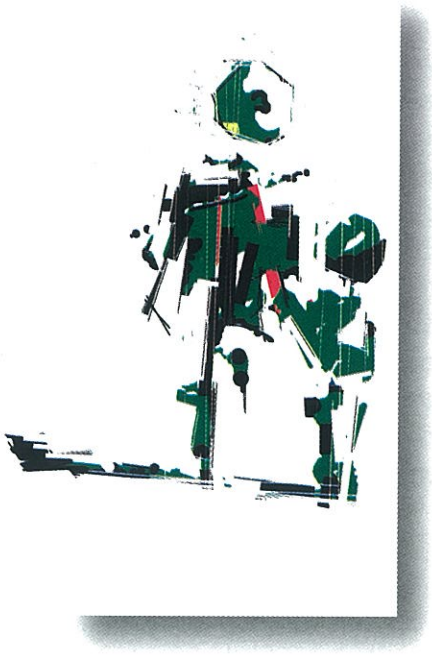
İNSANİ
GELİŞME
RAPORU

TÜRKİYE

1998

undp

TESEV



İNSANİ GELİŞME RAPORU

TÜRKİYE

1998

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) için hazırlanmıştır.

ANKARA, 1998

© 1998 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
197 Atatürk Bulvarı 06680 Kavaklıdere/ANKARA

Bu rapor Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından UNDP için hazırlanmıştır. İngilizcesi, 1998 yılında basılmıştır.

Boyut Yayın Grubu tarafından Türkiye'de basılmıştır.

Kapak: Boyut Yayın Grubu

ISBN: 975-8112-04-X

SUNUŞ
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KALKINMA PROGRAMI

İnsani Gelişme Raporu'nun yayınlanması, Türkiye'de her yıl Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na yeni bir heyecan getirmektedir. Bu raporun sonuçları projemizin gidişatına yeni bakış açıları getirerek hükümet ile yapılan teknik işbirliği programlarına gerekli olan sağlam vezniyeti vermektedir.

Bu yıl, 1998 İnsani Gelişme Raporu'nun yayınlanması önemli bir farklılık taşımaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'in 50. yıldönümü ile Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun 75. yıldönümünü kutluyor olması bizleri, Türkiye ve Birleşmiş Milletler için büyük önem taşıyan bu iki tarihi olayın önemini vurgulayabilecek bir tema bulmaya itmiştir. Bu çerçevede, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) işbirliği ile bu tarihi olaya anlamlı ve işlevsel bir armağan ile katkıda bulunmak istemiştir. Biz, 1998 İnsani Gelişme Raporu'nun, UNDP ile TESEV'in bu iki tarihi olaya olan ortak gözlemlerini, yorumlarını ve anlayışlarını ortaya koyduğuna inanmaktayız.

Bu bölüm, yaşama hakkı başta olmak üzere, insan hayatının tümünü içeren bir kavram olan insan haklarının, bütün ve bölünemez oluşunun altını çizmektedir. Pek çok insan hakkı tanımından farklı olarak UNDP ve TESEV, bu bölüm ile birlikte insan haklarını sivil hakları aşan bir anlayış ile yeniden sunmaya çalışmıştır.

Bu amaçla, bu bölümde sunulan insan hakları tartışmasının belirleyici parametrelerini UNDP'nin Sürdürülebilir İnsani Gelişme Kavramı oluşturmuştur. UNDP insan haklarının, her türlü gelişme faaliyetlerinin temeli insan olan bir yaklaşımla ve sürdürülebilir insani gelişmenin bir parçası olarak algılanması taraftarıdır. Asıl amaç tüm insanların yaşamlarını güvenilir ve yaratıcı koşullar altında sürdürebileceği ortamlar yaratmaktır. UNDP İcra Direktörü James Gustav'ın da dediği gibi "Sürdürülebilir İnsani Gelişme ekonomik, kültürel, sivil ve siyasi tüm insan haklarının hayata geçirilmesi ve insan haysiyetini yükseltmek anlamına gelir".

1998 Ulusal İnsani Gelişim Raporu, insan haklarını ve Türkiye'nin ekonomik sosyal, kültürel ve siyasi açılardan bu konudaki performansını analiz etmektedir. Bu analiz, Sürdürülebilir İnsani Gelişim çerçevesinde, bu yılın taşıdığı önemi vurgulayan bir bakış açısıyla yapılmıştır. Raporun 4. Ve 6. Bölümleri arasında Türkiye'nin kadın, sağlık, eğitim, yerleşim ve kültürel haklara ilişkin geçmiş performansı ve geleceğe dönük perspektifleri analitik tartışmalarla değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeler, bu hakların tümünü tanımlayan uluslararası anlaşmaları ve özellikle 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ni referans alarak yapılmıştır.

Geçmiş yıllarda olduğu gibi 1998 Ulusal İnsani Gelişme Raporu, yöre ve cinsiyet ayrımı gözetmeksizin insani glişme verileri sunmaktadır. Rapor, bu yıl geçmiş yıllardan farklı olarak insani gelişmeyi analiz etmenin ötesine gitmiş ve Türkiye'de ilk defa bir İnsani Yoksulluk Endeksi çıkarmıştır. Bu endeks yöreler bazında Türkiye'deki insani yoksulluk seviyesini yorumlamayı amaçlamaktadır. Böylelikle yanlızca gelire dayanan geleneksel ölçümlerden kaçınılmış ve bunun yerine bireylerin refahını etkileyen tüm faktörleri içeren bir ölçüm sistemi oluşturulabilmiştir.

UNDP, Dışişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı'na bu raporun hazırlanmasına verdiği destekten ötürü; TESEV'e ise raporda değerli analizler sunan bağımsız uzmanları biraraya getirebildiği için minnettardır.

Paul Van Hanswijck de Jonge
UNDP Daimi Koordinatörü ve
UNDP Daimi Temsilcisi
Ankara, Türkiye

SUNUŞ
TÜRKİYE EKONOMİK VE SOSYAL ETÜDLER VAKFI

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) üçüncü defa, UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) ile koordineli olarak, Ulusal İnsani Gelişme Raporu (UİGR)'nu hazırlama görevini üzerine almıştır. 1998 UİGR bu yıl, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun 75.yıl dönümünü kutlaması ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin kabul edilişinin 50.yıl dönümü olması nedeniyle ayrı bir önem arz taşımaktadır.

Bir düşünce üretim merkezi olarak TESEV'in ana amacı, araştırmayı teşvik etmek ve sosyal konularda analizler yaparak akademik araştırmalar ile siyasi kararlar arasında bir köprü oluşturmaktır. Elinizdeki rapor, geçmiş yıllarda olduğu gibi yine bu amaca hizmet etmektedir. Bu raporda sunulan analiz ile TESEV, insan hakları ve insani gelişme konularındaki tartışma alanını genişletmeyi ve karar verme süreçlerine katkıda bulunmayı amaçlamıştır.

Bu rapor insan haklarını, kaynağı sosyal gelişme olan bir bakış açısı ile ele almaktadır. 1998 UİGR kadın haklarından kültürel haklara kadar tüm yelpazeyi incelemekte ve insan haklarının siyaset ile sınırlı olduğu anlayışını genişletmeyi hedeflemektedir. Bu anlayışla 1998 UİGR yaşam hakkının, özgürlüğün ve anlamlı varoluşun tek başına siyasi haklar çatısı altında incelenemeyeceğini ve çeşitli alanlarda hakların bir bütün olarak ele alınması gerektiğini savunmaktadır.

Türkiye için hazırlanan 1998 UİGR, sosyal kültürel ekonomik ve siyasi alanlarda insanın ölçülebilir ilerlemesi ile gelişme hakkının sağlanması, insani gelişme ve onun kurumlarının biraraya gelişini incelemektedir. Bu incelemeyi takiben, raporda, temel gelişme göstergeleri yardımı ile insani gelişmedeki bölgesel, yöresel eşitsizlikler ve cinsiyet ayrımcılığı vurgulanmakta ve Türkiye İnsani Yoksulluk Endeksi sunulmaktadır. Duyarlı, güvenilir ve etkin hükümet olmak üzere üç ana başlık altında raporda iyi yönetişim incelenmektedir. Bu inceleme iyi yönetişim ile sivil ve siyasi hakların sağlanması arasındaki bağlantıyı kurmakta ve Türkiye'de iyi yönetişimin teorik olarak çerçevesini çizmektedir. Kadınların en temel haklarının hayata geçirilmesini içeren bir tartışmada ise cinsiyet ve gelişme konularına değinilmektedir. Çesitli disiplinlere mensup uzmanlar ise, devletin, özel sektörün ve sivil toplumun kişisel ve kültürel gelişiminin yanısıra sağlık, eğitim, konut edinme ve barınma haklarına ilişkin ulusal politikalardaki rolünü analiz etmektedirler.

Yazarlara, uluslararası ve ulusal insani gelişme ve insan hakları söylemlerine dikkatli ve özenli yaklaşım ve araştırmalardan, ve çok yönlü bölünmez ve kavranabilir insan hakları konusunda bilinçlenmeye yaptıkları katkılardan ötürü minnettarlığımı ifade etmek isterim.

TESEV, bize yol gösteren Dışişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı'na, Türkiye'deki gelişme işbirliği faaliyetlerine destek olan ve bu raporun gerçekleşmesini teknik ve finansal imkanlarla mümkün kılan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programına teşekkür eder.

Dr. Can Paker
TESEV Yönetim Kurulu Başkanı

TEŞEKKÜRLER

Bu rapor birçok önemli kişi ve kuruluşun değerli desteği ve katkıları ile ortaya çıkmıştır.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), 1998 İnsani Gelişme Raporu'nun hazırlanmasında TESEV'e güvenmiş olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Daimi Temsilcisi **Paul van Hanswijck de Jonge'ye**; değerli katkıları ve yapıcı analizleri için UNDP Daimi Temsilcisi Vekili, **Jens Toyberg Frandzen**'e ve UNDP Daimi Temsilcisi Yardımcısı **Seyhan Aydınlıgil**'e teşekkür eder.

TESEV, Devlet Planlama Teşkilatı ve Sosyal Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve Devlet İstatistik Enstitüsü'ne teknik yardım ve desteklerinden ötürü minnettarlığını ifade etmek ister.

TESEV, Türkiye'deki İnsani Gelişme Raporu deneyimi hakkındaki Giriş Bölümü'nü hazırlayan **Paul van Hanswijck de Jonge**, **Jens Toyberg Frandzen** ve **Seyhan Aydınlıgil** ve **Yeşim Melek Oruç**'a teşekkür eder. TESEV, insan hakları kavramının Sürdürülebilir İnsani Gelişme perspektifiyle analiz eden eski UNDP Danışmanı **Üner Kırdar**'a, ikinci bölümde bu yılın İnsani Gelişme Göstergeleri Değerleri'nin analitik olarak biraraya getirilmesinde ve Türkiye'ye İnsani Yoksulluk Endeksi'nin tanıtılmasında yaptığı katkıdan dolayı **Prof. Dr. Halis Akder**'e teşekkür eder. TESEV, Türkiye'de İnsani Gelişme ve İyi Yönetişim bölümü için **Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu**'na minnettardır. TESEV, Kadın haklarına ilişkin yorum ve detaylı analizleri ile insan haklarının önündeki en önemli engellere değinen **Dr. Selma Acuner**'e; insan haklarına ilişkin çok yönlü incelemeleri ve Eğitim ve Sağlık Hakları bölümlerine katkıları için **Prof. Dr. Burhan Şenatalar**'a; Konut Edinme ve Barınma Hakları bölümüne katkıları için **Prof. Dr. Ali Türel**'e ve TC. Kültür Bakanlığı Paris Elçisi **Vecdi Sayar**'a Kültürel Gelişme bölümü için teşekkür eder. TESEV, bu raporun bölümlerinin etkili koordinasyonunu sağlayan ve sonuç bölümünün hazırlanışında katkıları bulunan **Dr. Haldun Gülalp**'e teşekkür etmek ister.

Ayrıca, katkıları ve editöryel yardımları için UNDP Proje Sorumlusu **Yeşim Melek Oruç**'a; lojistik desteğinden ötürü UNDP İdare Yardımcısı **Fulay Öktem**'e ve bu raporun tamalanmasında gösterdiği çaba ve basım lojistiği konusundaki yardımlarından ötürü TESEV, Proje Asistanı **Erkan Özçelik**'e teşekkür eder.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ : Türkiye'de İnsani Gelişme Raporu Deneyimi 11

BÖLÜM I : Sürdürülebilir İnsani Gelişme ve İnsan Hakları 15

BÖLÜM II : İnsani Gelişme Göstergeleri 25

BÖLÜM III : Türkiye'de İyi Yönetişim ve İnsani Gelişme 39

BÖLÜM IV : Günlük Yaşamda İnsan İlişkilerinin Demokratikleştirilmesi: Kadın Hakları 47

BÖLÜM V : Bireysel Gelişme İçin Fırsat Hakları: Eğitim/Sağlık/Konut Edinme 63

BÖLÜM VI : Kültür ve Sanattan Yararlanma Hakkı 89

SONUÇ ve ÖNERİLER 101

TEKNİK EKLER 103

TABLOLAR

BÖLÜM 2
Tablo 1: İnsani Gelişme Endeksi (İGE)
Tablo 2: Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi (CGE)
Tablo 3: Cinsiyet Yetkinlik Ölçümü (CYÖ)
Tablo 4: İnsani Yoksulluk Endeksi (İYE)

BÖLÜM 3
Tablo 1: Karşılaştırmalı Açıdan Dernekleşme (1990-1996/7)
Tablo 2: Türkiye'de gelir Dağılımı: Karşılaştırmalı Bir Bakış
Tablo 3: Türkiye'de Hukuk Sistemine Duyulan Güven: karşılaştırmalı bakış (1990, 1996/7)

BÖLÜM 4
Tablo 1: Kadın İş Gücü
Tablo 2: İşteki Durum, İktisadi Faaliyet ve Dönemlere Göre Kadın İstihdamı
Tablo 3: Sosyal Güvenlik
Tablo 4: Seçim Yılı ve Cinsiyete Göre Parlementer Sayısı
Tablo 5: 1994 Yerel Seçimleri Sonuçlarına Göre Kadın Temsili

BÖLÜM 5
Tablo 1: Okul Çağındaki Nüfus Bileşimi (1998 Tahmini)
Tablo 2: Öğrenci Sayıları ve Okullaşma Oranları (1996-1997)
Tablo 3: Üniversite Giriş Sınavında Başarı Oranları (1997-1998)
Tablo 4: Eğitim Harcamasının GSMH'ye Oranı (%)
Tablo 5: Doğumda Yaşam Beklentisi
Tablo 6: Seçilmiş Ülkelerde Doğumda Yaşam beklentisi ve Bebek ölüm Hızı
Tablo 7: Bebek Ölüm Hızı
Tablo 8: Hastane Yataklarının Dağılımı (1996)
Tablo 9: 10 000 Nüfusa Düşen yatak Sayısı (1996)
Tablo 10: Sağlık personeli (1997)
Tablo 11: Belediye Olan Yerleşimlerde Konut Gereksinimi

BÖLÜM 6
Tablo 1: Sinemalar (1995 verileri)
Tablo 2: Tiyatrolar
Tablo 3: Opera-Bale
Tablo 4: Müzeler
Tablo 5: 1998 Yılı Kültür Bakanlığı Bütçe Dağılımı

ŞEKİLLER

Bölüm 5: İnşaatı Başlayan ve Tamamlanan Konutlarda Konut Kooperatiflerinin Payı

KUTULAR

Bölüm 4: Kutu 1-Kadın Erkek Eşitliği Konusunda Yasalarda Gerçekleştirilen Değişiklikler
Bölüm 4: Kutu 2-Gençlik ve Kamusal Alan Temsili

Türkiye'de İnsani Gelişme Raporu Deneyimi: Tarihsel Arka Plan ve Gelecek Küresel İnsani Gelişme Raporları

1990 yılından beri her yayınlanan İnsani Gelişme Raporları (İGR), gelişim toplumuna dünya çapında bir yol gösterici olmuş ve gelişme konusundaki öncelikleri aktif planlara dönüştürerek küresel bir gündem oluşturmuştur. Bu planlar, tüm insanların barış içinde, insan haklarına saygılı, sosyal ve ekonomik refah içinde, her alanda, her türlü imkana eşit olarak sahip olmasını hedeflemektedir.

Bu raporlar, insanı düşünmeye zorlayan temel konular ve 175'ten fazla ülkeyi karşılaştırmalı olarak inceleyen güncelleştirilmiş İnsani Gelişme Göstergeleri (İGG) içermektedir. Burada sunulan ve her yıl yenilenen İGG, temeli insan olan bir bakış açısı ile ülkelerin gelişme seviyelerini ölçen karmaşık bir endekstir. Ekonomik büyüme ve üretime dayalı olan göstergelerden farklı olarak, bu endeks ile, refah seviyesini ülke bazında ölçmektense, orada yaşayan insanlar açısından ölçmek mümkün olmuştur. İnsanların sağlıklı bir yaşam, eğitim ve gelir imkanlarının olup olmamasının ölçümü ile Birleşmiş Milletlet Kalkınma Programı (UNDP)'nın hazırladığı İnsani Gelişme Raporları, ülkelerin gelişim performanslarına ait zorlayıcı ve düşündürücü sonuçlar verrmektedir. Bu sonuçların böylesine düşündürücü olmasının sebebi ise geleneksel ekonomik büyüme profilleride görünmeyen sorunların ortaya çıkmalarına imkan vermesidir.

Küresel raporlarda ortaya çıkan ulusal gelişmenin bu düşündürücü görüntüleri ulusal seviyede tartışmalara yol açmıştır. Bazı ülkelerde İGG sıralamaları ulusal tartışmalara yol açarak bu konulara sosyal gelişme politikaları ile dikkat çekilmiş, bu da beraberinde sıralamada yükselmeyi getirmiştir.

