



SOSYAL POLİTİKA ANLAMINDA AKTİF YAŞLANMA POLİTİKALARININ ULUSAL VE YEREL DÜZEYDEKİ ANALİZİ

THE ANALYSIS OF ACTIVE AGEING POLICIES AT NATIONAL AND LOCAL LEVEL
IN THE CONTENT OF SOCIAL POLICY

Murat ÇOLAK¹
Yunus Emre ÖZER²

Öz

Yaşlılık psikolojik, ekonomik, kültürel ve toplumsal yönü olan geniş bir kavramdır. Yaşlı nüfusun dünya genelinde artması sonucu meydana gelen toplumsal değişim, yaşlılık anlamında ele alınacak politikaları zorunlu kılmaktadır. Yaşlanma sürecindeki bireylere sağlık, katılım ve güvenlik açısından fırsatlar sunmayı hedefleyen aktif yaşlanma politikaları, söz konusu soruna çözüm yolları arayan ve bireylerin aktif-başarılı yaşlanmalarını sağlayan yaklaşımdır. Bu doğrultuda çalışma, sosyal politika anlamında aktif yaşlanma politikalarını ulusal ve yerel düzeyde analiz etmeyi amaçlamaktadır. Yaşlılara yönelik yürütülecek sosyal politika hizmetlerinin salt bakım ya da rehabilitasyonla sınırlı olmadığı aktif yaşlanma olarak adlandırılan yaklaşım çerçevesinde yaşam kalitesine yönelik çok boyutlu uygulamaları da dikkate almak gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu sebeple Türkiye’de yaşlılara yönelik yürütülen hizmetlerin aktif yaşlanma ilkesi çerçevesinde merkezi ve yerel düzeyde analizi Türkiye’nin bu noktadaki durumunu ortaya koyacaktır. Bu çalışma ile saptanan aksaklıklara ilişkin geliştirilen politika önerileri de bu noktadaki karar alıcı mekanizmalara yol gösterici olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal politika, yerel yönetimler, aktif yaşlanma.

Abstract

Senility is a brief concept that has psychological, economic, cultural and social dimensions. Policies that concern senility have become bindery after the social changes because of the rise in the elder population all over the world. Active ageing policies that aim to give opportunities to people in the process of ageing about health, participation and security is an approach to be a solution for this problem and get them older active-healthier. In this view, it is aimed to analyze the active ageing policies at national and local level in the content of social policy. Social policies that will be applied on elderly people are not only limited with care and rehabilitation but also include multidimensional applications which aim to raise the life quality in the content of active ageing. Consequently analyzing the services for elderly people by the content of active ageing in Turkey at national and local level will show the current situation of Turkey. New policy recommendations about the problems obtained in this study will help decision makers related with senility.

Key Words: Social policy, local governments, active ageing.

¹ Yrd.Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, m.colak@deu.edu.tr

² Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, yunusemre.ozer@deu.edu.tr

GİRİŞ

Yaşlılık, salt fiziksel açıdan bireyin aktivitelerinin azalmaya başladığı biyolojik bir süreç değildir. Yaşlılık, hem fiziksel yeterliliklerin azalması hem de çalışma yaşamından uzaklaşma gibi sebeplerle psikolojik sorunlar yaşanması muhtemel bir süreçtir. Esasen yaşlılar bu sebeplerden dolayı başlı başına bir dezavantajlı grup olmaktadır. Dolayısıyla yaşlılar sosyal politikanın da özel ilgi alanındadırlar. Yaşlı nüfusun toplumun bütün bireyleriyle entegre bir şekilde yaşaması en basit anlamıyla sosyal içermenin sağlanmasına hizmet edecektir. Bu sebeple öncelikle yaşlı nüfusu toplumsal değerlerden biri olarak kabul edip kapsayıcı nitelikte sosyal politikaların geliştirilmesi gereklidir.

Aktif yaşlanma politikaları bu kapsamda ele alınacak sosyal politika araçlarından biridir. Aktif yaşlanma politikaları, özünde sağlık, katılım ve güvenlik başta olmak üzere yaşlıların yaşam kalitesini arttırmayı hedeflemektedir. Bunun dışında yapılacaklar anlık ve reaktif uygulamalar olmakla sınırlı kalacaktır. Aktif yaşlanma politikalarının uygulanması noktasında merkezi ve yerel yönetim önemli bir role sahiptir. Özellikle halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği uygulamalar aşağıdan yukarıya itici bir güç oluşturmaktadır. Nitekim yerel yönetimler, sosyal politikaların uygulanmasını sağlayan birimler olmasının dışında bu politikaların belirlenen ölçütler doğrultusunda başarısını da değerlendirmektedir.

1. Yaşlılık ve Aktif Yaşlanma Kavramı

Yaşlılık, önü alınması mümkün olmayan, biyolojik, kronolojik ve sosyal yönleri ile çok yönlü ve karmaşık bir süreçtir (Özer ve Karabulut, 2003: 73). Yaşlılık, ilerleyen zaman ve yaşa bağlı olarak, bireyin çevreye uyum gücü ve organizmanın iç ve dış faktörler arasında denge sağlama potansiyelinin azalmasıdır (Karslı, 1982: 5). Dünya Sağlık Örgütü (WHO) yaşlılığı, çevresel faktörlere uyum sağlayabilme yeteneğinin azalması olarak ifade etmiş ve 45-59 yaş arası orta yaş, 60-74 yaş arası yaşlılık, 75-89 yaş arası ileri yaşlılık, 90 ve üstü ise ihtiyarlık olarak sınıflandırmıştır (WHO, 1999: 10). Birleşmiş Milletler (UN) ise standart bir ölçüt koymasa da 60 yaş üstünü yaşlı olarak değerlendirmektedir (UN, 2013: 3).

