır. Literatür incelemesinden çıkan genel izlenim, politika sürecinin; bir sorunun ortaya çıkması ve ilerleyen süreçte sonuçların değerlendirilmesi ile neticelenen bir politika döngüsüdür (Knoepfel, vd., 2007: 30). Kamu politikası çalışmalarında politika döngüsü aşamaları farklı şekillerde isimlendirilmiş olmakla birlikte gündem oluşturma, politika oluşturma, politika formülasyonu, uygulama ve değerlendirme aşamalarından bahsedilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 24).

Aşama modeli kamu politikaları oluşum sürecini birkaç aşamaya ayırmaktadır. Örneğin Sabatier (1999: 3) politika sürecinin, bir sorunun tanımlanıp çözüm için devletin gündemine gelmesi, alternatif çözümlerin formüle edilmesi, çözüm için yasal zeminin oluşturulması, çözümün uygulanması ve uygulamanın değerlendirilmesi aşamalarından oluştuğunu ifade eder. Aşama modeli, bu aşamaların art arda gerçekleştiği ve politikanın geliştirilmesinin doğrusal bir süreç olduğu izlenimi vermiştir. Ancak günümüzde bu aşamaların iç içe geçtiği, bazen aynı prosedürleri kapsadığı ya da kimi zaman tersten ortaya çıktığı kabul edilmektedir.

Politika sürecinin farklı aşamaları incelenerek (gündem belirleme, kanunlaştırma, uygulama vb.), politikanın neden böyle görüldüğüne dair bir anlayış geliştirmeye çalışılır. Her aşamanın kendi aktörleri vardır; örneğin, karar vericiler politikanın uygulanmasına nadiren katılırken (Peters ve Pierre, 2006: 6) değerlendirme aşamasında kamuoyunun daha çok katılımı olacağı düşünülebilir.

Çizelge 1.1. Karşılaştırmalı Olarak Aşama Modelinin Farklı Tanımlamaları

Brewer ve DeLeon (1983)	Patton ve Sawicki (1993)	Viana (1996)	Stone (1997)	Sabatier (1999)	Birkland (2014)
Başlatma (Initiation)		Gündem Belirleme		Gündem Belirleme	Gündem Belirleme
Fikir Yürütme (Estimation)	Doğrulamak Tanımlamak Problemi Ayrıntılandırmak	Formülasyon	Hedefleri belirlemek		Politika Tasarlama
	Değerlendirme Kriterleri Oluşturmak				
	Alternatifleri Tanımlamak		Alternatifleri Belirlemek	Alternatifleri Belirleme	
			Alternatiflerin Sonuçlarını Öngörme		
	Alternatifleri Değerlendirmek		Alternatiflerin Sonuçlarını Değerlendirme		
Seçme	Alternatifler Arasında Ayrım Yapmak		En Uygun Alternatifi Seçme	Seçme	
Uygulama		Uygulama		Uygulama	Uygulama
Değerlendirme	İzlemek ve Değerlendirmek	Değerlendirme		Değerlendirme	

Kaynak: <http://www.unf.edu/~g.candler/PAD5384/03.pdf> 'dan uyarlanarak düzenlenmiştir (Erişim Tar. 12.12.2017).

Politika geliştirmenin bir dizi karar verme aşamaları olarak ele alınabileceği fikri Harold Lasswell (politika araştırmaları alanının öncüsü) tarafından sistematik olarak ilk kez

dile getirilmiştir. Politika sürecinin aşamalarının araştırmacılarca çeşitli sırada ve adlar altında sıralandığı gözlenmektedir (Çizelge 1.1.). Tabloda da görüldüğü gibi gündem belirleme, politika tasarımı ya da formülasyonu, uygulama ve değerlendirme aşamaları, araştırmacıların temelde uzlaştığı aşamalardır. Bu nedenle dört aşamalı model en yaygın ve en çok kabul gören modeldir (Werner, Wegrich, 43; Lasswell 1948, deLeon 1999). Bu modelde, ilk aşamayı oluşturan "gündeme gelme" bir sorunun politika aktörleri tarafından algılandığı ve çeşitli çözümlerin öne sürüldüğü aşamadır. "Politika Formülasyonu" aşaması, bir önceki aşamada ifade edilen sorunların, tekliflerin ve taleplerin programlara dönüştüğü aşamadır. Üçüncü aşama olan "politika uygulanma"; hükümetlerin kararlarını, toplumdaki malların ve hizmetlerin genel olarak uyumlu bir şekilde dağılımını değiştirmek için kamu yönetimi araçlarının birleşimini kullanılarak yürürlüğe koymasındadır. Son aşama olan "politika değerlendirmesinde", ilgili aktörler tarafından politika amaçları söz konusu politikanın sonuçları ile karşılaştırılır, bunun sonucunda genellikle politika sorunlarının ve çözümlerin tecrübeler ışığında yeniden yapılandırılmasına karar verilir (Howlett ve Giest, 2012: 17).

Gündeme Gelme/ Gündem Belirleme (Agenda Setting) Aşaması: Politika gündemi, hangi konuların politikaya dönüştürüleceğinin belirlenmesi açısından oldukça önemli bir aşamadır. Kimi konular siyasetin dışında kalırken kimisi siyasi gündemin en üst sıralarında yer alabilmektedir. Politika yapıcılar aynı anda tüm sorunlara yönelik politika üretemeyeceğinden sınırlı zaman ve kaynakları belirli ve "öncelikli" olarak tanımlanan konulara ayırmaktadırlar.

Gündem belirleme, bazı fikir ve meselelerin çeşitli kanallar yoluyla aşağıdan yukarıya doğru ilerlemesi ve siyasi veya yargı kurumlarının dikkatine sunulması sürecidir. Gündem belirleme süreci, genellikle yaygın kitle iletişim araçları tarafından bilinmeyen veya pek desteklenmeyen bir konu hakkında kamuoyunda farkındalık oluşturmak ve bu konuyu önemseyen insanların sayısını artırarak meclis ya da belediye gibi bir siyasal kurumun harekete geçmesini sağlamak amacı taşımaktadır (Shafritz vd., 2015: 44). Politika gündemi genellikle iki şekilde ele alınmaktadır: İlki politika yapıcıların resmi, kurumsal formel gündemi ikincisi sistemik, resmi olmayan, enformel kamusal gündemdir. Sistemik gündem aslında toplumun gündemidir. Sistemik gündem de kamuoyu tarafından yaygın biçimde hissedilen ve sıkça dile getirilen kamusal problemler tartışılır (suç veya sağlık sorunları, su kalitesi ya da tarihi kalıntıların korunması). Formel ya da kurumsal gündem ise politika yapıcıların gündemine aldığı sınırlı sayıda konular veya sorunlardan oluşmaktadır (Howlett

ve Giest, 2012: 18). Gündemler genellikle siyasi aktörler tarafından dile getirildiğinde ön plana çıkmaktadır. Ancak bu gündemin sadece profesyonel politikacılar tarafından belirlendiği anlamına gelmemektedir. Sınırlı da olsa herkesin gündem belirleme potansiyeli olabilir (Shafritz vd., 2015: 45). Örneğin bir vatandaşın sosyal medyada oluşturduğu bir yardım kampanyası birden tüm ülke gündemine oturabilir. Ancak, gündemin bir politikaya dönüşmesi süreci politika yapımcıların devreye girmesi ile mümkündür.

Politika gündemi çalışmaları (policy agenda studies) ağırlıklı olarak siyasi gündemin yoğunluğu ve boyutlarına ya da siyasi gündemin dönemsel değişimlerine odaklanmıştır (Baumgartner ve Jones, 1993; Breeman vd. 2015). Bu çalışmalar arasında öne çıkan, Cohen, Marsh ve Olsen'in çöp kutusu örgütsel seçim modeli üzerine kurulu olan Kingdon'un çoklu akım modelidir. Kingdon (2003: 3) gündemi, kamu otoriteleri ve bu otoriteler ile yakın temasta olan kurumların belli bir zamanda yoğun bir ilgi gösterdikleri konular ya da sorunlar listesi olarak tanımlamaktadır. Kingdon gündeme gelecek konuların belirlenmesinde ise “akım” adını verdiği üç kuvvetin etken olduğunu savunmaktadır. Bu kuvvetler birbirinden bağımsız olmak üzere “problem, politika ve siyaset akımları”dır (Kingdon, 2003: 4).

Politika Formülasyonu Aşaması: Politika formülasyonu sürecinde genellikle şu iki soru öne çıkar: a) Kamu politikası nasıl formüle edilir? b) Kamu politikasını kim formüle eder? Hükümetlerin karşılaştıkları sorunların mahiyetini anlama kabiliyetine bağlı olarak farklı politika formülasyonu türleri ortaya çıkmaktadır. Bu aşamada sorunun altında yatan gerçek nedenin tespiti önem taşımaktadır (Strickland, 2004: 327). Politika formülasyonu, politika sürecinin, belirlenen sorunların, önerilerin ve taleplerin hükümet programlarına dönüşmesi aşamasıdır. Politika formülasyonu, hedeflerin tanımının yapıldığı (politika ile neyin elde edilebileceğinin belirlendiği) ve farklı eylem alternatiflerinin değerlendirildiği aşamadır (Werner ve Wegrich, 2007: 48). Genellikle alternatif politika teklifleri kamu kurumları tarafından önerilmektedir. Kamu kurumları politika önerileri hazırlanması için uzmanlaştıkları kamu politikası alanına özgü uzmanlar istihdam ederler. Politika formülasyonu sürecinin temel sorusu: “sorun konusunda ne yapılmalı?”dır (Strickland, 2004: 328).

Politika formülasyonu, gündem belirleme aşamasına göre daha az kamuoyunun gözü önünde olduğu ve genel olarak, daha az katılımcının politika oluşturma sürecine dâhil olduğu bir süreçtir. Politika formülasyonu daha ziyade arka odalarda, bürokrasilerde, yasama

komisyon odalarında bir diğer deyişle "gizli katılımcıların" belirlediği ve nispeten göz önünde olmayan bir süreci ifade etmektedir. Politika formülasyonu, politika sürecinin kritik bir aşamasıdır. Çünkü karar vericilerin dikkate alacağı alternatifleri tasarlamak, nihai politika seçimini doğrudan etkilemektedir. Bu süreç aynı zamanda sosyal, politik ve ekonomik çıkarlar arasında gücün bölüştürüldüğü aşamadır (Sidney, 2007: 79). Bu sürecin sonunda formüle edilen metin kanunlaşarak uygulamaya konulur.

Uygulama Aşaması: Uygulama aşaması, belirli politika kararlarının, genellikle bir kanunun ya da önemli düzenlemelerin veya mahkeme kararlarının uygulanmasını kapsamaktadır. İdeal olarak, karar verme; sorunu tanımlar, amacı belirler ve uygulama sürecini inşa eder. Bu aşamaları, uygulama çıktıları, hedef grupların işbirliği, beklenen ve beklenmeyen çıktılar ve son olarak değerlendirme izler (Mazmanian, Sabatier, 1983: 20-21). Uygulama aşaması politika hedeflerinin araca dönüştüğü bir süreçtir. Artık hedeflere ulaşmak için gözle görülür adımlar atılır.

Politika uygulama çalışmaları Derthick (1972), Pressman ve Wildavsky (1973), Bailey ve Mosher, Bardach (1977), Meter ve Horn (1975) gibi önemli isimlerin yaptığı katkılar ile gelişmiştir. 1960'ların sonuna kadar siyasi görevlerin net olarak tanımlı olduğu ve idarecilerin karar vericilerin niyetlerine göre politikalar uyguladığı düşünülmekteydi. 1970'lerin çoğuna egemen olan politika uygulaması alanına ilişkin birinci nesil çalışmalar, uygulama başarısızlığının parlayan örneklerini sunmuşlardır. Ancak, politikaların neden uygulama aşamasında başarısız olduğunu açıklamakta yetersiz kalmıştır. İlk nesil uygulama çalışmaları teori oluşturmaya odaklanmazken, ikinci nesil çalışmalar teorik çerçeveler ve hipotezler ortaya koymuştur (Pülzl ve Treib, 2007: 89). Bu dönemde, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya uygulama modelleri dikkat çekmiştir. Van Meter ve Van Horn (1975), Mazmanian ve Sabatier (1983) gibi akademisyenler yukarıdan aşağıya doğru olan okulu temsil etmişlerdir. Van Meter ve Van Horn (1975: 461) yalnızca marjinal değişimin gerekli olduğu ve amaç konsensüsünün yüksek olduğu durumlarda, uygulamanın daha başarılı olacağını savunmuşlardır. Aşağıdan yukarı uygulama modelini benimseyen Lipsky (1980) sokak düzeyi bürokratları kavramlaştırması ile polisler, öğretmenler, sosyal hizmet çalışanları, doktorlar gibi kamu görevlilerinin davranışlarının politikaya etkisini analiz etmektedir. Üçüncü nesil uygulama araştırmaları, önceki çalışmaların anlayışlarını teorik modellerine dâhil ederek yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya yaklaşımlar arasındaki boşluğu kapatmaya çalışmıştır (Pülzl ve Treib, 2007: 89).

Değerlendirme Aşaması: Kamu politikaları benimsendiğinde ve programlar uygulandığında, politika yapım süreci sona ermez. Politik tercihlerin yapıldığı ana aşamadan, politika uygulamalarının daha az görünür alanlarına, politika belgelerinin içeriklerini somut eylemler haline dönüştürmeye çalışan bürokratik ve sivil aktörlerin ağıları tarafından doldurulur ve en sonunda, görünürde elde edilenlerin değerlendirilmesi aşaması gelir. Bu değerlendirme süreci resmi olabileceği gibi (kanunla, bütçeyle, planlama ve kontrol döngüleri ile öngörülmüş) daha siyasi bir biçimde da olabilir (önemli bürokratların yerinin değiştirilmesi, erken seçimler veya soruşturma talebi vb.). Politika sürecinin son aşaması olumlu veya olumsuz politika çıktıları hakkında geri dönüş olmasıdır. Bu aşamada neyin (hangi program, proje, politika çıktısı), ne zaman (hangi sürecin, hangi zaman dilimi üzerinde) değerlendirmeye tabi tutulacağı asıl kilit noktadır. Bu aşamada açık ya da örtülü değerlendirme ölçütleri kullanılır; ilgili bilgiler toplanır ve analiz edilir; geçmişle ilgili sonuçlar çıkarılır, bulgular sunulur ve gelecek için öneriler getirilir (Bovens, 't Hart, Kuipers, 2006: 320).

1.1.4.2. Kurumsal Model

Kamu kurumları siyaset biliminin odaklandığı konulardan biri olagelmıştır. Politika yapım sürecinde de birer aktör olan kamu kurumları; meclis, cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, mahkemeler, mahalli idareler, siyasi partiler vb. yapıların bu kapsamda incelendiğini belirtmiştir. Bireylerin ve grupların faaliyetleri genellikle kamu kurumları tarafından yönlendirilmektedir. Kamu politikası, devlet kurumları tarafından belirlenip ve uygulandığından, kamu politikası ve devlet kurumları arasında oldukça yakın bir ilişki vardır. Daha doğrusu bir politika hiçbir zaman bir kamu kurumu tarafından geliştirilip uygulanmadıkça bir kamu politikasına dönüşmez (Dye, 2012: 17). Kamu kurumları politikalara yasallık, evrensellik ve zor kullanma gibi özellikler kazandırmaktadır. Dye (1978: 21) bu önemli bağlantıya rağmen siyaset biliminde kurumsal yapı ve politika arasındaki bağlantının büyük oranda incelenmediğini savunmuştur.

Kamu kurumları bireylerin ve grupların davranış biçimlerini yapılandırmaktadırlar. Burada “yapılandırılmış” davranış biçimlerinden kasıt, davranış kalıplarının zaman içerisinde devam etmesidir. Bu istikrarlı birey ve grup davranış kalıpları, kamu politikasının içeriğini etkileyebilmektedir. Kurumlar, belirli politika sonuçlarını kolaylaştırmak ve bazı politika sonuçlarını engellemek için yapılandırılabilir. Toplumdaki belli çıkar gruplarına

avantaj sağlarken bazı çıkar gruplarına avantaj sağlamayabilir. Belli kişiler ve gruplar, bir takım yapısal özelliklere göre veya başka bir gruba göre daha fazla hükümet gücünden yararlanabilirler. Özetle kamu kurumlarının yapısı önemli siyasi sonuçlar oluşturabilir (Dye, 1978: 21).

Bu modele de araştırmacılar kurumsal düzenlemeler ile kamu politikalarının içeriği arasında ilişkilerin ne olduğunu irdeleyebilir ve bu ilişkileri karşılaştırmalı sistematik bir biçimde inceleyebilir (Dye, 1978: 21). Kurumsal yaklaşımın olası sorularından biri şu şekildedir: Kamu kurumlarının aile sorunlara yönelik politikaları yerel yönetimlerin politikalarından daha mı etkilidir? Aile politikalarının sorumluluğunun merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında bölünmesi, aile politikasının içeriğini nasıl etkiliyor?

1.1.4.3. Rasyonel Model

Politika yapımında karar vericilerin, maksimum sosyal kazanç sağlamaya çalışması gerekmektedir. Eğer bir politikanın maliyeti sosyal getirisinden fazla ise bu politikadan vazgeçilmelidir (Dye, 2012: 18). Rasyonel modelden hareket eden bir karar verici, her türlü seçeneği araştırır, her seçeneğin sonucunu bilmek ister, her seçeneğin fayda ve maliyetini hesaplar ve en verimli politika seçeneğini tercih eder (Ergun, 2015: 314).

Rasyonel modele katkı yapan isimlerin başında, Herbert Simon gelmektedir. Simon (2013: 93) rasyonel karar verme sürecinde bazı sınırlılıkların olduğunu savunmuştur. Ona göre tüm alternatiflerin ve bunların muhtemel sonuçlarının bilinmesi mümkün değildir. Karar vericilerin tüm alternatifleri belirlemek için ne gerekli zamana ne de bilgiye sahip olduklarını savunur. Simon (2013: 118) “sınırlı rasyonellik” (bounded rationality) kavramlaştırması ile bütün alternatiflerin ve sonuçlarının sıralanamayacağına ve tümünü karşılaştırmanın mümkün olmadığına dikkat çekmektedir.

Dye (2012: 19) kamu politikası sürecinin neden daha rasyonel işlemediğine ilişkin çeşitli varsayımlarda bulunmuştur:

- Birbiri ile çelişen birçok fayda ve maliyet karşılaştırılmaz veya değerleri tartılamaz.
- Karar vericiler toplumsal çıkarlardan çok kendi çıkarlarını (güç, statü ve para gibi) düşünebilirler.

- Mevcut program ve politikalara büyük yatırımlar yapılmış olması politika yapıcıların alternatifleri yeniden düşünmelerini engelleyebilir.
- Olası tüm politika alternatiflerini ve bunların sonuçlarını bilmek için gereken tüm bilgilerin toplanmasına yönelik sayısız engel bulunmaktadır; bilgi toplama maliyeti, bilginin ulaşılabilirliği ve toplanmasına harcanılan zaman gibi.

Rasyonel model, politika yapımında bireylerin “karar verme” aşamalarına odaklanmış bir bakış açısı sunmaktadır.

1.1.4.4. Artırımcılık Modeli

Artırımcılık modeli, kamu politikasını geçmişteki devlet faaliyetlerinin devamı olarak yalnızca birbirinin üstüne eklenen değişiklikler olarak değerlendirmektedir. Siyaset bilimci Charles E. Lindblom, artırımcılık modelini, rasyonel karar verme modeli eleştirisi üzerine kurmuştur (Dye, 2012: 21). Rasyonel modelde olduğu gibi amaçların ve araçların en iyisinin belirlendiği bir süreç gerçek politika yapım sürecini açıklayamamaktadır. Politika yapım süreci zor bir süreçtir. Ne sosyal bilimciler, ne politikacılar, ne de bürokratlar politikanın muhtemel sonuçlarını tahmin edecek kadar sosyal dünyayı bilmiyorlar. Akıllı bir politika yapıcı, sonuç olarak, politikalarının umduğu şeyin yalnızca bir bölümünü gerçekleştireceğini ve aynı zamanda önerdiği politikanın beklenmedik sonuçlar üreteceğini bilir. Artırımcı model politika yapıcıların bir dizi artımlı değişimle ilerlediğinde, çeşitli şekillerde ciddi ve kalıcı hataların önlenebileceğini savunur (Lindblom, 1959: 86). Politika oluşturma aşamasında karar vericilerin çokça seçeneğe sahip olmadıkları varsayımına dayanan model, politikaların var olan seçenekler üzerine inşa edildiğini savunmaktadır. Buna göre oluşturulan her yeni politika, eskisine eklenerek gelişmektedir (Ergun, 2015: 314).

1950’lerden bu yana kamu politikası sürecinde karar verme çalışmalarına hakim olan artırımcı yaklaşım, genel olmasına rağmen, kamu bütçesi çalışmalarında önemli bir yere sahiptir. Lindblom (1959), Wildavsky (1979) ve daha birçok akademisyen, yıllık bütçelerin sıfırdan ortaya konmak yerine geçmiş senelerden sürüklendiğini belirtir. Her yılın bütçesi, geçmiş yılın bütçesi esas alınarak hazırlanır ve eğer bütçede artırım varsa, kuruluşlar arasında paylaşılır. Artırımcı yaklaşıma göre, bugün alınan kararlar, aslında dün alınan kararların yeniden uyarlanmasıdır. Bu yaklaşımla ilgili önemli bir tartışma, bir politika değişiminin artırımcı olmaması için ne kadar büyük olması gerektiğidir. Bir politika

değişikliği, birine göre küçük, diğerine göre devasa olabilir (Jones ve Baumgartner, 2005: 326). Dolayısıyla artırımcı modele yönelik önemli bir eleştiri, bir standardın olmaması ve belirsizliğin olmasıdır.

1.1.5. Politika Değerlendirme

Günlük anlamda değerlendirme, bir şeyin değerinin, yararının ve faydasının belirlenmesine ilişkin genel süreci ifade eder. Değerlendirme anlamlı olanı anlamsızdan, değerli olanı değersiz olanlardan ayırmayı gerektirir. Bununla birlikte, bugünkü kamu yönetiminde, değerlendirme daha spesifik ve dar bir anlam kazanmıştır. Burada değerlendirme, süregelen veya tamamlanmış devlet müdahalelerini (politikalar, programlar, projeler, faaliyetler, bunların etkileri ve bu etkilerden önceki süreçleri) izlemek, sistemleştirmek ve derecelendirmek için bir mekanizma olarak görülmektedir (Vedung, 2006: 397).

Politika değerlendirme, politika çalışmaları alanında birçok kavram gibi farklı şekillerde tanımlanmıştır. Bu tanımlamalardan yola çıkarak değerlendirmenin "insan davranışının etkilerini anlama ve özellikle de belirli programların etkilerini değerlendirmeye yönelik çabaları" içerdiği söylenenebilir (Haveman, 1987). Dye'a (2012: 63) göre politikanın değerlendirilmesi, politikanın sonuçlarını öğrenmek anlamına gelmektedir. Wildavsky (1979: 7) ise politika değerlendirmeyi, hataların tanımlanması ve düzeltilmesi olarak yorumlamıştır.

Politika değerlendirme alanı, temelde normatif bir girişimdir; alanın temel motivasyonu, "ne yapıldı" ve "ne yapılmalıydı"yı karşılaştırma arzusudur. Politika değerlendirme sonuç olarak bir program veya politikanın değerini bazı kriterlere göre belirlemekle ilgilidir. Politika değerlendirme, bir politikanın sistematik olarak "iyi" veya "başarılı" olup olmadığını değerlendirme girişimidir. Bu değerlendirmeleri yaparken sosyal bilimciler alanın tüm yöntemlerinden (özellikle nicel ağırlıklı yöntemleri) yararlanmaktadır (Smith ve Larimer, 2009: 133).

Politika değerlendirme, ex-ante ve ex-post olarak ikiye ayrılmaktadır. Ex-ante (öngörülebilir diğer bir ifade ile uygulama öncesi) değerlendirme, karar vermeden önce gelir ve planlanan veya tanımlanan politikalar ve eylemlerin etkileri ve sonuçlarını öngörmeyi ve

önceden değerlendirmeyi amaçlar. Böylece gelecek veya devam eden politika yapım sürecine bilgileri geri bildirimde bulunabilir. Eğer alternatif politikalar ve eylemler ile ilgili olursa, ex-ante değerlendirme alternatif politika tercihleri arasında analitik olarak daha saydam, daha öngörülebilir ve politika olarak daha tartışılabilir olanın seçilmesi için bir gereçtir (Demir, 2016: 253). Gerçekleşen yani uygulama sonrası olarak adlandırılan ex-post değerlendirme, geçmiş kararların ve programların değerlendirilmesini içerir.

Politika değerlendirmeleri politika sürecinin farklı aşamaları ile ilgili olabilir ve her birinin farklı nedenleri ve etkileri olabilir. Smith ve Lamier (2009: 156) politikaların siyasi oluşum sürecinin ve siyasi etkilerinin/çıktılarının değerlendirilmesinin yanı sıra uygulamanın değerlendirilmesine de ayrıca önem vermişlerdir. Çünkü her ne kadar açık ve net bir kanun çıkarılmış olsa da, bunun nasıl hayata geçirileceği ile ilgili ayrıntılar, spesifik eylemler üst bürokratlarca belirlenmektedir. Ancak, bu spesifik eylemleri uygulayacak bürokratlar, kuralları farklı şekilde yorumlayabilir ve hatta en ayrıntılı kurallar dizisi dahi politika sürecinin işleyişi sırasında oluşması muhtemel tüm olasılıkları kapsayamaz. Uygulamanın politika başarısına ya da başarısızlığına etkisi oldukça açıktır. Hükümetin bir sorunun çözümü ile ilgili ne kadar net fikri olup olmadığının, eğer uygulayacak kurumun bunu yerine getirecek kapasitesi yoksa pek de önemi yoktur. Bir politika alanında şimdiye değin neyin yapıldığını değerlendirmek, önemli bilgiler sağlar, ancak amaçlara ulaşmanın veya ulaşamamanın nedenlerini anlamada politika başarısının tekrarı veya politika başarısızlığından kaçınma açısından önemlidir (Smith ve Larimer, 2009: 158).

Politika değerlendirme yönteminin nasıl olacağı konusunda şu iki soruyu sormak verimli olabilecektir: Politika değerlendiricileri, hem siyasiler için konunun önemsiz olmamasını hem de akademik titizliğin en üst düzeyde olmasını nasıl sağlayabilir? Politika değerlendiricileri, siyasi olarak kullanılmadan amacına uygun olarak nasıl bir politika değerlendirmesi yapabilir? İlk soru yöntem ikinci soru uygulama boyutu ile ilgilidir. Bugünün ihtiyacı, çıktıların değerlendirilmesi için objektif ölçütler geliştirmekten- ki geleneksel değerlendirme çalışmalarının amacı budur- daha çok farklı kriterlerin savunucuları arasında geniş çaplı bir diyalogu kolaylaştırmaktır (Bovens, vd., 2006: 328-329).

Politikanın değerlendirilmesi, kimi politikaların uygulanmasından beklenen sonuç veya sonuçların elde edilmemesi durumunda, politikadan vazgeçme ya da araçları değiştirme

gibi önlemler alınması bakımından önemlidir. Örneğin aile içi şiddetin önüne geçmek için uygulanan güvenlik butonu uygulaması pilot illerde (Bursa ve Adana) denenmiş ve 2015 yılında uygulamanın etkinliğinin olmaması nedeniyle kaldırılmıştır. Uygulama şiddet gören kişinin şiddeti uygulayanla karşı karşıya kaldığı durumlarda düğmeye basılmasını kapsamaktaydı. Ancak pratikte mağdurun düğmeye basması ile kolluk kuvvetlerinin olay yerine gelmesi vakit alacağından zaman yönünden sıkıntılar oluşmakta bu da istenmeyen sonuçlara sebebiyet vermekteydi. Dolayısıyla aile içi şiddette bir politika aracı olarak güvenlik butonun işlevsiz olduğu ortaya çıkmıştır.

Politika değerlendirmesi yapılmasındaki esas amaç politikanın uygulanmasından sonra istenilen sonuçlara ve etkiye ulaşım ulaşıldığını tespit etmektir. Aksi takdirde hem politikanın yürütülmesi için yapılan harcamalar boşa gitmiş olacak hem de politikanın ortaya çıkmasına neden olan sorun ortadan kalkmayacaktır. Güvenlik butonu ile ilgili olarak da etki analizi yapılmış ve korumaya yönelik etkisi olmadığı düşünülerek elektronik kelepçe uygulamasının denenmesi düşüncesi ortaya çıkmıştır.

1.1.6. Politika Başarısı

Kamu kuruluşları her zaman pek çok şeyi planlarlar, kararlar alırlar, yerine getirirler, ayarlarlar ve sona erdirirler. Devletin kapsamını küçültmekle ilgili otuz yıllık retoriğe rağmen, müdahaleleri hayatlarımızın ve toplumlarımızın hemen hemen akla gelecek her yönünü kapsamaktadır. Bu sayısız faaliyetlerin sadece bir kısmı, politika yapıcılar tarafından umulan, beklenen ve planlandığı gibi ortaya çıkmaktadır (Bovens ve t'Hart, 2016: 2). Birçoğu ise beklenen sonucu vermemektedir. Dye benzer bir kaygıyı dile getirerek (2012: 63): *“Kamu örgütleri genellikle ne yaptığını biliyor mu? Genel konuşmak gerekirse hayır. Programlar ve politikalar iyi organize edilmişse, etkin bir şekilde işletiliyorsa, yeterince finanse edilir ve genellikle büyük çıkar grupları tarafından desteklenir, hala sormak istiyorum, Peki ne? Onlar çalışıyorlar mı? Bu programların herhangi birinin topluma yararlı etkileri var mı? Etkileri derhal mi yoksa uzun vadede mi olacak?”* Maalesef, bu sorulara cevap vermek için çok az şey yapılmıştır. Ancak gün geçtikçe politika değerlendirmenin öneminin anlaşıldığı görülmektedir. Öyle ki *Policy Studies Dergisi*'nin 2016 yılı Kamu Politikaları Yıllığı'na özel olarak yapılan incelemede dergi üyelerinin çalışma alanlarında ilk olarak politika analizi ve politika değerlendirme yer almıştır.

Ardından politika süreci teorisi, gündem belirleme ve uygulama yer almıştır (Trousset, vd. 2016: 8).

Politikaların değerlendirilmesi, hükümetlerin yaptıklarının ne ölçüde istenene ulaştığı konusunda ve sonraki politikalar için yol gösterici olmaktadır. Ancak kamu politikalarının değerlendirilmesinde önemli engellerden biri, "başarılı" bir politikayı neyin oluşturduğu konusunda bir fikir birliğinin olmamasıdır. Son on yıldır, akademik camia için ve politika başarısı konusunda net bir tanım olmadan politika uygulayıcıları için rehberlik amacıyla çok miktarda yazı yazılmıştır (Newman, 2014: 192). Başarı genel olarak kişinin yetenek ve yetiştirmeye bağlı olarak gösterdiği anlık ya da eylemsel etkinliklerinin olumlu ürünü (TDK, 2017) olarak tanımlanmaktadır. Başarı farklı insanlara, farklı zamanlarda farklı şeyler çağrıştırabilir (Bovens vd., 2001: 20). Politika başarısı genellikle politika başarısızlığının tam tersi olarak değerlendirilmektedir. Bu tanımlamalardan birini yapan Kerr'e göre (1976: 362) çeşitli nedenlerle uygulanamayan veya amaçlarını yerine getiremeyen veya vaat ettiği düzenlemeyi yerine getiremeyen politikalar başarısız olur ve başarısız olmayan bir politika başarılı kabul edilebilir. Ancak bu durumda etkisiz bir politikayı nasıl değerlendirmek mümkün olacaktır? Nagel (1980: 8) politika başarısını amaçlar ve gerçeklik bakımından iki farklı şekilde tanımlamaktadır. İlki, politika amaçlarına ulaşmışsa başarılıdır. İkincisi bir politikanın faydaları, maliyetini en aza indirdiği ölçüde başarılıdır. Amaçların yapılabilecek olanın altında belirlenmesi ya da faydasının maliyetini karşılamaması, politikayı başarısız olmasına neden olabilir.

Başarısızlık, başarıdan daha çok ilgi görmekte ve genellikle analizler başarısızlığın güçlü yönleri üzerine daha fazla eğilmektedir; istenmeyen politika çıktıları, yolsuzluklar veya yanlış karar alan bürokratlar (McConnell, 2015: 222) her zaman siyasetin ilgi odağı olmuştur. Bu nedenle politika başarısızlığına ilişkin akademik ilgide daha fazla olmuştur. Kamu yönetimi ve siyaset bilimi araştırmalarının önemli temaları arasında politika başarısızlıkları vardır. Aslında, politika bilimlerinde 50 yılı aşkın bir süredir sadece 'daha iyi' kamu politika yapımını desteklemek için geniş bir yelpazede modeller ve araçlar üretmekle kalmamış, aynı zamanda kamu politikasında ne kadar sıklıkla "işler yanlış gidebilir" gösteren araştırmalar yapılmıştır. Örneğin, politika uygulama literatüründe, pek çok sosyal programın amaçlarını gerçekleştirmediği, politikaların ciddi istenmeyen etkilere sahip olduğu ve kamu sektörü verimliliğinin genellikle zayıf olduğu vurgulanmıştır.

1990'ların başında, yeni kamu işletmeciliğinin ABD'de yaygınlaşması ile piyasa temelli düşünce kamu sektöründe hakim olmaya başlamıştır. Bu gelişmelerden esinlenerek öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektörünün özel sektörün başarılarından ne gibi dersler çıkarabileceğine odaklanmıştır. Dolayısıyla politika başarısına ilişkin örnek olay çalışmaları da nispeten artmıştır (Kay ve Boxall 2015: 33). Ancak yine de politika başarısı üzerine çokça konuşulduğu kadar, çalışılan bir konu olmamıştır. İnternette kısa bir tarama yapıldığında “politika başarısı” araması sonucunda, ağırlıklı olarak gazete haberleri ve köşe yazılarında dış politika analizlerinin yer aldığı görülmektedir. Politika başarısını analiz etmeye çalışan akademik makaleler, genellikle değerlendirme çalışmaları şeklinde olmuştur (Marsh ve McConnell, 2010: 564). Hem politika aktörleri (politikacılar, bürokratlar ya da çıkar grupları gibi) hem de politikaları denetleyen akademisyenler veya gazeteciler bir kanıt göstermeksizin politika girişimlerinin "başarısını" iddia edebilmişlerdir. Oysa bu iddiaların bir ölçüte dayandırılmasının önemi henüz yeni yeni anlaşılmaktadır.

Bugün, politikayı ve politika başarısının niteliğini anlamak, eskisinden daha çok önem kazanmıştır. Birçok ülkede artık partizan siyaset anlayışı yavaş yavaş gerilemekte, bununla birlikte internetle herkes kolay ve hızlıca bilgiye ulaşım sağlamayabilmekte, siyasi argümanlara ve politika söylemlerine hızla ulaşılabilir hale gelmektedir. Bu durum vatandaşların benzeri görülmemiş biçimde, politikaları incelenmeleri ve değerlendirmeleri anlamına geliyor (McConnell, 2010a: 10). Dolayısıyla hem karar vericiler için hem de politikadan etkilenecek olan paydaşlar bakımından politika başarısı konusu önem kazanmaktadır. Bir politika ne kadar başarılı ise hükümet siyasi rekabeti bakımından, o kadar güçlü olacaktır.

McConnell (2010a: 31) politika başarısından ne anlaşılması gerektiğini epistemolojik bir yaklaşımla; temelcilik, anti- temelcilik ve gerçekçilik bakış açıları ile açıklamıştır. Temelcilik yaklaşımına göre başarı bir gerçekliktir ve tanımlanabilir standartlar ile değerlendirilebilir. Bu yaklaşıma göre hedefler ve istenilen sonuçlar elde edilebilir ve bazı politikalar evrensel insani değerleri teşvik edebilmektedir. Anti-temelcilik ise başarının sadece bir yorum meselesi olduğunu ve başarı için tanımlanabilir standartların olmadığını iddia eder. Politika başarısı kişiden kişiye farklılık gösterdiği için bir politikanın başarılı olup olmadığı söylenemez. Örneğin İsveç'te babalara aylarca babalık izni öngören politika, babaların ebeveyn izni almaması gerektiğini savunanlar için bir başarı değildir. Aynı şekilde, temel insani değerler alanına girildiğinde (topluluğu çevreleyen politika tartışmaları gibi)

evrensel anlaşmadan çok, genellikle düşmanca bir tartışma dünyasına girilmektedir (McConnell, 2010a: 37). Gerçekçilik yaklaşımı ise başarının hem bir gerçeklik olduğunu hem de yorumlama olduğunu savunur. Bir politika çeşitli durumlarda (amaçları yerine getirdiğinde) başarılı olabilir ancak herkes bunu başarı olarak yorumlamayabilir. Aşağıda başarı kavramının epistemolojik çerçevesi kısaca özetlenmiştir.

Çizelge 1.2. “Başarı” Kavramına Epistemolojik Yaklaşım

Yaklaşımlar	Temel savlar	Gereçler	Örnek olay: Nükleer enerji santrali projesi
Temelcilik	Başarı bir gerçekliktir. Tanımlanabilir standartlar ile değerlendirilebilir.	Hedefler ulaşılabilir. İstenilen sonuçlar elde edilebilir. Bazı politikalar evrensel insani değerleri teşvik edebilir.	Hükümet amaçladığı gibi santrali kurmuştur. Santral ulusal enerji kaynağının yüzde 10'u karşılayacak kadar enerji üretmiştir. Güvenlik üstün bir değerdir. Santral, çalışanların sağlıklı çalışma ortamını ve yerel sakinlerin sağlıklı yaşamını teşvik etmek için güvenle çalışır. (Sonuç: politika başarılıdır)
Anti-temelcilik	Başarı sadece bir yorum meselesidir. Başarının tanımlanabilir standartları yoktur.	Amaçlar ve çıktılar farklı aktörlerce desteklenir veya karşı çıkarılır. Bir politikanın başarılı olup olmadığı söylenemez. Sadece başarının başka türlü tanımları ayırt edilebilir. Evrensel insani değerler tartışmalıdır. Bir politikanın bu tip değerler vadedmesi, farklı ilgi ve çıkar gruplarınca farklı algılanabilecektir: kimileri başarılı olarak algılarken kimleri başarısız olarak değerlendirebilir.	Yerel halk ilk etapta santrali istemez. Bu yerel topluluk için bir başarısızlık olarak yorumlanır. Hükümet ise santralin inşasını başarı olarak yorumlar ancak bu sadece onların görüşüdür. Devlet güvencesine rağmen, yerel halk kendisini güçsüz ve tehlikede hissetmektedir. Yerel halk santralin, halkın sağlığını ve refahını tehlikeye attığını savunmaktadır. Hükümet ise bu görüşe karşı çıkmaktadır. (Sonuç: Politikanın başarısı ve başarısızlığı konusunda bariz farklı algılar vardır)
Gerçekçilik	Başarı hem gerçeklik hem de bir yorumlamadır. Politika çeşitli durumlarda başarılı olabilir ancak herkes bunu başarı olarak yorumlamayabilir.	Amaçlar ve çıktılar ulaşılabilir. Bu anlamda politika başarılıdır. Farklı görüşler, bu amaçları ya destekler ya da karşı çıkar. Sadece destekçiler politikayı başarılı algılar.	Hükümetin enerji santrali kurma ve işletme projesi, tasarlandığı gibi inşa edilmiş, amaçlandığı gibi enerji üretmiş ise başarılıdır. Ancak, hükümet bunu başarı olarak algılasa da, yerel halk tarafından başarısızlık olarak algılanmaktadır. (Sonuç: Bazı açılardan başarılıdır, ama başarılı veya başarısız olduğu konusunda farklı algılar vardır)

Kaynak: McConnell (2010a). Understanding Policy Success Rethinking Public Policy, NY: Palgrave Macmillan, 31.

Politika başarısı ve başarısızlığından ne olduğunun anlaşılması (bunun bir yorum mu yoksa gerçeklik mi olduğu sorusu) kadar neyin başarı veya neyin başarısızlık oluşturduğuna ilişkin yaklaşım da önemlidir. Ancak burada önemli metodolojik zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu zorluklar (McConnell, 2011: 64-66):

- 1- Algılar: Başarı üstüne tamamen hemfikir olunabilen bir gerçeklik veya bir algı veya yorum konusu olup olmadığı ontolojik ve epistemolojik konularla ilgili geniş siyaset bilimi tartışmalardan temelini oluşturmaktadır.
- 2- Göstergeler: Kesin bir gösterge olmamakla birlikte genellikle birbiri ile çekişen standartlar vardır. Ayrıca değerlendirme için seçilen standartlar bazı faktörlerin diğerlerine tercih edilmesini de gerektirir.
- 3- Yararlananlar/faydalananlar: Politika başarısı politikadan yararlananlar ve politikadan yararlanamayanlara göre değişiklik gösterir.
- 4- Değerlendirmenin sınırları: Kimin ve neyin değerlendirildiğine ilişkin bir sınır çizmek gerekmektedir. En alt dereceden en üst siyasi elite kadar yöneticiler birçok bağlam içinde işlem görürler. Örgütsel hiyerarşi ve siyasi sistemlerden; kanun, bütçe, ideoloji ve sosyal değerler sınırlarına kadar uzanır bu yelpaze. Dolayısıyla birey veya örgütü yönetimsel başarısızlıkla suçlamak basit bir değerlendirmedir.
- 5- Zaman: Değerlendirme için zaman periyodu veya periyotları: tipik periyotlar; kısa, orta ve uzun vadedir. Bunlar farklı sonuçlar ortaya çıkartırlar. Dolayısıyla hangi periyot veya periyotların seçileceği analiz için önemlidir.
- 6- Hedefler: Politika değerlendirmesinin en yaygın aracı politika hedeflerinin tanımlanması ve bu hedeflere ne kadar ulaşılabildiğinin değerlendirilmesidir. Böyle bir hareket politika yapımı aşamasında zordur. Hedefler açıkça belirlenmemiş olabilir. Yine sonuçlar da müphem olabilir. Bilgi eksikliği, çok çeşitli ve çatışan sonuçlar, beklenmeyen sonuçlar, hedefin kısmen ulaşılmış olması gibi zorluklar ortaya çıkabilir.

Politika başarısı ve başarısızlığının kavramsallaştırılması ve metodolojik zorluklarına karşın alandaki ampirik ve betimleyici çalışmaların artması ile bu zorluklar aşılmaya çalışılmaktadır.

1.1.7. Politika Başarısı ve Başarısızlığı Çalışmaları

Politika değerlendirme çalışmalarında, politika başarısından çok politika başarısızlığı (Bovens ve 't Hart, 2016) ya da politika fiyaskoları (Bovens 1995; Bovens ve 't Hart, 1998), gaf veya potlar (Crewe ve King, 2013), skandallar (Garrard ve Newell, 2006) ve krizler (Boin, McConnell, 't Hart, 2008) gibi politika başarısızlığı çağrışımları yapan konulara yoğunlaşıldığı görülmektedir. Politika başarısızlığına ilişkin mevcut literatürün büyük

çoğunluğu, konunun kavramlaştırılmasına veya başarısızlığın farklı türleri arasındaki ayrıma odaklanmaktadır (Bovens ve 't Hart, 1998). Politika başarısızlığına odaklanmak, nerede hata yapıldığını görmek ve bundan ders alarak gelecekte benzeri bir hatayı önlemek bakımından önemlidir. Ancak sadece başarısızlığa odaklanmak başarılı uygulamaları gözden kaçırma ihtimalini de doğurmaktadır.

1980'den itibaren kamu yönetiminde hızla yayılan reform çalışmaları sonucunda, hükümetler daha iyi kamu hizmeti vermek için kamu kurumlarında yeniden yapılanmaya gitmişlerdir. Politika başarısının değerlendirilmesi çalışmaları, neo-liberal yaklaşımın kamu kesiminin büyüklüğü ve hantallığı yönündeki eleştirisi sonucu, kamunun "kamusal bir değer" sunduğunu göstermesi yönünde zorlaması ile başlamıştır (Marsh ve Mcconnell, 2010: 565). Performans ölçüm, etkinlik ve verimlilik değerlendirmeleri aslında kamu yönetiminin, kamu hizmeti sunumunda hâlen önemli bir aktör olduğunu ispatlama çabası olduğu söylenebilir.

Kamu politikaları, politika yapıcılar kadar medya, muhalefet partileri ve düşünce kuruluşları gibi birçok aktör tarafından değerlendirilmektedir. Politikanın oluşmasında etkili olan siyasilere "politikanın başarılı olduğunu" söylemesi kadar muhalefet partilerinin "başarısız" olduğunu savunması da oldukça aşina olunan durumlardır. Dolayısıyla bir politikanın başarılı veya başarısız olarak değerlendirilmesinde sistematik bir çerçeve veya modele ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yönde ilk adımın Bovens ve 't Hart'ın (1998) "Politika Fiyakolarını Anlamak" başlıklı çalışmalarında, politika başarısızlığının politika başarısının karşısında yer alan bir kavram olarak ele alınması ile atıldığı görülmektedir. Ancak çalışmada genel eğilim, bazı kamu politika yapım süreçlerinin nasıl ve neden "fiyaskolar" olarak etiketlendiğini irdelemektir. Politika başarısı ise tali olarak ele alınmaktadır.

Doğrudan politika başarısı konusunu ele alan ilk ve kapsamlı çalışma Bovens, 't Hart ve Guys (2001) editörlüğünde yayınlanan "Kamu Yönetiminde Başarı ve Başarısızlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz" başlıklı çalışmadan bahsedilebilir. Bovens ve arkadaşlarına göre politika başarısı üzerinde durulmasının iki önemli gerekçesi vardır. İlk olarak başarısızlığın en azından neo-liberallerin ifade ettiği kadar yaygın olmadığıdır. İkinci olarak ise başarısızlık üzerine odaklanmanın siyasi etkilerinin olabileceğidir. Nitekim başarısızlık çalışmaları, 1980'ler ve 1990'lar boyunca Batı'da kamu yönetimi düşüncesinde ideolojik

çalkantılar yaşanmasında istemeden de olsa etkili olmuştur (Marsh ve McConnell, 2010: 568)¹.

İlk olarak Bovens ve 't Hart (1998) politika değerlendirmesinde program ve siyaset boyutu arasında bir ayırım yapmıştır ardından McConnell ve Marsh buna süreci de ekleyerek geliştirmiştir. 2016 yılında Bovens and 't Hart politika değerlendirmesine ilişkin görüşlerini revize ederek tekrar makaleleştirmişlerdir. Bovens ve 't Hart'a (2016: 4) göre program değerlendirmesi, gerçekler dünyası ve sosyal bilançolarla ilgilidir: gözlemlenebilir maliyetler ve faydalar, asıl amaçlar ve nihai sonuçlardır. Her ne kadar program değerlendirmesi 'objektif' ve 'kanıta dayalı' teknik değerlendirmeler içeriyor gibi görünse de siyasi değerlendirmelerden bağımsız olduğunu söylemek zordur. Siyasi değerlendirme ise, doğrudan izlenimlere dayalıdır: tecrübeler, kahramanlar ve kötüler gibi. Objektif değerlendirmelerden çok vatandaşlar ve kurumsal gözlemciler, yasama organları, mahkemeler, medya ve politika yapıcıların hesaba kattığı forumlarda algılandığı ve tartışıldığı şekilde değerlendirilir. Bovens ve 't Hart (2016: 4), siyasi ve program boyutu ile başarılı olan bir politikanın başarılı olduğunu savunmaktadır. Siyasi boyutu ile başarılı program boyutu ile başarısız olan bir politika “kaba gürültü” olarak nitelendirilmiştir. Siyasi boyutu başarısız, program boyutu başarılı bir politika “trajedi”, hem siyasi boyutu başarısız hem de program boyutu başarısız bir politika ise “fiyasko” olarak tarif edilmiştir.

Çizelge 1.3. Bovens ve 't Hart'ın İki Boyutlu Değerlendirme Mantığı

Siyasi Değerlendirme Program Değerlendirme	++	--
	Başarı	Trajedi
	--	Fiyasko/ Başarısızlık

Kaynak: Bovens ve 't Hart (2016). Revisiting the study of policy failures, Journal of European Public Policy, 5.

¹ Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de benzer bir süreç yaşanmış ve kamu kurumlarında performans, etkinlik ve başarı önemli kavramlar olarak ortaya çıkmıştır. Türkçe literatürde kamu kurumlarının performans ve etkililiği üzerine yapılan çalışmalar artmıştır. Ancak bu çalışmaların sadece kurum düzeyinde değerlendirmeler olduğu ve politika sürecini değerlendirmedeği vurgulanmalıdır. Doğrudan politika başarısı ve politika başarısızlığı üzerine Türkçe literatürde iki çalışmaya rastlanılmıştır. Bunlardan ilki teorik bir çalışma olan Çevik’in (2002), “Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi” başlıklı makalesi ve ikincisi Akıncı, Kurtoğlu ve Seferoğlu’nun (2012), “Bir Teknoloji Politikası Olarak FATİH Projesinin Başarılı Olması İçin Yapılması Gerekenler: Bir Durum Analizi Çalışması” yılında yayınlanan makaleleridir.

Bir diğ er politika başarısı ç alışması Boyne'nin (2003), kamu hizmetinin ilerlemesinin ne anlama geldiğ ini tartıştığ ı "What is Public Service Improvement?" makalesidir. Bu ç alışmada kamu hizmetinde etkililik ve ilerleme arasında ayırım yapılmaktadır. Etkililik ilerlemeye g ö re daha dar bir kavramdır. Etkililik ölç ümleri daha ç ok bir kurumun performans ı ile ilgili bir uygulama iken, ilerleme bir dizi birbiri ile bağ lantılı kurumların performans ını ifade etmektedir. Boyne, Bovens ve 't Hart'tan farklı olarak politikanın program boyutuna odaklanmıştır. Boyne'nin ç alışmasını asıl önemli kılan nokta oldukça geniş olan kurumsal değerlendirme literatür ünü beş kategoriye ayırarak incelemesidir. Bu beş kurumsal değerlendirme modeli aç ağ ıdaki gibidir (Boyne, 2003: 214-220):

1. Amaç Modeli: Kurumlar, belirli bir amacı gerç ekleştirmek üzere kurulurlar. Kurumların amaçlarına ulaşma veya ulaşamama durumu ise başarı ölç ütü olarak kabul edilir. Ö rneğ in, ulusal sağ lık hizmetinin önemli bir amacı nüfusun fiziksel refah standartlarını yükseltmek olabilir. Bu durumda, kurumun başarısı öl üm ve hastalık göstergeleri ile değerlendirilebilir.

2. Sistem İ çerisinde Kaynak Edinme Modeli: Bu model iki varsayıma dayanarak başarıyı değerlendirmektedir. İ lki örg ütlerin ç evrelerinden kaynak edinmesi gereken açık sistemler olduğu vurgusuna dayanmaktadır. Bu modele g ö re varlığ ını devam ettirebilen kurumlar başarılıdır. İ kinci varsayım ise örg ütün varlığ ını devam ettirdiğ i ö nkoşulu ile "örg ütün ç evresinden kıt ve değerli kaynakları edinmesi" yeteneğ i ile başarısının ölç ülmesidir. Ayrıca, mevcut kaynaklardan en fazla payı alarak büyüyen (ve muhtemelen en uzun süre hayatta kalan) kurumlar en başarılı olarak değerlendirilir.

3. İ ç Süreç Modeli: Amaçlar belirsiz ve tartışmalı ise ve var olma veya büyüme başarı ile doç rudan ilişkili değ ilse, başarının değerlendirilmesi iç in kurumsal özellikler alternatif yol kabul edilir. Bu modelin ana fikri kurumun teknik yönleri (bilgi ve bütçeleme sistemleri) veya insan kaynakları (ç alışanların refah ı veya personelin iş tatmini) bakımından değerlendirilmesidir. Model kamusal hizmetlerin değerlendirilmesinde yüzeysel bir bakış aç ısı sunmaktadır. Ç ünkü ç ıktıların tanımlanması ve ölç ülmesi ç ođ u zaman zordur.

4. Rakip Değerler Modeli: Bu model tüm kurumların birbiri ile ç eliş en performans kriterleri olduğ unu varsaymaktadır. Modelin iki boyutu vardır. İ lk boyut, kilit paydaşların kontrol ve esneklik konusundaki tutumları ile ilgilidir. İ kinci boyut, örg ütsel faaliyetler

karşısında gücün yerini belirtir. Rekabet eden değerler modeli, kurumların eşzamanlı olarak kontrol ve esnekliği vurgulamasının veya öncelikle hem iç hem de dış paydaşlara duyarlı olmasının imkansız olduğunu vurgulamaktadır.

5. Çoklu Seçim Bölgesi Modeli: Model kurumsal değerlendirmelerde evrensel kriterler arayışını terk etmektedir. Bu model kurumların performansının çeşitli iç ve dış gruplar tarafından değerlendirildiğini varsaymaktadır. Bu grupların her biri başarıyı değerlendirmek için farklı ölçütler kullanıyor. Tüm paydaşlar benzer ölçütleri kullansalar bile, göreceli ağırlık her birinde farklılık gösterebilir.

Yukarıda kronolojik olarak ele alınan politika değerlendirmeye ilişkin literatür, program değerlendirmeye odaklıdır. Elbette politika değerlendirme üzerine literatür, politika çıktılarına odaklanması açısından büyük bir katkıdır. Çünkü politika değerlendirme, politikaların nasıl çalışıp çalışmadığına ilişkin değerlendirme metotları, araçları ve tekniklerini anlama üzerine yoğunlaşmaktadır. Rasyonalist, bilimsel gelenek için politika çıktıları birçok farklı teknikle ölçülebilir ve değerlendirilebilir. Tipik bir şekilde; fayda maliyet analizi, çoklu değer fonksiyonları veya istatistiksel metotlar gibi. Değerlendirme ve ölçüm için hangi standardı seçersek seçelim (tipik olarak program hedefleri seçilir) başarısızlığı gözlemleyebileceğimiz varsayılabilir. Fakat artık şu da bir gerçektir ki; politika sadece programdan ibaret değildir. Politika başarısını da bu nedenle sadece program boyutu ile değerlendirmek yeterli olmayacaktır (McConnell, 2015: 223).

David Marsh ve Allan McConnell (2010a) “Towards a Framework for Establishing Policy Success” başlıklı makalelerinde, yukarıda bahsi geçen literatürü geliştirerek politika başarısının analizi için bir çerçeve önermişlerdir. Daha önce literatürde yer alan değerlendirme kriterlerine yenilerini ekleyerek oluşturdukları çerçevede, politika başarısını üç boyutu ile ele almışlardır. Yazarlar başarıyı hem bir olgu olarak hem de bir yorum olarak kabul etmişlerdir. Politika başarısını, “süreç”, “program” ve “siyaset” boyutlarının kriterleri sağlamasına dayandırmışlardır.

Politika başarısının boyutları;

Bir politikanın başarılı olup olmadığını değerlendirirken genellikle ele alınmayan süreç boyutu, politika yapım sürecinde sorunun ortaya çıktığı, formüle edildiği,

alternatiflerin araştırıldığı ve kararların verildiği aşamaları ifade etmektedir. Politika yapım süreçleri her zaman "mantıksal" bir döngüyü takip etmemektedir. Yine de süreçler hem pratik hem de sembolik anlamda önemlidir. Kuşkusuz, *anayasal ve kısmen anayasal prosedürler vasıtasıyla* üretilen politikalar, itiraz edilmiş olsa bile, politika çıktıları üzerinde büyük bir meşruiyet derecesi sağlayacaktır (Marsh ve McConnell, 2010a: 572).

Geniş anlamda süreç, politika oluşturma ve uygulama anlamına gelir. Uygulamanın politika programıyla ilişkili olması nedeniyle, süreç boyutunda birincisi üzerinde yoğunlaşılacaktır. Genel kabul, politika sürecinin çıkarların yeterince güçlü bir koalisyonunu içeriyor ve yansıtıyor olması halinde “programa dayalı” başarının o kadar olası olduğu yönündedir. Elbette “yeterince güçlü bir koalisyonun” ne olduğunu belirlemek kesin bir bilimsellik içermemektedir. Akademisyenler bu konuyu; minimum kazanan koalisyonla, veto oyuncularını, savunuculuk koalisyonları ve politika tekelleri bağlamında tartışmışlardır. Bu tartışmalara rağmen, belirli bir politikayı destekleyen güçlü bir ittifakı bir araya getirmenin, politika yapımcıları perspektifinden başarılı bir politika oluşturduğu söylenebilir. Örneğin, George W. Bush, Irak “Özgürlük Operasyonu”nu daha sonra 49 üyeli - istekli koalisyon - olarak anılacak koalisyonun desteğiyle başlatmıştır. Özünde, Irak'taki operasyonların gücü ve başarısının bir göstergesi olarak çok taraflı destek yapılanması Bush İdaresi tarafından şekillendirilmiştir (Marsh ve McConnell, 2010a: 572).

Yenilikçilik ve etki, politika çıktılarına ve sonuçlarına bakılmaksızın, süreç başarısının ölçütü olabilir. Bir politika süreci, bir sorunun üstesinden gelmek için yenilikçi yollar üretebilir. Yenilikçilik, başka bir siyasi alandan politika aktarımı üzerine de kurulabilir. Politika yapımcılar eğer bir politika başka bir yerde başarıya ulaşıldıysa, politika transfer edildiğinde de başarılı olacağını iddia edebilirler (Marsh ve McConnell, 2010a: 573). Bu durumda politika transferi ile birlikte başarısızlıkla sonuçlanabilecek hatalı düşünceler göz ardı edilmektedir.

Marsh ve McConnell (2010a: 573) 'programa dayalı' başarının çoğunlukla politika başarısı olarak görülmesini, birçok batı demokrasisinde kanıt tabanlı politika üretimine odaklanılması ile ilişkilendirmişlerdir. Burada başarının değerlendirilmesi “çıktı odaklı”dır ve “kanıtlara” dayanmaktadır. Bu nedenle, politikacılar politika başarısını göstermek için kanıt getirirler. Program başarısı çoğu zaman politika başarısı ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Özellikle batı demokrasilerinde programın başarısı bir kanıt olarak

gösterilir ve *şunları yaptık, şunu iyileştirdik* gibi (Tony Blair'in 2004'te kamu hizmetleri ile ilgili yaptığı konuşmasında hizmetlerin iyileştirilmesinden, hizmetlerde bekleme sürelerinin azalmasından ve suç seviyesinin düşmesinden bahsetmesi örneğinde olduğu gibi) vurgularla başarı dile getirilir. Ancak bir programın başarısı her zaman siyasi başarı getirmeyebilir.

Bir politikanın program bazında başarısı, din, dil ve toplumsal cinsiyet konularında *belirli bir hedef kitlesine veya çıkar grubuna fayda sağlayıp sağlamadığına* bakılarak da değerlendirilebilir. Örneğin İngiltere'nin eşcinsel ve lezbiyen çiftleri 2004'te yasal olarak tanıması, gay hakları savunucularının başarılı yürüttüğü programın etkisi olarak yorumlanabilir (Marsh ve McConnell, 2010a: 575). Dolayısıyla gay hakları savunucuları için bir başarı söz konusu iken buna karşı çıkan muhafazakarlar için bu durum bir başarısızlıktır.

'Siyaset' başarısı, politika başarısının nihai kriteridir. Özellikle hükümet ve iktidar partisi açısından politika, *seçim vaatlerine, itibara ve genel olarak yönetişime uygunsu* başarılı olabilir. “Başarılı” bir politika, partinin veya hükümetin düşük popülaritesini de kurtarmaya yardımcı olabilir veya anketlerde öne geçirebilir. Bu durum, ayrıca, ulusal seçim kampanyasına yön veren bir politika için de geçerlidir. Popülist politika hazırlama, oy satın alma, ankete dayalı yönetim gibi örnek ve suçlamaların farkına varmak için siyaset döngüsü teorisine toptan başvurmaya gerek yoktur. Seçim başarısı ile politika girişimleri arasında böyle bağlantıların kanıtlanması, siyaset bilim çevrelerinde önemli tartışmalara konu olmaktadır (Marsh ve McConnell, 2010a: 574).

Marsh ve McConnell'in (2010a: 575) bakış açısı daha sadedir: bir politika, pozitif siyasi etkiye sahip olduğu varsayımı nedeniyle başarılı addedilebilir. Bu nedenle, anketler, kamuoyu yoklamaları, seçim sonuçları ve basın yorumları, belirli bir politika girişiminin, hükümetin, iktidar partilerinin ve programlarının şanslarını artırmadaki başarısına ilişkin kanıtlar olarak sıralanabilir. Bir politika eğer hükümetin ve liderlerin yeniden seçilme umutlarını arttırıyorsa, politika gündemini kontrol etmesini ve yönetim işini kolaylaştırıyorsa ve hükümetin vizyonuna katkı yapıyorsa siyasi bakımdan başarılı sayılmaktadır.

Çizelge 1.4. Marsh ve McConnell'in Politika Başarısını Açıklamak İçin Geliştirdikleri 3 P Çerçevesi

Boyutlar	Göstergeler	Kanıtlar
Süreç (Process)	<ul style="list-style-type: none"> Tercihlerin oluşumunda meşruiyet: Adil süreçler vasıtasıyla anayasal ve yarı anayasal süreçler ve demokratik değerlere uygun tercihler formüle edilmesi, danışma ve hesap verebilirlik. Siyasi sürdürülebilirlik: Politika yeterli koalisyon desteğini aldı mı? Kanunun geçmesi: değiştirilmeden mi geçti? Yoksa çok az değişiklikle mi geçti? Yenilikçilik ve etkilene: Politika, yeni fikirlere veya politika araçlarına mı dayanmaktadır? Yoksa başka bir yerden politikanın alınmasını mı içeriyor (politika transferi / yaygınlaştırma)? 	<ul style="list-style-type: none"> Yasama kayıtları, yürütme tutanakları, Yasal zorlukların bulunmaması, prosedürle ilgili zorlukların olmaması (örneğin, Ombudsman), Paydaşlardan önemli eleştiri almama Mevzuat sürecinin analizi, yasama kayıtlarının kullanılması, tanımlama da dâhil, yasama oylamasının değişiklikleri ve analizi bakanların, paydaşların, özellikle çıkar gruplarının, medyanın ve kamuoyunun desteğinin analizi Hükümetin söylemleri ve raporları (kanun teklifleri ya da öneri içeren belgeler (White/Green Papers), akademik konferanslar ve çalıştaylar, düşünce kuruluşlarının ve çıkar gruplarının raporları, medya haberleri ve yorumları, farklı görev ve yetki alanlarından bürokratların veya siyasetçilerin toplantıları
Program (Programme)	<ul style="list-style-type: none"> İşleyiş: Politika hedeflere göre uygulandı mı? Sonuç: Politika beklenen sonuçlara ulaştı mı? Kaynaklar: Kaynaklar etkin biçimde kullanıldı mı? Aktör/Çıkar: Politika/uygulama belirli bir sınıfa fayda sağladı mı, çıkar grubu, birlik, siyasi parti, (ya da herhangi bir ırka, din, kurum, ideolojiye, vb.)? 	<ul style="list-style-type: none"> Kurum içi programlar/ politika değerlendirmeleri, kurum dışı değerlendirme (örneğin, yasama komisyon raporları, denetim raporları), paydaşların eleştirileri, eleştirel medya raporlarının olmaması Kurum içi programlar/ politika değerlendirmeleri, kurum dışı değerlendirme, paydaşların eleştirileri, eleştirel medya raporlarının olmaması İç verimlilik değerlendirmeleri, dış denetim raporları / değerlendirmeleri, eleştirel medya raporlarının olmaması Grup toplantı konuşmaları ve basın bültenleri, yasama tartışmaları, komisyon raporları, bakanlık bilgilendirmeleri (bilgi notları), çıkar grubu ve diğer paydaşların konuşmaları/basın bültenleri ya da raporları, düşünce kuruluşlarının raporları, medya yorumları
Siyaset (Politics)	<ul style="list-style-type: none"> Hükümetin popülaritesi: Politika siyasilerce popüler mi? Hükümetin (yeniden) seçilmesine katkı sağladı mı? Politika yönetim işini kolaylaştırdı mı? 	<ul style="list-style-type: none"> Hem belirli bir politikanın hem de hükümetin popülaritesi için yapılan kamuoyu yoklamaları, seçim sonuçları, medya yorumları

Kaynak: Marsh, D. ve McConnell (2010a). A. Towards A Framework For Establishing Policy Success, Public Administration, 88(2), 571.

Kısaca Marsh ve McConnell'in çerçevesinde başarı üç boyutta değerlendiriliyor: İlk politikaya nasıl ortaya çıktı ve destek seviyesi -süreç boyutu-, ikinci olarak belirtilen hedefler doğrultusunda uygulandı mı? -program boyutu- ve son olarak seçmenler nezdinde ve dolayısıyla politikacılar için popüler mi? -siyasi boyut-.

Marsh ve McConnell'in (2010a: 581) çerçevesinin katkısı; analizcilere ve uygulayıcılara program, siyaset ve süreci birlikte değerlendirme ve kamu politikasının bu yönüyle fazla keşfedilmemiş bir diyalog geliştirmesine yardımcı olmasına izin vermesidir. Bununla birlikte, politikanın boyutları ne olursa olsun, başarı değerlendirilmesinde önemli karmaşıklıklar olduğunu da kabul etmektedirler. Başarıyı oluşturan şey, politika sürecindeki katılımcının perspektifine ve/-veya çıkarlarına göre farklılık gösterebilir. Aynı zamanda, bilgi eksikliği ve örtüşen politikalar, medya etkileri, ekonomik güçler ve benzeri diğer bağımsız değişkenlerle karşılaştırıldığında bir politikanın nedensel etkisini belirleme girişiminde bulunulması nedeniyle önemli metodolojik zorluklar bulunmaktadır. Bununla birlikte, çerçeve, konu hakkında daha sistemli düşünebilmemizi sağlayan faydalı bir yöntem olarak görülmektedir.

Bovens (2010: 584) Marsh ve McConnell'in çerçevesine yönelik iki sayfalık bir eleştiri kaleme almış ve burada çerçevenin önemli ve yenilikçi bir yaklaşımla politika değerlendirmeye katkı yaptığını belirtmiştir. Ancak Bovens, süreç değerlendirmesi ve sonuç değerlendirmesi arasında daha açık bir ayırım yapılmış olsaydı, çerçevenin daha yenilikçi bir katkı sağlayacağını savunmuştur. Ayrıca Bovens'e göre oluşturdukları 3 P (process, program, politics), her ne kadar güzel dursa da analitik olarak her biri aynı düzeyde değildir.

Bovens (2010: 585), uygulanan bir politikanın sonuçlarını değerlendirirken olduğu gibi bir nesnenin de, politikanın benimsenmesine yol açan sürecin hem program hem de siyasi açıdan değerlendirilebileceğini iddia etmektedir. Benzer şekilde, bir politikanın benimsenmesine yol açan sürecin hem program hem de siyasi açıdan analiz edilebileceğini savunmaktadır. Diğer bir ifade ile lokus (politika süreci veya politika sonuçları) ve fokus (program ya da siyaset boyutu) ayırımına dikkat etmek gerekir. Dolayısıyla Bovens odaklanılan şey ile bakış açısını ayırmak gerektiğini savunmaktadır. Bovens (2010: 585) politika başarısı için oluşturdukları çerçevede politikayı iki kısma ayırarak analiz etmişlerdir: süreç ve sonuç. Süreç ve sonucun her biri ise iki farklı boyutta incelenebilir:

Siyasi ve program. Yani Bovens'e göre politika başarısını değerlendirme toplam dört boyutta gerçekleşmektedir:

1. Süreç- program: politika hedeflerini uygulama araçlarına dönüştürmenin mekaniğini ele alan boyut
2. Süreç- Siyaset: politika sürecinin politika formülasyonu aşamasındaki siyasi yönlerini ele alan boyut
3. Çıktı- Program: Politika uygulamanın özü, içeriğine ilişkin boyut
4. Çıktı- Siyaset: politika çıktılarının siyasi ve dağılıma ilişkin yansımalarını içeren boyut

Çizelge 1.5. Bovens'in Politika Değerlendirme Çerçevesi

	PROGRAM	SİYASET
SÜREÇ	Politika hedeflerinin politika araçlarına dönüştürülmesi	Kamuoyunun kabulü ve partizan dinamikler
ÇIKTI	Asıl hedeflere ulaşma	Dağıtım etkileri ve siyasi sonuçları

Kaynak: Newman, (2014). Measuring Policy Success: Case Studies From Canada And Australia. Australian Journal of Public Administration, 196.

Bu çerçevenin ise iki önemli zayıf noktası vardır. Birincisi, süreç-program ve süreç-siyaset boyutu arasındaki ayrım çizgisi belirsizdir. Örneğin Bovens'in formülasyonuna göre, pek çok değişiklik yapılmaksızın bir kanun yürürlüğe girerse ve bu politika yürütmenin önerisi olarak kabul edilirse, bu süreç- program başarısı olarak nitelendirilir. Bununla birlikte, bunun muhtemelen, bir yasamanın çoğunluk denetiminin varlığı ya da başarılı bir politika koalisyonu ya da ağının desteği ya da önemli kamu desteğinin sağladığı meşrulaştırma yoluyla meydana gelmesi muhtemeldir – ki bu durumda hepsi siyasi dinamiklerdir. Bu çerçeve, bu iki kategoriyi kavramsal olarak bağımsız değerlendirmeye izin verecek şekilde ayırmamaktadır. İkincisi ise, politika sürecinin politika çıktılarından ayrı olarak siyasi sonuçları olabilir mi? Bovens örnek olarak (2010: 585), John Howard'ın Koalisyon hükümetinin 2007 seçimlerini kaybetmesini 2005 Endüstri İlişkileri Kanuna atıfla açıklamıştır. Bununla birlikte, seçimin kaybedilmesinde istihdam politikasını kanuna dönüştürme süreci mi yoksa kamuoyunun kanunun kendisi hakkındaki algısından mı kaynaklandığı belli değildir (Newman, 2014: 195).

Politika başarısının değerlendirilmesi için bir çerçeve oluşturulmasının amacı, değerlendirmeyi kolaylaştırmaktır. Bunun için politika süreci ve değerlendirilecek

boyutların mümkün olabildikleri ölçüde ayrı olarak ele alınabilir olması gerekmektedir. Newman'a göre, (2014: 195) Bovens'in çerçevesinde politikayı bu kategorilere ve bunlarla ilişkili boyutlara ayırmak pek mümkün görünmemektedir.

Marsh ve McConnell, Bovens'in bu eleştirilerine "Towards A Framework For Establishing Policy Success: A Reply To Bovens", başlığı altında yine iki sayfalık bir metinle karşılık vermişlerdir. Yazarlar, Bovens'le birçok konuda hemfikir olduğunu ve gerçekten Bovens tarafından siyaset ve program boyutlarına süreci eklemenin önemli bir katkı olduğunu vurgulamışlardır. Marsh ve McConnell kurdukları politika başarısına dair sezgisel (heuristic) buluşun hem kavramsal hem de amprik olarak geliştirilmesi gerektiğine dair eleştiriye katılmaktadır. Ancak Bovens'in odağı çerçevenin süreç başarısına, program ve siyasi başarıya aynı statüyü vermesi gerektiği yönündedir. Bovens'in terminolojisi ile "lokus" derken politika sürecini veya politika sonuçlarını "fokus" ta program ya da siyasi süreci kapsamaktadır. Dolayısıyla yazarlar Bovens'in daha önce yaptığı gibi sadece politika çıktısının başarısını değerlendirmiyor aynı zamanda politika sürecinin değerlendirmesini de ekliyor. Böyle yapmalarının mantığını şu şekilde açıklıyorlar; "biz hem rasyonel, sinoptik analizin ve hem de siyasi - güç- tabanlı analiz perspektiflerin çekirdeğini hem de güç odaklı bir yaklaşımı analize katıyoruz" (Marsh ve McConnell, 2010b: 586).

Marsh ve McConnell (2010b: 587), Bovens'in dörtlü çerçevesine ilişkin olarak: "Her ne kadar politika başarısı analizinde kullanılacak bir çerçeve olduğuna ilişkin bir şüphe olmasa da biz bunun uygun bir analiz noktası olduğuna ikna olmadık. Bunun sebebi basitçe bu yöntemin, başarı tanımını karmaşık hale getirmesidir". Onlar oluşturdukları çerçevedeki üç boyut arasında kesişme olabileceğini, fakat bu üç boyutun analizcinin politikayı daha iyi anlamasına yardım edebileceği materyali sağladığını savunmaktadırlar. Aynı zamanda Marsh ve McConnell çerçevesi Bovens'in önerdiği çerçeveden daha pratik bir uygulama sunmaktadır.