7 yıllık Ulusal İnsani Gelişme Raporu (UİGR) deneyiminin ardından Türkiye'nin geçmişe dönük sıralamalarının yorumunu yapmak mümkündür. Bu yanlızca Türkiye'nin insani performansını sergilemek için değil, aynı zamanda ülke seviyesinde bu konuda meydana gelmiş tüm ilerlemeleri ortaya çıkararak gelişme konusundaki önceliklerin saptanması ve ulusal seviyede bu alanlarda elle tutulur programların hayata geçirilmesi açısından da önemlidir.

A. Türkiye ve Küresel İnsani Gelişme Raporları (1990-1997)

İnsani Gelişme Raporu, ülkeleri yüksek gelişme orta gelişme ve düşük gelişme olmak üzere üç ana kategoride gruplamaktadır. İlk yayınlanan rapordan bu yana Türkiye'nin İGG sıralamasındaki yeri orta gelişme seviyesindeki ülkeler arasında olmuştur. Türkiye yıllar içinde ilerleme göstermiş ve sıralamadaki yeri 1990 yılında 40 ülke arasında 28.iken, 1997 yılında 65 ülke arasında 10. sıraya çıkmıştır. Bu ilerlemenin temelinde pek çok ülkeyi imrendirecek seviyedeki hızlı ekonomik büyüme ve Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)'nın genişlemesi bulunmaktadır.

Bu olumlu gelişmelere rağmen İGG'yi oluşturan değişkenler analitik olarak incelendiğinde, Türkiye'nin ekonomik büyüme başarısı ile insanlar için elle tutulur bir refah düzeni sağlaması arasındaki ilişki ve insani gelişme alanındaki performansı daha gerçekçi bir biçimde ortaya konmaktadır. Ayrıca Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi ve eğitim gibi diğer insani gelişme göstergeleri ve Türkiye'nin diğer ülkelere oranla bu alanlardaki seviyesi, Türkiye'nin insani gelişmedeki geçmiş performansını ve geleceğe dönük girişimlerini daha gerçekçi bir biçimde yorumlamayı zorunlu kılmıştır.

1990-1997 yılları arasındaki insani gelişme dikkatle incelendiğinde, bu konuda ilerleme kaydedildiği ancak bu ilerlemenin sürekli olmadığı göze çarpmaktadır. 1990 yılına ait İGG, Türkiye'yi orta seviyedeki 130 ülke arasında 72. sıraya koymaktadır. 1992 yılında sıralamada Türkiye 28.likten 17.liğe çıkmıştır. Türkiye yüksek kalkınma sevi-

yesindeki ülkeler kategorisine en çok, 64 ülke arasında 3.sırada yer aldığı 1995 yılında yaklaşmıştır. 1996 yılında bir düşüşle, 69 ülke arasında sıralamada 27. olmuştur. Bunun başlıca sebebi kategoriye, eğitim imkanı değişkeninde daha yüksek seviyede olan yeni ülkelerin eklenmesidir.

1995 yılında, İnsani Gelişme Raporu ilk Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi ve Cinsiyet Yetkinlik Ölçümü değişkenlerini sunduğunda, Türkiye 130 ülke içinde 45. sırada iken bu endekslere bakıldığında 116 ülke içinde 98. sırada yer aldığı görülmüştür. Bu rakamlar, 1996 yılında, 61. ve 68. ve 1997 yılında 58. ve 82. olarak değişmiştir. İGG'nin bu rakamlarından anlaşılan, Türkiye'nin, kadın hakları (gelir, eğitim, sağlık, ve doğum anındaki yaşam oranları, yönetim ve siyasi alanlarda temsil) alanında uyguladığı Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi progamlarının sürekli gelişme sağlayamadığıdır. 1993 ve 1994 yıllarında İnsani Gelişme ve Cinsiyete Bağlı Gelişme Endekslerinde gösterdiği başarıya, 1997 yılında yayınlanan rapor ile yeniden yaklaşmaya başladığı görülmüştür. Buna rağmen bu dalgalı gidişat, Türkiye'nin söz konusu dönemlere ait sosyal ve insani gelişme progamlarının, ekonomik büyüme hızı ile kıyaslanamayacağını düşündürmektedir.

Ekonomik büyüme ile gelişme arasındaki ilişki UNDP tarafından sıkça üzerinde durulan bir konudur. Bunun başlıca sebebi, genellikle pek çok gelişmekte olan ülkede ekonomik büyümenin getirdiklerinin, o ülkenin insanları için imkan ve refah anlamına gelmemesidir. Genellikle belli bir kesimin zenginliği elinde tutması ve kamu yatırımlarının yanlış ve yetersiz olması, bunun en önemli sebeplerindendir. Şu halde UNDP savunduğu Sürdürülebilir İnsani Gelişme paradigmasının ardında, ekonomik büyüme ile eğitim, sağlık ve cinsiyete bağlı gelişme endeksi gibi insani gelişme alanlarındaki ilerlemenin birlikte olması çabası vardır. Bu amaçla, küresel raporlar, ulusal şartlara uygulanabilir geniş çaplı faaliyet stratejileri sunmaktadır. Ekonomik büyüme ile insani gelişme arasındaki paralellik, Türkiye'nin olağanüstü ekonomik büyümesi ile insani gelişme alanındaki geri kalmışlığı göz önüne alındığında daha da ilgi çekici olmaktadır. Bu raporda Türkiyenin İGG'lerindeki uluslararası performansını etkileyen unsurlar incelenmiştir.

B. Ulusal İnsani Gelişme Raporları

Küresel raporlarla ortaya çıkan sürdürülebilir insani gelişme kaygıları, ulusal seviyede de dikkatle incelenmiş ve UNDP'nin desteği ile hazırlanan Ulusal İnsani Gelişme Raporları (UİGR) ile sunulmuştur. Bu çalışmalar UNDP'nin 1990 yılında Türkiye için ilk defa Ülke Profili Raporunu yayınlamasından beri devam etmektedir.

1990 yılından günümüze kadar Türkiye Ulusal İnsani Gelişme Raporları, Küresel raporlarda kullanılan metodoloji ile hazırlanmıştır. Bu çerçevede İGG kullanılmış, ve iller bazında Türkiye'nin bu konulardaki performansı hakkında bilgi edinilmiştir. Dahası, küresel raporlarda savunulan insani gelişme yaklaşımı, ulusal raporların araştırmalarına da yansımış, cinsiyet ve gelişme, ve bölgesel kalkınma farklılıklarına ışık tutmuştur.

Son olarak UİGR, ulusal rapor ve yönetmeliklerle tanımlanmış konuların yanısıra, UNDP ile Birleşmiş Milletler (UN) sisteminin Türkiye ile teknik işbirliği programlarında tanımlanmış olan temel kalkınma problemlerine de değinmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, geçmiş yıllara ait Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nda, Türkiye'nin ekonomik büyümesi ile sosyal kalkınma performansı paralellik arz etmemektedir. Ulusal İnsani Geişme Raporu, gelir artışı ile, eğitim başta olmak üzere, sosyal alanlardaki ilerleme arasında bir ilişki kurma çabasındadır. Rapordaki bulgulara göre kişi başına düşen milli gelirin belli bir eşiğin üzerinde olduğu illerde insanların eğitim imkanları yüksektir ve dolayısıyla bir pozitif korelasyon mevcuttur. Aynı şekilde bu illerde cinsiyetler arası farklılıklarda da bir daralma gözlenmektedir.

Hem 1995 hem de 1996 yıllarına ait Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nda, Türkiye'nin Sürdürülebi-

lir İnsani Gelişme performansına engel olarak eğitim alanındaki sorunlar gösterilmiştir. Özelikle kadınlar için yetersiz eğitim imkanı, İGG'nde, bu iki yılda bir düşüş meydana getirmiş ve bu, özellikle orta kalkınma seviyesinin daha düşük sıralarındaki iller için belirleyici olmuştur. Bir sonraki raporda bu durumun düzeltilmesi için öneriler getirilmiştir. 1997 yılına ait UİGR'nda da görülen eğitim alanındaki nisbi ilerlemeler, ulusal ve il bazında İnsani Gelişim Endekslerine bir itiş gücü vermiş ve Türkiye'nin genel İGG değerleri 0.834 yükselerek yüksek kalkınma seviyesine ulaştırmıştır

Eğitim ve gelir ele alındığında tüm raporlar, yöreler arası ve kadın erkek arasındaki gelişme eşitsizliklerinin altını çizmektedir. İllere göre bakıldığında İGG değerlerinde orta kalkınma seviyesinin sonlarında (İGG<0.700) ve düşük kalkınma seviyesinde (İGG<0.500) yer alan illerin, Karadeniz, Doğu, ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yoğunlaşmış olduğu görülmektedir. Kadınlar için bu değerler daha da düşmektedir (İGG<0.400).

C. Ulusal İnsani Gelişme Raporlarının Etkileri

Tüm Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nda Sürdürülebilir İnsani Gelişmenin önündeki engel olarak sosyal kalkınmada, ve özellikle eğitim alanında, yöre ve cinsiyete dayalı eşitsizlikler üzerinde durulmuştur. Bu raporlar, insani gelişme ile ilgili sorunlara ışık tutarak, kopukluklar arasındaki boşlukları doldurmuş ve planlamayı yürüten hükümet için tamamlayıcı bir unsur olmuştur. Dahası kapsamlı insani gelişme endeksleri ile Ulusal İnsani Gelişme Raporları, insani gelişme alanındaki ilerlemeleri ve eksiklikleri tespit etmeye yardımcı olmuştur. Bu çerçevede Türkiye'deki Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Teknik İşbirliği Programı, 5 yıllık kalkınma planları ve hükümet programlarının yanısıra Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nda ortaya çıkan öncelikler doğrultusunda yürütülmektedir.

Bunlara örnek olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın desteklediği, 1992 yılında başlayan Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Direktörlüğü'nün, kadın ile erkek arasındaki insani gelişme uçurumunu ortadan kaldırmayı amaçlayan Cinsiyet Şemsiyesi programı gösterilebilir. Bugün halen devam etmekte olan bu program, kadınların ilerlemesi için gereken ulusal mekanizmaları güçlendirmekte ve kadınların eğitimi alanında çalışmalar yürütmektedir.

Türkiye'de politika seviyesinde, BM sisteminin, ulusal yönetmeliklere ve UİGR'na ilişkin yaklaşımı, 1995 yılında BM Türkiye Daimi Koordinatörü tarafından kurulan BM Kuruluşlararası Sosyal Program Komitesi (ISDPC) çalışmalarına yansımaktadır. Bu komitenin amacı Birleşmiş Milletler ile ortaklaşa yürütülen teknik işbirliği programları ile yöresel gelişme eşitsizliklerini ortadan kaldırmaktır. ISDPC, 10 ayrı BM örgütünü biraraya getirerek Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde yürütülen ortak projeleri desteklemektedir. BM deneyim ve bilgisi ile ulusal örgüt ve enstitülerin kapasitelerini birleştiren bu ortak projeler, gelişim konusundaki eksiklikleri tamamlamak için gerekli olan çok yönlü Sürüdürülebilir İnsani Gelişme yaklaşımını benimsemiştir.

Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nda tanımlanmış Sürdürülebilir İnsani Gelişme endişelerinin geniş çapta faaliyete geçirilmiş hali Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın desteklediği Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Projesi'dir (GAP). GAP, geçmiş yıllara ait Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nın önerileri doğrultusunda yürütülen bir pilot projedir. Bu bütünleştirilmiş bölgesel kalkınma programı özellikle kız çocukları için eğitim ve gelir imkanı yaratma faaliyetlerini desteklemektedir. Bölgede özellilkle yatırımı arttırmaya dönük faaliyetler, Ulusal İnsani Gelişme Raporları'nda belirlenmiş olan iş olanakları yaratma amacına hizmet etmektedir.

1997 Ulusal İnsani Gelişme Raporu'nun ana teması Sürdürülebilir İnsani Gelişme ile Toplumsal Birliktelik arasındaki ilişki ve devletin bu alandaki teşvik edici rolü olmuştur. Bu rapor dikkatleri bir kez daha gelişmenin getirilerinden yararlanama-

yan toplumsal olarak olarak dezavantajlı gruplara ve bunun ulusal gelişme üzerindeki etkilerine çekmiştir. Bu çerçevede konu olan, özellikle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde yaşayan yoksulların yanısıra kadınlar, gençler ve yaşlılardır. 1997 Raporu, Toplumsal Birlikteliği engelleyen unsurları ortadan kaldırmayı amaçlamış ve bu alanda yapılacak olan, kesin olarak hedefi belirlenmiş sosyal gelişme programlarına öncelik verilmesinin altını çizmiştir. Bunlara ek olarak 1997 Raporu'nda 29-31 Mayıs 1997'de Diyarbakır'da gerçekleştirilen Yoksulluğu Önleme Stratejileri başlıklı toplantının son bölümünden yola çıkarak politika önerilerinde bulunmştur. Bu panel devlete, özel sektöre ve sivil topluma seslenerek yoksulluk ile ilgili konulara değinmiş ve makro düzeyde ekonomik reformlardan özel programlara kadar her alanda uygulanabilir öneriler sunarak dikkatleri sosyal açıdan dezavantajlı kesimler üzerine çekmiştir.

Türkiye'de uygulanan Birleşmiş Milletler Kalkınma Progamı'nın Teknik İşbirliği Programı, GAP çerçevesinde, halen devam eden, kadınlara ve gençlere yönelik gelişim faaliyetlerinin yürütüldüğü politikaların öncelikli yerini yansıtmaktadır. Ayrıca 1997 Ulusal İnsani Gelişme Raporu ve Yoksulluğu Önleme Stratejileri konulu toplantı doğrultusunda UNDP ve devlet, yoksulluğa karşı ve tolumsal bir politika geliştirmeyi amaçlayan yeni bir programa destek vermeye başlamıştır. Burada toplumsal olarak dezavantajlı kesimin ihtiyaçlarını karşılamaya dönük etkili ve hedeflenmiş ulusal politikalar yaratma amacı vardır.

Tüm bunlara ek olarak, UNDP sosyal açıdan dezavantajlı olan insanların kalkınmaları için gereken ulusal program girişimlerini desteklemek üzere büyük adımlar atmıştır. Bu raporda insan hakları kavramı, eğitim, kültürel imkanlar, sağlıklı yaşam, siyasi, ekonomik ve kişisel ilerlemenin değişmez haklar olarak görüldüğü ve bunların sağlanıp korunmasının devletin, özel sektörün ve sivil toplumun görevi olduğu sosyal gelişme açısından ele alınmıştır.

Ulusal İnsani Gelişme Raporları yalnızca Türkiye'deki Birleşmiş Milletlerin ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın Türkiye odaklı çalışmaları ve programları için değil, Birleşmiş Milletlerin diğer muhatapları ve devlet için de önem taşımaktadır. Pek çok kez devletin en yüksek kademelerinde bu alanda İnsani Kalkınma bakış açısının yeni bir yaklaşım olduğu ifade edilmiştir. Bu insani gelişme yaklaşımı Türkiye'nin diğer incelenen ülkelere oranla seviyesinin üzücü derecede düşük olduğunu göstermektedir. Bunun farkına varmak ise sosyal gelişme programı alanlarına daha yakın ilgi gösterilmesi açısından itici bir güç olmuştur.

Ulusal İnsani Gelişme Raporları ve bu raporlardan elde edilen bulguların kullanılması devletin, bölge ve cinsiyete dayalı eşitsizliklerin azaltılmasının Birleşmiş Milletler ve devlet için öncelikli olduğu ifade edilen 1994 Ülke Strateji Notunu daha dikkatli ele alması açısından da etkili olmuştur.

Ulusal İnsani Gelişme Raporu ve İnsani Gelişim Göstergeleri'nin uygulamasında kullanılan metodolji, akademisyenler, istatistikçiler ve uzmanlar tarafından beğenilmiştir. Bu olumlu yaklaşım araştırma ve çalışmalara hız vermiş, böylece sıkça ele alınan ulusal gelişme endişelerine yeni bir bakış açısı yaratmıştır.

Sürekli barış, güven ve halkın gönenci yeni bir paradigmaya bağlı – insani sorunların üçlemesi, bunlar:

A) Gelişme için İnsan Hakları,
B) Sürdürülebilir İnsani Gelişme
C) İnsan Güvenliği'dir.

Bu yeni paradigmanın gerçekleştirilmesi tüm Dünya'da ekonomik büyümeyi sağlamanın ötesinde, bunun yararlarının eşit dağılımını da sağlayacaktır. Çevreyi tahrip etmek yerine yenileyecektir. Bireyleri sıradışı bırakmak yerine onları güçlendirecektir. İnsanların seçeneklerini ve fırsatlarını genişletecek ve kendi yaşamlarını etkileyen kararlara katılma fırsatını sağlayacaktır.

A. İnsan Hakları

İnsan hakları birinci temel insani sorun olarak kabul edilmelidir. Bugün Birleşmiş Milletler ve onun üye hükümetlerinin birinci temel etkinliği, Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmesinden çıkan ve sonraki yıllarda sürekli gelişen insan hakları ve temel özgürlükleri genişletmek, korumak ve izlemektir.
Sözleşme üç belgeden oluşmaktadır: a) 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi; 1966 yılında ilan edilen Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Anlaşması; ve c) aynı yılda yürürlüğe giren Uluslararası Sivil ve Siyasal Haklar Anlaşması.

Bu belgeler insan hakları standartlarını korumaktadır ve Birleşmiş Milletler'de altmışın üzerinde anlaşma, deklerasyon, yasal sözleşme, ve belgeye ilham kaynağı olmuştur. Bu sonuncusuyla gelişme hakkı, kadın hakları, ırkçı ayırımcılığa karşı koruma, göçmen işçilerin korunması, çocuk haklarını içeren çok çeşitli soruna uluslararası kurallar, yol yordam ve diğer kabullenilmiş uluslararası ilkeler konmuştur. Yıllar boyunca uluslararası insan hakları hukuku temel insani sorunların, insanların özgür, güvenli ve sağlıklı bir yaşam sürdürmesi ve bunu koruması için düzenlendi. Hayatın temel gereksinimleri, iş, gıda, konut, sağlık bakımı, eğitim ve kültür, herkese eşitçe ve yeterince sağlanamadıkça -onurlu bir yaşam sürdürme hakkına- hiçbir zaman erişilemez.

1. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

İçinde bulunduğumuz yıl, 1998, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin kabulünün 50. Yıldönümü. Bütün zamanların en tahripkar çatışması, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından uluslararası topluluk 1945 yılında San Fransisco'da Birleşmiş Milletler Organizasyonunu kurmak üzere biraraya geldiler. Misyonu, kalıcı bir barışı garanti etmek, herkese daha iyi bir yaşam standardı sağlamak için ekonomik ve sosyal ilerlemeyi yaymaktı. Böylelikle, sözleşme insan ailesinin tüm üyelerine özgürlüğün, adaletin, gelişme ve barışın temellerini özetledi. Üç yıl sonra, Birleşmiş Milletler, Paris'te Palais de Chaillot'da toplandı ve 10 Aralık 1948'de İnsan Hakları Everensel Beyannamesi'ni duyurdu.

Bu belgenin ulusal ve uluslararası düzeyde uygulanması, uluslararası topluluğun en büyük emellerinden birini oluşturuyor. Bu aynı yüzyılda iki tahripkar ve kanlı Dünya Savaşının ve eşdeğerde zarar veren Soğuk Savaşın yıkıcı etkilerini yaşayan insanların umutlarını, düşlerini içermektedir.

2. Tarihsel Perde Arkası

1940'ların sonlarında Nazi Almanyası ve Faşist İtalyan orduları Batı Avrupa'yı işgal ettiler. Militarist Japonya da Asya'da yürüyüşe geçti. İkinci Dünya Savaşı'nın bu karanlık günlerinde Amerika Birleşik Develetleri Başkanı Franklin Roosevelt, 6 Ocak 1941'de, Kongrenin önüne çıktı ve halkına özgürlüklerinin benzeri görülmemiş bir tehditle karşı karşıya olduğunu anlattı:

"... İnsanlar yalnız ekmekle yaşayamayacağı gibi yalnız silahla savaşamazlar. Siperlerdeki insanlarımız ve onların gerisinde bu siperleri yapan insanlarımızın dayanıklılığı ve cesareti savundukları yaşam biçimine sarsılmaz bir inançla bağlı olmalarından kaynaklanmalıdır..."

Başkan bunun ardından ihtirasla savaş sonrası dünyasının insani vizyonunu dile getirdi:

"... Güvenli kılmaya uğraştığımız gelecek günlerimizde, dört temel özgürlük üzerine kurulmuş bir dünyayı özlüyoruz: birincisi dünyanın her yerinde konuşma ve ifade özgürlüğüdür.
İkincisi, dünyanın her yerinde, insanların tanrıya kendi bildikleri gibi ibadet etme özgürlüğüdür.
Üçüncüsü, dünyanın her yerinde, muhtaç olmaktan kurtulmaktır- bunun anlamı küresel düzeyde her millete vatandaşları için sağlıklı bir barış içinde yaşam sağlayacak ekonomik anlayıştır.
Dördüncüsü korkudan kurtulmaktır – bunun anlamı dünya çapında silahsızlanma o düzeye gelmelidir ki, hiçbir millet bir komşusuna karşı fiziksel bir saldırganlıkta bulunmasın.
Bu çok uzakta, gelecek binyılın vizyonu değildir. Bu kendi zamanımızda ve neslimizle erişebileceğimiz biçimdeki bir dünyanın belirgin temelleridir...Özlemini duyduğumuz dünya düzeni, özgür ülkelerin dostça, medeni toplumlar olarak geliştireceği işbirliğidir."

Bu konuşmada dikkat çekildiği gibi savaş sonrası dünya düzeni üç temel üzerine kurulmalıydı – kolektif güvenlik, ekonomik işbirliği ve insan hakları. Bu üç temel, Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin çerçevesini biçimlendirdi, ve bugüne kadar süren küresel ve bölgesel kurumlarda somut ifadesini buldu.

Muhtaç olmaktan kurtulmak, gelişme hakkı ve ekonomik işbirliği savaş sonrası dünya düzeninin esas elemanları arasındaydı. Gerçekte de Başkan Roosevelt ülkesine, milletin 1/3'ü yetersiz konut, yetersiz giyim, yetersiz beslenme içindeyken Amerikan demokrasisinin süremeyeceğini anlattı. Onun görüşüne göre İkinci Dünya Savaşı kısmen paranın değerindeki dramatik bozulma, kitle halinde işsizlik ve ekonomik çaresizlikten doğmuş, Hitler ve Musolini'yi iktidara getirmişti.

3. Evrensel Beyanname'den Bakış

İnsan Hakları Everensel Beyannamesi bu esas dört insani özgürlüğün tümünü yansıtmaktadır. Düşünce, görüş, ifade ve inanç temel özgürlüklerini ilan edip, katılımcı ve temsili yönetimi hakların özü olarak değiştirilemez kılıyor. Muhtaç olmaktan kurtulmayı – ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ve fırsat eşitliği hakkını da sımsıkı ve aynı güçle vurguluyor.

Beyanname, sivil toplum üyesi herkesin sosyal güvenliğe hakkı olduğunu, milli çaba ve uluslararası işbirliği ile onuru için ve kendi kişiliğini geliştirmek üzere ekonomik, sosyal ve kültürel hakları olduğunu içtenlikle dile getirmektedir. Herkesin çalışma hakkı vardır, işini serbestçe seçebilir, eşit emeğe eşit ücret ve işsizliğe karşı güvence verilmelidir. Herkesin sağlık ve gönenci için beslenme, giyim, konut, sağlık bakımı ve gerekli sosyal hizmetleri içeren bir yaşam standardını tutturması hakkıdır. Zorunlu ya da serbest, herkesin en azından ilk ve temel aşamalarda öğrenim hakkı vardır.

Beyanname insan haklarının tüm ulusların ve halklarının ortak bir erişimi olarak da görmektedir. Aynı biçimde bunlar bölünemez, devredilemez ve evrenseldirler. İnsan haklarının bir yanının öne çıkarılması, diğer bir tarafının yaygınlaştırılması ve uygulanmasından vazgeçilmek üzere kullanılamaz. Beyannameye konulmuş tüm haklar ve özgürlükler: ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da herhangi bir görüş, milli ya da sosyal kaynaklı hiçbir ayırım yapılmaksızın kullanılacaktır.

Yukarıda kesin tanımlanmış ilkelere rağmen uygulamada, hükümetler ve akademisyenler taraflı bir yaklaşım gösterdiler. Sivil ve siyasi haklar (yaşam hakkı, özgürlük, güvenlik, seçim hakkı, konuşma ve basın özgürlüğü, ırk, cinsiyet, renk, dil, din gibi konulardan ötürü ayrımcılığa uğramama hakkı) daha büyük dikkat, düzenleme, ve yasal yoruma tabi oldu. Bunlar ekonomik, sosyal ve kültürel haklar ve gelişme hakkına göre kamu vicdanında çok daha derin bir yere oturdular. Bi-

lerek ya da yanılarak yalnız sivil ve siyasal hakların ihlali söz konusu olabileceği varsayıldı. Sonuçta, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar ve gelişme hakkı hep "ikinci sınıf haklarmış" gibi değerlendirildi - zorlayıcı olmayan, gerekçelenemeyen, yalnız zaman içinde giderek daha fazla yerine gelecek olan gibi.(1)

Bu yüzden Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun, 32/130, 16 Aralık 1977 kararının ısrarla dile getirdiği gibi:

"...Tüm insan hakları ve temel özgürlükleri bölünemez ve birbirlerine bağlıdır. Hem sivil ve siyasal hem de ekonomik, sosyal ve kültürel hakların uygulanması, yayılması ve korunmasına eşit önem ve acil özen gösterilmelidir... Ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan yararlanmadan sivil ve siyasal hakların tam olarak gerçekleşmesi mümkün değildir."

Benzer biçimde, 25 Haziran 1993'te Viyana'da İnsan Hakları Konferansı'nda tekrarlandığı gibi, "bütün insan hakları evrenseldir, bölünemez ve birbirine bağlıdır ve ilişkilidir. Bunlar tümüyle, dürüst ve eşit tavırla, aynı düzeyde ve aynı önemle ele alınmalıdır."(2)

4. Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi 20 yıl süren kaleme alma tartışmalarından sonra Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 2200A (XXI) 16 Aralık 1996'da aldığı bir kararla kabul edildi, onay ve erişim için imzaya açıldı. Nihayet on yıl sonra yasal güç kazandı.

Anlaşma yasal bir belgedir. Eğer iki üye ya da üye olmayan ülke anlaşmayı onaylarsa buna "taraf ülke" olur. Böylelikle o ülke kendi isteği ile, bu sözleşmenin gerektirdiği, kendi yasalarıyla uluslararası sorumlulularını yerine getirebilmek için gereken tutarlılığı sağlamak üzere içtenlikle birtakım yasal düzenlemeyi yapmayı kabullenmiş olur.

Bu sözleşme İnsan Hakları Everensel Beyannamesinde tanımlanan ekonomik, sosyal ve kültürel hakları ayrıntılarıyla kanunlaştırmaktadır ve en önemli uluslararası yasal hükümleri içermektedir. Bu hükümler ekonomik, sosyal ve kültürel hakları kurmuştur. Bunlar adil ve uygun koşullarda çalışma hakkını, sosyal korumayı, uygun yaşam standardını, beden ve ruh sağlığı açısından erişilebilecek en yüksek düzeyi, eğitim, kültürel özgürlük ve bilimsel ilerlemeden yararlanabilmeyi içermektedir.

Mayıs 1998'in sonunda, 137 ülke Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesini imzalayarak, anlaşmanın tüm değer ve hükümlerini uygulamayı üstlenmiş oldular. Başkan Roosevelt'in bekleyiş, yönlendirme ve liderliğinin - muhtaç olmaktan kurtulmaya - verdiği önemin aksine, Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'ne henüz taraf olmamıştır. Benzer biçimde ve ne yazık ki Türkiye Cumhuriyeti de Sözleşmeyi ne imzalamış ne de onaylamıştır.

Tarafların sözleşme altında girdikleri yükümlülüklere ne ölçüde riayet ettikleri, hakları ve sorumlulukları uygulama düzeyleri 1985 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi tarafından izlenmektedir.

5. Gelişme Hakkı

Dengeli ve bütünleşmiş bir ekonomik ve sosyal gelişme, barış ve güvenliğin yayılmasına ve korunmasına, sosyal ilerlemeye, daha iyi yaşam standardına, insan haklarına ve temel özgürlüklere daha büyük riayet ve saygıya katkıda bulunmaktadır. Mayıs 1968'de Tahran'da yapılan Uluslararası İnsan Hakları Konferansı bu konuyu işlemiştir. Toplantı sonucunda sivil ve siyasal haklardan anlamlı ölçüde yararlanmanın ekonomik ve sosyal haklarla içiçe olduğu, ve insan haklarının gerçekleşmesi ile gelişmenin belirgin bir bağlantısı olduğu duyurulmuştur. Bundan sonra, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Aralık 1969'da Sosyal İlerleme ve Gelişme Beyannamesi, Aralık 1986'da Gelişme Hakkı Beyannamesini kabul etti.

Bu sonuncu belge gelişme hakkını yalnız insan hakkı olarak kabul etmekle kalmayıp onun çeşitli boyutlarını irdelemektedir. Bu beyannameye göre, gelişme ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal, kapsamlı bir süreçtir ve tüm nüfusun ve her bireyin refahının sürekli iyileştirilmesini amaçlamaktadır. İnsan kişi gelişme sürecinin esas öznesidir ve bu yüzden kalkınma politikaları insanları gelişmeye katılır ve yararlanır hale getirmelidir. İnsanların gelişmesine uygun koşulların yaratılması devletlerin birinci sorumluluğudur. Tüm insanların birey ve toplu olarak gelişmeye hakları vardır. Devletler gelişme hakkının gerçekleşmesi için her türlü önlemi almalıdır ve temel kaynaklara, eğitim, sağlık hizmetleri, gıda, konut, iş ve eşit bir gelir dağılımına erişim için fırsat eşitliği sağlamalıdır. Her türlü sosyal adaletsizliği gidermek amacıyla gereken sosyal ve ekonomik reform yapılmalıdır.

Böylelikle, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi; Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi; Sosyal İlerleme Beyannamesi ve Gelişme Hakkı Beyannamesi, hepsi birden, İnsani Gelişme Hakkının yasal çerçevesini oluşturuyorlar.

B. Sürdürülebilir İnsani Gelişme

Sürdürülebilir İnsani Gelişme ikinci temel insani sorundur. Tüm gelişme insanın yaşadığı, öğrendiği ve katıldığı bir süreç olarak görülmeli, statik bir olgu olarak kabul edilmemeli. Savaş sonrası dönemde gelişme çabalarının çoğu başarılı büyümenin en iyi sermaye yatırımları sonucunda kentlerde endüstrileşme ve modernleşme sonucunda gerçekleşeceğine inanan neo-klasik görüşe dayanmıştı. Daha sonra, 1960'lar ve 1970'lerde, ulusal ve uluslararası sermaye yatırımlarının sağlanmasında uygun dış ticaret hadleri ve ticaret miktarında artışın önemine dikkat çekildi. Gelişme sürecinin bu önemli yanları, gelişmeyi sağlamak için araçtı ancak gelişmenin amacı olarak nitelenemezlerdi. Bireylerin gelişme sürecinin merkezinde olduğu, insanların yetenek ve ehliyetlerinin bu çabaların başarısını ya da başarısızlığını belirlediği çoğu kez görmezden gelindi. Daha çok sermaye ve doğal kaynaklara dayanan ve insan boyutunu (hem girdi olarak hem de gelişmenin amacı olarak) ihmal eden siyasala ve staratejilerin eksikleri ve hataları giderek açıklık kazandı.

1980'lerin ortalarından sonra Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yeni bir gelişme kavramının –sürdürülebilir insani gelişmenin– öncülüğünü yapmak, yaymak açısından önemli bir rol üstlendi ve uygulanmasını sağlamak üzere uygun stratejiler oluşturdu, prestijli bir çok yuvarlak masa toplantısı düzenledi, ulusal ve küresel insani gelişme raporları yayınladı. Yoğun araştırma ve UNDP yayın faaliyeti sonucunda gelişmeyi sağlamanın bir tek ve yalnız bir yolu olmadığı ortaya kondu.

Gelişme karmaşık bir süreçtir. Her ülke büyüklüğü, siyasal sistemi, nüfusu, iklimi ve kaynakları, açısından farklılıklar göstermektedir. Her birinin gereksinimleri, geldikleri gelişme aşamasına göre değişebilir. Fakat, bir gerçek ortaya çıktı. Gelişme süreci içinde, insan boyutunu doğru dürüst dikkate almayan çözümler ya da sorunların merkezine insanları koymayanlar, gerçek gelişme başarısı için kalıcı bir yanıt bulamadılar. Okuryazar, eğitimli, sağlıklı, istekli insanlar gelişmenin çekirdeğidir.

Tanım

UNDP'nin 1990 İnsani Gelişme Raporu insani gelişmenin, insanların seçme süreçlerinin arttırıldığı süreç olduğunu söylüyor. İlke olarak bu seçenekler sonsuz ve zaman içinde değişmiş olabilir. Parametreler zaman içinde değişmektedir. Fakat gelişmenin her aşamasında tüm insanlar için üç esas seçenek vardır: sağlıklı ve uzun bir ömür, bilgi edinmek ve makul bir yaşam standardı için gerekli kaynaklara erişebilmek. Eğer bunlar yoksa diğer fırsatlar da erişilmezdir ve bir çok olanaktan da yararlanılamaz.

Fakat insani gelişme burada bitmiyor. Birçok insan tarafından çok değer verilen tercihler siyasal, ekonomik, sosyal özgürlüklerden başlayıp yaratıcı ve üretken olabilme fırsatı edinmeye, kendine saygı duymak ve insan haklarından yararlanmaya kadar uzanıyor.

İnsani gelişmenin iki yönü var: insan hünerlerinin oluşturulması -sağlığın, bilginin ve yeteneklerin iyileştirilmesi, ve edinilen bu hünerlerin insanlarca kullanılması– boş zaman değerlendirmesi, üretken amaçlar ya da kültürel, sosyal ve siyasal olaylara katılabilmek. İnsani gelişmenin ölçeği, bu iki yanı dengelemezse ciddi bir huzursuzluk yaratabilir.

Bu insani gelişme kavramına göre, gelir insanların edinmek istedikleri önemli bir fırsat, ama yaşamlarının toplamı değil. Bu yüzden gelişme gelir ve servetin artmasının ötesinde birşey olmalıdır. İnsanlara odaklanmalıdır. Bu yaklaşım Başkan James Gustave Septh tarafından sürdürülebilir insani gelişme kavramı olarak genişletilerek sunuldu. Buna göre 1994 yılı İnsani Gelişme Raporu Sürdürülebilir İnsani Gelişme kavramını aşağıdaki gibi tanımladı:

- Gelişme, yalnız ekonomik büyüme sağlamakla kalmaz, bunun nimetlerini eşitçe dağıtır,
- Gelişme, çevreyi tahrip etmek yerine onu yeniler,
- İnsanları sıradışı kılacağına onları güçlendirir.