Zayıflık ve muhtaçlıkla özdeşleştirilen yaşlılık kavramı, bireylerin kendilerini içinde bulmak istemedikleri ve korku hissiyle yaklaştıkları bir dönemi ifade eder (Harwood, 2007: 6). Yaşlılık, bireylerde değişimlerin ve kayıpların görüldüğü, sosyoekonomik, çevresel, eğitim, beslenme gibi faktörleri içeren bir süreçtir (Soyuer ve Soyuer, 2008: 219). Dolayısıyla yaşlılık kavramının söz konusu faktörler göz önünde bulundurularak tanımlanması, yaşlılara yönelik belirlenecek sosyal politikalar açısından da yol gösterici olacaktır.

Yaşlılar genel olarak üç ana grupta ele alınabilmektedir. Ekonomik, kültürel ve toplumsal sebeplerle yaşanan düşkünlükler ve sağlıklı yaşlanma dönemi olarak adlandırılan düşük yaşlılık, üretime veya herhangi bir faaliyete etkisi olmayan pasif yaşlılar ve başarılı yaşlanma ve aktif yaşlanma gibi iki kavramdan oluşan dinç yaşlılıktır. Dinç yaşlanma başlığı altındaki başarılı yaşlanma, sağlıklı ve fiziksel olarak iyi durumda olarak yaşlanmakken aktif yaşlanma kavramı bundan biraz daha farklıdır. Aktif yaşlanmayla ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel anlamda etkin olarak yaşlanılan süreç ifade edilmektedir (Dülger, 2013: 37). Bu çerçevede Dünya Sağlık Örgütü aktif yaşlanmayı, “insanların yaşlanmasıyla birlikte yaşam kalitelerini geliştirmek amacıyla sağlık, katılım ve güvenlikle ilgili olanakları en uygun hale getirme süreci” olarak tanımlamaktadır. Kavramda yer alan aktif kelimesi insanların fiziksel olarak iyi durumda oldukları ya da çalıştıkları dönemde değil sosyal, ekonomik, kültürel, manevi ve yurttaşlıkla ilgili konularda süreklilik gösteren bir katılımı ifade etmektedir (WHO, 2002: 12). Aktif yaşlanma kavramı, salt işgücüne katılan yaşlı nüfus olarak algılanmamalıdır. Aktif yaşlanma kavramında, yaşlıların gönüllülük sayesinde topluma

katılımları, uygun konutlar ve altyapı sayesinde yaşlıların bağımsız yaşayabilmelerini de içeren bir yaklaşım bulunmaktadır (European Commission, 2012: 3). Aktif yaşlanmaya ilişkin politikalar, insanları sağlıklı, bağımsız ve aktif tutmanın yanı sıra ilerleyen yaşlarda yoksullukla mücadeledeki önemli araçlardan biri olarak görülmektedir (AB Bakanlığı, 2011: 2-3).

Aktif yaşlanma kavramı kuşaklararası dayanışma kavramından bağımsız düşünülmemelidir. Bu kapsamda, yaşlanmanın tecrübe kazanmak ve bu tecrübenin gelecek nesillere aktarılması gibi bir durum dikkati çekmektedir. Özetle aktif yaşlanma ve buna ilişkin uygulamaları, sadece yaşlı olarak kabul edilen dönemde değil tüm yaş dönemlerini kuşaklararası dayanışma kavramıyla kapsayan bir sosyal politika olarak kabul etmek gerekmektedir.

2. Sosyal Politika ve Aktif Yaşlanma

Bazı kaynaklarda yirminci yüzyılın bir olgusu olarak değerlendirilen sosyal politika, gözünde vatandaşlık haklarına dayalı bir çalışmadır. Sosyal politika, toplumsal yapı içerisinde bir düzen kurucudur. Sosyal politikanın tam anlamıyla fonksiyonunu yerine getirebilmesi için sosyal yapı içerisinde var olan ekonomi, siyaset ve demokrasi gibi diğer toplumsal dinamiklerle de uyum içerisinde hareket etmesi gerekmektedir (Koray, 2000: 8-9). Sosyal politika, “bir taraftan yüksek insanlık ideallerini gerçekleştirmeyi hedeflerken, diğer taraftan bu ideale ulaşmadaki külfetlerin ve sonunda elde edilen nimetlerin toplum içinde adil dağılımını sağlayarak bütün toplumsal kesimler arasında uzlaşmanın yollarını aramaktadır” (Serdar, 2011: 2). Bu arayış sosyal politikanın toplumsal anlamda geliştirilen önlemlerinin bir bütün olarak değerlendirmesini sağlamaktadır (Tokol, 2000: 1). Bu anlamıyla sosyal politika, sosyal amaçları ve hedefleri geliştirmek adına tasarlanmış kamu politikalarıdır (Lewis, 2000: 4).