Marsh ve McConnell'in politika başarısı için oluşturdukları çerçeve bugüne kadarki en eksiksiz (Newman, 2014: 195) ve en çok atıf alan çerçevedir. Bu modeli benimseyerek çeşitli alanlara uyarlayan çalışmalar kısaca şu şekilde özetlenebilir:

1. Paul Fawcett and David Marsh, 2012 yılında "*Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–2010)*", başlıklı makalelerinde politika

transferi başarısı üzerinde durarak Gateway İnceleme Süreci örneğini ele almışlardır. Gateway inceleme süreci; dışarıdan gelen uzmanların kamuya yol göstermesi, (özel sektörün yöntemlerini kamuya aktarma- özellikle büyük projelerde mal ve hizmet alımında), yönetişimi güçlendirmek ve uygulamayı canlandırmak için yapılan ve ilk olarak İngiltere’de uygulanan bir yöntem. Bu yöntemin İngiltere’de gösterdiği başarının ardından Avustralya bu politikayı transfer etmiştir, peki bu transfer başarı ile sonuçlanmış mıdır? İşte Fawcett ve Marsh (2012: 163) politika transferlerinin politika çıktısı üzerinde nasıl bir etkisi olacağına odaklanmaktadır. Yazarlar, bir politika transferinin başarısız olmasında üç nedene dikkat çekmektedir: transferin bilgisizce, eksik ve uygunsuz yapılması (Fawcett ve Marsh 2012: 166).

Fawcett ve Marsh (2012: 175) Gateway örnek olayını süreç, program ve siyaset boyutu ile ele almışlardır. Buna göre politika transferinin süreci başarılıdır çünkü siyasi desteği almıştır. Program başarısının göstergesi ise; Hazine ve Sayıştay raporlarında Gateway incelemesinden büyük oranda olumlu bahsedilmiş olmasıdır. Siyasi boyutu itibarıyla; siyasi sonuçlar doğuracak “facialar” olmamıştır. Dolayısıyla İngiltere’den Avustralya’ya transfer edilen bu politika başarılı olmuştur. Çünkü transfer bilgiye dayalı yapılmıştır. Öyle ki politika transfer edilmeden önce iki yıl hazırlanma süreci olmuş, ayrıca Gateway inceleme süreci markalaşmış ve reklamı yapılmıştır. Diğer bir neden ise transferin eksiksiz yapılmış olması yani bütüncül olarak transfer edilmiş olmasıdır (İngiltere’deki sürecin tıpatıp benzeri alınmıştır). Son olarak politikanın büyük oranda bu ülkeye uygun olması, transferin başarısında etkili olmuştur. Kültürel ve siyasi benzerlikler, ortak dil, ortak siyasi sistem ve benzer kamu hizmeti yapısı ve etiği sayesinde; Avustralya’daki kamu görevlileri İngiltere’dekilerin düşünce ve anlayışlarını paylaşabilmişlerdir.

2. Howlett, (2012) “*The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making*” başlıklı makalesinde temelde: “Ne tür bir öğrenme, politika sonuçlarının geliştirilmesine veya "politika başarısı"na katkıda bulunuyor ve hangi koşullar altında?” sorusuna odaklanmaktadır. Howlett makalesinde, literatürdeki birkaç farklı politika başarısızlığı kavramını anlatan -politika kazaları, hataları, yanlışlıkları ve anormalliklerini - McConnell ve meslektaşlarının bu tür başarısızlıkların genel türleri ve kaynakları hakkında son çalışmalarını incelenmektedir. Makale, 'ince' (teknik stratejik) ve 'kalın' (siyasi deneyimsel) politika öğrenimlerini ayırmakta ve bunları McConnell'in siyaset, program ve süreç başarısızlıklarının üç kategorisine bağlamaktadır. Bu analiz süreç ve

siyasi problemlerin önemli ve değeri anlaşılmamış rollerine işaret etmektedir. Bu roller, politika başarısızlığı analizi içinde ve bu alanlarda ders çıkartmak için önemlidir (Howlett, 2012: 539).

3. Newman, 2014 yılında “*Measuring Policy Success: Case Studies From Canada And Australia*” başlıklı makalesinde kamu politikasının değerlendirilmesi amacıyla; dört ayrı alana bölünmesi gerektiğini savunmaktadır: a) süreç; b) amaca ulaşma- süreçte belirtilen amaçlara ulaşma derecesi; c) dağıtım çıktıları - belirli bir politikadan yararlanan, cezalandırılan ve bu sonuçların ne dereceye kadar tecrübe edildiği ve d) siyasi sonuçlar; hükümetlere, muhalefetlere ve siyasi partilere tahakkuk ettirilen popüler görüşte seçim temettüsü ve ödüller anlamına gelen kazanımlar. Newman özellikle daha önceki çalışmalarda politika başarısının yeterince ele alınmamış olmasına vurgu yapmakta ve hala -muhtemelen mevcut olmayan- evrensel bir "başarı" tanımı üzerine yoğunlaştığına dikkat çekmektedir. Newman (2014: 193) özellikle ayrı bir analiz kategorisi olarak dağıtım sonuçlarına odaklanarak, kime göre tam olarak bir politikanın başarılı ve hangi derecede başarılı olduğunu kanıtlayarak, politika başarısı veya başarısızlığı konusundaki birleşik subjektif anlaşmayı kolaylaştırabileceğini savunmaktadır. Bunun için iki farklı ülkedeki ulaşım politikasını (Vancouver, Kanada'daki kentsel demiryolu ağı ve Sydney Havaalanı Demiryolu Bağlantısı) karşılaştırarak ele almıştır. Yazar ulaştırma alanını; ulaştırma projeleri büyük sermaye harcamalarına, tartışmalı sosyal sonuçlara, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğine ve hem maddi hem de siyasi / seçim açısından kısa ve tartışmalı yönlerden kazanan ve kaybedenlerin katılımını gerektirdiği için seçmiştir. Eklediği dördüncü boyut olan dağıtım sonuçları için veri elde etmenin nispeten daha elverişli olduğunu savunmuştur.

Çizelge 1.6. Newman'ın Politika Değerlendirmede Belirlediği Dört Kategori

	Süreç	Hedeflere Ulaşma	Dağıtım Çıktıları	Siyasi Sonuçlar
<u>Basarı Göstergesi</u>	Kamu politikası, mevzuata veya halka açık programlamaya dönüştürülür.	Belirlenen politika hedeflerine ulaşılmıştır.	Bazı gruplar belirli bir politikadan belirli bir yönde belirli bir dereceye kadar fayda sağlar.	Hükümetler veya diğer siyasi aktörler bir politikanın kamuoyu tepkisi veya kamuoyunda algılanışından fayda sağlarlar.
<u>Anlamı/önemi</u>	Politika girdilerini politika çıktılarına bağlar.	Politika oluşturulması ve uygulanmasının "yukarıdan aşağıya" yönünü ele alır.	Politika uygulamasının 'aşağıdan yukarıya' yönünü ele alır.	Politika sürecinin döngüsel niteliğini hesaba katar.
<u>Sınırlılıklar</u>	Girdiler ve çıktılar aynı ölçütlere göre değerlendirilemeyebilir.	Hedefler belirsiz, açıklanmamış veya hatalı temsil edilebilir. Uzun vadeli hedefler kısa vadeli hedeflerden farklı olabilir.	Grupların çıkarları öznel olabilir: başarı, kimin için "başarı" olarak kabul edildiğine göre tanımlanmalıdır.	Siyasi sonuçların, kısa vadede değerlendirmeyi engelleyebilecek önemli bir zaman boyutu olabilir.

Kaynak: Newman, J. (2014). **Measuring Policy Success: Case Studies From Canada and Australia**. *Australian Journal of Public Administration*, 73(2), 197.

Newman, (2014: 197) yukarıda bahsettiği çerçeveyi Vancouver'daki Kanada hattı (Canada line) ve Sydney'deki Havaalanı bağlantısına (Sydney Airport Link) uyarlayarak açıklamaya çalışmıştır. Her iki örnek vakada politika beyanlarının politika araçlarına dönüştürülme süreci, ardından ilgili aktörlerin belirtilen hedeflere ulaşma becerileri incelenmiş, bunu takiben dağıtımsal sonuçların analizi ve son olarak da politikanın siyasi ve seçim sonuçlarına nasıl katkıda bulunduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır.

Hem Kanada Hattı hem de Sydney Havaalanı Bağlantısı, mevcut şehir içi raylı sistemlerine yapılan eklemelerdir. Vancouver'da 19 km, 2 milyar dolarlık Kanada Line, kentin şehir merkezini Vancouver Uluslararası Havaalanı ve Richmond'un yakın banliyösüyle birleştiriyor. Sydney'de, 10 km olan 1 milyar dolarlık Airport Link, Sydney'in merkezi ticaret bölgesini Sydney Havalimanı ile bağlar ve daha sonra güney banliyölerinde devam etmek için mevcut raylı sisteme katılır (Newman, 2014: 197). Bunların ikisi de politika beyanları olarak başlamış, kamusal programlamaya dönüştürülmüş ve daha sonra hem dağılımcı hem de siyasi sonuçlar üretmiş geleneksel politika projeleridir. Bu iki vaka, politika değerlendirmesi için yukarıda belirtilen çerçeveyi örneklendirmek için iyi bir fırsat sunmaktadır. Çünkü görüleceği üzere Kanada Hattı ve Sydney Havaalanı Bağlantısı birçok

bakımdan benzerlik taşıyor; buna rağmen, Vancouver hattı, Sydney bağlantısının başarılı olmadığını alanlarda başarılı olmuştur (Newman, 2014: 198).

Süreç bakımından; Vancouver'da Kanada Hattı, 1999 yılında Yeni Demokrat Parti (NDP) bünyesindeki British Columbia eyaleti hükümetinin girişimi olarak başladı. İlk olarak, eyalet hükümeti kamu-özel ortaklık finansmanı ve işletme düzenlemesine bağlı olması için projeye 400 milyon ABD doları katkıda bulunduğunu açıkladı. İkinci olarak, eyalet hükümeti, federal hükümetle çok düzeyli bir finansman anlaşması yaparak projenin genel bütçesini belirledi. Üçüncü olarak, eyalet hükümeti Kanada Hattı'nın inşaat programını hükümetin 2010 Kış Olimpiyatları teklifi ile resmi olmayan bir şekilde uyumlu hale getirerek projenin zaman dilimini zorunlu kılmış oldu. Bu nedenle, yerel bir ulaştırma makamının varlığına rağmen Kanada Hattı, eyalet hükümetinin koyduğu politikalarla doğrudan etkilenmiştir. Bu sayede, kentsel demiryolu ağını havalimanına ve Richmond banliyösüne uzatmanın hedefleri çok erken bir tarihte açıkça belirtilmiştir. En sonunda, uzunluğunun yarısı kadar tünelde, tercihen sürücüsüz, sınıflara ayrılmış bir raylı sistem bir kamu-özel ortaklık olarak yapılandırıldı (Newman, 2014: 198). Sydney'de, Airport Link, Yeni Güney Galler'in 1990'da Nick Greiner'ın Liberal Partisi altındaki eyalet hükümeti tarafından başlatılmıştır. Federal hükümet projeyi en baştan başlatmış, projenin hedeflerini belirlemiş, bütçesini tamamlamış ve programını düzenlemiştir. Kanada hattı gibi Sydney havaalanı bağlantısı için de, federal hükümet tarafından bir dizi politika hedefleri tanımlanmış, kamu özel işbirliğini sözleşmesi dâhil edilmiş, kentsel gelişim hedefleri ve Sydney'in 2000 yılı Yaz Olimpiyat Oyunları takvimine paralel olarak inşaat zamanlaması planlanmıştır. Süreç birkaç aksilik yaşamıştır. İlk olarak, rakip teklif verenler projenin gereksinimlerini karşılayan tek bir teklif sunamamışlar, bu nedenle teklifleri birleştirilmiş ve projeye daha fazla kamusal finansman yönlendirilmiştir. İkincisi, New South Wales Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, satın alma sürecinde olası uygunsuzlukları araştırırken, proje bir yıldan fazla bir süre için durmuştur. Üçüncüsü, hükümette bir değişiklik yapıldıktan sonra, Wollongong'teki (Koalisyon hükümeti tarafından iptal edilmiş olan) ek geçiş istasyonunun orijinal planı yeniden başlatılmıştır ve projenin kamu maliyeti önemli ölçüde yükselmiştir (Newman, 2014: 198). Bunlar havaalanı bağlantısı projesi sürecini önemli derecede etkileyen engeller olmuştur.

Amaca ulaşma bakımından; Vancouver Belediye Meclisi belediye başkanları tarafından iptal edilmeye çok yaklaşmış olmasına rağmen, Kanada Hattı tüm belirtilen

hedeflerini gerçekleştirmiştir. Hat tasarlandığı gibi inşa edilmiş, zaman ve bütçesine uygun olarak tamamlanmış, olimpiyatlar sırasında kullanıma açılmış; kısmen finanse edilmiş ve özel sektör tarafından işletilmiş ve tahmin edilenden daha fazla yolcu sayısına ulaşılmıştır. Sydney Havaalanı Bağlantısı, diğer taraftan, hedeflerine ulaşmada önemli ölçüde daha az başarı elde etmiştir. Özel olarak finanse edilen ve özel olarak işletilen dört istasyonun düşük yolcu sayısı nedeniyle devlet himayesini artırmıştır. Bu aynı zamanda daha fazla yolcu çekmek için daha düşük ücretlerin devam etmesi anlamına gelmektedir ki bu da hükümet için artan bir maliyeti temsil etmektedir. Buna ek olarak, 2000 yılı sonlarında hattın asıl özel işletmecisinin dramatik mali çöküşü, Havaalanı hattının kredi verenleriyle beş yıllık yasal bir savaşa neden olmuş ve ancak hükümetin mali yeniden yapılanmaya karar vermesi ile sona ermiştir. Sydney havaalanı bağlantısı beklenenden önemli ölçüde daha az sayıda yolcu taşıyor, kamu sektörü için beklenmedik bir şekilde maliyetler belirlenenden çok olmuş, onlarca yıl hizmetin ardından bile kentsel gelişim hedeflerini henüz başaramamış ve yinelenen sözleşmeye rağmen, başlangıçta planlanana göre çok daha az gelir getirmiştir (Newman, 2014: 199). Amacına ulaşma bakımından Kanada Hattı Sydney Havaalanı Bağlantısından daha başarılı olmuştur.

Dağıtımsal çıktılar bakımından; Kentsel ulaşım altyapısının önemli bir parçası olan Kanada Hattının, birkaç farklı (bazen örtüşen) gruplar üzerinde çeşitli etkileri olmuştur. İlk olarak, Richmond-Vancouver'daki veya banliyö havalimanı koridorlarındaki transit yolcuları, daha önce yavaş olan otobüs bağlantıları veya birden fazla aktarma noktaları kullanıyordu. Bu yolcular genellikle bir uçundan diğerine en fazla 30 dakikalık seyahat süresi sunan Kanada Hattı ile zaman tasarrufu sağlayarak büyük fayda sağlamışlardır. Kanada Hattı, aynı zamanda, güzergahı üzerindeki birçok otobüs hizmetinin iptal edilmesi ve daha az arabanın trafiği çıkması bakımından da fayda sağlamıştır. Kanada Hattı, kısa vadede (uzun vadede büyük olasılıkla bu etki görülmeyebilir) sürücüler ve hat boyunca seyahat sürelerini iyileştirmiştir (Newman, 2014: 200).

Sydney Havaalanı bağlantısı havaalanı ile şehrin merkezinin ticaret bölgesi arasında hızlı bir doğrudan bağlantı sağlamaktadır. Bununla birlikte, hattın ücretleri, istasyon erişim ücreti ile kamu sistemindeki benzer hizmeti sunan erişim araçlarına kıyasla % 400 oranında fazladır ve bu ücretler özel mülk sahibi / operatöre verilmektedir. Havaalanı bağlantısı projesi, proje kapsamının genişletilmesi nedeniyle artan inşaat maliyetleri ile karşı karşıya kalmıştır. Kamu sektörü, esas özel işletmecinin mali çöküşünden sonra yeniden

yapılandırılan sözleşmenin bir sonucu olarak kar hacmini de kaybetmiştir. Eyalet hükümeti, 2011 yılından itibaren dört istasyonun ikisini sübvans etmek durumunda kalmıştır (Newman, 2014: 200). Newman'a göre bu maliyet, politika yapıcıların diğer öncelikli kamu politikalarına harcayabileceği bir paradır. Dahası, Sydney'deki havaalanı bağlantısının düşük yolcu oranı, Kanada Hattı durumunda görülen faydaların (azalmış sokak trafiği ve artan mülk değerleri gibi) Sydney Havaalanı rotasında gerçekleşmediği anlamına gelmektedir ki bu durumda Kanada Hattı dağıtımsal çıktılar bakımından da Sydney Havaalanı bağlantısından daha başarılı olmuştur.

Siyasi sonuçlar bakımından; Newman (2014: 200) son olarak Kanada Hattı ve Sydney Havaalanı bağlantısını siyasi sonuçlar bakımından kıyaslamıştır. Ona göre Kanada Hattının siyasi etkisi veya etkileri ayrıştırılamayacak kadar karmaşıktır. Rota için hızlı bir transit seçeneği fikri proje başlamadan önce popüler olmuştur. Kanada hattın yapımının bitiminden sonra yüksek yolcu sayısı da halen popülerliğini koruduğunu ve artırdığını göstermektedir. Projenin başından beri projeyi onaylayan liberal eyalet hükümeti için bu durum kesinlikle olumludur. Federal liberal parti Kanada hattına 450 milyon Dolar katkıda bulunmuş ve geçmişte zayıf olduğu bölgede siyasi gücünü artırmıştır. Ancak daha sonra Kanada Hattı projesinden bağımsız olarak federal liberaller sıkıntılı seçimler geçirmiş ve kayıplar yaşamıştır. Bu seçim sonuçları Kanada hattının pozitif etkisini nötürlemiştir. Sydney Havaalanı Bağlantısı ise kamu-özel ortaklığı yapısı nedeniyle, kamuya ait ve işletilen kentsel ulaşım ağından ayrı bir varlık olarak görülüyordu. Bu nedenle, İşçi Partisi hükümetinin havaalanı bağlantısının mali sıkıntılarını ve teslimat eksikliklerini, devraldığı bir Liberal fiyasko olarak göstermesi çok kolay olmuştur. On yıllık iktidarın ardından bile, İşçi Partisi Çalışma Bakanları Havaalanı bağlantısını liberal bir skandal olarak alaşağı etmişlerdir (Newman, 2014: 201). Newman, Kanada hattı ve Sydney Havaalanı bağlantısının başarısını dört boyutta inceleyerek karşılaştırmış ve sonuç olarak Kanada hattının bu boyutlar itibarıyla daha başarılı olduğuna kanaat getirmiştir. Marsh ve McConnell'in önerdiği çerçeveye dağıtımsal çıktılar kriterini ekleyerek bir politikadan kimin yararlandığını ve ne dereceye kadar yararlandığını göstermeye çalışmıştır. Ancak dağıtımsal çıktılar her zaman net ayrımlara konu olmayabilir. Bu ayrım fayda ve maliyet analizlerinin yapılabildiği ve dışsalıkların nispeten ölçülebildiği politikalar için daha elverişli görünmektedir.

4. Mackie (2015) “*Success and Failure in Environment Policy: The Role of Policy Officials*” başlıklı makalesinde, çevre politikalarının başarısının değerlendirmesinde Marsh ve McConnell’in çerçevesini kullanmıştır. Çevre politikalarının başarısında politika yetkililerinin (officials) rolüne odaklanan Mackie, çerçevenin sunduğu kritere ek olarak politika yetkilileri ile görüşme yapmış ve bu görüşme sonuçları ile çerçeveyi birleştirerek değerlendirmiştir. Makalede 2010-2013 yılları arasında son 30 yılda Avustralya federal çevre politikalarına katılan üst düzey yetkililerle yapılan mülakatlar analiz edilmiştir. Çalışmada çevre politikasının başarılı olmasının muhtemel olup olmadığı ve politika yetkililerinin çevre politikasının başarısını yönlendiren temel faktörlerin deneyimine sahip olup olmadıkları araştırılmıştır. 51 Federal çevre politikası görevlisinin toplamda 38 politika ve programı değerlendirmeleri istenmiş, hangi politikaların başarılı veya başarısız olduğu ve hangi faktörlerin başarıyı yönlendirdiğine ilişkin bir ampirik araştırma yapılmıştır.
5. Kay ve Boxall (2015) “*Success And Failure In Public Policy: Twin Imposters Or Avenues For Reform? Selected Evidence From 40 Years Of Health-Care Reform In Australia*” başlıklı makalelerinde politika başarısızlığı ve gelecekteki politikalar arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Makalelerinde 40 yıllık bir dönem boyunca Avustralya sağlık politikasındaki reform çabaları, başarı ve başarısızlık modellerinden seçilmiş kanıtlara dayandırılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Bu makale zaman için de değişebilen politika başarısı ve başarısızlığı arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Makalede politika başarısızlığının, politika yapımının uzun vadeli aşamalarında nasıl etkilendiğini incelenmektedir. Ayrıca politika başarısızlığından doğan öğrenme ve kurumsal yozlaşma ve “metal” yorgunluğunun yol açtığı başarısızlıktan doğan reform başarısına vurgu yapılmıştır. Sonuçta politika başarısızlığı; yapısal sınırlılıklar ve fırsatlar ile birlikte reform savunucularının sınırlılıkları yenme ve fırsatları değerlendirme yeteneğini geliştirdiği tespitinde bulunulmuştur (Kay ve Boxall, 2015: 34). Bu nedenle politika başarısızlıklarından öğrenmenin politika reformlarında önemli olduğu iddia edilmiştir.
6. Howlett ve arkadaşlarının 2015 yılında yayınladıkları “*Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty*” başlıklı makalelerinde de Marsh ve McConnell çerçevesine atıfla politika başarısı üzerine değerlendirmeler yapılmıştır. Howlett, ve arkadaşları, başarı ve başarısızlık için çeşitli göstergeler belirlemiş (Çizelge 1.7.) ve esas olarak politika başarısızlığının sürekliliğine sebep olan siyaset, yönetim ve belirsizliğin oynadığı rollere odaklanmışlardır. Howlett ve

arkadaşlarının belirledikleri göstergeler Marsh ve McConnell'in başarı kriterilerinden uyarlanmışlardır.

Çizelge 1.7. Howlett, Ramesh ve Xun Wu'nun Politika Başarısı- Başarısızlığı İçin Belirlediği Kriterler

Temel Göstergeler	Başarı göstergeleri	Başarısızlık Göstergeleri
Temel hedeflere ulaşıldı mı?	Ulaşıldı	Ulaşılamadı
Hedef grup etkisi nasıl olmuştur?	Pozitif etki	Negatif etki
Sonuçlar ne yönde olmuştur?	Çözüm geliştirmek	Sorun artırma
Politika önemli bir etki yaptı mı?	Harekete geçirdi	Hareketsizlik
Destek ve muhalefet kaynağı	Hedef grupların desteği	Kilit gruplar karşı çıkıyor (muhalefet)
Yargısal karşılaştırma	En iyi uygulama veya daha iyi performans	Bunu bir başkası bir başka yerde daha iyi yapmaktadır
Bilanço	Yüksek fayda	Yüksek maliyet
Yenilenme düzeyi	Yeni değişiklikler	Eski tepki/yanıt

Kaynak: Howlett, Ramesh ve Xun Wu (2015: 212).

Howlett, Ramesh ve Xun Wu'nun politika başarısı ve başarısızlığı için belirlediği kriterler Marsh ve McConnell'in süreç, program ve siyasi boyutları içerisinde ele aldığı kriterlerle benzerdir. Ancak başarının ve başarısızlığın hangi boyuttu ortaya çıktığını göstermesi bakımından Marsh ve McConnell'in sunduğu çerçevenin daha açıklayıcı olduğu söylenebilir.

McConnell 2015 yılında yayınladığı "What is Policy Failure? A Primer To Help Navigate The Maze" başlıklı makalesinde; politika başarısızlığını tanımlamanın farklı algılar ve farklı göstergeler içermesi bakımından metodolojik zorluğunu dile getirmiştir. Başarısızlığı da benzer biçimde süreç, program ve siyaset boyutu ile incelemiştir.

McConnell 2016 yılında "A Public Policy Approach To Understanding The Nature And Causes Of Foreign Policy Failure" başlıklı makalesinde 2010 yılında yayınladığı politika başarısı için oluşturduğu çerçevenin ana şemasını politika başarısızlığına uyarlamıştır. McConnell bahsi geçen makalesini geliştirerek politika başarısızlığını dış politika örneği ile açıklamıştır. Politika başarısızlığını da süreç, program ve siyaset boyutları ile incelemiştir. McConnell'in bu makalesi politika başarısı çerçevesini açıkladığı makalesi kadar atıf almamış ve popülerleşmemiştir. Ancak politika başarısı çerçevesini model olarak başarısızlığa uyarlamaya çalışması bu alanda da bir model oluşturmaya zemin hazırlamış

olması bakımından önemlidir. McConnell'in (2016: 671) makalede dikkat çektiği hususlardan biri; eğer bir politika, bazı küçük açılardan başarılı olsa bile, destekçilerin elde etmeyi amaçladıkları hedeflere ve muhalefete temel olarak ulaşmakta başarısız olursa ve /-veya destek neredeyse hiç olmazsa başarısız olur.

Tüm politika başarısızlıkları ya da politika hatalarının eşit olmadığını da kabul etmek gerekmektedir. Bazı politika başarısızlıkları daha büyük ya da daha az sonuçlara sahip olabilir veya daha az tolere edilebilirler. Bazı başarısızlıklar (savaş zamanlarında zayıf, yurtdışı yardımlarında yolsuzluk) bazen politika hedeflerini takip etmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak görülebilir. Pek çok politika kendi risklerini taşır ve bu riskler politika yapımcılar tarafından daha çok başarılı olma hedefini gerçekleştirmek için alınması gereken "kabul edilebilir riskler" olarak sınıflandırılır. McConnell'e (2016: 680) göre daha çok başarılı olmak için, bazı durumlarda başarısızlık tolere edilebilir.

Politikalar nadiren tümü ile başarılı ya da tümü ile başarısızdır. Bu konuya dikkat çeken McConnell'in (2010b) başarı ve başarısızlık arasındaki gri alan kavramlaştırması, başarıdan başarısızlığa giden aşamaları tanımlamaya çalışması bakımından önemlidir. Çünkü süreç, program ve siyasi boyutların dışında bu boyutlar içerisinde de politika bazı açılardan başarılı olabilir, ancak diğerlerinde başarılı olamayabilir. McConnell süreç, program ve siyaset boyutları ayrıştırarak her biri için başarı ve başarısızlık arasındaki alanlar için *kavramsal bir çerçeve* önermiştir (Çizelge 1.8., 1.9., 1.10.). Başarıdan başarısızlığa giden yelpaze de, aradaki kategoriler başarı veya başarısızlık arasında ayrım yapmayı mümkün kılmaktadır. Burada ortaya konan beş katmanlı tipoloji, başka yerlerde tartışılan zorlu metodolojik konuların varlığını inkar etmemektedir (McConnel, 2010b: 352).

Aşağıdaki çizelgede süreç olarak politika başarısından başarısızlığa giden aşamalar beş katmanda açıklanmıştır.

Çizelge 1.8. Süreç Olarak Politika: Başarıdan Başarısızlığa Giden Yelpaze

Süreç Başarısı/ Process Success	Elastik (Esnek) Başarı / Resilient Success	Çekişmeli Başarı / Conflicted Success	İstikrarsız Başarı/ Precarious Success	Süreç Başarısızlığı/ Process Failure
Politika hedefleri ve araçları korunur	İyileştirme ihtiyacına rağmen politika amaçları ve araçları korunur	Tercih edilen hedefler ve araçlar tartışmalıdır ve politika hedeflerini korumak zordur. Bazı iyileştirmeler gerekir	Hedefler ve tercih edilen politika araçları dengededir	Politikanın hedef ve araçlarının iptali gerekir
Politikanın meşruluğunda mutabakat sağlanır	Bazı meşruiyete meydan okumalar olmakla birlikte çok azdır veya hiç önemli değildir	Uzun dönemde politikada yozlaşmaya neden olma potansiyeli olan zor ve çekişmeli konular politika meşruiyetini çevrelemektedir	Politika meşruiyeti ciddi ve potansiyel olarak ölümcül hasarla karşı karşıyadır	Politika meşruiyetine yönelik geri dönüşü olmayan hasar söz konusudur
Sürdürülebilir bir koalisyon kurulur	Bazı anlaşmazlık işaretleri olmasına rağmen koalisyon sağlanır	Koalisyon sağlam olmakla birlikte, anlaşmazlığa dair güçlü işaretler ve parçalanma potansiyeli vardır	Parçalanmanın eşiğinde bir koalisyon vardır	Sürdürülebilir bir koalisyonun üretilemez
Yeniliği ve etkiyi simgeleyen politika	Yenilik veya etki kıran değil, yine de sembolik olarak ilerici bir politika	Hem yenilikçi hem de modası geçmiş değil, zaman zaman ilerici ve muhafazakâr	Uygulanabilir, alternatif çözümlerle temas halinde olma görünümündedir	Modası geçmiş fikirleri simgelerken, diğer yargı alanlarının benzer sorunlarla nasıl başa çıktıkları görünüşte bilinmemektedir.
Süreçte muhalefet neredeyse mevcut değildir ve / veya destek neredeyse evrenseldir	İşlemlere karşı tutum beklenenden daha güçlüdür ancak destek daha ağır basmaktadır	Süreçte destek ve karşı çıkış aynı derecede dengelidir	Süreçle ilişkin muhalefet küçük düzeydeki desteklerden daha ağır basmaktadır	Süreç için muhalefet neredeyse evrenseldir ve /-veya destek neredeyse hiç mevcut değildir

Kaynak: Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between, Jnl Publ. Pol., Cambridge University Press, 30, 3, McConnell, 2010b: 352.

Süreç boyutu sorunların tespit edilmesi, olası politika alternatiflerinin incelenmesi, duruma göre müzakere edilen veya edilmeyen aşamaları kapsamaktadır. Bütün bu faaliyetler, kimin, ne zaman ve nasıl danışacağı ve karar almadan önce farklı politika çözümlerinin fırsatlarını ve risklerini, farklı seçeneklerin avantaj ve dezavantajlarını tartmakla ilgilidir. Hükümetler bu süreç içerisinde işler ve bu alanda başarılı olabilirler ve / veya başarısız olabilirler (McConnell, 2010: 350). Süreç başarısını belirleyen beş değişken vardır. İlki hükümetin politika amaç ve araçlarının korunması üzerine kuruludur. Örneğin, bir hükümet tasarısında yapılan değişiklikler, hükümetin hedeflerine engel olmak yerine hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırabilir. İkincisi, politikanın paydaşlarla istişare edilmesi gibi yasal ve normal prosedürler vasıtasıyla üretildiğinin genel kabulüyle meşruiyet

kazanılmasıdır. Üçüncüsü, bir politikanın benimsenmesini güvence altına alan sadece geçici bir koalisyon değil, sürdürülebilir ve destekleyici bir koalisyonunun düzenlenmesidir. Dördüncüsü, başarı, Japonya'nın yabancı deneyimlerden ders çıkarmak istediğinde olduğu gibi yeniliği teşvik eden bir süreçten kaynaklanıyor olabilir. Son olarak süreçte muhalefetin neredeyse hiç olmaması sürecin başarısını belirleyen değişkenlerdendir (McConnell, 2010: 353).

Aşağıdaki tabloda program başarısından program başarısızlığına giden aşama açıklanmıştır.

Çizelge 1.9. Program Olarak Politika: Başarıdan Başarısızlığa Giden Yelpaze

Program Başarısı / Program Success	Elastik (Esnek) Başarı/ Resilient Success	Çekişmeli Başarı /Conflicted Success	İstikrarsız Başarı/ Precarious Success	Program Başarısızlığı/ Program Failure
Hedefler doğrultusunda uygulama yapılıır	Sapmalara rağmen, genel olarak uygulama hedeflerinin gerçekleştirilmesi	Uygulamadaki bazı başarılarla beklenmedik ve tartışmalı sorunların eşlik etmesi	Uygulamaya yönelik olarak tasarlanan küçük ilerlemeler var, ancak kronik başarısızlıklarla mücadele edilmesi gerekmektedir	Uygulama, hedefler doğrultusunda gerçekleştirilememiş
İstenilen sonuçlar elde edilir	Bazı eksiklikler olmasına rağmen, istenilen sonuçların genel olarak elde edilir	Bazı başarılar var, ancak istenmeyen sonuçlarla eşit düzeydedir. Bu durum önemli tartışmalara yol açmaktadır	Bazı küçük sonuçlar istenildiği şekilde başarılı ancak tartışmalı ve yüksek düzeyde istenmeyen sonuçlar vardır	İstenilen sonuçlara ulaşamamıştır
Hedef grup için fayda sağlanır	Birkaç eksiklik olmakla birlikte amaçlanan hedef grup için genel olarak fayda sağlanır	Kısmen yarar sağlanır, ancak amaçlandığı gibi yaygın veya derin değildir	Küçük kazanımlar, fayda sağlayan grubun zararına eşlik eder ve gölgede kalır	Belli bir hedef gruba zarar verir
Politika alanının ölçütlerini karşılar	İstenilen sonuç kesinlikle değildir, ancak kriterleri yerine getirme iddiasında bulunmaya oldukça yakındır	Hedefler kısmen başarılıdır, ancak başarısızlıklar da eşlik eder, (örn. etkin olduğunda dahi devam eden israf)	Birkaç küçük başarı elde edilir ancak istenmeyen sonuçlar medyanın ilgisini çeker (örneğin israf skandallarının gündeme gelmesi)	Kriterleri karşılama yeteneği yoktur
Program amaçlarına, değerlere ve bunlara ulaşma yollarına karşı çıkan muhalefet neredeyse yok ve / veya destek neredeyse evrenseldir	Program amaçlarına, değerlerine ve bunlara ulaşma yollarına karşı olan muhalefet, beklenenden daha fazladır, ancak destek daha ağır basmaktadır	Program amaçlarına, değerlerine ve bunlara ulaşma yollarına karşı olan muhalefet destekle aynı orantıdadır	Program amaçlarına, değerlerine ve bunlara ulaşma araçlarına karşı muhalefet, desteğe oranla daha ağır basmaktadır	Program amaçlarına, değerlerine ve bunlara ulaşma araçlarına karşılık muhalefet neredeyse evrenseldir ve / veya destek neredeyse yoktur

Kaynak: McConnell, (2010b). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between, Jnl Publ. Pol., Cambridge University Press, 30(3), 354.

Program başarısında temel değişkenlerden ilki hedefler doğrultusunda uygulamadır. Uygulama sonrasında stenilen sonuçların elde edilmesi diğer bir değişkendir. Politikanın hedef kitleye ne ölçüde fayda sağladığı ve politika alanının kriterlerini ne derece karşıladığı da değişkenler arasındadır. Örneğin, kızamık ve kabakulak aşılı için 90 ülkede bir program belirlenmiş, program sonrası bu hastalıkların görülme sıklığında önemli bir azalma olmuştur buna rağmen az sayıda çocukta başka sağlık risklerine maruz bırakmıştır (McConnell, 2010: 355). McConnell'e göre bu durumda program büyük ölçüde hedeflerine ulaşmış ancak küçük sapmalar olmuş dolayısıyla da program esnek başarı göstermiştir.

Çizelge 1.10. Siyasi Boyutu ile Politika: Başarıdan Başarısızlığa Giden Yelpaze

Siyasi Başarı	Elastik (Esnek) Başarı / Resilient Success	Çekişmeli Başarı/ Conflicted Success	İstikrarsız Başarı / Precarious Success	Siyasi Başarısızlık / Political Failure
Seçim umutlarını veya hükümetlerin ve liderlerin itibarını artırır	Bazı küçük aksiliklere rağmen seçim umutlarını ve itibarı geliştirmede avantajlıdır	Politika, seçim umutları ve itibarı için ve buna karşı, eşit derecede çalışan güçlü bir destek ve muhalefet vardır	Politikanın faydalarına dair küçük işaretlere rağmen, politika genel seçim umutlarına ve liderin itibarına fayda sağlamaz	Seçim umutlarına veya hükümetlerin ve liderlerin itibarına zarar vererek, hiçbir siyasi fayda sağlamaz
Politika gündeminin kontrolü ve yönetimini kolaylaştırır	Gündem yönetiminde bazı zorluklara rağmen, yönetme kapasitesi değişkendir	Tartışmalı olan ve daha fazla siyasi zaman, kaynak ve beklenenden daha fazla savunma gerektirir.	Hükümetin gündeminin siyasi açıdan zor bir sorunu bastırma için mücadele ettiğini gösteren açık işaretler vardır	Politika başarısızlıkları gündemde o kadar yüksek ve kalıcı oluyor ki hükümetin yönetme kapasitesine zarar verir
Hükümetin geniş değerlerini ve yönünü sürdürür	Bazı iyileştirmelere ihtiyaç duyulmakta ancak hükümetin değerlerini ve yönünü engellenmemiştir	Hükümetin hedefleri ve yönünü yeniden düşünülme teşvik etmektedir.	Hükümetin tüm değerleri ve yönü tehlikeye atılır	Hükümetin geniş değerlerine ve yönüne önemli biçimde zarar verir
Hükümet için politik çıkarlara muhalefet neredeyse yoktur ve / veya destek neredeyse evrenseldir.	Hükümet için politik çıkarlara karşı bir muhalefet beklenenden daha güçlü ancak destek ağır basmaktadır.	Hükümet için siyasi menfaat ve muhalefet dengededir.	Hükümet için politik menfaate karşı muhalefet, az miktarda destekten daha ağır basar	Hükümet için politik menfaate muhalefet evrenseldir ve / veya destek neredeyse yoktur

Kaynak: McConnell, (2010b). Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between, Jnl Publ. Pol., Cambridge University Press, 30 (3), 356.

Siyasi başarıda özellikle politika yapımcılar için, politikanın tekrar seçilme umutlarına yaptığı katkı, politika gündemini kontrol etme ve yönetim işini kolaylaştırması açısından

değerlendirilmektedir. Örneğin yalnızca küçük aksiliklere rağmen seçim umutlarını artıran politikalar esnek siyasi başarı olarak değerlendirilmektedir. İstikrarsız siyasi başarılar, küçük faydalar sağlasa bile hükümet için önemli neticeleri olabilir. Bu politikada ısrarcı olmanın siyasal yararları vardır ancak bu yararlar küçüktür ve maliyetler daha fazladır. Nixon yönetimi ve Vietnam savaşının son yılları buna örnek olarak gösterilebilir (McConnell, 2010: 357).

McConnell (2010: 353-357) elastik başarıyı muhalefet ve eksiklikler yüzünden oluşan ikinci en iyi sonuç olarak kabul etmektedir. Ancak, önlemler elverişli olduğu sürece başarısız olmayacaktır. Yinelenen önlemler esnek olduğu sürece politika başarısız olmaz. Çekişmeli başarı hükümet için bir mücadeledir. Yani başarılı olmak için daha güçlü önlemler almalı, beklenenden daha fazla politikayı savunmalıdır. İstikrarsız (güvencesiz) başarıda ise politikalar küçük başarılar sergilemekle birlikte, hedeflerden ve muhalefet düzeyinden sapmalar küçük destek seviyelerinin üzerindedir. Dolayısıyla da politika başarıdan çok başarısızlığa daha yakındır. Son olarak politika başarısızlığı, başarının ayna görüntüsüdür: Bir politika, savunucuların elde etmeyi amaçladığı hedeflere ulaşamaması ve muhalefetin büyük olması ve / veya desteğin neredeyse hiç olmaması durumunda başarısız olur.

McConnell başarı ve başarısızlık arasındaki kavramsallaştırma ile bir politikanın hem ayrı ayrı her boyutunu hem de tüm boyutların bir bütün olarak değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır. McConnell (2010b: 359) bu çerçeveye duyulan gereksinimi şu şekilde açıklamaktadır: Politika analizi dünyası, analizcilere sonuçların çeşitliliğini başarıdan başarısızlığa kadar bu üç alanın her birinde yakalamasına olanak sağlayan bir çerçeve sunmamıştır. Burada ise bu çerçeve ile politika başarısından başarısızlık arasındaki yelpazeye ilişkin anlaşılır kriterler belirlenmiştir.

Marsh ve McConnell bir politikanın kesinlikle başarılı veya başarısız olarak kategorize edilmesinin zor olduğunu tamamen kabul etmektedirler. Yine de, çerçeveleri politikaların ve programlarının etkinliğini değerlendirmek için literatürde en yararlı araç olarak kabul görmüş ve birçok araştırmada kullanılmıştır. Böyle bir çerçeve, akademisyenler arasında politika değerlendirmesi için karşılaştırma ve söylemi kolaylaştıracak ve kamu görevlilerine ve diğer politika uzmanlarına, kamu politikalarının değerlendirilebileceği ortak bir değerlendirme tablosu sunması bakımından önemlidir (Newman, 2014: 192). Bu tezde aile politikaları Marsh ve McConnell'in modeli esasında - süreç, program ve siyasi boyutları- ile

değerlendirilecektir. Politikanın süreç boyutunda politika yapımında sağlanan koalisyon ve mutabakat ve politika konusundaki uzlaşma üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Program boyutunda ise politikanın istenilen hedefler doğrultusunda uygulanması, hedeflere ulaşılması, hedef kitlenin fayda sağlaması esasında bir değerlendirme yapılmıştır. Son olarak siyasi boyutunda politikanın, hükümetin siyasi popülaritesine ve yeniden seçilme umutlarına katkısı bakımından değerlendirilmiştir. Değerlendirme yaparken McConnell'in süreç, program ve siyaset boyutları kullanılacak ancak başarıdan başarısızlığa doğru yaptığı kavramsallaştırma kullanılmayacaktır. Diğer bir ifade ile aile politikalarının süreçte, program boyutunda ve siyasi anlamda başarısı yukarıda belirtilen kriterler ekseninde değerlendirilecektir. Ancak başarı, "esnek, istikrarsız veya çekişmeli" olarak kavramsallaştırılmayacaktır. Zira uygulamada bu kavramsallaştırmaların yeterince tatmin edici bir ayrım sağlamadığı ve akademik anlamda da kabul gören bir şablon ortaya koymadığı görülmektedir. Değerlendirmeye geçmeden önce aile politikalarının neyi ifade ettiği ve kapsadığına ilişkin bilgiler aşağıda sunulacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

AİLE VE POLİTİKALARI

Politika yapımının öyküsü kısmen sınırlamalarla ilgilidir. Ancak aynı zamanda değişimin de öyküsüdür. Zira politikalar her türlü sebepten dolayı değişebilmektedir. Sorunlar değişmekte, ortamlar değişmekte, teknoloji gelişmekte, ittifaklar değişmektedir. Tüm bunlar politika dünyasının tanıdık gerçekleridir (Goodin vd, 2006: 24). Bu değişimlerden en çok etkilenen kurumlardan biri de ailedir. Ailenin yapısı, aile değerleri ve ailenin hükümetler tarafından ele alış biçiminin de değişimi söz konusudur.

Temel toplumsal birim olarak aile aslında devletin varoluş kaynağıdır. İbn Haldun ve Louis Bonald gibi klasik muhafazakâr düşünürler devletin mevcudiyetini aileye dayandırmaktadır. Aile mikro toplumsal bir gruptur. Bu mikro toplumsal gruba ait kimi sorun-çözüm-tartışma ise makro bir nitelik taşımaktadır. Bireylerden oluşan bu küçük topluluk siyasal ve kültürel olarak toplumu oluşturmaktadır. Bu nedenle aile hem devlet politikalarından etkilenen hem de onları etkileyen konumdadır.

Aile politikaları, aile refahını geliştirmek amacıyla ailelerin toplumla ilgili sorunlarını ele almaktadır. Aile politikaları, devletin aileleri desteklemek, aile üyelerinin refahını artırmak ve aile içi ilişkileri kasıtlı olarak düzenlediği faaliyetleri kapsamaktadır. Ailelerin toplumlarda oynadığı merkezi rol düşünüldüğünde, aile politikalarının oluşturulması, geliştirilmesi, uygulaması ve değerlendirilmesi herhangi bir devletin gündeminde önemli bir noktada olacağı düşünülebilir. Aile politikalarını tanımını ve kapsamını açıklanmadan önce aile kavramının muhteviyatı hakkında betimleyici bilgiye yer verilecektir.

2.1. Aile Kavramı

Aile toplumun en önemli ve temel kurumları arasında sayılmaktadır. Broom ve arkadaşları (1981: 324) aileyi akrabalık temelli bir kooperatif şeklinde tanımlamıştır. Giddens (2008) ise aileyi akrabalık ilişkileri ile doğrudan birbirine bağlı, büyüklerin çocuklara bakma yükümlülüğünü yerine getirdiği, bir grup olarak tanımlamaktadır. Kan, cinsel ilişki ya da yasal bağlarla birbirine bağlı olan insanlardan oluşan, mahrem ilişkilerle

örülü bir yapı olan aile, zaman içinde ayakta kalmayı ve değişimlere uyum sağlamayı başarmış çok esnek bir toplumsal birimdir (Marshall, 1999: 7). Aile toplumlara göre, zaman ve mekana göre farklı gruplara ve yapılara karşılık gelebilir. Aile ile ilgili kapsayıcı bir tanım verme zorunluluğu, kavramı sınırları belirsiz ve bir şey açıklamaktan uzak bir noktaya götürebilir (Aytaç, 2015: 39). Aile ilişkili olduğu topluma göre anlam kazanmaktadır. Bazı toplumlarda bütün bir toplumsal sistemi oluşturan temel yapı iken bazı toplumlarda bu kadar önemli olmayabilmektedir (Aytaç, 2015: 40-41). Bu nedenle aile kavramının evrensel bir tanımını yapmak mümkün görünmemektedir. Kimi araştırmacılar bu zorluk karşısında, farklı kriterler belirleyerek aileyi sınırlandırmışlardır. Örneğin aynı çatı altında kalan kimseler, ya da akrabalık dereceleri gibi kriterler ile aile tanımlanmaya çalışılmıştır (Aydın, 2011: 36).

Aile kavramı, kişilerin dünya görüşüne ve ilgilerine göre tanımlanan dolayısıyla ne Türkçe literatürde ne de uluslararası literatürde tanımına ilişkin fikir birliği olmayan bir kavramdır. Genellikle “aile”, resmi otoritelerce onaylanmış bir evlilik içerisinde yer alan anne baba ve çocuğu kapsamaktadır. Ya da birçok kuşağın aynı evin içinde barındığı geniş bir topluluktur (Rürup, Gruescu, 2003: 6). Giddens’a göre (2008: 246) aile, akraba bağlantıları ile doğrudan doğruya bağlanan, yetişkin üyelerin çocuklara bakma sorumluluğunu üstlendiği bir insanlar topluluğudur. Erdem’e (2016: 121) göre aile anne, baba ve çocuk veya çocuklardan oluşan kan bağıyla meydana gelen en küçük toplumsal birimdir. Aile, toplumdaki diğer kurumlar gibi çeşitli işlevleri yerine getirerek var olan ve insanlık tarihi ile eşit bir kurumdur. Aile tanımları basitçe iki kategoriye ayrılabilir: a) Yapısal tanımlar: Bu tanımlamalarda aile; kan bağı, yasal bağ, konut paylaşımı gibi aile üyelerini birbirine bağlayan belirli özellikler üzerinden belirlenmektedir. b) İşlevsel tanımlamalarda; aile üyelerinin ekonomik kaynakların ortak paylaşımı ve küçükler, hastalar, yaşlılar ve engellilerin bakımı gibi fonksiyonların yerine getirilmesi öne çıkarılmaktadır (Bogensneider, 2002: 27).

Aile toplumsal bağlamdan ayrı şekillenen bir kurum değildir. Habermas’a göre (2014: 120) aile çevresinden ve tüm toplumsal ilişkilerden kopmuş, bağımsız, saf insaniliğin alanı olarak algılamak istense de; aslında emek ve mal dolaşımı alanıyla bağımlılık ilişkisi içindedir. Marksist teoriye göre aile alt yapının (üretim, ticaret - ekonomi) gelişimine göre şekillenen bir üst yapı kurumudur. Aileyi etkileyen çevresel olaylardan belki de en önemlisi Sanayi Devrimidir. Sanayi Devrimi’nin ve modern dünyanın tehdidi altına giren aile,

19.y.y.'da birden bire toplumsal düşüncenin önemli bir konusu haline gelmiştir. Sanayileşme ile birlikte yaşanan büyük yapısal değişiklikler aile büyüklüğünü, ailenin işlevini ve yaşam biçimini değiştirmiştir. Sanayileşme işi konuttan ayırarak, meslek ve eğitim yapısını değiştirerek hem kadınlar hem erkekler için hareketlilik fırsatı ortaya çıkarmış, çocukların ekonomik değerlerini düşürmüş ve maliyetlerini arttırmış, kadınlara tarım dışı işgücüne katılma gücü vermiş ve böylece doğurganlık hızları azaltmıştır (Wilensky, 2002: 5). Sanayileşmiş ülkelerde genel eğilim doğurganlık oranlarının ve hane halkı büyüklüğünün düşmesi ve boşanma oranlarının artması (Wilensky, 2002: 7) yönünde olduğundan, ailenin giderek zayıfladığı ve zayıflayacağı düşüncesi yayılmıştır. Bunun nedenini Dechaux (2011: 40) ailenin, mevcut siyasal ve ahlaki inançlara göre restore ve reforme edilmesi gereken bunalımdaki bir kurum olarak görülmesiyle açıklamıştır.

Aile toplumsal yapıdan etkilenmesi ile bünyesinde bir takım değişiklikler meydana gelmiş olmakla beraber, temel bazı özellikleri devam etmektedir. Evrensellik, sosyal kurullarla çevrili olma, üyelerini şekillendirebilme, duygusal bir temele dayanma ailenin karakteristik özellikleridir (Gökçe, 1990: 207-209). Ailenin temel özelliklerini sayan görüşler elbette kültürel ve siyasal, sosyal değişkenleri göz ardı etmemektedir.

Sanayi Devrimi ile birlikte ailenin nasıl değiştiğine yanıt vermek için öncesinde ailenin nasıl bir yapıya sahip olduğunu görmek gerekmektedir. Sanayi öncesi hanelerde çocuklar dışında, büyükbabalar, büyükanneler, amcalar, teyzeler ve kuzenlerin oluşturduğu geniş aile tipleri yaygındı. Böylesine genişlemiş aileler tarım toplumlarının yavaş yaşam hızına uygundular (Toffler, 2011: 253). Geniş aile tipinin temel özellikleri arasında karar verme yetkisinin ve ekonomik gücün erkeğin elinde olması sayılabilir. Bu aile tipinde toplum ile olan ilişkiler gelenek, görenek, töreler ve dini inanışlara göre şekillenmekte olup aileler genel olarak dışa kapalı bir yaşantı sürmektedir. İhtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin aile tarafından üretilip tüketildiği, gelirin tek elde toplandığı geniş ailede üyeler toplumsal statülerini yine aileden alırlar (Çimen Kabaklı, 2008: 29-30). Sanayi devriminden sonra bu görünüm değişmiş ve çekirdek aile olarak ifade edilen anne baba ve evlenmemiş çocuklardan (kimi zaman çocuksuz ailelerden) oluşan aileler yaygınlaşmıştır (Doğan, 2009: 5). Her ne kadar toplumlarda daha çok çekirdek aile ve nispeten bundan daha az yaygın geniş aile tiplerinden söz edilse de farklı aile tiplerinden de bahsetmek mümkündür.

Aile Tipleri: Aileyi hane içerisinde yaşayan ya da kan bağı ile birbirine bağlı olan aileler olmak üzere çeşitli kriterlere göre sınıflandırmak, ailenin kavranmasını ve açıklanmasını kolaylaştırmaktadır. Bilton vd., (2009: 228) aile tiplerini:

- 1- Çekirdek Aile: Evlilik ilişkisi içinde bulunan bir kadın, bir erkek ve onların çocuklarından oluşan hane halkıdır. Parsons, çekirdek ailenin sanayi döneminin ihtiyaçlarıyla uyduğünü savunmaktadır. Çünkü çekirdek aile tipi bir yandan ailelerin ekonomik açıdan geniş akraba gruplarından bağımsız ve hareketli olmalarını sağlarken, öbür yandan bireyci ve kişisel olmayan bir dünyada yetişkinlerle çocukların sınırlı da olsa kalıcı duygusal ilişkiler kurma olanaklarını muhafaza etmektedir (Marshall, 1999: 113). Çekirdek aile birincil ilişkilerin yoğun ve samimi olarak yaşandığı bir aile ortamı ile özdeşleştirilmektedir.
- 2- Geniş Aile: İki kuşaktan daha fazlasını kapsayan bir akraba grubudur. Geleneksel geniş aile özellikle sanayi öncesi toplumlara özgü olan ve kırsal kesimde yaygın olarak görülen aile tipidir. Geniş aile genelde babadan torunlara yatay ve dikey genişlik biçiminde ortaya çıkabileceği gibi akrabaları da içine alabilecek bir genişliğe de ulaşabilmektedir. Modern aile yapısına göre genç kuşaklar uzun süre aile çatısı altında tutulurlar (Doğan, 2009: 4). Dolayısıyla bu aile tipinde genç kuşak maddi ve manevi tehlikelere karşı diğer aile üyelerinin koruması altındadır.
- 3- Yeniden Kurulmuş Aile: Boşanma ya da evlilik sonucu bir ya da daha fazla üvey ebeveyni de içine alan bir aile birliğidir. Yeniden kurulmuş ailelere yeni geniş ailelerde denilmektedir. Boşanmış ya da dul bir eş veya eşler yeniden evlendiklerinde önceki evlilikten gelen çocuklarını da beraberinde getirebilmekte ve varsa yeni çocukları ile birlikte yeni kurulmuş bir aile meydana gelmektedir (Zeybekoğlu Dünder, 2016: 53).
- 4- Tek Ebeveynli Aile: Yalnızca bir ebeveyninden oluşan, çoğunlukla annenin çocuklarıyla olduğu bir hane halkı birimidir. Tek ebeveynli aileler boşanma ya da dul kalma sonucunda oluşmaktadır.

Aile yapısı ve aile yaşantısının değişimi neden önem taşımaktadır? Çünkü aile sanayi toplumları için vazgeçilmez bir kurum niteliğindedir. Zira ailenin aracılığı olmaksızın birey-toplum arasında doğrudan ilişkilerin kurulabilmesi için: (1) Toplumda ailenin tüm işlevlerini yerine getiren başka kurumların varlığı, (2) bireylerin büyük çoğunluğunun bir işe sahip olması, (3) elde ettikleri parasal gelirin tüm gereksinimlerini satın alabilecek düzeyde olması gerekmektedir (Özbay, 2015: 37). Bu koşullar ise ekonomik ve demokratik bakımdan en ileri ülkelerde bile gerçekleşmemiştir.

Yaşanan hızlı toplumsal dönüşümle birlikte geleneksel aile yapısı küçülmüş, geleneksel akrabalık bağları zayıflamış; ailenin işlevlerinin içeriği ve kapsamı değişmiş; boşanma, evlilik dışı doğum, tek ebeveynli aile oranları artmıştır (Zebekoğlu Dünder, 2016: 39). Ailenin temel işlevi ve yapısının tarihin hiçbir döneminde kapitalizmin gelişmesi ve hızla

yayılmamasından etkilendiği ölçüde etkilenmediği iddia edilmektedir. Ailenin toplumdaki rolünün sarsılmasında etken olan en önemli olay, üretimin ailenin tekelinden çıkarak kar amacı güden şirketlere geçmesidir. Kapitalist işletmelerin varlığı aile ile toplum arasındaki “olumlu” ilişkileri bozmuş ve çatışma ortamına neden olmuştur. Aile varlığını ve üyelerinin gereksinimlerini karşılamak üzere bir dönüşüm sürecine girmiştir. Yapısal değişimler ve uygulanan politikalar, kimi zaman aileyi destekler nitelikte kimi zaman ise tehdit eder nitelikte olmuştur (Özbay, 2015: 33). İş ve aile yaşamını uyumlaştırılması için bir yandan aileyi destekleyici politikalar üretilirken bir yandan da belediyelerin zorunlu kreş açması yönünde adım atılmaması aileler için zorlayıcı durumlara yol açmaktadır.

Aile dinamik bir kurum olması dolayısıyla nitelik ve nicelik olarak işlevleri değişse de genel olarak şu işlevleri yerine getirdiği söylenebilir (Aydın, 2011: 38-39; Seyyar, 2007: 56):

- 1- Sosyo-psikolojik destek: Aile üyelerinin birbirine sevgi ile bağlı olması ve her koşulda birbirini desteklemesini ifade eder. Ailenin işlevlerinde zayıflama ve çeşitli değişimler yaşansa da yapısal-işlevselci görüşe göre, ailenin üyelerine manevi destek olma işlevi geçmişe göre daha çok önem kazanmıştır (Özbay, 2015: 36).
- 2- Ekonomik işlev: Aile kurumu içerisinde barındırdığı bireylerin temel ihtiyaçlarını karşılayan bir üretim ve tüketim birimidir.
- 3- Soyun devamı ya da biyolojik işlev: Toplumun nüfus dinamiğini belirlemesi bakımından temel bir kurumdur. Aile toplumdaki fertlerin cinsel ihtiyaçlarını karşılamada meşru bir düzenleme sağladığı gibi, sağlıklı nesillerin yetişmesi açısından da önemli bir yere sahiptir.
- 4- Ailenin eğitim işlevi: Aile, bireylerin gözünü açtığı ilk eğitim kurumudur. Aile içerisinde çocuklara toplumsal normlar, kültürel ve dini değerlerin aktarımı yapılır.
- 5- Toplum oluşturma/sosyalizasyon: Aile içerisinde sosyalleşen çocuklar edindikleri aile terbiyesi, sosyal ahlak, milli ve manevi değerler ile geleceğin vatandaşlarını oluşturmaktadır. Çocuk aile içinde büyümekte daha sonra ana baba yuvasını terk etmekte ve büyüyüp aynı döngüyü sürdürecektir. Bu döngü, otomatik olarak uzun süredir sürmektedir. Çocuk küçükken bu büyük döngünün içindeki yerini fark etmektedir. Aile döngüsü, kişide süreklilik duygusunu uyandırmakta ve topluma birey kazandırmaktadır (Toffler, 2011: 268).

Ailenin Geleceği: Özellikle Batılı toplumlarda ailenin geleceğinin ne olacağı konusu sıkça dile getirilmektedir. Ailenin geleceği ile ilgili fazlaca karamsar öngörüler ve nispeten daha optimist görüşler mevcuttur. William Wolf gibi kimi karamsar araştırmacılara göre aile, çocuk yetiştirmenin ilk yılları dışında ölü bir kurumdur. Onlara göre çocuk yetiştirmek gelecekte ailenin tek işlevi olacaktır. Karamsarlar sık sık ailenin yok olmak üzere olduğunu

savunmakta, ancak yerini neyin alacağını belirtmemektedirler. Buna karşın aileden yana iyimser olanlar, şimdiye kadar varlığını sürdüren aile kurumunun bundan böylede süreceğine inanmaktadırlar. Bazıları daha ileri giderek, ailenin altın bir çağ yaşadığını öne sürmektedirler. Boş zamanlar arttıkça, aile bireylerinin daha çok birbirine vakit ayıracağı ve birlikte olacakları kanısındadırlar (Toffler, 2011: 249-250). Bir başka görüşe göre geleceğin karmaşası, insanları ailelerine bağlayacaktır. Değişim ve karmaşaya karşı aile kişiyi korumakta, onun taşınabilir kökleri gibi görev yapmaktadır. Kısacası, çevre daha geçici (ad hoc) ve yenilik dolu oldukça, aile de o denli güçlenecek ve varlığını sürdürecektir. Toffler'e (2011: 250) göre aile ne yok olmakta ne de altın çağını yaşamaktadır. Yeni bir biçimde bir araya gelmek üzere bozulup parçalanabilir bir biçimde varlığını sürdürmektedir.

Ailenin geleceği ile ilgili, karamsar yaklaşımlar henüz gerçekleşmemiştir ancak iyimser yaklaşımların sunduğu kanıtlar da yetersiz kalmaktadır. Özellikle batılı literatürde sıkça tartışma konusu olan ailenin geleceği tartışmaları, hükümetleri önlem almaya yönlendirmiştir. Devletler için aile, işlevleri bakımından vazgeçilmez bir kurum olduğundan, ailenin zayıflaması durumunda destekleyici politikalar üretmektedirler. Bu destekleyici politikaların ve devletin aileyi soyun sürdürülmesinde temel değer olarak benimsemesi devam ettikçe aile kurumunun varlığını devam ettireceği söylenebilir.

Özellikle batılı toplumlarda, nüfusun yaşlanmasının getirdiği sorunlar (ör. Aile hayatında büyükbaba büyükannenin rolü ne olacak?, aile yapısına nasıl dâhil olacaklar? gibi) aile modellerinde düzenlemeler gerektirmektedir. Bu nedenle gelecekte kamu politikalarının odak noktasında aile olacaktır (Newman, 2009: 435'den aktaran Köse, 2016: 36).

Ailenin geleceğine yönelik çalışmalar, belirlenecek politikalar için ayrıca önemlidir. Ailenin yapısında ve işlevlerinde meydana gelen değişiklik ve onları tetikleyen unsurların bilinmesi, hükümetlerin aile konusunda etkin politikalar üretmesine yardımcı olabilir. Aileler ve yapıları değiştiği kadar, hakim sosyo-ekonomik koşullar da değişebilir. Nitekim Batı ülkelerinde benzer bir durum yaşanmış ve yaygınlaşan "yeni" refah rejimi doğrultusunda yeni bir aile politikasına ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Esping-Andersen (2002), yeni aile formlarını, özellikle tek ebeveynli ailelerin varlığının kabul edilmesi ve bunların ihtiyaçlarına cevap verilmesinin gerekliliğine, kadınların, istihdam oranlarının artmasına, çocuk gelişimine önem verilmesine, iş ve aile yaşamını uzlaştırmaya ve çocuk yoksulluğuna cevap verebilecek politikalar üretilmesine vurgu yapmıştır.

2.2. Aile Kuramları

Aileyi incelerken pek çok farklı kuram üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Bu çalışmada yaygın olarak kullanılan sosyolojik kuramlardan işlevselcilik, eleştirel kuram ve aile sistemleri kuramı üzerinde durulmuştur.

İşlevselcilik: İşlevselcilik aile kurumunu; üreme yoluyla toplumun işleyişini ve toplumun sürekliliğini sağladığı temeline dayanarak irdelemektedir (Morgan, 1975: 19). Parsons'un sosyoloji geleneği aileye işlevsel açıdan yaklaşmıştır. Parsons'a göre aile, toplumsallaşmanın bir aracıdır. Bu anlayışa göre aile geniş aileden çekirdek aileye doğru tarihsel bir gelişim göstermiştir (Aytaç, 2015: 72). Sanayi toplumu ile aile arasındaki ilişkiye odaklanan Parsons, çekirdek aile sisteminin sanayi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olduğunu savunmaktadır. Parsons, ailenin iki ana ve indirgenemez işlevinin olduğunu ve bu işlevlerin, bütün toplumlardaki aileler için de geçerli olduğunu savunmaktadır. Bu işlevlerden ilki çocukların birincil toplumsallaşması ikincisi ise yetişkin kişiliklerinin istikrarının sağlanmasıdır (Ecevit, 1993: 11). Eş/anne aile üyelerinin duygusal ihtiyaçlarına cevap verirken ailesel alanı yönetmekte, koca/baba da kamusal alanda para kazanarak kaynak sağlamaktadır. Bu cinsiyetlere göre ayırım, kadınların doğal yetenekleri ile ilgili varsayıma dayanır (Bilton vd., 2009: 321).

Parsons, aileyi karakterlerin üretildiği bir fabrika olarak tasvir etmektedir. Kişiler toplumsal yaşam içinde üstlenecekleri rolleri, aile içindeki toplumsallaşma süreçlerinden almaktadır. Ona göre kadınların rol yapısı dışa vurumcu, erkeklerinki ise araçsalcıdır. Dışavurumculukla kastedilen ailenin iç ilişkilerini düzenleme, uyum ve bütünlük sağlama, gerilim giderme gibi işlevlerin yerine getirilmesidir. Araçsalcılık ise aile dışındaki sistemle kurulan ilişkilerde dengeyi ve uyumu sağlayacak işlevleri yerine getirmeyi ifade etmektedir. Bu analiz mevcut cinsiyet rollerinin doğal kategoriler olduğunu kabul etmekte ve ev hanımı-anne tipini evrensel bir model olarak ileri sürmektedir (Aytaç, 2015: 73-74).

Parsons'un işlevselci aile kuramı, erkek egemenliğini sorgulamaz ve babanın anneye göre öncülüğünü kabul eder (Ecevit, 1993: 14). Parsons kadınların aile içerisindeki rolünü; itaat eden ve sevgi gereksinimini karşılayan kişiler olarak tanımlamakadır. Kadın çocuğunun annesi ve eşinin karısı statüsündedir. Erkekler ise eve ekmek/gelir getiren ve evin lideri

konumundadır (Parsons ve Bales, 1955: 160). Parsons'ın aile içerisinde erkek ve kadına biçtiği roller, ailenin genel yapısını şekillendirmektedir.

İşlevselcilik, herhangi bir sosyal kurumun kalıcılığının, hem bireyler hem de toplum için sağladıkları fayda ile açıklamaktadır. İşlevselci görüşü savunanlar ailelerin toplum ve üyeleri için vazgeçilmez görevler üstlendiklerini savunur. İşlevselci aile kuramcıları, en çok aile ve toplum arasındaki uyumla ilgilenmişlerdir. Çünkü toplumun yapısı zamanla değişmekte bu durumda kilit noktada olan aile gibi kurumlar da toplumsal ihtiyaçların karşılanabilmesi için yeniden yapılanmaktadır (Bilton vd., 2009: 230).

Bir kurumun yerine getirdiği işlevlerin temelinde toplumun devamlılığı düşüncesi vardır. Toplumun düzenli ve dengeli biçimde varlığını sürdürmesi için aileden beklenen temel işlevlerin yerine getirilmesi gerekir. Bunlar çoğalma, eğitim, ekonomik ve cinsellik olarak sıralanmaktadır (Güçlü, 2016: 74). Bu işlevler nedeniyle aile devlet için vazgeçilmez bir kurum haline gelmiştir. Bilton vd. göre (2009: 238) çekirdek aileyi geliştirmek ve korumak için devletler önemli oranda ve artarak aileye müdahale etmektedir. Politik söylem ister refahçı isterse refah karşıtı olsun, her ikisi de, kendi politik amaçlarına hizmet etmek üzere, etkili bir araç olarak Parsons'cu çekirdek aile modeline bağlıdır.

Marxist Kuram: Komünist Manifesto'da Marx ve Engels modern aileye önemli eleştiriler getirmiştir. Sosyal kuramın önemli yaklaşımlarının temelinde ailenin bir yeniden üretim aracı kabulü vardır. Marksizm'e göre aile mevcut mülkiyet ilişkilerinin kalıcılaştırılması sağlayan bir yapıdır. Marksizm'de aile altyapının yansıması olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle ailenin asıl görevi toplumsal yapının devamını sağlamaktır. Marksizm'e göre aile sermaye ve emek çelişmesini kalıcılaştırır. Marx aileyi bir ideolojik aygıt olarak ele almıştır. Ona göre aile baskı ve sömürüyü yapılandıran bir kurumdur. Marx'ın işçi sınıfı içinde ailenin yokluğuna vurgu yapmıştır (Aytaç, 2015: 43-48). Ailenin olmadığı bir toplumda ise çocuklar kamuya aittir.

Marksist yaklaşımın aile ile ilgili önemli açıklamaları Friedrich Engels'in "*Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*" eserinde yer almıştır. Engels kadının kocasına maddi yönden bağımlı olduğu burjuva ailesini bir tür fahişelik olarak değerlendirmektedir. Engels kadınların aile içinde kalmayıp kamusal alanda üretime katılması gerektiğini savunmaktadır (Barrett, 2002: 17). Engels'in kitabı birçok yönden eleştirilse de halen güncel olan iki temel

dayanağının olduğu iddia edilmektedir. Birincisi Engels'in kadın ve erkek ilişkilerini tarihsel bir süreç içinde oluşmuş bir cinsiyet rejimi ekseninde ele almış olması ikincisi ise uygarlığın doğuşunu, aile ve devlet arasındaki siyasal güç dağılımının değişmesiyle ilgili olduğunu vurgulamasıdır. Bu yaklaşım aileyi doğal ve siyaset dışı bir oluşum şeklinde değerlendiren yaklaşımlardan farklı bir derinlik yakalamayı mümkün kılmaktadır (Aytaç, 2015: 52). Engels'in aile ile ilgili ortaya koydukları dışında Marx konu ile ilgili ayrı bir analiz geliştirmemiştir. Hatta onun doğalcı, eleştirel olmayan bir aile görüşüne sahip olduğunu düşünen araştırmacılarda vardır (Barrett, 2002: 17).

Engels'e (2009: 79) göre karı-koca evliliği tarihe asla erkekle kadının karşılıklı uzlaşması olarak girmez. Hatta bir cinsin diğeri tarafından baskılandığı tarih öncesinin o zamana kadar bilmediği, iki cins arasındaki çatışmanın açığa vurulması olarak ortaya çıkmıştır.

Marx'ın kadın ve aile üzerinde önemli tartışmalar yürüttüğü bilinmektedir. Marx kapitalizme karşı mücadelede erkelerle birlikte kadınların da önemli bir unsur olduğuna dikkat çekmiştir. Bunun yanı sıra kadınların toplumun genel gelişimi için bir ölçü olduğunu savunmuştur (Brown, 2015: 18- 23). Marx'a göre, kadınların yeterince üretici iş olmaması nedeniyle kendi bedenlerini satmak zorunda kalması kapitalizmin doğal bir çıktısıdır. Gelişmiş bir devletin olmadığı aile toplumdaki az sayıdaki otorite kaynaklarından biridir. Sosyal yapı ve maddi koşullar birbirine etkilediği için ekonomik örgütlenme biçimi aile yapısını da etkilemektedir. Yani işbölümünün etkilerini aile içinde de görmek doğaldır. Marx aile içindeki eşitsizliği işbölümüne dayandırmaktadır. Bu iş bölümü aile içinde kadınların ve çocukların baskılanmasına neden olmaktadır. Hanenin reisi olan erkek kadınlar ve çocukların da dâhil olduğu mülkün sahibidir. Bu durumu Marx gelecekte sınıfsal çatışmaların filizlendiği yer olarak değerlendirir (Brown, 2015: 67). Buradan filizlenen sınıfsal çatışma tüm topluma yayılacaktır. Marx'ın (2011: 341) ifadeleri ile: "Bir aile içinde ve daha sonraki bir gelişme aşamasında bir klan içinde, cins ve yaş farklılıklarına, yani sırf fizyolojik bir temele dayanan doğal bir iş bölümü meydana gelir. Bu iş bölümü, topluluğun genişlemesi, nüfusun artması ve özellikle farklı klanlar arasındaki çatışmaların artması ve bir klanın bir diğeri tarafından boyunduruk altına alınması olaylarının çoğalması ile birlikte alanını genişletir. Sınıflı toplumun kökenleri aile de var olduğu sürece sınıfsız bir toplumun oluşması mümkün olmayacaktır. Marx sınıfsız toplum için sermayenin ve bununla birlikte ailenin ortadan kalkması gerektiğini savunmaktadır. Ancak Marx ailenin kapitalist üretim

biçimi yok oldukça yok olacağını söylerken, yerini neyin alacağını ya da bu sürecin nasıl olacağını tarif etmez (Brown, 2015: 91).

Marksist-Leninist geleneğin resmi aile politikaları ilkelerini benimseyen SSCB’de, kadınların üretim faaliyetlerine çekilmesi, çocuk bakımını kolaylaştıran toplumsal önlemler ve emekçi anayı yücelten bir resmi ideoloji vardı. Bir bütün olarak Marksist düşünce içinde aile can sıkıcı bir konuma sahiptir. Komünist Manifesto, ailenin kaldırılması gereken bir kurum olduğu vurgulamaktadır. Fakat bu çağrılar daha sonra burjuva ailesinin sosyalist aile lehine kaldırılması şeklinde olmuştur. Aileye ilişkin Marksist düşünce bundan dolayı, ütopyacı, sosyalist, liberter, anarşist ve feminist görüşlerden daha az eleştirel olmuştur (Barrett, 2002: 17-18).

Eleştirel kuramdan etkilenen Foucault’cu yaklaşımda aile ile ilgili söylemler, çekirdek ailenin, aile yaşamına en uygun model olduğunu gösterme eğilimindedir. Foucault’a göre modern toplumlarda en önemli söylemler, kuralcı bir biçimde bedeni tanımlama, düzenleme ve yapılandırma ile ilgilidir. (Bilton vd., 2009: 232). Foucault’un sosyal yaşama bakışı, aile yaşamının açıklanmasında iktidar odaklı bir bakış açısı sağlamaktadır. Dolayısıyla “aile normal” tariflerini yapmak, normalliğin bu çeşitlerinin nasıl yürütüldüğünü ve normal aile çalışmalarıyla ilgili söylemlerin kimlere yarar sağladığını anlamakta, Foucault’cu yaklaşım kullanılabilir. Bu bakış açısında göre “aile politikaları”, devletin onayladığı bir aile yaşamını oluşturmak için çeşitli hükümetlerce kullanıla uygulamalara işaret etmektedir (Bilton vd., 2009: 233).