Bu yoksullara öncelik veren, seçeneklerini arttıran ve kendi hayatlarını etkileyen kararlara katılma fırsatı veren gelişmedir. Bu gelişme:

- İnsanlardan yanadır
- Doğadan yanadır
- İstihdamdan yanadır
- Kadınlardan yanadır

UNDP'nin 1990 İnsani Gelişme Raporu'ndaki tanıma göre, insani gelişme paradigması, insanların seçme özgürlüğünü dile getirmeyi amaçlamaktadır. Böyle bir özgürlüğün gerekli maddi ve sosyal koşullarını ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle, seçme özgürlüğünü, evrensel olarak sağlık, ve eğitimi, işe erişimi, yoksulluğun ve ayırımcılığın giderilmesini, doğanın korunmasını ve saklanmasını bireylerin güvenliği varsaymaktadır. Fakat, bazı eleştirilerin ışığında, seçme özgürlüğü ve katılım açısından herkes için geçerli olacak kararların alınması, açık toplum, garanti edilmiş çoğulculuk ve sağlam demokratik sistem olmaksızın mümkün değildir. İnsani gelişmenin böyle bir tanımı ilk bakışta olağan, eksik ve çok basit olarak görülebilir.

Hiç kuşkusuz temel insan haklarına saygı duyulmayan, yeterli siyasal istikrarı olmayan toplumlarda insani gelişme kesinlikle mümkün olmaz. Kısaca, ve daha pratik düzeyde, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı insana hem ulusal hem de küresel düzeyde öncelik vererek, geçerli yeni bir kavramı, gelişmenin somut bir boyutunu başarıyla ortaya koymuştur.

UNDP'nin toplu çabalarıyla, gelişmenin artık ne kadar büyümeyle değil ne tip bir büyümeyle değerlendirilmesi gerktiğini öğrendik. İnsanlar büyümenin artık faktörü olarak değil gelişmenin gerçek amacı olarak ele alınmalıdır. Gerçek gelişme, ne olursa olsun insanları işin merkezine koymakla gerçekleştirilecek süreçtir. Bu süreç insan kapasitesi ve hünerini geliştirmeli, enerjilerini kendilerinin ve toplumlarının gelişmelerine yarar sağlamak için kullanmasını sağlamalıdır.

C. İnsan Güvenliği

Üçüncü insani sorun insanın güvenliğidir. Birleşmiş Milletler Anlaşmasına 1945 yılında San Fransisco'da imza atanlar, Birleşmiş Milletler Cemiyetinin başarısızlığını dikkate alarak kalıcı uluslararası barış ve güvenlik sistemini insan güvenliğinin sağlanmak üzere etkili önlemler alınmasıyla erişilebileceğini biliyorlardı. Bu yüzden Birleşmiş Milletler Anlaşmasının önemli amaçlarından birisi, sosyal ilerlemenin yayılması, barış ortamında daha iyi yaşam standartlarıyla barışı güçlendirmekti. Girişte şunlar açıklanıyordu:

"Birleşmiş Milletler halkları sosyal ilerleme ve daha iyi yaşam standardını yaymak üzere kararlıdır... tüm halkların ekonomik ve sosyal atılımını güçlendirmek için uluslararası mekanizmayı kullanacaktır."

55 ve 56. Maddeler şunlara işaret etmekteydi:

"Birleşmiş Milletler...daha yüksek yaşam standardı, tam istihdam ekonomik ve sosyal ilerleme ve gelişme için koşulları güçlendirmeli" ve "bu amaçlara ulaşmak için toplu ve tek başına etkinliklerde bulunmalıdır."

Kısaca, anlaşmaya göre insanlar evlerinde, işlerinde, topluluk içinde güvende değilseler dünyada güvenli olamazdı. Gerçekten de eski ABD Dışişleri Bakanı Hull'ın Başkan Truman'a San Fransisco Konferansı'nın sonuçları raporundan şu değerlendirmeyi okuyunca, Birleşmiş Milletler kurucularının özellikle güvenlik ve insan hakları konusunda ne kadar uzak görüşlü olduklarını hararetle övmeden geçmek mümkün olmuyor:

"...Barış mücadelesi iki cephede verildi. Birincisi güvenliktir, zafer bizi korkmaktan kurtaracaktır. İkincisi ekonomik ve sosyal cephedir, burada zaferin anlamı muhtaç olmaktan kurtulmaktır. Yalnız iki cephede zafer dünya için kalıcı bir barış sağlar...Eğer erkekler ve kadınlar evlerinde ve işlerinde güven içinde değillerse... anlaşmaya yazılacak hiçbir madde Güvenlik Konseyinin dünyayı savaştan korumasına yetmeyecektir..."

Yukarıdaki alıntıdan anlaşılacağı üzere Birleşmiş Milletler'in mimarları insan güvenliği ve siyasi güvenliğe eşit ağırlık vermişlerdir. Fakat Soğuk Savaş sırasında güvenlik, genelde askeri ve siyasi güvenlik, ülkelerin, topraklarının, sistemlerinin ve kurumlarının savunması anlamında kullanıldı. Aynı biçimde, "insan haklarını", özellikle bazı batılı ülkeler için temelde bireylerin siyasal ve sivil hakları ve konuşma özgürlüğü anlamına geliyordu. Üçüncü özgürlük –muhtaç olmaktan kurtulmak – neredeyse unutulmuştu. Artık Soğuk Savaş geçtiğine göre, Birleşmiş Milletler Anlaşmasının insan güvenliği ve haklarını ilgilendiren temel ve başlangıçtaki amaçlarına geri dönmeğe acil gereksinim duyulmaktadır. Bunlara hem ulusal hem uluslararası düzeyde yeni bir güç ve üstlenmeyle yer verilmelidir.

Birleşmiş Milletler Anlaşması uluslararası güvenliğin çok boyutlu olduğunu kabul etmektedir. Bu yalnız siyasi değil fakat insan güvenliğini de kapsamaktadır ve bu ikisi birbirinden ayrılamaz. Barış ve güveni sürekli kılmak için, ulusal siyasi güvenlik kadar insanların mutluluğu da önemlidir. Anlaşmanın girişi "Biz insanlar" sözleriyle başlamaktadır. Bu yüzden Birleşmiş Milletler'in tüm üyeleri "insanları" her konunun ötesinde merkeze koymalıdır. İnsanların kapasiteleri ve hünerleri daha iyi kullanılmalıdır. İnsanlardan yayılan enerji beklentilerine uygun olarak özendirilmelidir.

Tanım

İnsan güvenliği çeşitli tanımlarla ifade edilmiştir. 1994 İnsani Gelişme Raporu'nun işaret ettiği üzere, diğer temel kavramlar -örneğin insan özgürlüğü gibi- insan güvenliği yokluğunda varolduğundan daha kolay tanınabilir.

İnsan güvenliğinin iki ayrı yanı olduğu söylenebilir. Birincisi, açlık, hastalık, zulüm gibi ölümcül tehditlere karşı güvenliktir. İkincisi, yaşam biçiminin ani ve ıstıraplı kesintileridir – evde, işte ve toplum içinde.

Ayrıca, insan güvenliğinin dört ayrı özelliği vardır:

- Evrensel bir sorundur,
- Çeşitli yanları birbiriyle ilintilidir. Eğer dünyanın bir tarafında insanların güvencesi kalmamışsa, diğer ülkeler de er geç bunun sonuçlarını hissedecektir. (Terörizm, hastalık, kirlenme, etnik çatışma gibi.)
- Erken önlem, geç müdaheleden daha kolay sonuç verir.
- İnsan merkezlidir. Esas konusu insanların nasıl yaşadığıdır.

Elbette, insan güvenliği ve sürdürülebilir insani gelişme arasında sıkı bağlar vardır. Fakat, ikisini aynı şey olarak algılamamak gerekir. İnsani gelişme insanların kapasitesinin ve hünerlerinin ve seçeneklerinin genişlediği bir süreçtir. İnsan güvenliği, bu genişlemenin yer alabileceği ve tercihlerin güven içinde ve özgürce kullanılması için gereken çevredir.

D. Yeni Bir Üçleme

Yirminci yüzyılda birçok konudaki ilerlemeye karşın, ulusal ve küresel düzeyde, insanların güçlendirilmesi ve yukarıda ele alınan insani sorunlar üçlemesinin uygulanması hala büyük ölçüde tamamlanması gereken bir gündemi oluşturmaktadır. Bu yüzden, belki de ulusal ve uluslararası düzeyde en acil gereksinim, bu yeni paradigmanın gerçekleştirilmesidir – gelişme düşüncesi rönesansında siyasi bir uzlaşma. Gerçek gelişme büyüme oranları, sürdürülebilir insani gelişme amaçları ve insan hakları değerleri arasında bir dengeye gereksinim duymaktadır. Bu denge olmaksızın, uzun dönemli gelişme gerçekleşemez, insanların amaçlarına hiç bir zaman erişilemez ve bunların sürdürülmesi konusunda ilerleme olmaz. Bu yüzden bütün gelişme çabaları insan merkezli olmalıdır. Bunun anlamı:

Devlet ve halk arasındaki toplumsal mütabakat yenilenerek, insanların, özellikle yoksul insanların öncelikli ele alınması, herkes için daha yüksek yaşam standardı; tam istihdam; sosyal ilerleme, enflasyonun azaltılması ve kontrolu, siyasi ve kişisel özgürlükler.

İnsan hakları ve gelişme konusundaki yükümlülüklerin yerine gelmesindeki ve sürdürülmesindeki ilerlemeyi ulusal düzeyde izleyecek yeni bir sistem.

İnsanların güçlendirilmesi için yeni stratejilerin geliştirilmesi, ve verimli istihdam için fırsatların artırılması.

Özel sektörün, vakıfların, sivil toplum örgütlerinin ve medyanın rolü, hakları ve yükümlülükleri insanların güçlendirilmesi için kabul edilmeli ve tanımlanmalıdır.

Sosyal harcamalarda kısıntı yapısal uyum programlarında başvurulacak son çare olmalıdır. Zenginlerin sübvansiyonu fakirlere verilen sübvansiyondan önce kesilmelidir.

Sağlık, eğitim, işsizlik, gelir azalması konularında cevap verecek güvenlik ağlarının oluşturulması sosyal politikanın ayrılmaz parçası haline gelmelidir ve yoksulların sağlık, eğitim, temiz su ve diğer sosyal hizmetlere erişimi iyileştirilmelidir.

Kadınların temel eğitime, yetenek eğitimine, siyasal katılıma ve karar almaya, sağlık, aile planlaması, üretken kaynaklara ve piyasalara erişimi genişletilmelidir.

Üretken ve gelir getiren istihdamın genişlemesi, bütün siyasal, ekonomik ve sosyal politikaların merkezi haline gelmelidir. İş, insanların hayatında birçok boyut kazanır. Yalnız finansal kaynak sağlayan ekonomik bir araç değildir. Bundan çok daha önemlisi, insanlara bir onur duygusu verir ve onu toplumu ile bütünleştirir.

Yatırımlar daha yüksek ülke içi tasarruf oranlarıyla karşılanmalıdır.

Hükümet politikaları insanların yaratıcılıklarını ve enerjilerini ortaya çıkaracak biçimde düzenlenmeli böylelikle kendine iş yaratma ve yatırımcılık olanaklı kılınmalıdır.

İnsan haklarına saygı, ifade ve dernekleşme özgürlüğü, ibadet özgürlüğü ve gerçek ekonomik ve sosyal adalet istikrarlı toplumların köşe taşlarıdır. Bu yüzden, her hükümet ve her toplum daha hoşgörülü, daha saygılı olmalı, daha büyük dayanışma göstermeli ve şiddeti durdurmalıdır. Bekleyişlerin yönetimi ve çoğulculuk bu süreç açısından vazgeçilmezdir.

Sivil toplumun, eğitim kurumlarının, medyanın ve bireylerin hepsinin dayanışma, hoşgörü ve

paylaşma değerlerini içeren ahlaki ufukları genişletmek üzere yükümlülükleri vardır. Hükümet kamu politikasıyla dayanışmayı, birlik, ortaklık, hoşgörüyü, çok kültürlülüğü, iktidarı devredebilmeyi, seçim reformunu ve diğer toplumların kültürlerine, dillerine, inançlarına saygıyı geliştirmelidir.

Yani Aktörler ve Temsilciler

Şimdilerde, hükümetler ve hükümetlerarası kuruluşlar, artık insani sorunların temel üçlemesinin ulusal ve uluslararası aşamasında kuruluş, değerlendirme, yönetim ve iyileştirilmesini özendirmekten tek sorumlu aktör ve temsilciler değiller. İletişim teknolojisinde dikkate değer ilerlemeden ve dünya çapında demokratikleşme sürecinden destek alan, bu günkü sivil toplum örgütleri, medya ağları, özel sektör ve uluslararası kuruluşları, yerel yönetimler, bir topluluğa dayalı ya da basit üyelerine dayanan dernekler, birlikler, akademik kurumlar, vs., insani sorunlara sahip çıkmak ve ilerletmek konusunda çok dinamik bir rol oynamakta, hem de kendi kurallarına, önceliklerine ve değerlerine göre önemli stratejiler oluşturmaktadırlar.

Bu yeni aktör ve temsilcilerin yerel, ulusal ve küresel ilişkilerde ortaya çıkması, her aktörün rol, işlev, hak ve yükümlüklerinin yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır ki, böylelikle aralarında kuracakları uygun ortaklıklarla acil insani sorunlara ve meydan okumaya etkin biçimde tepki gösterebilsinler.

Özellikle insan hakları kapsamında, küresel düzeyde, hükümetlerarası kuruluşlar ve ilgili sivil toplum örgütleri ve derneklerle giderek artan sıkı bir ilişki kuruldu. Hükümetlerarası kuruluşlar şimdi sivil toplum kurumlarının Evrensel İnsan Hakları Yasasında içerilen haklardan yararlanma ve kötüye kullanılma konusunda bilgi sağlayabilmenin önemini kavramışlardır. Çoğu kez bu kurumlar, kendi ülkelerinde ve dünya çapında büyük bir medya ilgisi toplayabilmiştir.

E. Sonuçlar

Önceki tartışmanın ortaya koyduğu gibi insanlığın uzun tarihine rağmen, temel insani sorunlar şaşılacak kadar kısa bir süre içinde, arzudan idrake ve nihayet iyi tanımlanmış hukuki hak ve yükümlülüklere son derece kısa bir sürede, son elli yılda dönüştü. Bu dikkate değer süreçten ne gibi sonuçlar çıkarılabilinir?

Birincisi, yeryüzünde kalıcı barış ve güvenlik, yeni bir paradigmaya bağlıdır – temel insani sorunlar üçlemesi şu biçimde saptanabilir: a) insani gelişme hakkı; b) sürdürülebilir insani gelişme; ve c) insan güvenliği. Birbiriyle son derece ilişkili bu üç kavram, tek ve aynı kavram olarak düşünülmemelidir. Bunlar bir bütünün vazgeçilmez ve ayrılamaz parçalarıdır, birbirlerini tamamlayıcı ve güçlendirici elemanlarıdır. Bunlar yerel, bölgesel, ulusal, ve evrensel çabaların konusudur ve olmalıdır. Benzer biçimde bunlar birbirine bağlıdır ve parçalanamaz. Halklar, uluslar, devletler, uluslararası topluluklar ve örgütler, sivil toplum gibi yeni aktörler, yerel yönetimler, özel sektör,akademik dünya ve medya bunların tam uygulanması, güçlendirilmesi ve korunması için eşit ilgi ve acil önem göstermelidir.

Bazı hükümetler, gelişme hakkı ve diğer sivil ve sisyasi haklar arasında ayırım yaparak yanlı ve riyakar bir politika uygulamaktadırlar. Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'ni onaylamayarak bunları zorlanamaz, gerekçelenemez yalnız zaman içinde uygulanabilir ikinci sınıf haklar olarak görmekteler.

Çeşitli uluslararası belgelerden yeniden anlaşılacağı üzere, insan hakları bölünemez, devredilemez ve evrenseldir. Bir yanına verilen önem insan hakların diğer yanlarını uygulamaktan uzaklaştırıcı olmamalıdır.

Yosulluk insan haklarının zalimce esirgenmesidir. Böyle bir yaklaşımdan ötürü, bu yüzyılın son yarısında insani yoksunlukların dile getirilmesinde önemli mesafeler alınmasına rağmen, bugün dünyada bir milyarın üzerinde insan, aşırı yok-

sul, barınaksız, aç ve işsiz, cahil ve sürekli hastalık içindedir. 1.5 milyarın üzerinde insanın sağlıklı içme suyuna ve sıhhi tesisata erişimi yoktur. Hatta 500 milyonu aşkın çocuğun ilkokul eğitimi olanağı yoktur. Bu devasa ölçüdeki sıradışılık yalnız gelişme değil, fakat insan hakları ve siyasi güvenlik konusunda ciddi sorunlara neden olmaktadır.

Biz artık barış, ekonomi, çevre, sosyal adalet ve demokrasinin bir bütünün tamamlayıcı parçaları olduğunu öğrendik. Barış olmaksızın insan enerjisi verimli biçimde istihdam edilemez. Ekonomik gelişme olmaksızın, maddi refahta ya da ekolojik dengede sürekli ve geniş tabanlı bir iyileşme olmaz. Çevre koruması olmadan neredeyse insan hayatının temeli tehlikeye girer. Sosyal adalet olmadan, yığılan eşitsizlik sosyal bütünlüğü tehdit eder, ve yerel siyasete katılma kanalları açılmazsa, gelişme özgürlüğü kırılgan ve sürekli risk içinde kalır.

Kısaca, demokratik özgürlükler, ekonomik büyüme, sosyal ilerleme, insan ve çevre gelişmesinde bir dengeye gereksinim duyulduğunu biliyoruz. Siyasal, ekonomik ve sosyal sahaların bir bütün olduğunu biliyoruz. Bular tamamlayıcıdır ve birbirlerini karşılıklı destekleyicidir. Yeterli ekonomik büyüme olmaksızın çok fazla sosyal eşitlik iflasa yol açabilir, sosyal adalet olmaksızın çok büyük ekonomik büyüme sosyal patlamalara neden olabilir. Bu yüzden siyasi barış ve sosyal adaleti korumak isteyen her hükümet için birbirini tamamlayan siyasal, ekonomik ve sosyal paketin oluşturulması kaçınılmazdır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 50. Yıldönümü her hükümet için ülkesini ve halkını yüzyılın bitiminde yeni bir binyıla ilerletmek için son vakittir. Bu birbirine daha bağlı bir dünyaya, bilgi çağına ve küresel ekonomiye, hazırlanarak, fırsatları, zenginliği ve insan haklarını genişleterek, mali disiplini koruyarak, daha çok pazar açarak ve insanlara daha çok yatırım yaparak olabilir.