Sosyal politikanın daha detaylı anlaşabilmesi için uygulamalarının ve işlevlerinin doğru bir analizi gerekmektedir. Bu anlamda; (Koray, 2000: 8-9):

a) Sosyal politika, insan hakları ve demokrasi zemininde devlet eliyle yürütülen politikalarlardır. Demokrasi kültürünün yerleşmediği ülkelerde toplumsal problemlerin çözümünde sosyal politikaların etkinliğinden bahsedilemez.

b) Sosyal politikalar toplumsal yapı içerisinde toplumun tüm kesimleriyle uyum sağlama aracı olarak bir denge ve uzlaşma unsuru şeklinde ele alınmalıdır. Sosyal politikalar, toplum içerisinde salt piyasa düzenlemelerine bırakılmayacak uygulamaların devlet eliyle yürütülmesidir.

c) Sosyal politika uygulamaları eğer demokratik hakların talebiyle ilgili değilse işçi sınıfının sosyal ve ekonomik anlamdaki mağduriyetine ilişkin mücadeleyi ifade etmektedir. Sosyal politikaların ilk ortaya çıktığı tarihte sadece “işçi sınıfının” problemleriyle ilgili olduğu unutulmamalıdır.

d) Bu açıdan değerlendirildiğinde sosyal politika, öncelikli olarak işçi sınıfının problemlerine çözüm üretme amaçlı ortaya çıkmışsa da daha sonra toplumun tüm kesimlerinin sorunlarına yönelmiş ve tüm vatandaşların refah düzeylerini yükselten bir mekanizma haline gelmiştir. Sosyal politikalar sosyolojik yapı içerisinde değişen problemlere bağlı olarak hedef genişletmiş ve daha kapsayıcı bir kimliğe bürümüştür.

Günümüzde meydana gelen gelişmeler nedeniyle sosyal politika hem anlam hem de uygulamalar itibarıyla köklü bir değişim içine girmiştir. Sosyal politikanın devlet eliyle yürütüldüğü ve toplum merkezli ve topluma dönük politikalar olduğu dikkate alınırca, sosyal,

iktisadi ve siyasi parametreler nedeniyle sürekli değişen ve bir “döngü” özelliği taşıyan sosyal politika biliminin bu değişimlerden etkilenmemesi olası değildir. Bu değişimler sosyal politika çizgisinin farklı bir boyuta çekilmesine de olanak sağlamıştır. Öncelikli olarak piyasanın küreselleşmesine bağlı ortaya çıkan çok boyutlu sorunlar ve bu bağlamda değişen devlet anlayışı, son olarak da toplumun ihtiyaçlarında ve toplum yapısında meydana gelen değişiklikler sosyal politika anlayışını sürekli kendini yenileyen ve değişime ayak uydurması gereken politikalar bütünü haline getirmiştir. Yine de sosyal politikaların ilerleyen zamanda nasıl bir aşamaya geleceğini tam anlamıyla kestirmek pek de kolay görünmemektedir (Koray, 2007: 19-20).

Sosyal politikaların oluşturulması ve uygulanması yanında bu politikaların doğru bir şekilde değerlendirilmesi de sosyal politikaların başarısı için oldukça önemlidir. Uygulanan politikaların istenen sonuçları elde etmede ne kadar etkin olduğu ve uygulamada ne gibi kusurlara sahip olduğu tespit edilemediği takdirde, sosyal politikaların etkililiğinden bahsedilemez (Veenhoven, 2002: 33). Yaşlılık da sosyal politika kapsamında doğru değerlendirilmesi gereken bir uygulama alanıdır.

Dünya ülkelerinde, gelişen teknoloji ile uyumlu yaşlılara yönelik istihdam olanakları yaratılması, yaşlıları yaşamın içine çekecek aktif yaşlanma, hayata dâhil etme politikaları, ülke ekonomisine atıl iş gücünü geri kazandıracak, yaşam kalitesini arttıracak sosyal politika uygulamalarına gereksinim bulunmaktadır. Yaşlılık, “pasiflik, istenmeyen ve bireyleri toplumdaki soyutlayan, işe yaramazlık duygusunu körükleyen olumsuz bir süreçtir” (Tufan, 2002: 139). Dolayısıyla yaşlılıkta pasif olma durumu, bireyi mutsuzluğa götüreceği için mutlaka engellenmesi gerekmektedir. Yaşlılıkta bireyler artan boş zamanlarını herhangi bir uğraşla geçirmediğinde, yaşama umudu ve isteği giderek azalmaktadır. Kimi ileri derecedeki durumlarda, bu boş zamanlardan kaynaklı olarak nörolojik problemlerin ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Boş zamanlarını iyi değerlendiren yaşlıların, kendilerine daha çok özen gösterdikleri ve hayata olumlu bakarak anlam kattıkları söylenebilmektedir. Yaşlıların sosyal sorunlarının başında, yalnızlık, can sıkıntısı ve katılım eksikliği olduğu söylenebilir (Tezcan, 1982: 2)

Günümüzde sağlık, eğitim ve yaşam tarzlarındaki değişimi de içeren yaşam kalitesindeki artışa bağlı olarak ortalama ömür ve yaşam beklentilerinde ciddi bir artış gerçekleşmiştir. Böylelikle 2050 yılına kadar 65 yaş üstü nüfusun %200 artması öngörülmektedir (Ziegler vd., 2013: 35). Bu nedenle bireylerin yaşlılık sürecine adaptasyonunun sağlanması, yaşlıların topluma katılımlarının artırılması, yaşam memnuniyeti duygusunu da yükseltecek olan çeşitli aktivitelerin geliştirilmesi önemlidir. Bu noktada, aktif yaşlanma stratejileri ile geliştirilen sosyal politikaların ve standartların uygulanması, yaşlanmanın neden olduğu negatif algıyı fırsata çevirecek ve sahip olunan birikimlerden genç kuşağın yararlanacağı bir mekanizma söz konusu olacaktır.