Aile Sistemleri Kuramı (Family Systems Theory): Disiplinlerarası bir çalışma alanı olan Genel Sistem Teorisi’nden türetilen aile sistemleri kuramı, aile üyelerinin birbirleri ile ilişkili olmalarını, ailenin bir ferdini diğer fertlerinden ayırarak anlamının güçlüğü ve doğrusal olmayan bir neden sonuç ilişkisini vurgulamaktadır (Marshall, 1999: 7). Aile sistemleri kuramı, ailelerin ve aile üyelerinin birbiriyle ve ilişkili olduğu çevreyle ilişkisini açıklamaya çalışmaktadır. Modern sistem kuramlarının temelinde yatan varsayım, bütüncülüktür, yani bir sistem bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bütünün parçaları, birbirinden ayrı olarak incelenerek kavranamaz ve bütün her zaman parçaların toplamından daha fazladır.

Bir aile, parçalarını oluşturan ebeveynler ve çocuklardan daha fazlasıdır. Genel sistem kuramında olduğu gibi aile sistemlerinin de alt sistemleri vardır (evlilik alt sistemi, tek ebeveynli alt sistem, kardeş alt sistemleri vb. alt sistemleri). Üst sistem ise aileleri, ırk ve etnik alt kültürleri, coğrafi bölgeleri ve ulusal sistemi ile ilişkili olarak tanımlar. Alt sistemler, sistemler ve üst sistemler bir hiyerarşi oluştururlar. Bu sistemleri ayırt eden ise sınırdır. Çevrenin sınırı, sistemin içerisine dâhil edilenle sistemin parçası olmayan arasında bir ayırım yapmayı ifade eder. Her sistemin bir çevresi olduğu gibi onu o çevreden ayıran bir sınır vardır. Sistem ile sınırının dışında yani çevre ile ilişkisi varsa bu sistemler açık, yoksa kapalı sistemler olarak nitelendirilirler. Aileler açısından bakıldığında ailelerin ne tamamen açık ne de tamamen kapalı sistemler olduğu ifade edilebilir. Çünkü aileler çevrelerinden girdi alır ve çevreye çıktı verir; gıda, çeşitli mal ve hizmetler, birçok kaynaktan gelen bilgi ve benzeri girdileri alır ve aile üyeleri tarafından davranış biçimi, işyerinde katkılar gibi çıktılar üretir (Whitchurch ve Constantine, 2009: 325-334). Aile bir sistem olarak kapalı yani çevre ile ilişkili olmayan bir yapı değildir. Üyeleri okul ve iş gibi diğer gruplara katılırlar. Gelişme sonucu olan bu değişimler ve farklı rol tanımları nedeniyle ailenin de değişime uğradığı kabul edilir (Güçlü, 2016: 75).

Sistem kuramı aile politikalarının açıklanmasında da kullanılmaktadır. Öyle ki, politika kararlarının hangi düzeylerde yapıldığı üzerine açıklamalar sistem kuramı terminolojisi ile açıklanmaktadır. Politika yapımında farklı düzeyler vardır ve politika yapıcılar bunları dikkate almak durumundadır. Genel sistem teorisinin temel varsayımları, tamamen insani (aile gibi) sistemleri anlamak üzerine kuruludur. Hükümet, topluluklar, okullar ve işyeri gibi, çeşitli çevreler açıkça veya örtülü olarak aileleri etkilemektedir (Anderson, 2009: 354).

Aile politika yapımının sistem kuramına nasıl uygulanabileceğine ilişkin örnek olarak esnek çalışma saatlerini ele alalım. Bir şirket (sistem), esnek zaman politikasının uygulanıp uygulanmayacağına karar verilmesi ile karşı karşıya kalabilir. Bu kararı vermek için şirket çalışanlarından oluşan bir komite kurulmuştur. Ayrıca şirket esnek zaman uzmanları yanı sıra bu politikaları uygulayan şirketlerden de istifade edilebilir. Bu bilgilerin tamamı (girdi), firma çalışanlarının (çıkıtı) bir anket geliştirilmesi için kullanılabilir ve bu da bir esnek-zaman politikasının (geribildirim) hazırlanmasında kullanılabilir. Daha sonra şirket, nihai karar vericilere, örneğin yönetim kuruluna, personel komitesine veya yürütme direktörüne oy için geri dönmeden önce önerilen bir politikaya yanıt olarak çalışanlardan ek

geribildirim alabilir. Bu sistemsel süreç, katılımcı bir politika oluşturma süreci inşa ederek çalışanların memnuniyetsizliğini en aza indirmeye çalışırken kurumun şartlarını da göz önüne almıştır (Anderson, 2009: 354).

Aileyi ve aile politikaları yapım sürecini sistem kuramı ile açıklamak çevrenin dikkate alınması bakımından geniş bir bakış açısı sunmaktadır. Ancak politika sürecinin anlaşılmasından tek başına yeterli bir yaklaşım değildir. Politika sürecinin karmaşıklığı göz önünde bulundurularak, farklı kuram ve modellerle birlikte ele alınması gerekmektedir.

2.3. İstatistiklerle Ailenin Görünümü

İstatistikler ve araştırmalar politika yapıcılara bilimsel veri sunmaları bakımından önemli birer kanıt niteliğine sahiptirler. Literatürde kanıta dayalı politika olarak ifade edilen ve karar vericilere, araştırma ve veriler yoluyla elde edilen kanıtları politika oluşturma sürecinin merkezine yerleştirerek politikalar geliştirmesine yardımcı olan bir yaklaşımdır (Segone, 2008'den aktaran: Robila, 2014: 4). Kanıta dayalı politika yapımı, politika yapıcıların çeşitli kaynaklardan gelen bilgilere dayanarak kararlar almasını ifade etmektedir. Kanıta dayalı politika yaklaşımı rasyonel karar verme süreci ile ilişkilidir. Politikacıların karar verme sürecini geliştirmeye dayanan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım sosyal politika alanında oldukça yaygındır. Aile meseleleri ve işleyişinde artan bilgi veri tabanı, aile politikalarının kanıta dayalı olması ve bilimsel verilere dayandırılması için fırsat sağlamaktadır (Robila, 2014: 4). Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de aile politikalarında kanıta dayalı karar vermenin yaygınlaştığı görülmektedir.

Kanıta dayalı aile politikaları, karar verici ve uygulayıcıları politika yapım sürecinde bilimsel verilerle desteklemektir. Aile politikalarının yapım aşamasında öncelikle politikanın nesnesi olan "aile"nin tanınmasını sağlayan bilimsel veriler elde edilmekte (aile türleri, aile bağları gibi), genel nüfusun durumu (kadın, erkek, yaşlı, çocuk, engelli), evlenme ve boşanma verileri de politika yapım sürecinde kullanılan bilgilerdir. Bu tanımlayıcı veriler mevcut durumun resmini çizmektedir. Aile türleri (çekirdek, geniş gibi), aile bağları, nüfusun yaşlanması ve boşanma gibi durumları etkileyen dinamiklerin araştırılması analitik bulgulara göre aile politikalarının oluşturulmasını ifade etmektedir.

Araştırma tabanlı aile politikalarını geliştirilmesi, büyük öneme sahip bir konudur. Çoğu program, ihtiyacın ne olduğunu araştırmadan geliştirilmekte, dolayısıyla politikanın etkililiğine ilişkin sınama mekanizmasına sahip olmamaktadır. Bu nedenle istatistiğe dayalı analiz için detaylı veri toplayan ve sağlayan çalışmalara ihtiyaç vardır ki bu analizler “ne” sorusu yerine “nasıl” sorularını cevaplayabilsin (Çarkoğlu ve Kafescioğlu, 2016: 249).

Türk aile politikalarının yapım sürecinde “kanıt” olarak ele alınabilecek olan istatistikler ve araştırma sonuçlarının kullanıldığı görülmektedir. Aile araştırmaları kimi zaman Aile Bakanlığı kimi zamanda Kalkınma Bakanlığı tarafından sağlanan bütçeler ile yapılmaktadır. Bu kapsamda 2010 yılında Türkiye Aile Değerleri Araştırması, 2006, 2011 ve son olarak 2013 yılında yapılan “Türkiye Aile Yapısı Araştırması” yapılmıştır. Bu araştırmalar OECD verileri ile birlikte değerlendirildiğinde aile yapısının birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de bir değişim içinde olduğu söylenebilir. Bu dikkate değer değişiklikler, nüfustaki diğer değişikliklerden etkilenmiştir. Örneğin daha kısa süreli evlilikler, daha çok boşanma, boşanma sonrası yeniden eş seçme ya da yeniden evlenme, daha fazla evlilik dışı birliktelik (birlikte yaşama), evlilik dışı doğan daha fazla çocuk ve ev dışında çalışan kadın sayısının artması aile yapısının değişmesinde etkili olan etkenlerdir. Aynı zamanda hem anne hem de yalnızca babadan oluşan ailelerin sayısı (tek ebeveynli aileler) artış göstermiştir (Pasley ve Raymond, 2016: 779). Türkiye’de 2014 yılında 67,4 olan çekirdek aile oranı, 2017’de 66,1 olmuş, tek ebeveynli aile oranı ise 2014 yılında 7,6 iken 2017 yılında 8,5’e yükselmiştir. Türkiye’de geniş aile oranı ise yıllar içerisinde düşüş göstermiştir. 2014 yılında 16,7 olan geniş aile oranı 2017 yılında 16,0 olmuştur.

2015 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü “*Türkiye’de Evlilik Tercihleri*”, başlıklı araştırmanın sonuçlarını yayınlamıştır. Bu rapora göre bireyler giderek daha ileri yaşlarda evlenmekte, eşlerini yakın çevre dışından bulmakta, evlilik kararını daha çok kendileri almakta ve geçmişe nazaran daha sık boşanmakta ve/veya yeniden evlenmektedirler. 2002 yılından itibaren bakıldığında özellikle 2008 yılından sonra evlilikler sayısal olarak azalmış, buna karşın boşanmalar artmıştır. 2003 yılında 565.468 olan evlenme sayısı, 2008’de 641.973 olmuştur. Ancak bu yıldan sonra evlenme sayıları düşmüş ve 2016’da 594.493 olmuştur. Boşanma sayıları ise 2003 yılında 92.637 iken on yıl sonra 125.305’e çıkmıştır. 2016’da ise 126.164 kişi boşanmıştır (TÜİK, Evlenme ve Boşanma İstatistikleri, 2016.).

Evliliklerin azalması ve evliliğin geciktirilmesinin dışında aile yapısını etkileyen diğer bir değişken doğum oranlarıdır. Birçok OECD ülkesinde doğurganlık oranlarının tüm müdahalelere rağmen düşük olması aile yapılarının küçülmesine yol açmıştır (OECD, 2011: 18). Sanayileşmiş toplumlara özgü bir durum olarak nitelendirilen doğurganlığın azalması ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber önümüzdeki yüzyıl içinde doğurganlığın düşüş göstereceği beklenmektedir (Arun, 2014: 5). Günümüzde neredeyse hiçbir OECD ülkesinde, kadın başına düşen ortalama çocuk sayısı, nüfus değişim oranının üzerinde toplam doğurganlık hızına sahip değildir (OECD, 2011: 18). Doğurganlığın ertelenmesi, doğurganlık hızlarındaki düşüşün önemli bir nedenidir. Kadınların doğum kontrol yöntemlerine daha fazla erişim imkanı olması, yetişkinlerin doğurganlığın vaktini tayin edebilmesini sağlamıştır. Daha fazla yetişkinin ilk önce emek piyasasına girmeyi tercih etmesi ile birçok yetişkin çocuk sahibi olmayı ertelemeyi seçmiştir. OECD genelinde kadınların ilk çocuğu olan ortalama yaş 1970 yılındaki 24'ten 2008'de 28'e yükselmiştir (OECD, 2011: 21).

Türkiye'de de 1960'lı yılların ortasında 6 olan ortalama doğum sayısı (Koç vd, 2010: 48) 2016 yılı itibarıyla 2,10'dur. Toplam doğurganlık hızı bir kadının doğurgan olduğu dönem boyunca doğurabileceği ortalama çocuk sayısıdır. Nüfusun yenilenme düzeyi 2,10 olarak kabul edildiğinden Türkiye'nin şuan için nüfusunun yenileme seviyesinde olduğu görülmektedir. Doğurganlık hızı 2000- 2016 yılları arasında ikinin altında düşmemiştir.

Evlilik içi doğurganlığın ertelenmesi ve yaşam beklentilerinin değişimi gibi nedenler çekirdek aile içerisinde çocuksuz ailelerin oranını artırmaktadır. Türkiye'de bir ve iki çocuklu ailelerin oranı üç ve daha fazla çocuklu ailelere göre artmaktadır (Koç, 2014: 29). Dolayısıyla hane halkının büyüklüğü de değişmiştir. Türkiye'de 2006 yılında hane halkı büyüklüğü ortalama olarak 3,95 kişidir. 10 yıl sonra yani 2016 yılında ise Türkiye'de hane halkı büyüklüğü azalma eğilimi göstererek 3,5 kişi olmuştur. Hanelerde sadece anne ve çocuk ya da baba ve çocuk yaşayan ailelerin sayısı da artmıştır. 2014 yılında tek ebeveynli toplam hane halklarının %7,8'inde yalnız ebeveyn ve çocuklardan oluşmakta iken 2016'da bu oran %8.2 olmuştur.

Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi aile içerisinde bakım hizmetinin büyük oranda kadının sorumluluğunda olması durumu değişmektedir. Kadının emek piyasasında daha fazla yer alması aile yapısı, doğurganlık eğilimi ve çocuk bakımına etki etmiştir. Çocuk

bakımında akrabalığa dayalı geleneksel dayanışma mekanizmaları gittikçe daha fazla yetersiz kalmış ve çocuk bakımına yönelik kurumsal bakım hizmetlerine duyulan ihtiyaç artmıştır (Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu, 2009: 7). Türkiye’de 2016 yılında erken okul döneminde olan 0-4 yaş arası çocuk sayısı 6 337 444’dür. TÜİK ve ASPB işbirliği ile 2016 yılında yapılan “Aile Yapısı Araştırması”na göre, hanelerin %86’sında çocuk bakım işini anneler, sonra %7,4 ile en fazla anneanne veya babaanne üstlenmiştir. Bakımın, kreşte veya anaokulunda sağlanma oranı %2,8 iken bakıcı tarafından yerine getirilme oranı %1,5 olmuştur (Aile Yapısı Araştırması, 2016).

Aile yapısına ilişkin veriler dışında aile içi şiddet sorununun arttığı, verilerle de ispatlanan bir gerçektir. Sosyal araştırmalara göre, aile içi şiddet en yaygın kişilerarası şiddet biçimidir. Diğer bir ifade ile aile üyeleri arasındaki şiddet, diğer tanıdıklar veya yabancılar arasındaki şiddetten daha yaygındır. Aynı şekilde, aile içi şiddet ilişkin veriler, kadınların ve çocukların, sokakta ve yabancılardan daha çok, kendi evlerinde ve kendi aile üyeleri tarafından şiddete maruz kaldıklarını göstermektedir. Aile içi şiddetin tam olarak ne olduğu hakkında çok az anlaşma olmasına rağmen, terim tipik olarak bir aile üyesinin bir başkasına verdiği herhangi bir küfür, şiddet, zorlama ya da tehdit edici eylem veya sözcük anlamına gelir. Aile içi şiddet, dünya genelinde milyonlarca insan hayatını etkileyen küresel bir sorundur. Bu nedenle çeşitli uluslararası antlaşmalarda ve sözleşmelerde açıkça aile içi şiddetten korunma hakkından söz edilmiştir. Örneğin 1989 Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi, tüm çocukların "fiziksel veya zihinsel şiddet, yaralanma" dan korunması gerektiğini ve “ebeveynlerin, yasal koruyucuların ya da çocuğun bakımını üstlenen herhangi bir başka kişinin istismar, ihmal veya ihmalkar davranışı, kötü muamele veya cinsel istismar”a karşı korunmasını onaylamaktadır (Ellialtı, 2016: 790).

Türkiye’de de aile içi şiddet konusu önemli bir toplumsal sorun olarak devam etmektedir. Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü’nün 2009’da yaptığı araştırmaya göre Türkiye’de 15-60 yaş arası kadınların ve ülke genelinde fiziksel şiddete maruz kaldığını belirten evlenmiş kadınların oranının yüzde 39 olduğu ortaya konulmuştur. Benzer araştırma 2015 yılında tekrarlanmış ve ülke genelinde fiziksel şiddete maruz kaldığını belirten evlenmiş kadınların oranı yüzde 36’dır. Ancak Türkiye’de kadına yönelik aile içi şiddet bilinenden daha yaygın olduğu ifade edilebilir. Zira aile içi şiddet mağdurları bunu en yakınlarına dahi anlatamamakta ya da çok azı kurumlara başvurmuştur. Ayrıca aile içi şiddet sadece kadınlara yönelik değil, çocuk, genç ve erkeklere de yönelik olabilmektedir.

2006 yılında yapılan Aile Araştırmasına göre Türkiye’de 3-17 yaş grubunda çocukları olan babaların yüzde 17’si ile annelerin yüzde 35’i cezalandırma amacıyla çocuklarını ara sıra dövüklerini ifade etmiştir.

Aileye yönelik politikalar ve bu politikalar doğrultusunda hedefler belirlenirken ilk olarak var olan durumun incelenmesi gerekmektedir. Türkiye’de aile yapısı, evlilik ve boşanma sayıları, çocuk doğum oranları ve aile içi şiddet gibi konularda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri yanı sıra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) da detaylı araştırmalar yaparak durum tespiti yapmaktadır. Araştırmaların sonuçları doğrultusunda politika yapıcılar, aile politikaları konusunda bir yol haritası çizebilmektedir.

2.4. Bir Politika Alanı Olarak Aile

Kamu politikası oldukça geniş kapsamlıdır. Bu kapsama; savunma, sosyal güvenlik ve bakım, ulusal borçlar, refah, sağlık, nakliye, eğitim, ulusal kaynaklar, çevre ve hukuk gibi devletin faaliyet alanına giren kamu hizmetleri gibi kamusal niteliği olan her konu dâhil edilebilir (Dye, 2012: 2-3). Aile birimi ise uzun bir zaman bu politika alanları içerisinde yer almamıştır.

İlk olarak üretim ve mübadelenin başlıca mekanı aile ve ev iken zamanla onun yerini piyasa almıştır. 18. yüzyılda ise bir mahremiyet alanı olan yeni burjuva aile anlayışı ortaya çıkmıştır. Modern çağ ile birlikte devletin yükselişi, evin daha önceki işlevlerini ortadan kaldırmış ve ürün üretiminin başlıca alanı olarak ailenin ve evin yerini piyasa almıştır. Daha önce aile üyelerinin yerine getirdiği işlevleri de zamanla devlet üstlenmiştir. Bunun sonucunda aile daha da özelleşmiştir. Dolayısıyla aile devletin ve üretimin getirdiği zorunluluklara karşı bir sığınak olarak kabul edilmiştir (Falay, 2014: 53). 18. ve 19. yüzyılda bile, aile kurumunun etkili bir şekilde işlememesi devletin aile hayatı ve ebeveyn-çocuk arasındaki ilişkiye dâhil olmasını meşrulaştırmıştır (Hantrais, 2004: 5). Bu süre zarfında, daha önce aileye atfedilen aile yapısı, konut, eğitim, çalışma ve refah gibi fonksiyonların çoğunluğu, devlet kontrolüne alınmış ve bu konularda uzmanlaşmaya gidilmiştir. Aileler ise daha çok kendi içindeki duygusal desteğe odaklanmaya bırakılmıştır. 20. yüzyılın sonunda, devlet müdahalesi ve kişisel özerklik arasındaki sınırlar hakkında ve kamu hizmetlerine ulaşamayan ailelerin tazmini ile ilgili sorunlar yükselmiştir (Hantrais, 2004: 6).

Aile modernleşmeci sosyal bilimlerin gözünde apolitik bir alan olarak görüldüğünden analizlerin dışında tutulmuştur. Devlet ve piyasa dışında ailenin de toplumsal ilişkileri kurucu ve düzenleyici kapasitesini görmek sosyal bilimciler için önemli bir körlükten kurtulma fırsatı sunmuştur (Sancar, 2014: 195). Ancak ailenin toplumun çekirdeği olarak görüldüğü ve bu yüzden de aile, toplum ve devlet arasındaki etkileşimin tek yönlü kavrandığı analizler yerine, ailenin tarih ve özellikle de modernleşme süreçleri içindeki kurucu işlevini anlamaya dönük yeni bakış açılarına ihtiyaç duyulmuştur. Ailenin apolitik, mahrem ve kamusalın zıttı olarak değerlendirilmesi onu uzun bir dönem doğrudan politika alanı olarak ele alınmasını da engellemiştir. Dolayısıyla devletin aileye müdahaleleri dolaylı olarak ilerlemiştir.

Aile kurumu, gerek işlevleri gerekse özünde barındırdığı kapasitesi bakımından devlet için önemli bir yapı olmuştur. Aile ile devlet çoğu zaman birbirine karşıt iki yapı olarak ele alınmıştır. Ancak bu karşıtlık sanıldığı aksine kamusalda olan siyasal özelliklerin özel alanda olmamasından kaynaklanmamakta; her iki oluşumunda ortak iddiaya sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Aytaç, 2015: 86). Her ikisinden de iktidar ve güç ilişkileri ağırlıktadır. Devletin aileyi bir politika alanı olarak belirlemesi, toplumu inşa etme iktidarı ile birlikte değerlendirilmelidir. Aile sadece iktidarın toplumu denetlemek üzere kullandığı bir yeniden üretim aracı değildir. Aile, toplumu inşa eden iktidar yapısı içindeki uğraklardan biridir. Uzun vadede toplumsal dönüşümlerin öngördüğü insan tiplerinin ortaya çıkarılabilmesi için gerekli güç ve enerji birikimi ailede yoğunlaşmaktadır (Aytaç, 2015: 11). Aynı zamanda devlet aileye neden müdahale eder sorusunun yanıtı olan bu durum, aileyi ve aile politikalarını da önemli kılmıştır. Ancak aile sadece şekillendirilen ve edilgen bir kurum niteliğinde değildir. Devletin müdahalelerinden etkilendiği gibi politikaları etkileme gücü de vardır. Aile toplumsal bağlamdan bağımsız olarak gelişen ve şekillenen bir kurum değildir. Aksine, aile kurumu, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi olarak içinde bulunduğu çevre tarafından ve politikanın formüle edildiği ve uygulandığı yerde şekillenir. Ayrıca aileler de sadece politikaların pasif alıcıları ve yararlanıcıları değil aynı zamanda politika sürecinin aktörleri ve ajanlarıdır (Hantrais, 2004: 2). Öyle ki onların tutumları kamu politikalarının kabul edilebilirliğine ve meşruiyetine ilişkin politikacıların kararlarını etkilemektedir.

“Aileye devlet müdahalesi neden gerekli ya da aile politikaları neden oluşturuluyor?” sorusuna işlevselci teori, “aileler kendi isteklerine bırakıldıklarında, sadece bireyler

açısından değil toplumun bütünü açısından da işlevsizleşiyor” yanıtını vermektedir. Böylece devlet müdahalesi de meşruluk kazanmaktadır (Morgan, 1975).

Aile konusu farklı bakış açıları ile birçok araştırmacı tarafından ele alınmaktadır. Özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru ailelerin refahına olan ilgi aniden göze çarpar derecede yükselmiştir. Bu çekirdek kurum medya, siyasi ve akademik tartışmalarda, sosyo-ekonomik değişimin itici gücü olarak tasvir edilirken bir yandan da bu değişimin bir kurbanı olarak değerlendirilmektedir. İki durumda da politika yapıcılar için yeni zorluklar ortaya çıkmaktadır (Hantrais, 2004: 1). Bogenschneider’in (2002) “*Family Policy Matters: How Policymaking Affects Families and What Professionals Can Do*” adlı çalışmasında bu zorlukların aşılabilmesi için öncelikle aile ve aile politikaları kavramına ilişkin kapsayıcı bir kavramlaştırmanın gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Bunun da ötesinde aileyi politik söylemin meşru bir konusu olarak tanımlayan ve kabul eden bir politika alanına ihtiyaç olduğunu savunmaktadır.

Aile politikalarının ne olduğu, amaçlarını ve parametrelerini tanımlamanın yararlarından bahsetmeden önce ilk olarak kamu yönetimi bağlamında ailenin ne olduğunu belirlemek gerekmektedir. Elbette aile, duygu ve ilişkiler çerçevesinde geniş çapta veya dar bir şekilde çizilebilir. Yakınlık ve destek dostluktan da türetilebilir, ancak devlet dostluk ilişkilerini yasal bir zemine dayandırmadığından bu tür ilişkiler bir aile birimi oluşturamaz (Henricson, 2012: 3):

Devletin ailen kurumunun çeşitli konularda destek sağlayacağı yönünde yasal ya da alışılmış bir beklentisi/ önkabulü vardır. Bu sosyal birim özellikle,

- Yasal olarak kabul edilmiş bir ebeveyn-çocuk ilişkisi (biyolojik veya sosyal olsun) ve / veya
- Yasal olarak tanınmış bir yetişkin çift ilişkisi, bileşenleri ile tanımlanmaktadır.

Aile, toplumun dayandığı bakım ve karşılıklı bağımlılığın yasal ve yaygın işlevlerine sahiptir. Bu işlevler, mali yükümlülüklerden fiziksel ve zihinsel özürlülerin bakımına kadar uzanır. Çocuğun bakımına ilişkin yasal yükümlülükler, ebeveyne aittir. Biyolojik veya sosyal bu yükümlülükler, çocuk korumu kanunu ve ek mevzuatında işaret edilmiş ayrıca birçok yasal metinde yer verilmiştir. Evlilik ve beraber yaşama şeklindeki yasal olarak tanınan yetişkin çift ilişkileri, karşılıklı maddi destek yükümlülüğü; fiziksel ve duygusal

bakım beklentisini yanında getirir. Bakıma yönelik karşılıklı bağımlılık işlevini yerine getirirken, ailelerin düzenlenmeye ve desteğe ihtiyacı vardır. Aile politikası bu düzenleme ve desteği tutarlı, adil ve eşitlikçi bir biçimde sunmak açısından önemlidir (Henricson, 2012: 4)

Genel olarak *aile politikaları* kaynakları dağıtır, davranışları düzenler, prosedürler oluşturur veya değiştirir, süreçleri oluşturur ya da yeniden düzenler (Zimmerman, 1995: 12). Aileye ağırlık veren sosyal politikalara aile politikaları denmektedir. Aile politikaları aile fertleri için oluşturulan sosyal program, eğitim, destek ve yardımların bütününe ifade etmektedir (Seyyar, 2007: 52). Genel olarak aile politikaları, ailelerin toplum içerisinde karşı karşıya kaldığı sorunları çözmek için birbirinden farklı ama birbiriyle bağlantılı politika tercihlerinin toplamından oluşmaktadır. Ailenin dağılması/boşanma, evlilik dışı ilişki, yoksulluk, işsizlik, aile içi şiddet, uzun süreli bakım, evsizlik, madde bağımlılığı, alkol bağımlılığı, şiddet/suç, gelir eşitsizliğinin artması, kürtaj, cinsiyet ayrımcılığı ailenin karşı karşıya olduğu sorunlar arasında sayılmaktadır (Zimmerman, 1995: 3).

Aile politikalarının kapsamının belirlenmesinde, politikanın oluşturulması ve değerlendirilmesinde, ayrıca politika kararları ve eylemlerinin ailelere yönelik muhtemel etkilerinin değerlendirilmesinde “aile refahı” kriteri esas alınmaktaydı. Ancak aile refahı kriteri, aile politikalarının kapsamını neredeyse tüm politika alanlarını kapsayacak derecede genişletmiştir (Zimmerman, 1979: 492). Aile politikaları mevcut aile yaşam kalıplarını etkilemek veya değiştirmek için hükümetlerin belirledikleri ilkeleri ve planlı prosedürleri ifade etmektedir. Teknik olarak, bir ülkenin sosyal politika ile ilgili endişeleri (gelirin korunması, konut, eğitim ve savunma) aileleri etkilemektedir. Bu nedenle aile politikaları kavramı genellikle doğurganlık oranları, çalışan anne babanın çocuk bakımı, yaşlı bakımı gibi konulara daha fazla ağırlık vermektedir (Barker, 1995: 112).

Aile politikaları, aileleri belirli eylemlerin temel hedefi olarak belirleyen ve sonuçta aile yapısı üzerinde etki oluşturmaya yönelik önlemleri içeren politikalar şekilde tanımlanabilir (Hantrais, 2004:132). Aile politikaları, çocuk yardımlarından, aile planlamasına, sosyal yardımlardan gelir transferlerine, vergi indirimlerinden, konut yardımlarına kadar pek çok kararı içeren ve ailenin bütünlüğünü ve refahını amaçlayan plan, program, proje ve hizmetlerdir (Flaquer, 2000; aktaran, Tuncay, 2010: 2).

Aile politikalarına ilişkin farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Çelik'e (2007: 355) göre "ailenin bir kurum olarak korunması, güçlendirilmesi, temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesi ve karşı karşıya kaldığı sorunların çözülmesi için ulusal ve uluslararası resmi kurum ve kuruluşlar tarafından ortaya konan her türlü yasal düzenlemelerin, idari kararların ve uygulamaların aile politikaları" olarak tanımlanması mümkündür. Dye'a göre kamu politikası "devletin yaptığı veya yapmadığı herşey"dir. Benzer biçimde aile politikaları da Kamerman ve Khan tarafından (Bogenschneider, 2002: 24) "devletin aile için veya aileye karşı yaptığı her şey" olarak tanımlanmıştır. Moen ve Schorr'un tanımına göre aile politikaları "aileler için yaygın olarak kabul görmüş amaçlar dizisidir ki bunlar devlet tarafından hazırlanan ve biçim verilen program ve politikalar"dır" (Moen ve Schorr, 1987; aktaran, Bogenschneider, 2002: 24). Tüm bu tanımlamalardan anlaşılacağı üzere aile politikaları, aileleri desteklemek ve aile üyelerinin refahını artırmak üzere devlet tarafından yürütülen faaliyetleri ifade etmektedir.

Aile politikalarını açık ve kapalı olmak üzere ikiye ayıran Dumon (1991)'a göre açık aile politikaları, aile birimi ve üyeleri ile ilgili spesifik hedefleri (örneğin; ebeveyn izni, aile içi şiddet, çocuk yardımı) sağlamak için kasıtlı olarak tasarlanan politikalar"dır. Örtülü veya kapalı aile politikaları, sonuçları aileyi dolaylı etkileyen politikalar"dır (örneğin; uluslararası göçle ilgili politikalar, istihdam politikaları) (Robila, 2014: 3).

Aile politikaları kavramının siyasi literatüre girmiş ve kurumsallaşmış, aile politikalarından sorumlu bakanlıkların olduğu ülkelerde (Almanya, Fransa, Belçika ve Lüksemburg gibi) "açık aile politikaları"ndan söz edilmektedir. Yunanistan, İngiltere, Danimarka, İspanya ve İtalya gibi ülkelerde ise aile politikaları "kapalı" olarak nitelendirilmektedir. Bu ayrım a) ülkede aile politikaları ile ilgili siyasi literatüre ve b) kurumsallaşmaya göre yapılmaktadır. Ancak kimi ülke politikaları için bu ayrımı yapmak kolay değildir. Zira Hollanda ve Portekiz'de kurumsal düzeyde aile politikalarından sorumlu bakanlık varken daha sonra kaldırılmıştır. Hollanda'da hükümet yetkilileri ve bilim adamları aile politikalarını kapalı olarak nitelendirirken uygulamada açık aile politikaları özelliklerine sahip Belçika'dan pek de farklı değildir (Dumon, 1991: 1). Dumon (1991: 2) özellikle üstü kapalı aile politikalarının olduğu ülkelerde aile politikaları sosyal politikalar kapsamında ele alındığını vurgulamaktadır.

Genel olarak aile politikaları, devletin, ailenin refahını olumlu yönde etkilemeyi amaçladığı tüm önlemleri ifade etmektedir. Daha açık bir ifade ile aile politikaları doğrudan ve dolaylı finansal transferleri (çocuk parası, bakım yardımı, vergi indirim gibi), çocuk bakım düzenlemeleri ve ebeveynlerin (özellikle kadının) korunmasına yönelik düzenlemeleri kapsamaktadır (Rürup ve Gruescu, 2003: 6). Aile politikaları, kadınların çalışma hayatına ilişkin teşvikleri, aile hukukunu (evlenme, boşanma, kürtaj), çocuk yetiştirmeye ilişkin teşvikleri, aile yardımını, çalışanın ölümü halinde aileye yapılan yardımları, tek ebeveynli ailelere yardımları vb. birçok önlemi kapsamaktadır.

Devletin aile politikaları oluşturmasına gerekçe olarak şunlar sıralanmaktadır (Rürup ve Gruescu, 2003: 6):

1. Anayasal nedenler: Anayasa'da Ailenin Korunması başlığı altında "Aile Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar" (m.41) ifadeleri ile anayasal güvenceye alınmıştır.
2. Ekonomik nedenler: Ülkedeki istihdam edilenlerin sayısı o ülkenin üretim potansiyelini belirlemekte ve toplam nüfus içinde istihdam edilen kesimin oranı sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinde belirleyici olmaktadır.
3. Sosyo-politik nedenler: Ailenin yeniden üretim fonksiyonunun yanında önemli diğer bir fonksiyonu çocuğun yetiştirilmesidir. Aile gelecek neslin sosyalleşmesini sağlayan, toplumsal kültür ve değerlerin öğretildiği temel birimdir. Aile çocukların yetiştirilmesi konusunda başarılı olursa toplum için pozitif dışsallık söz konusu olacaktır. Aile çocukları yetiştirme konusunda başarısız olursa topluma negatif dışsallık yansıtacak ve devlet bunun sonucuna katlanmak zorunda kalacaktır. Bu nedenle devletler ailenin sosyo-kültürel fonksiyonunu geliştirici önlemler olarak aileye özel bir önem vermektedirler. Aile içerisindeki kişilerin yükümlülüklerini yerine getirmedikleri takdirde, diğer kurumlardan da işleyişi aksayacak ve toplum güç kaybetmeye başlayacaktır (Kurtulmuş, 1997: 3).

Genellikle aile politikaları çocuklu ailelere yönelik politikaları özellikle de bu ailelere nakdi yardımları ifade etmek için kullanılmaktadır. Devletler farklı aile tiplerini aileleri desteklemek için bir dizi araç (nakit ödemeler, vergi ödenekleri ve istihdam olanakları) kullanmaktadırlar. Aile politikalarının işlevleri ve kurumsal yapısı özetlenecek ve model ülkelerde nakdi yardımlar, izinler, vergi indirimleri ve bakım yardımları ele alınacaktır. Almanya'da Aile Bakanlığı yaşlı, kadın ve gençlerle de ilgilenmektedir. Fransa'da ise Sağlık, Aile ve Engelli Bakanlığı olarak örgütlenmiştir (Daly, 2004: 352).

Dumon'un (1991: 193) sıkça atf alan aile politikaları ile ilgili önlemler tasnifine göre:

1. Aileyi sürekli gelir sahibi yapacak güçlendirme politikaları, ekonomik önlemleri içermektedir. Bu politika gelir sağlamanın yanında istihdam politikalarını da kapsamaktadır.
2. Eğitim ve danışma hizmetleri gibi, aile hayatını geliştirmeye yönelik önlem ve hizmetler.
3. Ailenin yerini tutacak veya aile bireylerinin yaptığı işleri devralacak aile dışı kuruluşlar (huzurevi, kreş) öngören önlemler olmak üzere üç kategoriden söz edilebilir.

Diğer bir sınıflandırmaya göre devletin aile politikalarına ilişkin dört müdahale tipinden söz edilebilir: yasal (aile ve evliliğin yasal durumu, vasilik), mali (transfer ödemeleri ve vergi), ilgili hizmet (bilgilendirme ve danışma hizmeti), eğitim odaklı (okul, okul dışı etüdler gibi) önlemler (Rürup ve Gruescu, 2003: 7).

Türkiye'de aile politikalarının kapsamı ve alınan önlemler kalkınma planlarında; Aile yardımlarının geliştirilmesi, aile danışmanlık ve eğitim hizmetlerinin kapsamlı, standart, etkin ve yaygın hale getirilmesi, evlilik öncesi eğitimin yaygınlaştırılması, sosyal yardım ve hizmetlerin aile temelli sunulması, ailenin korunması ve güçlendirilmesi, aile danışmanlığı ve uzlaştırma mekanizmalarının geliştirilmesi şekilde sıralanmıştır. Türkiye'nin aile politikalarını konu alan bu tezde Dumon'un sınıflandırması ve diğer sınıflandırmalar da göz önünde bulundurularak Türkiye'deki aile politikaları, kalkınma planında belirtilen politikalar ışığında şu başlıklar altında incelenebilir:

1. Ailenin Korunmasına Yönelik Politikalar: Bu başlık altında ailenin bir bütün olarak korunmasına yönelik önlemler ve aile içi şiddet konusundaki önlemlere yer verilecektir.
2. Ailenin Güçlendirilmesi Politikaları: Ailenin ekonomik anlamda güçlendirilmesi yönelik olarak sürekli gelir sağlayan politikaları, ekonomik önlemleri içermektedir.
3. Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Politikalar: Aile hayatını geliştirmek üzere alınan danışmanlık ve eğitim önlemlerine yer verilecektir.
4. İş ve Aile Yaşamının Uzlaştırılması Politikaları: ebeveyn izinleri, bakım yardımları, kreş hizmetleri gibi iş ve ailenin uzlaşması açısından alınan önlemler bu başlık altında değerlendirilecektir.

21. yüzyılın başına kadar aile politikaları araştırmalarının bir politika alanı olarak ötekileştirildiği ve yeterli önemin verilmediği konusunda hayıflanılmaktaydı. Gerçekten de

-özellikle de emeklilik, sosyal güvenlik politikaları gibi sosyal politika alanları ile kıyaslandığında- sadece sosyal politika analizi içerisinde değil, genel politika değerlendirmelerinde de daha az yer verildiği görülmektedir. Ancak son birkaç yılda aile politikalarının bir politika alanı olarak kayda değer bir artış olduğu gözlenmektedir. Aile politikalarına olan bu önemli eğilim, farklı derecelerde de olsa tüm Avrupalı refah sistemlerine yeni zorlukları beraberinde getirdiği söylenebilir. Bahsedilen zorluklar yaşlanan nüfus, azalan doğum oranları, bununla birlikte gelecekte işgücü potansiyelinin düşmesi, çeşitlenen aile formları ve geleneksel aile içi işbölümünün geçerliliğini kaybetmesi biçiminde sıralanmaktadır (Blum, 2011: 17). Tüm bu nedenler aile politikalarının öneminin daha da artacağını göstermektedir.

2.5. Aile Politikalarının Gelişimi

Aile politikalarının geçmişi İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana olağanüstü bir akıcılık göstermiştir. Aile politikaları, refah ve düzenleyici devlet işlevleri arasındaki yerini, değişen ve baskın kamu politikaları endişelerine bırakmıştır. Bu durum, farklı ülkelerdeki farklılaşma ve aynışmaları açıklayan ve aile politikalarını hazırlayan sosyo-politik güçlere ışık tutan, birçok uluslararası uygulamalı tipoloji gruplarını etkilemiştir (Henricson, 2012: 5). Dolayısıyla bugün birçok ülkede politika gündeminin üst sıralarına çıkmış ve akademik alanda karşılaştırmalı refah devleti araştırmalarının ana konularından biri olmuştur (Kohli, 2007: 396).

Aile politikaları, sosyal politikalara diğer alanlara nispeten daha geç eklenmiştir. Bununla birlikte, evlilik, evlat edinme, miras, okullaşma zorunluluğu, çalışma yaşı vb. konularda aile ile ilgili konularda kamusal ve devlet müdahalesi farklı türde yasal normlar vasıtasıyla değerlendirildiğinde daha uzun ve daha kapsamlı bir tarihe sahiptir. Ancak aile politikaları alanı sistematize edilmediği ve tanımlanmadığından bu konular farklı alanlarca incelenmiştir (Saraceno, 2011: 2).

Avrupa'da aile politikaları, on dokuzuncu yüzyılda Almanya ve İsveç'ten sonra diğer Avrupa ülkelerinin de İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonra, toplumsal koruma politikalarını yürürlüğe koyması ile başladığı kabul edilmektedir (Rimmerman, 2015: 16). ABD'de aile politikalarının geçmişi nispeten yakın tarihlidir. Amerika'da 1970'lerin ortalarında, politikaların daha fazla aile refahına duyarlı olması yönünde baskı yapılması ve

bunun üzerine 1980 yılında Beyaz Saray’da yapılan Aile Konferansı’nda, devlet ve aile yaşamı arasındaki ilişkiye dikkat çekilmiştir. Aile politikalarının önemi konusunda bir konsensüs oluşturulması için gerekli zemin hazırlanmıştır. 1980’ler tutarlı ve kapsamlı bir aile politikasının gelişimine tanık olmamasına rağmen, o tarihten itibaren liberaller ve muhafazakarlar arasında bir tartışma konusu olmuştur (Anderson, 2009: 353).

İngiltere’de ise aile politikalarının gelişimi, 1997’de İşçi Partisi’nin hükümete gelmesi ile birlikte ilerlemiştir. İşçi partisinin taahhütlerinden biri "güçlü aileleri ve güçlü toplulukları inşa etmeye yardım edeceğiz"di. 1998’de İçişleri Bakanlığı’nın yayınladığı bir metnin önsözünde İngiltere tarihinde ilk defa aileyle ilgili bir konsültasyon raporu yayınlandığı ifade edilmiştir (Millar, 2001: 28).

Aile politikasının bağımsız bir alan olarak, yeni bir alan olduğu söylenebilir. 1990’lı yıllardan sonra aile politikaları hükümetlerin temel politika alanlarından biri haline gelmiştir. Aile konusu politika gündeminde özellikle son 30 yıl içerisinde ön plana çıkmıştır. Öncesinde aile politikaları yoksulluk gibi konular içerisinde yer edinirken (Corbett, 2006: 17) günümüzde bağımsız bir alan olarak ele alınmaktadır. Bu kapsamda farklı disiplinlerden bilimsel dergilerde aile ve aile politikaları ele alınmıştır. Aile ilişkili dergiler 1930 yılından itibaren yayınlanmaya başlamışsa da doğrudan aile politikaları ile ilgili çalışmalar 2000’li yıllarda yayınlanmıştır. Bunlar arasında Family Relations (1951) ve The Journal of Marriage and the Family (1939), Journal of Family and Economic Issues (1978), Journal of Family Issues (1980) International Journal of Law, Policy and the Family (1987) ve Journal of Family Studies (1995) yer almaktadır.

Aile politikalarının gelişmesinde elbette aile araştırmalarının önemli bir etkisi vardır. Ailenin araştırmalarının küreselleşmesine paralel olarak, uluslararası kuruluşlarda ailelerin toplumdaki önemine dikkat çekilmesi bakımından çeşitli adımlar atmışlardır (Robila, 2014: 5). 1983’te BM Ekonomik ve Sosyal Konseyin önerilerine dayanılarak, Toplumsal Kalkınma Komisyonu, ailenin kalkınma sürecindeki rolüyle ilgili kararda (1983/23), politika yapıcılar ile kamuoyunun farkındalığının artırılması ve ailenin sorunlarının ve ihtiyaçlarının karşılamanın etkili yollarının bulunmasına vurgu yapmıştır. 1989 yılı BM Genel Kurulu tarafından “Ailenin Uluslararası Yılı” ilan edilmiştir. 1993 yılında ise her yılın 15 Mayıs’ının “Uluslararası Aileler Günü” olarak görülmesi gerektiğine karar vermiştir. Bu karar ile ailelerle ilgili konularda farkındalık oluşturmak ve aileleri etkileyen sosyal, ekonomik ve

demografik süreçler hakkında bilgi artışının sağlanması istenmiştir. Bir konu hakkında çeşitli özel günler ilan edilmesi (kadınlar günü, çocuk günü gibi), hem hedef gruba yönelik farkındalık oluşturmak hem de ilginin bu konuya çekilmesi ile o alandaki araştırmaların artmasında etkili olabilmektedir.

Aile politikalarının önemi, son yıllarda uluslararası arenada üst düzey toplantılar yoluyla daha da yaygınlaşmaktadır. Springer tarafından yayınlanan “Çocuk ve Aile Çalışmaları Dergisi”, 2012'de "Aile Politikaları Üzerine Uluslararası Perspektifler" konulu bir Özel Sayı yayınlamıştır (Robila, 2014: 5). 2015 yılında ise ilk doğrudan aile politikalarına yönelik bilimsel dergi olan “International Journal for Family Research and Policy” yayımlanmaya başlamıştır.

2.6. Aile Politikalarının Kapsamı ve Özellikleri

Devletler farklı aile tiplerini desteklemek için bir dizi araç (nakit ödemeler, vergi ödenekleri ve istihdam olanakları) kullanmaktadırlar. Ancak aile politikalarının içerdiği alanlar diğer bir ifade ile kapsamı ülkeden ülkeye hatta bazı ülkelere eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir. Her kültür aile kavramına farklı değerler yükleyebilmektedir. Aile kavramının ilgili kültür için anlamı, ülkenin idari yapısı, tarihsel, ekonomik, sosyal şartlar aile politikalarının alanını çizmektedir. Devletlerin milli geliri ve sosyal harcamalara ayrılan payları doğrudan aile politikalarını etkilemektedir. Ülkelerin aile politikalarını karşılaştıran bir kaç araştırma yapılmıştır. Bunlardan en kapsamlısı olarak bilinen Kammerman ve Kahn'ın aile politikalarını 14 ülkede karşılaştırmalı değerlendiği “*Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*” adlı çalışmalarıdır. Ülkeler arası karşılaştırmalı çalışmalar, politikaların şekillenmesinde etkili olan faktörlerin saptanmasına yardımcı olmaktadır. Kimi ülkelerde aile politikaları bir bakanlık örgütlenmesiyle yürütülürken, kimi ülkelerde bakanlığa bağlı bir birim olarak kurumsallaşmıştır.

Aile politikalarının kapsamı devletin üstlendiği rolle de ilgilidir. Öyle ki devletler kimi zaman daha müdahaleci düzenlemeler yaparken kimi zaman “dümen tutmayı” yeğleyebilmektedirler. Devlet birçok politika alanında olduğu gibi aile politikalarının şekillenmesinde de temel aktördür.

Aile politikalarının tanımı konusunda fikir birliği olmadığı için, amaçları, kapsamı ve içeriği de çeşitlilik göstermektedir. Aile politikalarının kapsamı inceleyenlerce farklı şekillerde ele alındığı görülmektedir. Örneğin Daly çalışmasında (2004) aile politikaları kapsamında, çocuklu ailelere yönelik nakdi yardımları, aile vergilendirmesini, ebeveyn izni ve yalnız ebeveynlere ilişkin hükümleri ele almıştır. Baker ise aile politikalarının üç politika alanını kapsadığını savunmuştur. Birincisi, aile meseleleri -evlilik, evlatlık edinme, üreme, boşanma ve çocukların velayeti gibi- ile ilgili kanunlardır. İkincisi, annelik izni, çocuk bakım masrafları ve diğer üyelerin bakımı, ebeveyn izni ve çocuk yardımı gibi aile gelirlerini desteklemeye yardımcı olacak politikalardır. Üçüncü kategori ise, çocuk bakımı, ev bakımı, sağlık hizmetleri ve sübvansiyonlu konutlar gibi doğrudan hizmetlerin sağlanmasıdır (Baker, 1995). Araştırmacılar arasında aile politikasının tanımında ve kapsamında farklılıklar olsa da ortak özellikler şunlardır: aileler ve çocuklar için gelir desteği (örn. çocuk yardımı, vergi indirimi, nakdi yardımlar gibi), evlilik ve boşanma prosedürleri, ebeveynliğin yasal yönleri (ebeveyn izinleri) ve bakım hizmetleri (Thévenon ve Neyer, 2014: 2 Gauthier, 2002, Bogenschneider, 2011).

Literatürdeki aile politikalarının kapsamını 4 başlık altında toplandığında (Thévenon ve Neyer, 2014: 2 Gauthier, 2002, Bogenschneider, 2011):

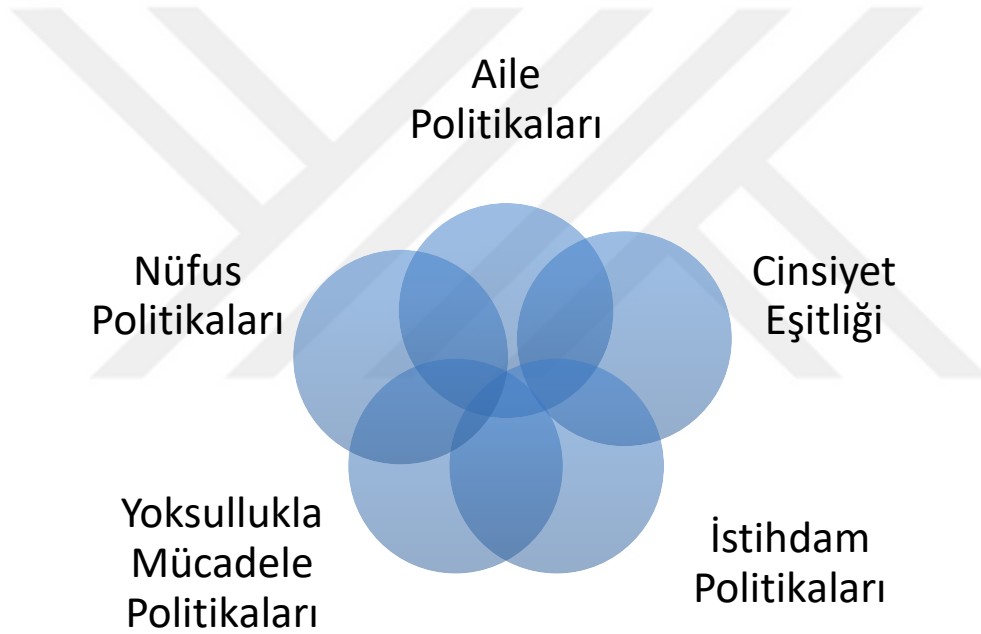
- 1- *Ailelere yönelik doğrudan nakdi veya aynı yardımlar*: Ailelerin desteklenmesinde ortaya konan ilk politika, ailelere nakit veya aynı olarak doğrudan destek sağlamayı amaçlayan tedbirlerdir. Bunlara örnek olarak sosyal yardımlar, eğitim bakım ödeneği ve çocuk parası verilebilir.
- 2- *Aileleri yönlendirme/ tavsiye verme*: Destekleme bölümünde belirtilen ikinci tür politika ailelerin davranışlarını değiştirmeyi amaçlayan politikalardır. Eğitimler, danışmanlık hizmetleri ve benzeri faaliyetlerle hem ailenin kapasitesi artırılmakta hem de aileler desteklenmektedir. Ailenin ciddi sorunlarla mücadele etme kapasitesini yükseltmek de bu başlık altında değerlendirilebilir. Örneğin, çocuk yaşta evlilikler ve aile içi şiddet konusunda bilinçlendirme ve bu konularda daha etkili politikalar üretmek; ailelerin davranışlarını istenen yönde düzenlemeyi amaçlamaktadır.
- 3- *Tek ebeveynli aileler yönelik programlar*: Bir diğer başlık olan tek ebeveynli aileler, giderek yaygınlaşan ve nispeten çift ebeveynli ailelere göre dezavantajlı konumda olan ailerdir. Bu ailelere dönük programlar genellikle maddi yardımlar şeklinde olmaktadır.
- 4- *İş ve aile yaşamının uzlaştırılmasına yönelik programlar*: Ailelerin refah düzeyini artırmaya yönelik önlemler ve ebeveynlerin iş ve ev eşitliğini dengelemek için alınacak tedbirler. Buna yönelik politika önlemlerine örnek olarak; aile dostu istihdam uygulamalarının desteklenmesi ve esnek çalışma saatleri uygulamaları verilebilir.

Bir çalışma alanı olarak aile politikalarının özelliklerine bakıldığında henüz nispeten yeni bir çalışma alanı olduğu ve bu nedenle kapsamlı bir kuram içermediği ifade edilebilir. Bir diğer özelliği sosyal politikanın bir alt dalı olmasıdır. Sosyal politikalar ise refah devleti ile birlikte ortaya çıkmıştır. Refah devletinin özü asgari standartlarda tüm vatandaşlara gelir, beslenme, sağlık, güvenlik, eğitim ve konut/barınma ihtiyaçlarını sadaka olarak değil sosyal hak olarak sağlamasıdır (Wilensky, 1965: xii). Ancak refah harcamalarının düşmesi sosyal haklara aktarılan kaynaklarda kısıntıya gidilmesi anlamına gelebilmektedir. Bu gibi durumlarda gerçek kesintiler en çok eğitim, aile ödeneği, sosyal yardımlar ve işsizlik tazminatından yapılmaktadır (Wilensky, 2006: 203). Aile politikalarının özellikleri ve kapsamı da ülkelerin refah uygulamalarına göre farklılık gösterebilmektedir.

Aile politikalarının bir diğer özelliği alana artan ilgidir. Akademisyenlerin, politika yapımcıların ve diğer araştırmacıların hükümetin yürüttüğü aile politikalarına artan ilgisinin nedenlerinden biri alanın sorunlu doğasından kaynaklanmaktadır. Bu sorunların başında aile tüketimini etkileyen demografik ve sosyal değişiklikler, sınırlı devlet maliyesi ve aile programların uygulanmasında yönetsel zayıflıklar sayılabilir. Bununla birlikte, aile politikasından bahsetmenin başlıca sorunlarından birisi, onun ne olduğunu tanımlamada yatmaktadır. Tanım üzerinde fikir birliği bulunmaması, aile politikası üzerinde araştırma yapmada sadece bir handicap oluşturmamakta aynı zamanda politika oluşturma düzeyinde de önemli sonuçlara yol açmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde aile politikalarının tanımlanması sorunu yönetsel sistem nedeni ile daha da zorlaşmaktadır. Zira politikalar hem federal düzeyde hem de federe devlet düzeyinde oluşmaktadır. Amerika'da eyaletler evlilik ve boşanmanın yanı sıra aileler içinde ve aileler arasında mülklerin nesiller arası ve kuşaklar arası devrini de yönetmektedir. Aynı zamanda federe devletler maddi desteği büyük oranda federal hazine kaynaklı olmasına rağmen, Bağımlı Çocukları olan Ailelere Yardım (AFDC) gibi programlara uygunluk ve destek düzeylerini kararlaştırmaktadırlar. Dolayısıyla Amerika'da aile politikalarını tanımlayabilmek için aileleri etkileyen farklı düzeylerdeki yasal, yönetsel ve yargısal kararların çözümlenmesi gerekmektedir. Avrupa'da ise açık bir aile politikasının olmadığına göstergesi bazı çevrelerce aile politikasının kadın haklarına karşı olduğu düşünülmesi, diğer çevrelerce ise kadın haklarının aile politikalarının ilgi alanlarından biri olarak ele alınmıyor olmasıdır. Bu argümanlar aile politikaları kavramlaştırmasının belirsizliğinden kaynaklanmaktadır (Dumon ve Aldous, 1979: 497). Bu durum aile politikalarının henüz yeni bir çalışma alanı olması ile açıklanabilir.

2.7. Aile Politikalarının Diğer Kamu Politikası Alanlarıyla İlişkisi

Aile politikaları ailesel-kurumlarla, demografik, ekonomik, cinsiyet politikaları kesiştiği bir inceleme alanıdır. Bu alanlar kimi zaman farklı ve çelişen hedefler izleyebilirler (Blum, 2011: 17). Aile politikaları neredeyse tüm politika alanları ile iç içe geçmiştir. Daha önce de vurgulandığı gibi aileler, devletin yaptığı ya da yapmadığı her şeyden etkilenen bir sosyal gruptur. Aşağıda çalışmanın kapsamı doğrultusunda aile politikalarının başarısını etkileyen ve bu anlamda aile politikaları ile doğrudan kesişen alanlar olarak belirlenen istihdam, sosyal güvenlik, nüfus, yoksulluk ve toplumsal cinsiyet politikalarının aile politikaları ile ilişkisi, Türkiye özelinde açıklanmıştır.



Şekil 2.1. Aile Politikalarının Diğer Politika Alanları ile Kesişimi

2.7.1. İstihdam Politikaları

İstihdam politikaları, birçok farklı politika alanı ile kesişmektedir (yoksullukla mücadele, para politikası vb.). İstihdam politikaları doğrudan aile üyelerini etkileyebilmekte bu durum ise aile refahını etkilemektedir. Aile içi ilişkilerde dâhil olmak üzere işsizlik, ailelerin temel sorunlarından biridir. Özellikle tek kişinin ücret getirdiği ailelerde, kişinin işini kaybetmesi ile birlikte birey ailesinden ve çevresinden aldığı sosyal ve psikolojik desteği kaybedebilir. Kişinin kendisini çevresinden ve ailesinden dışlanmış hissetmesi ise aile ortamındaki huzurun bozulmasına neden olacaktır. Ancak Türkiye’de aile, işsiz kalan bireyler için en önemli sığınaklardan birisidir. Bununla beraber özellikle aile reislerinin uzun

dönemli işsizliği durumunda, ailenin desteği azalabilir ki bu durum toplumsal yapı içinde bir tehdittir (Adak, 2010: 110-111).

İstihdamın artırılması için hükümetler aktif (mesleki eğitim, kendi işini kuranlara yardım, doğrudan kamu sektöründe istihdam, engellilere yönelik istihdamın teşvik edilmesi gibi) veya pasif (işsizlik sigortası, erken emeklilik gibi) politikalar üretirler. Türkiye’de kadınlar ve engelliler başta olmak üzere, dezavantajlı toplum kesimlerinin işgücüne katılım ve istihdam oranlarını artırmaya yönelik politikalara ise özellikle AB’nin etkisi ile ağırlık verildiği görülmektedir. Bu politikalardan kadın istihdamına yönelik program ve projelerin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birlikte yürütüldüğü görülmektedir. Örneğin, kayıtlı kadın istihdamının artırılması amacıyla geliştirilen ve yaklaşık 50 milyon Avro bütçeye sahip “Evde Çocuk Bakım Projesi” hem kadın istihdamını artırmak amacı gütmektedir hem de aile içi bakım sorununa yönelik çözüm geliştirmektedir. Kayıtlı çalışan veya çalışacak kadınların, belli yaşa kadar olan çocuklarının bakımı için bakıcı istihdam edilmesi halinde 24 ay süreyle maddi destek sağlanan projenin 2017’de tamamlanması öngörülmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri, sigortalı çalışan kadın sayıları, bir yılda analık iznine ayrılan ortalama çalışan kadın sayıları gibi kriterler esas alınarak İzmir, Bursa ve Antalya illerinde uygulanan projeye 2016’ da İstanbul ve Ankara illeri de dâhil edilmiştir (ÇSGB Faaliyet Raporu, 2017: 73-74). Bir diğer örnek ise kadın istihdamını artırılması amacıyla imzalanan “büyükanne projesi”dir. Proje ile 3 yaşını doldurmamış torununa bakan büyükannelere yardım verilerek hâlihazırda çalışıyor olan kadınların işgücü piyasasından çekilmelerini önlenmek ve çocuklara büyükanneleri ile birlikte büyüme imkânı sağlayarak kültür aktarımına destek olmak amaçlanmıştır (ÇSGB, <https://www.csgb.gov.tr/home/announcements/0098/>). Böylece proje ile hem ailenin kültür aktarımı işlevi aktive edilmiş, hem kadınların anne olduktan sonra işi bırakmamaları için önlem alınmış hem de büyükannelere yardım yapılarak ekonomik olarak avantaj sağlanmıştır. Proje pilot illerde ve bir yıllığına hayata geçirilmiş olsa da elde edilen sonuçlara göre devamlılık gösterebilir.

Engellilerin başta aile hayatı olmak üzere toplumsal dışlanmadan kurtulması için istihdam olanaklarının artırılması gerekmektedir. Engelli istihdamının artırılmasına yönelik hayata geçirilen Korumalı İşyeri Projesi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından ortaklaşa yürütülmektedir.

İstihdam politikaları aynı zamanda toplumsal cinsiyet politikaları ile de keşilebilmektedir. Örneğin Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen çalışma hayatında toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi çalışmaları kapsamında iyi uygulamalara ödül vermektedir. Çalışma Hayatında Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ödülü, öncelikle işverenler olmak üzere çalışma hayatının tüm kesimlerinde bilinç ve duyarlılığın artırılması, iyi uygulama örneklerinin duyurulması ve teşvik edilmesi amaçlarıyla her yıl verilmektedir (ÇSGB Faaliyet Raporu, 2017: 58).

2.7.2. Sosyal Güvenlik Politikaları

Geleneksel toplumlarda yaşlılık, hastalık, sakatlık, işsizlik, yoksulluk gibi sosyal güvenlik riskleriyle karşılaşan kişiler ile bakıma muhtaç çocukların ve yetişkinlerin sosyal güvenlik ihtiyaçlarının geniş aile veya cemaat yapısı içinde, geleneksel şekilde karşılandığı görülmektedir. Sanayileşme ile birlikte toplumsal yapının değişmesi, aile yapısının küçülmesi ve sosyal güvenlik ihtiyacının geleneksel şekilde karşılanmasındaki yetersizlikler gibi nedenler, sosyal güvenlik ihtiyacının karşılanması için plan ve programa dayalı modern sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması gerekliliğini doğurmuştur (Bayrı, 2013: 19).

1982 Anayasasında belirtildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliği sosyal bir hukuk devletidir. Bu niteliğin yüklediği sorumluluklardan biri sosyal adaletin ve sosyal güvenliğin sağlanmasıdır. Anayasanın 60. maddesine göre herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak ve gerekli teşkilatı kurmakla görevlidir.

Devletin üstlendiği sosyal güvenlik politikaları, birbirini tamamlayan *sosyal sigorta*, *sosyal yardım* ve *sosyal hizmetler*den oluşmaktadır. *Sosyal Sigorta*, ücret karşılığı çalışanların sağlığını, geleceğini güvence altına almak amacıyla, kazançlarından prim kesilerek yapılan sigortadır. Türkiye'de 2006 yılına kadar sosyal sigorta hizmetlerini sunan üç kurum vardı. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu 2006 yılında çıkarılan 5502 sayılı Kanun ile tek çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) devredilmiştir (Gümüş, 2010: 7). *Sosyal yardım*, temel gereksinimlerini karşılayabilme durumundan yoksun olan kişilere yönelik bir sosyal güvenlik yöntemi ve sosyal hizmet alanıdır.

Muhtaçlık tespitine göre yoksullara karşılıksız olarak verilen ve onları kendilerine yeterli duruma getirmek amacıyla yapılan ayni ve nakdi yardımlardır (Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 28). Türkiye’de uygulanan sosyal yardım programları kısaca; 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması, ilköğretim ve ortaöğretimde parasız yatılı veya burslu öğrenci okutma ve bunlara yapılacak diğer yardımlar, korumaya muhtaç çocuk ve gençlerin, çocuk yuvalarında ve yetiştirme yurtlarında bakımı, fakirlerin doyurulması, fakir öğrencilere yurt imkânının sağlanması, ilkokul öğrencileri için açılan kamplar, kör ve muhtaç durumda bulunan yoksullara aylık nakdi yardımlar, yükseköğrenim gören ihtiyaç sahibi öğrencilere burs verilmesi şeklindedir. *Sosyal hizmetler* kimsesiz veya korunmaya muhtaç kişilerin bakımı, sosyal refahın ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesini hedefler.

Sanayileşme sonucu oluşan çalışma ve yaşam koşulları, modern devletin aynı zamanda demografik değişimlerle yüzleşmesine neden olmuştur. Öyle ki kadının çalışma hayatına girmesi ile yaşlanma ve genç nüfusun azalması ile karşı karşıya kalan devletler, sosyal güvenlik sistemlerinin bu durumdan olumsuz etkileneceğini görmüşlerdir. Bu durum sosyal güvenlik sisteminin demografik boyutuna işaret etmektedir. Sosyal güvenlik uygulaması prim ödeyen kişilerin emeklilerinin finanse etmesi şeklinde olduğundan, yaşlı nüfusun artması ve çalışan genç nüfusun azalması, uygulamadaki sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürmektedir. Devletler belirtilen tehlikenin önüne geçmek için çalışan kadınların çocuk sahibi olmalarını teşvik etmek ve genç bir nüfus yapısına sahip olmak amacıyla ailelere çeşitli yardımlar yapmaktadırlar. Görüldüğü gibi sosyal güvenlik politikaları aile politikaları, istihdam ve de nüfus politikaları ile doğrudan ilişkilidir.

2.7.3. Nüfus Politikaları

Foucault’a göre devletin modernleşmesi, aileyi model alan ekonomiden vazgeçerek nüfusu keşfetmesi ile başlamıştır. Aile bundan sonra nüfus politikalarının bir aracı haline dönüşmüştür (Foucault, 1991: 100’den akt. Özbay, 2015: 288). Devletin nüfusu bir araç olarak kullanması Türkiye’de Cumhuriyet dönemi ile değil Osmanlı’dan itibaren başlatılmaktadır. Osmanlı devletinde 1913 yılında Sicilli Nüfus Nizamnamesi ile kayıtların haneye gör değil secereye göre sıralanmasına özen gösterilmiştir. Çünkü Osmanlı hanelerinde akraba olmayan üyelerde bulunuyordu ve bu durum denetimi zorlaştırıyordu.

Hane sisteminden baba soyuna geçiş bir modernlik simgesi olarak görülmüştür (Özbay, 2015: 294-5).

Türkiye’de nüfus politikaları dönemsel olarak ayrıldığından; pronatalist (doğurganlığı artırıcı) nüfus politikalarının egemen olduğu 1923-1963 dönem, antinatalist (doğurganlığı azaltıcı) politikalara geçiş yapılan 1964-1982 dönem; üçüncü ve son aşama olarak ise antinatalist politikaların yerleşmiş olduğu 1983 ve sonrasındaki dönem olarak üç aşamada incelenmektedir (Eryurt vd., 2013: 131).

Osmanlı’da nüfus patlaması, Türkiye’nin 1990’lara gelinceye kadar toplumsal ve ekonomik sorunlarının ardından yatan temel nedenlerden biri olarak kabul edilmektedir. Birinci Dünya Savaşı ve bunu izleyen Bağımsızlık Savaşı, Türkiye nüfusunun azalmasına yol açmıştır. Yeni Cumhuriyeti güçlendirmek için hükümetler, nüfusun artırılmasını resmi görüş olarak benimsemişlerdir. 1930’larda çıkarılan Genel Sağlık Koruma Yasası, nüfus artışının sağlanmasını Sağlık ve Sosyal Bakanlığı’nın sorumluluğuna vermiştir. Gebeliği önleyici ve düşük yapıcı her türlü ilaç, araç ve gerecin dışarıdan getirilmesi, yurtiçinde yapılması, satılması ve kullanılması yasaklanmıştır. Bu konuda her türlü bilgi verilmesi engellenmiş ve isteyerek düşük yapma bir suç olarak ceza kapsamına alınmıştır. Bu önlemlerin sonucu olarak zamanla nüfus artmıştır. Ancak sağlık, eğitim, konut ve benzeri konulardaki hizmetler toplumun gereksinimlerini karşılamaktan uzak kalmıştır. Öte yandan, ulusal gelirin bir kısmı, artan nüfus tarafından emildiğinden ekonomik sıkıntılara da neden olmuştur (Kongar, 2008: 596- 597).

Antinatalist (doğurganlığı azaltıcı) politikalara geçiş yapılan 1964-1982 dönemde ise nüfus planlaması eğitim, öğretim ve uygulama hizmetlerini yürütmek üzere 1965’te Sağlık Bakanlığı’na bağlı Nüfus Planlaması Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 1965’te 557 sayılı Nüfus Planlaması Kanununun kabul edilmesi ile birlikte, doğurganlığı azaltıcı bir politika benimsenmiştir (Seyyar, 2007: 52). Bu kanun ile birlikte gebeliğin önlenmesi ve buna ait bilgilerin öğretilmesi sorumluluğu devlete verilmiştir. Kongar’a (2008: 598) göre bu durum çeşitli gruplar tarafından siyasal amaçlarla sömürülmüştür. Sağcı Partilerden gelen baskılar sonucunda, programların adı bile “aile planlaması”ndan nüfus planlamasına çevrilmiştir. Çünkü ailenin kutsal olduğu ve kimsenin, özellikle devletin onun işlerine karışamayacağı öne sürülmüştür. Bir süre sonra programların kapsamının daraltılması amacıyla nüfus planlaması, aile planlamasına dönüştürülmüştür. Aile Planlaması Kanunu kabul edildikten

sonra, aile planlaması klinikleri açılmıştır. Alınan tedbirler sonucunda yıllık nüfus artış oranı 1990-1997 yılları arasında binde 14.73'e düşmüştür.

Antinatalist politikaların yerleşmiş olduğu 1983 yılında çıkartılan Nüfus Kanunu ile devlet, nüfus planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmiştir. Modern doğum kontrol yöntemlerine olan talebin de etkisi ile nüfus artış hızı, 1985-1990 döneminde yurt dışından olan göçe rağmen binde 22 seviyesine gerilemiş (Eryurt vd., 2013: 135). Bu dönemde aile planlamasına yapılan vurgu Anayasada kendisine yer bulmuştur. 1982 Anayasası'nın 41. maddesinde; "Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve *aile planlamasının* öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" ifadeleri kullanılmıştır. 2016 yılında yapılan anayasa değişikliğinde ise bu maddeye dokunulmamıştır.

2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 1960'lı yıllara kadar uygulanmakta olan doğurganlığı artırıcı politikalara dönüş işareti veren bir söyleme sahip olduğu görülmektedir. Söylem bu yönde olmakla birlikte bunun yeni bir nüfus politikası anlamına geldiği tartışmalıdır. Kendisini muhafazakâr-liberal olarak nitelendiren bir iktidarın aileye müdahalesi ve aileye yönelik söylemleri, nüfus politikalarını değiştirecek uygulamalara dönüşemediği söylenebilir. Nitekim anayasa değişikliğinde aile, aile planlaması ve benzeri başlıkların değişmemesi de bu yönde bir algı oluşturmaktadır. "En az üç çocuk" söylemi iktidarın doğrudan nüfus politikasına yönelik bir adımı olarak değerlendirilebilir. Fakat yapılan çocuk yardımlarının yetersizliği ve kadın istihdamının artmasına karşılık, kadının üstlendiği bakım işlerinin özel ve devlet kurumlarınca ikame edilmemesi gibi etkenler bu söylemlerin uygulamaya yansımadağını göstermektedir. Ayrıca 2008 yılında Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (2009: 125) tarafından yapılan bir araştırmaya göre kadınlar yarısı ideal çocuk sayısını iki olarak ifade ederken, kadınların sadece yüzde 18'i dört ve daha fazla sayıda çocuğu ideal olarak görmektedir. Kadınların çocuk sahibi olma konusundaki görüşlerinin de değişime uğramaması iktidarın en az üç çocuk söyleminin nüfus politikaları bakımından uygulamaya yansımadağı söylenebilir.

2.7.4. Yoksullukla Mücadele Politikaları

Yoksulluk geçmişte olduğu gibi günümüzde de hükümetlerin mücadele etmesi gereken önemli gündem başlıklarından biridir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bu

konuda çeşitli program ve araçlar ile önlemler alınmaktadır. Dünya Bankası Raporuna göre Türkiye özellikle 2000 sonrası dönemde yoksullukla mücadelede gözle görülür bir mesafe kaydetmiştir. Ancak 2012 yılından bu yana yaşanan gelişmeler, büyüme yavaşlamış ve kişi başına düşen gelir yıllık yaklaşık 9.000 dolar civarında durağanlaşması gibi, yoksullukla mücadele politikalarının sürdürülebilirliği konusunda endişelere yol açmıştır (Dünya Bankası, 2017). Bu endişelere rağmen gerek kalkınma planlarında gerekse hükümet programlarında yoksullukla mücadele konusuna ayrıca önem verildiği görülmektedir.

Literatürde yoksulluğun azaltılması ve yoksullukla mücadele de aile politikalarının rolüne dikkat çekilmiştir. Genel olarak çocuklu ve düşük gelirli ailelere özel yardımlar tahsis edilmesi veya benzeri gelir transferleri (Thévenon ve Neyer, 2014: 6) yoksullukla mücadele de birer araçtır. Toplumdaki bireylerin büyük çoğunluğu aileler içerisinde yaşadığından, yoksulluktan büyük çoğunlukta aileler etkilenmektedir. Yoksulluğun mikro sonuçları arasında aile içi sorunlar, şiddet ya da boşanmalar yer alırken makro sonuçlarından birisi de aile kaynaklı olarak sosyal yapının bozulmasıdır (Odabaşı, 2009: 19). Doğan'a (383: 2007) göre aile yoksulluk olgusunun nirengi noktasıdır. Aile geçmiş ve gelecek arasında bir köprü görevi gördüğünden yoksulluk bu köprüyü tam ortadan yıkabilecek birincil bir sosyal olaydır. Ailenin yoksullaşması ailenin toplumsal hayata uyumunu zorlaştırdığı gibi işlevlerini yerine getirmesine de engel olmaktadır. Bu durumundan ise en çok kadınlar ve çocuklar etkilenmektedir.