Bunların olması için, yeni küresel erişim ve vizyona , uzun dönemli perspektif ve cesur liderliğe gereksinim duyulacaktır.

NOTLAR

Bu yazı aşağıda belirtilen yayınlardaki bilgi, fikir ve tartışmalardan yarlanmıştır: Crisis of the 80's, 1984; Human Development: The Neglected Dimension, 1986; Development for People, 1989; People From Impoverishment to Empowerment, NYU Press, 1996, by Üner Kırdar; UNDP Human Development Reports, 1990, 1994; Integrating Human Rights with Sustainable Human Development, a UNDP policy document, 1988; "Franklin Roosevelt and World Order", address by R.N Gardner, the Conference on Legacy of FDR, September 1996.

1) Human Rights, Fact Sheet No 16, UN Publications.
2) Vienna Declaration and Programme of Action, Prt 1, para.5.
3) Human Development Report 1994, UNDP, sayfa 22-23.

A. Halkın En Temel Haklardan Farklılaşmış Kapsamla Yararlanmasının Göstergesi: Bölgeler ve İller Arasındaki Eşitsizlik.

Bu bölüm insani gelişmenin inceleme araçlarını sunmaktadır. Ayrıştırılmış, yenilenmiş İnsani Gelişme endeks tablosu, 78 ildeki insani gelişmenin göreli düzeyini karşılaştırmaktadır. Eşitsizliği ölçebilmek için ilk kez kadınların durumuna dikkati çeken, insani gelişmenin iki yeni endeksi tanıtılmaktadır: birincisi Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi (CGE) ve ikincisi Cinsiyet-Yetkinlik Ölçümü'dür (CYÖ). Ayrıştırılmış İnsani Yoksulluk Endeksi, yeni bir yaklaşım ve ölçümle her il için ayrıca sunulmuştur.

1. Bölgelere Göre İnsani Gelişme Uygulamaları

Türkiye'de yaşayanların yarısı orta düzeyde insani gelişme gösteren illerdedir. Bu iller genel olarak iç kısımlarda, Karadeniz kıyı şeridinde ve Güneydoğu'da yer almaktadır. Nüfusun yaklaşık %47 yüksek düzeyde insani gelişme gösteren illerde oturmaktadır. Bu iller Türkiye'nin Batı bölgelerinde yer almaktadır. Halkın %3'ü düşük düzeyde insani gelişme gösteren illerde yaşamaktadır. Bunların çoğunluğu Doğu Anadolu illeridir.

Yalnız Marmara Bölgesindeki illerin tümü, yüksek düzeyde İnsani Gelişme göstermektedir (Türkiye'nin Kuzey Batısı). Ege Bölgesinde de yüksek düzeye erişmiş nüfusun oranı oldukça yüksektir (%74), ancak aynı oran İç Anadolu'da %40'a, Karadeniz'de %7'ye düşmektedir. Bu bölgelerde nüfusun geri kalanı orta düzeydedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde hiçbir il yüksek düzeyde insan gelişmişlik düzeyinde değildir. Buralarda hakim olan orta düzeydir. Ancak düşük düzeydeki insani gelişme Doğu Anadolu'da Güneydoğu'ya oranla daha fazladır.

2. İllere Göre İnsani Gelişme

1990'da ilk sunulduğunda Türkiye'de tartışmayla karşılanan İnsani Gelişme Endeksi (İGE) gelişmenin sade bir ölçüsü olarak giderek artan ilgi bulmaktadır. İGE bir ülkenin en temel gelişmesi, ya da zaman içinde gelişmesinin değerlendirilmesi için Milli Gelir ölçüsüne alternatif oluşturmaktadır. Böylelikle ekonomik ölçümleri yerinden etmemektedir. Milli Gelir gibi diğer ölçülerin bileşik bir tamamlıyıcısıdır.

İl düzeyinde 0,863'lük bir değerle Bursa en tepede yer almaktadır. Onu Kocaeli, İstanbul ve İzmir 0.860, 0.856, 0.849'luk değerlerle izlemektedir. Bingöl, Bitlis, Hakkari, Muş, Ağrı ve Şırnak İnsani Gelişme Endeksi sıralamasında 0.484,0.459, 0.450, 0.447, 0.441 ve 0.428'lik değerlerle en dipte yer almaktalar. İncelenen 78 ilden 20'si yüksek, 52'si orta ve 6'sı düşük düzeyde İnsani Gelişme düzeyindedir. Türkiye uluslararası genel sıralamada tek bir endeksle değerlendirildiğinde orta gelişmişlik düzeyinde olmasına karşın öçüm illere göre ayrıştırılınca nüfusunun nerdeyse yarısının yüksek gelişmişlik düzeyinde olduğu anlaşılmaktadır.

İl düzeyinde İnsani Gelişme ile anlatılmak istenen, aslında o ildeki ortalama birisinin düzeyidir. Fakat il ortalamaları kır ve kent ortalamalarına ve bunlar da cinsiyete göre kadın erkek boyutlarına ayrıştırılabilirdi. Böyle yapılsaydı, sorunların coğrafya ile sınırlı kalmadığı görülecekti. Doğu-Batı yönünde kırsal kesim insani gelişmenin çok daha belirgin meydan okuduğu bir boyut. Aynı doğrultuda kırsal-kadın Türkiye'de insani gelişme açısından herhalde en büyük sorunu oluşturmaktadır.

3. Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi (CGE)

Bu endeks İnsani Gelişme Endeksi ile aynı değişkenleri kullanmaktadır. Farklılık CGE'nin her ilde kadın erkek arasındaki ortalama yaşam beklentisi, eğitim düzeyi ve gelir eşitsizliğine göre ayarlanmasıdır. Bu yöntem, daha önce Türkiye İnsani Gelişme Raporlarında yapıldığı gibi yalnız

kadınlar için İGE hesaplanıp bunun erkeklerin endeksi ile karşılaştırılmasından farklıdır. CGE kadın ve erkek için ayrı ayrı hesaplanmamaktadır ancak kadın ve erkek arasındaki eşitsizlik cezalandırılmaktadır.

Bu endekse göre: (1) Eğer bir ilde hem kadın ve hem erkeklerin eriştikleri düzey düşükse, diğer illere göre daha aşağılarda sıralanmaktadırlar, (2) Öte yandan kadın ve erkek arasındaki eşitsizlik büyüdükçe sıralamada daha aşağıya düşmektedirler. Bu yüzden, bir ildeki kadın erkek eşitsizliği ne kadar büyükse, o ilin CGE'si İGE'den o denli daha aşağıdadır. Başka bir değişle CGE aslında İGE'inin cinsiyet eşitsizliğine göre ayarlanmış biçimidir.

İllerde cinsiyete göre eşitsizliğin bir ölçüm yolu da İGE ile CGE'nin karşılaştırılmasıdır. Bu iki endeksin arasındaki farkın yüzdesi olarak (İGE-CGE)/İGE olarak hesaplanabilir. Türkiye'nin güney doğusunda yer alan, yakın geçmişte il olan Şırnak, her iki endeks sırlamasına göre de en altta yer almakta ve yüzde olarak da en büyük farkı göstermektedir. Bu ilin Cinsiyete bağlı Gelişme Endeksi, İnsani Gelişme Endeksinden %6 oranında düşüktür. Diğer Akdeniz illerinin aksine Adana'daki fark çok düşüktür (%0.5). Ankara ve İstanbul'da cinsiyete bağlı eşitsizlik İzmir ve Antalya'dan çok daha azdır. Cinsiyete göre eşitsizliğin Akdeniz ve Ege bölgesinde İç bölgelere göre daha düşük olmasının başlıca nedeni bu bölgelerde (tarım dışı) erkek/kadın ücret oranıdır. Endeksin hesaplanmasında bu oranın önemli payı vardır.

5. Cinsiyet-Yetkinlik Ölçümü (CYÖ)

CYÖ için kullanılan değişkenler, tam olarak kadın ve erkeklerin ekonomik ve siyasi alandaki göreli yekinliklerini ve kadınların bu alanlardaki ilerlemelerini değerlendirmektir. Bu endeks temel nitelikler ve yaşam standardını ölçmeğe çalışan CGE'den farklıdır. Ancak CYÖ bir reçete anlamını taşımamaktadır, başka değişle, bu endeksle evrensel normlar konulmaya çalışılmıyor.

İGE, CGE gibi Cinsiyet-Yetkinlik Ölçüm'ü de seçilmiş bir kaç değişkene odaklanmaktadır: (1) Ekonomik kaynaklara hükmedebilmeyi ölçmek için satınalma gücü paritesine göre kişi başına gelir; (2) Mesleki fırsatlara ve iktisadi karar alma sürecine erişimi ölçmek için kullanılan değişken "ilmi ve teknik elemanlar, serbest meslek sahipleri ve bunlarla ilgili diğer meslekler ve müteşebbisler, direktörler, üst kademe yöneticilerinin oranıdır. Yöneticilik ve işletmecilik karar alma sürecine yakınlığı, teknik ve profesyonel işler de kariyer olanaklarına işaret etmektedir; (3) Siyasete ve siyasi karar almaya katılım için kullanılan değişken ise yerel belediye ve il genel meclisindeki sandalye sayısıdır. Cinsiyete bağlı Gelişme Endeksi ve Cinsiyet-Yetkinlik Ölçümü gelir değişkenini farklı biçimde ele almaktadırlar. CYÖ'de gelir, ekonomik gücün kaynağı olarak daha geniş bir kümeden seçme özgürlüğü tanımakta, daha geniş seçenekler sunmaktadır.

En iyi değerler Ankara, İstanbul ve İzmir'de, Türkiye'nin en büyük üç kentinde kaydedilmiştir. İnsani gelişme endeksine göre 20 il yüksek düzey aralığında sıralanmıştır. Bu illerden 16'sı CYÖ'ye göre az bir kayma ile aynı pozisyonları tutmaktadır, yalnız dört tanesi alt sıralara düşmüştür. En alt sıradaki illerin yeri, İGE,ya da CGE'ne göre değişmemektedir.

B. Kişilere Anlamlı Bir Yaşam ve Varoluş Hakkı Sağlayan Olanaklara Erişim Eşitsizliğinin Göstergeleri.

1. İnsani Yoksulluk Endeksi (İYE)

Yoksulluğun anlamı insani bir gelişme için fırsat ve tercihlerin tanınmamasıdır. İnsani Gelişme perspektifinden bakılınca yoksulluk maddi refah yetersizliğinden ötede bir anlam taşımaktadır. Yoksulluğu bu yeni anlayışla ölçmek üzere 1997 İnsani Gelişme Raporu İnsani Yoksulluk Endeksini tanıtmaktadır (İYE). Bir toplumdaki yoksulluğun genel boyutları, yaşam kalitesindeki yoksunluğun çeşitli görünümlerini toparlayan bileşik

bir endeksle ölçülmektedir. 1996 Raporu da "olanak yoksulluğu ölçümü" ile benzer bir atılımda bulunmuştu. İYE aynı yaklaşımı izlemektedir.

İYE'nin kullandığı göstergeler yoksunluğun en önemli öğeleridir: (1) Birinci yoksunluk yaşamda kalmakla ilgilidir: göreli olarak erken bir yaşta ölümün hışmına uğramak ve bu endeks içinde kırk yaşına gelemeden ölecek insanların yüzdesi ile gösterilmektedir. (2) Bir sonraki bilmekle ilgili: okuma ve iletişim dünyasından dışlanmış olmak ve bu okuryazar olmayan yetişkinlerin yüzdesi ile ölçülmektedir. (3) Konunun üçüncü yanı doğru dürüst bir yaşam standardı ile, özellikle, ekonomik edinimle ilgilidir. Bu üç değişkenin bileşimiyle gösterilmiştir: sağlık hizmetlerine ve sağlıklı suya erişim ve beş yaşının altındaki yetersiz beslenen çocukların oranı.

2. İllere Göre İYE

İYE insani yoksulluğun Türkiye' deki bir ile ne denli yansıdığının ölçümünü sunmaktadır. Örnek olarak %13'lük endeks değeri ile Ankara'yı alalım. İYE'ne göre bunun anlamı, il nüfusunun yaklaşık %13'nün insani yoksulluktan, ölçüm içindeki çeşitli yoksunluklardan etkilendiğini göstermektedir. Fakat bu kafa başına bir hesaptan farklı olarak, belli bir grup ya da sayıyla ilişkilendirilemez. Öte yandan burada kullanılan veriler büyük oranda bölgesel özellikleri yansıtmaktadır. Eksik beslenen çocuklar ve sağlıklı suya erişimle ilgili verileri il düzeyinde elde etmek mümkün olmadı. Bu açıdan bu endekse göre yapılan sıralama çok katı ve kesin biçimde yorumlanmamalı. Değişkenlerden biri de, sağlık hizmetlerine erişim, orjinal tanımından farklı olarak ele alındı (Teknik Ek'e bakınız). Bu yüzden endeks uluslararası karşılaştırmaya da uygun değildir.

Kocaeli, Ankara, Eskişehir, Bilecik, İzmir, Bursa ve İstanbul en az yoksullukla en üstte yer almaktadır. Mardin ve Hakkari %35 ve Şırnak %42'lik endeks değeri ile en altta yer almaktalar. İç Anadolu illerinin bu endeksle İGE'den daha iyi sıraları aldığı görülmekte. Buna karşılık Karadeniz illeri daha aşağı sıralarda yer alıyorlar. Yalnız 5 il: Karaman, Antalya, Şırnak, Çanakkale, Niğde her iki endesle de aynı sıra numaralarını almaktadırlar.

C. İnsani ve Sosyal Planlama İçin Gerekli İstatiksel Bilgi

1. İstatistiksel Bilginin Elde Edilebilirliği ve Güvenilebilirliği

Türkiye'de İnsani Gelişme konusunda istatistikler vardır ve 1990 yılından bu yana Devlet İstatistik Enstitüsü, ilgili verileri sağlamak için büyük ilerleme yapmıştır. Eğitim ve gelir istatistikleri erişilebilir ve güvenilir olarak nitelenebilir ancak aynı şey yaşam beklentisi istatistikleri için söylenemez. Türkiye'de "ölümlerle" ilgili veriler güvenilir değildir ve bu sağlıklı bir yaşam tablosunun hesaplanmasını engellemektedir. Bu tür tabloların sigorta ve sosyal güvenlik açısından da sağlıklı karar verebilmek için kaçınılmaz olduğu vurgulanmalıdır. Devlet İstatistik Enstitüsü, bu arada verilerini cinsiyetlere göre de sağlıklı bir biçimde sunmaktadır. Ancak gelir boyutu dışında yoksullukla ilgili istatistikler oldukça sınırlıdır.

2. Sayım Verilerinin Elde Edilebilirliği ve Yetersizlikleri.

Sayım verilerinin geçmişte beş yılda bir sunuluyor olması pahalı bulunuyor ancak hoş kaşılanıyordu. Nüfus sayımları arasının on yıla çıkartılması sorun yaratmıştır. En büyük yetersizlik bu on yıl içinde ihtiyaç duyulan "istatistiki tahminlerdir". 1997 Nüfus Tespiti sonuçları henüz yayınlanmamıştır. Yeni veriler gelecek yıl hesaplanacak İnsani Gelişme Endeks tablosunun daha sağlıklı olmasına katkı yapacaktır.

NOTLAR

DAĞKIRAN, Meral (1997) Price and Volume Comparisons by Using Purchasing Power Parity Method for the Selected Cities in Turkey, Purchasing Power Parity Division, SIS, Ankara.

HOŞGÖR, Şeref (1997) Estimation of Post-Childhood Life Tables of Provinces and Regions in Turkey, by Using Age and Sex Distributions and Intercensal Growth Rates, (1985-1990), Institute of Population Studies, Hacettepe University, Ankara.

SIS (1997) Employment and Wage Structure , November 1994, Publication No: 2022, Ankara

SIS (1998) Turkish Economy, Statistics and Analysis, January-February 1998, Ankara.

DİE (1993) Census of Population, Social and Economic Characteristics of Population, (all provinces).

DİE ve UNICEF (1995) Türkiye Çok Göstergeli Küme Araştırması, 1996 Ankara.

UNDP Human Development Report 1995, Oxford University Press, New York, Oxford.

UNDP Human Development Report 1996, Oxford University Press, New York, Oxford.

UNDP Human Development Report 1997, Oxford University Press, New York, Oxford.

UNDP (Ankara) Human Development Report, Turkey, 1996.

UNDP (Ankara) Human Development Report Turkey, 1997.