Aktif yaşlanma yaklaşımı, bu alanda yapılacak politika ve programların geliştirilmesinde; sağlık, emek piyasası, istihdam, eğitim gibi alanların tamamını içermelidir. Sosyal politikaların oluşumunda aktif yaşlanmanın desteklenmesi; zamansız ölümlerin ve kronik hastalıkların azalmasını, ileri yaşlarda insanların yaşamlarından zevk almalarını, yaşlıların, toplumun sosyal, kültürel, ekonomik ve politik alanlarında etkin olmasını sağlayabilecektir (WHO, 2002: 8). Ayrıca yaşları ilerledikçe sağlıklarını koruyabilen insanların çalışma hayatında daha uzun süre kalmaları, erken emekliliğin getirdiği ekonomik yükün hafifletilmesine katkı sağlayacaktır. Çalışma hayatında fazladan geçirilen süre gelir güvencesi yanında tıbbi ve sosyal bakım masraflarının artışı da engellemeye yardımcı olacaktır (Walker, 2006: 79).

Aktif yaşlanma temelli sosyal politikaların oluşumunda gerek geçmişte gerekse günümüzde yerel yönetimlerin önemli bir yerinin olduğunu söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerin sosyal politikadaki rolü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yerel yönetimlerin sınırlarını belirleyen merkezî hükümetlerin çıkarmış olduğu yasalar ve mevzuatlardır. Birçok ülkede yerel yönetimlerin sosyal politika ile olan ilişkisi, yerel yönetimlerin merkezî hükümetin temsilcisi veya uygulayıcısı olmasından öteye gidememektedir. Fakat son yıllarda yerel yönetimlerin sosyal politikadaki rolü önemli değişiklikler göstermektedir (Greve, 2008: 78).

Yerel yönetimlerin sosyal politikadaki etkinliği, dünyada yaşanan iktisadî ve sosyal dönüşümün önemli derecede etkisinde kalmıştır (Rothgang vd., 2006: 250). Sosyal politikaların şekillenmesinde ve uygulanmasında yerel yönetimlerin rolünü belirleyen önemli bir etken de ülkelerin merkezî yönetimlerinin iktisadî gelişim seyridir. Dünyada birçok ülkede yerel yönetimler bazı sosyal hizmetlerini tekellerinde bulundurmaktadırlar. Özellikle gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler sosyal politikanın önemli bir uygulayıcısı konumundadırlar. Ayrıca sosyal politikaların uygulanmasının ardından yerel yönetimlerin sağladığı geri besleme, sosyal politikaların şekillenmesinde önemli bir bilgi kaynağıdır. Sosyal politikada kendinden çok şeyler beklenen yerel yönetimler çoğu zaman bu görevlerini mali sıkıntılar nedeniyle yerine getirememekte ve merkezî idarelerden yardım almak zorunda kalmaktadırlar (Ersöz, 2004: 210). Bu sebeple yaşlılığa ilişkin merkezi ve yerel düzeydeki politikaları analiz etmek gereklidir.

3. Aktif Yaşlanmaya İlişkin Ulusal ve Yerel Düzeydeki Politikalar

1982 Anayasası'nda idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilmektedir. Bu ilke idarenin bütünlüğü olarak bilinmektedir. İdarenin, kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükmü yine Anayasa'da yer almaktadır. Bu kapsamda merkezden yönetim, hem başkent örgütünü hem de yetki genişliği ilkesiyle karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini kendi hiyerarşisi içinde devrettiği taşra örgütünü ifade etmektedir (Eryılmaz, 2014: 112-113). Yerinden yönetim birimleri içerisinde ise mahalli idareler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen yapılardır. Buradan hareketle idare olarak tanımlanan yapı, hem merkezi idareyi hem merkezi idarenin taşra teşkilatını hem de mahalli idareleri kapsayan geniş bir anlatımdadır.

İdarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca idarenin faaliyetlerini eşgüdüm içerisinde gerçekleştirmesi esastır. Örneğin il düzeyinde gerek merkezi yönetimin taşra teşkilatına ait kurum ve kuruluşlar gerekse de mahalli idare birimlerinin faaliyetleri arasında birbirini tamamlayıcılık esas olmalıdır. Buna ilaveten yaşlılara yönelik hizmetler gibi bazı konularda hem merkezi yönetimin taşra teşkilatı hem de mahalli idare birimleri görev, yetki ve sorumluluğa sahip olabilmektedir. Bu tür konularda eşgüdüm bahsi daha fazla öneme sahip olmaktadır. Bu sebeple çalışmanın hedef grubu olan yaşlılara yönelik merkezi ve yerel düzeydeki hizmetleri aktif yaşlanma kapsamında analiz etmek gerekmektedir.