Aile yoksulluğunun ve oluşturduğu olumsuz etkilerin giderilmesi ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi için hükümetler sosyal yardımlar ve transferler, sosyal güvenlik yardımları (yeşil kart uygulaması gibi), kayıt dışını önleme ve benzeri önlemleri almışlardır. Türkiye'de sosyal yardımlar konusunda önemli bir adım, 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun kurulması ile atılmıştır. Fon, "Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş kişilere yardım etmek" (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, md.1) amacıyla kurulmuştur. 2004 yılında genel müdürlüğe bağlanan fon 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar çatısı altına girmiştir. Sosyal yardımlar, barınma yardımı, doğum yardımı, eğitim yardımı, sağlık yardımı, engelli yardımı, özel amaçlı yardımlar (aşevleri, afet yardımları), eşi vefat etmiş kadınlara yönelik yardımlar, muhtaç asker ailelerine yönelik düzenli nakdi yardım programlarını kapsamaktadır. Elbette

ayni ve nakdi sosyal yardımlar, yoksulluğun etkilerini azaltmada yardımcı olsa da, yoksulluğun tamamen ortadan kaldırılması konusunda yeterli değildir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nün sunduğu hizmetlerin yanı sıra Belediyeler, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından da verilmektedir. Gündoğan (2008: 55) Türkiye'de yoksullukla mücadele alanında örgütsel yapının oldukça dağınık olduğu savunmaktadır. Türkiye'de amacı yoksullukla mücadele ve görevi sosyal yardım faaliyetleri yürütmek olan tek kamu kurumu Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olmakla birlikte, birçok kurum ve kuruluş kendi esas görev alanının yanında sosyal yardım faaliyetlerini de sürdürmektedir. Merkezi idareye bağlı kuruluşlar, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri, çoğu zaman birbirlerinin çalışmalarından habersiz bu alanda faaliyet göstermektedir.

2.7.5. Toplumsal Cinsiyet Politikaları

Klasik aile sosyolojisinin benimsediği çekirdek aile bir ideal tip olarak benimsenmiştir. Bu ideal tipe göre aile baba, anne ve iki çocuktan oluşmaktadır. Baba eve “ekmek getiren” ve evi geçindiren kişi kadın ise, ev hanımı ve annelik rollerini üstlenmiştir. Bu sosyolojik ideal tip, çok soyut ve ampirik referanstan uzak olmakla eleştirilir. Dolayısıyla eleştirenler, ideal aile tipini kadınları aileye demirlenyen bir kurum olarak görürler. Kadınlar ev dışı yaşamları olabilecek kişiler olarak algılanmalıdır. Aile kurumunun dayattığı ideal tipler ve roller aile içinde ve dolayısıyla toplumda çatışmalara yol açmaktadır. Erkeğin aile reisliği ideolojisi temel alınarak kurulan hukuk ve sosyal güvenlik sistemleri, hem kadınların aile içindeki statülerinin hem de çalışma yaşamındaki konumlarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Ecevit, 1993: 18-22). Özellikle feminist araştırmacıların dile getirdiği bu eleştiriler cinsiyet temelli eşitsizliklere dikkat çekmiştir. Aile içinde varolan cinsiyete dayalı işbölümü ve aile bireyleri arasında eşitsiz olarak dağıtılan kaynaklar konusu uzun süredir tartışılmaktadır. Bu eşitsizliklerin ortaya çıkarılmasında ve tanımlanmasında, toplumsal cinsiyet temelli analizlerin merkezî bir rolü vardır. Toplumsal cinsiyet analizine dayalı bir bakış açısı, “erkek ve kadın olmanın çok katmanlı anlamlarının nasıl sosyal olarak oluşturulduğunu; kadın ve erkek olmanın ev içinde ve ev ötesinde oluşan her türlü günlük faaliyette gömülü olduğunu” gösterir (‘t Hart, 1995’den aktaran, Dedeoğlu, 2000: 141).

Sosyal devlet olma vasfından dolayı devlet, toplumda daha fazla eşitlik oluşturmak ya da var olan eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için sosyal ve piyasa aktörlerinin olumsuz etkilerini yok etmeyi amaçlar (Ruggie, 1984: 11). Bu doğrultuda hükümet kadın - erkek arasındaki eşitsizlikleri ortadan kaldırmak üzere; kadının istihdam, katılım, eğitim ve diğer alanlardaki dezavantajlı konumuna yönelik program ve projeler yürütmektedir.

Toplumsal cinsiyet politikaları bağlamında Türkiye’de atılan adımlar aile reisliği kavramının kaldırılması, eşlerin eşit hak ve yükümlülüklerinin güvence altına alınması, evlilik birliği sırasında edinilmiş malların eşit paylaşılması gibi alanlarda kadınlar lehine düzenlemeler getirilmiştir. 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu ile işgücü piyasalarında kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik hükümler getirilmiştir. 2004 yılında Anayasanın 10. maddesi değiştirilerek “kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçirilmesini sağlamakla yükümlüdür” şeklinde bir fıkra eklenmiştir (Dedeoğlu, 2009: 48).

Aile politikaları değerlendirilirken özellikle yukarıda bahsedilen politika alanları ile aile politikalarının sık sık kesiştiği görülmüştür. Bu alanların kesişimi kimi zaman aile politikalarının başarısını olumlu yönde kimi zaman ise olumsuz yönde etkileyebilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AİLE POLİTİKALARI AKTÖRLERİ

Kamu politikası birçok unsurun etkisi sonucu tercihlerin yapılmasıyla meydana gelen uygulamaları anlatır. Bu uygulamalar kamu yönetimindeki sunulacak hizmetlerin programlanması ve bunların çıktılarının, etkilerinin ve sonuçlarının değerlendirilmesiyle tamamlanır (Çevik, 2016: 142-143). Kamu politikasının kapsadığı uygulamalar bütünü ortaya çıkaran çeşitli aktörler bulunmaktadır. Bu aktörler doğrudan ya da dolaylı olarak kamu politikası sürecinde etkili rol sahibi olabilen; uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde faaliyet gösteren politikaları belirleme ve etkileme gücü olan kişi ve grupları ifade eder. Kamu politikası süreci çok geniş bir aktörler yelpazesinden meydana gelmektedir. Bunlar arasında; siyasetçiler, bürokratlar, lobi faaliyeti gösterenler, danışmanlar, alan uzmanları, denetçiler gibi aktörler sayılabilir. Bu aktörler politika tasarlayabilir, şekillendirebilir, uygulayabilir ve değerlendirebilirler (Geurts, 2014). Kamu politikası sözlük ve ansiklopedileri üzerine yapılan bir incelemede politika aktörleri kısmının en zengin kapsamlı kategorilerden birini oluşturduğu görülmüştür. Yasama, yürütme, yargı ve bürokrasi gibi politika aktörlerinin sözü edilen çalışmaların tamamında yer verildiği belirtilmiştir. Bu kategorinin kapsamında öne çıkan aktörler şöyle sıralanmıştır (Altunok ve Gedikkaya, 2016: 63): Bürokrasi, hükümet, Avrupa Birliği, ombudsman, savunuculuk örgütleri, lobiler, vatandaş, belediye başkanı, vali, komisyonlar, komite, hükümet konseyi, yürütme gücü, hükümet, hükümetlerarası organizasyonlar, iktidar, yargısal denetim, yargısal aktivizm, sendikalar, kar amacı gütmeyen örgütler, siyasal partiler, baskı grupları, kamu özel ortaklıkları, düşünce kuruluşları, medya, özel sektör, parlamento, para-statal organizasyonlar, sivil toplum örgütleri, politika toplulukları, uluslararası aktörler, yasama, yürütme, yargı/mahkemeler, paydaşlar, bilgi sahipleri, karar vericiler, politika savunucuları, çıkar grupları, politika aktivistleri.

Yönetim anlayışında demokratikleşme söylemleri belirginleşmiş ve uluslararası aktörler ülke politikalarının temel aktörleri arasında etkinliğini arttırmıştır (Gedikkaya, 2016: 144). Aile politikaları ise küreselleşmeyle birlikte hem bireyler hem de politika aktörleri açısından en fazla zorluklarla karşılaşılan alan olmuştur. Mentalite olarak devlet ve birey ilişkilerini birey lehine sorgulayan küresel süreçte bir yandan birey öne çıkarılmış (Aktel, 2003: 285), bir yandan da bu süreçte ayakta kalabilecek aile politikaları üretilmesi

gerekmiştir. Dolayısıyla aslında işlevi değişen aktörlerin aile politikaları bağlamında işlevinin daha geleneksel kalması ya da gelenekseli küresel konjonktürde tekrar icat etmesi gerekmiştir. Bu gereklilik kuramsal çerçevede de aileye ilişkin konuların interdisipliner çerçevede incelenmesi, yeni modeller geliştirilmesi, alana daha çok inilmesi gibi farklı boyutlarda incelenme düzeyini arttırmıştır. Türkçe literatürde ise aile konusunun, politika bağlamında ele alınması dar bir zeminde gerçekleşmiştir. Bu sınırlı literatüre katkı sağlamak, çözümleyici bir etki oluşturmak amacını taşıyan *Türkiye’de Aile Politikaları: 2003 – 2018 Dönemi Üzerine Analiz* adlı bu tezde aile konusunun salt politika niteliği ya da uygulama süreci ya da mevzuatı gibi sınırlandırılarak değil daha sonuçlandırıcı ve somut bilgiler sunmak için bir çerçeve esasında politika başarısına odaklanılmıştır. Bunu yaparken kriter alınan çerçeve Marsh ve McConnell’in geliştirmiş oldukları politika başarısı çerçevesidir. Yukarıda detaylı olarak açıklanan söz konusu çerçeveye ilintili olarak tezin ikinci ve üçüncü bölümü inşa edilmiştir. Öncelikle üçüncü bölümde yer verilmiş olan politika aktörlerinin bu modelde kilit ögeler olduğunu söylemek gereklidir. Çünkü süreç, program ve siyaset boyutları üzerine kurulan çerçevede; sürecin belirlenmesinden, bu süreçte yapılacakların program bazında hazırlanmasına, çıktı, sonuç ve etkilerin siyasi anlamdaki katkısına kadar tüm ayaklar politika aktörlerinin belirleyiciliğinde pratiğe yansımaktadır. Dolayısıyla tezde kavramsal ve kuramsal çerçeve üzerine kurulan ilk bölüm aktörleri tanımlamayı ve bu aktörlerin aile konusundaki faaliyet payları anlatılmıştır. Ulusal ve uluslararası aktör ayrımı yaparak incelenen aktörlerin aile politikalarının oluşumundaki rolü ve katkısı kullanılan politika başarısı modeli için arka plan oluşturmuştur. Dördüncü bölümde model kullanılırken aşama aşama önce süreç, sonra program ve daha sonra siyaset boyutlarında aktörlerin ortaya koyduğu aile politikaları irdelenmiştir. Örneğin süreç aşamasında, aile politikalarının oluşum sürecinin ilk ayağı olan mevzuat oluşumunda yasamanın bir aktör olarak hangi kanunların çıkarılmasını benimsediği, bunların son haline gelene kadar bir politika zemini olarak yasamada gerçekleşen tartışmalar ele alınmıştır. Yasama sürecine paydaş katılımı, ikitadar ve muhalefet partilerinin taraf oldukları görüşleri bunlar için ortaya sundukları gerekçeler bu modelde önemli bir veri kaynağı olarak kullanılmıştır. Örneğin program aşamasında yasama aktörlerince çıkarılan düzenlemelere ilişkin uygulamalar ele alınmıştır. Yakın dönemin aile politikaları incelendiğinde en önemli kanunlardan biri olan 6284 sayılı kanun olduğu bilinmektedir. Bunun bir kanun metni olarak çıkarılmasındaki aktör yasama organıdır. Ancak sonraki süreçte kanunun aile politikalarını şekillendirebilecek bir etkinliğe kavuşması, uygulamasının incelenmesi, kamuoyunda bilinirliğinin oluşması, benimsenmesi, kritiğinin yapılması, uygulanması, uygulanmasının

izlenmesi gibi her bir aşaması ayrı ayrı politika aktörlerinin faaliyetiyle ilişkilidir. Örneğin medya bu kanunun tanıtımını ya da bu kanuna ilişkin ortaya çıkmış iyi ya da kötü uygulamaları gündeme taşıyabilir. Bunlar ise politikanın sürecini, programını ve siyaset çıktılarını değerlendirmek üzere kanıtları oluşturmaktadır. Uluslararası aktörler olarak çalışmada kategorize edilen Avrupa Birliği bu konuyu Türkiye özelinde Birliğe entegrasyon süreci devam eden bir ülke olarak ilerleme raporları bazında değerlendirerek aktör misyonunu sürdürmektedir. Bu ilerleme raporunun birinde kanunun çıkarılması olumlu bir gelişme olarak kaydedilirken, diğer raporda uygulama eksikliklerine dikkat çekilmektedir. Bu da bir başka aktörü yani aile politikalarının yürütücü bürokrasisinin konuyla ilgili farklı düzenlemeler ya da bazı yenilikler yapması gibi sonuçlar doğurabilir.

Çalışmanın bu bölümünde her bir aktörün ne yaptığı, gerekçesi ve çıktıları ortaya konmuştur. Ancak bir bütün olarak bakıldığında kamu politikaları alanları için aktör ve faaliyetleri, ya da bunların uygulanabilirliği incelenmesi çok kolay değildir. Çünkü her bir aktörün faaliyeti bir başka aktörün faaliyetinin sebebi, sonucu ya da etkileyeni olmaktadır. Bu politika alanı sınırında çıkarılan aktör listesi ve faaliyetlerinin kullanılan başarı çerçevesi modelini karşılayabildiği düşünülmektedir. Bu nedenle tezde aktörler ve her bir aktörün aile politikalarındaki yeri ve etkisi ayrı ayrı tartışılmıştır.

Tüm bunlardan hareketle tezin bu kısmında aile politikalarında etkisi olan aktörlerin genel görünümüne ilişkin bir silsile sunulmuştur. Bu doğrultuda ulusal ve uluslararası aktörler ayrımı yapılarak; yasama, yürütme, yargı, bürokrasi, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri ve AB, BM gibi uluslararası örgütler hakkında temel açıklamalara yer verilerek aile politikalarındaki etkilerine değinilmiştir. Bu bölümde aile politikalarının değerlendirilmesine bir zemin hazırlamak üzere politika aktörlerinin faaliyetlerine ilişkin bir betimleme yapılmıştır.

3.1. Aile Politikalarının Ulusal Aktörleri

Aile politikalarının yapımında ulusal düzeydeki birincil resmi aktörleri: TBMM, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'dır. Bunların dışında çeşitli bakanlık ve başkanlıklarında aile politikalarında kimi zaman belirleyici oldukları ikincil aktörler de vardır (yargı aktörleri, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları gibi). Ulusal aile politikaları aktörlerini resmi ve gayri resmi aktörler olarak

ayırmak mümkündür. Resmi aktörler politika yapım sürecine doğrudan katılan ve bunu yasalara dayalı olarak yapan aktörleri ifade ederken gayri resmi aktörler kamu politikaları sürecine katılan devlet-dışı aktörleri ifade etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2016: 20-21).

3.1.1. Yasama

Günümüz demokrasilerinde meclisler yapılan müzakerelerle etkileşim halindedir. Sivil toplumun parlamenter müzakerelere etki edebilmesi için birçok araç geliştirilmiştir. Dolayısıyla parlamento dendiğinde sadece günümüzde halkın temsilcilerinin tartışarak karar aldıkları ve kanunların çıkarıldığı yer olarak tarif edilmemesi gerekir. Bunun yanında sivil toplumun da çeşitli araçlar kullanarak karar alımına etki edebildiği, çoğunluk yerine çoğulculuk ilkesinin hayata geçirilebildiği ve bütün toplumsal çıkarların ifade alanı bulabildikleri bir alandır (Bakırcı, 2016: 237). Bu ifade alanına katılımı artırmak amacıyla TBMM de çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin demokratik sürece katılımı artırmak amacıyla TBMM bünyesinde kadınlara ve aileye yönelik çalışmalar yürüten sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımlarının güçlendirilmesi için seminerler verilmektedir. Seminerlerde yasama sürecinde komisyonların nasıl çalıştığı ve bir kanun teklifinin nasıl yasalastığı açıklanarak sivil toplum kuruluşlarının sürece nasıl dâhil olabilecekleri bilgisi aktarılmaktadır.

1982 Anayasası'nda belirtildiği gibi yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir. TBMM aileyi doğrudan etkileyen kanunlardan biri olan 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun'u (1998) çıkarmış, ardından 2012 yılında Ailenin Korunması ve Kadına Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'u yürürlüğe koymuştur. 14/1/1998 tarihli ve 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun'un, içerik olarak zayıf olması ve kadını korumada yetersiz kalması gibi gerekçeler, 6284 sayılı kanunun düzenlenmesinde etkili olmuştur. Ailenin Korunması ve Kadına Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunun amacı (md.1.): "şiddete uğrayan veya şiddete uğrama tehlikesi bulunan kadınların, çocukların, aile bireylerinin ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişilerin korunması ve bu kişilere yönelik şiddetin önlenmesi" dir. Önceki kanundan farklı olarak koruyucu tedbirleri alan Mahkemeye, uygulamayı izleyerek, gerektiğinde tedbirleri kendiliğinden değiştirip kaldırma ve karara aykırılık halinde de kişiyi cezalandırma olanağı tanınmıştır (Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Tasarısı, 2012: 13). Dolayısıyla aile politikaları bakımından yasama aktörü yargı aktörünün etkinliğini artırmıştır.

TBMM bünyesinde on sekiz ihtisas komisyonu yer almaktadır. Bunlardan “Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu” ve “Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu” aile politikalarının şekillenmesinde etkin iki komisyon olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplam yirmi üç üyeden oluşan Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu’nda on üçü iktidar partisi, altısı ana muhalefet partisi üyesidir. Komisyonun önemli tartışma gündemlerinden biri 2015 yılında “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” (1/1013) olmuştur. Tasarının içeriği özetle şu şekildedir: “Memurların doğum sonrası aylıksız izinde geçirdikleri sürelerin kademe ve derece intibakında değerlendirilmesi, kadın memurlara doğum yapmaları halinde analık izni sonrasında birinci doğumda iki ay, ikinci doğumda dört ay, sonraki doğumlarda ise altı ay süreyle günlük çalışma süresinin yarısı kadar çalışma imkanı tanınması, çocuğu olan memur anne ve/veya babaya çocuk mecburi ilköğretim çağının başladığı tarihi takip eden ay başına kadar normal çalışma süresinin yarısı kadar çalışma imkânı getirilmesi, Türk vatandaşı olan her anne veya babaya birinci çocuk için 300, ikinci çocuk için 400, üçüncü ve daha sonraki çocuklar için ise 600 Türk Lirası doğum yardımı yapılması ve uygulamada ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla çeşitli kanunlarda değişiklik yapılması”dır. Tasarı, esas komisyonda görüşülerek karara bağlamasının ardından Genel Kurul gündemine girmiş, ancak Genel Kurul’da görüşülememiştir. Benzer düzenlemeleri içeren ‘torba’ tasarısı 26. yasama yılında yeniden Meclis’e sunulmuş; bu kez komisyon tasarısını gündemine alarak görüşmemiş; hiçbir tali komisyonun görüşmediği tasarısı, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda karara bağlanmış, Genel Kurul’da kabul edilmiştir (Kanun no. 6663) (Dinmezpinar, 2014: 19).

Siyasal iktidarın gündeme getirdiği teklife bakıldığında hem kadın istihdamının hem de genç nüfusun artışının sağlanması konusuna önem verildiği ifade edilebilir. Ancak tasarıya hem muhalefetten hem de akademik camiadan eleştiriler getirilmiştir. Kadın istihdamını esnekleştirildiği, kadının emek piyasasında zaten riskli olan konumunun bu düzenlemelerle daha da tehlikeye gireceği şeklinde eleştirilmiştir (Dedeoğlu, 2015: 259; Ecevit, 2012; Tokgöz, 2012). Ayrıca tasarıda nüfus artışının sadece kadının istihdamı ve buna yönelik değişiklikler üzerinden ele alınması, bu konuda etkili olan diğer sosyo-ekonomik nedenlerin göz ardı edilmesi sürdürülebilir bir nüfus politikası için yeterli görünmemektedir.

Halen Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu'nda görüşülmekte olan konulardan biri de kadına karşı şiddet olgusudur. Bu kapsamda 2012 yılında yayınlanan Ailenin Korunması ve Kadına Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'da çeşitli maddelerin değiştirilmesi gündemdedir. Diğer gündemde olan ve komisyonda görüşülen teklifler; çocuk cezaevlerinin kapatılması ve bu çocukların ASPB tarafından açılan çocuk eğitim evlerinde rehabilite edilmesi, suça itilen çocukların korunması ve iş sağlanması, aile içi şiddete uğrayan kadınlara verilen maddi yardımın artırılmasıdır.

Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, kanunla kurulmuş yasama dışı bir komisyondur. Yasama dışı komisyonlar kanun teklifleri ve tasarıları görüşmezken Kadın Erkek Fırsat Eşitliği komisyonunun tasarısı ve teklifleri görüşme yetkisi vardır. Komisyon adı itibarıyla doğrudan aile ile ilgili olmasa da, aile politikalarının şekillenmesinde ortaya koyduğu raporlar ve düzenlemelerle etkili bir aktör konumundadır. Özellikle aile içi eşitsiz sorumluluk dağılımı sonucu kadınların evde yoğun çalışmaları ve bu sebeple kamu hizmetlerindeki yetersizliklerin de kadınların omuzlarındaki iş yüklerini artırabileceği yönündeki görüşler komisyonun öne çıkardığı bir başlıktır. Her alanda kadın ve erkeğin eşitliği için komisyon öncelikle kamu sektöründe ardından özel sektörde uygulanabilecek maddeleri gündeme getirmiştir. Komisyon toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesine yönelik projeler ve bilinçlendirme çalışmalarının artırılması için eğitim seminerleri vermekte ve çalıştaylar düzenlemektedir. 2016 yılı itibarıyla komisyonda devlet memurları kanununda değişiklik yapılarak kamu kurumlarında bünyesinde kreş bulundurma, kürtaj yasağının gebeliğin 10. haftasından değil 12. haftasında başlaması, erken evliliklerin önlenmesi, sigortalı olmayan kadınların doğum borçlanması yaparak erken emekli olabilmeleri, kadının ilk soyadını evlenme halinde de kullanma hakkının düzenlenmesi ve kadın bakanlığının kurulması gibi konular görüşülmektedir.

Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun alt komisyonu; kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum örgütlerinden konuyla ilgili uzmanları toplantılarına davet ederek bilgilerine başvurarak elde edilen bilgi ve görüşleri rapor olarak sunmaktadır. Bu raporlar arasında Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine İlişkin Uygulamaların İncelenmesi Hakkında Komisyon Raporu (2010), Erken Yaşta Evlilikler Hakkında İnceleme Yapılmasına Dair Rapor (2010), Her Alanda Kadın İstihdamının Artırılması ve Çözüm Önerileri Komisyon Raporu (2013) ve Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak

Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu (2015) aile politikalarının şekillenmesinde etkili olan raporlardır.

Alt komisyon raporları, ilgili konu hakkında kamu kurumları ve sivil toplumda farkındalık oluşturmakta, raporlarda edinilen bulgular ilgili bakanlıklara öneri olarak iletilmektedir. Raporlar politika tercihlerini etkileyebilmektedir. Örneğin, 2010 yılında yayımlanan “Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine İlişkin Uygulamaların İncelenmesi Hakkında Komisyon Raporu”, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi Hakkında Kanun’un hazırlanmasına zemin hazırlamıştır (Dinmezpınar, 2014: 25).

3.1.2. Yargı

Yargı yetkisi bağımsız mahkemelerin hukuki uyumsuzlukları ve hukuka aykırılık iddialarını kesin olarak çözmeye ve karara bağlama yetkisi olarak tanımlanabilir (Gözler, 2007: 472). Yargının bir devlet kuvveti ve organı olarak ortaya çıkması ve örgütlenmesi hukuk devleti yolundaki gelişmelerin sonucudur. Kuralların yürütme organı tarafından uygulanmasının daha üst kurallara, Anayasaya ve hukuka uygun olup olmadıklarını denetlemek yargının kapsamını oluşturmuştur (Yayla, 1990: 20). Kamu politikalarını belirleyen ve uygulayan birimler yargı kurallarıyla denetlenir. Politika uygulayıcılar benimsemeseler bile yargı kararlarını uygulamak zorundadırlar (Erdem, 2016: 376). Bu durum yargı organını politikaların belirlenmesinden sürdürülebilirlik düzeyine kadar etkilemektedir.

Yargı kararları ile politika uygulamaları şekillenebilmektedir. Hakimler meclis araştırma komisyonlarında dinlenmekte ve uygulamada yaşanan sorunlara çözüm önerileri sunmaktadırlar. Örneğin aile bütünlüğünü olumsuz etkileyen unsurlar ile boşanma olaylarının araştırılması ve aile kurumunun güçlendirilmesi için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan komisyonda hakimler; boşanma davası açılıp reddedildikten sonra üç yıl beklemenin kısaltılarak bir yıla indirilmesi gerektiği, yoksulluk nafakasının evliliğin süresi ile sınırlandırılması gerektiği, boşanma davalarının gizli olarak gerçekleştirilmesi gerektiği, çocuk teslimi ile ilgili yeni düzenlemeler yapılması gerektiği, erken yaşta evliliklerde 10/9 denetimli serbestlik getirilmeli şeklindeki görüşlerini ifade etmişlerdir (TBMM Komisyon Raporu, 2016: 22).

Avrupa Birliği'nin özel hukuk alanında yapılmasını tavsiye ettiği düzenlemelerden biri aile hukukunda ihtisaslaşmaya gidilmesiydi. 2003 yılında 4787 sayılı kanun ile kurulan Aile Mahkemeleri ile birlikte artık aile içerisinde yaşanan uyuşmazlıklar kendine özgü ihtisaslaşmış mahkemelerde görülmeye başlanmıştır. Aile mahkemelerinde görülen davalar; evlenme, nişanlanma, mal rejimi, boşanma, velayet ve vesayeti kapsamaktadır.

Türkiye'de her ilde ve merkez nüfusu 100 binin üzerinde olan her ilçede aile mahkemesi kurulması öngörülmüştür. 2016 yılı itibariyle 257 aile mahkemesi bulunmaktadır. Aile mahkemeleri 2003 yılında 4787 sayılı Aile Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usullerine Dair Kanun ile kurulmuştur. Aile mahkemelerinin koruyucu, eğitici ve sosyal önlemler alma yetkisi ve görevi vardır. Bu kapsamda mahkemeler görev alanına giren konularda (4787 sayılı Kanun/6 md.): 1. *Yetişkinler hakkında; a) Evlilik birliğinden doğan yükümlülükleri konusunda eşleri uyararak, gerektiğinde uzlaştırmaya, b) Ailenin ekonomik varlığının korunması veya evlilik birliğinden doğan malî yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin gerekli önlemleri almaya, c) Resmî veya özel sağlık veya sosyal hizmet kurumlarına, huzur evlerine veya benzeri yerlere yerleştirmeye, d) Bir meslek edinme kursuna veya uygun görülecek bir eğitim kurumuna vermeye, 2. Küçükler hakkında; a) Bakım ve gözetime yönelik nafaka yükümlülüğü konusunda gerekli önlemleri almaya, b) Bedensel ve zihinsel gelişmesi tehlikede bulunan veya manen terk edilmiş halde kalan küçüğü, ana ve babadan alarak bir aile yanına veya resmî ya da özel sağlık kurumuna veya eğitimi güç çocuklara mahsus kuruma yerleştirmeye, c) Çocuk mallarının yönetimi ve korunmasına ilişkin önlemleri almaya, d) Genel ve katma bütçeli daireler, mahallî idareler, kamu iktisadî teşebbüsleri ve bankalar tarafından kurulmuş teşekkül, müessese veya işletmelere veya benzeri işyerlerine yahut meslek sahibi birinin yanına yerleştirmeye, karar verebilir.*

Aile Mahkemeleri genelde Medeni Kanunun ilgili maddelerine atıfla karar vermektedir. Evlenme yaşı, evlenme engelleri Türk Medeni Kanununun 124, 125, 129 ve 133 üncü maddelerinde evlenme yaşı, evlenme engelleri; 161-166 ıncı maddelerinde boşanma sebepleri düzenlenmiştir. Boşanma nedenleri olarak zina, hayata kast, pek kötü veya onur kırıcı davranış, suç işleme ve haysiyetsiz hayat sürme, terk ve evlilik birliğinin sarsılması gösterilmiştir. Boşanma davasının; açılması ile hakim alacağı tedbirlere ilişkin 169 uncu, boşanma halinde kadının kişisel durumu 173 üncü, yoksulluk nafakası 175 inci maddede düzenlenmiştir. Evliliğin genel hükümleri 185 vd. maddelerinde hüküm altına

almıştır. Eşler arasındaki mal rejimi 202-281 inci maddeler arasında düzenlenmiştir. Velayet 335-351 inci maddeler arasında nafaka yükümlülüğü 364 üncü maddesinde, yasal mirasçılar Türk Medeni Kanununun 495-499 maddelerinde düzenlenmiştir. Medeni kanunun yanı sıra aile mahkemelerinin sıkça atıf yaptığı diğer kanun metni Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunda şiddete uğrayan veya şiddete uğrama tehlikesi bulunan kadınların, çocukların aile bireylerinin ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişilerin korunması için hakim tarafından alınacak tedbirler 4. ve 5. maddelerde düzenlenmiştir.

Aile mahkemelerinin aile, hakim, psikolog ve pedagoğu bir bütün olarak ele almasından dolayı mahkemelerin uzun vadede aile yapısına olumlu katkılar yapacağı düşünülmektedir. Kimi araştırmacılar ise mahkemelerin iş yükünün fazla olması, davaların uzun sürmesi vb. nedenlerle, aile mahkemelerinin henüz aile yapısına olumlu bir etkisinin görülemediğini savunmaktadır (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2009: 234).

3.1.3. Yürütme

Yürütme; anayasa ve yasaların koyduğu kurallar çerçevesinde, devlet yetkisini kullanarak düzenleme, işlem ve eylem yapma yetkisidir (TÜBA; 2011: 1314). Yürütme işlevi kural olarak, yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan işlevlerdir. Yürütme organının kapsamı siyasal sisteme göre değişebilir. Dolayısıyla burada politika aktörü olarak ele alınan yürütme için en genel anlamdaki boyutu kastedilmektedir.

Aile politikalarında yürütme içerisinde sıralanacak olan aktörler kararname çıkarma yetkisi bakımından Cumhurbaşkanı, Hükümet programlarında aileye yer vermesi bakımından Bakanlar Kurulu, doğrudan aile politikalarının yürütücüsü olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) ele alınacaktır. Aile politikalarının oluşumunda ve uygulanmasında ASPB ile koordinasyon içerisinde çalışan bakanlık, kamu kuruluşları ve bağımsız idari otoriteler (RTÜK) de mevcuttur.

3.1.3.1. Cumhurbaşkanı

Yürütme kuvvetini 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj vermesi, kanunların onaylanması ve tek başına kararname çıkarma yetkisi bulunan Cumhurbaşkanının, aile

politikaları hakkında çıkaracağı kararnamelerin önemli bir politika aracı olarak, makamı aile politikalarında etkin bir aktöre dönüştürmektedir².

Cumhurbaşkanının yetkileri ve görev kapsamı 2017 Anayasa değişikliği ile genişlemiştir. Cumhurbaşkanı'nın bir konu ile ilgili verdiği demeç anında hükümeti ve meclisi harekete geçirebilmektedir³.

Cumhurbaşkanı'nın aile ile ilgili söylemlerine bakıldığında 2003 yılında Başbakan olan Recep Tayyip Erdoğan'ının o dönemden başlayarak dile getirdiği "3 çocuk" talebinin, Cumhurbaşkanı seçildiği 2014 yılından sonra daha sık vurguladığı görülmektedir. Örneğin Aile olmak projesinin tanıtım toplantısında konuşan Recep Tayyip Erdoğan

"Kültürümüzde hem anne hem baba tarafından aile büyüklerinin tamamı aile kavramının içindedir... Aile bağlarımızın güçlülüğü, samimiyeti ve devamlılığı sayesinde biz yüzlerce yıldır maruz kaldığımız tehditleri bertaraf ettik. Israrla bizi güçlü kılan şeyin, genç ve dinamik nüfuslar olduğunu unutmamalıyız... Bir olur garip olur, iki olur rakip olur, üç olur dengi olur, dört olur bereket olur, gerisi Allah kerim diyeceğiz ve yola devam edeceğiz"⁴

ifadelerini kullanmıştır. Cumhurbaşkanı'nın bu söylemini desteklemek adına hükümet; vergi indirimleri, doğum teşvikleri ve diğer sosyal yardımlarla doğum oranlarını yükseltmeye yönelik adımlar atmıştır.

Cumhurbaşkanı aileye ve ailenin toplum için önemine de sıkça atıf yapmaktadır. "Aile var oldukça devlet var olacaktır" ve "mutlu toplum için mutlu aile" gibi ifadeler kullanan Cumhurbaşkanı, aileyi toplumun vazgeçilmez bir ögesi olarak gördüğünü ifade etmektedir. Recep Tayyip Erdoğan tarafından benimsedikleri muhafazakârlık anlayışı; din, gelenek ve ahlakın bir arada değerlendirildiği, en önemli toplumsal kurum olarak ailenin merkezi bir önem taşıması değişime kapalı olmayan ve özü yitirmeden gelişmeye uyum

² Bu tezin ensititüye tesliminden sonra Cumhurbaşkanlığı 1 numaralı kararnamesi yayınlanmış ve bu kararname ile Çalışma ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı birleştirilmiş ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulmuştur. Ayrıca yeni Cumhurbaşkanlığı sisteminde 9 politika kurulu yer almaktadır. Bunlar içerisinde aile politikaları kurulu yer almamakla birlikte sosyal politikalar kurulu vardır.

³ Örneğin Cumhurbaşkanı'nın bir demecinde TEOG sınavının kaldırılması gerektiğini söylemesi üzerine, Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı Yusuf Tekin'in, "Sınavsız model seçeneğinin değerlendirilmeye başladığını" ve "Bizler bürokrat olarak hazırladığımız modeli cumhurbaşkanımızın sunarız ardından kamuoyu ile paylaşıyoruz" (<http://www.gazetevatan.com/teog-kaldirilacak-mi-meb-mustesari-aciklamasi--1103141-gundem/>) ifadeleri Cumhurbaşkanı'nın bir konunun gündeme gelmesinde ve kanunlaşmasında etkinliğini gözler önüne sermektedir.

⁴ <http://www.saglik.gov.tr/TR,2744/aile-olmak-projesinin-protokolu-imzalandi.html>. Erişim Tarihi: 14.10.2017.

sağlayan bir duruş olarak dile getirilmektedir (Koray, 2015: 40). Bu bağlamda Cumhurbaşkanı'nın KADEM yeni hizmet binası açılış töreninde yaptığı konuşmada da aileye ve kadına yapılan vurgu dikkat çekmektedir.

“Başbakanlığımdan cumhurbaşkanlığı dönemime kadar hiçbir dönemde olmadığı kadar kadına ve aileye desteği biz verdik. Sadece kadın olarak olaya bakmadık (...) tek millet olacaksak milletin nüvesi nedir? Ailedir. Güçlü aileler güçlü milletleri doğurur, biz de buna mecburuz. Her alanda kadınları, çocuklarıyla birlikte kollayan, destekleyen yasal düzenlemeler gerçekleştirdik. Teknolojik imkânlar, kadınlarımızın pek çok işi evinden, çocuklarının yanından yürütebilmesine fırsat veriyor”.

Cumhurbaşkanının bu cümleleri gerek muhalefet gerekse akademik alanda tartışma yaratmıştır. Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı'nın yerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması kadının yok sayıldığının somut bir adımı olarak değerlendirilirken, kadınların en az üç çocuk sahibi olması gerektiği gibi ifadelerle kadının bir birey olarak değil aile içinde bir öge (Dedeoğlu, 2015: 267) olarak görüldüğü savunulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı makamını politika aktörü olarak önemli kılan bir birim de Devlet Denetleme Kuruludur. İdarenin hukuka uygunluğu, verimli ve düzenli bir şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla oluşturulan kurul, denetimleri sonucunda Cumhurbaşkanına rapor sunar. Raporların bir kısmı (2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde) Cumhurbaşkanlığı internet sitesinde yayınlanır. Bu raporlardan biri “Türkiye’de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında” rapordur. Raporda özetle ailelere yönelik Muhtaç ailelerin barınma ihtiyaçlarının da sosyal hizmet ve yardımlar kapsamına alınması, bu çerçevede gerek TOKİ gerekse belediyelerin alt gelir gruplarına yönelik konut projeleri uygulanmalarına sosyal yardım ödeneklerinden destek sağlanması, Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bakanlığı" kurulması ve “Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Kütüğü" bilgi sistemi oluşturulması önerilmiştir. Raporda kurumsallaşma ve yeni bir mevzuat önerisi dikkat çekmektedir. 2009 yılında yayınlanan raporun ardından 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş ve buna bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'nce

Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi oluşturulmuştur. Raporların önerileri, kanun yapıcılar için bağlayıcı olmamakla birlikte, görüldüğü üzere yol gösterici olabilmektedir.

3.1.3.2. Bakanlar Kurulu⁵

2003 sonrası Hükümetin aile ile ilgili söylemlerinden dikkat çeken noktalardan biri üç neslin bir arada yaşaması ve dolayısıyla geniş aile tipinin savunulmasıdır. Adalet ve Kalkınma Partisinin muhafazakâr aile söylemi çekirdek aile birimini değil, üç neslin bir arada yaşadığı aileyi teşvik etmektedir. Ülkenin hakiki değerlerinin bunun üzerine kurulu olduğu görüşü hâkimdir. Ailenin çözülmesi ise “Batı” ya özgü bir sosyal fenomen olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’deki sosyal, ekonomik ve politik sorunların çözümü “Türk ailesinin gücü” ile çözülebilecektir. Dönemin Başbakanı olan Recep Tayyip Erdoğan çeşitli vesilelerle üç kuşağın bir arada yaşaması ile ilgili görüşlerini dile getirmiştir. 2005 yılında Anneler Günü konuşmasında anne ve babalarımız yaşlandığında onlara bakmamız ve ilgilenmemiz gerektiğini belirterek anne ve babadan ayrı yaşamanın modernitenin bir ürünü olduğunu vurgulamıştır. Türk kültüründe böyle bir şeyin olmadığını ve bu zihniyetin kültürel bozulmayı yansıttığını savunmuştur (Yazıcı, 2012: 112).

Bakanlar kurulunun, aile politikalarını belirlemede iki önemli politika aracından söz edilebilir. Bunlardan ilki olan hükümet programları ulusal ve uluslararası konularda bakanlar kurulunun uygulamayı amaçladığı temel politikalar ve hedefleri içerir. Diğeri ise Bakanlar kurulunca hazırlanan ve kanun gibi işlem gören, Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK)’dir. Aile politikalarının teşkilatı ve teşkilatında yapılan değişiklikler KHK ile yapılmıştır. 2011 yılında yayınlanan 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere aktarılması için ulusal politika geliştirmek, aile refahının artırılmasına yönelik hizmetler yürütmek gibi görevler bu KHK da sıralanmıştır.

Hükümet programları ile hem o dönemin hükümetinin odaklandığı temel konular ve politikalar hem de dönemin öne çıkan sorunlarını görmek mümkündür. Ailenin hükümet programlarına girmesi I. Bayar Hükümeti ile olmuştur. Çiftçi ailelerinin çalışarak geçinebileceği bir toprağa sahip olmasının gerekliliği ve bir çiftçi ailesinin geçinebilmesi

⁵ Yeni Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte Bakanlar Kurulu bir politika aktörü olmaktan çıkmıştır. Ancak tezde 2003-2018 dönemini incelediğinden Bakanlar Kuruluna bir aktör olarak yer verilmiştir.

için muhtaç olduğu toprağın hiç bir sebeple parçalanmaması gerektiği vurgulanmıştır. IX. İnönü Hükümeti Programında, dar gelirli ailelerin ihtiyaçlarını ön planda tutan sosyal mesken politikasına; Ürgüplü Hükümeti ise dar gelirli ailelerin ucuz kiralık konutlarda oturtulmasına vurgu yapmıştır. III. Demirel Hükümeti de ev sahibi olmayan ailelerin konut ihtiyacının giderilmesine ve bu amaçla, ev kredileri faizlerinin kısmen veya tamamen devlet bütçesinden karşılanmasına odaklanmıştır. II. Erim Hükümeti ve Melen Hükümeti programlarında aile planlamasına odaklanırken I. Ecevit Hükümeti dar gelirli ailelerin çocukları için yatılılık kredi ve burs sistemi üzerinde durmuştur. Irmak Hükümeti, düşük gelirli ailelerin konut ihtiyaçlarına ve aile planlaması hizmetlerine; IV. Demirel Hükümeti dar gelirli aile çocuklarının okuma ve yetişme imkanlarına; II. Ecevit Hükümeti köylü ailelerinin sürekli iş ve gelir olanaklarına kavuşmalarını ve dar gelirli aile çocuklarının yatılı, kredili ve burslu öğrenim olanaklarına vurgu yapmıştır. I.Özal Hükümeti programında tekrar çiftçi aileleri gündeme gelmiş ve çiftçi ailesi gelirinin aile başına ortalama milli gelir seviyesine yükseltilmesi öngörülmüştür. Aile gönüllü sosyal dayanışmayı sağladığından milletin temeli sayılmıştır. Aile yapısının korunması; gençlerin yetiştirilmesinde, ahlakın, milli ve manevi değerlerin korunmasında, çok önemli bir rolü olduğu vurgulanmıştır. Aile bireylerin ve toplumun sosyal güvenliğinin ilk ve en önemli teminatı kabul edilmiş ve dar gelirli ailelere sosyal yardım yapılacağı vadedilmiştir. II. Özal Hükümet programında sosyal konuta dikkat çekilmiştir. I.Yılmaz Hükümeti, aile planlaması; VII. Demirel Hükümeti programında “Kadın, Aile ve Çocuk Sorunları Bakanlığı”nın kurulmasına; Çiller Hükümeti programında ailenin korunması ve desteklenmesine, aile yapısının gösterdiği değişimi, bu değişimden doğan sorunları, bunlara getirilecek çözüm yollarını saptamaya yönelik gerekli araştırmalar yapılmasına odaklanılmıştır. Erbakan hükümetinin programında aile içerisinde kadına vurgu yapıldığı ve kadınların ailenin en etkili yönlendiricisi ve yetiştiricisi sayıldığı görülmektedir. III. Yılmaz Hükümeti programında ise ailesinin refahının aile yardımları ile arttırılacağı ve özellikle aile içi şiddetin önlenmesi amacıyla gerekli yasal düzenlemeler gerçekleştirileceği vurgulanmıştır.

Tezin 2003-2018 dönemini kapsamı nedeniyle Adalet ve Kalkınma Partisi'nin hükümet programlarında aileye ilişkin hususlar son bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

3.1.3.3. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Türk kamu bürokrasisinde ailenin bütünlüğünün korunması, güçlendirilmesi ve aileye yönelik diğer politikaların kurumsallaşması 1989'da kurulan Aile Araştırma Kurumu ile olmuştur. Aileye yönelik bütüncül bir bakış oluşturulma girişimi olarak değerlendirilebilecek bu durum, daha sonra kurumun 2004 yılında 5256 sayılı Teşkilat Kanunu ile Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak bürokraside yeniden yapılandırılması ile farklı bir düzeyde örgütlenme ile sonuçlanmıştır. Aile politikalarının kamu bürokrasindeki üst otoritesi 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığıdır. Bu bakanlık örgütlenmesi içinde birbiriyle ilişkili pek çok birim bulunmakla birlikte Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü aile politikaları konusunda doğrudan ilişkilendirilen birim olmuştur. Bununla birlikte kadın, çocuk, engelli ve yaşlı hizmetleri genel müdürlükleri de kimi zaman aile ve toplum hizmetleri ile kimi zamanda kendi içinde örtüşen faaliyetler sürdürmektedirler. Bu kapsamda sıkça eleştiri konusu olan, devlet tekelindeki aynı veya benzer nitelikli hizmetlerin farklı kurumlarca dağınık olarak yürütülmesi, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile giderilmiştir (Başaran, 2014: 9).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 633 sayılı KHK ile kurulmuş ve kurulduğu yıldan bugüne personel ve bütçesi büyüme eğiliminde olmuştur (Çizelge 2.1. ve 2.2.).

Çizelge 3.1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Yıllara Göre Personel Dağılımı

2011	2012	2013	2014	2015	2016
11.628	12.621	13.203	14.555	16.055	15.133

Devlet örgütlenmesinin aşırı merkeziyetçi olduğu savı, kimi zaman personelin merkezde toplanması ile ispat edilmektedir (Güler, 2003: 12). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda 2016 yılında merkezde istihdam edilen personel 1.180 iken taşrada bu sayı 11.379'dur. Diğer bir ifade ile toplam personeli %1.19 'u merkezde istihdam edilmiştir. 2015'de 1.434 personel merkezde istihdam edilmiştir (bu sayı toplam personelin %1.11'ini ifade etmektedir). Bu oranlardan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın merkeziyetçi yapıda olduğunu söylemek mümkün değildir.

Çizelge 3.2. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Yıllara Göre Bütçe Dağılımı

Yıl	Bütçe Ödeneği	Genel Bütçe	Pay
2016	24.799.651.000	560.782.309.000	4,42
2015	18.249.634.000	464.163.399.000	3,93
2014	17.024.807.000	428.396.493.000	3,98
2013	14.732.738.500	396.705.004.350	3,72
2012	8.841.713.000	344.512.858.921	2,57
2011	7.797.000	328.815.000.000	0,002

Bakanlığın aile ve topluma yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmekle görevli olan birim Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. Müdürlük esas olarak Aile Araştırma Kurumu adıyla 1989 yılında 396 sayılı KHK ile Türk ailesinin bütünlüğünün korunması, güçlendirilmesi ve sosyal refahının artırılması için gerekli araştırmaları yapmak ve projeler geliştirmek, aile ile ilgili millî bir politikanın oluşmasına yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Başbakanlığa bağlı olan Kurum aile araştırma kurulu ve aile araştırma kurumu başkanlığından meydana gelmiştir. Kurul, üniversite öğretim elemanlarından bir üye, aile hukuku konusunda uzman hâkimlerden bir üye, Milli Eğitim Bakanlığı Talim Terbiye Kurulu üyelerinden bir üye, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürü ve DPT Müsteşarlığı Sosyal Planlama Başkanından oluşmuştur. Kurul başkanın olmadığı durumlarda Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürü başkanlığında toplanmıştır. Aile Araştırma Kurumu yayınladığı raporlar, bilimsel eserler ve düzenlediği şuralar ile aile politikalarının temel aktörü olmuştur. AAK aile temelli sosyal araştırmalar yaparak ve yaptırarak, aile konusunda oluşturulacak politikalara bilimsel veri sağlamıştır. 2004 yılında 5256 sayılı kanunla yine Başbakanlığa bağlı olarak Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü adıyla faaliyetine devam etmiştir. Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri; Aile ve Sosyal Sorunları Araştırma Daire Başkanlığı, Eğitim, Yayın ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı olarak şekillenmiştir. Kurumun görev kapsamı inceleme ve araştırma alanlarında elde edilen bilgileri değerlendirmek ve sonuçlarını sosyal ve kültürel tedbirler haline dönüştürecek milli bir politikanın oluşumuna katkıda bulunmak şeklinde genişletilmiştir (5256 sayılı Kanun, md.3).

Müdürlüğün ASPB bünyesinde bir alt birim olması ile birlikte aile politikaları kapsamında ortaya koyduğu programları eğitim, aileyi destekleme ve koruma, danışma ve rehberlik ve araştırma faaliyetleri başlıkları altında toplamak mümkündür.

3.1.3.3.1. Eğitim Faaliyetleri

Aile Eğitim Programı: Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış bir yetişkin eğitim programı olan Aile Eğitim Programı (AEP) ülke genelinde uygulanmaktadır. Bu program ile aile üyesi bireylerin çağın gerektirdiği temel aile yaşam becerilerine yönelik bilgi, beceri ve tutumları kapsamlı olarak edinebilmeleri amaçlanmaktadır. Aile üyelerinin temel aile yaşam becerilerine yönelik bilgi, beceri ve tutumları kapsamlı olarak edinebilmeleri için eğitim ve iletişim, hukuk, iktisat, medya ve sağlık alanlarında olmak üzere toplam 26 modül oluşturulmuştur. Eğitim, bakanlığın denetiminde STK'lar ve çeşitli kurum ve kuruluşlar (belediyeler, dini kurumlar, yükseköğretim kurumları, özel kurslar) tarafından verilebilmektedir (ASPB, Faaliyet Raporu, 2017: 64).

Koruyucu ve önleyici bir sosyal politika hedefi olarak önem kazanan Aile Eğitim Programı ASPB'nin, UNICEF Türkiye Temsilciliği ve AFAD iş birliğinde geçici koruma statüsündeki Suriyelilere yönelik olarak geçici barınma merkezlerinde ve barınma merkezleri dışında da uygulanmaktadır. Halk eğitimleri ile Suriyeli eğiticiler tarafından çocuk gelişimi, okul hayatı, aile içi iletişim, evlilik çatışması ve sağlık konularında yaşayabilecekleri sorunlar hakkında Suriyeli ailelere bilgi verilmekte ve bu sorunların çözümüne hizmet edecek farkındalık kazandırılmaktadır (Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek Daire Başkanlığı, 2017).

Aile Eğitim Programı kapsamında yer alan "Evlilik öncesi eğitim programı" evlilik çağına gelmiş ve aile kurmak amacıyla bir araya gelen çiftlerin, evlilik hayatına hazırlanmalarını sağlamak üzere hazırlanmıştır. Evlilik öncesi eğitim programı sadece evlenmek üzere gelen çiftlere değil, silahlıdaki er ve erbaşlara, polis okulları ve üniversitelerin son sınıf öğrencilerine de verilmektedir. Evlilik öncesi eğitim evlilikte iletişim ve yaşam becerileri, aile hukuku, evlilik ve sağlık konularını kapsamaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Faaliyet Raporu, 2017: 64). Eğitimin ulusal düzeyde

yaygınlaştırılması amacıyla 2012 yılında Türkiye Belediyeler Birliği ile protokol imzalanmıştır.

Eğitime başvurular internet üzerinden başvuru formunun doldurulması ile kabul edilmektedir. Eğitimler yüz yüze olduğu veya e- öğrenme platformundan uzaktan eğitim şeklinde de olabilmektedir.

3.1.3.3.2. Aileyi Destekleme ve Koruma Faaliyetleri

Aile Sosyal Destek Programı: Aile ve bireylerin sosyal yardım ve sosyal hizmetlere olan ihtiyaçlarının tespiti, ihtiyaca göre sosyal yardım ve sosyal hizmet modellerin planlanması ve uygulanması, gerektiğinde diğer kamu hizmetlerinden (eğitim, sağlık, istihdam vs.) yararlanılmasının sağlanması amacıyla sürecin tüm aşamalarında *rehberlik ve danışmanlık* hizmetlerini de içeren bir programdır. Programla ailelerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Programın önemli bir bileşeni “alan taraması” oluşturmaktadır. İhtiyaç sahibi aile ve bireylerin tespiti ve sosyal sorunların analizine imkân sağlayan tarama işlemi risk haritalarının oluşturmaktadır. Alan taramaları ile veri girişleri gerçekleşecek, yerel, bölgesel ve ülke düzeyinde oluşacak risk haritaları ile iller ve bölgeler arası farklılıklar gözlemlenebilecek, böylece duruma uygun yeni tedbirler uygulanacak, ihtiyaç doğrultusunda ulusal düzeyde yeni politikalar geliştirilebilecektir (<http://ailetoplum.aile.gov.tr/uygulamalar/asdep-sosyal-hizmet-merkezleri>, 6.10.2017).

Sosyal Hizmet Merkezleri: Sosyal hizmet müdahalesinin ve takibinin gerçekleştirilmesi, çocuk, genç, kadın, erkek, engelli, yaşlı bireylere ve ailelerine koruyucu, önleyici, destekleyici, geliştirici, rehberlik ve danışmanlık odaklı sosyal hizmetlerin sunulması için kurulurlar. Sosyal hizmet birimlerinin kuruluş amacı koruyucu ve önleyici tedbir olarak, sorunun ortaya çıkmasından önce müdahale etmektir. Merkezlerde birey, aile ve toplumun ihtiyaçları ve sorunların yerinde tespiti ve çözümü esas alınmaktadır. Her ilde en az bir merkez kurulur. İstisnalar dışında bireylerin başvurusu üzerine merkez komisyonu, ailelere uygulanacak hizmeti belirler. Merkezlerde dört birim bulunur; başvuru, tespit ve izleme birimi, uygulama birimi, eğitim ve danışmanlık birimi, şehit yakınları ve gazilere hizmet birimi. Kişiler merkezlerin başvuru birimlerine yardım, psiko-sosyal destek ve bakanlığın diğer hizmetlerine ilişkin konularda müracaat edebilirler.

Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek: Psikososyal destek hizmeti afet, kriz, travma veya zorlu yaşam koşullarının görüldüğü durumlarda (göç gibi) ortaya çıkabilecek psikolojik uyumsuzluk ve bozuklukların önlenmesi; birey, grup, aile ve toplum düzeyinde ilişkilerin yeniden kurulması/geliştirilmesi; toplumda gelecekte ortaya çıkması muhtemel afet ve acil durumlara başa çıkma/toparlanma/iyileşme becerilerinin artırılmasını içermektedir. Psikososyal müdahalenin araçları; ihtiyaç ve kaynak değerlendirmesi, psikolojik ilk yardım, sevk etme ve yönlendirme, bilgi merkezi oluşturma, toplumu harekete geçirme, sosyal projeler, eğitimler, çalışana destektir.

Örneğin 2011 yılında meydana gelen Van depreminde, ASPB UNICEF'in desteği ile deprem sonrası dönemde ilk olarak kişilerin nelere ihtiyacı olduğunu tespit etmiş ardından uzmanlar vasıtası ile psikolojik ilk yardım hizmeti sunmuştur (benzer hizmetler Soma ve Ermenek maden kazalarında da sunulmuştur). Ardından Suriye'de yaşanan savaş ortamından Türkiye'ye sığınan kişilere yönelik psikososyal hizmetin verilmesi gündeme gelmiştir. 18/12/2013 tarih ve 28855 sayılı Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği düzenlenerek afet ve acil durumlara müdahale kapsamında Psikososyal Destek Hizmet Grubunun ana çözüm ortağı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmuştur. Afet bölgesinde afet zedelerin ve afet çalışanlarının psikososyal destek hizmetlerine yönelik koordinasyonundan, afetzedelere yapılan aynı bağışların depo hizmetleri ve dağıtımına yönelik koordinasyondan sorumludur. Mevzuatta belirtilen görevler kapsamında psikososyal destek hizmetleri veren birimler oluşturulmuştur. Bu kapsamda Bakanlık tarafından Hatay, Kilis, Gaziantep, Osmaniye, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Adıyaman, Adana, Malatya ve Mardin illerinde bulunan toplam 26 geçici barınma merkezinde Psikososyal Destek büroları veya İl Müdürlükleri tarafından Suriyelilere psikososyal destek hizmeti verilmektedir.

Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri: Kişilerin fiziksel, psikolojik (duygusal), cinsel, ekonomik açıdan zarar görmesine yol açan veya zarar görme tehlikesine yol açabilecek fiiller şiddet olarak tanımlanmaktadır. Şiddetin aynı konutta birlikte yaşayanlar arasında veya aile içinde olması halinde, aile içi şiddetten söz edilmektedir (Çallı, 2012: 4). Aile içi şiddetini, kadın hareketleri ve diğer ilgili gruplarının çabaları ile politika gündemine gelmesi sonucunda 6284 sayılı "Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. Kanun Bakanlığa bağlı olarak gerekli uzman personelin görev yaptığı ve tercihen kadın personelin istihdam edildiği, şiddetin önlenmesi ile koruyucu ve

önleyici tedbirlerin etkin olarak uygulanmasına yönelik destek ve izleme hizmetlerinin verildiği, şiddet önleme ve izleme merkezlerinin kurulmasını öngörmüştür. Şiddet önleme ve izleme merkezleri (ŞÖNİM) korunan kişiye verilen barınma, geçici maddi yardım, sağlık, adli yardım hizmetleri ve diğer hizmetleri koordine etmekte ve bu kişilere psiko-sosyal destek sunmaktadır. 18-60 yaş arası aile içerisinde şiddet gören kişilerin başvurabildiği merkezlere, ihbarla, Alo 183 hattını arayarak ya da bireysel başvuru yolu ile müracaat edilebilmektedir.

Yaygın olarak aile içerisinde şiddet gören tarafın kadın olması durumu, ŞÖNİM başvurularına da yansımıştır. 2016 yılı içerisinde 37.680 kadın, 2.446 erkek, 10.711 çocuk olmak üzere toplam 50.837 kişi Şiddet Önleme ve İzleme Merkezlerinden hizmet almıştır (ASPB, 2016: 92).

3.1.3.3.3. Danışma ve Rehberlik Faaliyetleri

Aile ve Boşanma Süreci Danışmanlığı: Aile ve boşanma süreci danışmanlığı, başvuruda bulunan ailelere boşanma öncesi ve esnasında; aile içi iletişim becerilerini kazandırmak, çatışmacıların yapıcı bir şekilde çözülmesi ve çocuklarıyla ilgili yaşadıkları sorunların çözümü gibi hususlarda danışmanlık yapmayı kapsamaktadır. İl müdürlülerinde ve Sosyal Hizmet Merkezlerinde Aile ve Boşanma Süreci danışmanlığı hizmeti verilmesinin yanında Özel Aile Danışma Merkezleri de bu hizmeti verebilmektedir. 2012 yılında çıkarılan Aile danışmanlığı merkezleri yönetmeliği ile temel hizmet kriterleri belirlenerek Bakanlığın denetiminde Özel Aile Danışma Merkezlerinin açılması öngörülmüştür. ASPB'nin verdiği ve denetlediği hizmetlerin yanında yerel yönetimlerce de ailelere ve bireylere danışmanlık hizmetleri verilmektedir.

Alo 183 ve Alo 144 Hatları: Bakanlığın aileye yönelik danışmanlık ve rehberlik faaliyetleri kapsamında verdiği hizmetlerden biri de Alo 183 hattıdır. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine bağlı olarak hizmet veren Çağrı Merkezlerinden Alo 183; Aile, Kadın, Çocuk ve Engelli Sosyal Hizmet Danışma Hattı aracılığı ile aile, kadın, çocuk, yaşlı, engelli, şehit yakınları ve gazilere yönelik hizmetlere ilişkin gelen çağrılar değerlendirilerek rehberlik ve danışmanlık yapmaktadır. Acil durumlarda emniyet, jandarma birimleri ve Acil Müdahale Ekip Sorumluları ile iletişim kurulmak suretiyle müdahale edilmesini sağlamaktadır. Alo 183 hattı özellikle aile içerisinde şiddet gören kişilerin başvuruları

neticesinde 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında kurulmuş olan Şiddet Önleme ve İzleme Merkezlerine (ŞÖNİM) yönlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu şekilde hem kolluk kuvvetlerine haber verilmekte hem de şiddet gören kişi korunarak şiddet uygulayan kişiden uzaklaştırılmaktadır.

Alo 183 Hattına 2015 yılı içerisinde Bakanlığın hizmet alanlarıyla ilgili toplam 117.565 çağrı yapılmıştır. Bu çağrılardan 40.825'i engelli hizmetleri, 27.415'i kadın hizmetleri, 18.875'i aile ve toplum hizmetleri, 15.404'ü çocuk hizmetleri, 8.278'i yaşlı hizmetleri, 788'i şehit yakınları ve gazilere yönelik hizmetler, 2.568'i erkeğe yönelik hizmetler, 3.412'i çağrı merkezi hakkında bilgi talebi konularında olmuştur (ASPB, 2015: 300). Hattın bilinirliği gerek kamu spotları gerek diğer ilanlarla artmış olacak ki, 2016 yılında toplam 241.027 çağrı yapılmıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın danışma ve rehberlik faaliyetleri içerisinde değerlendirilebilecek olan Alo 144 Sosyal Yardım Hattı aracılığı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yürütülen gıda yardımları, nakdi yardımlar, kömür yardımları, şartlı eğitim ve şartlı sağlık yardımları, eşi vefat edenlere yapılan yardımlar ve diğer yardımlar hakkında bilgilendirme ve yönlendirme sağlamaktadır. Hizmetin ihtiyaç sahiplerine daha kolay ve daha az kişinin göreceği şekilde ulaştırılması bakımından önem taşıyan Alo 144 hattı, Bakanlığın iş yükünün hafifletilmesi açısından da önem taşımaktadır. 2015 yılında Alo 144 Sosyal Yardım Hattına gelen çağrı sayısı 2.187.422 iken 2016 yılında bu sayı 3.295.448'e çıkmıştır. Bu çağrılar büyük oranda sağlık, eğitim ve aile yardımları konusunda olmuştur.

3.1.3.3.4. Araştırma Faaliyetleri

Bakanlığın hazırladığı araştırma raporları aile politikalarının şekillenmesinde önemli bir araç olarak değerlendirilebilir. Bakanlığın hazırladığı araştırma raporları, kanun yapımında gündeme gelebilmekte ve politika yapıcıların karar verme sürecinde etkili olabilmektedir.

Bakanlığın hazırladığı raporlardan biri 6284 sayılı Kanunun şiddet mağduru kadınlara, şiddet uygulayanlara ve bu kişilerin çocukları ve yakınlarına nasıl yansığının ortaya

çıkarılması ve Kanunun aile içi ve kadına yönelik şiddet olaylarının önlenmesinde ve şiddet mağdurlarının korunmasında etkili olup olmadığının değerlendirilmesi amacıyla “6284 sayılı Kanunun Uygulanmasına Yönelik Etki Analizi Araştırması”dır. Ekim 2015’te tamamlanan araştırma sonucuna göre 6284 sayılı Kanunun uygulanmasında tespit edilen sorunların giderilmesine yönelik çalışmaların; ilgili kurum ve kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları işbirliğinde yürütülmesi planlanmıştır.

2015’te nihai raporu yayımlanan diğer bir çalışma Türkiye’de Kadına Yönelik Aile içi Şiddet Araştırması’dır. Araştırma Türkiye genelinde 12 istatistiki bölge ile kentsel ve kırsal yerleşim alanlarını temsil edecek şekilde 15.072 hedef örnekleme oluşturan hanelerde 15-59 yaşları arasındaki kadınlar ile yüz yüze görüşmeler yaparak gerçekleştirilmiştir.

2006 yılında Aile Yapısı Araştırmasının ilki yapılmış, 2011 yılında bu araştırma tekrarlanmıştır. 2016 yılında Türkiye’nin Aile Yapısı Araştırması yeniden araştırılmış fakat henüz kitaplaşmamıştır. Bakanlık 2008 yılında gerçekleştirilen Türkiye’de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması’nı 2014 yılında tekrar yapmış ve son 6 yıl içerisinde yürütülen politika ve programların etkilerinin değerlendirilmesi yoluyla şiddet yaygınlığındaki farklılaşmanın anlaşılmasını amaçlamıştır. 2014’te “Türkiye’de Boşanma Nedenleri” araştırması, 2016 yılında Türkiye şiddet araştırması ve Suriyeliler ile Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşları Arasındaki Evlilik İlişkileri Araştırması yapılmış ve online erişime açılmıştır. Araştırmaların sonuçları ve önerileri meclisin ilgili komisyonunda anlatılmakta ve politika yapıcılara bilgi verilmektedir. Örneğin “Türkiye’de Boşanma Nedenleri” araştırmasının sonuçları ve ileriye dönük muhtemel boşanma oranlarının ne olacağı konusunda Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü yetkilileri meclis komisyonunda bilgi vermiştir. Görüldüğü üzere politika yapım sürecinde “kanıtlar/araştırmalar/ bilimsel veriler politika yapıcılara yol gösterici olmaktadır.

Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü dışında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde; kurumsal çocuk bakım hizmetlerini düzenlemesi bakımından Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, kurumsal yaşlı ve engelli bakımını düzenlemesi bakımından da Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü aile politikalarının yürütücüsü konumundadır. Yoksul ailelere yönelik yardımlar ise Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne yürütülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde doğrudan aile politikaları adı ile olmasa da aile politikalarının içinde değerlendirilebilecek konuları (kurumsal bakım gibi) yürüten kurum Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu olmuştur. 1935 yılında kurulan Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu 1937 yılında kamu yararına faaliyet sunan bir statüyü kavuşturulmuştur (ASPB, 2012: 30-31). 1963 yılında çıkarılan 225 sayılı kanunla Sağlık ve Sosyal Yardımlar Bakanlığı bünyesinde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü adıyla faaliyet göstermiştir. 1983 yılında 2828 sayılı kanun ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuştur. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Sosyal Hizmet Kanunu olarak değiştirilmiştir. Bakanlığın kuruluş kanununda Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilen görevler (633 sayılı KHK, md.8) şu şekildedir:

1. Bakanlığın çocuklara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek.
2. Çocuklara yönelik sosyal hizmetler konusunda politika ve stratejiler belirlenmesine ilişkin çalışmaları koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek.
3. Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce çocuklara yönelik yürütülen sosyal hizmetlere ilişkin ilke, usûl ve standartları belirlemek ve bunlara uyulmasını sağlamak.
4. Çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunması ve sağlıklı gelişimi için gerekli önleyici ve telafi edici mekanizmaları oluşturmak ve uygulamaya koymak.
5. Geçici ya da sürekli olarak aile ortamından mahrum kalan veya yüksek yararı ailesinin yanında bulunmamayı gerektiren çocuklara, özel bakım ve koruma hizmeti sunmak.
6. Evlat edindirme ve koruyucu aile hizmetlerini koordine etmek.
7. 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanununda belirlenen tedbirleri yürütmek ve koordinasyonunu sağlamak.
8. Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak şeklinde sıralanmıştır.

Ayrıca Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununun 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrası gereğince çalışan anne-babanın 0-6 yaş grubundaki çocuklarının bakımlarını gerçekleştirmek, bu çocuklara temel değer ve alışkanlıkları kazandırmak amacıyla Kreş ve Gündüz Bakımevi hizmetleri yürütülmektedir. 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ve yukarıda belirtilen görevler kapsamında “Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüplerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında

Yönetmelik” çıkartılmıştır. Yönetmelik gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerine ait özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel çocuk kulüplerinin kuruluş ve işleyişlerine ilişkin esasları düzenlemiştir. Bakanlık 0-6 yaş grubu çocukların gündüz kurumsal bakımının sağlanmasında doğrudan hizmeti sunma hem de diğer kurumlarca sunulan hizmetin denetim görevini üstlenmiştir.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında kanun hükmünde kararnameye istinaden kurulan Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün görevleri şu şekilde sıralanmıştır (633 sayılı KHK, md.9):

1. Yaşlılara yönelik sosyal hizmetlere ilişkin olarak ulusal düzeyde politika ve stratejilerin belirlenmesi çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek.
2. Yaşlılara sunulan sosyal hizmet modellerini geliştirmek.
3. Yaşlıların ve bakıma muhtaç özürllülerin, yaşamlarını evlerinden ve sosyal çevrelerinden ayrılmadan sürdürebilecekleri sosyal desteklerin verilmesi için gerekli mekanizmaları kurmak, var olanları standardize etmek, uygulamaları takip etmek ve denetlemek.
4. Yaşlıların toplumla bütünleşmesine, statü ve rollerinin yeniden kazanımına, işlevlerinin artırılmasına, boş zamanlarının etkili bir biçimde değerlendirilmesine ilişkin mekanizmalar oluşturmak.
5. Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce özürllülere ve yaşlılara yönelik yürütülen sosyal hizmet faaliyetlerine ilişkin ilke, usul ve standartları belirlemek ve bunlara uyulmasını sağlamakla görevlendirilmiştir.

Bu kapsamda ASPB’na bağlı, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve belediyelere bağlı huzurevleri ve özel Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri kurulmuştur. Ayrıca Bakanlık tarafından hayata geçirilen “yaşlı yaşam evi projesi” ile Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezlerinde bakılmakta olan veya kuruluşa kabul koşullarını taşıyan ve sosyal, psikolojik, fiziksel gereksinimlerini bağımsız olarak karşılayabilen yaşlılardan durumu uygun olduğu belirlenenlerin kuruluşa bağlı ek ünite konumunda olacak Yaşlı Yaşam Evinde bakımları sağlanmaktadır.

Engellilere yönelik bakım hizmetleri ise temelde engelli bireyin ailesi yanında bakımını sağlamak hedeflense de bunun mümkün olmadığı durumlarda engelli bireyler için alternatif kurumsal bakım seçenekleri sunulmaktadır. Engelli bireylere yönelik yatılı ve gündüzlü bakım hizmetleri Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüklerinin idare ve

koordinesinde resmi ve özel kuruluşlarca yürütülmektedir. 30.07.2006 tarihli ve 26244 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Bakıma Muhtaç Engelli Bireylerin Tespiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik doğrultusunda bakıma muhtaç engelliye bakmakla yükümlü olunan birey sayısına göre kendilerine düşen ortalama aylık gelir tutarı, bir aylık net asgari ücret tutarının 2/3'ünden daha az olan bakıma muhtaç engellilerin isterler ise ikametgâhlarında, isterler ise resmî veya özel bakım merkezlerinde bakımlarının sağlanması güvence altına alınmıştır. İkametgahında bakım hizmeti alan bakıma muhtaç engelliye ikametgâhında bakım hizmeti veren akrabasına veya vasisine bir aylık net asgari ücret ödenmektedir (Engelli Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, 2014).

03.09.2010 tarihli ve 27691 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren Engellilerin Bakımı, Rehabilitasyonu ve Aile Danışmanlığı Hizmetlerine Dair Yönetmelik çerçevesinde, iş ve işlemleri tamamlanan engelli bireylerin resmi bakım merkezlerine yerleştirme işlemleri ücretsiz olarak sağlanmaktadır. Yönetmelik ile bedensel, zihinsel ve ruhsal engelleri nedeni ile yaşamın gereklerine uyamama durumunda olan engelli bireylerin tespiti, incelenmesi, bakımı ve rehabilitasyon hizmetlerinden yararlandırılmaları, engelli ve engelli ailelerine danışmanlık hizmeti, bu hizmetlerin niteliğine ve işleyişine ilişkin usul ve esasları, personelin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

Bakanlığın engellilere yönelik sunduğu diğer bir kurumsal bakım hizmeti ise umut evleri projesi ile uygulamaya geçmiştir. Buna göre ailesi yanında bakımı mümkün olmayan engelli bireylere sürekli bakım hizmetlerinin sunulduğu bakım ve rehabilitasyon merkezlerinde toplu yaşamın getirdiği olumsuzluklardan kaçınmak adına engelli bireylerin küçük gruplar halinde bir apartman dairesinde veya müstakil bir evde diğer komşuları ile birlikte yaşamalarını sürdürmesi öngörülmüştür. Bakım ve Rehabilitasyon Merkezlerinde bakılmakta olan engelli bireylerden durumları uygun olanların, kuruluşların ek ünitesi konumunda olan “Umut Evi” olarak isimlendirilen evlerde, toplum yaşamına aktif katılımlarının sağlanarak, bakımlarının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Engelli Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, 2014).

Engellilere yönelik kurumsal bakım hizmetlerinden biri de gündüzlü hizmet veren resmi kuruluşlarda sunulan bakım hizmetidir. Bu hizmet ile engelli bireye sahip ailelerin rahatlatılması hedeflenmiştir. Bu kuruluşlardaki hizmetler yeniden düzenlenerek ağırlıklı olarak grup çalışması yapılmakta, hafta içi mesai saatlerinde, yarım veya tam gün bakım

hizmeti sunulmaktadır. Böylece engelli bireye sahip ailelerin ve özellikle engelli bireylerin annelerinin kendilerine zaman ayırmalarının sağlanması ve engelli bireyin daha uzun süre kuruluş hizmetlerinden yararlandırılması öngörülmüştür (Engelli Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, 2014). Engelli bireylere yönelik bakım hizmetleri esas olarak evde bakıma dayalı olarak yürütülmektedir. Ekonomik durumu uygun olmayan engelli bireylerin bakımını evde sürdüren kişilere maddi yardım yapılarak, bu mümkün değilse kamu kurum ve kuruluşlarında veya özel kuruluşlarda bakımı sağlanmaktadır.

Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün görevleri kapsamında; yoksul ailelere yönelik yardımlar yapılmaktadır. Yoksul ailelerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik gıda, yakacak, barınma, eğitim gibi alanlarda yardım programları bulunmaktadır. Yardım programları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarından Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yürütülmektedir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı içerisinde doğrudan aile ile ilgili olarak Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü yapılmış olsa da çocuk, kadın, engelli, yaşlı ve sosyal yardımlarla ilgili genel müdürlüklerinde aile ile ilgili görevleri içerdikleri görülmektedir.