Sağlık Bakanlığı 1992, Health Services Utilization in Turkey, 1992 National Survey

İGE, CGE, CYÖ, ve İYE Tabloları

Tablo 1 İnsani Gelişme Endeksi (İGE)

İGE sırası		Doğumda yaşam beklentisi (years) 1996	Okur/ yazar oranı (%) 1996	Bileşik ilk, orta yüksek okullaşma oranı (%) 1996	Kişibaşına GSYİ ($) 1996	Ayarlanmış Kişibaşına GSYİ ($) 1996	Yaşam beklentisi endeksi	Eğitim endeksi	Gelir endeksi	İnsanca gelişme endeksi (İGE) 1996	Kişibaşına GSYİH ($) sırası endeksi İGE sırası
	Yüksek düzeyde insani gelişme										
1	BURSA	75,4	86,8	62	7.666	5.921	0,84	0,55	0,96	0,863	10
2	KOCAELİ	74,0	88,8	57	16.441	6.038	0,82	0,50	0,98	0,860	-1
3	İSTANBUL	72,5	91,0	62	7.562	5.918	0,79	0,51	0,96	0,856	10
4	İZMİR	72,3	87,7	63	8.242	5.933	0,79	0,52	0,96	0,849	4
5	SAKARYA	75,4	85,5	53	6.638	5.892	0,84	0,44	0,96	0,847	17
6	ANKARA	66,9	90,3	79	7.282	5.911	0,70	0,56	0,96	0,841	9
7	BALIKESİR	72,7	82,8	60	6.426	5.884	0,80	0,55	0,96	0,834	17
8	MUĞLA	72,1	86,6	51	9.229	5.952	0,79	0,46	0,97	0,833	-5
9	ESKİŞEHİR	67,1	89,9	69	7.843	5.925	0,70	0,53	0,96	0,831	0
10	TEKİRDAĞ	69,3	87,9	58	7.409	5.914	0,74	0,41	0,96	0,826	4
11	AYDIN	72,9	82,1	48	6.908	5.901	0,80	0,55	0,96	0,821	9
12	BİLECİK	68,5	87,4	57	8.451	5.937	0,73	0,55	0,96	0,820	-6
13	ANTALYA	71,3	84,9	49	7.144	5.907	0,77	0,56	0,96	0,820	3
14	DENİZLİ	72,0	83,4	48	6.198	5.873	0,78	0,00	0,95	0,818	11
15	ÇANAKKALE	67,7	84,7	59	8.366	5.936	0,71	0,54	0,96	0,812	-8
16	MANİSA	71,4	80,7	48	7.111	5.906	0,77	0,48	0,96	0,810	1
17	BOLU	68,3	83,9	56	6.674	5.893	0,72	0,54	0,96	0,809	4
18	EDİRNE	65,1	85,1	69	5.942	5.856	0,67	0,54	0,95	0,805	10
19	KIRKLARELİ	65,3	88,7	54	9.166	5.950	0,67	0,50	0,97	0,804	-15
20	BURDUR	65,2	86,0	63	5.948	5.856	0,67	0,55	0,95	0,802	7
	Orta düzey insani gelişme										
21	ARTVİN	66,8	81,4	58	6.126	5.869	0,70	0,55	0,95	0,795	5
22	İÇEL	66,7	85,0	47	7.572	5.918	0,70	0,53	0,96	0,793	-10
23	KÜTAHYA	67,2	82,1	51	6.618	5.891	0,70	0,50	0,96	0,792	0
24	ZONGULDAK	66,4	81,2	51	7.688	5.921	0,69	0,40	0,96	0,788	-14
25	KİLİS	70,1	78,3	46	5.710	5.710	0,75	0,32	0,93	0,785	5
26	HATAY	68,1	79,4	51	5.760	5.760	0,72	0,52	0,93	0,783	3
27	NEVŞEHİR	64,6	83,6	49	7.071	5.905	0,66	0,45	0,96	0,780	-9
28	ADANA	64,4	80,8	55	6.952	5.902	0,66	0,58	0,96	0,779	-9
29	KIRIKKALE	61,3	84,7	60	9.625	5.958	0,60	0,38	0,97	0,779	-27
30	KONYA	68,8	85,1	51	5.239	5.239	0,73	0,49	0,85	0,772	5
31	UŞAK	69,8	80,5	56	5.077	5.077	0,75	0,40	0,82	0,764	6
32	RİZE	63,6	80,5	59	5.614	5.614	0,64	0,45	0,91	0,763	0
33	KARAMAN	60,7	84,7	47	8.703	5.942	0,59	0,39	0,96	0,760	-28
34	ÇORUM	67,0	75,6	45	5.657	5.657	0,70	0,54	0,92	0,758	-3

35	KAYSERİ	66,5	83,2	58	5.025	5.025	0,69	0,51	0,81	0,750	3
36	SAMSUN	68,1	79,2	57	4.976	4.976	0,72	0,45	0,81	0,747	3
37	NİĞDE	63,2	78,9	55	5.275	5.275	0,64	0,45	0,85	0,734	-3
38	TRABZON	67,7	81,6	58	4.618	4.618	0,71	0,41	0,75	0,732	5
39	ELAZIĞ	62,9	73,3	59	5.385	5.385	0,63	0,54	0,87	0,730	-6
40	KIRŞEHİR	63,0	81,9	62	4.879	4.879	0,63	0,51	0,79	0,725	0
41	ISPARTA	66,4	86,8	53	4.475	4.475	0,69	0,52	0,72	0,722	5
42	GAZİANTEP	70,1	74,2	46	4.704	4.704	0,75	0,53	0,76	0,721	-1
43	MALATYA	66,4	78,4	52	4.698	4.698	0,69	0,49	0,76	0,715	-1
44	AMASYA	64,4	82,0	57	4.489	4.489	0,66	0,55	0,72	0,706	1
45	KASTAMONU	63,2	72,2	50	5.084	5.084	0,64	0,51	0,82	0,702	-9
46	KARABÜK	66,4	82,4	43	4.276	4.276	0,69	0,33	0,69	0,691	1
47	AFYON	68,2	83,0	43	3.806	3.806	0,72	0,57	0,61	0,677	7
48	SİVAS	67,4	78,1	50	3.834	3.834	0,71	0,42	0,62	0,671	4
49	K.MARAŞ	60,4	75,6	41	4.594	4.594	0,59	0,49	0,74	0,658	-5
50	TOKAT	64,6	76,6	45	4.048	4.048	0,66	0,41	0,65	0,657	-1
51	SİNOP	64,9	75,6	48	3.921	3.921	0,67	0,43	0,63	0,654	-1
52	ERZURUM	62,4	75,0	51	3.874	3.874	0,62	0,53	0,62	0,639	-1
53	ÇANKIRI	65,0	80,5	39	3.591	3.591	0,67	0,54	0,58	0,637	2
54	DİYARBAKIR	68,2	57,6	35	4.141	4.141	0,72	0,54	0,67	0,630	-6
55	BARTIN	66,4	92,6	43	2.738	2.738	0,69	0,00	0,44	0,629	11
56	YOZGAT	64,9	76,7	44	3.347	3.347	0,66	0,40	0,54	0,620	0
57	AKSARAY	62,1	77,8	48	3.262	3.262	0,62	0,39	0,52	0,606	0
58	TUNCELİ	59,6	74,7	37	3.832	3.832	0,58	0,41	0,62	0,604	-5
59	ORDU	66,6	75,6	38	2.928	2.928	0,69	0,45	0,47	0,597	4
60	GİRESUN	64,6	75,7	50	2.878	2.878	0,66	0,53	0,46	0,596	5
61	GÜMÜŞHANE	64,9	78,9	45	2.632	2.632	0,66	0,53	0,42	0,586	7
62	ARDAHAN	60,4	85,4	49	2.715	2.715	0,59	0,34	0,43	0,585	5
63	ERZİNCAN	59,9	81,5	38	3.086	3.086	0,58	0,53	0,49	0,582	-2
64	BAYBURT	66,7	79,2	37	2.333	2.333	0,69	0,39	0,37	0,572	8
65	ADIYAMAN	63,2	68,2	42	2.904	2.904	0,64	0,57	0,46	0,565	-1
66	MARDİN	66,3	54,8	31	3.177	3.177	0,69	0,47	0,51	0,555	-6
67	ŞANLIURFA	64,1	56,8	32	3.231	3.231	0,65	0,40	0,52	0,552	-9
68	BATMAN	63,1	59,3	34	3.079	3.079	0,63	0,37	0,49	0,545	-6
69	SİİRT	63,7	55,9	31	3.186	3.186	0,64	0,42	0,51	0,543	-10
70	IĞDIR	60,4	74,1	40	2.537	2.537	0,59	0,33	0,40	0,539	-1
71	KARS	60,4	73,9	42	2.509	2.509	0,59	0,51	0,40	0,539	-1
72	VAN	63,7	57,3	38	2.367	2.367	0,64	0,39	0,37	0,509	-1
	Düşük düzey insani gelişme										
73	BİNGÖL	59,6	63,1	33	2.172	2.172	0,58	0,55	0,34	0,484	1
74	BİTLİS	59,9	62,0	24	1.930	1.930	0,58	0,55	0,30	0,459	2
75	HAKKARİ	60,7	54,9	20	2.049	2.049	0,59	0,53	0,32	0,450	0
76	MUŞ	62,1	59,3	26	1.553	1.553	0,62	0,46	0,24	0,447	2
77	AĞRI	60,5	58,9	28	1.584	1.584	0,59	0,57	0,25	0,441	0
78	ŞIRNAK	57,7	43,5	25	2.308	2.308	0,54	0,38	0,36	0,428	-5

Tablo 2 Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi (CGE)

İGE sırası		Cinsiyete bağlı gelişme endeksi (CGE) sırası	Doğumda yaşam beklentisi (%) 1996 kadın	Doğumda yaşam beklentisi (%) 1996 erkek	Okur/yazar oranı (%) 1996 kadın	Okur/yazar oranı (%) 1996 erkek	Bileşik, ilk, orta yüksek okullaşma oranı (%) 1996 kadın	Bileşik, ilk, orta yüksek okullaşma oranı (%) 1996 erkek	Kazanılan gelir payı (%) 1996 kadın	Kazanılan gelir payı (%) 1996 erkek	CBG değeri (%) 1996	İGE sırası endeksi CGE sırası
	Yüksek düzey insani gelişme											
1	BURSA	1	78,2	72,7	80,1	93,3	56,4	68,1	39,7	60,3	0,847	0
2	KOCAELI	3	76,9	71,4	81,9	95,1	53,7	60,4	41,5	58,5	0,843	-1
3	İSTANBUL	2	75,3	70,1	85,3	96,2	59,8	64,2	42,8	57,2	0,844	1
4	İZMİR	7	74,8	70,1	81,1	94,0	61,6	64,5	36,0	64,0	0,819	-3
5	SAKARYA	5	78,2	72,7	77,3	93,5	46,3	59,1	39,7	60,3	0,831	0
6	ANKARA	4	71,9	62,2	84,3	96,0	78,3	80,0	43,4	56,6	0,832	2
7	BALIKESİR	8	74,6	70,9	75,6	89,7	57,1	62,4	40,3	59,7	0,818	-1
8	MUĞLA	11	74,6	70,0	79,7	92,9	51,3	50,7	37,1	62,9	0,802	-3
9	ESKİŞEHİR	6	72,0	62,3	84,3	95,4	63,9	74,5	40,9	59,1	0,819	3
10	TEKİRDAĞ	9	71,8	67,1	82,0	92,9	59,0	57,1	43,3	56,7	0,810	1
11	AYDIN	15	75,0	70,8	73,6	90,5	45,6	49,3	35,0	65,0	0,789	-4
12	BİLECİK	10	71,0	66,3	80,6	93,6	52,5	59,9	41,3	58,7	0,804	2
13	ANTALYA	18	73,6	69,2	76,9	92,2	47,3	50,5	36,0	64,0	0,785	-5
14	DENİZLİ	16	74,2	69,9	74,4	92,2	46,9	49,7	34,9	65,1	0,787	-2
15	ÇANAKKALE	12	70,1	65,5	78,4	90,4	60,1	57,6	41,5	58,5	0,797	3
16	MANİSA	21	73,5	69,4	71,6	89,6	44,8	50,1	35,1	64,9	0,778	-5
17	BOLU	13	70,0	66,7	75,7	92,0	48,8	64,1	39,3	60,7	0,792	4
18	EDİRNE	14	67,4	63,1	78,4	91,0	69,8	68,5	42,4	57,6	0,790	4
19	KIRKLARELİ	17	64,0	66,5	83,0	93,5	60,5	49,8	43,4	56,6	0,787	2
20	BURDUR	25	67,0	63,6	78,6	93,1	59,1	67,0	34,7	65,3	0,767	-5
	Orta düzey insani gelişme											
21	ARTVİN	20	68,6	64,9	72,6	90,8	52,4	63,8	37,8	62,2	0,779	1
22	İÇEL	29	68,7	64,8	77,2	92,5	43,3	49,8	34,6	65,4	0,758	-7
23	KÜTAHYA	28	70,1	64,3	74,3	89,9	42,4	59,3	34,6	65,4	0,760	-5
24	ZONGULDAK	23	69,7	63,1	72,3	90,5	44,1	58,5	38,0	62,0	0,771	1
25	KİLİS	19	72,4	67,9	71,4	86,0	41,0	51,7	45,1	54,9	0,781	6
26	HATAY	30	70,6	65,5	68,6	90,3	47,2	53,6	33,6	66,4	0,749	-4
27	NEVŞEHİR	24	65,4	63,9	74,3	93,0	45,5	53,0	40,2	59,8	0,767	3
28	ADANA	22	66,7	62,1	71,2	90,4	49,5	60,8	46,6	53,4	0,775	6
29	KIRIKKALE	26	63,4	59,2	75,9	93,3	51,4	67,9	41,6	58,4	0,766	3
30	KONYA	27	71,1	66,5	76,8	93,6	45,2	56,0	40,4	59,6	0,761	3
31	UŞAK	35	72,7	66,8	70,8	90,5	51,9	61,1	34,0	66,0	0,737	-4
32	RİZE	32	65,7	61,4	68,6	93,9	48,3	71,2	36,3	63,7	0,744	0
33	KARAMAN	31	62,9	58,3	78,1	91,6	42,0	51,7	39,2	60,8	0,749	2
34	ÇORUM	33	68,8	65,0	67,3	84,9	37,5	53,9	36,7	63,3	0,742	1

35	KAYSERİ	34	68,5	64,4	73,8	92,7	51,8	63,2	40,5	59,5	0,739	1
36	SAMSUN	36	70,5	65,6	70,0	89,1	50,4	64,3	37,1	62,9	0,733	0
37	NİĞDE	37	65,3	61,0	67,8	91,2	46,4	65,5	38,4	61,6	0,721	0
38	TRABZON	39	70,6	64,6	71,0	93,1	50,2	65,5	37,3	62,7	0,716	-1
39	ELAZIĞ	38	64,3	61,5	59,6	87,5	46,1	72,0	43,0	57,0	0,717	1
40	KIRŞEHİR	40	64,6	61,2	73,5	91,1	55,4	68,6	38,5	61,5	0,714	0
41	ISPARTA	43	68,5	64,4	79,1	94,0	49,5	55,4	36,2	63,8	0,698	-2
42	GAZİANTEP	41	72,4	67,9	60,6	87,6	41,0	51,7	45,1	54,9	0,713	1
43	MALATYA	42	68,5	64,3	67,5	89,2	46,2	57,5	40,9	59,1	0,703	1
44	AMASYA	44	66,4	62,6	74,7	89,3	51,5	62,2	39,5	60,5	0,694	0
45	KASTAMONU	45	64,5	61,7	62,3	83,4	41,2	59,0	36,5	63,5	0,685	0
46	KARABÜK	46	69,7	63,1	73,8	91,4	36,9	49,3	38,0	62,0	0,678	0
47	AFYON	48	70,6	65,9	74,1	92,2	37,0	50,0	34,3	65,7	0,655	-1
48	SİVAS	47	69,7	65,2	67,4	89,0	43,3	57,8	40,4	59,6	0,660	1
49	K.MARAŞ	52	62,4	58,6	63,5	87,7	36,1	46,0	33,8	66,2	0,628	-3
50	TOKAT	49	66,5	62,6	67,6	86,0	38,5	51,5	38,0	62,0	0,645	1
51	SİNOP	50	67,2	62,4	67,9	84,3	41,7	55,8	36,1	63,9	0,642	1
52	ERZURUM	51	63,5	61,3	61,8	88,3	40,6	61,4	43,9	56,1	0,629	1
53	ÇANKIRI	53	66,2	63,7	72,3	88,9	33,3	44,9	40,4	59,6	0,627	0
54	DİYARBAKIR	56	70,4	66,1	37,8	76,8	27,9	42,2	45,4	54,6	0,612	-2
55	BARTIN	54	69,7	63,1	87,4	98,0	36,9	49,3	38,0	62,0	0,621	1
56	YOZGAT	55	67,0	62,6	66,7	87,5	37,8	50,9	42,7	57,3	0,614	1
57	AKSARAY	58	63,8	60,2	67,3	89,8	41,0	54,9	37,7	62,3	0,596	-1
58	TUNCELİ	57	61,8	57,4	63,6	85,5	37,8	35,5	44,4	55,6	0,599	1
59	ORDU	59	68,4	64,8	64,6	87,3	33,9	41,8	38,0	62,0	0,586	0
60	GİRESUN	60	66,8	62,4	62,7	89,2	46,0	53,1	38,3	61,7	0,585	0
61	GÜMÜŞHANE	63	67,0	62,6	68,6	90,5	36,6	54,1	36,6	63,4	0,575	-2
62	ARDAHAN	61	62,8	57,9	76,3	93,2	42,3	56,9	43,8	56,2	0,579	1
63	ERZİNCAN	62	62,0	58,0	71,0	91,0	36,3	39,9	46,5	53,5	0,577	1
64	BAYBURT	64	68,9	64,4	68,5	90,6	31,6	42,7	42,0	58,0	0,565	0
65	ADIYAMAN	65	65,3	61,0	53,4	83,5	35,6	48,7	42,9	57,1	0,554	0
66	MARDİN	66	68,6	64,1	34,2	75,3	25,6	36,6	44,7	55,3	0,537	0
67	ŞANLIURFA	68	66,3	62,0	36,7	76,0	25,0	39,2	45,0	55,0	0,533	-1
68	BATMAN	70	65,3	61,0	39,4	78,5	25,4	41,9	44,6	55,4	0,526	-2
69	SİİRT	71	65,5	61,8	35,9	75,7	20,9	39,9	45,0	55,0	0,522	-2
70	IĞDIR	67	62,8	57,9	62,0	89,8	32,1	48,5	43,8	56,2	0,535	3
71	KARS	69	62,8	57,9	61,0	86,7	38,1	44,6	43,8	56,2	0,533	2
72	VAN	72	63,9	63,5	38,0	76,4	26,4	49,7	44,7	55,3	0,489	0
	Düşük düzey insani gelişme											
73	BİNGÖL	73	61,4	57,7	48,1	78,6	25,9	41,1	42,8	57,2	0,472	0
74	BİTLİS	74	62,1	57,9	44,1	78,9	16,4	31,1	45,2	54,8	0,445	0
75	HAKKARİ	76	63,0	58,9	29,1	75,4	14,9	24,4	50,0	50,0	0,425	-1
76	MUŞ	75	64,2	60,0	38,2	80,0	19,4	32,7	44,0	56,0	0,428	1
77	AĞRI	77	62,3	58,7	38,6	79,3	19,7	36,1	43,4	56,6	0,421	0
78	ŞIRNAK	78	59,8	55,9	20,1	63,7	20,2	28,8	47,7	52,3	0,402	0