Yaşlılara yönelik hizmetlerde merkezi düzeyde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı başlıca örgütlenmedir. 8/6/2011 tarihinde yayımlanan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2/d fıkrası "*engellilerin ve yaşlıların her türlü engel, ihmâl ve dışlanmaya karşı toplumsal hayata ayrımcılığa uğramadan ve etkin biçimde katılmalarını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesini koordine etmek, engellilere ve yaşlılara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak*" şeklindedir. Buna göre Bakanlık, yaşlılara

yönelik yürütülecek sosyal politikanın ulusal düzeydeki eşgüdümünden sorumludur. Yine bu maddede görüldüğü gibi yaşlıların karşılaşılabileceği sosyal dışlanmadan bahsedilmektedir. Kabul edilmelidir ki yaşlılar, çocuklar gibi yaşa bağlı olarak dezavantajlı kategoride yer almaktadır ve dezavantajlı grupların genel karakteristiği olan sosyal dışlanma risklerine açıktır. Bu nedenle Bakanlığın yürüteceği sosyal politikanın sosyal içerme temelinde olacağı görülmektedir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yaşlılara yönelik koruma, bakım, rehabilitasyon gibi anlık çözüm içeren ve uzun vadeli olmayan görev, yetki ve sorumlulukları da bulunmaktadır. Yaşlılara ilişkin bu tür faaliyetlerin önemini inkâr etmek mümkün değildir. Fakat Bakanlığın yaşlılara yönelik ulusal düzeyde sosyal politikayı geliştiren, uygulayan ve koordinasyonu sağlayıcı niteliğine vurgu yapmak gerekmektedir. Bu durum kısa vadeli, anlık ve gözle görünür olan koruma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinin esas olarak kabul edilerek uzun vadeli sosyal içermeye yönelik politikaların geri planda bırakılması durumunu doğurmamalıdır. Ulusal planları ve stratejileri hazırlamaktan ziyade uygulama noktasında başarısız olan Türkiye'nin, yaşlılara ve tüm dezavantajlı gruplara yönelik olarak Bakanlık sayesinde kazanacağı en büyük getiri bu durumu olumlu yönde değiştirmek olacaktır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yaşlılara yönelik olarak yürüttüğü hizmetlerdeki yetkili birimi, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. Bu birim yaşlılara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yerine getirme noktasında asli olarak görevlidir. Bu birimin en dikkat çeken görevi 10/e maddesinde belirtildiği gibi "yaşlılara yönelik sosyal hizmetlere ilişkin olarak ulusal düzeyde politika ve stratejilerin belirlenmesi çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek" şeklindedir. Bu maddeyle yaşlılara yönelik uzun vadeli sosyal politika faaliyetlerinin hazırlık, uygulama ve izleme aşamalarında Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yetkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu birim, yetkisi dâhilinde 2013 yılında Türkiye'de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı'nı hazırlamıştır. Bu planda Yaşlılar ve Kalkınma, Yaşlılıkta Sağlık ve Refahın Artırılması ve Yaşlılıkta Olanaklar Sunan, Destekleyici Ortamların Sağlanması şeklinde üç öncelik bulunmaktadır. Bu öncelikler Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın yaşlılara ilişkin yürüttüğü faaliyetlerde ağırlığı bakım ve rehabilitasyon hizmetlerine vermekten ziyade katılım, istihdam ve yaşam kalitesi gibi çok yönlü bir bakış açısına taşınmaktadır.

2013 yılında Türkiye'de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı'na ayrıntılı olarak bakılırsa ilk dikkat çeken husus Yaşlılar ve Kalkınma önceliği altındaki yaşlıların karar verme süreçlerine katılımının sağlanmasıdır. Elbette bu husus yerel yönetimlerle ve özellikle de belediyelerle işbirliği içerisinde gerçekleşebilecek bir süreçtir. Çünkü kent konseyleri bünyesinde oluşturulacak yaşlı meclisleri bu tarz bir işlevi gerçekleştirme yönünde bir başlangıç olabilecektir. Yine Yaşlılar ve Kalkınma başlığı altında yaşlıları aktif işgücü içerisinde tutmaya yönelik bir tercih dikkati çekmektedir. Hiç şüphe yok ki, çalışma yaşamının içinde kalmak en azından psikolojik olarak yaşlıların toplumla olan entegrasyonunu canlı tutacaktır. Yaşlılıkta Sağlık ve Refahın Artırılması önceliği ise yaşlanmaya bağlı olarak ortaya çıkabilecek sağlık problemleri ve bunların ortaya koyabileceği riskleri en aza indirme noktasındadır. Sağlıklı yaşlanma kapsamında değerlendirilebilecek bu faaliyetler doğrudan yaşam kalitesini arttıracak niteliktedir. Yaşlılıkta Olanaklar Sunan, Destekleyici Ortamların Sağlanması önceliği ise yaşlılara yönelik bakım hizmetlerinin kalitesine önem vermekle birlikte yaşlı istismarının önlenmesi gibi koruyucu hizmetlere ve yaşlıları gündelik yaşamın içinde daha görünür kılmaya yönelik bir içeriktedir.