3.1.3.4. Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları

3.1.3.4.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, istihdam politikaları ile aile politikalarının yürütülmesinde öne çıkan bir aktördür. Özellikle çocuk işçiliğinin önlenmesi, sosyal yardımlar ve istihdamın ilişkilendirilmesi, dezavantajlı konumdaki bireylerin güçlendirilmesi ve istihdamının artırılması için ASPB ve ÇSGB koordineli biçimde çalışmalar yürütmektedir. Ayrıca aile bütünlüğünün korunması amacıyla iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına dair yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde ÇSGB önemli bir aktör konumundadır. İş ve aile yaşamının uzlaştırılması; çalışan annelerin izinleri ve diğer özlük hakları, aileye uyumlu iş yerleri, esnek çalışma ve babalık izinlerini kapsamaktadır.

Çalışanların izinleri ve diğer hakları temelde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4857 sayılı İş Kanununa göre belirlenmektedir. 4857 sayılı İş Kanununun 64. maddesinde işçiler veya eşlerinin doğum yapması halinde izin hakları düzenlenmiştir. 2011 yılında

maddede değişiklik yapılarak erken doğum yapması halinde kadın işçinin doğumdan önce kullanamadığı çalıştırılmayacak sürelerin doğum sonrası sürelere eklenmek suretiyle kullandırılması sağlanmıştır. 2016 yılında ise doğum sonrası kullanılmayan sürelerin babaya kullandırılması, üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen eşlerden birine veya evlat edinene çocuğun aileye fiilen teslim edildiği tarihten itibaren sekiz hafta analık hâli izni kullandırılması imkanı tanınmıştır. Bunlara ilaveten, doğum sonrası analık hâli izninin bitiminden itibaren çocuğunun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla kadın işçi ile üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçilere istekleri hâlinde birinci doğumda altmış gün, ikinci doğumda yüz yirmi gün, sonraki doğumlarda ise yüz seksen gün süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmesi hükmü eklenmiştir.

İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması AB ve OECD ülkelerinde son 30 yıldır artmakta olan bir konu olmakla birlikte Türkiye’de bu yönde bir terminolojinin nispeten yeni oluştuğu ifade edilebilir. İş ve aile hayatını uzlaştırma sorunsalı, modern piyasa ekonomilerine özgü bir olgudur. Sanayi Devrimi ile birlikte ailenin üretimi ev, tarla ve küçük atölyelerden fabrikaya doğru kaymış ve ev ile üretimin yapıldığı işyeri birbirinden ayrılmıştır. Bu dönüşümün sonucunda çalışma koşul ve saatleri piyasa tarafından belirlenmiş; aile içindeki hane ve hane halkı bakımına ilişkin ev içi iş yükü ve gelir karşılığı yapılan iş yükünün gerekliliklerini beraber karşılamak zorlaşmıştır (İlkaracan, 2010: 7). Dolayısıyla özellikle çalışan kadınları aile ve iş yaşamı içinde yükünü hafifletmek adına yürütölen politikalar iş ve aile yaşamının uzlaştırılması olarak adlandırılmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından 2006’da kabul edilen Kadın-Erkek Eşitliğine Doğru Yol Haritası: 2006-2010 başlıklı politika planının çerçevesini oluşturan öncelikli alanlardan biri olan “iş aile ve özel hayatın uzlaştırılması”, Türkiye’de ilgili kurumların bu konuda çeşitli adımlar atmasında etkili olmuştur. ÇSGB’nin koordinesinde hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi’nde “İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması” başlığının yer alması bu adımlardan biridir. Bu kapsamda iş mevzuatındaki esnek çalışma uygulamaları uluslararası mevzuat ve AB direktifleri göz önünde bulundurularak sosyal taraflarla birlikte yeniden değerlendirilmesi ve güvenceli esnekliğin sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür.

3.1.3.4.2. Milli Eğitim Bakanlığı

Milli Eğitim Bakanlığı kimi zaman projeler kimi zaman çeşitli işbirlikleri ile aile politikalarının yürütücüsü veya karar vericisi olabilmektedir. Örneğin Aile ve Sosyal

Politikalar Bakanlığı'nın denetiminde açılan özel gündüz bakımevleri ve kreşlerde Milli Eğitim Bakanlığınca hazırlanan eğitim programları uygulanmaktadır. Eğitim programlarının uygulanması Milli Eğitim Bakanlığı tarafından denetlenir.

Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü tarafından ailelerin; aile tutumları, demokratik ilişkiler, iletişim, aile içi şiddetin önlenmesi, yasal koruma, erken çocukluk ve ergenlik döneminde ihmal ve istismar, çocuk-ergen ve anne-baba çatışması, olumlu disiplin yöntemleri, olumsuz disiplin yöntemlerinin çocuk ve ergen üzerindeki zararları, toplumsal cinsiyet eşitliği, kadın sağlığı, üreme sağlığı, aile planlaması, madde bağımlılığını önleme konularının güçlendirilmesi amacıyla Aile Eğitimi Programları Kursları yürütülmektedir (399 sayılı Meclis Komisyon raporu, 2016: 193). "0-18 Yaş Aile Eğitimi Kurs Programı" ile anne-babaların, iyi anne-baba olmalarının sağlanması ve böylece aile içi ilişkilerin güçlendirilmesi yoluyla çocuğun ve ergenin var olan potansiyelini kullanmasını sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, programla anne-babalara, çocuk gelişimi ve eğitimi, olumlu anne babalık becerileri, sağlık, beslenme, olumlu davranış kazandırma, temel alışkanlıklar kazandırma, toplumsal cinsiyet eşitliği, aile içi iletişim, aile içi şiddet, aile içi çatışma ve çatışma çözme teknikleri, ergenlik dönemi gelişim özellikleri, okul aile işbirliği gibi konularda eğitim verilerek daha sağlıklı ve başarılı nesiller yetiştirilmesini hedeflenmektedir (Milli Eğitim Bakanlığı, 2014: 24-25).

2011 yılında Milli Eğitim Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı arasında gerçekleştirilen işbirliği protokolü ile zorunlu ilk ve ortaöğretim çağında olup okula kayıtsız olan çocukların eğitime erişimlerinin ve devamlarının sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca eğitime erişimde dezavantajlı olan çocukların zihinsel, sosyal duygusal ve bedensel gelişimlerinin eğitimle desteklenerek, sosyal entegrasyonlarını sağlayacak plan, program ve müdahale yöntemlerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının hizmet kapsamında bulunan çocukların meslek edinmelerinin sağlanması ve çocukların akademik başarıya ihtiyaçları olduğu konusunda bilinçlendirilmesi planlanmıştır. Protokol faaliyetlerini yürütmek üzere merkez teşkilatının yanı sıra her il ve ilçe eğitim müdürlüğü bünyesinde komisyonlar oluşturulmuştur.

Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı ile asıl sorumlu kurum Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ilgili kurumun Milli Eğitim Bakanlığı olduğu Ocak 2015 - Aralık 2018 kapsayan süreçte; evlilik öncesi eğitim programı ve aile

eğitim programının yaygınlaştırılmasında, tek ebeveynli ailelere yönelik hizmetlerin geliştirilmesinde ve nesiller arası dayanışmanın güçlendirilmesine yönelik faaliyetler yapılmasında birlikte hareket edeceklerdir (ÖDP, 2015: 343-344). Bu ortak politikaların yürütülmesinde Milli Eğitim Bakanlığı müfredatı belirtilen amaca hizmet edecek şekilde düzenlemekle sorumludur. Aynı zamanda Milli Eğitim Bakanlığı “kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir kreş ve okul öncesi eğitim imkânlarının yaygınlaştırılması” amacıyla; özel sektörün sunacağı kreş hizmetleri yaygınlaştırılması, kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir kreş imkânlarının yaygınlaştırılması sağlanması, kamu kurumlarındaki kreşler ve çocuk bakım evleri etkin bir şekilde kullanılması, kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir okul öncesi eğitim imkânları yaygınlaştırılmasında sorumlu kamu kurumu olarak belirlenmiştir (ÖDP, 2015: 352). Okul öncesi çocukların kurumsal bakımından ASPB sorumlu olmakla birlikte politika yapıcılar bu kurumların yaygınlaştırılmasından Milli Eğitim Bakanlığını sorumlu tutmuşlardır.

3.1.3.4.3. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın amacı kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak ve benimsetmek olarak belirlenmiştir. Aile gelecek nesillere değerlerin aktarıldığı bir kurum olduğundan Bakanlığın ilgi alanı dışında kalmayacağı açıktır. Ailenin bu işlevinin devam etmesi için Bakanlık, Millî Kültür Şûraları düzenleyerek ailenin karşılaştığı olumsuzluklara çözüm bulmaya çalışmaktadır. Milli Kültür Şurası esas olarak kültür politikalarının temel metinlerinden olsa da şurada yer alan aile ve kültür komisyonun tespit ve önerileri aile politikalarını da kapsamaktadır.

Aile ve Kültür komisyonu 10 üyeden oluşan ve görüşleri tavsiye niteliğinde olan bir komisyondur. Komisyonun sunduğu raporda, ailenin toplum için önemi dile getirilmiş mevcut durum ve sorunlar hakkında tespitlere yer verilmiştir. Komisyon raporunda özellikle medyanın aile üzerindeki aşındırıcı etkisine vurgu yapılmıştır. Komisyon çalışan kadınların ve çalışan annelerin yaşadığı sorunlar, evlilik, boşanma ve çocuk bakımı gibi konularda da öneriler sunmuştur. Komisyon raporunda önemle vurgulanan bir husus bakanlıklar ve ilgili diğer aktörlerin koordinasyonu ve işbirliğidir. Rapora göre; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, belediyeler ve STK'ların paydaş kurumlar olarak her biri kendi sahalarındaki konularda interdisipliner çalışmalar gerçekleştirerek, aile

kurumunun karşılaştığı problemleri bertaraf etmeye çalışmalıdır. Ayrıca Ailenin Korunmasına Dair Kanunun uygulanmasında da bu aktörler birlikte çalışmalıdır (Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2017: 5-10).

Şuranın ardından oluşturulan eylem planında ailenin korunması için 2017-2018 yılları arasında atılacak adımlar şu şekilde belirlenmiştir: a) Türk aile yapısının temel özelliklerini ön plana çıkararak ve ailenin toplumsal yapı içindeki önemini vurgulayan sinema eserlerinden seçkiler yapılarak İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri ve yerel yönetim birimleri kanalıyla ailelere dağıtılması sağlanacaktır, b) Ulusal Fotoğraf Yarışmasını 2018 yılı temasının "Aile ve Turizm" olarak belirlenmiştir. Ayrıca Türk aile yapısının temel özelliklerini ön plana çıkararak, küçük yaşlardan itibaren ailenin toplumsal yapı içindeki önemine ilişkin bilinci yerleştirebilecek nitelikte olan ve kadının aile birliğinin tesisi ve toplumsal yaşamdaki temel rolünü ve karşılaştığı zorlukları vurgulaya çalışmalar; bakanlık tarafından öncelikle desteklenmesi planlanmıştır (Kültür Politikaları Eylem Planı, 2017: 50).

3.1.3.4.4. Diyanet İşleri Başkanlığı

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın aile politikalarının özellikle uygulayıcısı olarak öne çıkan bir aktör olduğu söylenebilir. Başkanlık Aile ve Dini Rehberlik Büroları ve verilen vaazlarla toplumun belirli bir kesimine doğrudan ulaşabilen sokak düzeyi bürokratlarına sahiptir. Zira din görevlileri resmi hizmet tanımları dışında bireylerle doğrudan yakın ilişki içindedirler. Bireyler kendilerine yakın gördüğü ve dini içerikli konularını bu görevlilere aktarabilmektedir. Bu danışma taleplerinin din ile ilgili olan kısmına bizzat cevap vermek, ayrıca gerekli olan durumlarda müracaat edeni ilgili birimlere yönlendirmek amacıyla illerdeki müftülükler bünyesinde bir danışma birimi olarak Aile ve Dini Rehberlik Büroları kurulmuştur. Aile ve Dini Rehberlik Büroları, aileye ilişkin soruları ve sorunları olan kişilere danışmanlık hizmeti vermektedir. İl müftülüklerine bağlı olarak 2003 yılında kurulan bürolarda vaizler, din hizmetlileri ve eğitim uzmanları, kuran kursu öğreticileri, imam hatip ve müezzinler görev yapmaktadır. Bireyler büroya gelerek yüz yüze görüşme, telefon veya e-posta yoluyla da sorularına cevap alabilirler. Bürolarda sadece dini içerikli sorular cevaplanmakta diğer konular ilgili kurum ve kuruluşlara aktarılmaktadır. Bürolar dini içerikli sorulara cevap vermenin yanı sıra, aileye yönelik sosyal/kültürel programlar ve sosyal hizmet kurumlarındaki manevi destek faaliyetlerine de yerine getirmektedir. Bürolara sorulan sorular veri tabanına kaydedilmektedir. Buna göre 2016 yılı itibarıyla toplam 3922

soru kaydedilmiştir. Aile hayatı ve aile içi iletişim en çok sorulan konu başlıkları olmuştur. 2016 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı'nın il sorun haritası araştırmasında en çok aile içi iletişim sorunun olduğu gözlemlenmiştir (Diyanet İşleri Başkanlığı, 2017: 55). Aile politikalarının amaçlarından biri boşanmaların azaltılması olduğundan, aile içi iletişim konularında danışmanlık hizmeti veren bürolarda hizmet verenlere önemli görevler düşmektedir. Doğrudan vatandaşla muhatap olan bu bürokratlar politikanın (boşanmaları azaltmak) başarısında etkili olabilmektedir.

Diyanet İşleri Başkanlığı'na bağlı olarak görev yapan kadın ve erkek vaizler, camiler kuran kursları ve cezaevlerinde vaaz vermektedirler. Bu vaazların ana konuları arasında ibadet, ahlak sosyal ve toplumsal hayat, özel günler ve haftalar, itikat, ilim ve eğitim, insan, helaller ve haramların yanı sıra aile de yer almaktadır. Aile konusunda verilen vaazların alt başlıkları şu şekildedir: aile hayatı, anne baba hakkı, aile içi iletişim, eşler arası hak ve görevler, nişan/nikah/evlenme, çocuk hakları, boşanma, örnek aile, aile içi şiddet ve değişen aile yapısı olmuştur. 2016 yılında aile ile ilgili toplam 55.726 vaaz yapılmıştır. Aile konulu vaazlar toplam vaazların %4'ünü oluşturmaktadır (Diyanet İşleri Başkanlığı, 2017: 34-35).

2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Diyanet İşleri Başkanlığı arasında imzalanan işbirliği protokolü ile başkanlık; aile yapısının ve değerlerinin korunması, ailenin güçlendirilmesi, aileyi tehdit eden problemler hakkında toplumun duyarlı kılınması amacıyla faaliyet yürütebilecektir. Başkanlığın işbirliği yapacağı hususlar şu şekilde özetlenebilir (<http://sgb.aile.gov.tr/mevzuat/protokoller>, 10.10.2017):

- a) Aile eğitimi ve danışmanlığı hizmetlerini geliştirmek ve hizmetlerin içeriğinin belirlenmesinde ortak çalışmalar yapmak
- b) Türk aile yapısının temel özelliklerini ortaya koymak, bu alanda çalışan Bakanlık ve başkanlık personeline yönelik eğitimler hazırlamak
- c) Aile bireylerinin dinin yanlışı onaylayıcı bir referans olarak kullanılmasını önlemek, ailede rol paylaşımı, aile içi şiddet, çocuk yetiştirme gibi konularda bilgilendirme ve eğitim faaliyetleri yürütmek
- d) Ailelerin parçalanmasına yol açan (göç, boşanma, aile içi ihmal ve istismar) durumların olumsuz etkilerini en aza indirmek, bu konuda diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak
- e) Protokolün amaçları doğrultusunda televizyon ve radyo programları yapmak; konferans, panel, seminer vb. toplantılar düzenlemek.

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın faaliyetlerine destek amacıyla kurulan Türk Diyanet Vakfı'nda, ASPB ile işbirliği içinde faaliyetler yürütmektedir. Vakıf aile yapısının korunması ve aileyi bir arada tutan değerleri kuvvetlendirmek, koruyucu ve önleyici sosyal hizmetlerin etkinliğini artırmak, korumaya muhtaç bireylere yönelik sosyal destek hizmetlerinin güçlendirilmesine katkı sağlamak amacıyla 2011 yılında ASPB ile protokol imzalamıştır. Protokol kapsamında Vakıf a) aile bireylerini psikolojik, sosyolojik, ekonomik, hukuki, kültürel ve dini konularda bilgilendirmek, b) Bakanlığın gönül elçileri/koruyucu aile hizmetlerine destek olmak üzere yerel ve ulusal toplantılar düzenleyerek programın içeriğine yönelik bilgilendirme yapmak, c) Vakıf yayınlarını Bakanlığa bağlı kuruluşlara ücretsiz olarak sağlamak gibi görevler üstlenmiştir.

3.1.4. Yerel Yönetimler

1980 sonrasında devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolündeki değişikliğin yerel yönetimlere etkisi büyük olmuştur. Merkezi devlet düzeyinde ortaya çıkan ve serbest piyasa koşullarının kamu yönetimi alanında da etkin olmasını amaçlayan neo-liberal politikalar yerel yönetimlerin yönetim ve hizmet sunma anlayışında önemli değişikliklere yol açmıştır (Aydm, 2008: 104). 1990'lı yıllarda ve yeni yüzyılın ilk yıllarında genelde kamu yönetiminde, özelde yerel yönetimlerde hızlanan yeniden yapılanma girişimleri somut sonuçlar vermiş ve reform yasaları yürürlüğe girmeye başlamıştır. Bu süreçte saydam, hesap veren, etkin, demokratik katılım mekanizmaları gelişmiş ve halkın beklentilerine uygun yerel yönetim sistemi kurmak amaçlanmaktadır (Parlak, 2005: 176). 2004-2005 yıllarından itibaren yerel yönetim mevzuatı kapsamlı bir değişime tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda tüm yerel yönetim birimlerinin görev alanları çeşitlenmiş ve yerel süreçlerde de aktör yelpazesi genişletilmiştir.

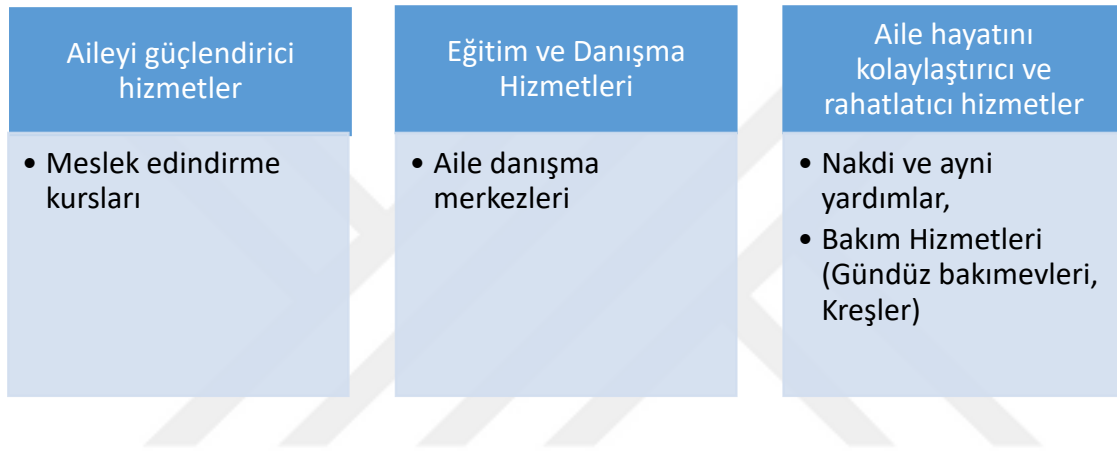
Büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmakla görevlendirilmiştir. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler (Belediye Kanunu, 14 md.).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediyelerin bütçelerinde artış sağladığından, sosyal hizmet alanında belediyelerin faaliyet kapasiteleri artmış, hizmet alanları çeşitlenmiştir (Genç ve Barış, 2015: 113). Büyükşehir Belediyeleri yaşlılar,

engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken diğer kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yapmakla (B.B. Kanunu, 7 md.) görevlidir.

Mevzuatta belirlenen görevler çerçevesinde belediyelerin aileye yönelik hizmetleri şu şekilde kategorize edilebilir:

Çizelge 3.3. Belediyelerin Aileye Yönelik Hizmetleri



3.1.4.1. Aile Danışma Merkezleri

Aile danışma merkezleri, evlilik öncesi eğitim, aile eğitiminin yaygınlaştırılması politikası kapsamında yürürlüğe konan bir politika aracıdır. Gerçek Kişiler ve Özel Hukuk Tüzel Kişileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Aile Danışma Merkezleri Yönetmeliğinde aile danışma merkezleri: “ailenin gelişmesi ve güçlenmesi için; bireylerinin katılımcı, üretken, kendine yeterli hale gelmesi ve sorun çözme kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici hizmetler veren kuruluşlar” olarak tanımlanmıştır. Merkezlerde istihdam edilen aile danışmanlarının görevleri (Gerçek Kişiler ve Özel Hukuk Tüzel Kişileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Aile Danışma Merkezleri Yönetmeliği, md.16) sıralanmıştır. Danışmanlar aile sistemi içerisinde işlev bozulmalarına neden olan, aile içi iletişimi olumsuz yönde etkileyen, aile üyelerinin psiko-sosyal ve ekonomik yapılarını tehdit eden sorunların oluşmadan önce engellenmesi ve ortaya çıkan sorunların çözümlenmesinde birey ve aile ile birlikte çalışmakla görevlidir. Ayrıca aile kurma niyetinde olan bireylere rehberlik ve danışma hizmetleri vermek; boşanma öncesinde ailelere psiko-sosyal süreç ve dinamikleri de dâhil ederek arabuluculuk hizmetleri planlamak ve uygulamak; boşanmış bireylere ve çocuklarına

bu durumdan olumsuz etkilenmemeleri için boşanma sonrası uyum programları planlamak ve uygulamak da danışmanların görevleri arasındadır. Danışmanlar günümüzde yaygınlaşan tek ebeveynli aile tiplerine yönelik olarak da danışmanlık ve destek hizmeti vererek bu ailelere sosyo-psikolojik anlamda destek vermektedirler. Aile danışmanlarının önemli görevlerinden birisi de anne ve babaların çocuk eğitiminde daha bilgili olması, bu bilgilerini hayata geçirmesi, çocuğuyla ve eşiyile ilişkisini geliştirmesi için anne ve babalara yönelik çalışmalar gerçekleştirmektir. Danışmanların aile içi şiddetin önlenmesine yönelik rehberlik ve danışmanlık hizmetlerini vermek ve gerektiğinde aile üyelerini ihtiyaçlarına yönelik olarak ruh sağlığı ve hastalıkları hizmeti veren kurum ve kuruluşlara yönlendirmek de görevleri arasında sayılmıştır. 2014'ten sonra politika metinlerinde aile danışmanlığı merkezleri yerine “Aile ve Boşanma Süreci Danışmanlığı” kullanımı tercih edilmiştir. Ancak danışmanların görev kapsamında bir değişiklik olmamıştır.

3.1.4.2. Meslek Edindirme Kursları

Meslek Edindirme Kursları, işsizlikle mücadelede kullanılan ve işsizlerin, işsiz kalma riski taşıyan kişilerin beceri düzeyini yükseltmek amacını taşıyan mesleki eğitim programının bir parçasıdır (Işığışok, 2017: 206).

1990'lı yılların başına kadar belediyelerin görevleri ve halkın beklentisi yol, su, çöp toplama gibi temel hizmetlerin karşılanmasıydı. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanuna “meslek ve beceri kazandırma” görevi eklenmiş ve belediyelerde istihdamın ve kültürel sosyal hizmetlerin sunumunda aktifleşmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda birçok belediye ya doğrudan kendisi ya da üniversite veya özel sektör işbirliği ile meslek edindirme kursları açmaktadır. Meslek edindirme kurslarının amacı istihdamı artırmak ve niteliksiz işgücünün kalifiye olmasına katkı sağlamaktır. İlki 1994'te Ankara'da (BELMEK) ve ikincisi 1996'da İstanbul'da (İSMEK) açılan kursların temelinde belediyelerin sosyal ve kültürel içerikli hizmetler sunarak halka doğrudan ulaşma isteğinin yattığı söylenebilir. Belediyecilik anlayışının, 2000'li yılların başlarında yeni bir ivme kazanması ile birlikte belediyeler tarafından sunulan hizmet yelpazesi daha da genişlemiştir. Büyükşehirlerde sosyal yardımlarla başlayan “topluma duyarlı belediyecilik” anlayışı, yerel ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki kalkınmadan sorumlu belediyecilik anlayışına doğru evrilmiştir (Ersöz, <http://www.ismek.ist/tr/yayinlarimiz.aspx?regid=30>). Kentlilik bilincinin geliştirilmesi ve

örgün eğitim sisteminden yararlanamayan kesimin yararlanması bakımından belediyelerin meslek edindirme kursları açması oldukça önemlidir.

3.1.4.3. Nakdi ve Ayni Yardımlar

İhtiyaç sahibi bireyler ve ailelere yönelik ayni ve nakdi yardım hizmeti sunan farklı kurum ve kuruluşlar vardır. Bunlardan biri de belediyelerdir. Maddi kaynakların yetersizliği ve dezavantajlı kesimlerin sayısının hızla artması gibi nedenler, sosyal hizmet ve yardım uygulamalarının sadece merkezi yönetimin değil yerel yönetimlerin de görevleri arasına girmesini gerekli kılmıştır (Bilgili ve Altan, 2003: 416). Sosyal belediyeçilik uygulama alanları içinde yer alan sosyal yardımlar bugün birçok belediyenin yürüttüğü hizmetlerdendir. Düşük gelir düzeyine sahip bireylere ve ailelere yönelik ayni ve nakdi yardımlar belediyelerin sosyal hizmetler dairesi başkanlığınca yürütülmektedir.

Belediyelerin bütçelerine göre farklılaşmakla birlikte ayni yardımlar arasında; gıda-temizlik malzemesi yardımı, yakacak (ithal kömür) yardımı, süt dağıtımı (0-5 yaş arası çocuklara), eğitim yardımı, aşevleri, ilaç ve giyecek yardımları sayılmaktadır. Nakdi ve ayni yardımlar özellikle dezavantajlı grupların nispeten daha yaşanabilir bir seviyeye ulaşmaları amacıyla dağıtılmaktadır. Bunun dışında aileye yönelik yardımlarda da ailenin “muhtaç” yani ihtiyaç sahibi olması şartı ile ayni ve nakdi yardımlar, fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar yapılmaktadır. Muhtaçlık kriteri aylık gelirleri TÜİK tarafından belirlenen açlık ve yoksulluk sınırları altında kalma olarak belirlenmektedir.

3.1.4.4. Bakım Hizmetleri

Türkiye’de merkezi yönetimin erken çocukluk (0-6 yaş) bakım ve eğitim hizmetlerine ayrılan kamu kaynakları sınırlıdır. Özel sektörün sağladığı hizmetler ise toplumun her kesimi tarafından erişilebilir olmadığından ve aynı zamanda her yerde aynı oranda dağılım söz konusu olmadığından, yerel yönetimlerce açılacak olan ücretsiz ya da düşük maliyetli bakım ve eğitim kurumlarının açılması önem kazanmıştır (KEİG Platformu, 2016: 13). 2000 sonrası pek çok hizmette olduğu gibi bakım hizmetlerinin de yerelleşmesi gündeme gelmiştir. Belediyelerin okul öncesi eğitim kurumu açabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmış ve 5393 sayılı Belediyeler kanununun 14. maddesinin (b) bendinde yer alan “okulöncesi eğitim kurumları açabilir” şekilde yeniden düzenlenmiştir. Böylelikle

MEB ve ASPB'nın denetimine tabi olarak belediyeler 3-6 yaş arası çocuklar için gündüz bakım evi ve kreş açma yetki ve görevine sahip olmuşlardır. Ancak "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir" ifadesi Anayasa Mahkemesi'nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Gerekçe olarak okulöncesi eğitim hizmetinin yerel değil ulusal nitelikte bir hizmet olduğu öne sürülmüştür. Ancak fiili olarak bu karar belediyelerin okulöncesi eğitim kurumu açmasını engellememiştir. Çünkü belediyeler kanunda yer alan sosyal hizmet yükümlülüklerine dayanarak bu hizmetleri yerine getirebilmektedir. Diğer bir ifade ile belediyelerin kreş açma gibi bir zorunluluğu yoktur. 64. Hükümet döneminde bu durum dile getirilmiş fakat uygulanmamıştır. 65. Hükümetin vaat ettiği icraatlardan biri belediyelerin kreş açma zorunluluğuna yönelik uygulamanın etkin hale getirilmesidir. Ancak henüz bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır.

3.1.5. Sivil Toplum Kuruluşları

Siyasal ve yönetsel alanın küreselleşme süreciyle yeniden tanımlanmasıyla, bu alanın bazı aktörlerinin görünürlüğü daha belirgin hale gelmiştir. Bunlardan en önemlisi sivil toplum örgütleridir. Doğrudan devletin yönetmek işinin üçüncü aktörü olarak konumlandırılan sivil toplum örgütleri kamu politikalarının oluşum sürecinde önemli bir etken olmuştur. Elbette bu örgütlerin nitelikleri ya da politika sürecine etkisi ülkeden ülkeye farklılık göstermemektedir ancak ortak olan tek şey sivil toplum örgütlerinden de kamunun beklentisinin yükselmesidir.

Sivil toplum örgütlerini kapsayan ifadeler olarak kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, üçüncü sektör örgütler, gönüllü örgütler yer almaktadır. Bunların her birinin kesin tanımları olmamakla (Arıbaş, 2016: 304) birlikte kastettikleri ortak anlamlar kolaylıkla anlaşılmaktadır. Türkiye'de sivil toplum örgütlerinin politika aktörü olarak öne çıkmalarında 1995 ve 2001 yılında yapılan anayasa değişikliklerinin önemli katkısı olmuştur. Derneklerin siyaset yasağının kaldırılması, dernek kurmanın kolaylaştırılması gibi adımlarla sivil örgütlenmenin gelişim aşamaları yaşanmıştır (Aktel, 2003: 176-177).

Vatandaşlar seçtikleri temsilcileri tarafından temsil edilmelerine ek olarak doğrudan da politika sürecine katılabilirler. Bu nedenle, siyasi seçimler insanların karar alma sürecini etkileyebilecekleri tek yol değildir. Vatandaşlar bireysel çabaları ile ya da dernek vakıf gibi sivil toplum kuruluşları çatısı altında işbirliği ile karar verme sürecine dâhil olabilir. Sivil

toplum kuruluşları politika yapım sürecindeki önemi, politika yapımı sürecinde devletin dışında özerk bir alan olarak politika şekillendirebilmesinden kaynaklanmaktadır. Demokratik kültürün gelişimi ve yerleşmesi bakımından önem taşıyan bu konu politika sürecinde, sivil toplum kuruluşlarını gün geçtikçe ön plana çıkarmaktadır. Sivil toplum kuruluşları toplumsal sorunlara yönelik farkındalık oluşturmak ve bu konuda politika yapıcıları harekete geçirmek için uğraşırlar. Bu kuruluşlar sorun tespitleri ve çözüm önerilerini çeşitli platformlarda dile getirirler.

Sivil toplum kuruluşları aile, devlet ve pazarın dışında kalan genişçe bir alanı kapsarlar. Bu alan içerisinde çeşitli konulara özellikle odaklanarak uzmanlaşabilirler. Aile odaklı sivil toplum kuruluşları aile değerlerinin muhafaza edilmesi, aile refahının artırılması amacıyla faaliyet göstermektedirler.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sivil toplum kuruluşu veritabanından ulaşılan verilere göre Türkiye'de faaliyet alanı "aile" olan 66 adet sivil toplum kuruluşu⁶ vardır. Bu STK'lar çeşitli düzeylerde (yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası) ve çeşitli faaliyet türleri ile hizmet vermektedir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesindeki birçok birim, sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmaktadır. Bu işbirliği genellikle görüş alma, projelerde ortaklık ve ortak çalışmalarla hibe verme şeklinde gerçekleşmektedir. Örneğin Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün sivil kuruluşlarla yürütülen çalışmaları arasında Kadının Kalkınmaya Katılımını Güçlendirme Ulusal Projesi (1999 – 2002), Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Geliştirilmesi Eşleştirme Projesi (2007-2008) ve Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Türkiye 4. Ülke Programı (2006-2010) yer almaktadır (Yaşama Dair Vakıf, 2015: 31). Doğrudan adında aile olan sivil toplum kuruluşlarının (Aileyi Koruma ve Destekleme Derneği) yanı sıra adında aile geçmeyen fakat aile üyelerini içeren kuruluşlar (mor çatı, anne çocuk eğitim vakfı) ve insani yardım temelli kuruluşlar (İHH) da aileye yönelik faaliyet göstermektedirler. Ayrıca aile odaklı sivil toplum kuruluşlarını bir çatı altında toplamayı amaçlayan bir platform vardır. Türkiye Aile Platformu; aile kurumu ve bireylerine yönelik (kadın, erkek, çocuk, genç, yaşlı, engelli) faaliyet gösteren sivil

⁶Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın veri tabanında yer alan sivil toplum kuruluşları dışında da aile odaklı sivil toplum kuruluşlarının var olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca 2016 yılında gerçekleşen darbe teşebbüsü sonrası yayınlanan OHAL kapsamında kapatılan kimi kuruluşlar (Damla Kadın Aile ve Çocuk Derneği, Aile Yaşamını Destekleme ve Aileler Arası Dayanışma Derneği, Anka Kadın Araştırma Merkezi Derneği, Alem Kültür Aile Çevre Eğitim ve Yardımlaşma Derneği, İstanbul Aile Araştırmaları Eğitimi ve Danışmanlığı Derneği, Aile İçi İletişim ve Eğitim Derneği), Bakanlığın veri tabanında hala yer almaktadır. Bu nedenle Bakanlığın veri tabanındaki aile odaklı sivil toplum konusunda sağlıklı bir veri sunduğu söylenemez.

toplum kuruluşları arasında iletişim ağı oluşturarak, bilgi, birikim ve deneyimleri paylaşarak, işbirliği ile ortak çalışma zemini hazırlayarak ve projeler üreterek ailenin güçlenmesi amaçlanmaktadır.

Aile odaklı sivil toplum kuruluşlarının web sitelerinde dikkat çeken faaliyet başlıkları; basın açıklamaları, araştırma raporları, izleme raporları, kitap ve makaleler, sempozyum ve toplantılar olmuştur. Bunun yanında Mor Çatı gibi sığınma evi açan kuruluşlar da vardır.

Aileye konusunda politika aktörü olarak yer alan kimi sivil toplum kuruluşları çeşitli işbirlikleri ile politika yapımı sürecine dâhil olmaktadır. Aile odaklı çalışmalar yapan bazı sivil toplum kuruluşları, iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması, aile içi şiddet, boşanmış ailelerin sorunları ve aile içindeki engelli bireylerin bakım hizmetleri, aile bütünlüğünü sürdürmede karşılaştıkları sorunlar gibi konular politika yapıcılara görüş bildirmişlerdir⁷. Elbette kuruluşların mecliste belirttikleri konuların kanun yapıcıları ne derecede etkilediği ayrı bir tartışma konusudur. Farklı görüş ve ideolojilerden beslenen sivil toplum kuruluşlarının da dinlenmesi aile konusunda ortak bir payda yakalanmasında etkili olacaktır.

3.1.6. Üniversiteler

Üniversiteler özerk yapıları ve bilimsel bilgi üretiminin merkezi sayılması bakımından birçok politika alanında sürece dâhil aktör olarak konumlanmaktadır. Aile politikalarına dâhil olma süreci ise akademik yayınlarla bir düşüncenin savunusu şeklinde olabileceği gibi; aile ve kadın konusunda çalışan uzman isimlerin meclise çağrılarak dinlenmesi ve görüş alınması gibi doğrudan politika yapıcılarla temaslar şeklinde de olabilir.

Üniversiteler bünyesinde kurulan araştırma merkezleri, belirli konularda bilimsel veri elde ederek hem ilgili alana, hem de politika yapıcılara katkı sağlamaktadırlar. Üniversitelerin araştırmaları neticesinde ortaya çıkan bilgiler politikacılara kanıtı dayalı politika üretiminde yardımcı olabilmektedir. Aile konusunda Türkiye’de üniversiteler

⁷ Ailenin korunması konusunda meclis araştırma komisyonunda dinlenen sivil toplum kuruluşlarının faaliyet alanlarının çeşitliliği dikkat çekmektedir. Bunlardan bazıları; Türk Psikologlar Derneği, Hazar Eğitim Kültür ve Dayanışma Derneği, İstanbul Kadın ve Kadın Kuruluşları Derneği, Boşanmış İnsanlar ve Aileleri Platformu, Türkiye Parçalanmış Aileler ve Çocuklar Platformu, Kadın ve Demokrasi Derneği, Tohum Otizm Vakfı, İşitme Engelliler ve Aileleri Derneği, Yeşilay Derneği’dir.

bünyesinde 11 Aile Araştırma ve Uygulama Merkezi kurulmuştur. Bunlar; Aksaray Üniversitesi Aile Çalışmaları ve Uygulama Merkezi (2011), Bingöl Üniversitesi Kadın Sorunları Uygulama ve Araştırma Merkezi (2010), Dicle Üniversitesi Aile Hizmetleri Uygulama ve Araştırma Merkezi (2017), Dokuz Eylül Üniversitesi Aile Araştırma ve Uygulama Merkezi (2006), Hasan Kalyoncu Üniversitesi Kadın ve Aile Uygulama ve Araştırma Merkezi (2015), İstanbul Ticaret Üniversitesi Kadın ve Aile Araştırma Uygulama ve Araştırma Merkezi (2013), Konya Selçuk Üniversitesi Kadın, Aile ve Toplum Hizmetleri Uygulama ve Araştırma Merkezi (2014), Necmettin Erbakan Üniversitesi Aile ve Gençlik Uygulama ve Araştırma Merkezi (2015), Üsküdar Üniversitesi Aile Uygulama ve Araştırma Merkezi (2012), Van Yüzüncü Yıl Üni. Aile Araştırmaları ve Eğitimi Merkezi (1993), Yalova Üniversitesi Kadın ve Aile Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (2011).

Yukarıda bahsedilen aile araştırma merkezlerinin birkaçı dışında websitelerinin güncel olmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla yayınladıkları raporların ya da toplantı çıktılarının görünürlük düzeyi düşüktür. Özellikle ABD’de yer alan üniversitelere bağlı araştırma merkezlerine bakıldığında ise belirli aralıklarla rapor yayınladıkları ve faaliyetlerini düzenli olarak duyurdukları görülmektedir⁸. Üniversite rektörlüklerine bağlı araştırma merkezlerinin politika yapımında daha belirleyici olmalarında; yapılan bilimsel araştırmaların politika yapıcılara ulaştırılmasının sağlanması etkili olacaktır. Ayrıca çeşitli platformlarda rapor ve benzeri çıktılarının sonuçlarının duyurulması farkındalık oluşturmak adına etkili olacaktır.

Araştırma merkezlerinde kullanılan isimlere bakıldığında altısının kadın ve aileye birlikte yer verdiği görülmektedir. Aile araştırma ve uygulama merkezlerinin web sitelerinde ve yönetmeliklerinde yer alan faaliyet türleri; politika aktörleriyle işbirliği faaliyetleri ve araştırma ve eğitim faaliyetleri olarak ikiye ayrılabilir. İlki kapsamında aile politikalarıyla ilgili resmi ve özel kuruluşlar ile çalışma, aile ve aile üyeleri konusunda yönetsel, siyasi, bilimsel, ticari ve mesleki kuruluşların bilgi birikimi sürecine katkıda bulunmak için belge, plan, proje hazırlama ve danışmanlık hizmeti vermek merkezlerin çalışma alanıyla ilgili konularda faaliyette bulunan ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapma, ortak çalışmalar ve eğitim programları düzenleme sayılmaktadır. İkincisi kapsamında

⁸ Güncel araştırmalar ve duyurular yapan uluslararası merkezler için bakınız; University of Cambridge Centre for Family Research, University of Illinois Children and Family Center, Washington University in St.Louis Family Learning Center, Yale University Yale Parenting Center.

yapılan faaliyetler; ailenin sorunları ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde seminerler, konferanslar, aileye ilişkin konularda danışma ve proje taleplerini karşılamak, bilimsel araştırma ve uygulamalar yapmak, bilgi ve verileri toplamak, bilgi üretmek ve bilimsel verileri yaymak, çeşitli yayınlar (rapor, dergi, el broşürleri vb.) yapmak ve akademik araştırmaları desteklemektir.

Üniversitelerin araştırma merkezlerinin, aile politikalarına ilişkin ürettiği bilimsel çıktılar, politika değerlendirme için birer kanıt niteliğindedir. Ancak Türkiye'deki üniversitelerin aile araştırma merkezlerinin –varsa- akademik çıktılarının görünürlüğü düşüktür. Bu çıktıların websitelerinde yer alarak tanıtımının yapılması ve/veya politika yapıcılara ulaşması, üniversitelerin aile politikalarında etkin rol oynamasında etkili olabilir.

3.1.7. Medya

Medya basılı ve dijital bir araç olarak politika üretim süreçlerini etkileyen en önemli aktörlerdendir. Bazı politika aktörleri politikaların uygulanması ve sonuçları kısmında daha belirgin rol oynarlar. Ancak medya bir politika konusunun gündeme getirilişi itibarıyla işlevsel bir rol üstlenir. Öyle ki politika yapıcılar kısa bir bilgiyi medyada kamuoyuyla paylaşımı neticesinde aldığı geribildirim ile düşünülen politikayı değiştirerek şekillendirme ya da uygulamaya getirmeme gibi tercihler geliştirebilir. Pek çok politika aktörünün demokratikleşme süreçlerinin gelişimiyle birlikte bu süreçlere katılımı artmıştır. Ancak teknoloji okur-yazarlığının artması, son yıllarda sosyal medya olarak kendini güncelleyen medya farklı formda politika süreçlerinde etkili olmaktadır. Sivil toplumu ya da siyasileri harekete geçirme anlamında da medya diğer politika aktörlerini harekete geçiren, farkındalık uyandıran ve haberdar eden bir rol üstlenmiştir.

Günümüzde hızla yaygınlaşan kitle iletişim araçları ve çoğalan yeni medya araçlarının, sosyal etkileri ve toplumsal sonuçları aileden bağımsız değerlendirmek mümkün değildir. Aile sosyal gruplar içerisinde başta televizyon olmak üzere medya araçları ile doğrudan etkileşim içerisinde olan gruptur (Oktay, 2013: 262).

Medyanın bireyler üzerindeki etkisi dolayısıyla aile konulu kamu spotlarının artırılması ve aileye yönelik bir televizyon kanalının olması önerileri çeşitli çevrelerce dile getirilmiştir. Aile Bütünlüğünü Olumsuz Etkileyen Unsurlar ile Boşanma Olaylarının

Araştırılması ve Aile Kurumunun Güçlendirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporunda (2016: 72); Aile üzerindeki medyanın olumsuz etkilerinin azaltılması için ilgili Başbakan Yardımcılığı başkanlığında Kültür Bakanlığı, AA, TRT, Basın İlan Kurumu, BYEGM, RTÜK ve diğer ilgili kamusal ve sivil kuruluşların senede en az 2 kez toplanarak sektörün sorunlarını görüşmesi, sektöre rehberlik etmek amacıyla yapılması gereken faaliyetleri belirlemesi veütün bu kurum ve kuruluşlar “Kamu İletişimi Koordinasyon Kurulu” gibi bir çatı organizasyon adı altında da toplanması önerisi dile getirilmiştir. Ancak henüz bu öneriler uygulamaya konmamıştır.

Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü tarafından, 2008 yılında ulusal medya çalışanlarının aile hakkındaki algılarını ve değerlerini ortaya koymak amacıyla “Medya Profesyonellerinin ve Medyanın Aile Algısı” araştırması yapılmıştır. Medya profesyonelleri dizi, eğlence programları gibi formatların içeriğini belirleyen kimselerdir. Haberlerin yayınlanıp yayınlanmayacağına, haber akışının sıra düzenine karar veren kimseler medya profesyonelleri olarak tanımlanmaktadır (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 6). Araştırma sonucunda medya profesyonellerinin aile değerleri konusunda medyaya fazla güvenmedikleri, hatta medyanın aile yapısını olumsuz yönde etkileyen yayınlar yaptığı kanısında oldukları ortaya çıkmıştır (Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 2010: 312).

Görsel ve işitsel medyanın faaliyetlerini düzenlemekle görevli bir üst kurul olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, özerk kamu tüzel kişiliğidir. Kurulun, radyo ve televizyonların toplumun milli ve manevi değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkesine aykırı yayın yapıp yapmadıklarını denetler. Türk aile yapısına uygun olmayan ve şiddet içeren yayınlar konusunda çeşitli önlemler (Koruyucu Sembol Sistemi, İyi Uykular Çocuklar, Medya Okuryazarlığı) alan kurul, özellikle aile içi şiddet konusunda farkındalığı artırmaya çalışmaktadır. Yapılan çalışmalarla ilgili olarak üçer aylık dönemlerde sorumlu kuruluş olan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bilgilendirme yapılmaktadır. Kurul bu amaçla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından düzenlenen kadına yönelik şiddet izleme komitesi, toplumsal cinsiyet eşitliği ulusal eylem planı, kadına yönelik aile içi şiddet ulusal eylem planı toplantılarına, ilgili birimleri ile katılım sağlayarak görüş sunmuştur.

3.2. Aile Politikalarını Belirleyici Uluslararası Aktörler

Ulusal kamu politikalarının yapım sürecine birtakım uluslararası aktörlerde dâhil olmaktadır. Bu üye devlet sıfatı ile bir araya gelerek oluşturdukları bir uluslararası örgüt olabileceği gibi kredi ve hibe türü araçlarla (IMF, Dünya Bankası) ulusların politikalarına müdahale eden uluslararası örgütlerde olabilmektedir. Türkiye'nin AB üyelik süreci ile birlikte birçok alanda reform çalışmaları başlamıştır. Kadının istihdamı, aile içi rolleri ve aile işi şiddet gibi konular da bu kapsamda ele alınan konular olmuştur. Aile ile ilgili olarak Dünya Aile Örgütü çocuklarla ilgili olarak UNICEF gibi uluslararası kuruluşlar, politikaların oluşumu ve uygulamasına müdahil olabilmektedir (Çevik ve Demir, 2012: 49-50). Bunların dışında Türkiye'nin imzaladığı uluslararası antlaşmalar politika yapıcılarını bağladığından aile politikaları konusunda atılan adımlar uluslararası örgütlerin merceği altındadır.

3.2.1. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği İkinci Dünya Savaşı ile birlikte her alanda büyük yıkıma uğrayan Avrupa'nın, bu durumdan kurtularak barışın yeniden inşa edilmesi, Avrupa ülkelerinin ortak değerler etrafında bir araya gelmesi ve özellikle refahı artıracak şekilde ekonomik alanda kuvvetli bir işbirliğinin başlatılması amacıyla kurulmuştur (AB Bakanlığı, 2017). Maastricht Antlaşması ile 1992'de kurulan birlik, ilk yıllarda 6 üyeden oluşurken günümüzde 28 üye devletten oluşmaktadır.

Karşılıklı tanınmış topraklarında kuvvet tekeline sahip devletler sisteminin yaygın olduğu bir dünyada AB benzersiz bir yapı sergilemektedir. Bağımsız devletlerin toplu olarak bir ulus-üstü düzene bu kadar çok yetki vermesi daha önce görülmemiş bir durumdur. Bu yapının geçmişi yaklaşık yetmiş yıllık bir süreci içermektedir ve daha önce görülmemiş bir ekonomik ve politik entegrasyon sağlamıştır (Curtis ve Jupille, 2011: 536). Üye devletler ilk olarak ekonomik çıkarlar etrafında birleşse de ulus-üstü yapıya devredilen yetki alanı zamanla genişlemiştir.

Avrupa Birliğinin aileye yönelik belirgin bir politika yaptırımı yoktur. Subsidiarite (hizmette halka yakınlık) ilkesi gereğince bu konuda yetki üye devletlere aittir. Ancak Avrupa'nın halihazırda aileyi doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen birçok politika alanında yetkisi vardır (Blum, 2011: 17). AB'yi aile politikaları konusunda üye ülkelere

doğrudan bir yaptırımının olmaması hizmette halka yakınlık ile açıklanabileceği gibi ülkelerin kendi sosyo-kültürel yapılarının çeşitliliği ile de açıklanabilir. Tüm ülkelerin ortak hareket etmesi gereken bazı politika alanları olabilir (çevre politikaları gibi). Bu durumda ortak yaptırımlarla çevre kirliliği gibi küresel bir soruna yönelik etkili yaptırımlar uygulanır. Ancak aile politikaları temelinde kültürel değerlerin aktarılması işlevi olan ve her ülkenin öznel değerlerini barındıran aile öznesi ile ilgilidir. Bu nedenle kimi ülkede sorun olarak ele alınan konular başka bir ülke için çözülmesi gereken bir sorun olmayabilir. AB'nin aile ile ilgili üye ülkeleri bağlayıcı politikalar demeti sunması, etkili uygulamalar doğurmayacaktır. Avrupa Birliği'nin aile politikalarına etkisi iki şekilde olabilmektedir (Neyer, Caporali ve Gassen, 2017: 4): *a) Hukuki olarak bağlayıcı normlar koyabilir:* Avrupa Birliği standartları belirleyebilir ve hukuki olarak bağlayıcı normları belirleyebilir veya belirlediği normlar üye devletlerin ulusal kanunları tarafından yerine getirilmeli ya da uygulanmalıdır. Bunu iki kanalla yapabilir. İlk olarak Avrupa Birliği Antlaşmaları yolu ile üye devletlerin mevzuatlarında gözlemlenmek zorunda oldukları normatif standartları belirleyebilir. Örneğin, Roma Antlaşması, kadınların ve erkeklerin eşit ücret ilkesini uygulamaya koymuştur ve böylece sonraki antlaşmalarda toplumsal cinsiyet eşitliği ilkelerinin yaygınlaştırılması ve ulusal kanunlarda toplumsal cinsiyet eşitliğinin uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Diğer bir yol olan hukuki olarak bağlayıcı normlar da üye ülkelerde uygulanması gereken direktiflerle belirlenmektedir. Örneğin, ebeveynlik izni direktifi kadınlara ve erkeklere bireysel olarak en az üç aylık bir ebeveyn izni hakkı verir. En azından bu gereklilikleri yerine getiren ebeveyn izni önlemleri bulunmayan üye devletler, mevzuatını uyarlamak ya da AB'ye uygun düzenlemeleri uygulamak zorundadır. Sonuç olarak direktif sonucunda, tüm AB üyesi devletlerin şu anda en az üç aylık bir bireysel hak temelli ebeveyn izni vardır. *b) Normatif ve yönlendirici hedefler ve öneriler sunabilir:* Öneriler, fikirler, yeşil ve beyaz kitaplar, iletişim, eylem programları ve diğer hukuki bağlayıcılığı olmayan belgeler normatif standartlar belirler veya üye ülkelerin alması gereken politikalar ve politik yönergeler konusunda önerilerde bulunurlar. Örneğin, Barcelona zirvesinde üye devletlerin, 2010 yılına kadar üç yaşın altındaki çocukların en az % 33'ü ve üç yaştan zorunlu okul giriş yaşına kadar olan çocukların en az % 90'ına çocuk bakım hizmetleri sağlama olanağı sunarak çocuk bakım kapasitelerini arttırmalarını önermiştir. Üye devletler bunu bir hukuki bağlayıcılığı olduğundan değil fakat ulaşılması gereken bir hedef olarak gördüğünden bu standartlara ulaşmaya çalışırlar. Her ne kadar 2010 yılında bu hedefler tüm üye ülkelerde mevcut olmasa da, 2002 yılından bu yana Barcelona Zirvesi'nin gösterdiği hedef nedeniyle üye ülkelerde çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

Avrupa Birliği sanayi, ekonomi, enerji, dış güvenlik gibi temel konulardan, aile gibi daha sosyal ve naif bir alana yönelik politika üretmesi, ye devlet seviyesinden ziyade Avrupa düzeyinde ele alınacak sonuçlar doğurmasından kaynaklanmaktadır. Zira doğurganlığın azalması, çalışacak nüfusun azalması demektir. Bu durum ise doğrudan Avrupa Birliği'nin düzenlemeye çalıştığı ekonomik refahın aleyhine bir gelişmedir. Her ne kadar aile ile ilgili politikalar da yasal yetki çoğunlukla ye ülkeler de olsa da AB'nin yol gösterici niteliğinin de ye devletlerin ve üyelik sürecinde olan devletlerin politikalarını etkilediği görülmektedir.

Aile politikalarının, ebeveynlerin ve çocukların hayatının birçok yönüyle ilgili geniş bir devlet müdahalesi demetini kapsadığı daha önce ifade edilmişti. Avrupa Birliği'nin aile politikaları ile ilgili olarak: iş ve aile yaşamının uzlaştırılması, toplumsal cinsiyet eşitliği, kurumsal ocuk bakımı, ebeveyn izinleri konusunda vurgu yaptığı söylenebilir. Avrupa Birliği'ni oluşturan ye devletlerin, genel özelliği nüfuslarının yaşlanmasıdır. ye devletlerin ekonomik büyümelerinin daha belirgin hale gelmesine karşın doğurganlık oranları düşüktür. Yeni aile yapıları, evlilik ve birlikte yaşamın gecikmesi, doğumun ertelenmesi, yüksek boşanma oranları ve evlilik dışı ocuk sayılarının artması artık Avrupa'da geleneksel ailenin baskın bir form olmadığını göstermektedir. Avrupa lkelerinde ailede yaşanan bir diğer değişim kadının işgücü piyasasında katılımının yüksek olması ve ev içi alanda artık başat sorumlu olmak istememesidir (Committee on Women's Right & Gender Equality, 2016: 6). Diğer bir ifade ile kadının iş gücü piyasasındaki görünürlüğünün artması, aile içinde kadının yükünü erkek ile eşit paylaşma isteğini de artırmıştır. Ancak Avrupa lkelerindeki bu toplumsal trend, ekonomik sürdürülebilirlik bakımından tehlikeli bulunduğundan "iş ve aile yaşamının" uzlaştırılması politikaları desteklenmeye başlanmıştır. Böylece kadınların istihdamından vazgeilmeden aileye-dolayısıyla çocuğa- vakit ayırması öngörülmüştür.

Avrupa Birliği Parlamentosu bünyesinde yer alan Kadın Hakları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Komitesi, aile politikalarına eşitlikçi bir bakış açısı ile yaklaşmaktadır. Dolayısıyla iş ve aile yaşamının uzlaştırılmasından, ev işlerinde işbölümüne kadar tüm alanlarda kadın ve erkeğin eşit sorumluluklar yüklenmesini öngören bir tutum sergilemektedir. Kadın hakları ve cinsiyet eşitliği AB mktesabatının bir parçası olduğundan komite, ye ülkelerin bu konudaki durumlarını gözlemlemektedir.

Son yirmi yılda, Avrupa'daki aile politikaları ile ilgili siyasi ve kamusal söylemler, özellikle birçok Avrupa ülkesinde düşük doğurganlık oranlarıyla, doğurganlık sorunlarıyla bağlantılı hale gelmiştir. Birçok Avrupa ülkesinde, doğurganlık düzeylerinin çok düşük olduğu her geçen gün daha yüksek sesle dile getirilmektedir. Düşük doğurganlık düzeyinin devam etmesi durumunda Avrupa'nın ekonomik kalkınması ve refah devletlerinin ve toplumlarının sürdürülebilirliği için olumsuz sonuçlar doğuracağı iddiası güç kazanmaktadır (Neyer, Caporali ve Gassen, 2017: 2). Tüm bu kaygılar Avrupa ülkelerinin doğurganlık düzeyinin artması yönünde çabaları beraberinde getirmiştir. Avrupa ülkelerinde yaşanan bu sorun doğrudan veya dolaylı olarak Avrupa Birliği'nin de gündemine gelmiştir. Avrupa ülkelerinde çocuk bakım kurumlarının artması yönünde öneriler sunulan Barselona Zirvesi (2002), Avrupa Komisyonu tarafından 2005 yılında yayınlanan "Demografik Değişime Karşı Karşıya: Kuşakların arasında yeni bir dayanışma" başlıklı yeşil kitap (öneri belgesi), Avrupa Komisyonu bünyesinde demografik konularda uzman bir grubun istihdam edilmesi (2007), iki yılda bir yapılan Avrupa Demografi Formu ve Avrupa Demografi Raporu Neyer, Caporali ve Gassen: 2017: 2) bu konuda atılan adımlardır. Avrupa Birliği'nin, attığı demografik ve aileye yönelik adımlar birliğin geleceğini garantiye almak amacıyla yapılmaktadır. Zira üye ülkelerin doğurganlık oranlarının seyrinin düşük (2.0'ın altında) seyretmesi durumunda ya da aile kurumunun daha da zayıflaması halinde politika yapıcılarını zorlu bir süreç bekleyecektir.

3.2.2. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler (BM) 1945 yılında temel insani hakları koruma, eşitlik ve sosyal ilerleme gibi ilkeler doğrultusunda kurulmuştur. BM, çok amaçlı bir ulusüstü organizasyon olması dolayısıyla farklı konularda uzmanlaşmıştır. Başlangıçta esas olarak toplu güvenlik için bir araç olarak öngörülen BM, bu amaca dolaylı bir yaklaşımla hizmet etmiştir. Anayasal ve uygulamada yalnızca hükümetler arası bir örgüt ve çerçeve olan BM, "dünya idarecisi", "insan parlamentosu" ya da "dünya vicdanı" gibi hayali bir takım kavramları da temsil etmektedir. BM, ancak istisnai koşullar altında, açıkça dünya politikasında bir değişiklik yapma talebini yerine getirmiştir. Yine de, görünürdeki iktidarsızlığa rağmen, BM uzun zamandır küresel yönetişimin en önemli aracı olmuştur (Götz, 2011: 1714- 1715).

1948'de BM tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Özgürlük, Ekonomik Güvenlik (çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı vb.), siyasi haklar gibi temel

ilkelerin dile getirildiği bir bildiridir. Bildiride ailenin toplumun temel birimi olduğu kabul edilmiştir. Bu bildiriye dayanılarak imzalanan; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Sözleşme ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşme onaylayan ülkelere hukuksal yükümlülükler getirmektedir (Talas, 1995: 217). Her iki sözleşmede de aileye atıf yapılmıştır. Ailenin toplumun doğal ve temel bir birimi olması nedeniyle devlet tarafından korunması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Ailenin korunması başlığı altında çalışan annelerin doğumdan önce ve sonra uygun sürelerce izin kullanabilmesi, evlenme içinde ve evlenme bakımından eşit haklar ve sorumluluklar verilmesi, boşanma durumunda çocukların korunması gibi maddeler düzenlenmiştir.

1979 yılında Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (CEDAW) Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen uluslararası antlaşmada kadının evlilikte ve aile içerisindeki konumu ele alınmıştır. Sözleşme kadınların evlilikte ve aile hukukunda, istihdam, eğitim ve diğer birçok alanda haklarının korunmasını amaçlamaktadır. CEDAW evlilikte ve aile hukukunda; evlenmede erkeklerle eşitlik, özgür olarak eş seçme ve özgürce kendi onayı ile evlenme hakkı, çocuklarla ilgili konularda ana ve babanın eşit hak ve sorumlulukları tanınması gibi ilkeler benimsenmiştir. Sözleşme taraflarının bu ilkelere ne kadar uyduğunu CEDAW komitesi ülke raporu yayınlamaya sunmaktadır.

Aile konusu uluslararası sözleşmelerde kendisine yer bulduktan sonra kurumsal düzeyde de ele alınmıştır. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 1993 yılında 15 Mayıs'ı Uluslararası Aile Günü olarak ilan etmiştir. 1994 yılından başlamak üzere her yıl BM üye ülkeler ve diğer ülkelerde de yaygınlaşması umuduyla kutlanmıştır. 15 Mayıs esas olarak, aile konusundaki farkındalığın artırılması, aileleri destekleyici faaliyetlerinin teşvik edilmesi ve ailelere yönelik mümkün olan tüm korumaların ve yardımların sağlanması amacıyla ilan edilmiştir. Aile odaklı yaklaşım konusunda farkındalığın artması için her on yılda bir aile yılı ve yılın teması düzenlenmiştir. 1994'de Uluslararası Aile Yılı'nın Konusu "Aile: Değişen bir dünyada kaynaklar ve sorumluluklar" şeklinde belirlenmiştir. 1994 Aile Yılı'nın Hedefleri; aile yapısı bilincini özel sektörle birlikte hükümetlerde de artırmak, ailenin önemine vurgu yapmak, işlevinin ve sorunlarının daha iyi anlaşılmasını sağlamak, aile ve aile üyelerinin hak ve sorumluluklarına dikkat çekmektir (Bayburtluoğlu, 1993: 109). 2004 yılında ise Ailenin 10. yıldönümünün hedefleri; ulusal kurumların yanı sıra özel sektörde de aile meselelerinin farkındalığını arttırmak, ulusal kurumların ailelerle ilgili

politikaları formüle etmeye, uygulamaya ve denetleme kapasitelerini güçlendirmesi olarak sıralanmıştır (Birleşmiş Milletler Aile Programı, 2004). 2014 yılının konusu “Aileyi Güçlendirmek: Gelişim İçin Bir Geçit” olarak tayin edilmiştir. Ailenin güçlendirilmesi için 2014 yılı hedefleri; aile uzmanları ve uygulayıcıları bir araya getiren uluslararası ve bölgesel uzman grubu toplantıları düzenleyerek son dönem aile eğilimlerini tespit etmek, aile odaklı politika ve programları analiz etmek ve aile politikası oluşturulmasında iyi uygulamaları gözden geçirmek, aile yoksulluğunun arka planında yatan nedenler, iş ve aile dengesi ve nesiller arası dayanışma da dâhil olmak üzere araştırmak, iş-aile dengesini sağlamak ve toplumsal bütünleşme ve kuşaklar arası dayanışmayı ilerletmek olarak belirlenmiştir (Birleşmiş Milletler Aile Programı, 2014). BM'nin aile yılı etkinliklerinin ulusal düzeyde yürütücüsü 2011 yılına kadar Aile ve Sosyal Araştırma Genel Müdürlüğü olmuştur. Kurum bünyesinde kurulan aile yılı kutlama komitesi, yedi alanda özel ihtisas komisyonları kurmuştur. Eğitim, ekonomi, hukuk, kültürel değerler ve sosyal değişme, aile planlaması ve sağlığı, boş zamanları değerlendirme, aile ve devlet politikaları alanlarında ihtisas komisyonları rapor hazırlamışlardır.

1995'te Kopenhag'da düzenlenen Sosyal Gelişim Zirvesinde, ailenin toplumun temel birimi olduğu ve toplumsal gelişmede anahtar rol oynadığı vurgulanmıştır. Sosyal Gelişim Zirvesinin Eylem Programında ise farklı kültürel, politik ve sosyal sistemlerde çeşitli aile biçimlerinin var olduğu ve ailenin kapsamlı koruma ve destek alma hakkına sahip olduğu kabul edilmiştir. Ailenin önemine yapılan vurgu neticesinde, Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi (DESA) Sosyal Politika ve Geliştirme Birimi (DSPD)'nin bir parçası olarak; Sosyal Politika ve Ailenin Gelişimi Birimi, ailelerin küresel durumu hakkında farkındalık oluşturmak ve aile odaklı hizmet sunumunu teşvik etmen politika ve programlar üretmek amacıyla kurulmuştur. Bu birimin amacı; Uluslararası Aile Yılı'nın (1994) hedeflerini ve takip süreçlerini desteklemek, aile odaklı yaklaşımı ulusal, bölgesel ve uluslararası kalkınma ve politika oluşturma gündemlerine entegre etmek için savunuculuk yapmak, aile konuları üzerine araştırmalar yapmak ve benzeri araştırmaları desteklemek, aile politikası geliştirme ve aile refahı için projeler için teknik yardım ve kapasite geliştirmek, Aile politikası oluşturulmasında iyi uygulamaları teşvik etmek, aile konularında bilgi yaymak ve ağ paylaşımını desteklemek, hükümetler, sivil toplum, özel sektör ve akademisyenlerle diyalog kurarak aile politikası oluşturulmasında iyi uygulamaların paylaşımını sağlamaktır (UN, /www.un.org/development/desa/family/about-us.html, 10.11.2017). Birim aile odaklı

yaklaşımın tüm politika alanlarında benimsenmesi ve hayata geçirilmesi yönünde çalışmaktadır.

3.2.3. Dünya Aile Örgütü

Aile konuları ile ilgilenmek üzere Uluslararası Aile Örgütleri Birliği (UAÖB) adıyla 1947'de kurulan örgüt, ailelerin yaşam kalitesini artırmak için sivil hareketler arasında aracılık etme ve II. Dünya Savaşı ile parçalanmış aileleri bir araya getirmek üzere kurulmuştur. Bir yıl sonra Birleşmiş Milletlere bağlanan örgüt, 28 Temmuz 1951'de "Aile Hakları Bildirgesi" ve "Dünya Aile Grafiği"ni yayınlamıştır. Aile Hakları Bildirgesinde, İnsan Hakları bildirgesinde de yer alan ailenin toplumun temel unsuru olduğu hususuna vurgu yapılmıştır. Avrupa Konseyi, 1969'da Birliğe Danışma Statüsü vermiştir. 27 Ocak 1989'da BM, birliğe uzmanlaşmış Birleşmiş Milletler Ajanslarına kuruluşlar birliği sağlayan genel bir danışma statüsü vermiştir. 1998 Birliğin adı Dünya Aile Örgütü olarak değiştirilmiştir (Dünya Aile Örgütü, http://www.worldfamilyorganization.org/wfs/aboutus/1997_about_en.htm).

Dünya aile örgütü ailelerin yoksulluk, sağlık, eğitim, beslenme, çalışma koşulları, refah sistemleri, sosyal koruma ve menfaatler, ailevi ilişkiler ve aileleri etkileyen çevresel konuların iyileştirilmesi, aile içi şiddet gibi konularda çalışmalar yapmaktadır. Örgüt, aile konularının uluslararası politika gündemine girmesi için uluslararası, bölgesel, ulusal ve yerel aktörlerle ortaklıklar ve ağlar kurmaktadır. Aile politikalarının sektörler arası bir konu olduğunu savunan örgüt, küresel bir işbirliği ve ortaklık çağrısında bulunmaktadır.

Dünya Aile Örgütü'nün, amacı dünyanın her yerindeki aileleri temsil etmek, çıkarlarını savunmak ve onlarla birlikte hareket etmek ve hükümetler ve uluslararası topluluk karşısında temsil etmektir. Bunun için genelde her düzeyde işbirlikleri oluşturmak, bilinçlendirme ve farkındalık oluşturmak için bilimsel çalışmaları teşvik etmek, konferans ve seminer düzenlemek gibi fonksiyonları yerine getirmektedir. Özelde ise örgütün çocukların bakımından, yetiştirilmesine ve eğitilmesine; iş ve aile arasında bir denge uzlaşmasının teşvik edilmesine; gençlerin toplumsal ve kamusal hayata katılımının teşvik edilmesine; engellilere ve yaşlılara aile ve toplum içinde saygının teşvik edilmesine kadar birçok görev alanı vardır.

Örgüt üyeliği tüm uluslara açık olduğu gibi aynı zamanda amaçları doğrudan veya dolaylı olarak örgütün de amaç ve işlevlerine katkıda bulunan sivil toplum kuruluşları, doğrudan kadınlar ve ailelerden sorumlu hükümet organları, aile konularıyla ilgilenen üniversiteler, enstitüler ve araştırma merkezleri; parlamenter gruplar; ticaret toplulukları ve medya grupları üye olabilirler.

Dünya Aile Örgütü'nün yönetim yapısı Genel Kurul; Yönetim Kurulu; Bölgesel Komiteler ve Ulusal Komitelerden oluşmaktadır. Ayrıca örgüt yetkisi dâhilinde bir amaca hizmet etmesi için kalıcı ve geçici Komiteler ve Komisyonlar kurabilir. Genel Kurul her yıl örgütün yetki alanı içinde herhangi bir temayı belirleyerek Dünya Aile konferans ve Zirvesi düzenlemektedir. Uluslararası kongreler, konferanslar ve çalıştayların düzenlenmesi, 1948 yılından bu yana Dünya Aile Örgütü'nün önemli faaliyetlerinden biridir. Her yıl, ilgili tüm katılımcılara açık olan, farklı ülkelerde uluslararası kongre, konferans veya zirve gerçekleştirilmektedir. Dünya Aile Zirveleri'nin temel amacı, Birleşmiş Milletlerin, ailenin Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne katkısını artırmaktır. 2004 yılından itibaren düzenli olarak her yıl Dünya Aile Zirvesi, örgütün ses getiren toplantılarından biridir. 2004'te düzenlenen Zirve, Birleşmiş Milletler ve Çin Hükümeti tarafından Çin'de Uluslararası Aile Yılı 10. Yıldönümü Kutlamasında "Küresel Bir Aile Politikası İçin Dünya Aile Zirvesi" başlığı ile yola çıkmıştır (Erol, 2016: 76). 2009 yılında İstanbul'da düzenlenen Aile Zirvesi'nin ana teması: "Dengedeki Aileler: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi" olmuştur. Binyıl Kalkınma Hedefleri arasında yer alan cinsiyet eşitliğine ulaşmak için çeşitli öneriler sunulan zirveye devlet başkanları, bakanlık yetkilileri, sivil toplum örgütleri, medya, özel sektör ve aileler olmak üzere 54 ülkeden 300 katılımcı iştirak etmiştir. Zirvede kadının güçlendirilmesinin ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasının yoksullukla mücadelede önemli bir araç olduğuna vurgu yapılmıştır (UN Economic and Social Council, 2010: 2). 2017 yılında Cenevre'de gerçekleştirilecek olan Zirve'nin teması "Geride Bırakılan Aile Yok: Şehre ve insan yerleşim birimlerini güçlü topluluklarla kapsayıcı, güvenli, esnek, sürdürülebilir hale dönüştürmek için birlikte çalışan aileler ve yerel yönetimler"dir. Kalkınmanın sadece belirli bölgeler için değil tüm herkes için sağlanması adına "hiçbir ailenin geride kalmaması" sloganı tercih edilmiştir.

Genelde Birleşmiş Milletler özelde ise Dünya Aile Örgütü'nün aile politikalarında diğer uluslararası örgütlere göre daha uzmanlaşmış ve kurumsallaşmış olduğu söylenebilir. Düzenli kongreler ve konferanslar, raporlar ve diğer inceleme metinleri aile konusunda

farkındalık oluşturmak ve ailenin kalkınmada öne çıkarılmasında etkili araçlar olduğu söylenebilir.

3.2.4. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi adalet ve uluslararası işbirliğine dayalı olan barışı sürdürmek, bireysel özgürlük, siyasal özgürlük ve hukuk düzeni ilkelerini korumak, ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak üzere üyeleri arasında daha güçlü bir birliğe ulaşmak amacı ile kurulmuştur. Avrupa Konseyi'nin Statüsü'ne Dair Sözleşme 1949'ta yürürlüğe girmiş ve Türkiye Sözleşmeyi aynı yıl onaylamıştır.

Avrupa Konseyi'nin temel metinlerinden olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) 1950 yılında Roma'da imzalanmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ülkelerin hak ihlallerinde atıf yaptığı sözleşme, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'ni esas alarak hazırlanmıştır. Sözleşmede ayrı bir başlık olarak yer alan “Özel hayatın ve aile hayatının korunması” ve “evlenme hakkı” doğrudan aileye yönelik hakları içermektedir.

Konsey temel insan hakları, ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel ilerleme amaçlarının gerçekleştirilmesi için birçok sözleşme düzenlemiştir. Bunlardan biri olan Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi (1961), sosyal ve ekonomik haklara yer vermiştir. Avrupa Sosyal Şartı olarak da bilinen sözleşme, temel sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve politik hakları garanti eden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni destekleyen bir Avrupa Sözleşmesi'dir (Çiçekli, 2001: 19). Avrupa Sosyal Şartı'nın, Avrupa Konseyi'nin insan hakları alanındaki en önemli başarısı olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ekonomik ve sosyal haklar alanında muadili olması amaçlanmıştır. Ancak Avrupa Sosyal Şartı'nın 1990'ların ortasına kadar büyük oranda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin gölgesinde kalmış olması Şart'ın yenilenmesini gündeme getirmiştir (De Schutter, 2010: 7-8).