Tablo 3 Cinsiyet Yetkinlik Ölçümü (CYÖ)

İGE sırası		Cinsiyet Yetkinlik ölçümü (CYÖ) sırası	Yerel meclislerdeki sandalye sayısı (kadın %)	Yönetici ve işletmeci (kadın %)	Profesyonel ve teknik işler (kadın %)	Kazanılan gelir payı (kadın %)	CYÖ değeri
	Yüksek düzey insani gelişme						
1	BURSA	14	0,7	31,8	5,0	38,9	0,247
2	KOCAELİ	4	0,2	28,7	5,0	37,2	0,305
3	İSTANBUL	2	3,8	34,2	8,9	38,6	0,318
4	İZMİR	3	3,4	37,4	7,5	33,8	0,311
5	SAKARYA	26	1,1	24,1	4,1	39,0	0,216
6	ANKARA	1	4,1	36,7	13,9	40,9	0,350
7	BALIKESİR	18	0,8	31,3	4,5	38,3	0,235
8	MUĞLA	5	1,2	31,6	7,2	32,4	0,279
9	ESKİŞEHİR	8	1,0	34,0	6,1	41,0	0,265
10	TEKİRDAĞ	6	1,6	35,0	5,1	35,5	0,270
11	AYDIN	13	0,7	34,3	5,8	34,5	0,249
12	BİLECİK	19	0,0	26,8	4,7	37,4	0,230
13	ANTALYA	16	0,4	30,9	6,0	31,9	0,241
14	DENİZLİ	25	0,1	30,9	4,0	34,6	0,217
15	ÇANAKKALE	9	0,6	32,0	5,3	37,2	0,256
16	MANİSA	21	0,1	31,1	3,3	34,4	0,220
17	BOLU	17	1,2	28,5	4,8	39,5	0,235
18	EDİRNE	15	0,4	39,0	5,0	36,3	0,247
19	KIRKLARELİ	7	0,4	34,8	5,5	35,3	0,269
20	BURDUR	29	0,0	30,7	4,4	33,1	0,215
	Orta düzey insani gelişme						
21	ARTVİN	35	0,0	25,7	3,3	41,1	0,195
22	İÇEL	12	1,2	33,3	4,4	33,2	0,249
23	KÜTAHYA	40	0,4	23,1	2,0	34,9	0,187
24	ZONGULDAK	10	1,8	28,9	5,3	40,9	0,253
25	HATAY	23	0,4	32,2	3,7	34,2	0,218
26	NEVŞEHİR	28	0,0	26,2	4,8	41,7	0,215
27	ADANA	11	0,6	31,9	6,4	46,8	0,249
28	KIRIKKALE	30	0,0	21,3	2,9	40,3	0,209
29	KONYA	46	0,0	25,1	2,4	41,5	0,182
30	UŞAK	31	0,6	31,2	2,4	35,4	0,205
31	RİZE	54	0,0	23,2	2,2	42,7	0,174
32	KARAMAN	22	0,0	25,2	3,9	42,7	0,219

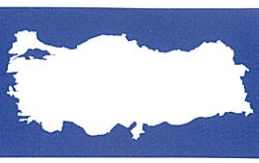
33	ÇORUM	50	0,3	24,1	2,0	42,2	0,181
34	KAYSERİ	41	0,0	26,6	2,6	41,4	0,187
35	SAMSUN	20	1,6	31,4	3,6	41,8	0,225
36	NİĞDE	32	0,0	32,8	2,7	43,5	0,204
37	TRABZON	44	0,0	26,8	3,2	41,6	0,185
38	ELAZIĞ	49	0,0	25,6	1,7	45,1	0,182
39	KIRŞEHİR	52	0,0	24,5	2,6	43,4	0,177
40	ISPARTA	24	0,2	30,3	6,0	33,3	0,217
41	GAZİANTEP	36	0,6	28,3	1,8	44,8	0,194
42	MALATYA	42	0,0	29,5	1,5	41,0	0,186
43	AMASYA	27	1,1	31,0	3,6	39,3	0,216
44	KASTAMONU	57	0,0	23,1	2,6	42,4	0,172
45	AFYON	55	0,0	25,7	2,8	35,2	0,173
46	SİVAS	56	0,0	25,7	2,5	41,5	0,173
47	K.MARAŞ	58	0,0	25,1	1,7	34,1	0,171
48	TOKAT	38	0,5	26,6	3,8	40,9	0,191
49	SİNOP	33	0,0	30,4	4,9	42,8	0,199
50	ERZURUM	48	0,0	26,8	3,0	44,2	0,182
51	ÇANKIRI	53	0,0	24,8	3,4	41,5	0,174
52	DİYARBAKIR	39	0,0	28,7	2,7	44,5	0,189
53	YOZGAT	66	0,0	22,3	0,9	47,3	0,147
54	AKSARAY	37	0,0	24,5	7,7	44,3	0,192
55	TUNCELİ	34	0,0	34,2	2,1	43,7	0,195
56	ORDU	45	0,6	28,6	2,6	40,9	0,183
57	GİRESUN	43	0,4	28,0	3,8	40,6	0,186
58	GÜMÜŞHANE	70	0,0	20,1	1,5	42,3	0,135
59	ERZİNCAN	47	0,5	27,1	2,4	41,7	0,182
60	BAYBURT	69	0,0	22,4	0,7	46,1	0,138
61	ADIYAMAN	59	0,0	24,4	2,3	45,2	0,161
62	MARDİN	65	0,0	19,9	2,2	45,2	0,147
63	ŞANLIURFA	63	0,0	21,4	1,5	43,1	0,150
64	BATMAN	72	0,0	18,3	1,2	43,5	0,134
65	SİİRT	67	0,0	19,4	1,8	44,9	0,143
66	KARS	51	0,7	29,4	1,8	44,3	0,180
67	VAN	60	0,0	25,9	1,2	45,1	0,156
	Düşük düzey insani gelişme						
68	BİNGÖL	68	0,0	24,4	0,4	45,3	0,142
69	BİTLİS	61	0,0	26,1	0,7	42,9	0,150
70	HAKKARİ	71	0,0	19,6	1,1	38,2	0,135
71	MUŞ	62	0,0	26,5	1,0	44,1	0,150
72	AĞRI	64	0,0	26,9	0,8	44,7	0,149
73	ŞIRNAK	73	0,0	14,6	1,2	40,4	0,113

Tablo 4 İnsani Yoksulluk Endeksi (İYE)

İGE sırası		İYE sırası	Kırk yaşından önce öleceklerin nüfus içindeki oranı (1990-95)	Orta ve şiddetli düzeyde az beslenmiş beş yaş altı çocukların oranı (%)	Sağlık hizmetlerine erişimden memnun olmayanların oranı (%) (1993)	Sağlıklı suya erişimi olmayan nüfus (%)	Okur/yazar oranı (%)	İnsani yoksulluk endeksi (İYE) değer (%)	İYE sırası endeksi İGE sırası
2	YALOVA	1	6,2	6	18	25	7	12	-1
3	KOCAELİ	2	5,0	6	18	25	11	13	-1
7	ANKARA	3	12,0	8	18	19	10	13	-4
10	ESKİŞEHİR	4	11,8	8	18	19	10	13	-6
13	BİLECİK	5	9,9	8	18	19	13	13	-8
5	İZMİR	6	6,3	6	18	25	12	13	1
1	BURSA	7	4,0	6	18	25	13	13	6
4	İSTANBUL	8	6,2	6	24	25	9	13	4
6	SAKARYA	9	4,0	6	18	25	15	14	3
32	KONYA	10	9,7	8	18	19	15	14	-22
9	MUĞLA	11	6,5	10	26	15	13	14	2
18	BOLU	12	10,2	8	18	19	16	14	-6
11	TEKİRDAĞ	13	9,2	6	24	25	12	14	2
14	ANTALYA	14	7,2	10	26	15	15	14	0
43	İSPARTA	15	12,3	10	26	15	13	14	-28
16	ÇANAKKALE	16	10,8	6	18	25	15	15	0
15	DENİZLİ	17	6,6	6	18	25	17	15	2
49	AFYON	18	10,3	8	18	19	17	15	-31
8	BALIKESİR	19	6,0	6	18	25	17	15	11
37	KAYSERİ	20	12,2	8	18	19	17	15	-17
23	İÇEL	21	11,9	10	26	15	15	15	-2
20	KIRKLARELİ	22	13,4	6	24	25	11	15	2
21	BURDUR	23	13,6	10	26	15	14	15	2
12	AYDIN	24	5,9	6	18	25	18	15	12
24	KÜTAHYA	25	11,5	8	18	19	18	15	1
28	NEVŞEHİR	26	14,3	8	18	19	16	15	-2
33	UŞAK	27	8,8	8	18	19	19	16	-6
17	MANİSA	28	7,1	6	18	25	19	16	11
19	EDİRNE	29	13,8	6	24	25	15	16	10
46	AMASYA	30	14,6	8	18	19	18	16	-16
30	KIRIKKALE	31	18,4	8	18	19	15	16	1
55	ÇANKIRI	32	14,0	8	18	19	20	17	-23
42	KIRŞEHİR	33	16,4	8	18	19	18	17	-9
35	KARAMAN	34	19,2	8	18	19	15	17	-1
27	HATAY	35	10,5	10	26	15	21	17	8

29	ADANA	36	14,7	10	26	15	19	17	7
31	OSMANİYE	37	14,7	10	26	15	19	17	6
26	KİLİS	38	8,4	10	26	15	22	17	12
39	NİĞDE	39	16,1	8	18	19	21	18	0
52	TOKAT	40	14,5	8	18	19	23	19	-12
36	ÇORUM	41	11,7	8	18	19	24	19	5
59	AKSARAY	42	17,5	8	18	19	22	19	-17
44	GAZİANTEP	43	8,4	10	26	15	26	20	-1
40	TRABZON	44	10,9	8	17	51	18	20	4
22	ARTVİN	45	11,9	8	17	51	19	20	23
58	YOZGAT	46	14,1	8	35	19	23	20	-12
34	RİZE	47	15,6	8	17	51	20	21	13
61	ORDU	48	12,1	8	17	51	24	22	-13
45	MALATYA	49	12,3	19	18	45	22	22	4
57	BARTIN	50	12,4	8	36	51	7	22	-7
62	GİRESUN	51	14,4	8	17	51	24	22	-11
48	KARABÜK	52	12,4	8	36	51	18	23	4
25	ZONGULDAK	53	12,4	8	36	51	19	24	28
38	SAMSUN	54	10,5	8	36	51	21	24	16
64	ARDAHAN	55	19,6	19	35	45	15	25	-9
66	BAYBURT	56	12,0	19	35	45	21	25	-10
50	SİVAS	57	11,2	19	35	45	22	25	7
63	GÜMÜŞHANE	58	14,1	19	35	45	21	25	-5
53	SİNOP	59	14,1	8	36	51	24	25	6
65	ERZİNCAN	60	20,1	19	35	45	18	26	-5
54	ERZURUM	61	17,0	19	35	45	25	27	7
47	KASTAMONU	62	16,2	8	36	51	28	27	15
51	K.MARAŞ	63	19,4	19	35	45	24	27	12
41	ELAZIĞ	64	16,4	19	35	45	27	27	23
72	IĞDIR	65	19,6	19	35	45	26	27	-7
60	TUNCELİ	66	20,5	19	35	45	25	27	6
73	KARS	67	19,6	19	35	45	26	27	-6
67	ADIYAMAN	68	16,2	19	35	45	32	29	1
75	BİNGÖL	69	20,5	19	35	45	37	32	-6
76	BİTLİS	70	20,1	19	35	45	38	32	-6
70	BATMAN	71	16,2	19	32	45	41	33	1
78	MUŞ	72	17,4	19	35	45	41	33	-6
56	DİYARBAKIR	73	10,3	19	32	45	42	33	17
79	AĞRI	74	19,4	19	35	45	41	33	-5
69	ŞANLIURFA	75	15,0	19	32	45	43	34	6
74	VAN	76	15,4	19	35	45	43	34	2
71	SİİRT	77	15,5	19	32	45	44	34	6
68	MARDİN	78	12,4	19	32	45	45	35	10
77	HAKKARİ	79	19,0	19	32	45	45	35	2
80	ŞIRNAK	80	22,8	19	32	45	56	42	0

TÜRKİYE'DE İYİ YÖNETİŞİM VE İNSANİ GELİŞME



Bölüm 3

Siyasal yönetişim hükümet ile toplum arasındaki karşılıklı etkileşimle oluşan bir sürece verilen addır. Siyasal sorunlar, gündemi oluşturan ve kamuoyunu yakından ilgilendiren hususlar hakkında hükümetin uygulamaları, bu etkileşimin odağında yer alır. Öyleyse, iyi yönetişim "kamunun yakından ilgilendiği hususlar hakkında, iktidarın nasıl kullanılması, siyasal kararların nasıl, ve neden alınması ve yurttaşların kendi sözlerini kabul ettirebilmeleri için neler yapmaları gerektiğiyle ilgili olan kurum, süreç ve gelenekleri de gözönüne alarak sorumlu ve duyarlı bir biçimde güç kullanımından" (Langseth ve Simpkins, 1996: 8) ibarettir. Böylece, iyi yönetişimin kurumlar ve örgütlerin idare biçemiyle ilgili bir olgu olduğu anlaşılır. Bu idare biçemi siyasette, hükümetlerin ekonomiyi çalıştırmalarına etki ederek, siyasal sistemin sürdürülebilir ekonomik gelişme sağlamasına yol açar.

Ülkede asayişin tesis edilmesi suretiyle mal ve insan dolaşımını güvenli hale getiren, etkin, herhangi bir engelleme olmaksızın bilgi ve haber akışını sağlayan bir yönetim, iyi yönetişim altyapısını oluşturur (aynı eser: s. 8). Bağımsız yargının tesisi, etkin bir adalet dağıtımı ve saygın bir hukuk sistemi ülkede ortaya çıkacak olan sosyo-ekonomik çatışmaları halletmek için zorunludur. Eğitim, sağlık hizmetleriyle refahın vatandaşlara, gereksinimlere oranla herkesin eşit fırsat bularak yararlanabileceği bir biçimde dağıtılabilmesi de iyi yönetişimin temel özellikleri arasında sayılmalıdır (aynı eser: s. 8). Bu anlamda, iyi yönetişim ekonominin, çevrenin ve toplumsal çatışmaların güçlü denetimi ve sosyo-ekonomik hayatın etkin bir biçimde idare edilebilmesi anlamına gelmektedir.

Siyasal yönetimler, tüm vatandaşlarına eşit olanaklar çerçevesinde asayiş, eğitim, sağlık ve refah dağıtabildikleri, toplumsal çatışma, uzlaşmazlık ve anlaşmazlıkları etkin bir biçimde çözen bir hukuk sistemi oluşturabildikleri ölçüde iyi yönetim olma özelliklerine sahip olacaklardır. Bu koşullarda, iyi yönetişim canlı bir sivil toplumun, siyasal olarak faal bir yurttaşlar topluluğunun, sorumlu, vatandaş taleplerine duyarlı ve halkın gözünde meşruluğunu koruyan bir hükümetin varlığını gerekli kılar. Bu anlamda, iyi yönetişim ile canlı bir sivil toplumun varlığı, siyasal olarak faal bir vatandaş kitlesi, vatandaş taleplerine hassas ve yaptıklarının hesabını vermeye hazır olan ve vatandaşlarının meşru olarak kabul ettiği bir hükümetin varlığı arasında yakın bir ilişki olduğundan bahsedebiliriz. Böyle bir oluşum enflasyon haddini, işsizlik düzeyini düşük seviyede tutan, bütçe ve dış ticaret dengesini sağlayan sağlam makroekonomik politikaların tesisine de meydan verecektir.

Bu bölüm iyi yönetişimin özellikleri üzerinde duracaktır, ki bunları özetle vatandaş taleplerine duyarlı, vatandaşına hesap vermeye hazır, ve etkin işleyen bir hükümet biçimi olarak tanımlayabiliriz. Bu özelliklerin Türkiye'deki siyasal sistemde incelenmesi temel hedefimiz olacaktır. Burada kabul ettiğimiz tanım çerçevesinde, siyasal katılma ve temsil kurumları aracılığıyla yurttaşların hükümetle serbestçe etkileşim içine girmesi suretiyle iyi yönetişimin gerçekleşeceği öngörülmektedir. İyi yönetişim hükümetlerin çeşitli politkaları yürütmek konusunda yetki ve yetenek sahibi olduğu kadar, yurttaşların da hükümeti etkileyecek davranışlarda bulunma kararını alacak bir siyasal güç duygusuna sahip olmaları durumunda gerçekleşebilecektir. Burada sadece yurttaşların hükümetin karar ve politikalarına karşı tepkilerini göstermeleri söz konusu değildir. Ayrıca, hükümetlerin de yurttaşların göstereceği tepkilere karşı duyarlı bir konumda olup, bu tepkilere göre aldıkları politika kararlarını gözden geçirmek ve değiştirmeyi iyi yönetişimin esası olarak kabul etmektedir. Hükümetin bu duyarlılığının yöneten seçkinlerin hayırseverlik ve iyi kalpliliğinden dolayı olmayıp, hükümetlerin halkın rızasına ve ona hesap verme zorunluluklarına dayanmasından dolayı olduğu düşünülmelidir. Böyle bir hesap verme durumu olmadan halkın taleplerine hassas olan hükümetlerin ortaya çıkması da zaten söz konusu olamaz. Halkın taleplerine karşı duyarlı olan hükümetlerin hem temsili hükümetler olması, hem faal bir sivil toplumla birlikte varolmaları da bir tesadüf eseri değildir.