Türkiye’de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı Uygulama Programı gibi çalışmalar içeriği itibariyle umut vaat eden nitelikte olsa da bu hedefler çoğu kere uygulamaya aktarılamamaktadır. Bu tür plan ve programların başarılı olması için en önemli nokta hem merkezi hem de yerel düzeyde içselleştirilmesi yani sahiplenilmesidir. Dolayısıyla başarı için zorunlu olan en önemli husus merkezi ve yerel yönetim arasındaki işbirliğidir. Merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra teşkilatının bu hedefler doğrultusundaki faaliyetleri kadar yerel yönetimlerin de bu hedeflere yöneltmesi gereklidir. Çünkü yaşlılara yönelik yerel yönetimlerin de görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda bu hizmetlerin sunumunda yaşlıların durumlarına uygun yöntemleri geliştireceği yer almaktadır. Halka en yakın yönetim birimleri olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, yerel hizmetlere erişimde güçlük yaşayabilme ihtimali olan yaşlı bireylerin koşullarına uygun hareket etmesi anlamına gelmektedir. Bu hüküm genel olarak yerel hizmetlerle ilgili kapsayıcılık anlamında önem taşımaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu’nda hem büyükşehir belediyesine hem de büyükşehir ilçe belediyesine yaşlılara yönelik sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmesi için görev, yetki ve sorumluluk verilmiştir. Dolayısıyla büyükşehir olan yerlerde yaşlı bireylerin hizmetlere erişebilmesine ilişkin genel düzenlemelere ilaveten bir de sosyal ve kültürel hizmetlerle ilgili ek yükümlülükler getirilmiştir. Bahsedilen hizmetler bakım, koruma ve rehabilitasyon odaklı huzurevleri açmak ve yaşlılara yönelik bir takım gıda temini, sağlık gibi hizmetlerle kısıtlı olmamalıdır. Bazı belediyeler ekonomik yeterlilikleri ölçüsünde yaşlıları, toplumsal yaşama entegrasyon amaçlı çeşitli geziler, davetler, önemli gün organizasyonlarının bir parçası olarak kabul edebilmektedirler. Ancak yerel yönetimlerin genel olarak yaşlılara yönelik sunduğu hizmetlerin çeşitlenmesi ve kalitesi ekonomik yeterlilikler doğrultusunda olmaktadır. Bu da yerel hizmetlerin Türkiye’nin her yerinde eşit kalitede ve aynı çeşitlilikte olmasına engel teşkil etmektedir.

Sosyal içermeye ve aktif yaşlanma politikalarına yönelik önemli bir engel de kırsal alanlarla ikamet eden yaşlı nüfustur. Çünkü aktif yaşlanma politikalarının kırsal alanlarda yaşayan yaşlılara yönelik özel bir önem vermesi gerektiği bilinmektedir (WHO, 2002: 46). Kırsal alanlarda yaşayan yaşlı nüfus, kırsalın sunduğu dezavantajlar neticesinde sosyal dışlanma riski altındadır. Özellikle genç nüfusun çalışma ve eğitim için kentlere göç etmesi ve yaşlı nüfusun da emeklilik için kırsala göç etmesi neticesinde kırsaldaki yaşlı nüfusun oransal olarak arttığı tespit edilmiştir (Warburton vd, 2014: 479-480). Bunu destekler biçimde ulaşım konusunun kırsal kesimde yaşayan yaşlıların hizmetlere erişimi konusunda bir engel olabildiği saptaması da yapılmaktadır (Doheny ve Milbourne, 2013: 502-516). 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonrasında il mülki sınırında hizmet verecek büyükşehir belediyelerinin ve ilçe mülki sınırında hizmet verecek ilçe belediyelerinin hizmet alanlarında, kırsal nüfus karakterindeki yerleşim alanları bulunmaktadır. Dolayısıyla bu yeni kanun sonrasında yerel hizmetlere erişim noktasında ulaşım başta olmak üzere dezavantajı bulunan grupları ve özellikle de yaşlıları göz önüne alarak yerel yönetimlerin, kırsal alanlara yönelik hizmet sunumunda kapsayıcı olmaları gereklidir. Bu sebeple internet başta olmak üzere günümüzün bilgi-iletişim teknolojileri bu dezavantajlı durumu ve sosyal dışlanma riskini, sosyal içermeye döndürme potansiyeline sahiptir.

Yerel hizmetlerle ilgili sosyal içermeyi, aktif yaşlanmayı ve kuşaklararası dayanışmayı sağlamaya yönelik en önemli hüküm yerel hizmetlere gönüllü katılımdır. Bu konu hem 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Buna göre yerel düzeyde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve

verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanacağı görülmektedir. Gönüllü katılımın sağlanacağı hizmet alanlarından bir tanesi de yaşlılara yönelik yürütülecek hizmetlerdir. 09.10.2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, yaşlılara yönelik gönüllülerin çalışabileceği alanları eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler olarak sıralamaktadır. Yaşlılara yönelik gönüllü hizmetler, hizmet sunumunda yenilik getirdiği, yaşlıları desteklediği, işbirliğini ve aktif vatandaşlığı geliştirdiği ölçüde demokratik toplumu işlevsel kılacaktır (Palabıyık, 2011: 91). Bu yönüyle gönüllü katılım, sosyal politikayı ve aynı zamanda sosyal içermeyi başarıya ulaştıracak bir etmendir. Bunun yanında yaşlılara yönelik hizmetlerde gönüllü olarak çalışan kişiler, sağlık ve sosyal bakım sisteminin eksiklerini görerek sisteme dâhil olan kişilerdir. Dolayısıyla gönüllü kişilerin hem kendilerini değerli hissetmelerine hem de toplum tarafından gösterilecek bir saygıya ulaşmalarına sebep olmaktadır (van Dijk, 2013: 153). Görüleceği üzere yaşlılara yönelik hizmetlere yapılacak gönüllü katılım hem yaşlılar hem de gönüllü açısından “potansiyel sosyal fayda” içermektedir. Bu sebeple halka en yakın ve halkın ihtiyaçlarını en iyi bilen yönetim birimleri olan yerel yönetimlerin yaşlılara yönelik yürüttüğü hizmetlere yapılacak gönüllü katılım, karşılıklı toplumsal faydaya, toplumsal entegrasyona ve sosyal uyuma olumlu yönde etki edecektir.

Aktif yaşlanma politikaları, yaşa dayalı ayrımcılığı ortadan kaldırmanın yanı sıra aktif yaşlanmayı ilgilendiren planlama, programlama ve uygulamanın geliştirilmesi aşamalarına yaşlıların katılımını sağlamayı hedeflemektedir (WHO, 2002: 46). Türkiye açısından aktif yaşlanmaya ilişkin merkezi düzeydeki politikalar başlangıç aşamasındadır. Bu noktada yerel yönetimlerin, özellikle yaşlıların karar alma ve politika geliştirme süreçlerine katılımını kolaylaştırıcı durumda olması aktif yaşlanma politikalarının uygulanmasında aşağıdan yukarıya doğru itici bir etki oluşturabilecektir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yaşlanan nüfusun artış göstermesi demografik yapının bozulması yanında bağımlı nüfusun, aktif çalışanlar üzerinde yük olarak görülmesine neden olmaktadır. Yaşlı nüfusun ekonomik hayatta kalmalarını sağlayacak politikalar ile aktif iş gücünden bu yükün alınması söz konusu olacaktır. Yaşlanan dünyanın insanlarına uzun ömür sağlamak yanında, yaşamlarını sürdürülebilirliğini kolaylaştıracak evrensel politikalar ve uluslararası çözümler geliştirmek gerektirmektedir. Dolayısıyla aktif yaşlanma politikaları, sosyal koruma ve sosyal güvenlik uygulamaları ile barınma, işsizlik, istihdam planlamaları, ekonomik sorunlarla mücadelelerde yaşlı insanları koruma altına alacak ve yaşlanan bireylere üretken, sağlıklı, güvenceli, aktif hayat standartları sağlayacaktır.

Dünya Sağlık Örgütü tarafından aktif yaşlanma olarak açıklanan süreçte kişilerin yaşam kalitesini yükseltme amacıyla sağlık, katılım ve güvenlik konusundaki fırsatların en üst düzeye çıkarılması öngörülmektedir. Dolayısıyla ülkemizdeki merkezi ve yerel politikalar sadece bakım ve rehabilitasyona odaklanmamalı yaşlanan nüfusa daha fazla fırsat sağlamaya yönelik uygun koşulları sağlamalı ve yaşam kalitesini bu yolla yükseltmeyi amaçlamalıdır. Şüphesiz yaşlıları hizmet açısından odak grup olarak kabul eden merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu ve tamamlayıcılığı sağlamak, hizmetlerin etkinliğini ve sosyal faydasını yükseltecek bir unsurdur.

Aktif yaşlanma politikalarının önem kazanmasındaki bir diğer temel unsur da yaşlıların dezavantajlı grup kategorisinde yer almalarıdır. Özellikle kırsal kesimde yaşayan nüfus açısından kentte bulunan olanaklara erişememe sebebiyle dezavantajları bulunmaktadır. Bu dezavantajlar, yaşlı nüfus tarafından daha yoğun hissedilmektedir. Dolayısıyla Türkiye

açısından önemli bir diğer yapısal sorun olan kırsal yoksulluk olgusu kronik bir hal almaktadır. Aktif yaşlanma politikaları, kırsal yoksulluk konusunu temel alarak geliştirilmeli ve bu politikaların etkinliği sağlanmalıdır. Ancak bu şekilde aktif yaşlanma politikalarının hedefi olan sosyal içerme sağlanabilecektir.