Avrupa Sosyal Şartı'nın içeriğinde aileye ilişkin hakların geniş tutulduğu söylenebilir. Avrupa sosyal şartının başlangıç bölümünde benimsediği ilkeler arasında yer alan; çalışanların, kendileri ve ailelerine iyi bir yaşam düzeyi sağlamak için yeterli adil bir ücret alma hakkı; çalışan kadınlar, anne olmaları durumunda, özel korunma hakkı; toplumun temel birimi olarak aile, tam gelişmesini sağlamaya yönelik uygun sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma hakkı; ailevi sorumlulukları olan ve çalışan ya da çalışmak isteyen

herkes, herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmadan ve ailevi sorumluluklarıyla çalışması arasında, uyuşmazlık olmadan bunu gerçekleştirme hakkı, doğrudan aileye ve aile politikalarına ilişkindir. Bahsi geçen ilkelerin detayları metnin ikinci bölümünde başlıklandırılmıştır. Şart'ın 8. maddesi “Çalışan kadınların annelik durumunda korunma hakkı” başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında; işverenlere anne olan kadın çalışanları konusunda doğumdan önce ve sonra, ücretli izin veya yeterli sosyal güvenlik yardımı veya kamu kaynaklarından yararlandırma yoluyla toplam olarak en az on dört haftalık izin sağlama yükümlülüğü getirilmektedir. Ayrıca işverenin, bir kadının işverenine hamile olduğunu bildirmesi ile doğum iznine ayrılması arasındaki dönem içinde veya süresi bu döneme rastlayacak şekilde işten çıkarma bildiriminde bulunmasını yasadışı sayma; emzirme döneminde annelere, bu amaçla yeterli bir süre işe ara verme hakkı sağlama; hamile, yeni doğum yapmış ve çocuklarını emzirme dönemindeki kadınların gece çalışmalarını düzenleme ve hamile, yeni doğum yapmış ve çocuklarını emzirme dönemindeki kadınların yeraltı madenlerinde ve tehlikeli, sağlığa zararlı ya da ağır nitelikleri nedeniyle uygun olmayan diğer işlerde çalıştırılmalarını yasaklama gibi yükümlülükleri doğmaktadır. Şart'ın “Ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı” (16 md.) başlığı altında toplumun temel birimi olan ailenin tam gelişmesi için gerekli koşulları sağlamak amacıyla; sosyal yardımlar ve aile yardımları, mali düzenlemeler, konut sağlama, yeni evlilere yardım ve diğer uygun araçlarla aile yaşamının ekonomik, yasal ve sosyal bakımdan korunmasını teşvik edilmesi öngörülmüştür. Metnin 27. maddesinde ailevi sorumlulukları olan kadın ve erkek çalışanlar ve bunlarla diğer çalışanlar arasında fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkının etkili bir biçimde kullanılabilmesini sağlamak amacıyla çeşitli ilkeler öngörülmektedir. Taraf ülkeler; ailevi sorumluluklar nedeniyle işten ayrılanların yeniden istihdam edilmesini, özellikle kreş hizmetleri ve diğer çocuk bakımı ile ilgili düzenlemeler olmak üzere, kamusal ya da özel hizmetleri geliştirmeyi, doğum izni sonrasındaki bir dönemde, çocuğa bakmak için aile izni verilmesi olanağını sağlamayı taahhüt etmişlerdir. Taraf devletlerin Avrupa Sosyal Şartı'na uygun davranıp davranmadıklarını inceleyen Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, her yıl taraf devletlerden aldığı veriler sonucunda rapor hazırlamaktadır.

Avrupa Konseyinin aileyi ilgilendiren temel metinlerinden biri de 2011 yılında “Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi” (İstanbul Sözleşmesi)'dir. Sözleşme, uluslararası hukukta kadına karşı şiddet ve aile içi şiddet konusunda bağlayıcılığı ve yaptırım gücü olan ilk

sözleşme niteliğini taşımaktadır (Moroğlu, 2012: 366). Sözleşme'nin amacı, kadınları her türlü şiddete karşı korumak ve kadına yönelik şiddet ve ev içi şiddeti önlemek, kovuşturmak ve ortadan kaldırmaktır. Sözleşmede özellikle aile içi şiddet yerine ev içi şiddet terimi kullanılmıştır. Dolayısıyla biyolojik veya hukuki, ailevi bağ olup olmadığına bakılmaksızın ev içi şiddetin (örneğin eski veya mevcut eşler, evlilik dışı partnerler, birlikte ikamet edilen aile fertleri vb.) ve kadınlara yönelik her türlü şiddetin önlenmesi öngörülmüştür (Bakırcı, 2015: 134). İstanbul Sözleşmesi kadınların yaşam hakkı, toplumsal cinsiyet eşitliği ve ayrımcılık yapmama ilkeleri üzerine kurulmuştur. Aile içerisinde kadınlara yönelik ayrımcılık yapılmaması ve şiddete mazur kalmaması için taraf ülkelerin, kurumsal düzeyde veya mevzuatında değişiklik yapmasını öngörmektedir.

3.2.5. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), gelişmiş ülkeler arasında ekonomik liberalizmi ve politika koordinasyonunu destekleyen otuz üyeli bir uluslararası organizasyondur. OECD, Amerika ve Kanada'nın katkıları ile Marshall Planı'nın Avrupa'nın savaş sonrası yeniden yapılanmasına sağlamak için 1947'de kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği (OEEC)'nin devamı niteliğindedir. OECD 1961'de geniş bir üyelik ve politika portföyüyle kurulmuştur. Geleneksel olarak üyelik; Batı Avrupa, Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi iktisadi liberalizme adanmış demokratik devletleri içermekteydi. 1990'larda Meksika, Kore ve bir takım Doğu Avrupa ülkeleri ardından 2007'de Şili, İsrail ve Rusya da dâhil olmak üzere birçok devlet resmi üyelik müzakerelerine başlamıştır. OECD'nin kurucu sözleşmesi, örgüte politika deneyimlerine dayanarak üye ülkelere en iyi uygulamalara ilişkin veri ve tavsiyeler sağlamak üzere neredeyse tüm kamu politikaları alanlarında araştırma yetkisi vermektedir (Williams, 2011: 1149). Örgütün yayınladığı ülke raporları belirli alanlarla ilgili olarak var olan durumu yansıtmakta ve diğer ülkelerle kıyaslama imkanı sunmaktadır.

Örgütün genel amacı, ekonomik ve sosyal refahı artıracak politikalar geliştirmek olduğundan doğrudan aile politikalarını ele almamaktadır. Bununla birlikte yoksullukla mücadele, eğitim, istihdam gibi konular aileyi de etkilediğinden dolayı olarak OECD'nin aile politikalarında etkili olduğu söylenebilir. Örneğin ekonomik büyüme için gerekli olan reform önerilerinde; kadın, genç, düşük vasıflı ve ileri yaşlardaki çalışanlar gibi toplumun nispeten az temsil edilen gruplarının daha fazla istihdamına yönelik engellerin kaldırılması

yer almıştır (OECD, 2015: 18). Ayrıca ekonomik gelişmelerden ailelerin olumsuz etkilenmemesi için devlet tarafından desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır (OECD, 2015: 26).

OECD'nin oluşturduğu "Aile Veritabanı" aileler ve çocuklar hakkında uluslararası çapta göstergeler belirleyerek OECD ve AB üye ülkeleri arasındaki aile sonuçları ve aile politikaları hakkında karşılaştırma olanağı veren veri sağlamaktadır. Veri tabanı şu anda dört ana başlık altında 70 gösterge içermektedir: (i) Aile yapısı, (ii) ailelerin işgücü piyasası durumu, (iii) aileler ve çocuklara yönelik kamu politikaları ve (iv) çocuk çıktıları. Aile yapısı başlığı altında aile büyüklüğü, çocuk sayısı doğum oranı, ideal çocuk sayısı, evlilik ve boşanma oranları gibi göstergeler yer almaktadır. Ailelerin işgücü piyasasındaki durumu; Hane halkı içindeki istihdam durumuna göre çocuklar, annelerin istihdamı, İstihdam sonuçlarındaki cinsiyet farklılıkları, aileye ayrılan süreler ve çalışma saatleri gibi göstergeler temel alınmıştır. Aileler ve çocuklara yönelik kamu politikaları başlığı altında; çocuklu aileler için genel politikalar, çocuklara ilişkin izinler, çok küçük çocuklar için resmi bakım ve eğitim, çocuk bakım sistemlerinin tipolojisi alt başlıkları belirlenmiştir. Çocuk çıktıları; çocuk yoksulluğu, çocuk sağlığı, eğitim ve sosyal katılım alt başlıklarını içermektedir. Bu göstergeler doğrultusunda ülkelerden ve diğer veritabanlarından alınan bilgilerle üye ülkelerin aile politikalarındaki durumuna ilişkin karşılaştırma yapmam mümkün olmaktadır.

Aile uluslararası politika metinlerinde kademeli bir biçimde ilerleme kaydetmiştir. İlk olarak toplumun temel birimi kabul edilmesi ardından korunması gereken bir birim olarak ele alınması, aile konusunda farkındalığın artırılmasına yönelik adımlar atılması ve kurumsallaşması, ailenin gün geçtikçe uluslararası platformda önem kazandığını göstermektedir.

Ailenin uluslararası düzeyde kurumsallaşmasında BM'nin rolü dikkat çekmektedir. Düzenlediği konferanslar ve zirveler ile aile rolleri ve sorumlulukları, toplumsal cinsiyet eşitliği ve aileleri etkileyen diğer konulara odaklanması ve bu konularda politika çerçevesi oluşturması aile politikalarında BM etkin bir aktör olarak öne çıkarmaktadır. AB'nin üye ülkelere yönelik belirlediği çerçeveler ve Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan sözleşmelerin içeriğinde aileye yer verilmesi aile politikalarında ulus-üstü aktör olarak iki kurumun önemini artırmaktadır. OECD doğrudan aile politikalarına ilişkin çalışmalar yürütmese de yayınladığı işsizlik, eğitim vb. konulara ilişkin raporlarda aileyi etkileyen

öneriler yer almaktadır. OECD'nin yayınladığı raporlar, medya ve diğer ülkelerce önemli bir referans kabul edilmektedir. Hükümetin belirli politika alanlarındaki başarılarında veya başarısızlıklarında OECD raporlarına dayanılarak atıf yapılmaktadır⁹. Dolayısıyla yukarıda belirtilen ulus-üstü kuruluşların aile politikalarına çeşitli araçlarla müdâhil olduğu ve ulusal politikalara etki edebildiği söylenebilir.

Hükümetlerin belirli sorunların giderilmesi için kararlar aldığı ve bunları uyguladıkları bilinmektedir. Ancak bu faaliyetleri yaparken tek başına değil diğer aktörler ile etkileşim halinde veya onlarla birlikte yürütmektedirler. Politikaların süreç ve program boyutunda birçok farklı aktörün etkileşimi söz konusudur. Dördüncü bölümde aile politikaları Marsh ve McConnell'in çerçevesine aracılığıyla incelenirken de yukarıda bahsi geçen aktörlerin aile politikalarına etkileri görülecektir.

⁹ “Utandıran rapor: Türkiye ‘işsizlik ve eğitimsizlikte’ zirvede”, başlıklı haber “OECD, ‘Bir Bakışta Eğitim 2017’” raporuna atıfla yayınlanmıştır. Türkiye'nin işsizlik ve eğitim politika alanlarındaki başarısızlığı, raporun üye 35 ülke ile kıyaslandığında üst sıralarda olması ile açıklamıştır (<http://www.diken.com.tr/utandiran-rapor-turkiye-issizlik-ve-egitimsizlikte-zirvede/>, Erişim Tar. 13.11.2017).



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MARSH VE MCCONNELL'İN ÇERÇEVESİ ARACILIĞIYLA AİLE POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu politikalarını değerlendirirken konunun uygulama süreci ve sonuçlarına ilişkin bilgi edinilebilmesi önem taşımaktadır. Ayrıca her kamu politikası bir hükümetin belirleyiciğinde gerçekleştiği için özellikle siyasi istikrarın sağlandığı dönemlerin seçilmesi anlamlı olmaktadır. Çünkü çekişmeli koalisyon ya da hükümetlerin kurulmadığı siyasi anlamda çalkantılı dönemlere ilişkin herhangi bir kamu politikasını incelemenin çeşitli zorlukları vardır. Tezin amacı doğrultusunda Türkiye örneği üzerine aile politikalarının inceleme dönemi olarak 2003 ve sonrası dönem belirlenmiştir. Nedeni ise 2002 yılının sonu ve 2003 yılının başlarına denk gelen; Türk siyasetinin toplumsal, siyasi ve ekonomik pek çok açılardan farklı bir resme bürünmesidir. 2001'de kurulan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002¹⁰ sonrası tek başına iktidar olarak siyasete yön vermesi o tarihten önce sıklıkla koalisyonlarla yönetilmiş bir idare için farklı bir tecrübe olmuş ve halk için de büyük beklentilerin doğmasına neden olmuştur. Bu dönemin incelenmesinin sağlayacağı yararlarından ve kolaylıklardan söz etmek gerekebilir. Tam bu noktada öncelikle siyasi aktörler ya da siyasi muhatap olarak karışıklığın olmaması önem taşımaktadır. Politikaları fikri anlamda tasarlayan, uygulamaya koyan ya da fikren oluşturulmasına sıcak bakılıp, uygulamada çekinceler getirilen hususlarla karşılaşıldığında bunun hangi idari dönemi kapsadığı açık olmaktadır. Yani herhangi bir partinin bir diğerini sorumlu kıldığı bir nokta yoktur. Bundan dolayı siyasi istikrar döneminin sağlandığı yılların incelenmesi çalışmanın oluşumunda önemli bir kolaylık ve netlik sağlamıştır. Siyasi istikrar, aynı partinin iktidarda olması gibi tüm bu faktörlerle beraber aile politikaları bağlamında bu dönem

¹⁰ 2000'li yılların başı Türkiye'de siyasi ve ekonomik krizlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde Fazilet Partisi'nden ayrılarak oluşan yenilikçi muhafazakâr bir grup, Recep Tayyip Erdoğan'ın önderliğinde siyasi hayatın gündemine oturmuş ve 14.08.2001'de Adalet ve Kalkınma Partisi çatısında altında siyasi hayatına resmen başlamıştır (Aydın ve Taşkın, 2015: 463). Erdoğan'ın siyaset yasağı sürerken girilen 3 Kasım 2002 seçimlerini % 34,2 oyla, seçimlerden 15 ay önce kurulan AK Parti'nin kazanması azımsanmayacak bir başarı kabul edilmiştir. Ahmet Necdet Sezer'in partinin "ikinci adamı" olarak bilinen Abdullah Gül'e hükümeti kurma görevi vermesi ile 58. Hükümet kurulmuştur. YSK'nın Siirt'te yapılan seçimleri iptal etmesi ile Erdoğan'ın milletvekili ve dolayısıyla Başbakan olma yolu açılmıştır. 11 Mart'ta 59. Hükümeti kurma görevi Erdoğan'a verilmiştir. Siirt'te ki seçimlerin yenilenmesi ile AK Parti'nin sandalye sayısı 366'ya çıkmış ve böylece AK Parti Anayasa'da değişiklik yapabilecek orana ulaşmıştır (Aydın ve Taşkın, 2015: 464- 471). 15 yıllık iktidarı süresince 5 Genel Seçim geçirmiş ve 2015'e kadar istikrarlı biçimde oy oranını artırabilmiştir. 2002 seçimlerinde 34,2 oy oranı ile 363 mv., 2007 seçimlerinde 46,5 oy oranı ile 341 mv., 2011 seçimlerinde 49,95 oy oranı ile 327 mv., Haziran 2015 seçimlerinde 40,9 oy oranı ile 258 mv. ve Kasım 2015 seçimleri ile 49,5 oy oranı 317 mv. sayısına ulaşmıştır.

kurumsallaşmanın gerçekleştiği dönem olmuştur. İktidar sürekliliğini sağlamaya yönelik politikalar olarak; aile politikaları beraberinde sosyal politikalar iktidarın ayrıca gündeminde olmuştur. Hem siyasi, hem bürokratik hem de uygulama süreçlerinin incelenmesi noktasında 2003 sonrası dönem aile politikalarının yakın dönem geçmişi ve bugünkü durumuna ilişkin yararlı bir analiz sunmaktadır.

Türkiye'nin aile politikalarının başarısı üzerine bir analiz yapılmasının hedeflendiği bu tezde bugünün politikaları ve uygulama sonuçları yakın dönemin siyasi iktidarının ürünleridir. Dolayısıyla bu politikaların oluşumunda belirlenen takvimleme çalışmanın netliği, sınırlarının takibi anlamında da anlamlı görünmektedir. Bu önkabuller ışığında tezde aile politikaları Marsh ve McConnell'in modelinin özgün başlıkları (süreç, program, siyaset) aracılığıyla değerlendirilmiştir. Temel çerçeve; Türk siyasetinin istikrar sürecinde olduğu bir dönem, aynı zamanda aile politikalarının kurumsallaşma ve güncel mevzuatının oluşturulduğu bir dönem ve konuyla ilgili ulusal ve uluslararası ilgi ve farkındalıkların arttığı bir dönem üzerine yerleştirilmiştir. Bundan sonraki kısımda her bir hükümet dönemi ya da hükümetin değişmesi gibi unsurlara bağlı kalımsızın modelin süreç, program ve siyaset başlıkları perspektifinde analizi tamamlanmıştır. Marsh ve McConnell'in modeli esas alınarak; irdelenen temel politika eksenleri şunlardır:

- Aile Politikasının Örgütlenmesi
- Ailenin Korunmasına Yönelik Politikalar
- Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Politikalar
- İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları
- Ailenin Güçlendirilmesine İlişkin Politikalar

Sayılan temel politika eksenleri modelin süreç, program ve siyaset aşamalarına göre ayrı ayrı değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Bu değerlendirme yapılırken, kuramsal zeminde tarif yapılmış olan aile, aile politikası ve politika başarısı olarak tezin temel boyutlarını oluşturan üç temel anahtar kavram önemli yol göstericiler olmuştur. Kuramsal çerçevenin hemen sonrasında yer verilen politika aktörlerinin, aile politikalarının hayata geçirilmesi ve sonuçlarının nitel ve nicel yönlerden incelenmesi noktasındaki rolü araştırılarak bütünlük sağlanmıştır. Tüm bu bilgiler üzerine aile politikaları bütüncül bir

şekilde sistematik bir kurguyla üç aşama üzerinden değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme her bir politika eksenini için ayrı olacak şekilde aşağıda anlatılmıştır.

4.1. Aile Politikalarının Örgütlenmesi

5256 Sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

2004 yılında Aile Araştırma Kurumu'nun genel müdürlük olması süreci hükümet açısından sorunsuz geçmiştir. Komisyona "Aile Araştırma Genel Müdürlüğü" olarak tasarımı sunmuş ancak Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda "Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir. Meclis Genel Kurulunda maddelerin görüşülmesinde ana muhalefet partisi (CHP) adına söz alan milletvekilleri, tasarımı desteklediklerini ancak iki maddeye itirazları olduğunu vurgulamışlardır. İlk itiraz Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında aile planlamasının çıkarılmasına olmuştur. Zira bu durum CHP'ye göre devletin uzun süredir sürdürdüğü antinatalist politikadan bir vazgeçiş anlamına gelmektedir. İkincisi ise genel müdürlüğün Danışma Kurulu yapısı içerisinde Diyanet İşleri Başkanlığı'nın üye olması, eşitlik ve laiklik ilkelerine aykırılık gerekçeleri ile eleştirilmiş ve üyelikten çıkarılması istenmiştir. Her iki itiraz kabul edilmemiş ve tasarı teknik bir düzeltme dışında hiçbir değişikliğe uğramadan meclisten geçmiştir. 10.11.2004'de kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından 12.11.2004'de imzalanmıştır. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in hükümetin hazırladığı diğer kanunları geri göndermesi (Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu gibi) ya da çeşitli maddelerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurması durumları göz önünde bulundurulduğunda sürecin sorunsuz geçtiği ifade edilebilir.

Bir sorunun çözümünde belirlenecek olan politika konusunda değer ve amaçlar üzerinde uzlaşma olması politika başarısını etkileyen bir unsurdur. Alt amaçlar üzerindeki anlaşmazlıklar ya da fikri ayrılıklar ise politika başarısını etkilemeyebilir. Örneğin ailenin korunması da anayasada yer almasının yanı sıra siyasi gruplar, bürokrasi ve birçok sivil örgüt tarafından desteklenen temel değerler arasındadır. Ancak aile politikalarının içerisinde yer alan hedefler konusunda (özellikle doğum hızının artırılması gibi) anlaşmazlıklar olmuştur. Fakat bu durum kanunun geçmesine engel olmamıştır. Yeni bir örgütlenme olması

bakımından yenilikçi bir yönü olan kanun diğer partilerin de desteğini alarak değiştirilmeden geçmiştir.

Program boyutuna bakıldığında genel müdürlüğün kurulması ile Aile Araştırma Kurumuna hukuki bir kimlik kazandırılmıştır. Genel müdürlük bünyesine alınan kurum personelinin intibakı yapılmıştır.

Siyasi boyutu itibarıyla bakıldığında muhafazakâr bir parti olarak Adalet ve Kalkınma Partisinin aileye yönelik söylemleri ile konusu aile olan bir teşkilatın kanununu çıkarmak, hükümetin siyasi değerleri ile örtüşmektedir. Bu nedenledir ki Adalet ve Kalkınma Partisinin 2007 seçim beyannamesinde “Adalet ve Kalkınma Partisi toplumun çekirdeğini oluşturan aile kurumuna büyük önem vermektedir” ifadelerinin ardından bu doğrultuda Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü’nün teşkilat kanununun çıkartıldığı dile getirilmiştir.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

6223 sayılı yetki kanununa dayanılarak yeni bakanlıklar (AB, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi) kurulmuştur. Bu bakanlıklardan biri de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’dır. Kadından ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı kaldırılarak icracı bir bakanlık olarak 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur.

Teşkilatla ilgili düzenlemelerin KHK ile yapılması teamül haline gelmiş gibidir. Genellikle hükümetler teşkilat kanunlarında bu yolu kullanarak daha hızlı hareket etmektedir ancak katılımcı olmaması nedeniyle örgütlenmeye ilişkin maddeler muhalefet tarafından anayasa mahkemesine götürülmekte, anayasa mahkemesi tarafından kimi maddeler iptal edilmektedir (Anayasa Mahkemesinin E: 2011/82, K: 2012/150 Sayılı Kararı).

Anayasaya göre kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler ve Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulurlar. Yasama kayıtlarına bakıldığında; 633 sayılı KHK, TBMM Başkanlığı’nın ilgili komisyonuna gönderilmiş ve meclis tatile girdiği için görüşülememiştir.

Dolayısıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının örgütlenişi ile ilgili olarak hükümet katılımcı bir süreç izleyememiştir.

Siyasi boyut itibarıyla gerek SHÇEK düzenlemeleri gerek ASPB düzenlemelerinin kriz veya seçim dönemlerinde olması bir rastlantı değildir. Bu tür düzenlemelerin siyasi getirileri yüksektir. 8 Haziran 2011’de 633 sayılı KHK geçmiş 12 Haziran 2011’de genel seçimler yapılmıştır. Meclis tatilde olduğundan Meclis Genel Kuruluna sunulmamıştır. Dolayısıyla yeterince katılımcı olmadığından süreçte iktidar partisi ve taraftarları dışında destek mümkün olmamıştır.

ASPB’nin kurulmasında özellikle kadın sivil toplum kuruluşlarının tepkileri, göze çarpmaktadır. Türkiye Kadın Dernekleri Federasyonu, Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı'nın yerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurularak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün (KSGM) de bu Bakanlık altında yapılandırılmasına ilişkin olarak “kadını birey olarak görmek istemeyen ve aile içine hapseden bakış açısını eleştirdiklerini ifade etmişlerdir¹¹. Bakanlığın adında “kadın”ın yer almaması ve kadın-erkek eşitliğine vurgu yapılmayan bir isim benimsenmesi, kadın sivil toplum kuruluşlarının eleştirdikleri nokta olmuştur. Bu kuruluşlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adının, kadını sadece aile içerisinde gören bir zihniyeti temsil ettiğini savunmaktadırlar. Oysa kadın gruplarına göre Türkiye’de kadının sorunu sadece aile içerisinde değil eğitim ve siyasetten, iş hayatına kadar birçok alanda sürmektedir. Bu nedenle kadın dernekleri, kadının bir aile üyesi olarak değil bir birey olarak görülmesini talep etmektedirler¹².

Genel müdürlükten bakanlığa yenilenen ve kısa sürede örgütlenmesini tamamlayan kurum, kurulduğu yıl 6 milyar TL olan bütçesini 2012 yılında 8.8 milyar TL'ye çıkartmıştır. 2011 yılında 105,8 milyon TL olan yatırım ödeneğini ise yine bir yılda yüzde 80 arttırmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2011). Program boyutu açısından genel müdürlükten bakanlığa yenilenme başarısı gösterdiği görülmektedir. Ayrıca bakanlığın kurulması ile genel müdürlükler arasında yaşanan yetki karmaşası, yetki çakışması ve görev dağılımı

¹¹ TKDF'nun "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na Karşı Başlıklı Deklarasyonu, federasyonun web sitesinden kaldırıldığı için bkz: <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/130170-tkdf-de-aile-ve-sosyal-politikalar-> (Erişim tar. 1.1.2018)

¹²Detaylı açıklamalar için bakınız: Türk Üniversiteli Kadınlar Derneği Başkanı Nazan Moroğlu'nun “Kurulması Planlanan Bakanlıkta Kadının Adı Yok Mu?” ve “Bakanlıklar Yeniden Yapılandırılırken “KADIN” Bakanlığı Unutuldu”, başlıklı makaleleri için: <https://www.tukd.org.tr/> (Erişim Tar.: 9.11.2017). Diğer eleştiriler için: <https://bianet.org/konu/kadin-ve-aileden-sorumlu-devlet-bakanligi>

bozukluklarının ortadan kalktığına ilişkin bir algı oluşmuştur (Yay, 2015: 31; Keskin, 2012). Genel müdürlükten icracı bir bakanlığa geçiş yapılmış olmasının hükümete siyasi getirileri olmuştur. Başbakan Erdoğan 61. Hükümet'i açıklarken: "Yeni kurduğumuz bir bakanlık: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı... Biz muhafazakâr demokrat bir partiyiz öyleyse aile yapımızı güçlendirmemiz lazım" ifadeleri ile ilk Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı açıklanmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi Sosyal Politikalar Başkanlığı'nın bastığı *Güçlü Aile Güçlü Toplum* başlıklı kitapçıkta "Sosyal desteklerimizde bütüncül bir yaklaşımı benimsiyoruz. Bu yaklaşıma istinaden 2011 yılında "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı" nı kurduk" ifadeleri yer almaktadır. Devamında "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı icracı bakanlık olarak, Türkiye'de devlet bütçesinden en fazla pay alan ilk 6 bakanlık içerisinde yer alıyor. 2017 yılı merkezi yönetim bütçesinde ASPB payı % 4'tür. Bu yıl bütçe tutarı ise 24 milyar TL'dir. Bu tutar ailelerimize verdiğimiz desteğin en önemli göstergesidir" ifadeleri kullanılmıştır. Bakanlığın kurulması ve bütçesini artırması seçim dönemlerinde de dile getirilmiştir. 2015 seçim beyannamesinde "iktidara geldiğimiz ilk günden itibaren ailenin toplumun yapı taşı olduğunu söyledik. Diğer gelişmiş toplumlardan önemli oranda ayrılan yönümüzün bu olduğunu vurguladık ve sağlam bir aile yapısına sahip olmamız için politikalar ürettik. 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığını kurduk" ifadeleri ile icracı bir bakanlığın getirdiği yeni hizmetler algısı pekiştirilmiştir. Hükümet bakımından bakanlığın kurulmasının siyasi sonuçlarının başarılı olduğu ve bunu seçmenlerine duyurduğu görülmektedir.

4.2. Ailenin Korunmasına Yönelik Politikalar

Aile kavramsal ve kuramsal çerçevede açıklandığı üzere çeşitli nedenlerle risk altında olan ve korunması gereken bir kurumdur. Bu nedenlerin başında aile içi şiddet gelmektedir. Aileyi önemli ölçüde tehdit eden bir sorun olarak aile içi şiddet politika yapıcılarının gündeminde önemli bir yerdedir. Uluslararası kuruluşların, sözleşmeler yoluyla aile içi şiddet konusunda, farkındalık oluşturma ve bu konuda devletlerin adımlar atması yönünde çabalamaktadır.

Ekonomi gibi aileyi tehdit eden başka faktörlerden de söz etmek mümkündür. Ancak aileye yönelik ekonomik önlemler ailenin güçlendirilmesi başlığı altında ele alınacaktır.

Burada aile birliğinin temelden sarsılmasında etkili olan aile içi Şiddet ve bu konuda iktidarın oluşturduğu politika değerlendirilecektir.

4.2.1. S¼reç

181 sıra sayılı Ailenin Korunmasına ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Tasarısı komisyona geliŐi tartışmalı olmuştur. Konusundan dolayı Kadın Erkek Fırsat EŞitliği Komisyonunun asli komisyon olması gerekirken, Adalet Komisyonunun asli komisyon olarak belirlenmesi muhalefet partili milletvekilleri tarafından eleştirilmiştir. Eleştirenler doğrudan kadını ilgilendiren bir konunun dahi asli komisyon olarak Kadın Erkek Fırsat EŞitliği Komisyonunda g¼r¼Ő¼lmemesini, komisyonun ciddiye alınmadığı ve bu komisyonun uzmanlığından yeterince faydalanılmadığı Şeklinde yorumlanmıŐtır.

Tasarının oluşum s¼recinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Fatma Şahin meclisteki diğer siyasi parti grupları, niversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile g¼r¼Őm¼Ő ve önerilerini almıştır. Ancak muhalefet partilerine g¼re tasarının oluşum s¼recinde alınan bu katkı tasarının genel kurula gelen metne yansımamıŐtır. Bu nedenden ki 237 kadın rg¼t¼n¼n bir araya gelerek oluşturduğu Şiddete Son Kadın Platformu ve buna destek veren diğer kadın platformları kanunun bu halinden rahatsız olduklarını dile getirmiŐtir¹³.

Kanununa yönelik genel eleştiriler: Şiddeti nleyici nitelikte olmaması, kanunun isimlendirilmesinde aile kavramının kullanılmış olması (sadece aile içerisinde değil kadına her yerde Şiddetin söz konusu olduğu ve sadece resmi nikahın dikkate alındığı vurgulanarak), toplumsal cinsiyet eşitliğini esas almaması olmuştur. Bu eleştiriler sadece meclis çatısı altındaki muhalefet partilerince değil aynı zamanda kadın sivil toplum kuruluşları tarafından da dile getirilmiştir (Şener, 2012: 3).

Genel Kurulda g¼r¼Ő¼ld¼đ¼nde 50 adet değişiklik nergeleri verilmiş bunlardan 9'u (İktidar partisi vekillerinin nergeleri), kabul edilmiş, 40'ı (diğer parti ve bağımsız milletvekillerinin nergeleri) ise reddedilmiştir. 208 oy kullanılmış ve oybirliği ile kabul edilmiştir. İktidar partisinin kanunların geçirilmesinde yeterli çoğunluğu bulması,

¹³ 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'un h¼k¼met adına veya parti gurubu adına yapılan konuşmaları için: http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=5n2y27yke_14&pkanunlarno=102316&pkanunnumarasi=6284 (Erişim Tar. 10.1.2018)

koalisyona ihtiyaç duymamış yine yeterli çoğunluğa sahip olduğu için çok az değişiklikle geçmiştir.

Kanunun, Genel Kurula gelemeden önce komisyonlarda, genel kurula geldikten sonrada burada birçok maddesi eleştirilmiştir. Ancak iktidar partisinin kanun çıkarmak için gerekli çoğunluğa sahip olması eleştirilerin kimi zaman dikkate alınmamasını da beraberinde getirmiştir. Bu durum genel kurulda partisi adına söz alan muhalefet partili bir milletvekilinin konuşmasında: *“kanun tasarısı mevcut hükûmet eden partinin milletvekillerinin sayısının çok olması nedeniyle mutlaka geçecek ama eksikleri var...”*¹⁴ şeklinde vurgulanmıştır. 6284 sayılı kanununun yapım sürecinde esas olarak farklı çıkar grupları ve siyasi partilerin görüşleri alınmış fakat hükümet belirlediği politika amaçları ve araçlarında sapsmalarına izin vermemiştir. Diğer siyasi partiler ise kanunu desteklemişler fakat desteklerini *“yetmez ama evet”*¹⁵ ifadesi ile açıklamışlardır.

Türkiye’de aile içi şiddet konusundaki yapılan ilk kanun 1998 yılında yürürlüğe giren 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanundur. 6284 sayılı kanunun bu kanundan farklı olarak çeşitli ara kurumlar ve yeni yaptırımlar getirmesi bakımından daha yenilikçidir. Bu yenilikler Avusturya’da başarılı olmuş şiddet modeli örnek alınarak yapılmıştır. Bu model şiddete uğrayan kişileri korumak için, müdahale merkezleri ve kolluk görevlileri ile birlikte hareket eden bir süreci kapsamaktadır. Şiddet görenin başvurabileceği acil telefon hatları, yine ilgili birimler tarafından kolluk görevlilerinin eğitimi ve gelişmesi için eğitim kurslarının tasarlanması ve uygulanması, diğer meslek gruplarının eğitilmesi aile içi şiddet konusu ile ilgili bilgilendirme broşürleri hazırlanması, Aile İçi Şiddete Karşı Müdahale Merkezlerinin kurulması bu modelin temel bileşenlerindedir. Avusturya’da şiddete karşı koruma kanunu birbiri ile uyumlu üç önemli öğeden meydana gelmektedir: 1. Polis aracılığı ile 10 veya 20 günlük uzaklaştırma ve ayak basma yasağı, 2. Hukuki geçici önlem aracılığı ile uzun süreli koruma 3. Mağdurlara (şiddet gören kişiye) destek, şiddeti önleyici önlemler ve şiddete karşı müdahale (Logar ve Çitak, 2009: 4). Avusturya modeline benzer bir şekilde 6284 sayılı kanunda da şiddet önleme ve izleme merkezlerinin yer almış, hâkim tarafından

¹⁴ Ailenin Korunması Ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Tasarısı ve Teklifleri, Yasama Yılı : 2 Birleşim 75, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=15221 (Erişim Tar. 17.01.2018)

¹⁵6284 Sayılı Kanun, Parti grubu adına konuşmalar, http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=rc6q956ae_14&pkanunlarno=102316&pkanunnumarasi=6284, Erişim Tar. 17.01.2018

verilecek önleyici ve koruyucu tedbir kararları ve kurumlararası koordinasyon ve eğitim düzenlenmeleri yer almıştır. Ancak Avusturya'dan “iyi örnek” olarak transfer edilen aracı kurumların, Türkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin bir önçalışma yapılmamış olması aynı zamanda politika transfer edilen ülke ile siyasi, kültür ve ekonomik benzerliklere dikkat edilmemiş olması transferin başarısını etkilemiştir.

4.2.2. Program

Ailenin korunması politikasının program boyutu; ailenin korunmasına yönelik kanun çıkartıldıktan sonra kanunun getirdikleri haklar ile ilgili eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini, kanunun uygulama yönetmeliğinin yürürlüğe girmesini, kanunun öngördüğü birimlerin kurulmasını (ŞÖNİM gibi), başvuru ve takip sistemlerinin oluşturulmasını içermektedir. Bunların neticesinde programın nihai amacı olan aile içi şiddet oranlarındaki azalma ise program başarısının göstergesidir. Nihai amaca ulaşmak için uygulamada şiddet önleme merkezlerinin açılması ve etkin biçimde çalışması, ilgili grupların (hem uygulayıcıların hem de korunması gereken kişilerin) bilgilendirilmesi ve şiddetin önlenmesine yönelik somut tedbirlerin alınmasına yönelik uygulamalar devreye girmiştir.

İlk somut adım olarak kanunun nasıl uygulanacağı 18 Ocak 2013’te yürürlüğe giren “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunun Uygulama Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin kanunun yürürlüğe girmesinden hemen sonra çıkartılmış olması uygulamanın bir düzene bağlanması bakımından önem taşımaktadır.

Politikanın başarılı olabilmesi için öncelikle getirilen yeniliklerin ve haklardan faydalanacak grubun haberdar olması gerekmektedir. Türkiye’de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırmasına (2015: 254) göre 6284 sayılı kanunda yer alan önleyici tedbir kararları içinde şiddet uygulayan kişiyi evden uzaklaştırma kararı, koruyucu tedbir kararları içinde ise şiddete maruz kalan kişilere barınma imkânı ve geçici koruma hizmeti en çok haberdar olunan kararlardır. Bu üç tedbir kararını kadınların % 80’inden fazlası duymuştur. Görüşme yapılan her 4 kadından 3’ü şiddet uygulayan kişinin koruma altındakilere yaklaşmasının engellenmesine ilişkin uygulamadan haberdardır. Kanunun verdiği haklardan ilgili grupların haberdar olması için broşürler ve el kitapçıkları basılmış, bilgilendirme toplantıları yapılmıştır.

6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ve ilgili diğer kanunların uygulanması konularında farkındalık ve duyarlılığı artırmak amaçlı 2014'te 32 Türk Silahlı Kuvvetleri personeline (2014: 182) ve 47.000 din görevlisine eğitim verilmiştir. 2015'te ise bilgilendirme faaliyetleri bakanlık ve üniversite işbirliği ile yapılmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ankara Barosu Başkanlığı ve Ankara Üniversitesi Rektörlüğü Arasında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğrencilerinin 6284 Sayılı Kanununa Yönelik Hukuk Kliniği Uygulamalarında Bulunmalarına Dair Protokol imzalanmıştır. Söz konusu Protokol ile Hukuk Fakültesi öğrencilerinin şiddet mağdurlarını ve ilgilileri bilgilendirerek, 6284 sayılı Kanun uygulamalarının geliştirilmesi ve Kanun hakkında bilgilendirme faaliyetlerinin talep sahiplerine doğrudan aktarılması amaçlanmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2015: 227).

6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında 2013 yılında 14 pilot ilde (Ankara, İstanbul, İzmir, Malatya, Diyarbakır, Urfa, Gaziantep, Samsun, Antalya, Trabzon, Adana, Bursa, Mersin, Denizli) Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri açılmıştır. 2013 yılı içerisinde Şiddet Önleme ve İzleme Merkezlerine başvuran kişi sayısı 16.244 iken bu sayı 2014 yılında 19.274, 2015 yılında 40.144, 2016 yılında 50.837 kişi olmuştur (ASPB Faaliyet Raporu, 2014). Bu sayının artmasında 2015 yılında ŞÖNİM'lerin 81 ilde yaygınlaştırılmasına karar verilmiş olmasının etkisi vardır. Zira 14 pilot ilde başlayan merkezler 2015 yılsonu itibarıyla 40 ilde hizmet vermekteydi bu sayı 2016 yılı sonunda 49 olmuştur. Dolayısıyla hizmet sunumu bakımından daha çok kişiye ulaşılmıştır. 2016 yılı sonunda yayınlanan faaliyet raporunda ŞÖNİM gibi hizmete açılan kuruluş sayısının hedeflenen sayıya ulaşmadığı görülmektedir. Hedefe ulaşamamasının nedeni olarak ŞÖNİM Yönetmeliği'nin bu dönemde henüz yayınlanmamış olması, buna bağlı yaşanan ödenek sıkıntısı ayrıca gerekli personel istihdamının temin edilememesi (ASPB, 2016: 188) gösterilmiştir. Dolayısıyla merkezilerin yıllar itibarıyla nicel olarak artış sağladığı görülmektedir. Aynı zamanda ŞÖNİM'ler tarafından koruyucu ve önleyici tedbir kararları ile zorlama hapsinin verilmesine ve uygulanmasına ilişkin topladığı veri sisteminde de yıllar içerisinde tedbir kararlarının arttığı görülmektedir. Bu kapsamda 2013 yılında 290.206 önleyici tedbir kararı ile 11.049 koruyucu tedbir kararının girişi yapılmıştır. 2014 yılında 100.079 önleyici tedbir kararı ile 18.544 koruyucu tedbir kararının girişi yapılmıştır. 2015 ve 2016 yılına ilişkin veriler faaliyet raporlarında yer almamıştır. Ancak 2015 yılında Şiddet Önleme Merkezleri (ŞÖNİM) için yazılan uygulamanın yeni başvuru formlarına göre güncelleştirilmesi için analizler yapılması, kadına yönelik şiddete dair tedbir kararlarının

UYAP sisteminden alınmasında Bakanlık ihtiyaçlarına uygun olarak verilerin dönüştürülmesi, tedbir karar sayılarına bağlı olarak risk altında olan kadınların tespitini sağlayacak raporların hazırlanması çalışmaları yürütüldüğü belirtilmiştir. Merkezlerin ulaştığı kişi sayısındaki artış, alınan kararlardaki artışlar nicel anlamda olumlu görünürken iç ve dış değerlendirme raporlarında program çıktısı olarak beklenen sonuçlara ulaşamadığı görülmektedir.

6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanununun 12. Maddesi kapsamında 2012 yılı içerisinde Adana ve Bursa illerinde başlatılan “Elektronik Destek Sistemi Pilot Uygulaması” 2015 yılında uygulamaya son verilmiştir. Uygulama kapsamında Adana’da 150, Bursa’da 146 olmak üzere toplamda 296 güvenlik butonu cihazı verilmiştir. Pilot uygulama sürecinde; mağdurların acil durumda cihaza basması ile güvenlik ekibinin olaya müdahalesi arasında geçen sürede mağdurların can güvenliği açısından ciddi risk altında bulunduğundan etkin korumanın sağlanamadığı, bunlara ilaveten sistemsel ve teknik sorunlar nedeniyle uygulamanın mevcut haliyle sürdürülmesi ve ülke geneline yaygınlaştırılmasının uygun olmadığı görülmüştür (ASPB Faaliyet Raporu, 2015: 221-222).

2013-2014 yıllarında ASPB kurum içi değerlendirmesi “6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Etki Analizi Çalışması” ile yapılmıştır. Çalışmada uygulayıcılar ile görüşülerek sürecin işleyişinin değerlendirilmesi istenmiştir. Ayrıca şiddet uygulayan ve şiddete uğrayan kişiler ile de görüşülerek kanunun değerlendirilmesi istenmiştir. Sonuçta ise kanunun başarılı olduğu ancak uygulamada başarısızlıkların olduğu dile getirilmiştir. Bunun nedenleri ise koordinasyon eksikliği, kilit aktörlerin yaklaşımları ve kurumsal kapasitenin yetersiz olması olarak değerlendirilmiştir. Etki analizinin nihai raporu kamuoyuna duyurulmamış özetle “araştırma sonucunda tespit edilen sorunların giderilmesine yönelik çalışmaların; ilgili kurum ve kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları işbirliğinde kapsamlı bir yol haritası hazırlanarak yürütülmesi planlanmaktadır¹⁶” ifadeleri ile uygulamanın gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir. 6284 sayılı Kanun’un etkinliğinin analiz edilebilmesi amacıyla “6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunun Uygulanmasına Yönelik Etki Analizi Etüt Çalışması” yürütülmüştür. Araştırma kapsamında kadına yönelik şiddetle mücadelede temel kanun olan 6284 sayılı Kanunun şiddet mağduru kadınlara, şiddet

¹⁶ <https://kadininstatusu.aile.gov.tr/faaliyetler/projelerimiz/tamamlanan-projeler/ulusal-projeler>, tamamlanan ulusal projeler başlığı altında yer verilmiştir. Ancak projenin raporu kamuoyu ile paylaşılmamıştır.

uygulayanlara ve bu kişilerin çocukları ve yakınlarına nasıl yansıdığına ortaya çıkarılması ve aile içi ve kadına yönelik şiddet olaylarının önlenmesinde ve şiddet mağdurlarının korunmasında etkili olup olmadığının değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

2014 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Hacettepe Üniversitesi ile birlikte yaptığı "Türkiye'de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması" da bir iç değerlendirme raporu olarak nitelenebilir. Bu rapora göre raporun ortaya koyduğu önemli bir sonuç, ülke genelinde aile içi şiddetin yaygın bir biçimde yaşanmaya devam ettiğidir. Ayrıca raporda aile içi şiddetle mücadele alanındaki yasal kazanımlar ile uygulamada yaşanan sorunlar sıralanmıştır.

Mor Çatı 6284 sayılı kanunun uygulama izleme raporunu yayınlanmıştır. Buna göre Mor Çatı'nın dayanışma merkezi ile iletişime geçmiş veya sığınağında kalmış olan kadınların deneyimlerinden yola çıkarak kadına yönelik şiddetle mücadelede değişen mekanizmalar ve uygulamalar değerlendirilmiştir (Mor Çatı, 2014: 1). Raporda dikkat çeken eleştiriler:

1. Kanun uygulayıcılarının ve sosyal hizmet personelinin tutumu (şiddet göreni suçlayıcı tavırlar, karar vericilerin delil sunmadığı gerekçesiyle talebi geri çevirmesi, haklarla ilgili yeterli bilgi vermeyen personel)
2. Kanunda belirtilen geçici maddi yardımlar, danışmanlık desteği ve kreş yardımlarına ilişkin sıkıntılar
3. Hakim tarafından verilen koruyucu ve önleyici tedbir kararlarının yanlış kişilerin lehine verilmesi: Mahkemelerce en sık verilen tedbirler; şiddet tehdidi, hakaret, aşağılama veya küçük düşürmeyi içeren söz ve davranışlarda bulunmama, uzaklaşma ve yaklaşmama olarak tespit edilmiştir. Ancak bu kararların verilmesinde delil veya belge aranmadığından kanun maddesi farklı amaçlar için kullanılabilir. Magazin ünlülerinin birbirleri için konuşurma yasağı aldırarak adına bu yola başvurusu bu anlamda bir kötüye kullanmaya örnektir¹⁷.
4. Şiddet Önleme Merkezlerinin yeterli uzman personele sahip olmaması ve avukat istihdamının olmaması uygulamadaki eksiklikler olarak sıralanmıştır.

Aile içi şiddet vakalarında her yıl düzenli veri sağlayan bir birim, kurum ya da kuruluş olmamakla birlikte basına yansıyan vakaları dönem dönem araştıran sivil toplum

¹⁷ Basında kanunun asıl amacının dışında kullanıldığına dair köşe yazıları: <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/cengiz-semercioglu/uzaklastirma-kararini-istismar-edenlere-nihayet-dur-dendi-40704563>, <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/cengiz-semercioglu/3-gun-deyip-gecmeyin-40729489> (Erişim Tar. 6.01.2018)

kuruluşları sonuçları rapor biçimde kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bunlardan biri olan Kadın ve Aile Bireylerine Yönelik Şiddet İnceleme Raporuna (2011: 25) göre 2002 yılında 66 kadın, 2009’da 953 kadın eşleri ve/ya aile fertleri tarafından öldürülmüştür. Diğer bir dış değerlendirme raporu olan ve 2015 yılında yayınlanan Silahlı Şiddet Raporunda Türkiye’de 309’u silahlı, toplam 414 kadın cinayeti vakasının basına yansıdığı vurgulanmıştır (Umut Vakfı, 2.Silahlı Şiddet Raporu "Kadın Cinayet Vakaları" Haritası, 2015-2016). 2016 yılında ulusal ve yerel gazetelere 317’si silahlı toplam 397 kadın cinayet olayı medyada yer almıştır. Bu cinayetlerde toplam 367 kadın ve aile bireyi öldürülmüş, 109 kadın ve aile bireyi de yaralanmıştır. Kadın cinayetlerinin yüzde 85’ini kocalar, sevgililer, eski kocalar, ayrılmak istenen sevgililer işlemiştir (Umut Vakfı, Silahlı Şiddet Raporu “2016 Yılı Kadın Cinayetleri” Haritası). 6284 sayılı kanun öncesi ve sonrası verilere bakıldığında kadın cinayetleri sayısında fark olduğu kanun sonrası cinayet sayısının azaldığı görülmektedir.

AB İlerleme Raporunda kanun öncesinde etkili bir korumanın bulunmaması, aile içi şiddet mağdurlarının adalete erişimini engellediği yönünde eleştirilmekteydi. Dikkat çeken diğer bir eleştiri ise bazı durumlarda, polis memurlarının, aile içi şiddet mağdurlarının, şikâyetlerini sonuçlandırmalarına yardımcı olmak yerine, kendilerine kötü muamelede bulunduğunu iddia ettikleri kişilerin yanına dönmeye ikna etmeye çalışmış olmalarıdır. Raporda birçok vakada, şiddet mağdurunun ilgili mercilerden yardım istemesine rağmen, karşılıksız bırakılmış ve bunun sonucunda mağdurun öldürüldüğü tespit edilmiştir. Kanun uygulayıcıların (yargı mensupları ve kolluk görevlilerinin) yeni mevzuat konusunda farkındalıklarının artırılması ve eğitim almaları gerektiği diğer bir eksiklik konusudur. Aile mahkemelerinin kanunun getirdiği yükleri karşılaması için kapasitelerinin artırılmadığı da değerlendirmede yer almıştır (AB İlerleme Raporu, 2012: 32). Kanunun uygulanmasındaki etkinlik, bazı hükümlerin açıklığı ve aile içi şiddetle ilgilenen personelin sayısı, yetkinliği ve bunların eğitimi hususları eleştirilere neden olmuştur. Ayrıca aile içi şiddet mağduru kadınlara sığınma evi kurmayan belediyelere yönelik belirli bir takip mekanizması bulunmadığı mağdurlar için sığınma evlerinin uluslararası standartlarla uyumlu hale gelecek şekilde daha da geliştirilmesi gerektiği (AB İlerleme Raporu, 2014: 55; 2015: 72) 2014 ve 2015 yıllarında yayınlanan raporlarda üst üste vurgulanmıştır.

Her ne kadar özellikle sorumlu Bakan, aile içi şiddeti ele almada sıkı bir tutum sergilemiş olsa da mevzuatı siyasi, sosyal ve ekonomik gerçekliğe dönüştürmek için ilave sürdürülebilir çalışmalara ihtiyaç bulunduğu dile getirilmektedir (AB İlerleme Raporu,

2013: 57). 2013 yılında yayınlanan İlerleme Raporunda Bakanın, aile içi şiddet olaylarına yönelik çabalarla yoğun biçimde meşgul olduğu ve konuyu kamu önünde sıklıkla dile getirdiği ise olumlu karşılanmıştır.

2016 yılında yayınlanan raporda Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Ulusal Eylem Planı'nın ve yürürlükteki Kanunun uygulanması konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği 2015'te aile için şiddet sonucu 413 kadının hayatını kaybettiği belirtilmiştir (AB İlerleme Raporu, 2016: 74).

Kanunun uygulanması için ne ilgili bakanlık yanı sıra kolluk kuvvetleri ve yargı aktörlerinin ne kadar kaynak sarfedildiğine ilişkin iç denetim raporları veya dış denetim raporlarında bilgi yer almamaktadır. Ancak 2016 yılında 6284 sayılı Kanun'un, etki analizi araştırması sonuçları doğrultusunda revize edilmesine yönelik toplantılar için 75.000 TL ŞÖNİM'de verilen hizmetlere yönelik değerlendirme toplantıları için 70.000 TL harcandığı (ASPB Performans Programı, 2016: 123) duyurulmuştur. Program amaçlarına ve değerlere muhalefet neredeyse yok zira aile içi şiddet ve kadına şiddetin önlenmesi konularında geniş bir kesim hem fikir ancak bunlara ulaşma yollarına karşı çıkan muhalefetten söz edilebilir. Şiddetin sadece kanun ve onun getirdiği bazı birimler ile çözülemeyeceği ve sorunun tam kavranmadığı tanımlamasında dahi sorunların olduğu dile getirilmektedir.

Aile içi şiddet gören grubun politikadan fayda sağladığı ancak bu faydanın yaygınlaştırılması gerektiği iç ve dış denetim raporlarında yer almıştır. Kaldı ki hükümet de ulaşılan sonuçların yeterli olmadığını düşünüyor olacak ki; 65. Hükümet Programında Aile içi şiddet, ihmal ve istismarın önlenmesine yönelik hizmetlerin geliştirilmesine ilişkin vaat yer almaktadır. Aile içi şiddet ve istismarın önlenmesi yönelik hizmetlerin geliştirilmesi Onuncu kalkınma planında da yer almıştır. Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2016-2019 ile; yasal düzenlemelerin yapılması ve etkinliğinin artırılması, farkındalık yaratma ve zihniyet dönüşümünün sağlanması, koruyucu ve önleyici hizmet sunumu ve şiddet mağdurlarının güçlenmesi, sağlık hizmetlerinin düzenlenmesi ve uygulanması, kurumlararası işbirliği ve politika geliştirme olmak üzere 5 temel alanda iyileştirmeler hedeflenmektedir (ASPB, 2015: 225). Dolayısıyla programın geçen 5 yıl içerisinde hükümetin beklediği sonuçları vermediği ve orta ve uzun vadede bunun iyileştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4.2.3. Siyaset

Aile içi şiddet konusunda atılan adımlar seçim beyannamelerine de yansımıştır. Adalet ve Kalkınma Partisinin 2007 seçim beyannamesinde (107):

“AK Parti toplumumuzun kanayan bir yarası olarak gördüğü aile içi şiddetle mücadele konusunda kapsamlı yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu düzenlemelerin hayata geçirilmesinin de takipçisi olan AK Parti, aile içi şiddet, töre ve namus cinayetleri ile mücadelede sıfır tolerans yaklaşımıyla hareket etmektedir. AK Parti iktidarında, bu soruna karşı kalıcı ve gerçekçi bir çözüme ulaşılması için bir seferberlik başlatılmıştır. Kadına Yönelik Şiddeti İzleme Komisyonu kurulmuş, 2006-2010 Şiddet Eylem Planı hazırlanmış, ülke çapında alan araştırması yapılmış, eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarına hız verilmiştir”

denilmiştir. 2015 seçim beyannamesinde ise *“İktidarımız döneminde Ailenin korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun hayata geçirilmiştir”* (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2015: 96) ifadeleri kullanılmıştır. Ancak aile içi şiddet konusunda ne kadar bir azalma olduğu belirlenen politikanın ne kadar etkili olduğuna dair bir bilgi vermeksizin atılan yasal adımdan söz edilmesi dikkat çekicidir. Nitekim AB ilerleme raporlarında, çeşitli STK raporlarında, basında ve akademik metinlerde aile içi şiddet konusunda atılan adımların niceliği değil niteliğinin eleştirildiği görülmektedir.

6284 sayılı kanun ve aile içi şiddet konusunda somut adımları atan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı Fatma Şahin’in popülaritesinin arttığı; bakanlığın akabinde Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı’na aday gösterilerek Başkan seçildiği görülmektedir¹⁸. Ancak ne doğrudan ailenin korunması politikasının ne de hükümetin popülaritesinin arttığını söylemek mümkündür. Zira seçim beyannamelerinde, medya da ve kamuoyu

¹⁸ Siyaset anlamında aile politikalarındaki başarıların bakanların tekrar seçilmelerine yansımadağı söylenebilir. Zira hem devlet bakanlığı döneminde hem de Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olarak örgütlendiği dönemde bakanların tekrar kabineye girme durumu olmamış ve her hükümette aile bakanı değişmiştir. Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı döneminde; Güldal Akşit (59. Hükümet), Nimet Baş (60. Hükümet), Selma Aliye Kavaf (60. Hükümet) olmuştur. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanları: Fatma Şahin (61. Hükümet), Ayşenur İslam (62. Hükümet), Ayşen Gürçan (63. Hükümet), Sema Ramazanoğlu (64. Hükümet), Fatma Betül Sayan Kaya (65. Hükümet). AB İlerleme raporları ve çeşitli STK raporlarında Fatma Şahin’in aile politikalarında gösterdiği çabaların dikkat çekici olduğu yer almıştır. Şahin’in siyasi anlamda artan popülaritesi sonrası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’ndan Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığına geçmiştir. Bakan Şahin’in spesifik olarak belirli bir program dolayısıyla popüler olduğunu söylemek mümkün olmasa da özellikle döneminde 6264 sayılı Aile içi Şiddetin Önlenmesi Kanununun yürürlüğe girmesi ve kanun sürecinde farklı görüşten paydaşlarla bir araya gelmesi kendisine popülarlık kazandırmıştır.

yoklamalarında¹⁹ da hükümetin yeniden seçilmesine etki edecek derece dikkat çekmediği söylenebilir.

Özetle ailenin korunmasına yönelik olarak aileyi en çok etkileyen aile içi şiddet konusunda benimsenen değerler politikanın meşruluğunda mutabakatı sağlarken, diğer partiler ile bu alanda koalisyon sağlam olmakla birlikte, anlaşmazlığa dair güçlü işaretler vardır. Politika karışık sonuçlar barındırmaktadır. Bazı başarılar ile birlikte, beklenmedik ve tartışmalı -uzaklaştırma kararları, kararların verildiği vakalar- sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Politika hedef gruba kısmen yarar sağlamıştır. Ancak amaçlandığı gibi yaygın veya derin olmamıştır. Politikanın siyasi anlamda faydalarına dair küçük işaretlere rağmen, politikanın genel bir seçim ve itibar kazandırma durumundan söz etmek güçtür. Ayrıca aile içi şiddetin politkanın gündeminde bir sorun olarak kaldığından yönetim işini de güçleştirmektedir.

4.3. Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Politikalar

Aile hayatının geliştirilmesine yönelik politikalar ailelerin evlilik, boşanma ve ebevenlikle ilgili davranışlarını değiştirmeyi amaçlayan politikalardır. Eğitimler, danışmanlık hizmetleri ve benzeri faaliyetlerle hem ailenin kapasitesini artırmak hem de ailelerin ciddi sorunlarla mücadele etme kapasitesini yükseltmek amacıyla oluşturulan politikalardır. Örneğin, çekişmeli boşanmaların yaşanmaması için danışmanlık hizmetlerinin sunulması ya da evlilik birliğinin güçlü başlaması için evlilik öncesi eğitimler verilmesi gibi. Aile hayatını geliştirmeye yönelik politikalar danışmanlık ve rehberlik hizmetleri ile birlikte yürümektedir. Türkiye’de aile hayatının geliştirilmesine yönelik politikalar temel politika metinlerinde boşanmaların azaltılması, aile içi geçimsizliğin azaltılması biçiminde yer bulmaktadır.

4.3.1. Süreç

Onuncu kalkınma planında boşanmaların azaltılması amacıyla aile danışmanlığı ve uzlaştırma mekanizmaları geliştirileceği, evlilik öncesi eğitimin yaygınlaştırılacağı ve bu şekilde aile hayatının geliştirilmesi politikasının uygulamaya konulacağı vurgulanmıştır. Aile hayatının geliştirilmesi için boşanmaların ve aile içi geçimsizliğin azaltılması yönünde

¹⁹ Ipsos araştırma şirketinin yaptığı bir kamuoyu yoklamasında Türkiye’de en önemli sorunun sırası ile; terör, ekonomi, eğitim ve kadın (haklar, aile içi şiddet vb.) olduğu ortaya konmuştur (<https://www.ipsos.com/tr-tr/turkiye-barometresi-yeni-yil-ozel-sayisi>).

Genel Müdürlük döneminden itibaren çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Toplum önemli ölçüde etkileyen boşanmaların gündeme gelmesi, 1996'da Aile Araştırma Kurumunun "Halkın Boşanmaya İlişkin Tutumları Araştırmaları" ile olmuştur. Dönemin kadın ve aileden sorumlu devlet bakanı Işıl Saygın Türk aile hayatının korunması ve geliştirilmesi için bu araştırmanın önemine vurgu yapmıştır. Ardından ilki 2008'de ikincisi 2014'de yayınlanan "Türkiye'de Boşanma Nedenleri Araştırması" ile boşanma olgusu hükümetin gündemine yerleşmiştir. 2016 yılında aile bütünlüğünü olumsuz yönde etkileyen unsurlar aile boşanma olaylarının araştırılması ve aile kurumunun güçlendirilmesi için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuştur.

Araştırma komisyonu çalışmalarında akademisyenler, kamu kurumu temsilcileri, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, medya profesyonelleri, mağdur kişilerin tanıklıkları ve uygulayıcı görüşleri dinlenerek boşanmaya neden olan olaylar, boşanma süreci (mal paylaşımı, velayet) ve boşanma sonrası ebeveyn ilişkilerinin sağlıklı yürütülmesi için politika önerileri oluşturulmuştur. Komisyon üyeleri ayrıca Almanya, Hollanda, Danimarka ve İsveç'te benzer süreçlerin nasıl işlediğine ilişkin gözlemler yapmışlardır.

Araştırma komisyonunun kurulma gerekçesi devletin aile birliğinin bozulmasının önüne geçilmesi ve aile kurumunun canlılığının korunması için çeşitli önlemler almasını sağlamaktır. Ayrıca iktidar partili milletvekillerinin komisyon kurulması önerisinde "AK Parti iktidarı döneminde aile kurumunun güçlendirilmesi amacıyla pek çok kanuni düzenleme yapılmış, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş, çeyiz, konut ve doğum yardımları çıkarılmıştır. Atılan bu yararlı adımlara rağmen aile kurumundaki bozulmanın nedenlerinin araştırılması faydalı olacaktır" (xxi) ifadelerine yer verilmiştir. Muhalefet partili milletvekillerinin önerisinde ise "AKP iktidarı çıkarmaya çalıştığı reformlarla/yasalarla kadını dışlayıp sadece aileyi güçlendirmek çerçevesinde politikalar üretirken, kadını güçsüzleştirmekte, kadını aile içindeki görevi ve geleneksel normları çerçevesinde şekillendirilmekte, birey olarak değil, aile içinde tanımlanmaktadır... Kadınların kimliğini ve haklarını aile kurumu içinde eritip boşanmayı -toplumsal bir sorun olarak tanımlarken, boşanmanın da evlenmek gibi ve evlenmeye eşdeğerde meşru bir hak olduğunu sorun olmadığını görmemektedir" (xxiii) ifadeleri kullanılmıştır. Bu önerenin ardından yine aynı muhalefet partisi "Toplumdaki aile yapısının sağlam temeller üzerine oturtulabilmesi, evlilik kurumunun güçlendirilmesi, toplumun temel taşı olan ailenin dağılmasının engellenerek sağlıklı nesiller yetişmesine katkıda bulunmak amacıyla;

boşanma olaylarının ve sebeplerinin araştırılması, alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi” amacıyla araştırma komisyonu kurulması yönünde önerge vermişlerdir. Dolayısıyla “aile” ortak bir değer olarak tüm koalisyonlarca desteklenmekle birlikte sorunun ele alınış ve tanımlanış biçiminde yeterli bir uzlaşma olmadığı söylenebilir. Nitekim komisyon raporunun Cumhuriyet Halk Partili milletvekillerinin muhalefet şerhinde de muhalefet partilerinin dinlenmesini istediği sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve akademisyenlerin toplantıya çağrılmadığı, yeterli ve geniş bir katılım sağlanmadığı dile getirilmiştir (399 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2016: 398). Ayrıca Komisyona davet edilen uzmanların, konunun farklı taraflarını kapsamaktan uzak olduğu (Boşanmış İnsanlar ve Aileleri Platformu, Babasız Bırakılan Çocuklar, Çocuksuz Babalar Derneği, Boşanmış Babalar Platformu ve boşanmış babaların sorunları dinlenirken boşanmış bir anne dinlenilmemiş) belirtilmiştir (399 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2016: 409).

Halkların Demokratik Partisi milletvekillerinin muhalefet şerhinde: sunulan veriler doğrultusunda Türkiye’de boşanmanın bir “sorun” olarak görülmemesi gerektiği belirtilmiştir. Verilere göre boşanmaların 2015 yılına oranla yüzde 5 artmış olmasına karşın, nüfus da buna paralel olarak artış göstermiştir. Yine OECD ve Avrupa Ülkelerinde Evlenme ve Boşanma Hızları Araştırması’na göre boşanmalar son 14 yılda 40 bin düzeyinde artış göstermişse de, bu dönemde nüfus da 11 bin kişi artmış ve üstelik evlenme hızında ciddi bir düşüş görülmemiştir. Nitekim Türkiye ortalamasının binde 2’nin üzerinde seyrettiği Avrupa ülkeleri arasında da düşük boşanma kategorisi içindeki ülkeler arasında yer alması muhalefet partisi milletvekillerine göre Türkiye’de boşanmalardan çok, çatışmalı boşanma süreçleri sorunu vardır (399 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2016: 413).

Milliyetçi Hareket Partili Milletvekillerinin muhalefet şerhinde ailenin önemine vurgu yapılarak iktidarın boşanmalar konusunda çalışmalarının yetersiz kaldığı (399 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2016: 440), Aile Eğitim Programlarının Yaygınlaştırılmasının gerektiği, özellikle erkek katılımcıların askerlik gibi mecburi hizmetlerde bu eğitime tabi tutulması gerektiği ifade edilmiştir (399 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2016: 445).

Meclis Araştırma Komisyonu önerileri farkındalık geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi, aile danışmanlığı standartlarının geliştirilmesine ve aile hukukuna yönelik olmak üzere sadece bir bakanlığın değil birçok kurum ve kuruluşun koordine biçimde çalışmasını içermektedir. Komisyon raporunun ardından boşanma olgusuna ilişkin bir

düzenleme yapılmamış ve politikanın gündemine giren ve araştırma konusu olan boşanma olgusu ve süreci var olan düzenlemeler ekseninde değerlendirilmiştir (örneğin hali hazırda devam eden vaaz ve hutbelerle cami içi din hizmetlerinde aile değerlerine yönelik vurgunun cami dışında da sürdürülmesi, şiddete maruz kalan kadınların, yeni evlilerin ve çok çocuklu ailelerin istihdamına öncelik tanınmasında İŞKUR'un görev alması gibi). Komisyon raporunda medeni kanunda değişiklik yapılması yönündeki öneriler henüz hayata geçmemiş, 6284 sayılı kanununa ilişkin yeniden düzenlemeler de henüz gündeme gelmemiştir.

Aile hayatını geliştirmeye yönelik diğer bir gündem konusu evlilik oranları olmuştur. Genellikle evliliği teşvik eden politikalar muhafazakâr hükümetlerce üretilmektedir. Evliliğin teşvik edilmesinin arkasında yatan neden evliliğin kadın, erkek, çocuk ve gençlere dolayısıyla topluma sağladığı faydadır (Butterfield vd., 2016: 373). Bunun yanı sıra evlilik demografik yapıyı ve doğrudan ailenin dinamiklerini etkileyen bir konu olduğundan evliliğin teşvik edilmesi 2000 sonrası yıllarda, evlilik oranlarındaki düşüşün etkisi ile gündeme gelmiştir.

Türkiye’de Evlilik Tercihleri (2015: 94) ile özellikle erken evliliklere yönelik politikalar geliştirmek üzere yapılmıştır. Araştırma sonucunda ortaya çıkan eğilimler: bireylerin giderek daha ileri yaşlarda evlendikleri, eşlerini yakın çevre dışındakilerden bulma eğiliminin belirginleştiği, evlilik kararını kendilerinin aldıkları ve geçmişe göre daha sık boşandıkları ve/veya yeniden evlendikleri tespit edilmiştir. Ayrıca erken evliliklerin azalması sürecinin desteklenmesi ve hızlandırılması yönünde politikalar geliştirmenin zorunlu olduğu vurgulanmıştır.

7 Haziran 2015 seçimlerinden önce meclis genel kurulundan geçerek 27/3/2015 tarihinde kabul edilen 6637 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun gerekçesinde “gençlerde evliliğin teşvik edilmesi amacıyla bir çeyiz hesabı programı” oluşturulması öngörülmüştür. Kanun görüşmelerinin gece yarısına kadar sürmesi muhalefet partilerince eleştirilmiştir. Ayrıca yine bir “torba” kanun içerisinde yer alan çeyiz hesabına yönelik muhalefet tarafından dile getirilen eleştiriler: seçim öncesi bu tür düzenlemelerin ayrıntılı düşünülmeden yapılarak siyasi çıkar sağlama amaçlı yapıldığı, ayrıca bu tür önlemlerin geçici olduğu bireylere yeterli istihdam sağlandığında çeyiz hesabına gerek kalmayacağı şeklindedir. Muhalefet partileri bir seçim yatırımı olarak gördükleri ve içeriğinin doldurulmadan yapıldığı bu düzenlemeyi

desteklememişlerdir. Muhalefet partileri evliliklerin erken yaşta yapılması böylece ailelerin çok çocuk sahibi olmasını öngören bir düzenleme olarak değerlendirilen çeyiz yardımının sosyal devlet ilkesi ile örtüşmediğini savunmaktadır. Madde ile ilgili muhalefetin verdiği önergeler kabul edilmemiş ve iktidar oy çoğunluğuna sahip olduğu için düzenlemeyi değişiklik yapılmadan kanunlaştırabilmiştir.

Aile hayatının geliştirilmesi ve “çok çocuğun” teşvik edilmesine ilişkin diğer bir düzenleme bahsi geçen kanunun 16. maddesinde “doğum yardımı” başlığı içerisinde yer almıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının teşkilat kanununda değişiklik öngören bu madde mecliste muhalefet partilerince çeyiz hesabı ile aynı gerekçelerle eleştirilmiştir. Ayrıca doğum yardımlarının sadece bir defaya mahsus verilmesi, yardımların ilk çocuk için 300, ikinci için 400 üçüncü ve daha sonraki çocuklar için 600 TL olması da diğer bir eleştiri konusu olmuştur. Diğer Avrupa ülkelerine kıyasla sadece bir defa verilen çocuk yardımlarının yetersiz ve miktarlarının düşük olduğu vurgulanmıştır. Muhalefet partileri tarafından bu miktarın artırılmasına ve bunların sürelerinin uzatılmasına ilişkin verilen önergeler reddedilmiştir. Madde bir değişikliğe uğramadan kanunlaşmıştır. Hem çeyiz hesabı hem de doğum yardımı maddelerinin oluşumunda demokratik değerlere uygun danışma ve hesap verebilirliğin eksik olduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan sürecin sürdürülebilir bir koalisyon desteği almadığı görülmektedir. Benzer yardımlar miktar bakımından ve süre bakımından diğer ülkelerde daha fazla olmak üzere uygulanan ve var olan uygulamalardır. Diğer bir ifade ile bu düzenlemeler diğer ülkelerde de var olan uygulamalar hayata geçirilmiştir; yenilikçi bir politika içermemektedir. Sürece karşı tutum, beklenenden daha güçlüdür ancak destek daha ağır bastığından düzenlemeler değişikliğe uğramadan kanunlaşmıştır.

4.3.2. Program

Programın hedefi aile hayatının ve refahının korunması ve aile kurumunun güçlendirilmesi olduğundan Onuncu Kalkınma Planında Performans Göstergeleri (10. Kalkınma Planı: 192): boşanma oranı, evlenme oranı, doğum oranı, aile danışmanlığı hizmetinden yararlanan kişi sayısı, evlilik öncesi eğitimlerden yararlanan kişi sayısı olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede ilk olarak boşanma oranlarının azaltılması için politika doğrultusunda yapılanlara bakılması akabinde bu yıllar içerisinde boşanma oranları ile program çıktılarının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Boşanma oranlarının azaltılması için Aile ve Boşanma Süreci Danışmanlığı 81 ilde İl Müdürlükleri ve Sosyal Hizmet Merkezlerinde yürütülmektedir. Aile ve Boşanma Süreci Danışmanlığı ilk olarak 2012’de yapılan pilot uygulama sonunda ilgili merkezlere başvuru ve yönlendirme ile gelen 450 çifte uygulanan 6-20 seans danışmanlık hizmeti sonucunda yaklaşık 75 (% 16.6) çiftin evlilik birlikteliğini devam ettirme yönünde karar vermesi ile önemi anlaşılabilir olarak yaygınlaştırılma kararı alınmıştır. 2013 yılında 932 çifte Aile ve Boşanma Süreci Danışmanlığı Hizmeti verilmiştir. Bu çiftlerden 316’sı evliliğini devam ettirme kararı almıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2013: 38). 2014 yılında toplam 2.325 (boşanma öncesi, süreci ve sonrası) kişi danışmanlık hizmetine başvurmuş; başvuruda bulunan 1495 çiftten 510’unun boşanmaktan vazgeçtiği tespit edilmiştir (ASPB Faaliyet Raporu, 2014: 123). 2.325 kişi aile ve boşanma danışmanlığı almıştır. 2015 yılı içerisinde boşanma öncesi ve esnasında olmak üzere danışmanlık hizmeti almak için başvuruda bulunan 2.351 çiftten 893’ünün boşanmaktan vazgeçtiği tespit edilmiştir. Boşanma sonrası danışmanlık hizmeti almak için de 707 başvuru yapılmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2015: 158). 2016 yılına kadar toplam 8446 başvuru (boşanma öncesi, esnası ve sonrası) yapılmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 65). 2016 yılında boşanma danışmanlığı alacak kişi sayısı hedefi 3.000 kişi iken danışmanlık alan kişi sayısı 1.653 kişi olarak gerçekleşmiştir olmuştur. Sapma nedeniyle bakanlık evlilik öncesi eğitim 2017-2018 yılı yaygınlaştırma projesi geliştirmiş ve Evlilik Öncesi Eğitim kitaplarından sadeleştirilerek oluşturulan yeni kılavuz kitabın eğitimin yapıldığı illerde evlilik çağına gelmiş tüm gençlere ulaştırılması hedeflenmiştir. Ayrıca TÜİK 2012-2013-2014 boşanma sayılarına göre pilot olarak seçilen 21 ilde eğitimlerin tamamlanmasından sonra yapılacak etki analizi sonuçlarına göre yurt genelinde programı geliştirme ve yaygınlaştırma çalışmaları yapılması öngörülmüştür (ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 160). 2017- 2018 yılları arasında Boşanma Süreci Danışmanlığı Hizmetinin Etki Analizi için 350.000 TL bütçe ayrılmıştır.

Programın uygulanmasında kaynakların etkin biçimde kullanılıp kullanılmadığına ilişkin kamuoyuna duyurulan iç ve dış denetim raporlarına rastlanılmamıştır. Bununla birlikte Aile Eğitim Programı (AEP) Yeni Modül Geliştirme ve Yaygınlaştırma Projesi için 2016 yılında 750.000 TL harcanmıştır (ASPB Performans Programı, 2016: 197). Boşanma Süreci Danışmanlığı Programı-Eğitimi, Basılı ve Görsel Eğitim Materyali Geliştirme Projesi için 450.000 TL (ASPB Performans Programı, 2016: 198) kullanıldığı bilinmektedir.

Evlilik öncesi eğitim programı evlenmek üzere gelen çiftlere, silah altındaki er ve erbaşlara, polis okulları ve üniversitelerin son sınıf öğrencilerine de verilen bir eğitimidir. Türkiye genelinde 2016 yılı itibarıyla toplamda 3240 eğitici ile 475.994 kişiye ulaşılmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 64). 2013 yılında bu sayı 63.168 iken, 2014 yılında 142.476 kişi, 2015 yılında 177.557 kişi olmuştur. Ancak 2016 yılı sonuna kadar hedef 120.000 kişiye ulaşmak iken 89.618 kişi evlilik öncesi eğitim almıştır. Hedefe ulaşılmaması nedeni ile programın yaygınlaştırılması öngörülmüş ve Evlilik Öncesi Eğitim 2017-2018 Yaygınlaştırma Projesi için 252.000 TL bütçe ayrılmıştır.

Aile hayatının güçlendirilmesi ve boşanmaların azaltılması için diğer bir program aile eğitimidir. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılında hazırlığı başlayan program 2011 yılında tamamlanmıştır. 2011 yılında eğitici eğitimleri verilmiş ve Bakanlığın kurulması ile bu eğitimler Türkiye genelinde, evliliğe hazırlanan veya evli yetişkin istekli bireylere; yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. 2012 yılında eğitimlere toplam 4.088 kişi, 2013 yılında 86.823 kişi, 2014 yılında toplam 220.382 kişi, 2015 yılında 131.771 kişiye ulaşılmıştır. 2016 yılında hedef 140.000 kişi iken 110.083 kişiye ulaşılmış 2017 için hedef 130.000 kişi olarak belirlenmiştir (ASPB Performans Programı, 2016: 152). 2012-2014 yıllarında eğitimlerin yaygınlaştırılması etkili olmuş ancak 2015 ve 2016 yıllarında hedeflere ulaşamamıştır.

Evliliğin teşvik edilmesi için uygulanan çeyiz hesabına ilişkin 2016 yılı sonu itibarıyla tüm bankalara hesaplara ilişkin belirli formatta veri yüklemesi amacıyla portal açılmıştır. Ancak kaç kişinin başvurduğu, ya da hesapta kaldığına ilişkin iç denetim raporlarında bir bilgi paylaşılmamıştır.

Yukarıda evliliğin teşviki ve boşanmaların önüne geçmek için sunulan hizmetler aktarılmıştır. Bahsi geçen uygulamalar öncesi ve sonrası evlenme ve boşanma sayıları ve oranları Çizelge 3.4.'de görüldüğü gibidir. 2015 yılında 602 bin 982 iken 2016 yılında % 1,4 azalarak 594 bin 493 oldu. Kaba evlenme hızı binde 7,5 olarak gerçekleşti. Boşanan çiftlerin sayısı 2015 yılında 131 bin 830 iken 2016 yılında % 4,3 azalarak 126 bin 164 oldu. Kaba boşanma hızı binde 1,59 olarak gerçekleşti (TÜİK Evlenme ve Boşanma İstatistikleri, 2016). Evlenen çiftlerin sayısı 2016 yılında 594 bin 493 iken 2017 yılında %4,2 azalarak 569 bin 459 oldu. Kaba evlenme hızı binde 7,09 olarak gerçekleşti. Boşanan çiftlerin sayısı 2016 yılında 126 bin 164 iken 2017 yılında %1,8 artarak 128 bin 411 oldu. Kaba boşanma hızı binde 1,6 olarak gerçekleşti (TÜİK, Evlenme ve Boşanma İstatistikleri, 2017).

2007-2015 yılları arasında boşanma sayıları artmıştır. Bu durum kaba boşanma oranına da yansımıştır. Politika doğrultusunda alınan önlemler özellikle 2011 yılları sonrasında uygulamaya konduğundan 2011 öncesi ve sonrası boşanma sayılarının diğer yıllara göre arttığı ancak kaba boşanma hızının 2011-2017 yılları arasında 1,62 den 1,60 gerilediği görülmektedir. Bu yıllar arasında özellikle 2014-2015 yıllarında boşanma sayı ve kaba boşanma hızının arttığı görülmektedir. Özellikle uygulamaların yaygınlaştırıldığı yıllarda bu sayının artmış olması istenen sonuçların elde edilemediğini gösterir niteliktedir.

2008-2012 yılları arası küresel ekonomik krizden Türk toplumu da etkilenmiş ve özellikle bu yıllar ve sonrasında boşanmaların arttığı görülmüştür. Hükümetin aile ve boşanma konusunda danışmanlık hizmeti vermeye başladığı yıllar olan 2012-2013 yıllarında kaba boşanma hızı artmış bu durum 2015'e kadar devam etmiştir. Kaba evlenme hızı da 2012 yılından sonra düşmeye başlamıştır.

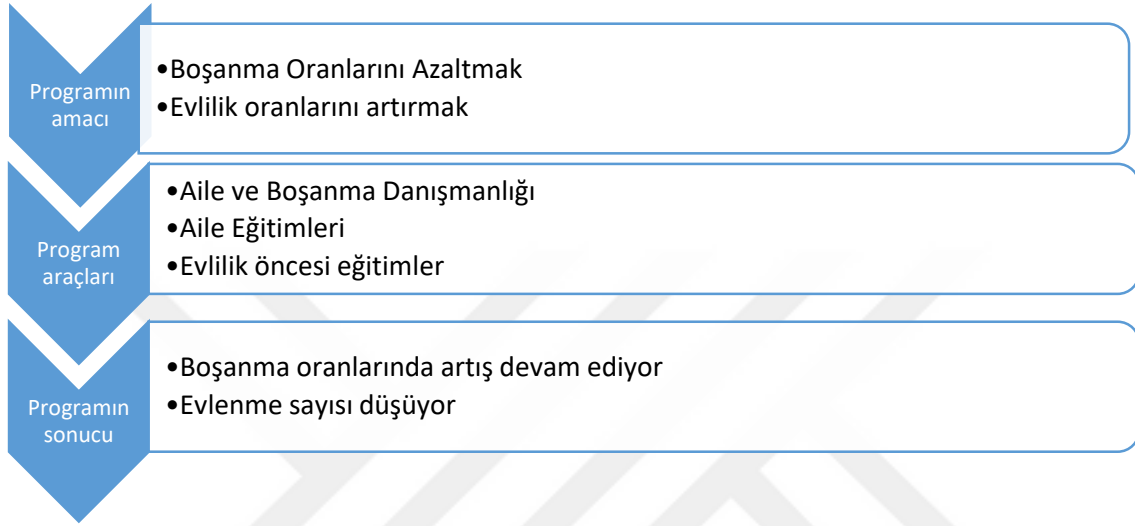
Çizelge 3.4. 2001- 2016 Yılları Arası Evlenme-Boşanma Sayıları ve Hızları (%)

Yıl	Evlenme Sayısı	Kaba evlenme hızı	Boşanma sayısı	Kaba boşanma hızı
2001	544 322	8,35	91 994	1,41
2002	510 155	7,73	95 323	1,44
2003	565 468	8,47	92 637	1,39
2004	615 357	9,10	91 022	1,35
2005	641 241	9,37	95 895	1,40
2006	636 121	9,18	93 489	1,35
2007	638 311	9,10	94 219	1,34
2008	641 973	9,04	99 663	1,40
2009	591 742	8,21	114 162	1,58
2010	582 715	7,97	118 568	1,62
2011	592 775	7,99	120 117	1,62
2012	603 751	8,03	123 325	1,64
2013	600 138	7,88	125 305	1,65
2014	599 704	7,77	130 913	1,70
2015	602 982	7,71	131 830	1,69
2016	594 493	7,50	126 164	1,59
2017	569 459	7,09	128 411	1,60

Kaynak: TÜİK, Evlenme İstatistikleri 2001-2017. (Kaba evlenme ve boşanma hızı: Bir yıl içinde gerçekleşen tüm evlenmeler / O yıl kayıtlara geçen toplam nüfus *1000 diğer bir ifade ile belli bir yıl içinde her 1000 nüfus başına düşen evlenme/boşanma sayısıdır.

Hükümet politika çerçevesinde çeşitli hizmetler ve araçlarla program hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ancak uygulamada küçük ilerlemeler kaydedildiği halde

evlenme ve boşanma gibi toplumsal değişimden etkilenen olgularda hükümet politikalarının geçici ve kısa süreli bir başarı elde edebildiği uzun vadede bu politikaların başarısız olduğu görülmektedir. Aile ve boşanma danışmanlığı sürecinde olduğu gibi başvuru sahiplerinin belirli bir oranı boşanmaktan vazgeçmiştir. Bu gibi kazanımlar olmakla birlikte genel olarak sonuçlar hükümetin beklediği oranda başarılı olmamıştır.



Şekil 3.1. Aile Hayatını Geliştirmeye Yönelik Programın Amacı, Araçları ve Sonucu

Doğum yardımı, tüm Türk vatandaşlarına sosyal statüsüne bakılmaksızın verildiğinden doğum yardımlarını da aile hayatının geliştirilmesi başlığı altında değerlendirmek mümkündür²⁰. 5 Mayıs 2015'ten itibaren doğum yardımı uygulaması yürürlüğe girmiştir. 2015' ten bu yana toplam 754.079. 619 TL doğum yardımı verilmiştir. 2017'de ise aktarılacak kaynak 544.040.000 TL olarak belirlenmiştir (ASPB Performans Programı, 2017: 37).

Çizelge 3.5. Doğum Yardımlarının 2015-2016 Yıllarındaki Dağılımı

Yıl	Aktarılan Kaynak (TL)	Kişi Sayısı
2015	241.638.435	658.663
2016	512.441.184	1.175.124

Kaynak: ASPB Faaliyet Raporu (2016: 52).

²⁰ “Uluslararası Aile ve Sosyal Politikalar Zirvesi” Başbakan Recep Tayyip Erdoğan “Bir çocuk iflas, iki çocuk iflas, üç çocuk ise yerinde saymaktır. Bizim artış hızımızı ikinin üzerinde üçlere ulaşması lazım... Aile var oldukça, millet var oldukça devlet var olur. Aile var oldukça sağlıklı nesiller var olacak, iyilik var olacaktır... Aile kurmak, yuva oluşturmaktan öte, maneviyatın çatısını çatmak, sevgiyi ve muhabbeti nesiller boyunca yaşatmak anlamına gelmektedir” (Uluslararası Aile Ve Sosyal Politikalar Zirvesi, 2013: 56-57) sözleri ile aile hayatının gelişmesinde çocuğa ve neslin devamına dikkat çektiği görülmektedir.

Doğum yardımının miktarı çocuk sayısı arttıkça artmaktadır. Doğum yardımı birinci çocuk için 300 TL, ikinci çocuk için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocuklar içinse 600 TL olarak belirlenmiştir. Benzer uygulama genellikle Almanya gibi nüfusun yenilenme oranının altında olduğu ülkelerde uygulanmaktadır.

Çizelge 3.6. 2001-2016 Yılları Arası Doğum Sayısı ve Hızı

YIL	DOĞUM SAYISI	KABA DOĞUM HIZI (%)	GENEL DOĞURGANLIK HIZI (%)	TOPLAM DOĞURGANLIK HIZI	ANNENİN ORTALAMA YAŞI
2001	1 323 341	20,3	82,7	2,38	26,2
2002	1 229 555	18,6	75,8	2,17	26,3
2003	1 198 927	17,9	73,2	2,09	26,5
2004	1 222 484	18,1	73,8	2,11	26,5
2005	1 244 041	18,2	74,3	2,12	26,5
2006	1 255 432	18,1	74,2	2,12	26,6
2007	1 289 992	18,4	75,6	2,16	26,7
2008	1 295 511	18,2	75,2	2,15	26,8
2009	1 266 751	17,6	73,6	2,10	26,9
2010	1 261 169	17,2	72,8	2,08	27,2
2011	1 252 812	16,9	71,4	2,05	27,3
2012	1 293 884	17,2	72,9	2,11	27,5
2013	1 295 987	17,0	72,1	2,10	27,7
2014	1 348 413	17,5	74,2	2,18	27,9
2015	1 333 329	17,0	72,7	2,15	28,0
2016	1 309 771	16,5	70,8	2,10	28,1

Kaynak: TÜİK, Temel Doğurganlık göstergeleri 2001-2016.

Türkiye’de 2015 yılında canlı doğan bebek sayısı 1 milyon 333 bin 329 iken 2016 yılında 1 milyon 309 bin 771 olmuştur. 2015 yılında 2,15 çocuk iken 2016 yılında 2,10 çocuğa düşmüştür (Tablo.3.3). Yani, bir kadının doğurgan olduğu dönem boyunca doğurabileceği ortalama çocuk sayısı 2,10 olmuştur (TÜİK Doğum İstatistikleri, 2016). Doğum yardımının verilmeye başlanıldığı yıllar olan 2015 ve 2016’da doğum oranları düşmüştür. Dolayısıyla doğum yardımları beklenen sonucu vermemiş; doğum oranlarında artış olmamıştır.

Birçok araştırmacıya göre doğum yardımları ve benzeri teşvikler aileleri çocuk sahibi olma konusunda doğrudan etkilememektedir (Reich, 2008: 816, Hurellmann, vd. 2015). Genellikle teşvikler kısa süreli bir zaman dilimi için çok küçük bir etkide bulunmaktadır (Türkiye’de Doğurganlık Oranlarının Düşmesi, Potansiyel Etkiler ve Sosyal Politika Önerileri, 2013: 90). Ancak doğum yardımı uygulamasında bu kısa süreli etkinin de ortaya çıkmadığı görülmektedir. Bunda henüz yardımın yeni yapıyor olması yanında sadece bir defaya mahsus veriliyor olmasının da payı vardır.

Genel olarak aile hayatının geliştirilmesi için istenilen sonuçlara ulaşamadığı ve programın amaçlarına, değerlerine ve bunlara ulaşma yollarına karşı (doğum oranlarının artırılması, evlilik oranlarının artırılması, boşanma oranlarının azaltılması) beklenenden daha fazla muhalefet (kadın sivil toplum kuruluşları ve muhalefet partilerinin özellikle doğum oranını artırma konusunda önemli eleştirileri olmuştur) olduğu söylenebilir.

4.3.3. Siyaset

Adalet ve Kalkınma Partisinin ilk iktidara geldiği 2002 yılı seçim beyannamesinde ailenin güçlendirilmesi başlığı altında aile yapısının sürdürülebilmesi için toplumun temeli olan ailenin korunması ve güçlendirilmesine yönelik çabaları destekleyeceğini vurgulamıştır.

Partinin temel değerleri arasında yer alan aile ve aile yapısının güçlendirilmesi çerçevesinde aile içi çatışmalarda danışmanlık hizmeti sunumu uygulamaya geçmiştir. 2015 seçim beyannamesinde de aileye yönelik sunulan özel danışmanlık hizmetlerinin etkililiğinin artırılması amacıyla gerekli düzenlemelerin yapıldığı vurgulanmıştır. Bu kapsamda Bakanlık dışında hizmete açılan aile danışma merkezlerinin açılış ve işleyişlerine

yönelik gereken rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin sürdürülemeye devam edeceği ifade edilmiştir. Aynı seçim beyannamesinde

“Aile Eğitim Programını (AEP), aile üyesi bireylerin çağın gerektirdiği temel aile yaşam becerilerine yönelik bilgi, beceri ve tutumları kapsamlı olarak edinebilmeleri için hazırladık. Evlilik Öncesi Eğitim Programını, evlilik öncesi süreçte çiftlerin birbirlerini tanımaları, evlilikle ilgili gerçekçi beklentiler oluşturabilmeleri, etkili iletişim kurma yollarını ve olası sorunlarla nasıl baş edeceklerini bilmeleri amacıyla hazırladık ve ülke genelinde uygulamaktayız” (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2015: 97).

2015 seçim beyannamesinde yer alan diğer bir uygulama “Doğum Hediyesi” olmuştur. Programı kapsamında, ilk çocuk için 300 TL, ikinci çocuk için 400 TL, üç ve üzerinde çocuklar için 600 TL ödemenin yapılmasına imkân verecek hukuki ve kurumsal düzenlemelerin yerine getireceği vadedilmiştir. Ayrıca gençlerde evliliğin teşvik edilmesi amacıyla destek modelleri (Çeyiz Hesabı gibi) geliştireceğine seçim beyannamesinde yer verilmiştir.

6637 sayılı kanunun süreci incelenirken bahsedildiği gibi muhalefet partileri özellikle çeyiz, konut ve doğum yardımı ile ilgili maddelerin seçime dönük popülist kaygılarla düzenlendiğini ifade etmişlerdir. Ancak kanunun kabulünden iki ay sonra yapılan genel seçimlerde iktidar diğer seçimlerde gösterdiği başarıyı yakalayamamıştır. İlgili düzenlemelerin hükümetin genel popülaritesine ve yeniden seçilmeye dönük umutlarına fayda sağlamadığı görülmektedir. Bu politikalar siyasi fayda sağlamamış aynı zamanda boşanmaların artması, evlilik yaşının ilerlemesi ve doğum oranlarının düşmesi gibi konular da gündem de kalmıştır.

Aileye yönelik politikalar hükümetin benimsediği değerleri ve çizdiği yönü sürdürmesinde etkilidir. Bu nedenle gelecek dönemlerde ve seçim öncesinde benzer şekilde aileye yönelik yardımlar ya da çalışmaların gündeme geleceği ifade edilebilir. Zira Adalet ve Kalkınma Partisinin 2023 hedefleri içerisinde muhafazakâr demokrat bir parti olarak özellikle aileye büyük önem verildiği bu nedenle ailenin korunması, geliştirilmesi ve desteklenmesi yönünde çalışılacağı yer almıştır. Toplumun tüm unsurlarının aile kavramına sahip çıkması yönelik olarak bir sosyal farkındalık iklimi oluşturulacağı bunun ise evlilik kurumunun güçlendirilmesi, aile bütünlüğünün korunması, aile değerlerinin canlı tutulması için etkin politikalar geliştirilmesi ile mümkün olacağı vurgulanmıştır (Adalet ve Kalkınma Partisi Siyasi Vizyonu 2023, 35).

Ailenin güçlendirilmesi politikaları kapsamında çeyiz yardımları ve her “yeni doğana devletten bir çeyrek altın” sloganı ile doğum yardımının seçim öncesi duyurulmuş ve popüler olmuştur. Hükümetin yeniden seçilme umutlarına ne ölçüde katkı sağladığına ilişkin sonuçlara ise kamoyu araştırmalarında rastlanamamıştır.

4.4. İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları

Birçok ülkede kadınların işgücüne katılımının artması nedeniyle, küresel ekonomik durgunluğa rağmen, iş-aile dengesinin sağlanması toplumlar için büyük önem taşımaktadır. Yeterli istihdam bulma ve bunu elde tutma genç, yaşlı ve aile gruplarının savunmasız üyeleri için önemli bir sorundur (O'Brien, 2012: 94). Bu noktada iş ve aile yaşamını uzlaştırma politikalarının amacı; bireylerin emek piyasasında gelir karşılığı yaptığı iş ile ev içi iş yükünü eş zamanlı olarak yapabilmesine olanak sağlayan koşulları sağlamaktır. Bu koşullar ebeveyn izinlerinden, çalışma biçimlerine (esnek çalışma gibi) ve kurumsal erken çocukluk bakımını kapsamaktadır. Onuncu Kalkınma Planı Nüfus Dinamikleri Başlığı altında: “Genç ve dinamik nüfus yapısının korunması ve doğurganlıktaki hızlı düşüşün önüne geçilebilmesi için kadınlara yönelik iş ve aile yaşamını uyumlaştırıcı nitelikte uygulamalar ile çalışanlar için doğuma bağlı izin ve haklar geliştirilecek, kreşler teşvik edilecek, esnek çalışma imkânları sağlanacaktır” hedefi yer almıştır. Türkiye’de iş ve aile yaşamının uzlaştırılması dinamik nüfus yapısının korunması başlığı altında değerlendirilmekte, dolayısıyla doğum yardımları, izinler, 0-6 yaş çocuklar için kurumsal bakım hizmetlerinin dinamik nüfus hedefi doğrultusunda ele alındığı görülmektedir.

4.4.1. Süreç

İş ve aile yaşamının uzlaştırılması politikası siyasetin gündemine özellikle aile politikalarının kurumsallaşması ile girmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulmasından önce Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda 2004 yılında Devlet Memurları Kanunu ile İş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı ile iş ve aile hayatını uyumlaştırıcı izinlerin işçi ve memur kadınlar bakımından eşitlenmesi, ücretsiz çocuk bakım izninin babaya da verilerek ebeveyn izni olarak düzenlenmesini öngörmekteydi. Tasarı 2008’de tekrar gündeme gelmesine rağmen halen tasarı esas komisyon olan plan ve bütçe komisyonunda beklemektedir.

İş ve aile yaşamının uzlaştırılmasına yönelik atılan hukuki adımlar bütüncül olmaktan ziyade parça parça; var olan kanunlara eklemeler ve değişiklikler şeklinde olmuştur. Bu düzenlemelerden ilki 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı kanun ikincisi ise 6663 sayılı “torba” kanunlardır. 2011’de ve 2016’da çıkarılan bu torba kanunlar, kanun yapma tekniğine aykırı, kamu yönetimi için önemli düzenlemeler içeren ve gece yarısı oylanmış kanunlar olarak muhalefet, medya ve akademik alanda tartışma yaratmışlardır.

2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile DMK. 104 maddesinde düzenlenmiştir²¹. Ayrıca düzenleme ile kadın memura, çocuğunu emzirmesi için doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren ilk altı ayda günde üç saat, ikinci altı ayda günde bir buçuk saat süt izni kullanma hakkı verilmiştir. Çalışan kadınların doğum izninin 20 haftaya çıkarılması hakkında kanun teklifi kabul edilmemiş ve 16 hafta olarak belirlenmiştir. Genel kurul görüşmelerinde muhalefet partilerince analık izninin yirmi hafta olması, ücretsiz analık izninin 36 ay olması önerilmiş fakat kabul edilmemiştir. Önergelerin temel gerekçesi kadınların çocukları ile güvenli bağ geliştirmesi bakımından bu sürelerin uzatılmasıdır. 6111 sayılı kanunun ebeveyn izinlerini düzenleyen maddelerinde bir değişiklik yapılmadan kabul edilmiştir.

2016 yılında 6663 sayılı kanun ile DMK’nın izin bölümüne

“Doğum öncesi analık izninin başlaması gereken tarihten önce gerçekleşen doğumlarda ise doğum tarihi ile analık izninin başlaması gereken tarih arasındaki süre doğum sonrası analık iznine ilave edilir... Doğum sonrası analık izni süresi sonunda kadın memur, isteği hâlinde çocuğun hayatta olması kaydıyla analık izni bitiminde başlamak üzere ayrıca süt izni verilmeksizin birinci doğumda iki ay, ikinci doğumda dört ay, sonraki doğumlarda ise altı ay süreyle günlük çalışma süresinin yarısı kadar çalışabilir. Çoğul doğumlarda bu süreler birer ay ilave edilir. Çocuğun engelli doğması veya doğumdan sonraki

²¹ “Kadın memura; doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı hafta süreyle analık izni verilir. Çoğul gebelik durumunda, doğum öncesi sekiz haftalık analık izni süresine iki hafta eklenir. Ancak beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesine kadar sağlık durumunun çalışmaya uygun olduğunu tabip raporuyla belgeleyen kadın memur, isteği hâlinde doğumdan önceki üç haftaya kadar kurumunda çalışabilir. Bu durumda, doğum öncesinde bu rapora dayanarak fiilen çalıştığı süreler doğum sonrası analık izni süresine eklenir. Doğumun erken gerçekleşmesi sebebiyle, doğum öncesi analık izninin kullanılmayan bölümü de doğum sonrası analık izni süresine ilave edilir. Doğumda veya doğum sonrasında analık izni kullanılırken annenin ölümü hâlinde, isteği üzerine memur olan babaya anne için öngörülen süre kadar izin verilir. Memura, eşinin doğum yapması hâlinde, isteği üzerine on gün babalık izni; kendisinin veya çocuğunun evlenmesi ya da eşinin, çocuğunun, kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâllerinde isteği üzerine yedi gün izin verilir”

on iki ay içinde çocuğun engellilik durumunun tespiti hâllerinde bu süreler on iki ay olarak uygulanır. Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyile birlikte veya münferit olarak evlat edinene memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşleri de, istekleri üzerine sekiz haftalık iznin bitiminden itibaren bu haktan aynı esaslar çerçevesinde yararlanır. Memurun çalışacağı süreler ilgili kurum tarafından belirlenir”

hükümleri eklenmiştir.

Devlet Memurları Kanununun 6663 sayılı Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değişiklikler yapılmıştır. Kanunun amaçlarından biri çalışma hayatına güvenceli esneklik sağlaması açısından çalışanların doğuma bağlı izin ve hakların güçlendirilmesi ve aktif işgücü politikalarının desteklenmesidir. Birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan (6663 sayılı kanunun için örneğin; polislerin ve uzman erbaşların ek göstergelerinin yükseltilmesi, polislerin emniyet hizmetleri tazminatının artırılması; muhtarların ödeneklerinin artırılması gibi) ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara “torba kanun” adı verilmektedir. Torba kanunların başlığı, içerik itibariyle yürürlükteki birden fazla kanunu etkilediği için genellikle “çeşitli kanunlarda” diye başlamaktadır. 6663 sayılı kanununda bu nedenle torba kanun olarak anılmaktadır. Bu özelliğinden dolayı süreçte oluşan bazı sıkıntılar şu şekildedir: kanun yapım sürecinde sivil toplumun etkili bir şekilde katılması ve görüşlerini ifade etmesi, torba kanun yönteminde sekteye uğrayabilmekte; çok sayıda kanun çok sayıda bakanlığı ve kuruluşu ilgilendirdiğinden yasa yapım sürecinin teknik ilgilileri arasında gereken diyalog ve bilgi alışverişi imkânı kimi zaman ortadan kalkabilmekte; torba kanun tasarısı/tekliflerinde, mali nitelikli hükümler içerdiği gerekçesiyle, esas yönünden bütçe komisyonuna havale edilmekte ve başka ihtisas komisyonlarının görev alanına girecek olan işler, zorunlu olarak tek komisyona gönderildiği için diğer komisyonların uzmanlığından yararlanmadan ve katkıları alınmadan yasalaşmış olmaktadır (İba, 2011: 199- 200). 6663 sayılı Kanun esas olarak Gelir Vergisi Kanununda değişiklik yapmayı öngördüğünden bütçe komisyonunun esas komisyon olması olağan görünmektedir. Tali komisyon olarak İçişleri, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği, Milli Savunma ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu yer almış fakat bu komisyonlar zamanın yetersiz olduğunu ileri sürerek tasarısı incelememiş (Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu S. Sayısı 68: 22) ve rapor vermemiştir. Kanun 29.01.2016 tarihinde mecliste kabul edilmiş ve bir hafta içinde Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmıştır. 229 milletvekilinin katılımı ile gerçekleşen oylamada 214 kabul 11 ret oyu kullanılmıştır.

Kanunun diğer maddelerine bakılmaksızın bu hüküm için dikkat çeken önemli eleştirilerden biri kadının istihdamının esnekleştirilerek güvencesizleştirilmiştir. Bu nedenle de kanun maddesine karşı çıkan gruplar, kadının aile ve iş hayatı arasında bir ayrıma zorlandığını düşünmektedir. Örneğin CHP ve grubu adına konuşan milletvekili:

“kadınlarımızın doğum, doğum izinleri, esnek çalışma biçimi, yarı zamanlı çalışmayla ilgili düzenlemeler evet, bizler kadınlarımızın, memur ve işçi kardeşlerimizin doğum ve doğumdan sonraki süreçlerinde mutlaka izinlerini kullanmalarını ve bu izin sürelerinin artırılması gerektiğini destekliyoruz ve bunun gerçekten olması gerekiyor ama buradaki esas amaç kadına biçilen roldür, kadın özellikle istihdam alanından çekilsin, eve kapansın, çocuk doğursun; 3, 4, 5, 6, 7, hiç fark etmez arkadaşlar, ama kadın istihdam alanından çekilsin²²”.

MHP grubu adına konuşan milletvekili:

“Özellikle bu yarı zamanlı çalışma, doğum sonrası izinlerle aslında yapmak istenilen şey, iş gücümüzün daha fazla istihdam edilmesi. Bu bizim de katıldığımız bir husus. Şimdi, bir yandan kadın istihdamını artırmamız lazım, diğer taraftan da tabii, nüfus artışımızı da belli seviyede tutmamız gerekiyor... Diğer taraftan da bu bir devlet politikası madem, devlet olarak yükü de özel sektörün üzerine bırakmamak lazım, devletin bu yükü üstlenmesi lazım. Yani yarı zamanlı çalışmada, burada da o var ama bunu çok daha fazla geliştirerek bu işlerin hepsinde Mesela, işte, şu kadar sayıda eleman çalıştıranlara kreş açma zorunluluğu getiriliyor. Hayır, bence bizim hiçbir firmaya kreş açma zorunluluğu getirmememiz lazım²³”

Tüm bu eleştirilere rağmen izin konularında yeterli koalisyon desteği alınmış ve ilgili siyasi gruplar “analık ve babalık izinleri” konusunda kanunu desteklediklerini ifade etmişlerdir. Ancak ebeveyn izni dışında farklı kanunlarda da değişiklik yapmayı öngördüğünden aynı desteğin kanunun genelinin oylamasına yansımadağı görülmektedir.

64. Hükümetin 2016 Ulusal Eylem Planında belediyelerin kreş açması zorunlu hale geleceği ifade edildiği halde çocuk bakımı konusunda (kreş ve gündüz bakımevlerine ilişkin) bir düzenleme yapılmamış olması da dikkat çekicidir. Zira iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasında temel bileşenlerden biri aile içi bakımda kurumsallaşmadır. Diğer bir ifade ile anne veya babanın iş saatleri boyunca okul öncesi yaştaki çocuklarının bakımı

²² 6663 sayılı kanuna ilişkin konuşmaların tamamı için bkz: http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=8bhyp210q_14&pkanunlarno=193223&pkanunnumarasi=6663 (Erişim Tar. 26.02.2018)

²³ http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=8bhyp210q_14&pkanunlarno=193223&pkanunnumarasi=6663 (Erişim Tar. 26.02.2018)

üstlenecek kurumlara ihtiyaç vardır. Hali hazırda özel kurumlar, çeşitli il ve ilçe belediyelerinin okul öncesi okul veya gündüz bakım evi ve kreşleri bulunmakla birlikte bu konuda bir zorunluluk olmaması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Genel olarak süreç değerlendirildiğinde kanunun oluşumunda meşruiyetin- danışma ve hesap verilebilirlik bakımından- sağlanmadığı ve hükümetin meclisteki çoğunluğu ile kanunun hızlı bir şekilde yasalaştığı görülmektedir. 65. Hükümet programında yer alan hedefler arasında “Kadınlarımız için iş ve aile yaşamını uzlaştırma politikalarının hayata geçirilmesi” yer almıştır. Hedefin doğrudan çalışan kadınlar olması AB raporlarında, bilimsel yayınlarda ve çeşitli çıkar guruplarında eleştirilmiştir. İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması sadece kadının- dolayısıyla annelerin çalışma hayatında esneklik yaratmaya yönelik değil erkeklerinde iş hayatında daha esnek çalışması ve böylelikle ev içi görevlere daha aktif hale gelmesini amaçlamaktadır. Bu nedenle mevzuatta yapılan bu değişikliklerde temel eleştiri noktalarından biri olmuştur. Türkiye’de iş ve aile yaşamının uzlaştırılması kadın odaklı ilerlemektedir. Kanunun yenilikçi bir özelliği veya yeni politika araçlarına dayanmadığı söylenebilir. 2012 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu ile Aile ve Sosyal politikalar Bakanlığının işbirliğinde iyi ülke örneklerinin ele alındığı “Ebeveyn İzni ve İş-Aile Yaşam Dengesi Çerçevesinde Esneklik” konulu bir seminer düzenlenmiştir. İyi örnek ülkelerdeki çeşitli mekanizmalar Türkiye’ye de uyarlanmaya çalışılmış ancak bunlardan bir kısmı tasarı olarak kalmıştır.

Politika yapıcılarının iş ve aile yaşamının uzlaştırılması politikalarını nüfus artışı çerçevesinde değerlendirmeleri ve doğurganlık sorunu olarak algılamaları, akademik çevrelerce ve muhalefet partilerince eleştirilmiştir. Eleştirenlere göre Türkiye’nin acil çözüm üretmesi gereken sorun doğurganlık değil, işgücüne yeni katılanlara yeterli eğitim ve istihdam imkanı artırmaktır (Ulutaş, 2015: 732). Bu nedenle süreçte politika yapıcılara geniş çevrelerce destek verildiğini söylemek mümkün görünmemektedir.

4.4.2. Program

İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması ile hedeflenen kadın istihdamının artması ve kadınların anne olduktan sonra işe geri dönmesi yanı sıra aile yaşamının da aksamamasıdır. Bu konuda ilk olarak 2013 yılında Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmeliği yayınlanmıştır. Yönetmelik

ile birlikte işverenlere İşyerlerinde Emzirme Odası ve Kreş açma zorunluluğu getirilmiştir. 2016'da ise Analık İzni veya Ücretsiz İzin Sonrası Yapılacak Kısmi Süreli Çalışmalar Hakkında Yönetmelik çıkartılmıştır. 2013 yılında yayınlanan yönetmelik 100-150 arasında kadın işçi çalıştıran işyerleri için bakım odaları kurmayı, 150'den fazla kadın işçisi olanlar için ise 0-6 yaşındaki çocukların bırakılması, bakımı ve emziren çalışanların çocuklarını emzirmeleri için işveren tarafından kreş açmayı zorunlu kılmaktadır. Düzenlemede çocukların bakımının sadece annenin sorumluluğu olarak ele alınması, babanın ise çocuk bakımındaki sorumluluklarının göz ardı edilmesi eleştiri konusu olmuştur (Dedeoğlu, 2015: 274). Faydalanacak grup bakımından bunun erkek ve kadın işçi sayısına göre düzenlenmesinin daha yararlı olacağı söylenebilir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı işbirliğiyle, 2016 yılında yürütülen Aile Yapısı Araştırmasına göre hanelerin %86'sında bakım işini annelerin, anneden sonra %7,4 ile en fazla anneanne veya babaanne üstlendi görülmüştür. Çocuk bakımının, kreşte veya anaokulunda sağlanma oranı ise %2,8'dir. 2006 yılında hanede küçük çocukların gündüz bakımına çoğunlukla kimin yaptığı sorusuna "annesi" cevabını verenlerin oranı %92'dir. Anneler dışında bakım sağlayanlar sırasıyla babaanneler (%2), anneanneler (%2), bakıcılar (%1), kreş/anaokulları (%1) ve yakın akrabalarıdır (%1). 2011 yılında küçük çocukların gündüz bakımını ağırlıklı olarak (%88) annenin yaptığı görünmektedir. Anneyi babaanne (%5) ve anneanne (%4) takip etmektedir. Kreşten gündüz bakımı sağlayanların oranının sadece %3 olması Türkiye'de kurumsallaşmış bakım hizmetlerinin ne kadar az kullanıldığına ilişkin fikir vermektedir (TAYA, 2014: 239).

Hacettepe Üniversitesinin 2013 yılında yaptığı Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması İleri Analiz Çalışması kapsamında, gebe kalması mümkün olan ancak gelecekte başka çocuk istemediğini veya başka çocuk isteyip istememe konusunda kararsız olduğunu söyleyen 15-49 yaşlarındaki tüm kadınlara, "Hangi durumda (başka) çocuk isteme konusundaki kararınızın değişebileceğini söyler misiniz?" soru sorulmuştur. Kadınlar sırası ile ekonomik koşullarının iyileşmesi, çocuk yardımlarının artırılması ve kreş desteği olması durumunda değişebileceğini söylemişlerdir. Doğum yapan çalışan kadınların işe dönmelerinde ve yeniden çocuk planlamalarında kurumsal bakımın önemini ortaya koyan bu ve benzeri çalışmalarda Türkiye'deki 0-6 yaş grubu kurumsal çocuk bakımı kapasitenin eleştirildiği görülmektedir. Öncelikle bakanlığın kurulmasından bu yana özel kreş ve gündüz bakımevi ve burada bakılan çocuk sayılarına bakıldığında bu sayıların her yıl arttığı görülmektedir.

2011’de Türkiye genelinde toplam 1.639 özel kreş ve gündüz bakımevi ve çocuk kulübünde bakılan toplam çocuk sayısı 52.366’dır (2011: 79). Bunlardan 1.456’sı 0-6 yaş arası çocuklardır. 2012 yılı bu sayı 1699 özel kreş ve gündüz bakımevine çıkmış 2013 yılında ise Türkiye genelinde toplam 1.673 özel kreş ve gündüz bakımevi ve çocuk kulübünde bakılan toplam çocuk sayısı 54.232 olmuştur. Bunlardan 1.472’si 0-6 yaş arası çocuklara uygun olan özel kreşlerdir (ASPB Faaliyet Raporu, 2013: 48). 2014 yılı ASPB Faaliyet raporuna göre açılış izni alarak faaliyet gösteren toplam 1883 özel kreş ve gündüz bakımevi ve çocuk kulübünde bakılan toplam çocuk sayısı 69.200’dür. Bunlardan 0-6 yaş okul öncesi eğitim alan çocukların sayısı 58.265’tir. 2015 yılında bu sayı 1.933’e çıkmış ve burada bakılan toplam çocuk sayısı 63.219 olmuştur. Bunlardan 0-6 yaş okul öncesi eğitim alan çocukların sayısı 58.939’ dur (ASPB Faaliyet Raporu, 2015: 171). 2016 yılında Bakanlığa bağlı faaliyet gösteren toplam 2048 özel kreş ve gündüz bakımevi ve çocuk kulübünde bakılan toplam çocuk sayısı 79.876’ya çıkmıştır (ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 72). Özel kreş ve gündüz bakımevi ve çocuk kulüplerine ilişkin veriler Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın raporlarında yer almakla birlikte kamu kurumlarına ve belediyelere aile kreş ve gündüz bakımevleri sayıları yer almamaktadır. Kamu kurumları ve belediyelere ait kreş sayıları yazılı basında yer alan bazı haberler²⁴ dışında resmi bir sayı bulunmamaktadır. Ancak 0-3 yaş grubunda ki çocuklara kamunun sunmakta olduğu hizmetlerin az olduğu bilinmektedir. Kamu kurumlarınca açılan kreş ve gündüz bakımevleri 2004-2005 yılları arasında 419 iken bu sayı 2009-2010 yıllarında bu sayı 148’e düşmüş (Ecevit, 2010: 91-92), özel kreşler artarken kamu kreşlerinde düşüş yaşanmıştır.

Hazırlanacak Kanun Tasarısı taslağı kapsamında yapılacak düzenleme ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelere kreş ve gündüz bakım evi kurma yükümlülüğünün getirilmesi, diğer belediyeler için mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kreş ve gündüz bakım evi açabilmesi hedeflenmekteydi (ASPB 2015 Faaliyet Raporu, 2015: 107). Hedefin bitiş yılı 2016 yılının ikinci yarısı olmakla birlikte hedef gerçekleştirilememiştir.

²⁴ Çeşitli STK’ların rapor ve basın açıklamalarında kamu da kreş sayısının yetersiz olduğuna ilişkin görüşleri yer almaktadır (bkz. Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu Araştırması, http://www.spf.boun.edu.tr/_img/1439796403_mahalle_kresleri_-_arastirma_raporu.pdf; <http://sendika62.org/2014/04/kres-yok-esitlik-yok-183450/> ; Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi (KEİG) Platformu; <http://www.keig.org/wp-content/uploads/2016/03/Aile-ve-Sosyal-Politikalar-Bakanligi-CEDAW-son.pdf>)

“Annemin İşi Benim Geleceğim Projesi” kapsamında Balıkesir ve Malatya Organize Sanayi Bölgelerinde kreşlerin yapımı tamamlanmıştır. Projesi kapsamında temel atılması öngörülen 2 kreşin, OSB’lerin 2016 yılındaki bütçe kısıtları nedeniyle, kreşlerin temel atımı gerçekleşmemiştir (ASPB, Faaliyet Raporu, 2016: 185). Dolayısıyla 2016 yılı hedefi olan yapımı tamamlanan kreş sayısı hedefi tutturulmuş (iki) ancak temeli atılacak olan kreş hedefi sayısı tutturulamamıştır.

Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı çerçevesinde Ocak 2015- Aralık 2016 yılları arasında kaliteli, hesaplı ve kolay erişebilir kreş imkanlarının yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Yukarıda da bahsedildiği gibi bu yıllar arasında kreş sayısı artmıştır ancak hedefte sayı belirtilmemiş olması hedefe ne derece ulaşıldığı söylemeyi güçleştirmektedir. Aynı eylem planında kurumsal kreş bakım hizmeti alan çocuk oranının (0-4 yaş) 2013 yılında % 2,4 olduğu 2018 yılında %5 olması hedeflendiği ifade edilmiştir. Ancak bu yıllar arasında oranın ne kadar olduğu iç değerlendirme raporlarında yer almamıştır. kurumsal kreş bakım hizmeti hedefine sivil toplum kuruluşları ve medyada yer alan raporlar çerçevesinde yeterince yaygın kaliteli ve hesaplı kreş bulunmadığı bu çerçevede de eylem planında belirtilen hedefe ulaşılamadığı söylenebilir.

AB ve OECD raporlarında da çocuk bakım imkanlarının kısıtlılığı ve 0-6 yaş erken çocuk eğitiminin yetersizliği vurgulanmıştır. Özellikle 2010 sonrası Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında doğrudan iş ve aile yaşamına yönelik politikaların değerlendirildiği görülmektedir²⁵. İş ve aile yaşamı politikalarının AB ilerleme raporlarına göre beklenen sonuçlara ulaşmamıştır. Öyle ki 2016 yılında yayınlanan raporda “çalışan ebeveynlerin kısmi süreli çalışmasına ilişkin düzenleme kabul edilmiştir. Ancak uzun süreli bakım da dâhil olmak üzere, çocukların, yaşlı ve hasta kişilerin bakımına yönelik kurum ve hizmetlerin yetersiz olması, bakım sorumluluğu konusunda toplumsal cinsiyet önyargıları nedeniyle, kadınların istihdamını engellemeye devam etmektedir” (AB İlerleme Raporu, 2016: 60). Daha önceki yıllarda yayınlanan raporlarda da iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasında toplumsal cinsiyet eşitliğine dikkat edilmesi gerektiği (2015: 58; 2013: 42; 2012: 67) vurgusu yapılmıştır. Ayrıca yaşlı bakımı dahil olmak üzere ev işlerinin

²⁵ AB ilerleme Raporlarında konunun ayrıntıları için: AB İlerleme raporu (2010: 71, 2011: 79, 2012: 67, 2013: 42, 2014: 41, 2015: 58, 2016: 60).

cinsiyete dayalı olarak ayrıldığı göz önüne alındığında, çocuk bakım imkanlarının olmayışı (2014: 41) özellikle kadınların iş hayatına girmesi ve devam etmesini zorlaştırmaktadır.

3-5 yaş okul öncesi çocukların okullaşma oranı, OECD ortalaması olarak 2005 yılında % 73'ten 2011 yılında %80'e ulaşmıştır. 2011 yılında 3-5 yaş arası çocukların okullaşma oranı Norveç, Almanya, İspanya ve Fransa'da % 90 ve üzerinde seyrederken Türkiye'de bu oran %29 'da kalmıştır. Türkiye'de okul öncesi çocuk bakım hizmetleri konusunda önemli bir sorunda veri sorunudur. MEB anasınıfına giden çocuklara ilişkin yani 4-5 yaş ve üzeri çocuklar için verileri bulundurmaktadır. Ancak 3 yaş ve altı çocukların bakım hizmetlerinin yaygınlığına ilişkin veriler bulunmamaktadır (Dedeoğlu, 2015: 273). OECD'nin 2017 yılında yayınladığı raporda ise Türkiye'de erken çocuk dönemi olan 0-6 yaş arası çocukların okullaşma oranının düşük olduğu dile getirilmiştir. Türkiye'de erken çocukluk eğitiminden 3 yaşındaki çocukların yalnızca %9'u yararlanmakta ve bu oran da %78'lik OECD ortalamasının oldukça altında kalmaktadır (OECD, 2017: 2).

İşleyiş açısından bakıldığında politikanın hedefi iş ve aile yaşamının uzlaştırılması ve bu kapsamda kadınların hem istihdamının artırılması hem de genel hedef olan dinamik nüfusun sağlanması dolayısıyla doğum oranlarının artmasıdır (bknz. Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı).

Politikalar sonucunda kadınların istihdama katılımı ve bunun sürekliliği konusunda yapılan bazı araştırmalar (IPSOS Çalışan Anneler Araştırması: 2015, Danone Çalışan Annelerin İşe Dönüşü Araştırması, 2016: 3) doğum sonrası annelerin işe geri dönmek istediğini ama çeşitli nedenlerle dönemediğini ortaya koymuştur. Aynı araştırmalarda doğum, süt izninin artırılması, kreş yardımı yapılması, esnek/ evden çalışma gibi ebeveyn dostu uygulamaların kadınların iş hayatlarına devam etmesinde önemli rol oynayacağını da vurgulanmaktadır. Araştırmalarda çalışan kadınların toplam sayısı bunlardan kaçının doğum sonrası işe geri döndüğü, kaçının çalışma hayatına geri dönmediği ve çalışan kadınlarda toplam doğurganlık hızı verileri yer almamaktadır. Yapılan akademik çalışmalar da niteliksel özelliklere vurgu yapmaktadır (Gökdemirel vd, 2008, Sayıl vd, 2009). Halihazırda bakanlığın bu verilere yer verdiği bir araştırma ya da rapor bulunmamaktadır.

Aile ve iş hayatının uyumunun güçlendirilmesi kapsamında belirlenen program hedefleri (Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı Eylem Planı, 2015: 16):

- 1- Çalışanların doğuma bağlı izin ve hakları güçlendirilecektir: 2016 yılında 6663 sayılı kanun ile doğuma bağlı izin ve haklar hedef doğrultusunda düzenlenmiştir.
- 2- Bütün annelere “Doğum Hediyesi” programı başlatılacaktır: 6637 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile tüm vatandaşlara canlı doğan birinci çocuğu için 300 TL, ikinci çocuğu için 400 TL, üçüncü ve sonraki çocukları için 600 TL doğum yardımı getirilmiştir. Böylelikle doğum yardım ödeneğinin miktarı ve kapsamı genişletilmiştir.
- 3- Devlet memurlarının sahip olduğu babalık izni ve benzeri haklar özel sektör çalışanlarını da kapsayacak şekilde genişletilecektir: 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı Kanun ile olduğu babalık izni ve benzeri haklar özel sektör çalışanlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.
- 4- Doğum izinlerinden sonra ebeveynlere çocuklarının ilkokula başlama yaşına kadar kısmi süreli çalışma hakkı getirilecektir: Analık İzni veya Ücretsiz İzin Sonrası Yapılacak Kısmi Süreli Çalışmalar Hakkında Yönetmelik ile çocuk sahibi olan çalışanların doğum izninden sonra çocuğun ilkokula başlama yaşına kadar kısmi süreli çalışma hakkı getirilmiştir.
- 5- Aile ve iş hayatının uyumunun güçlendirilmesi için farkındalığın artırılması sağlanacaktır: Bakanlık tarafından “İş’te Eşitlik Platformu” güçlendirilerek, Kadınların ekonomiye katılım sürecinde, cinsiyet temelli ayrımcılığın ortadan kaldırılması yönünde çalışılmıştır. Ancak farkındalık konusunda nicel bir veri bulunmamaktadır. Ayrıca kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir çocuk bakım modeli henüz geliştirilememiştir.

Politikadan faydalanacak olan çalışan ebeveynler kısmen fayda sağlamış ancak bu sonuçlar, amaçlandığı gibi yaygın veya derin olmamıştır. Esnek çalışmaya ilişkin yönetmeliğin çıkartılamaması, kadınların anne olduktan sonra işe geri dönüşlerine ilişkin yeterli verinin olmaması program başarısını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu durum planlara da yansımış ve orta ve uzun vadede iş ve aile yaşamının uzlaştırılması politikalarının geliştirilmesine dönük hedefler belirlenmiştir.

Program boyutu itibarıyla iş ve aile hayatının uzlaştırılması politikalarının hedefine ulaşmadığı görülmektedir. Wildavsky’nin (1979: 3) de belirttiği gibi bazı sorunları düzeltmeye yönelik her girişim birkaç tane daha sorun oluşturabilir. Diğer bir deyişle belirli bir sosyal amaçlı eylemin her zaman, istenmeyen sonuçlar doğurabilir. Bu durumun iş ve aile yaşamının uzlaştırılması politikalarında da ortaya çıkmıştır. Bu yöndeki politikaların

neticesinde kadınların özellikle özel sektörde istihdamının tercih edilmemesi sorunu ortaya çıkmıştır.

4.4.3. Siyaset

İş ve aile yaşamının uzlaştırılması hükümetin gündemine Bakanlığın kurulmasının ardından girmiştir. 2015 seçim beyannamesi öncesinde iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına ilişkin politikalara yer verilmediği görülmüştür. Sadece 2002 seçim beyannamesinde eşlerin her ikisinin de çalıştığı ailelerde çocukların bakımına ilişkin hizmetlerin geliştirileceği ifade edilmiştir. 2015 seçim beyannamesinde

“Evlat edinme, işçi annenin ölümü ve prematüre doğumlarda izin haklarının genişletilmesini sağladık. Eşi doğum yapan işçiye babalık izni verilmesini düzenledik. Kreş ve gündüz bakımevlerini yaygınlaştırmak için, bu kurumlara okul öncesi eğitim kurumlarına tanınan vergi teşviklerinden yararlanmalarını sağlayarak 5 yıl vergi istisnası tanıdık”

ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Öncelikli Dönüşüm Programının hazırlandığı, program kapsamında çalışanların doğuma bağlı izin ve haklarını güçlendirmek üzere Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanununda gerekli değişiklikler yapılacağı vadedilmiştir. Ayrıca memurların sahip olduğu doğuma bağlı izin ve hakların İş Kanununa tabi çalışanlarla uyumlulaştırılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılacağı da seçim beyannamesinde yer almıştır (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2015: 102).

Seçim beyannamesinde Nüfus Yapısının Korunması Öncelikli Dönüşüm Programı kapsamında kaliteli, hesaplı ve kolay erişilebilir kreş imkânlarının yaygınlaştırılmasına yönelik olarak kreşleri teşvik edecek düzenlemelerin hayata geçirileceği; aile ve iş hayatının uyumunun güçlendirilmesi için farkındalığın artırılmasını sağlayacağı da yer almıştır (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2015:102).

İş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına ilişkin politikaların popülaritesi olmadığı gibi bu politikaların hükümetin yeniden seçilmesinde de siyasi fayda sağlamadığı ifade edilebilir. 7 Haziran 2015 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi diğer seçim yıllarında aldığı oy oranının çok altında kalmış ve tek başına iktidara gelecek yeter sayıya ulaşamamıştır. Ancak bu politikaların seçim umutlarına veya hükümetin ve liderin itibarına zarar verdiği de

söylenemez. Çünkü iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması politikaları politika gündemini yeterli derecede meşgul edememiş ve popülerleşmemiştir. Zira konu doğrudan çalışan kadınları- daha da daraltılacak olursa çalışan anneleri kapsamayacak şekilde ele alınmaktadır. Türkiye’de kadın istihdamının %28 civarında olduğu bu kadınlarında da tümünün anne olmadığı düşünüldüğünde; iş ve aile yaşamı politikalarından önce kadın istihdamı ile ilgili sorunların daha öncelikli olarak politika gündeminde yer alması olağan görünmektedir. Ancak yıllar içerisinde kadın istihdamı arttığından, diğer Batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması politikalarının da popülerlik kazanacağı ifade edilebilir. Nitekim hükümet de orta vadede kadınların iş ve aile hayatlarının uyumlaştırılmasını, çalışan annelere kreş yardımı yapılması, çocukların kamu ve özel kreşten yararlandırılmasını (Adalet ve Kalkınma Partisi Siyasi Vizyonu, 2023: 36) hedeflemektedir.

4.5. Ailenin Güçlendirilmesine İlişkin Politikalar

Ailenin güçlendirilmesine ilişkin politikaların amacı aileyi daimi olarak güçlendirecek ekonomik önlemleri ifade etmektedir. Dolayısıyla bu politika, gelir sağlamanın yanında istihdam sağlamayı (bazı ülkelerde olduğu gibi, çocuklu ailelere iş teşvikleri sağlama ya da yardım alan ailelerdeki bireyleri istihdam edenlere prim verilmesi gibi) da içermektedir. Türkiye’de özellikle dezavantajlı grupların istihdamına yönelik çalışmalar mevcuttur. Bunun yanı sıra aileleri geçici olarak güçlendirmek adına yapılan çeşitli sosyal yardımlar vardır. Ailenin güçlendirilmesi için verilen nakdi yardımlar genellikle belirli bir yaşın altında olan çocuklu ailelere yapılmaktadır. Bu yardımlar yoksulluk riskini azaltmaya çalışan önemli birer politika aracıdır.

Türkiye’de aileye yönelik yardımlar, gelirleri doğrultusunda belirli bir ekonomik eşğin altındaki ailelere verilmektedir (kömür, gıda yardımı ve eğitim materyali yardımı gibi). Bazı yardımlar ise ebeveynlerin istihdam kayıtlarına göre verilmektedir (şartlı eğitim yardımı gibi). 2012 yılında eşi vefat etmiş kadınlara, 2013 yılında da muhtaç asker ailelerine yönelik nakit transferlerinin de eklenmesiyle, ortaya bir yanda belirli kategorik gruplara yapılan merkezi ve düzenli nakit yardımlar bir yanda da süresiz, düzensiz ve büyük ölçüde SYDV’ler eliyle yapılan aynı ya da nakdi yardımlardan oluşan bir sosyal yardım sistemi ortaya çıkmıştır (Dodurka, 2014: 4). Sistemin karmaşık yapısını düzeltmek için aile odaklı ve bütüncül bir sistem önerisi getirilmiştir.

Aileyi güçlendirme politikaları değerlendirilirken, doğum yardımlarını farklı bir mercekte ele almak gerekmektedir. Doğum yardımları doğurganlığı artırmak amaçlı olarak gelirine ya da istihdam kaydına bakılmaksızın tüm çocuk sahibi olan Türkiye vatandaşlarına verilmektedir. Diğer aileye yönelik yardımlar ise yoksul ya da yoksulluk riski ile karşı karşıya olan ve -seçilen- ailelere yapılmaktadır. Bu nedenle bu başlık altında tüm vatandaşlara yapılan doğum yardımı ele alınmayacaktır.

4.5.1. Süreç

2001 ekonomik krizinin yoksul aileler üzerindeki etkisini azaltmak için 58. Hükümet, Acil Eylem Planını (AEP) devreye sokmuştur. Bu kapsamda açlık sınırının altındaki aileler belirlenerek; açlık sınırının altındaki ailelere yardım programı başlatılması; yoksul aile çocuklarına temel eğitim ve sağlık yardımı yapılması planlanmıştır. Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Fonu sorumluluğunda 1 ila 3 ay ve sürekli olarak (s.10) gerçekleştirilmesi beklenen bu hedefler 2004 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğuna verilmiştir.

Sosyal Yardımlar, 14.06.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurumsallaşmış ve 2004'e kadar Fon Genel Sekreterliği eliyle yürütülmüştür. 2004 yılında yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunla Fon idaresi, Genel Müdürlük olarak yapılandırılmıştır. Öncesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu tüzel kişiliğe sahip olmadığından, kanun ile kendisine verilen görevleri başka kamu kurumlarından sağlanan geçici görevlilerle yerine getirmekteydi. Bu nedenle ilk adım olarak bir örgütlenme öngörülmüş ve kanun tasarısı sunulmuştur. Kanunun temel gerekçesi kurumun sorumlulukları ve iş yüküne binaen, personel sayısının yetersizliğinin çalışanlardaki verimliliği olumsuz yönde etkilemesidir. Kanunun genel kurul tutanakları incelendiğinde fonun zaten işleri yürüttüğü ayrıca bir bürokrasi kurulmasının gereksiz olduğu yönünde eleştirildiği görülmektedir (5263 Sayılı Kanun Genel Kurul Tutanağı). Bunun yanı sıra genel kurul görüşmelerinde sosyal yardım anlayışının da eleştirildiği görülmektedir *“AKP hükümeti olarak, siz, sosyal hizmetler konusunda başarısızınız. Artan talepleri karşılamamız mümkün değil; çünkü anlayışınıza uygun değil. Bu tasarının özünde sosyal devlet anlayışından çok, sosyal yardım ve hizmetleri, bir iane, sadaka, lütuf gibi verme anlayışınız yatıyor. Sosyal devlet bu değil...”* “Bu eleştirilere

rağmen kanun tasarısı değişikliğe uğramadan kabul edilmiştir. Teşkilat kanununun kabul tarihi 1.12.2004 iki gün sonra Cumhurbaşkanlığına gitmiş ve Cumhurbaşkanı 8.12.2004 tarihinde onaylanmıştır.

Özelde sosyal yardımlar genelde sosyal politika anlayışının tüm vatandaşları kapsayıcı bir özellik taşıması Türkiye'nin politika gündemine Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı ile girmiştir (Buğra, 2018: 220). Özellikle son 15 yıllık dönemde aile odaklı sosyal yardım anlayışı kendi içinde bir sisteme oturtulmaya çalışılmıştır. Ancak bu alan aynı zamanda iktidar partisinin en sık eleştirildiği alan olmuştur²⁶. Sosyal yardımların makarna-kömür siyaseti olarak adlandırılması ve popülist bir yaklaşım olarak görülmesi politikaların bazı kesimlerce benimsenmediğini göstermektedir.

64. Hükümet eylem planında (2016: 42) sosyal yardımları ve hizmetleri düzenleyen çok sayıdaki kanunda yer alan tekrarların, önlenecek ve güncellenerek tek kanunda toparlanması öngörülmüştür. Sosyal yardımlarda, aile büyüklüğünün esas alınması ve ailenin bütünlüğünü koruyan bir model hayata geçirilmesi planlanmıştır. Bu şekilde bütünlük bir sosyal yardım sistemi kurulması hedeflenmiştir. Ne var ki böyle bir kanun henüz çıkartılmamıştır. Bu nedenle sosyal yardımlara ilişkin dağınık halde bulunan düzenlemelerin derlenmesi ihtiyacı devam etmektedir.

2003- 2017 yılları arasında aile odaklı sosyal yardımlar konusunda teşkilat kanunu çıkartılmış, ancak sosyal yardımları ve sosyal hizmetleri düzenleyen yeni bir kanun çıkartılamamıştır. Teşkilat kanununun çıkarılmasında sosyal yardımların kurumsallaşması ve tercihlerin oluşumunda meşruiyetin sağlandığı ancak tüm tabanlardan yeterli desteğin alınmadığı görülmektedir. “Makarna-kömür” siyaseti algısının kırılmaması durumunda uzun dönemde bu algının politikada yozlaşmaya neden olma potansiyeli vardır.

Aile odaklı sosyal yardımları (daha da özelde çocuklu ailelere yapılması) yeni bir politika değildir. Genelde sosyal yardımlar konusunda iki tür eğilim söz konusudur. İlki yardımların tüm kesimlere eşit olarak yapılması ikincisi ise yoksulluk riski ile karşı karşıya olan ve “seçilen” ailelere yapılmasıdır. Türkiye’de ikinci eğilim söz konusudur. Türkiye’de cumhuriyet ve hatta öncesi de de yardımların “en zordaki, en çaresiz” olana yapılması söz

²⁶ Muhalefet partili vekillerin şu sözleri “yoksulluk, başarısız bir hükümetin, yerini sağlamlaştırma, oya tahvil etme arayışına alet edilmemeli” (5263 Sayılı Kanun Genel Kurul Tutanağı) iktidar partisinin sosyal politikayı bir oy aracı olarak kullandığını ifade etmektedir.

konusuydu. Dolayısıyla politika transferinden ziyade bu anlayışın devamından söz edilebilir. Sürecin başında sorunun ele alınışı itibarıyla tartışmalı olması, politikanın katılım yönünden başarısız olmasına neden olmuştur.

4.5.2. Program

Aileyi güçlendirecek politika programının temel hedefi; açlık sınırının altında ailenin kalmamasıdır (Acil Eylem Planı). Bu hedefin yanında ihtiyacı olan herkese sosyal destek sunulması, sosyal desteklere duyulan ihtiyacın azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi hedefleri ortaya konulmuştur. Bu hedefler kapsamında ilk önce açlık sınırının altındaki ailelerin tespitinin yapılması öngörülmüştür. Gelir testleri ve yeni altyapısı oluşturulan ASDEP bu kapsamda ele alınmıştır. Dar gelirli ve yardım yapılacak ailelerin tespit edilmesinin ardından verilecek yardımlar tespit edilerek; belirli ailelere kömür, gıda, barınma yardımları şartlı eğitim desteği bunun dışında özel şartları olan diğer yardımlar (muhtaç asker ailelerine yönelik yardım programı, muhtaç asker çocuğu yardımı) yapılmaktadır.

2002 yılından itibaren sosyal yardımlarda niceliksel olarak artış olmuştur. Bu durumun ailelere yansımaları doğrudan görmek mümkün olmamakla birlikte Genel Sağlık Sigortası Gelir Tespiti ile ailelerin maddi anlamda hangi yelpazede yoğunlaştıklarını ve yıllara göre nasıl farklılaştığını görmek mümkündür. GSS gelir testi işlemleri 2012 yılının başından itibaren Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (BSYBS) üzerinden yürütülmektedir. Gelir testi asgari ücret üzerinden değerlendirilmektedir. 2012'de brüt asgari ücret 940,50 TL, 2013 yılında 1.021,50 TL, 2014 yılında 1.134 TL, 2015'te 1.201 TL ve 2016 yılında 1.647 TL olarak belirlenmiştir. Bu yıllar arasında gelir grupları arasındaki dağılımda büyük değişimler olmamıştır.

Çizelge 3.7. G0 Gelir Grubu Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Aile Sayısı	Aile Dağılımı (%)	Kişi Dağılımı (%)
2012	2.517.918	68,90	71,77
2013	790.642	69,01	70,47
2014	664.687	60,58	64,38
2015	990.779	52,45	57,95
2016	656.252	68,49	72,35

2012 yılında gelir testi yaptıran tüm aileler içerisinde G0 (Brüt asgari ücretin 1/3 ünün altında ise) gelir grubu %68,90'la en büyük kesimi oluşturmaktaydı. Diğer yıllarda da en büyük kesimi bu grup oluşturmuş ancak 2015 yılında görece bir iyileşme olmuştur.

Çizelge 3.8. G1 Gelir Grubu Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Aile Sayısı	Aile Dağılımı (%)	Kişi Dağılımı (%)
2012	1.088.624	29,79	27,34
2013	323.148	28,21	27,02
2014	383.416	34,94	31,86
2015	766372	40,57	36,42
2016	277.877	29,00	25,63

G0 gelir grubunun ardından en çok yığılma G1 düzeyindedir (Brüt asgari ücretin 1/3 ü ile asgari ücret arasında ise). Gelir testi yapılan yıllar arasında bu gelir grubunda da sadece 2015 yılında bir artış olmuştur. 2015 yılı içerisindeki bu iyileşme, Türkiye'nin büyüme oranının 6,1'e yükselmesi, GSYH'nin 856 Milyar Dolar olması ile açıklanabilir. Diğer yıllarda ise ekonomik parametrelerin etkisi ile hanelerin büyük oranda en alt gelir grubu olan G0'da yığıldığı görülmektedir.

Çizelge 3.9. G2 Gelir Grubunda Yer Alan Aile ve Kişilerin Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Aile Sayısı	Aile Dağılımı (%)	Kişi Dağılımı (%)
2012	118.275	3,24	3,04
2013	28.550	2,49	2,26
2014	43.440	3,96	3,34
2015	115.057	6,10	4,95
2016	21.123	2,20	1,78

G2 düzeyinde (Brüt asgari ücret ile asgari ücretin iki katı arasında ise) yine sadece 2015 yılında bir artış olmuştur. Aynı yıl G3 düzeyinde (Brüt asgari ücretin iki katından fazla ise) de en üst oran (0,88) yakalanmıştır. Tüm bu veriler birlikte değerlendirildiğinde açıklık sınırının altında ailenin kalmaması, sosyal desteklere duyulan ihtiyacın azaltılması ve gelir dağılımının iyileştirilmesi hedeflerinin yıllar içerisinde gerçekleşmediği görülmektedir. Yardımların uygulanmasının ardından da istenilen sonuçların elde edilemediği görülmektedir. Politikanın hedef kitlesi olan yoksul- dar gelirli- dezavantajlı grup olan ailelerin güçlendirilmesi adına yapılan sosyal yardım miktarları 2003-2016 yılları arasında artmıştır. Ancak hedef kitlenin de genişlediği göz önünde bulundurulduğunda, sosyal desteklere duyulan ihtiyacın azalmadığı söylenebilir.

Bütünleşik sosyal yardım sistemi ve bununla birlikte hangi kişilerin veya ailenin ihtiyaç sahibi olduğunun tespitini sağlayacak bir sistem esas olarak 2006-2010 dönemi eylem planında yer almış ancak bu konuda somut adım 2010 yılında TÜBİTAK ile ortaklaşa yürütülen “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi” atılmıştır. Kısa adı SOYBİS olan bu bilgi sistemi sosyal yardımların sunumunda ihtiyaç duyulan muhtaçlık tespitinde ve sosyal yardımlardan mükerrer yararlanmanın engellenmesinde etkili olmuştur.

Bu sistemin ardından Aile Destek Programı 61. Hükümet Programında Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP) uygulamaya konmaya çalışılmıştır. Bu program ile model hane odaklı bir sisteme geçileceği duyurulmuştur. 62. Hükümet Programında

“2015 yılına kadar aylık 65 doların altında bir gelire yaşamak zorunda olan vatandaşımız kalmayacaktır. 2023 için temel hedefimiz; hak ve sorumluluk

temelli aileyi merkeze alan bütüncül sosyal politikalarla mutlak yoksulluğu tamamen ortadan kaldırmaktır. Sosyal destek ve hizmet alanında “Aile Sosyal Destek Programı” (ASDEP) modeli çerçevesinde sağlık, istihdam ve eğitim hizmetlerini aile odaklı bir sistemle ele alacağız. ASDEP modeli ile hizmete ulaşamayan vatandaşlarımızın sorunları hane ziyaretleri ile tespit edilecek ve çözülecektir” (2014: 74).

63., 64. ve 65. Hükümet Programlarından da alt yapısının tamamlanması ve yeterli sayıda nitelikli personel istihdam edilerek ASDEP’in aşamalı olarak hayata geçirilmesi hedefi yer almıştır. “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programında” (2015: 13) da sosyal hizmet ve yardımların diğer kamu hizmetleriyle koordineli aile odaklı olarak etkin bir şekilde yürütülmesi hedefi doğrultusunda 2017 yılı sonuna kadar ASDEP alt yapısının tamamlanması ve ASDEP’in aşamalı olarak hayata geçirilmesi öngörülmüştür. İhtiyacı olan herkese sosyal destek sunulması ve özellikle hangi ailelerin destekleneceğinin tespitinde ASDEP’in önemli bir araç olduğu söylenebilir. Ancak henüz ASDEP danışmanı ile ilişkilendirilen aile oranı (ASDEP ile ilişkilendirilen aile sayısı/Toplam aile sayısı) 2016 yılında % 20, 2017 yılında % 15 olmuştur. Aile Sosyal Destek Programı (ASDEP) ASDEP için 2016 yılında harcanan tutar: 2.000.000 TL, ASDEP için 2017 yılında harcanan miktar ise 1.000.00 TL olmuştur. Programa harcanan miktar bilinmekle birlikte, program henüz yaygınlaşmadığından ve tüm aileler sistemle ilişkilendirilemediğinden istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı ve ne kadar etkin olduğu henüz değerlendirilememektedir.

2013-2017 ASPB strateji planında sosyal yardımlarla ilgili hedef, sosyal yardımlar miktarını ülke ve aile bazında gelişmiş ülkeler seviyesine çıkarmak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda temel göstergeler, sosyal yardımların GSYİH’ye oranı ve aile başına sosyal yardım miktarı olmuştur. Bu oran 2013 yılı için 1,19; 2014 yılı için 1,2; 2015 yılı için 1,21; 2016 yılı için 1,2; 2017 için 1,23 olarak öngörülmüştür. 2002 yılında sosyal yardımlara ayrılan bütçe 1,3 milyar TL iken bu rakam 2016 yılında yaklaşık 35 milyar TL’ye yükselmiştir. Bakanlık belirlediği göstergeler doğrultusunda, bu oranlara ulaşmıştır.

Hedef grup için kısmen yarar sağlanmış, ancak amaçlandığı gibi yaygın veya derin olmamıştır. Sosyal yardım miktarlarının ve yardımdan faydalananların artması; sosyal yardımlara duyulan ihtiyacın azaltılması hedefine ulaşamadığını göstermektedir. Hedef grup geçici olarak güçlendirilse de kalıcı olarak bu politikardan fayda sağlayamamaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye’de aileyi güçlendirmeye yönelik politikalar geçici niteliktedir. İstihdam gibi daimi olarak güçlendirecek politikalar sınırlıdır ve genellikle aile

temelli değil birey temellidir. Örneğin mesleki eğitim programları, sübvansiyonlu istihdam programları, girişimciliği teşvik ve gençlere yönelik programlar Çalışma Bakanlığınca yürütülen aktif istihdam politikalarıdır. Bu programlar da ise aile temelli değil birey temelli istihdam ve teşvikler söz konusudur.

4.5.3. Siyaset

2002 yılında iktidar olan ve 15 yıl boyunca tek parti iktidarıyla ülkeyi yöneten Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetiyle beraber istikrarlı bir ortam oluşmuş ve sürdürülebilir politikalar uygulanmaya başlanmıştır. İstikrarlı bir yönetimin ilk ve en önemli etkisi ekonomi alanında hissedilmeye başlanmış ve süreklilik arz eden bir büyüme trendi yakalanmıştır. Bu olumlu gelişmeler sosyal yardım alanında da kendini hissettirmiş ve bu alana ayrılan parasal kaynak ve insan gücü ciddi oranda artmıştır (Karagöl ve Dama, 2015: 10).

Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara geldiği ilk yıllar ekonomik krizin etkilerinin ağır biçimde görüldüğü yıllar olmuştur. Bu dönemde ekonomik krizin etkilerini hafifletmekte özellikle aile içi dayanışmanın etkisinin olduğu bilinmektedir. Bu durum Türkiye’de sosyal devletin ne gelir, ne de sosyal hizmet ve dayanışma açısından ailenin yerini alacak bir gelişme ya da kurumsallaşmanın gerçekleşmemesi ile açıklanmaktadır. İşsizine, hastasına, engellisine, yaşlısına ve çocuğuna bakan aile olmuştur; dolayısıyla dayanışma da toplumda değil ailededir (Koray ve Çelik, 2015: 20). Adalet ve Kalkınma Partisi ailenin bu özelliğine 2002 seçim beyannamesinde dikkat çekmiştir:

“Yaşanan derin ekonomik sıkıntılara rağmen, toplum olarak ayakta kalmamızı büyük ölçüde sağlam aile yapımıza borçluyuz. Aynı zamanda güçlü bir sosyal güvenlik kurumu olan aile yapımızın sürdürülebilmesi içinde yaşadığımız değişim sürecinde daha da önemli hale gelmiştir. Partimiz, toplumun temeli olan ailenin korunmasına yönelik çabaları destekleyecektir” (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2002: 122).

Bu özelliği nedeniyle iktidarın sosyal yardımları aile temelli kurumsallaştırmak istemesi olağan görülebilir.

İster doğrudan aileye olsun ister kişilere sosyal yardımlar seçim beyannemelerinde kendine geniş yer bulmuştur. Örneğin Adalet ve Kalkınma Partisinin 2007 Seçim Beyannamesinde (102)

“Değişik bakanlıklarımızca vatandaşlarımıza ulaştırılan sosyal yardımların miktarı 2002 yılında 1,4 milyar YTL iken Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde hızla artırılmış ve 2006 yılında 5,7 milyar YTL ’ye ulaşmıştır. 2003- 2006 döneminde toplam olarak 14,8 milyar YTL sosyal yardım harcaması yapılmıştır. Böylece sosyal yardımların milli gelire oranı yüzde 0,45’ten yüzde 1,05’e çıkmıştır”

ifadeleri ile sosyal yardımlarda nicel artışa dikkat çekilmiştir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun 2004 yılında Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılması da seçim beyannamesine yansımıştır:

“Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarında ihtiyaç sahibi vatandaşlarımıza doğrudan sosyal yardım ulaştırılmasında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu etkili bir şekilde kullanılmıştır. Sosyal yardımların uzmanlığa dayalı, bilimsel kriterlerle ve daha organize şekilde vatandaşlarımıza ulaştırılabilmesi için iktidarımız döneminde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur” (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2007: 103).