Sonuç olarak aktif yaşlanma açısından geliştirilecek sosyal politikaların ulusal ve yerel düzeyde dikkate alınması, Türkiye açısından bireylerin yaşlılık sürecine uyumunu, topluma katılımını kolaylaştıracağı gibi bireylerin yaşam kalitelerini de olumlu yönde etkileyecektir. Ancak Türkiye’de mevcut sosyal politikaların uygulanmasının önündeki finansal engeller aktif yaşlanma politikaları açısından da geçerlidir. Özellikle Türkiye’deki yerel yönetimlerin yaşamakta olduğu borçlanma ve kaynak yetersizliği gibi etkenler, aktif yaşlanma politikalarının beklenenin altında gerçekleşmesine neden olacaktır. Bu sıkıntıları aşmak ve aktif yaşlanma politikalarını hayata geçirebilmek için yerel yönetimlerin, Avrupa Birliği fonları gibi mikro kredilerden istifade etmesi, stratejik planlarda aktif yaşlanmaya daha fazla yer verilmesi, yerel yönetimlerin ortak projeler gerçekleştirilmesi ve yerel hizmetlere gönüllü katılımın artırılması gibi alternatif çözümleri bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Avrupa Birliği Bakanlığı (2011), 2012 Avrupa Aktif Yaşlanma ve Nesillerarası Dayanışma Yılı Hakkında Bilgi Notu, Ankara.
- Aysen, T. (2000), Sosyal Politika, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, No:163, Bursa.
- Doheny, S. and Milbourne, P. (2013), “Modernization and Devolution: Delivering Services for Older People in Rural Areas of England and Wales”, *Social Policy & Administration*, Vol. 47, No. 5, pp.501–519.
- Dülger, İ. (2012), “Dünyada ve Türkiye’de Yaşlılığın Değişen Görünümü, Değişen Politikaları ve Gelişen Aktif Yaşlanma Kavramı”, *18-24 Mart Yaşlılara Saygı Haftası Kuşaklararası Dayanışma ve Aktif Yaşlanma Sempozyumu Bildirileri*, Ankara, ss. 37-49.
- Ersöz, H. Y. (2004), Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği), Filiz Kitapevi, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2014), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- European Commission (2012), Active Ageing, Special Eurobarometer 378.
- Gereve, B. (2008), “Risk and Welfare”, *Social Policy & Administration*, Vol.42, Iss. 6, pp. 710–713.
- Hanna M. van Dijk, Jane M. Cramm and Anna P. Nieboer (2013), “The Experiences of Neighbour, Volunteer and Professional Support-Givers in Supporting Community Dwelling Older People”, *Health and Social Care in the Community*, Vol.21, No.2, pp.150–158.
- Harwood, J. (2007), Understanding Communication and Aging: Developing Knowledge and Awareness, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA.
- http://www.totmdergisi.org/articles/2008/volume15/issue3/2008_15_3_15.pdf
- Karlı, D. (1982), Yaşlılık ve Türkiye’de Yaşlı Sorunları, Sağlık ve Sosyal Sigortalar Bakanlığı Hıfzısıhha Okulu Sosyal Hizmetler Bölümü Yayınları, Ankara.
- Koray, M. (2000), Sosyal Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa.

- Koray, M. (2007), “Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak”, *Çalışma ve Toplum*, 4, ss. 19-56.
- Lewis, G. (2000), “Introduction: Expanding the Social Policy Imaginary”, *Rethinking Social Policy*, (Ed. Gail Lewis, Sharon Gewirtz, John Clarke), Sage Publications, London.
- Özer, M. ve Karabulut, Ö. (2003), “Yaşlılarda Yaşam Doyumu”, *Türk Geriatri Dergisi*, Cilt.6, Sayı:2, ss.72-74.
- Palabıyık, H. (2011), “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 83-114.
- Rothgang, H., Obinger, H. and Leibfried, S. (2006), “The State and its Welfare State: How Do Welfare State Changes Affect the Make-up of the Nation State”, *Social Policy & Administration*, Vol. 40, No. 3, pp.250-266.
- Serdar, A. (2011), “Sosyal Politika Kavramı, Tarihsel Gelişimi ve Türkiye’de Sosyal Politika”, Ed. Aysel Tokol ve Yusuf Alper, Sosyal Politika, Dora Basım Yayın, Bursa.
- Soyuer, F. ve Soyuer, A. (2008), “Yaşlılık ve Fiziksel Aktivite”, *İnönü Üniversitesi Tıp Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 3, s. 219-224.
- Tezcan, M. (1982), “Toplumsal Değişme ve Yaşlılık”, *A.Ü.Eğitim Fakültesi Dergisi*, C. 15, Ankara.
- Tokol, A. (2000), Sosyal Politika, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, No 163, Bursa.
- Tufan, İ. (2002), Antik Çağdan Günümüze Yaşlılık, Sosyolojik Yaşlanma, Aykırı Yayıncılık, İstanbul.
- United Nations (2013), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Ageing, ST/ESA/SER.A/348.
- Veenhoven, R. (2002), “Why Social Policy Needs Subjective Indicators?”, *Social Indicators Research*, Vol. 58, pp.33-45.
- Walker, A. (2006), “Active Ageing in Employment, Its Meaning and Potential”, *Asia-Pacific Review*, Vol.13, No.1, pp.79-93.
- Warburton, J., Cowan, S., Winterton, R. and Hodgkins, S. (2014), “Building Social Inclusion for Rural Older People Using Information and Communication Technologies: Perspectives of Rural Practitioners”, *Australian Social Work*, Vol. 67, No. 4, pp.479-494.
- World Health Organization (1999), Men, Ageing and Health, 01WHO/NMH/ NPH 01.2 Geneva.
- World Health Organization (2002), Active Ageing A Policy Framework, Noncommunicable Diseases and Mental Health Cluster, Noncommunicable Disease Prevention and Health Promotion Department.
- Ziegler, A., Liu, Q., Wimmer B. and Sutherland, M. (2013), “Excellence Among Older People: A Resource-Oriented Approach”, *Talent Development & Excellence*, Vol. 5, No. 1, 2013, pp.35–50.