İfadelerden de anlaşılacağı gibi yeni ve işlevsel (ihtiyaç sahiplerini tespit edebilen, doğrudan bu kişilere sosyal yardım ulaştıran) bir kurum algısı oluşturulmuştur.

2015 seçim beyannamesinde ASDEP’e de yer verilmiştir:

“Bu programla hizmetlerin tüm ihtiyaç grupları için ulaşılabilir olması, sosyal hizmete ihtiyacı olan bireylerin öncelikle yaşadıkları ortamda kendilerine yeterli hale gelmesi, sosyal hizmet ve yardıma ihtiyaç duyan aileye yerinde, etkili ve yaygın bir hizmet verilmesini amaçladık. Kırıkkale ve Karabük illerinde pilot çalışmalar yaptık... Önümüzdeki dönemde de ailenin bütünlüğünün korunmasına, güçlendirilmesine ve sosyal refahının artırılmasına yönelik aile eğitimi programları çalışmalarını yaygınlaştırarak devam ettireceğiz. Sosyal hizmet birimlerinde sunulan hizmetlerle aile bireylerinin ekonomik ve sosyal yaşama katılımlarının artırılmasını sağlayacağız. Sosyal yardım veya sosyal hizmete ihtiyacı olan bütün dezavantajlı vatandaşlarımıza ulaşacak olan Aile Sosyal Destek Programının (ASDEP) alt yapısını tamamlayacak, bir bilişim altyapısı kuracak ve yeterli sayıda nitelikli personel istihdam ederek ASDEP’i aşamalı olarak hayata geçireceğiz” (Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Beyannamesi, 2015: 97).

ASDEP program olarak hedeflenen sürede yaygınlaştırılmamıştır. Ancak iktidar siyasi anlamda aile temelli ve bütünleşik bir sosyal yardım programının inşasının başlatıldığını duyurarak kendi seçmen tabanından destek sağlamıştır.

Aileyi güçlendirmeye yönelik politikaların siyasi boyutunda; desteğin muhalefetten ağır bastığı görülmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisinin 2002 seçim beyannamesinden 2015'te ki seçim beyannamesine kadar tümünde sosyal yardımlara vurgu yapıldığı görülmektedir. Yıllar içerisinde aile sosyal yardımlarda yapılan harcamaların artması seçim meydanlarına dile getirilmiştir. Öyle ki Adalet ve Kalkınma Partisinin 2003'den bu yana tek başına iktidar olmasında sosyal yardımların etkisinin olduğu da basına yansımıştır²⁷. Ayrıca 7 Haziran ve 1 Kasım 2015 seçimlerinde muhalefet partilerinin sosyal yardımları merkeze alarak seçim kampanyaları yürütmesi, bu başarının diğer partilerce fark edilmesinin bir sonucu olarak da görülmektedir²⁸ (Karagöl ve Dama, 2015: 10). Dolayısıyla ailelere yönelik geçici yardımların hükümetin popülaritesi arttırdığı ve yeniden seçilme umutlarını güçlendirdiği söylenebilir. Aileyi güçlendirmeye yönelik politikalar kısmi muhalafete rağmen seçim umutlarına ve itibar geliştirmede avantajlı olmuştur. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus ailenin güçlendirilmesine yönelik politikaların aileleri sürekli gelir sahibi yapmaya yönelik aktif istihdam politikalarını kapsamaktadır. Oysa yardımlar geçici niteliktedir. Sonuç itibarıyla Adalet ve Kalkınma Partisinin ailenin ekonomik anlamda güçlendirilmesi politikası başlığı çerçevesinde uyguladığı sosyal yardımların siyaset boyutu ile başarılı olduğu söylenebilir.

²⁷ AK Partinin seçim başarılarında sosyal yardımların rolüne vurgu yapan haberler: <http://www.haber7.com/partiler/haber/1259018-ak-partiyi-her-secim-zafere-goturen-sir>, <http://www.radikal.com.tr/politika/iste-ak-partinin-sosyal-yaritim-gercegi-1260849/> <http://www.haberturk.com/yazarlar/huseyin-aslan/641096-ak-partinin-basarisinin-sirri-ne>

²⁸ 2009 yerel seçimlerinde Kemal Kılıçdaroğlu'nun taahhüt edilen projeler arasında: açlık sınırı altındaki ailelere 600 TL maaş bağlanması ve her evde bir sigortalı olacağı; dar gelirli ailelerin doğalgaz faturalarının ödeneceği yer almıştır.

Değerlendirme

Marsh ve McConnell'in politika başarısı çerçevesi aşağıdaki tabloda özetlenmiştir. Bu çerçeve politikayı üç boyutta değerlendirme imkanı sunması açısından önemlidir. Çünkü ekseriyetle politika değerlendirmeleri, politika programı boyutunda yapılmaktadır. Bu modelin önemli bir avantajı süreç ve siyaset boyutunu politika değerlendirmeye dahil etmesidir. Ancak önemli bir kısıt bazı politikaların değerlendirilmesinde süreç, program veya siyaset boyutunun kimi göstergelerinde başarılı olabilirken, kimi göstergeler bakımından başarısız sayılabilmektedir. Bu durumda politikanın tümünden başarılı ya da başarısız değerlendirmesinde bulunmak güçtür. Başarı ve başarısızlık arasında yer alan gri alanlar vardır. Ancak bu gri alanların tanımlamasında kısmen başarılı ya da kısmen başarısız kavramlaştırmasını yapmanın da metodolojik zorlukları vardır. Tezin son bölümünde çerçevenin Türkiye'nin aile politikalarına uyarlanmasında da bu zorluklar görülmektedir. Örneğin ailenin korunmasına ilişkin süreç boyutunda katılım göstergesinin başarılı olduğu söylenebilirken aynı durum program boyutunun hedef göstergeleri için söylenememektedir. Dolayısıyla çerçevenin başarıdan başarısızlığa giden aşamalarının kavramlaştırılması ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Politika	Boyutlar	Göstergeler	Sonuç
Kamu Politikası Çıktıları	Süreç	...	Başarılı Başarısız
	Program	...	
	Siyaset	...	

Marsh ve McConnell'in çerçevesinin önemli bir çıktısı da "iyi siyaset fakat kötü politika"yı açıklayabilmesidir. Örneğin ailenin ekonomik anlamda güçlendirilmesine ilişkin politika süreci ve boyutunun başarısız olduğu söylenebilirken bunun siyaset boyutu itibarıyla hükümete geri dönüşü başarılı sayılabilir.



SONUÇ

Devletin faaliyetleri çeşitlendikçe, kitlelerin beklentileri yükseldikçe analistler tarafından en çok dikkatlerin çevrildiği konular kamu politikaları olmuştur. Devletin faaliyet alanlarını bölümlere ayırarak, şekillendirme, uygulama ve değerlendirme gibi aşamalar şeklinde izlendiği kamu politikalarının, nasıl olması gerektiği, başarılı politika ve uygulamalarının neler olduğuna odaklanılmasını gerektirmiştir. Bu gereklilik politika başarısının öznel ve politik çıkarlardan kurtularak bilimsel bir yaklaşımla ele alınması yönündeki düşünceleri kuvvetlendirmiştir. Bu noktada önemli adımlardan biri Marsh ve McConnell'in geliştirdiği çerçeve olmuştur. Bahsedilen çerçeve, politikaların süreç, program ve siyaset boyutları üzerine bilimsel bir değerlendirme yapmayı mümkün kılmaktadır. Marsh ve McConnell'in sunduğu çerçevenin en önemli avantajı hem sürecin hem de sonuçların değerlendirilmesine olanak sağlamasıdır. Sonuçlar kadar politikanın formüle edilmesi ve uygulanmasının da başarının belirlenmesinde etkisi olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla tüm bu boyutları ele alma ve birlikte değerlendirme imkânı sunan çerçeve bu çalışmada aile politikalarına uyarlanmıştır.

Çalışmanın aile politikaları üzerine temellenmesinde ailenin yeni sorunlar ve tehlikeler ile karşı karşıya olduğu düşünülen ve bu tartışmalarda odak noktası olan kurumlardan biri olması etkili olmuştur. Özellikle Batılı refah devletleri için yeni politikalar gerektiren bir alan olan aile, giderek aile ile ilgili açıkça görevi olmayan devletlerde bile kamuoyunun dikkatini çekmeye başlamıştır. Aile politikalarının gündeme gelmesinde nüfusun yaşlanması, yoksulluk, yeni yaşam biçimleri ve değişen refah devleti anlayışının etkili olduğu görülmektedir. Türkiye'de aile büyük bir kesim tarafından önemi kabul edilen, vazgeçilemez bir kurum olarak görülmektedir. 2002 yılının sonu 2003 yıllarının başından günümüze kadar aile politikaları hükümetin yoğun olarak odaklandığı alanlardan biri olmuştur.

Türkiye'de 2002 sonrası aile politikalarını konu alan tezde aile politikaları Marsh ve McConnell tarafından geliştirilen çerçeve kapsamında süreç, program ve siyaset boyutları ile değerlendirilmiştir. Marsh ve McConnell'in sunduğu çerçeve politikanın süreci, programı ve siyaset boyutlarının değerlendirilmesi yoluyla daha bütünsel bir perspektif sunmuş ve aile politikalarının başarısı veya başarısızlığının dar değerlendirmelerinin ötesine geçmesine yardımcı olmuştur.

Bu çerçeveye göre hükümetin belirlediği amaç ve hedefler doğrultusunda; anayasal süreçlerden geçerek meşrulaşan, yeterli desteği alan, yenilikçi veya etkili bir politika süreç boyutu itibarıyla başarılı kabul edilmektedir. Bir politika uygulamada amaçlara ve hedeflenen çıktılara ulaşmış, hedef kitleye fayda sağlanmış, etkili ve ekonomik ise program boyutu başarılı sayılmaktadır. Politika eğer hükümetin oy oranını artırmaya, yeniden seçilmeye ve siyasi popülaritesine katkı sağlamış, yönetim işini kolaylaştırmış ve hükümetin benimsediği değerlere katkı sağlamış ise siyaset boyutu ile başarılı kabul edilmektedir.

Türkiye’de aile politikaları 2002 sonrası dönemde dört temel politika eksenini etrafında şekillenmiştir. Bunlar ailenin korunmasına yönelik politikalar, aile hayatını geliştirmeye yönelik politikalar, iş ve aile yaşamını uzlaştırmaya yönelik politikalar ve aileyi güçlendirmeye yönelik politikalar. Hükümet programlarında, kalkınma planlarında, orta ve kısa süreli program ve planlarda bu dört politika çerçevesinde hedefler belirlenmiştir. Tezde ilk olarak aile politikalarının örgütlenmesi süreç, program ve siyaset boyutları ile incelenmiş daha sonra yukarıda bahsedilen politika eksenleri aynı çerçeve kapsamında analiz edilmiştir. Bu analiz sonucunda görülmüştür ki 2003 sonrası dönemde aile politikaları önce Genel Müdürlük ardından icracı bir bakanlık olarak kurumsallaşmıştır. Aile politikalarının örgütlenmesi sürecinde iktidar partisi kadar diğer siyasi partiler de hem genel müdürlük yapılanmasına hem de bakanlık yapılanmasına destek vermişlerdir. Örgütlenme sürecinde sürdürülebilir bir koalisyon oluşmuş ancak Bakanlığın adı önemli bir tartışma konusu olmuştur. Özellikle kadın sivil toplum kuruluşları Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın adında ailenin olmasını eleştirmiş ve kadının sadece aile içerisinde düşünüldüğü şeklinde yorumlamışlardır. Teşkilatlanma hızlı bir biçimde yaygınlaşmış ve il müdürlükleri kurulmuştur. Yeni bir kamu örgütlenmesinin kurulması, bununla birlikte yeni hizmetler sunulacağı algısı Adalet ve Kalkınma Partisinin yeniden seçilme umutlarına katkı sağlamıştır. Dolayısıyla hem süreç, hem hızlı ve ivedi bir teşkilatlanma ile program hem de siyaset boyutu ile aile politikalarının başarılı bir biçimde kurumsallaştığını söylemek mümkündür.

Türkiye’de *ailenin korunmasına yönelik politikaları*, Ailenin Korunmasına ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun süreci üzerinden değerlendirildiğinde muhalefet, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve medyanın aktif katılımından söz etmek mümkündür. Zira özellikle kanunun yapım sürecinde üniversitelerden ve 100’den fazla sivil toplum kuruluşundan görüş alınmıştır. Yazılı ve görsel basının ailenin ve aile içinde kadının

şiddetten korunmasına yönelik önemli bir farkındalık oluşturduğu görülmüştür. Türkiye’de ailenin korunmasına yönelik politika süreci başarılı geçmesine rağmen program boyutu itibarıyla hedeflere ulaşamadığı halen aile içi şiddet rakamlarının hedeflerin çok üstünde olduğu, beklenen sonuçların elde edilemediği, hedef grubun ise küçük kazanımlar elde ettiği fakat amaçlandığı gibi yaygın veya derin olmadığı görülmektedir. Süreci başarılı olmasına rağmen program boyutu itibarıyla başarısız olan ailenin korunmasına yönelik politikalar, hükümete popülerlik kazandırmadığı gibi -aile içi şiddet konusundaki artış- hükümetin itibarına da zarar vermiştir.

Aile hayatını geliştirmeye yönelik politikalar evliliği ve çocuğu teşvik, boşanmaların ise azaltılması amacıyla üretilmiştir. Ancak boşanmaların bir sorun olarak ele alınmasına kısmen muhalefet –kadın STK’ları ve muhalefet partileri- olmuştur. Dolayısıyla henüz problemin tanımlanmasında bir uzlaşının olmadığı görülmüştür. Doğumun teşvik edilmesi ise yine farklı kesimlerce eleştirilmiştir. Aile hayatını geliştirmeye yönelik politikaların sürecine bakıldığında genel olarak torba yasalarla geçen ve muhalefetin tartışma imkânının kısıtlı olduğu; tasarıların geniş bir katılım sağlanmadan kanunlaştığı söylenebilir. Aile hayatını geliştirmeye yönelik politikaların program hedefleri: boşanma oranı, evlenme oranı, doğum oranı, aile danışmanlığı hizmetinden yararlanan kişi sayısı, evlilik öncesi eğitimlerden yararlanan kişi sayısı olarak belirlenmiştir. Eğitim ve danışmanlık hizmetlerinde belirlenen hedeflere ulaşılmış ancak istenilen evlenme ve doğum oranlarına ulaşamamıştır. Burada doğum teşvik etmek için kısıtlı maddi teşviklerin ve evlenmeyi teşvik etmek için çeyiz hesabının yetersiz olduğu görülmektedir. Program boyutunun başarısız olmasında doğurganlık oranı, evlenme ve boşanma gibi konuların kadınların yeni rolleri ile birlikte değerlendirilmeden ele alınmasının da etkisi gözden kaçırılmamalıdır. Doğum teşviklerine rağmen, doğum oranlarında artış olmaması, kadının artık istihdamını garanti altına aldıktan sonra doğum yapması, doğum sonrası işe dönmesi gibi etkenlerden etkilenmektedir. Aile hayatını geliştirmeye yönelik politikalar Adalet ve Kalkınma Partisinin seçim beyannamelerinde, aileye vurgu yaparak işaret ettiği politikalar arasındadır. Çeyiz ve doğum hediyesi olarak adlandırılan maddelerin torba kanunda genel seçimlere az bir süre kala düzenlenmesi muhalefet partilerince eleştirilmiştir. Ancak kanunun kabulünden iki ay sonra yapılan genel seçimlerde iktidar diğer seçimlerde gösterdiği başarıyı yakalayamamıştır. Dolayısıyla ilgili düzenlemelerin hükümetin genel popüleritesine ve yeniden seçilmeye dönük umutlarına doğrudan fayda sağlamadığı söylenebilir. Bununla birlikte doğum yardımı “her yeni doğana devletten bir çeyrek altın” sloganıyla popülerlik

kazanmıştır. Yeniden seçilme umutlarına katkı siyasi fayda sağlamamış aynı zamanda boşanmaların artması, evlilik yaşının ilerlemesi ve doğum oranlarının düşmesi gibi konular da gündemde kalmıştır. Ancak aile hayatının geliştirilmesi hükümetin benimsediği değerleri ve çizdiği yönü sürdürmesi bakımından önem taşımaktadır.

Çalışma sonucunda Türkiye’de *iş ve aile yaşamının uzlaştırılması politikalarının*, dinamik nüfus yapısının korunması başlığı altında değerlendirildiği görülmüştür. Hükümet doğum yardımı, izinler, 0-6 yaş çocuklar için bakım hizmetleri bu politikalar içinde değerlendirmiştir. Bu çerçevede DMK ve İş Kanununda değişiklikler yapılmış, değişikliklerin oluşumunda yeterince tartışma ve danışma olmadan ve hükümetin meclisteki çoğunluğu ile kanunun hızlı bir şekilde yasalaştığı görülmektedir. İş ve aile yaşamının uzlaştırılmasına yönelik politikaların diğer ülkelerde olduğu gibi ebeveynlere yönelik kolaylıklar sağlaması şeklinde olması beklenirken Türkiye’de bu politikaların kadını çocuk bakımından sorumlu gören bir yaklaşımla ele alındığı tespit edilmiştir. Aile ve iş hayatının uyumunun güçlendirilmesi kapsamında belirlenen program hedefleri; çalışanların doğuma bağlı izin ve hakları güçlendirilmesi, devlet memurlarının sahip olduğu babalık izni ve benzeri haklar özel sektör çalışanlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi, doğum izinlerinden sonra ebeveynlere çocuklarının ilkokula başlama yaşına kadar kısmi süreli çalışma hakkı getirilmesi gerçekleştirmiştir. Ancak hedef grubun istenilen ölçüde politikadan faydalanamadığı ve hatta düzenlemelerin ardından özel sektörün kadın çalışan istihdam etmekten kaçındığı görülmüştür. Siyaset boyutunda ise iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına ilişkin politikaların hükümete bir popülarite kazandırmadığı ve politikanın kendisi konusunda da farkındalık oluşturulamadığı söylenebilir. Ayrıca konunun nüfus politikaları çerçevesinde değerlendirilmesi ve çocuk bakımından sadece kadını sorumlu tutan bir yaklaşımın sürdürülebilirliği de siyaset, medya ve akademisyenlerce tartışma konusu olmuştur. Değişen sosyo-ekonomik koşullar artık kadının tek bir role bürünmesinin ötesine geçmiştir. Dolayısıyla hükümetlerin de bu koşulları dikkate alarak politika üretmesi beklenmektedir.

Ailenin güçlendirilmesine yönelik politikalar, aileyi daimi olarak güçlendirecek ekonomik önlemleri ifade etmekle birlikte, bu politikaların Türkiye’de geçici yardımları ifade ettiği söylenebilir. Türkiye’de aileleri geçici olarak güçlendirmek adına yapılan çeşitli sosyal yardımlar vardır. Bu yardımlar gelirleri doğrultusunda belirli bir ekonomik eşğin altında olan ailelere verilmektedir. Dolayısıyla en zor durumda olan ailelere yönelik sosyal

yardımlarla aileyi güçlendirmeye yönelik politikalar iç içe geçmiş durumdadır. Aileyi güçlendirecek politika programının temel hedefi açlık sınırının altında ailenin kalmamasıdır. Bu kapsamda bütünlük bir yardım sistemi kurarak ihtiyaç sahiplerinin tespit edilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda ilk olarak Sosyal Yardım Fonu Genel Müdürlük olarak örgütlenmiştir. Ancak teşkilat kanununun genel kurul tartışmalarında, bu teşkilatın hantal bir yapı yaratacağı ve gereksiz olduğu yönünde eleştirilmiştir. Program boyutu itibarıyla Aile Sosyal Destek Programının hayata geçilmesi planlanmışsa da henüz bütünüyle uygulamaya geçmemiş olması, bütünlük sosyal yardım sisteminin de sekteye uğramasına neden olmuştur. Program boyutu yönüyle başarısız olan politikanın siyasi olarak hükümeti olumlu geri dönüşler sağladığı görülmektedir. Genelde sosyal yardımlar özelde aileye yönelik yardımlar, tüm seçim beyannamelerinde ve mitinglerde dile getirilmiştir. Öyle ki Adalet ve Kalkınma Partisi'nin seçim başarısını bu politikalara bağlayan muhalefet partileri de seçim beyannamelerinde sosyal yardımlar odaklı bir yaklaşım sergilemişlerdir.

Marsh ve McConnell'in çerçevesinin aile politikalarının bir bütün olarak değerlendirilmesinde önemli bir araç işlevi görmüştür. Ancak çerçevenin bazı zayıf yönleri de vardır. Öyle ki siyasi boyutu değerlendirmede örneğin politikayı uygulayan partinin tekrar seçilmesinde uyguladığı aile politikalarının ne kadar ekili olduğu kestirmek güçtür. Her ne kadar seçim beyannamelerinde yer alsa da henüz gelişmekte olan demokrasilerde seçmenler siyasi partinin faaliyetlerine göre değil benimsediği ideolojiye göre oy kullanabilmektedir. Bu durum sadece aile politikaları için değil birçok politika alanı içinde geçerlidir. Dolayısıyla modelin Türkiye gibi gelişmekte olan demokrasilerde siyasi boyutuna ilişkin açıklama gücünün nispeten daha kısıtlı olduğu söylenebilir. Program boyutunun değerlendirmesinde ise bazı raporların kamuoyuna duyurulmaması ya da kurum dışına verilmemesi sorunu ile karşılaşmıştır. Bu durumda farklı STK'ların belirtilen programlara ilişkin verileri ve raporlarına referans verilerek değerlendirme yapılmıştır.

Sonuç olarak aile politikalarının süreç boyutu için Türkiye'de aile politikalarının yapım sürecinde iktidar partisinin kanun yapım sürecini hızlandırdığı, torba kanun uygulamaları ile kimi zaman önemli maddelerin üzerinde çok fazla tartışma imkânı olmadan kanunlaştığı görülmüştür. Ayrıca muhalefet partilerinin özellikle komisyon aşamalarında aile komisyonunun veya kadın erkek fırsat eşitliği komisyonunun asli komisyon olmaması ve genellikle plan bütçe komisyonunun asli komisyon olması, ilgili komisyonların uzmanlıklarından yeterince faydalanılmaması sonucunu doğurmuştur. İncelenen kanun

yapım süreçlerinde aile ve kadın odaklı STK'ların ve hükümet dışındaki aktörlerin kanun yapım sürecinde yeterli şekilde yer alamadığı da görülmüştür. Aile politikalarının yapım sürecinin yeterli sürdürülebilir bir koalisyon desteği olmadığı için yeterince başarılı olamadığı ortaya çıkmıştır.

Program boyutu birçok politika alanında olduğu gibi aile politikalarında da genellikle dile getirilen “kanunlar yeterli fakat uygulama yetersiz” ifadesinin gün yüzüne çıktığı boyut kabul edilebilir. 6284 sayılı kanun örneğin olduğu gibi, metin geniş bir katılım sürecinden geçerek kanunlaşmış ancak uygulamada başarısız olmuştur.

Aile politikalarına ilişkin süreçlerin, programların ve siyasi eylem ve davranışların incelendiği çalışma neticesinde genel olarak şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Aile politikaları 2000 sonrası süreçte öne çıkan ve hükümetin gündeminde kalan politika alanı olmuştur.
- Aile politikalarının devam eden çeşitli sorunları vardır. Bunlardan ilki aileyi güçlendirmeye yönelik politikalar sosyal yardım politikaları ile karışmış durumda olmasıdır. Yoksulluk riski ile karşı karşıya olma ya da farklı dezavantajları olan gruplara özel politika üretilmesi sosyal politikanın alanıdır. Ailenin güçlendirilmesi ise geçici yardımlardan ziyade aileyi daimi anlamda gelir sahibi yapacak politikaları içermelidir.
- Aile politikalarının oluşumunda genel olarak sorunun tanımlanması, çözüm alternatiflerinin önerilmesi ve formülasyonunda katılımın sınırlı olması sürecin başarısını etkilemektedir.
- Program başarısının değerlendirilmesinde özellikle fayda maliyet ve etki analizlerinin yapılmaması, yapılmış ise raporlarının kamuoyu ile paylaşılmaması, aile politikalarının program boyutunun değerlendirilmesini güçleştirmektedir.
- Aile politikalarının program boyutu, politika büyük oranda desteklendiğinde de başarısız olabilmektedir. Örneğin 6284 sayılı Kanun geniş bir kesimin desteğini almış fakat uygulamada istenilen sonuçlara ulaşamamıştır.
- Önemli birer politika metni olan hükümet programları ve kalkınma planlarında bir önceki dönem hedeflerinin diğer plan ve programlarda yer aldığı görülmüştür. Türkiye’de aile politikalarının özellikle program boyutunun başarısız olduğu görülmüştür. Belirlenen hedeflere ulaşamamış, hedef grup için kimi zaman geçici fayda sağlanmışsa da istenilen ölçüde derin ve yaygın olmamıştır.

Çerçevenin aile politikaları gibi nispeten fayda-maliyetin daha az yapılabildiği bir politika alanına uyarlanmış olmasının da bazı zorluklar oluşturduğu görülmektedir. Çerçevenin program boyutunda etkinlik ve ekonomikliğin bir politika programının

başarısını etkilediği varsayılmaktadır. Ancak aile politikalarında her zaman bu denklem oluşturulmayabilir. Örneğin evlilik hayatının devam etmesi için aile ve danışmanlığı hizmetinin verilmesinde, kaç ailenin boşanmaktan vazgeçmesi halinde hizmetin fayda sağladığını söylemek doğru olacaktır? Burada çerçevenin bu kriterinin daha teknik konular için uygun olduğu görülmektedir. Çalışmada bu zorluk hükümetin koyduğu hedefler ve ulaştığı sonuçlar bakımından ele alınmıştır. Ayrıca iç denetim raporları ve dış denetim raporlarında yer verildiği ölçüde bir değerlendirme yapılmıştır.

Çerçevenin açıklama gücünü etkileyen bir diğer eksiklik politika aktörlerinin rolünün net olarak ortaya konamamasıdır. Örneğin bu çalışmada aile politikalarının Türkiye özelindeki ulusal ve uluslararası aktörleri, politika değerlendirme perspektifinde gerektiği rolü ele alınmıştır. Her bir aktörün rolü bulunmakla birlikte denilebilir ki bazılarının başat rolü bulunurken (hükümet) bazıları sembolik düzeyde (üniversiteler) ya da şekli anlamda aktör durumundadır. Belirlenen temel politika eksenleri bazında ailenin ve kadının korunmasına yönelik politikalarda kadın STK'ları oldukça etkin katılım sağlamışlardır. Ancak çerçeve aktörleri özellikle süreç boyutunda hesaba katmaktadır. Örneğin program boyutu başarısız olduğunda bu bürokratları mı uygulamadaki başarısızlığı yoksa belirlenen politikanın hükümet tarafından iyi formüle edilememesinden mi kaynaklanmış olduğunu söylemek güçtür. Dolayısıyla Mash ve McConnell'in politika başarısı ve başarısızlığını açıklamakta etkili olduğu ancak başarının ve başarısızlığın nedenlerini ve aktörlerini ortaya koymakta yeterince açıklama sunamadığı söylenebilir.

Politika başarısı ve başarısızlığı literatürde henüz yeterli ampirik çalışmanın yapılmadığı alanlardır. Bundan sonra yapılacak olan çalışmalar da politika başarısına ilişkin var olan çerçevenin geliştirilmesi için çeşitli ampirik çalışmalar yapılabilir. İlerde çerçeveyi uyarlayacak olan araştırmacıların, belirledikleri politika alanına ilişkin rapor ve diğer belgelerin ulaşabilirliğine dikkat etmesi gerekmektedir.



KAYNAKLAR

- 399 Sıra Sayılı Meclis Araştırma Komisyon Raporu (2016). “Aile Bütünlüğünü Olumsuz Etkileyen Unsurlar ile Boşanma Olaylarının Araştırılması ve Aile Kurumunun Güçlendirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu” 26 (1).
- 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun, *Resmi Gazete*, 4320/ 23233, 1998.
- 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, 2004.
- Adak, N. (2010). “Sosyal Bir Problem Olarak İşsizlik ve Sonuçları”. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 21 (2), 105-116.
- Aile Araştırma Kurumu (1996). *Halkın Boşanmaya İlişkin Tutumları Araştırmaları*. Arıkan, Çiğdem (Yay. Haz.), Ankara: Aile Araştırma Kurumu, yayın no.96.
- Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2009). *Türkiye’de Aile Mahkemeleri Uygulaması ve Uygulamanın Değerlendirilmesi*. Ankara: Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2010). *Medya Profesyonellerinin ve Medyanın Aile Algısı*. Yayına Hazırlayan: Ahmet Rasim Kalaycı, Ankara: Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- İnternet: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2011). Faaliyet Raporu. http://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2011_bakanlik_faaliyet_raporu.pdf (Erişim Tar. 29.01.2018).
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2012). *2013-2017 Stratejik Planı*. Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- İnternet: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2012). Faaliyet Raporu. http://ailetoplum.aile.gov.tr/data/542935d5369dc32358ee2a8a/aspbakanlik_faaliyet_raporu_2012_3.pdf (Erişim Tar. 29.01.2018).
- İnternet: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2013). Faaliyet Raporu. http://www.aile.gov.tr/data/53fe1465369dc3053ccd5500/aile_ve_sosyal_politikalar_bakanligi_2013_yili_idare_faaliyet_raporu.pdf (Erişim Tar. 29.01.2018).
- İnternet: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2014). Faaliyet Raporu. http://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2014_idare_faaliyet_raporu.pdf (Erişim Tar. 29.01.2018).
- İnternet: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). Faaliyet Raporu. <http://www.aile.gov.tr/data/56d469a8369dc56f90d98bbd/2015%20Y%C4%B1%C4%B1%20Bakanl%C4%B1k%20%20C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim Tar. 29.01.2018).

İnternet: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016). Faaliyet Raporu. <http://www.aile.gov.tr/data/58b58e4c691407119c139239/2016%20%20Faaliyet%20Raporu.pdf>. (Erişim Tarihi, 16.10.2017).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). *Türkiye’de Evlilik Tercihleri*, Ankara: Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü.

İnternet: Aile Yapısı Araştırması (2016). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21869> Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Tasarısı (2012). Türkiye Büyük Millet Meclisi, Sıra Sayısı: 181, Yasama Dönemi: 24/2. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss181.pdf> (Erişim Tar. 15.09.2017).

Akdoğan, A. A. (2011), “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri”, Kartal, Filiz (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara: TODAİE: 75-98.

Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Asil Şayın Dağıtım.

Altunok, H, Gedikkaya, F. G. (2016). “Kamu Politikası Öğrenim ve Öğretim Araçları Olarak Sözlük ve Ansiklopediler Üzerine İçerik Analizi”. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7 (2), 53-68.

Altunok, H., Gedikkaya, F. (2016). “Kamu Politikalarının Kuramsal Gelişimi”, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Ankara: Nobel Yayınları, 21-28.

Anderson, E. (2009). “The Application of Systems Theory to the Study of Family Policy”, *Sourcebook of family theories and methods: A contextual approach*, Sabatelli, R. M., Shehan, C. L., Boss, P. G., Doherty, W. J., LaRossa, R., Schumm, W. R., & Steinmetz, S. K. (edi.). USA: Springer, 353-356.

Anayasa Mahkemesinin E: 2011/82, K: 2012/150 Sayılı Kararı

Anonim (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Arıbaş, N. N. (2016). “Sivil Toplum Örgütleri”, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, (Ed. H. Altunok-F. Gedikkaya), Ankara: Nobel Yayınevi.

Arun, Ö. (2014). ““QueVadis” Türkiye? 2050’ye Doğru Yaşlanan Türkiye’yi Bekleyen Riskler”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 32, 1-12.

İnternet: ASPB Performans Programı (2016). http://sgb.aile.gov.tr/data/570e423e369dc57be866cc78/2016%20performans%20program%C4%B1_29Nisan2016.pdf (Erişim Tar. 10.03.2018).

İnternet: ASPB Strateji Geliştirme Başkanlığı (2017). <http://sgb.aile.gov.tr/mevzuat/protokoller>, Erişim Tarihi: 10.10.2017.

İnternet: Avrupa Birliği Bakanlığı (2017). AB’ye Genel Bakış, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf (Erişim Tarihi: 5.11.2017) .

İnternet: Avrupa Sosyal Şartı, <https://www.csgeb.gov.tr/media/2077/avrupasosyalsarti.pdf> (Erişim Tar. 9.11.2017).

Aydın, M. (2008). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Yedirenk Yayınları.

Aydın, M. (2011). *Kurumlar Sosyolojisi*, Ankara: Kadim Yayınları.

Aydın, S., Taşkın, Y. (2015). *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Aytaç, A. M. (2015). *Ailenin Serencamı*, (3. Baskı) Ankara: Dipnot Yayınları.

Baker, M., (1995). *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. Toronto: University of Toronto.

Bakırcı, F. (2016). "Parlamento", *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Altunok, H. ve Gedikkaya, F. G. (Editörler), Ankara: Nobel Yayınevi.

Bakırcı, K. (2015). "İstanbul Sözleşmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 133-204.

Barker, R. (1995). *The Social Work Dictionary*. USA: NASW Press.

Başaran, S. (2014). "Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23 (1), 1-13.

Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü. (2010). *Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü*. Ankara: Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü.

Baumgartner, F., Bryan, J. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bayburtluoğlu, U. (1993). 1994 Uluslararası Aile Yılı ve Türkiye, *Aile ve Toplum*, 3 (1), 109-113.

Bayırbağ, M. K. (2013). "Kamu Politikası Analizi için Bir Çerçeve Önerisi", *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Yıldız, M., Sobacı, M. Zahid (Ed.), Ankara: Adres Yayınları, 44- 64.

Bayrı, O. (2013). "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Kurum ve Kapsam Olarak Gelişimi ve Sosyal Güvenlik Adaleti", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 2, 18-60.

Belediye Kanunu (2005). *Resmi Gazete*, Sayısı: 5393/25874.

Bilgili, A. E., Altan, İ. (2003), "Bir Yardım Yönetimi Modeli: Deniz Feneri Örneği". Ahmet E. Bilgili ve İbrahim Altan (Editörler), *Yoksulluk Sempozyumu Kitabı*, Cilt: 3 (ss. 62-77) içinde, Düzenleyen: Deniz Feneri Derneği. İstanbul. 31 Mayıs-1 Haziran 2003, Deniz Feneri Yayınları: İstanbul.

Bilton, T., Bonnet, K., Jones, P., Lawson, T., Skinner, D., Stanworth, M., Webster, A. (2009). *Sosyoloji*, (Çev. Edi. Bülent Özçelik), Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Birkland, T. A. (2014). *An Introduction to The Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. USA: Routledge.
- Blum, S. (2011). *Familienpolitik als Reformprozess Deutschland und Österreich im Vergleich*, Wien: Springer.
- Blum, S. (2014). "No need to reinvent the wheel: family policy transfers in Germany and Austria", *Policy Studies*, 35, 357–376.
- İnternet: BM Aile Programı (2004). Tenth Anniversary of The International Year of the Family in 2004, <http://www.un.org/esa/socdev/family/TenthAnv/objectives.PDF>, 10.11.2017.
- İnternet: BM Aile Programı (2014). Celebration of the twentieth anniversary of The International Year of the Family in 2014, UN General Assembly Economic and Social Council. https://digitallibrary.un.org/record/785644/files/A_70_61_E_2015_3-EN.pdf, 10.11.2017.
- Bogenschneider, K. (2002). *Family Policy Matters: How Policymaking Affects Families and What Professionals Can Do*. New York: Taylor & Francis.
- İnternet: Bogenschneider, K. (2011). "Family policy: why we need it and how to communicate its value" (paper prepared for the United Nations Expert Group Meeting, "Assessing family policies: Confronting family poverty and social exclusion & ensuring work family balance," <http://social.un.org/index/LinkClick.aspx?fileticket=UmDEKVA4giU%3d&tabid=1555>, 23.08.2017'de erişildi.
- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. T. (Eds.). (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M (2010). "A Comment On Marsh And Mcconnell: Towards A Framework For Establishing Policy Success", *Public Administration*, 88 (2), 584–585.
- Bovens, M. (1995). "Frame multiplicity and policy fiascoes: Limits to explanation". *Knowledge and Policy*, 8(4), 61-82.
- Bovens, M., 't Hart, P., Kuipers, S. (2006). "The Politics Of Policy Evaluation", *The Oxford Handbook of Public Policy*, Moran, M., Rein, M., Goodin, R. (eds.) New York: Oxford University Press, 319-335.
- Bovens, M., 't Hart, P. T. (1998). *Understanding policy fiascoes*. USA: Transaction publishers.
- Bovens, M., 't Hart P. (2016). "Revisiting the study of policy failures", *Journal of European Public Policy*, 23 (5), 653-666.
- Boyne, G. A. (2003). "What Is Public Service Improvement?", *Public Administration*, 81(2), 211–227.

- Breeman, G., Scholten, P., Timmermans, A. (2015). "Analysing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention." *Local Government Studies*, 41 (1): 20–43.
- Broom, L., Selznick, P., Darroch, D. (1981). *Sociology*, New York: Harper Row.
- Brown, H. N. (2015). *Marx'ta Toplumsal Cinsiyet ve Aile*, Çev. Gamze Rastgeldi, Ankara: Dipnot Yayınları.
- Buğra, A. (2018). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Butterfiel, A. K., Rocha C., .Butterfield W.H)2016(*The Dynamics of Family Policy*. NY: Oxford Univesity Press.
- Büyükşehir Belediye Kanunu (2004). *Resmi Gazete*, 5216/ 25531.
- Committee on Women's Right & Gender Equality (2016). Demography and family policies from a gender perspective, Policy Department for Citizen's Rightd and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels: Committee on Women's Right & Gender Equality.
- Corbett, T. (2006). "Foreword", *Family Policy Matters: How Policymaking Affects Families and What Professionals Can Do*, Karen Bogenschneider (Editör), Mahwah, New Jersey: Erlbaum.
- Crewe, A., King, I. (2013). *The Blunders of Our Governments*, London: Oneworld.
- Curtis, K. Amber ve Jupille, Joseph (2011). "European Union", *The Encyclopedia of Political Science*, George Thomas Kurian (Editör), Washington: CQ Press, 536-540.
- Çalı, H. H. (2012). "Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2), 1-25.
- Çarkoğlu, A., Kafescioğlu, N. (2014). "For Whose Sake Is It Anyway? Evaluation of Explicit Family Policies in Turkey", Mihaela Robila (editör), *Handbook of Family Policies Across the Globe*, Springer: New York, 239-256.
- Çevik, H. H. (2016). "Kamu Politikası", *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Altunok, H., Gedikkaya, F.G. (edi.) Ankara: Nobel Yayınları.
- Çevik, H. H., Demir, S. (2012). *Kamu Politikası*. (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiçekli, B. (2001). *Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehber*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çimen Kabaklı, L. (2008). *Türk Töresinde Kadın ve Aile*, İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- De Schutter, O. (2010). *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa*, Türkçe Baskı, Avrupa Konseyi, Ankara: Şen Matbaa.

- Dechaux, J. H. (2011). “Aile”, *Sosyolojik Düşünce Sözlüğü*, Editör: Barloni vd., İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dedeoğlu, S. (2000). “Toplumsal Cinsiyet Rollerini Açısından Türkiye’de Aile ve Kadın Emeği”, *Toplum ve Bilim*, 86, 139-170.
- Dedeoğlu, S. (2009). “Eşitlik mi Ayrımcılık mı? Türkiye’de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdam”, *Çalışma ve Toplum*, 2, 41-54.
- Dedeoğlu, S. (2015). “2000’li Yıllarda Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikaları: Muhafazakarlığın ve Neo-Liberalizmin Gölgesinde Mi?”, *Himmet, Fıtrat, Piyasa: AKP Döneminde Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları, 259-278.
- DeLeon, P. (1999). “The stages approach to the policy process: What has it done? Where is it going?”, P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press, 19–34.
- DeLeon, P. (2006). “The Historical Roots of the Field”, Moran, Rein, M., Goodin, R. (edi.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Demir, F. (2011). “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 107-120.
- Demir, F. (2016). “Politika Değerlendirme”, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Altunok, H., Gedikkaya, F.G. (editörler), Ankara: Nobel Yayınları, 352-354.
- Dinmezpınar, C. (2014). TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, *Yasama Dergisi*, Sayı 28, 5-29.
- Diyanet İşleri Başkanlığı Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü (2017). *Faaliyet Raporu*, Ankara: Türk Diyanet Vakfı Yayınları.
- Dodurka, B. Z. (2014). “Türkiye’de Merkezi Devlet Üzerinden Yürütülen Sosyal Yardımlar Üzerine Bilgi Notu”, *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*, Çalışma Raporu.
- Doğan, İ. (2007). “Yoksulluk ve Aile”, *Uluslararası Aile Sempozyumu “Günümüzde Aile”*, Ömer Çaha (editör), İstanbul: İslami İlimler Araştırma Vakfı.
- Doğan, İ. (2009). *Dünden Bugüne Türk Ailesi*, Ankara: Atatürk Kültür Merkezi Yayını.
- Dumon, W. (1991). “Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Aile Politikaları”, Çev. Dr. M. Ruhi Esengün, *Aile ve Toplum*, 1(2), 1-11.
- Dumon, W. Aldous, J. (1979). “European and United States Political Contexts for Family Policy Research”, *Journal of Marriage and Family*, 41 (3), Family Policy, 497-505.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis*, NY: Prentice Hall.
- İnternet: Dünya Aile Örgütü,
http://www.worldfamilyorganization.org/wfs/aboutus/1997_about_en.htm
 (12.11.2017).

- İnternet: Dünya Bankası (2017). Türkiye Raporu, <http://pubdocs.worldbank.org/en/926091495207029060/Turkey-Snapshot-April-2017-TR.pdf>24.08. 2017’de erişildi.
- Dye, T. (1978). *Understanding Public Policy*, (3th ed.), USA: Prentice-Hall.
- Dye, T. (2012). *Understanding Public Policy*, (14th ed.) USA: Pearson.
- Easton, D. (1953). *The Political System*, New York: Knopf.
- Ecevit, Y. (1993). “Aile Kadın ve Devlet İlişkilerinin Değerlendirilmesinde Klasik ve Yeni Yaklaşımlar”, *Kadın Araştırmaları Dergisi*, Sayı 1.
- Ecevit, Y. (2010). “İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırılması Bağlamında Türkiye’de Erken Çocukluk Bakımı ve Eğitimi”, *İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları*, İpek Karacan (Der.), İstanbul: Mega Basım.
- Ecevit, Y. (2012). “Türkiye’de Sosyal Politika Çalışmalarının Toplumsal Cinsiyet Bakış Açısıyla Gelişimi”, *Türkiye’de Refah Devleti ve Kadın*, Dedeoğlu,S., Elveren, A. (Der.), İstanbul: İletişim Yayınları, 11-28.
- Ellialtı, T. (2016). “Family Violence”, *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Family Studies*, (Edi.) Constance L. Shehan, USA: JohnWiley & Sons, Inc.
- İnternet: Engelli Bakım Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (2014). <https://eyh.aile.gov.tr/uygulamalar/engelli-bakim-hizmetleri/engelli-bakim-hizmetleri-dairesi-baskanligi-birifing-raporu> (Erişim Tarihi, 16.10.2017).
- Erat, V. (2014). “Türkiye’de Kamu Politikası Alan Yazını Üzerine Bir İnceleme”, *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, 10, 92-117.
- Erdem, J. (2016). “Yargı”, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, (Ed. H. Altunok-F. Gedikkaya), Ankara: Nobel Yayınevi.
- Erdem, T. (2016). *Sosyoloji Notları*, İstanbul: Otorite Yayınları.
- Ergun, T. (2016). *Kamu Yönetimi: Kuram Siyasa Uygulama*, (2. Baskı), Ankara: TODAİE Yayınları.
- Erol, A. (2016). “Dünya Aile Zirveleri”, *The Journal of Kırıkkale Islamic Sciences Faculty*, 1(1) 75 – 82.
- İnternet: Ersöz, H. Y. (2017). Türkiye’de Belediyelerin Meslek ve Beceri Edindirme Kursları ve İstihdam, <http://www.ismek.ist/tr/yayinlarimiz.aspx?regid=30> (Erişim Tarihi: 1.11.17).
- Eryurt, M. A., Canpolat, Ş. B., & Koç, İ. (2013). “Türkiye’de Nüfus ve Nüfus Politikaları: Öngörüler ve Öneriler”. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(4), 129-156.
- Esping-Andersen (2002). *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press.

- Falay, N. (2014). “Kamusal Alanın Oluşumu, Dönüşümü ve İktisadi Boyut”, *Journal of Life Economics*, 2, 51-69.
- Fawcett, P., Marsh, D. (2012). “Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–10)”, *Government and Opposition*, 47 (2), 162–185.
- Garrard, J., Newell, J. (2006). *Scandals in Past and Contemporary Politics*, Manchester: Manchester University Press.
- Gauthier, A. H. (2002). “Family policies in industrialized countries: is there convergence?”, *Population*, 57(3), 447-474.
- Gedikkaya, F. G. (2016). “Politika Aktörleri”, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Altunok, H. Gedikkaya, F.G., Ankara: Nobel Yayınevi.
- Genç, Y., Barış, İ. (2015). “Sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasında yerinden yönetimin işlevselliği”. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 32, 95-117.
- Gerda, N., Caporali, A., Gassen, N.S.(2017). “EU-Policies and Fertility: The Emergence of Fertility-Related Family Policies at the Supra-National Level”, Stockholm University Linnaeus Center on Social Policy and Family Dynamics in Europe, Work Paper.
- Geurts, T. (2014). *Public Policy Making - the 21st Century Perspective*. USA: Be Informed.
- Giddens, A. (2008). *Sosyoloji*. Yayına Hazırlayan: Cemal Güzel, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Goodin, R., Rein, M., Moran, M. (2006). “The Public and its Policies”, *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York: Oxford University Press, s. 3-38.
- Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek Daire Başkanlığı (2017). *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Geçici Koruma Statüsündeki Yabancılara Sunulan Hizmetler*, Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.
- Gökçe, B. (1990). “Aile ve Aile Tipleri Üzerine Bir İnceleme”, *Aile Yazıları I*, Der. Beylü Dikeçligil, Ahmet Çiğdem, Ankara: Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayınları, Bilim Serisi, 205-223.
- Gökdemirel, S., Bozkurt, G., Gökçay, G., Bulut, A. (2008). “Çalışan Annelerin Emzirme Sürecinde Yaşadıkları: Niteliksel Bir Çalışma”, *Çocuk Dergisi*, 8(4), 221-234.
- Götz, N. (2011). “United Nations”, *The Encyclopedia of Political Science*, George Thomas Kurian (Edi.), Washington: CQ Press, 1714- 1718.
- Gözler, K. (2007). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Güçlü, S. (2016). “Aileye İlişkin Kuramsal Yaklaşımlar”, *Değişen Toplumda Değişen Aile Sosyolojik Tartışmalar*, Nurşen Adak (edi.), Ankara: Siyasal Kitabevi, 65-92.

- Gümüş, E. (2010). “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar ve Öneriler”, *SETA Analiz Raporu*, Sayı: 25.
- Gündoğan, Naci (2008). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele”, *Ankara Sanayi Odası Dergisi*, Ankara: ASO Dosya, Ocak/Şubat 2008.
- Habermas, J. (2014). *Kamusallığın Yapısal Dönüşümü*. (Çev. T. Bora ve M. Sancar), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (2009). *Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması, 2008*. Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü, Sağlık Bakanlığı Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü, Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.
- Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (2015). *Türkiye’de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması*, Ankara: ASPB.
- Hacettepe Üniversitesi Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması İleri Analiz Çalışması, *Türkiye’de Doğurganlık Tercihleri (2013)*. http://www.hips.hacettepe.edu.tr/tnsa2013/rapor/ilerianaliz_sunum/dogurganlik_tercihleri.pdf(Erişim Tar. 26.02.2018)
- Hall, P. A., Taylor, R. C. (1996). “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Hantrais, L. (2004). *Family Policy Matters, Responding to family change in Europe*. UK: The Policy Press.
- Haveman, R. (1987). “Policy Evaluation Research After Twenty Years”, *Policy Studies Journal* 16, 191–218.
- Henricson, C. (2012). *A Revolution in Family Policy*, UK: Policy Press at the University of Bristol.
- Heywood, A. (2010). *Siyasi İdeolojiler*, Ankara: Adres Yayınları.
- Howlett, M. (2012). “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making”, *International Political Science Review*, 33(5), 539-555.
- Howlett, M., Giest, S. (2012). “The Policy Making Process”, *Handbook of Public Policy*, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (edi.) USA: Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2015). “Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty”, *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 209-220.
- Hurrelmann, K., Sell, S., Beblo, M., & Ott, N. (2015). “Debatte um das Betreuungsgeld: Falsche Anreize für eine moderne Familienpolitik?”, *ifo Schnelldienst*, München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 68(11), 7-19.
- IPSOS, (2017). *Türkiye Barometresi Yeni Yıl Özel Sayısı*, (<https://www.ipsos.com/tr-tr/turkiye-barometresi-yeni-yil-ozel-sayisi>) (Erişim Tar. 26.02.2018).

İşığışok, Ö. (2017). *İstihdam ve İşsizlik*. 3. Basım, Bursa: Dora Yayınları.

İba, Ş. (2011). “Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları”, *Ankara Barosu Dergisi*, 1, 197-202.

İlkkaracan, İ. (2010). *Emek Piyasasında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Doğru İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları*, İpek İlkkaracan (edi.), İstanbul: Metis Yayınları.

İnternet: 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu, Genel Kurul Tutanağı, http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=k3vjcrmfy_14&pkanunlarno=24883&pkanunnumarasi=5263 (Erişim Tar. 15.03.2018).

İnternet: 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-1..pdf>, (Erişim Tarihi, 16.10.2017).

İnternet: 6663 sayılı Kanun, http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=8bhyp210q_14&pkanunlarno=193223&pkanunnumarasi=6663, 6663 sayılı Kanun. (Erişim Tar. 13.02.2018).

İnternet: 6663 sayılı kanuna Genel Kurul Konuşmaları http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=8bhyp210q_14&pkanunlarno=193223&pkanunnumarasi=6663 (Erişim Tar. 26.02.2018)

İnternet: AB İlerleme Raporu (2010). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).

İnternet: AB İlerleme Raporu (2011). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).

İnternet: AB İlerleme Raporu (2012). https://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).

İnternet: AB İlerleme Raporu (2013). https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).

İnternet: AB İlerleme Raporu (2014). https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).

İnternet: AB İlerleme Raporu (2015). https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2015_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).

- İnternet: AB İlerleme Raporu (2016).
https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tar. 13.02.2018).
- İnternet: ÇSGB (2017), Faaliyet Raporu 2016
https://www.cs.gb.gov.tr/media/4792/2016_faaliyetraporu.pdf. (25.08.2017'de erişildi)
- İnternet: ÇSGB, <https://www.cs.gb.gov.tr/home/announcements/0098/> (25.08.2017'de erişildi).
- İnternet: Danone Çalışan Annelerin İşe Dönüşü Araştırması (2016).
<http://www.kagider.org/docs/default-source/kagider-raporlar/kagider-danone--%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fan-annelerin-i%C5%9Fd%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BC--ara%C5%9Ft%C4%B1rma-sonu%C3%A7lar%C4%B1.pdf?sfvrsn=2> (Erişim Tar. 6.02.2018).
- İnternet: Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu S. Sayısı: 68, 26/1.
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss68.pdf> (Erişim Tar. 26.02.2018).
- İnternet: Güler, B. A. (2003). Devlette Reform. (http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/devletreformu.pdf), Erişim Tarihi. 3.05.2017.
- İnternet: Kültür ve Turizm Bakanlığı (2017). Aile ve Kültür Komisyon Raporu, III. Millî Kültür Şûrası, 03-05 Mart 2017. (http://kultursurasi.kulturturizm.gov.tr/TR,176630/aile-ve-kultur-komisyonu---sonuc-raporu.html) (Erişim Tarihi: 20.03.2017).
- İnternet: Logar, R., Çitak, T. (2009). Aile İçi Şiddet Mağduru Kadın ve Çocuklar İçin Korunma ve Adalet Avusturya Modeli, <http://www.manevisosyalthizmet.com/wp-content/uploads/2009/07/aile-ici-siddet-magduru-kadin-ve-cocuklar-icin-korunma-ve-adalet.pdf> (Erişim Tar. 18.01.2018).
- İnternet: Milli Eğitim Bakanlığı, (2014). Türkiye Hayat Boyu Öğrenme Strateji Belgesi (20142018)
http://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2015_04/20025555_hbostr_atejibelgesi_2014_2018.pdf (Erişim Tarihi: 15.10.2017).
- İnternet: Mor Çatı (2014). 6284 Sayılı Kanun Uygulamaları İzleme Raporu, https://www.morcati.org.tr/attachments/article/255/6284_Kanun_Uygulamalari_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 6.01.2018).
- İnternet: OECD (2015). OECD Türkiye Kaşıştırması, (http://www.oecd360.org/turkey?utm_source=oecdorg&utm_medium=focusbox&utm_campaign=oecd360launch) (12.11.2017).
- İnternet: OECD Bir Bakışta Eğitim (2017). <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2017CN-Turkey-Turkish.pdf>. (Erişim Tar. 26.02.2018)

İnternet: Public Policy Theory (2014), <http://www.unf.edu/~g.candler/PAD5384/03.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.10.2017).

İnternet: TDK, <http://www.tdk.gov.tr/> (Erişim Tar. 3.4.2017).

İnternet: TÜİK (2013). İstatistiklerle Aile. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16053>.

İnternet: TÜİK (2015). İstatistiklerle Aile. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21523>

İnternet: TÜİK Doğum İstatistikleri (2016). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24647> (Erişim Tar. 12.03.2018)

İnternet: TÜİK Evlenme ve Boşanma İstatistikleri (2016). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24642> (Erişim Tar. 12.03.2018)

İnternet: TÜİK, Evlenme ve Boşanma İstatistikleri (2017). www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=27593 (Erişim Tar. 12.03.2018).

İnternet: TÜİK, Temel Doğurganlık Göstergeleri 2001-2016. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1060 (Erişim Tar. 12.03.2018).

İnternet: Türkiye Büyük Millet Meclisi Aile Bütünlüğünü Olumsuz Etkileyen Olayları Araştırma Komisyonu Tutanak Dergisi, 5. Toplantı, 10 Şubat 2016. (https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1473). Erişim Tar. 21.03.2017.

İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). Aile Yapısı Araştırması, (2016). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2186> (Erişim Tar. 26.02.2018).

İnternet: Uluslararası Aile ve Sosyal Politikalar Zirvesi (2013). Bildiriler Kitabı, Yayına Hazırlayan İrfan Çayboylu, 02-03 Ocak 2013, Ankara. <http://ailetoplum.aile.gov.tr/data/54293ea2369dc32358ee2b25/Uluslararası%20Aile%20ve%20Sosyal%20Politikalar%20Zirvesi.pdf> (Erişim Tar. 16.03.2018).

İnternet: Umut Vakfı (2016). 2.Silahlı Şiddet Raporu "Kadın Cinayet Vakaları" Haritası, 2015-2016, <http://www.umut.org.tr/umut-vakfi-2-silahlı-siddet-raporu-kadın-cinayet-vakaları-haritası/> (Erişim Tar. 26.02.2018).

İnternet: Umut Vakfı (2016). Silahlı Şiddet Raporu "2016 Yılı Kadın Cinayetleri" Haritası, <http://www.umut.org.tr/umut-vakfi-türkiye-silahlı-siddet-haritası-2016/>. (Erişim Tar. 26.02.2018).

İnternet: UN Economic and Social Council, (2010). "Families in balance": the Istanbul Declaration World Family Summit +5.

İnternet: UN, [/www.un.org/development/desa/family/about-us.html](http://www.un.org/development/desa/family/about-us.html), 10.11.2017.

- Jones, B., Baumgartner, F. (2005). "A Model of Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325-351.
- Kaptı, A. (2011). "Giriş: Kamu Politikası Süreci", *Kamu Politikası Süreci*, Alican Kaptı (edi.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karagöl, E. Dama, N. (2015). "Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar", *SETA Analiz*, Sayı: 139, İstanbul.
- Karkın, N. (2012). "E-Katılım kavramı ve süreci: Kamu siyasa oluşum sürecine vatandaş katkısının olabirlirliğı", *Sosyoekonomi*, 17(17), 41-62.
- Kay, A., Boxall, A. (2015). "Success And Failure In Public Policy: Twin Imposters Or Avenues For Reform? Selected Evidence From 40 Years Of Health-Care Reform In Australia", *Australian Journal Of Public Administration*, 74 (1), 33-41.
- KEİG Platformu (2016). Yerel Yönetimlerin Çocuk Bakım Hizmetlerine Yönelik Bir Değerlendirme: İstanbul'da Belediye Kreşleri, İstanbul: KEİG Yayınları Dizisi: Araştırma Raporu.
- Kerr, D. H. (1976). "The logic of 'policy' and successful policies", *Policy Sciences*, 7(3), 351-363.
- Keskin, B. (2012). "Sosyal Politikanın En Önemli Kurumu: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı", *İnsan Hakları Yıllığı*, 30, s. 41-54.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. UK: The Policy Press,
- Koç, İ., Eryurt, M. A., Adalı T. ve Seçkiner, P. (2010). *Türkiye'nin Demografik Dönüşümü*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü.
- Kohli, M. (2007). "Familienpolitik als Lebenslauf und Generationenpolitik", *Zeitschrift Für Soziologie*, 36(5), 396-400.
- Kongar, E. (2008). *21. Yüzyılda Türkiye 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*. 41. Basım. İstanbul: Remzi Kitabevi,
- Koray, M. (2015). AKP Dönemi: Neo-Liberalizm, Neo-Muhafazakarlık, Neo-Popülizm Beşiğinde Sallanan Sosyal Devlet ve Sosyal Politika", *Himmeti Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika*, Der. Meryem Koray ve Aziz Çelik, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koray, M., Çelik, A. (2015). "Sunuş: Bir Dönem Bilançosu: "AKP ve Sosyal Politika!""", *Himmet, Fitrat, Piyasa AKP Döneminde Sosyal Politika*, Meryem Koray ve Aziz Çelik (Der.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Köse, B. (2016). "Geçmişten Günümüze Aile". *Değişen Toplumda Değişen Aile Sosyolojik Tartışmalar*, Nurşen Adak (edi.), Ankara: Siyasal Kitabevi, 15-38.

- Köseoğlu, Ö. (2013). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri”. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 4-36.
- Kraft, M. E., Furlong, S. R. (2012). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. USA: Sage.
- Lasswell, H. D. (1948). *Power and personality*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.
- Lasswell, H. D. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian Books.
- Lasswell, H., Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. Yale University Press: New Haven.
- Lieberman, E. S. (2001). “Causal inference in historical institutional analysis: A specification of periodization strategies”, *Comparative Political Studies*, 34(9), 1011-1035.
- Lindblom, C. (1959). “The science of “muddling” through,” *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Mackie, K. (2015). “Success and Failure in Environment Policy: The Role of Policy Officials”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 75, no. 3, pp. 291–304.
- Marsh, D. McConnell, A. (2010b). “Towards A Framework For Establishing Policy Success: A Reply To Bovens”, *Public Administration*, 88 (2), 586–587.
- Marsh, D., McConnell, A. (2010a). “A Framework For Establishing Policy Success”, *Public Administration*, 88 (2), 564–583.
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. D. Kömürcü) Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- May, P. (1998). “Policy Analysis, Past, Present, and Future”, *International Journal of Public Administration*, 21(6-8), 1089-1114.
- Mazmanian, D., Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.
- McConnell, A. (2010a). *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, New York: Palgrave Macmillan.
- McConnell, A. (2010b). “Policy success, policy failure and grey areas in-between”, *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362.
- McConnell, A. (2011). “Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management”, *Policy and Society*, 30: 2, 63-76.
- McConnell, A. (2015). “What is Policy Failure? A Primer To Help Navigate The Maze”, *Public Policy and Administration*, 30 (3–4), 221–242.

- McConnell, A. (2016). "A Public Policy Approach To Understanding The Nature And Causes Of Foreign Policy Failure", *Journal of European Public Policy*, 23(5), 667-684.
- Millar, J. (2001). "Establishing Family Policy In Britain?", *Australian Institute of Family Studies*, Family Matters No.58, 28-33.
- Mintrom, M., Williams, C. (2012). "Public Policy Debate and The Rise of Policy Analysis", *Handbook of Public Policy*, (Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (edi.)) USA: Routledge.
- Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, D. H. J. (1975). *Social Theory and The Family*. London: Routledge-Kegan Paul.
- Moroğlu, N. (2012). "Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesi 6284 sayılı Yasa ve İstanbul Sözleşmesi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Mart-Nisan, 357-380.
- Nagel, S. (1980). Series Editor's Introduction, *Why Policies Succeed or Fail*, USA: Beverly Hills.
- Newman, J. (2014). "Measuring Policy Success: Case Studies from Canada and Australia", *Australian Journal of Public Administration*, 73(2):192-205.
- Nowlin, M. C. (2011). "Theories of the policy process: State of the research and emerging trends", *Policy Studies Journal*, 39 (1), 41-60.
- O'Brien, M. (2012). "Work-Family Balance Policies, Family-Oriented Policies for Poverty Reduction", *Work-Family Balance and Intergenerational Solidarity*, UN Publications, 92-152.
- OECD (2011). *Doing Better for Families*, OECD publishing.
- Oktay, H. T. (2013) . "Aile, Medya ve Hukuki Düzenlemeler", *Uluslararası Aile ve Sosyal Politikalar Zirvesi Bildiri Kitabı*, Ankara: Sincan Matbaası, 262-267.
- Öncelikli Dönüşüm Programı (ÖDP) (2015). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014- 2018*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Özbay, F. (2015). *Dünden Bugüne Aile, Kent ve Nüfus*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özen, H., Özen, Ş. (2010). "Kamu siyasetleri ve toplumsal hareketler: Türkiye'de protesto hareketlerinin madencilik siyasetine etkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 43(2), 33-64.
- Öztaş, N. (2016). "Bazı Kamu Yönetimi Kavramları Üzerine: Eksiklikler ve Hatalar", *Düşünen Siyaset*, Sayı 31.
- Parlak, B. (2005). "Tarihi Perspektifte Ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I* (Ed. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Parsons, T., Bales, R. (1955). *Family, Socialization and Interaction Process*, USA: Free Press.
- Pasley, K., Raymond, E. P. (2016). *Family Structure, The Wiley Blackwell Encyclopedia of Family Studies*, (Edi.) Constance L. Shehan, John Wiley & Sons, Inc.
- Peters, G. (2006). *Tax Policy, Handbook of Public Policy*, Guy Peters ve Pierre Jon (ed.), London: Sage, s.281- 292.
- Peters, G. (2012). *Institutional Theory in Political Science*. New York: The Continuum International Publishing Group.
- Poster, M. (1989). *Eleştirel Aile Kuramı*. Çev. Hüseyin Tapınç, İstanbul : Ayrıntı Yayınları.
- Pülzl, H., Treib, O. (2007). “Implementing Public Policy, Handbook of Public Policy Analysis Theory”, *Politics and Methods*, Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (edi.), NY: CRC Press, 89-108.
- Reich, N. (2008). “Deutsche Familienpolitik im internationalen Vergleich”, *Wirtschaftsdienst*, 88(12), 816-822.
- Rimmerman, A. (2015). *Family policy and disability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Robila, M. (2014). “Family Policies Across the Globe: Development, Implementation, and Assessment”, *Handbook of family policies across the globe*, Robila, Mihaela (edi.) New York, Springer, s.3-11.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., Clerkin, R. M. (2008). *Public Administration: Understanding Management*. McGraw-Hill College, USA.
- Ruggie, M. (1984). *The State and Working Women: A Comparative Study of Britain and Sweden*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rürup, B., Gruescu, S. (2003). Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (No. 20906). Darmstadt Technical University, Department of Business Administration, Economics and Law, Institute of Economics (VWL).
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview.
- Sancar, S. (2014). *Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti: Erkekler Devlet, Kadınlar Aile Kurar*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Saraceno, C. (2011). *Family policies. Concepts, goals and instruments*. Collegio Carlo Alberto Notebooks, No. 230, 1-20.
- Sayı, M., Güre, A., Z. U., Pungello, E.P. (2009). “Çalışan ve İlk Kez Anne Olan Kadınların Bebeklerinin Bakımı ve İşe Geri Dönme Süreci: İleriye Dönük Çoklu Etkiler”, *Türk Psikoloji Dergisi*, 24 (64), 1-14.

- Schlager, E., Weible, C. M. (2013). New Theories of the Policy Process. *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, 389-396.
- Seyyar, A. (2007). Aile Araştırma Kurumu, *İnsan ve Toplum Bilimleri Terimleri*, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. (2015). *Introducing Public Administration*, Eighth Edition, USA: Pearson.
- Sidney, M. (2007). "Policy Formulation: Design and Tools, Handbook of Public Policy Analysis Theory", *Politics and Methods*, Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (edi.), NY: CRC Press, 79-88.
- Simon, H. (2013). Simon, H. A. (2013). *Administrative behavior*. 4. Baskı, NY: Simon and Schuster.
- Smith, K. B., Larimer, C. (2009). *The Public Policy Theory Primer*, USA: Westview Press.
- Sosyal Politika Forumu Araştırma Raporu (2009). "Türkiye'de Çocuk Bakım Hizmetlerinin Yaygınlaştırılmasına Yönelik Bir Öneri: Mahalle Kreşleri". İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, Resmi Gazete, 29/5/1986,3294/19134.
- Strickland, R. A. (2004). "Policy formulation", *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, David Schultz (ed.), New York: Facts On File.
- Şener, Ü. (2012). *6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun Ne Getiriyor?*, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV).
- Talas, C. (1995). *Toplumsal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi.
- TAYA (2014). *Türkiye Aile Yapısı Araştırması Tespitler Öneriler*. Mustafa Turğut, Semiha Feyzioğlu (Edi.), İstanbul: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü Araştırma ve Sosyal Politika Serisi.
- Thévenon, O., Neyer, G. (2014). "Family policies and diversity in Europe: The state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency", *Families and Societies Working Paper Series 7*.
- Thissen, W. A. H. ve Walker, W. E. (2013). *Public Policy Analysis*. New York: International Series in Operations Research & Management Science.
- Toffler, A. (2011). *Şok Gelecek Korkusu*, Çev. Selami Sargut, İstanbul: Koridor Yayıncılık.
- Tokgöz, G. (2012). "Neoliberal Piyasa, Özel ve Kamusal Partiarka Çıkmazında Kadın Emegi", *Türkiye'de Refah Devleti ve Kadın*, Saniye Dedeoğlu, Adem Y. Elveren (Der.), İstanbul: İletişim Yayınları, 103-126.

- Trousset, S.; Jenkins-Smith, H.; Carlson, N.; Weible, C. (2016). The 2016 Public Policy Yearbook: Recent Trends in Public Policy Research, *Policy Studies Journal*, 44 (1), 2016.
- TÜBA (2011). *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü Sosyal Bilimler*, Ankara: TÜBA.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2013). *Türkiye’de Doğurganlık Oranlarının Düşmesi, Potansiyel Etkiler ve Sosyal Politika Önerileri*. Ankara: Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü.
- Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. (2009). *Türkiye’de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması*. Ankara: Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü.
- Türkiye’de Kadına Yönelik Şiddet Araştırması. (2015). *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü.
- Ulutaş, Ü. Ç. (2015). “İş ve Aile Yaşamını Uzlaştırma Politikaları: Türkiye’de Yeni Politika Arayışları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70 (3), 723-750.
- Üstüner, Y. (2003). “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 49-65.
- Van Meter, D. S., ve Van Horn, C. E. (1975). “The policy implementation process: A conceptual framework”, *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Vedung, E. (2006). “Evaluation Research”, *Handbook of Public Policy*, B. Guy Peters ve Jon Pierre (eds.), London: Sage Publications, 397-416.
- Werner, J., Wegrich, K. (2007). “Theories of the Policy Cycle”, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methods*, Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (edi.), NY: CRC Press, 43-62.
- Whitchurch, G., Constantine, L. (2009). “Systems Theory,” *Sourcebook of family theories and methods: A contextual approach*, Sabatelli, R. M., Shehan, C. L., Boss, P. G., Doherty, W. J., LaRossa, R., Schumm, W. R., & Steinmetz, S. K. (edi.). Springer, 325-352.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.
- Wilensky, H. (1965). “The Problems and Prospects of the Welfare State”, *In Industrial Society and Social Welfare*, Harold L. Wilensky ve Charles N. Lebeaux (ed.), New York: Free Press-Macmillan.
- Wilensky, H. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Univ of California Press.
- Wilensky, H. (2006). “Social Policy: Is There A Crisis of the Welfare State?”, *Handbook of Public Policy*, Guy Peters ve Pierre Jon (ed.), London: Sage, 201- 217.
- Williams, R. A. (2011). “OECD”, *The Encyclopedia of Political Science*, George Thomas Kurian (edi.), CQ Press, Washington, 1149.

- Yaşama Dair Vakıf (2015). Verilerle Sivil Toplum Kuruluşları, <http://en.yada.org.tr/pdf/c9b3f2a6d1595bde1124f6df6e830903.pdf> (Erişim Tarihi: 1.11.17).
- Yay, S. (2015). 1980’den Günümüze Türkiye’de Sosyal Yardım Alanındaki Gelişmeler ve Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 7 (1).
- Yayla, Y. (1990). *İdare Hukuku I*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yazıcı, B. (2012). “The Return to the Family: Welfare, State, and Politics of the Family in Turkey”, *Anthropological Quarterly*, 85 (1), 103–140.
- Yıldız, M. Şahin, B., Babaoğlu, C. (2016). “Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 34 (2), s. 133-158.
- Yıldız, M., Sobacı, M. Z. (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı (edi.), Ankara: Adres Yayınları, 14-43.
- Zeybekoğlu Dünder, Ö. (2016). “Değişen ve Değiş(e)meyen Yönleriyle Aile: Yapısı, Türleri, İşlevleri”, *Değişen Toplumda Değişen Aile Sosyolojik Tartışmalar*, Nurşen Adak (edi.), Ankara: Siyasal Kitabevi, 39-64.
- Zimmerman, S. (1979). "Policy, social policy, and family policy: Concepts, concerns, and analytic tools." *Journal of Marriage and the Family*, 41(3), pp.487-495.
- Zimmerman, S. (1995). *Understanding Family Policy*, California, Sage Publications.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Gedikkaya, Fatma Gül
 Uyuğu : TC
 Doğum tarihi ve yeri : 26.10.1988 /Ankara
 Medeni hali : Evli
 e-mail : fghaliloglu@hotmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Doktora	Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü	Devam ediyor
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü	2013
Lisans	Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	2010
Lise	Ankara Anadolu Lisesi	2006

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2011	Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü	Araştırma Görevlisi
2010	Nevşehir Üniversitesi	Araştırma Görevlisi

Yabancı Dil

Almanca
 İngilizce

Yayınlar

1. Gedikkaya F. G., Altunok H. (2016). Politika Aracı Olarak Kamu Spotları Aile Politikaları Üzerine Bir İnceleme. Uluslararası Osmaneli Sosyal Bilimler Kongresi, 414-422. (Tam Metin Bildiri)

2. Altunok H., Gedikkaya, F. G. (2017). Türkiye’de Darbeler ve Askeri Yargı Kurumları. *Turkish Studies*, 12(16), 65-82.
3. Altunok H., Gedikkaya, F.G. (2017). Cumhuriyet Türkiye’sinde Kamu Politikalarının Üretilmesinde Kadın. *AIBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 211-237.
4. Altunok H., Gedikkaya F. G. (2016). Kamu Politikası Öğrenim ve Öğretim Araçları Olarak Sözlük ve Ansiklopediler Üzerine İçerik Analizi. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7(2), 53-68.
5. Gedikkaya, F. G., Altunok, H., Aydın, H. (2017). Türkiye’de Geçici Koruma Statüsündeki Göçmenlere Yönelik Faaliyetler Üzerine İnceleme: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kamu Yönetimi Sempozyumu 11 KAYSEM (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum)
6. Gedikkaya, F. G. (2016). Yönetim Teorilerinde Liderlik. *INMAR Congress (Özet Bildiri Metni Basılmıştır)*
7. Gedikkaya, F.G. (2016). Kamu Politikaları Ansiklopedisi, Bölüm adı: (Kamu Politikası Aktörleri), (Edi. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
8. Altunok, H., Aydın, H., Gedikkaya F. G. (2016). Kadına Karşı Şiddetle Mücadele Politikasında Çıktılar Üzerine Bir Değerlendirme, *Yasama Dergisi*(30), 5-22.
9. Gedikkaya, F. G. (2016). Kamu Politikaları Ansiklopedisi, Bölüm adı: (Kamu Politikası Başarısızlığı), (Edi. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya) Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