Aşağıdaki satırlarda, sivil toplum ve hükümet etkileşimi ve hükümetlerin etkinliği açısından Türkiye'deki yönetişim olgusu incelenmektedir. İlk kısım vatandaşlar ile hükümet arasındaki ilişkilere ayrılmıştır. İkinci kısımdaysa hükümetlerin siyasa (politika) etkinliğinin refah, makro ekonomik etkinlik ve adalet dağıtımı üzerindeki rolü incelenmektedir.

A. Sivil Toplum ve Hükümet Etkileşimi

Siyasal yöneticiler üzerinde etkili olmak için çalışan hoşgörülü, başkalarına güven duyarak yaklaşan, kamu hayatında faal ve çeşitli olağan siyasal katılma kanallarını kullanan bir vatandaş topluluğu görüntüsü Türkiye için hala, ancak uzun dönemde gerçekleşebilecek bir olgu gibi görünmektedir. Birçok açıdan bakıldığında Türkiye'de sivil toplumun hala nahif bir bünyeye sahip olduğunu söyleyebiliriz (Kalaycıoğlu, 1998: 132-33). Tüm dernek ve gönüllü kuruluşları, hükümet dışı oluşumları ve sivil toplum örgütlerini birer fitne odağı olma potansiyeli taşıyan yapılar olarak algılayan bir mantıkla kaleme alınmış bulunan 1982 Anayasası, uzun süre insanların gönüllü kuruluşlarda faaliyette bulunmasını engelleyen önemli etkenlerden birisini oluşturmuştur. Siyasal yöneticiler ve güvenlik bürokrasisi de, 1982'den beri sivil girişimler ve gönüllü kuruluşlar hakkında benzer bir tutum içinde görünmektedir. Daha önceki yıllarda canlı bir görüntü sergileyen Türkiye'deki baskı grubu sistemi, 1980'lerden itibaren büyük ölçüde dingin bir hal aldı. 1982-1995 arasında tüm gönüllü kuruluşların ortak çabası daha liberal bir baskı grubu sisteminin Türkiye'de yerleştirilmesini temin etmek için çalışmak oldu. 1995 yılında, 1982 Anayasa'sı değiştirilerek, gençlerin, kadınların, devlet memurlarının siyasal yaşama katılmasını, 1982-1995 arasında sert bir biçimde kısıtlayan yapıdan daha liberal bir baskı grubu ortamına fırsat veren bir yapıya dönüştürmenin ilk adımı atıldı. Anayasa değiştirilmiş olmakla birlikte, siyasal uyum yasaları hala yapılamamış olduğundan, bir belirsizlik ortamı, 1995'ten sonra, ülkeye egemen oldu. Bu durumda siyasal yöneticilerin gönüllü kuruluşlara karşı olan tutumlarında hiçbir değişikliğin meydana gelmediği izlenimi doğmaktadır. Bu nedenle, 1990'larda Türk toplumunda dernekleşme olgusunu incelediğimizde, 1990 ile 1997 arasında hemen hemen hiçbir değişme olmadığı gözlemlemek şaşırtıcı olmamaktadır (Kalaycıoğlu, 1998: 128-9).

Gönüllü kuruluşların canlı oldukları ortamlarda gözlemlenen, başkalarına güvenle yaklaşma ve toplumsal hoşgörü gibi değerlerin 1990'lar Türkiye'sinde pek yaygın olmadığını da görüyoruz (Kalaycıoğlu, 1995: 56-7). Böylece, Türkiye'de tek bir sorun veya siyasal olay üzerinde çalışan yerel veya ulusal gönüllü kuruluşların eksikliği göze çarpmaktadır. İşçi sendikaları, işveren dernekleri, kurumsal baskı grupları, yukarıda zikredilen gönüllü kuruluşlardan çok daha etkin ve güçlü bir biçimde siyasal kararları etkilemek için faaliyette bulunmaktadır. Çevreciler, hayvanseverler, sakatlar, kadın ve insan hakları savunucuları gibi kuruluşlar, 1990'larda her ne kadar kamudaki görüntülerini arttırmış da olsalar, ekonomik çıkar grupları ile kıyas edilemeyecek derecede etkisiz bir konumda olmaya devam etmektedirler. Türkiye'deki baskı grupları üzerinde yapılmış olan belli başlı bir araştırma devlet-baskı grupları ilişkilerinin hala çoğulculuktan uzak bir dizi belirgin göstergeye sahip olduğu sonucuna varmıştır (Heper, 1991: 173). Türkiye'deki baskı grubu sisteminin büyük ölçüde ekonomik devler olarak adlandırabileceğimiz Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Esnaf Sendikaları Konfederasyonu (TESK), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB), Türkiye İşadamları Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) ve Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) gibi işlevsel ve ordu gibi kurumsal baskı grupları tarafından oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Bu iyi örgütlenmiş ve siyasal yöneticilerle sıkı ilişkiler içine girebilen baskı grupları ile karşılaştırıldığında, tekil sorun alanlarında çaba gösteren iktisadi ve diğer gönüllü kuruluşların kendi seslerini duyurmak için fazla bir manevra alanına sahip olmadıkları görülmektedir. Siyasal seçkinlerin dikkatini çekebilmek için girişilen yarış ve rekabet, siyasetin her zaman öncelik taşıdığı bir siyasal kültür ortamında her zaman kıran kırana olmaktadır. Böyle bir ortamda tek sorun, odaklı faaliyette bulunan gönüllü kuruluşların ve sivil girişimlerin siyasal seçkinlere ulaşıp dertlerini anlatma şanslarının az olması da şaşırtıcı olmamalıdır.

Medyanın tek sorun etrafında faaliyet gösteren gönüllü kuruluşlara zaman zaman projektörlerini çevirmesiyle bu kuruluşların, son yıllarda daha fazla kamu oyunun dikkatine geldiği de görülmektedir. Çevreci gönüllü kuruluşların Manisa'da, Akkuyu'da (İçel), Gökova'da (Muğla), 1996 yılında 'aydınlık için bir dakika karanlık' eylemi, Cumartesi günü Beyoğlu'nda kayıp annelerinin gösterileri, bu türden etkinliklere medyanın yer ayırmasına örnek oluşturmaktadır. Gönüllü dernek ve kuruluşların barışçıl gösterilerinin ka-

mu oyu tarafından yadırganmadığı ve zaman zaman siyasal yöneticilerce de hoşgörüye mazhar olduğu görülmektedir. 1998'de gönüllü kuruluşlara uygulanan fiziksel kuvvette bir azalma eğilimi olduğu, ve bu eğilim sürerse gönüllü kuruluşların daha fazla yayılmasının söz konusu olacağı da düşünülebilir. Ancak, siyasal yöneticiler tarafından bu kuruluşlara olan güvensizliğin, gönüllü dernek ve kuruluş üyelerinin de siyasal seçkinlere duyduğu benzer duyguların ortadan kalktığı sonucuna varmak için henüz çok erkendir. Bu durumda, dernekleşmenin Türkiye'de halen ender rastlanan bir değer olarak varlığını sürdürmeye devam ettiği sonucuna ulaşılabilir (Kalaycıoğlu 1998: 127-29 ve Tablo 1).

Vatandaşların tanımadıkları kişilere karşı duyduğu güvenin, başkalarıyla işbirliği içine girerek dernekleşme faaliyetinde bulunmalarının yanısıra, bir yandan demokrasinin yerleşmesi ve işlemesi, diğer yandan da ekonomik gelişme ile yakından ilişkili olduğu saptanmıştır (Inglehart, 1990: 36-37; Fukuyama, 1995: 3-57). Türk toplumu görece olarak başkalarına güven duymayan insanların fevkalade yüksek düzeyde olduğu bir görüntü çizmektedir. 1989-1990'da yapılan Dünya Değerler Araştırması bulgularına göre, Türkiye ancak nüfusunun %10'unun başkalarına güven duyulabileceğini belirtmesi sonucunda, araştırmaya dahil olan kırkdört ülke arasında en sonda yer almıştır (Kalaycıoğlu, 1995: 57). Dolayısıyla, Türkiye'de dernekleşmenin ender rastlanan bir olgu görüntüsüne sahip olmasına da şaşmamak gerekir.

Hem başkalarına karşı duyulan güvensizlik, hem de dernekleşme konusundaki nahif yapı sosyo-ekonomik ve siyasal davranışlarda etkili olduğunda, bir yanda sivil girişim azlığı, ve gönüllü kuruluş fıktanı, diğer yanda da aile işletmeleriyle bezenmiş bir şirketleşme olgusu ortaya çıkmaktadır. Kan bağları, akrabalık ilişkileri, hemşehrilik ve diğer ilksel-geleneksel (primordial) ilişkiler siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlerin oluşması ve varlıklarını sürdürmesinde temel rolu oynayan nitelikler olarak belirmektedir. Aile şirketleri, ilksel bağlara dayanan dernekler, hemşehrilik örgütleri sivil girişimler içinde ayakta kalma şansı en yüksek olan kuruluşlar olma özelliğini göstermektedirler. Sivil toplumun nahif bünyesi, bir yandan başkalarına güven duyma duygusu ve dernekleşmenin azlığı, diğer yandan da güçlü ve köklü ilksel-geleneksel bağların etkisi altında şekillenmeye ve adeta kurumsallaşmaya devam etmektedir.

B. Hükümetlerin Kamu Siyasaları: Yönetişim Etkinliğine bir Bakış

1. Makroekonomik Politikalar

Makroekonominin idaresi konusunda Türk siyasal sistemi kısmen başarılı olarak addedilebilir. Genel fiyatların yıllık seyri, 1990'lar boyunca iki veya üç haneli yüzdelerle (%80-120) ifade edilen yükseklikte olmuştur. Yalnız, 1998 içinde bu seyirde bir azalmanın söz konusu olduğu görülmekle birlikte, bu azalışın ciddi ölçülerde bir anti-enflasyonist konuma ulaşacağını iddia etmek zordur. Diğer makroekonomik göstergelere bakıldığında hükümetlerin uygulamalarının yetersiz olduğuna işaret etmek zordur. Hem ekonominin yıllık gelişme hızı yüksek bir büyüme eğilimine işaret etmekte, hem de işsizlik oranının Avrupa Birliği (AB) ile kıyaslandığında daha düşük olduğu göze çarpmaktadır (TÜSİAD, 1998: 21, 24). Dış ticaret açığı sürmekle birlikte, döviz rezervlerinin $20 milyar mertebesinde seyrettiği de görülmektedir.

Bununla birlikte ülkenin milli gelirinin dağılımının 1970 ve 1980'lere kıyasla, 1990'larda daha da eşitsiz bir hal aldığı dikkat çekicidir (DİE, 1994: xiv-xv ve Tablo 2). Nüfusun en zengin %20'si ile en fakir %20'si arasındaki fark 1990'larda daha da açılmış gibi görünmektedir. Üstelik, en zengin %20 içinde de gelir dağılımı giderek daha eşitsiz bir görüntü arzetmektedirr. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 1994 yılı yayınına göre en zengin %5 milli gelirin %30.34'ünü alırken, en zengin %1 milli gelirin %16.6'sını elde etmektedir (DİR, 1994: xv). Türkiye'de piyasa ekonomisine yönelik liberal uygulamaların başladığı 1980'den itibaren ekonominin küresel iktisadi hayatla bütünleşmesi ve modernleşmesi söz konusu olurken, varlıklılar ile yoksullar arasındaki farkın da arttığı görülmektedir. Bu durumda, Türkiye'de hükümetlerin izlediği makroekonomik politikaların başarılı ve başarısızlıkların oluşturduğu karmaşık bir görüntü sergilediği ifade edilebilir. Bu politikalar ekonomik büyüme, istihdam ve yabancı kaynakların ülkeye yönelmesini sağlamakta başarılı; yüksek enflasyon ve

Tablo 1: Karşılaştırmalı Açıdan Dernekleşme (1990-1996/7)

Ülke	Dernek ve Kuruluş							
	Dini	Spor	Kültür/ Sanat	İşçi Sendikası	Siyasal Parti	Serbest Çevre	Meslek	Sosyal Refah
	%	%	%	%	%	%	%	%
Avusturya	15.5	17.1	8.0	19.3	11.9	2.9	5.8	5.8
Belçika	12.1	19.5	16.2	14.4	5.8	6.6	6.7	11.6
Brezilya	22.2	8.3	5.4	6.7	4.9	2.8	4.6	10.0
İngiltere	16.6	16.9	9.3	14.4	4.9	5.0	9.8	7.1
Bulgaristan	2.3	4.3	4.3	19.2	11.4	3.8	5.0	3.6
Kanada	25.0	22.8	17.7	12.2	7.3	7.6	16.4	8.4
Şili	17.8	12.4	9.3	5.9	4.9	1.6	3.2	4.7
Çin	1.4	4.4	7.3	1.7	35.1	1.0	25.7	3.7
Danimarka	6.7	33.5	12.5	49.0	6.5	12.5	12.1	5.5
Estonya	3.8	14.3	11.1	59.0	7.9	2.7	4.2	1.6
Finlandiya	17.7	22.8	20.1	35.9	13.8	5.4	15.3	10.5
Fransa	6.2	15.7	8.8	5.2	2.7	2.3	5.0	6.6
B.Almanya	15.9	32.3	12.0	15.7	7.5	4.6	8.9	7.2
D. Almanya	20.1	21.3	8.5	55.9	10.8	3.5	6.4	9.5
Macaristan	11.1	4.2	2.5	31.7	2.4	1.4	5.6	2.1
İrlanda	13.9	23.7	10.1	8.8	3.8	2.3	5.0	7.4
İtalya	8.0	11.3	4.9	5.9	5.0	3.3	3.9	4.1
Japonya	6.5	8.6	6.0	7.4	2.0	1.1	4.4	1.9
G. Kore	38.6	17.3	11.0	7.4	6.4	2.0	12.5	6.1
Latviya	3.1	8.9	6.8	52.0	18.4	4.3	6.2	1.6
Litvanya	3.4	7.5	7.3	42.7	7.4	2.1	2.7	0.9
Hollanda	34.9	40.4	34.6	19.1	9.4	23.8	13.1	16.0
Nijerya	63.2	26.1	31.5	14.0	17.8	8.0	19.3	11.7
Norveç	11.2	32.8	13.5	41.7	13.9	4.1	16.3	10.9
Portekiz	10.5	11.5	6.2	4.5	4.0	0.8	3.5	3.9
İspanya	4.8	5.3	5.3	3.2	1.8	1.4	2.6	2.6
ABD	48.7	20.2	19.7	8.9	14.5	8.3	15.0	9.2
Türkiye	3.7	5.7	3.1	4.8	9.7	1.9	8.6	4.1

Kaynak: Türkiye Değerler Araştırması 1996/97 ve Dünya Değerler Araştırması 1989/90.
Tablodaki değerler satırlarda belirtilmiş olan ülkelerdeki anketlere katılanların hangi kuruluşlara üye oldukları konusunda sorulan sorulara verdikleri yanıtların yüzdeleridir.

gelir dağılımı konusunda da başarısız bir görüntü çizer gibi görünmektedir.

2. Hukuk Devleti

Türkiye'de yargının hakça ve adil kararlar almak suretiyle sosyo-ekonomik sorunları, sürüncemede bı-

Tablo 2: Türkiye'de Gelir Dağılımı: Karşılaştırmalı bir Bakış

	En Yüksek %20	İkinci %20	Üçüncü %20	Dördüncü %20	En Yüksek %20	Gini İndeksi
Belçika(1978-9)	7.9	13.7	18.6	23.8	36.0	33.8
İngiltere(1988)	4.6	10.0	16.8	24.3	44.3	-
Danimarka(1981)	5.4	12.0	18.4	25.6	38.6	-
Fransa(1989)	5.6	11.8	17.2	23.5	41.9	-
Almanya(1988)	7.0	11.8	17.1	23.9	40.3	-
Hindistan(1992)	8.5	12.1	15.8	21.1	42.6	-
İtalya(1986)	6.8	12.0	16.7	23.5	41.0	-
Hollanda(1988)	8.2	13.1	18.1	23.7	36.9	-
İspanya(1988)	8.3	13.7	18.1	23.4	36.6	-
ABD(1985)	4.7	11.0	17.4	25.0	41.9	-
Türkiye(1987)	5.2	9.6	14.1	21.2	49.9	0.44
Türkiye(1994)	4.9	8.6	12.7	19.0	54.9	0.49

Kaynaklar: IBRD, World Development Report, 1997: 222-23, Devlet İstatistik Enstitüsü, Gelir Dağılımı (1994 HIDS Sonuçları), 1994: xiv-xv.

rakmaksızın çözmekte gösterdiği performans da sorunlardan arındırılmış bir görüntü çizmemektedir. 1982 Anayasası'nın kabulünden itibaren yargının, yürütmeden bağımsız olmadığı ileri sürülmeye başlanmıştır. 1998'deki hükümet uygulamaları, insan hakları ihlalleri ve siyasi suçlar konusunda çok daha az hoşgörülü olmaya başlamıştır. Dolayısıyla, mahkemelerin güvenlik güçlerinin aşırı fizksel güç kullanmaları sounucunda ortaya çıkan insan hakları ihlalleri ve işkence suçlamaları konusunda suçlanan güvenlik kuvvetleri üyelerini yargılamaları daha kolay bir hal almaya başlamıştır. Siyasal saiklerle işlenen ciddi suçlarda polis kovuşturmalarının sayısının ve inceleme derinliğinin de arttığı, üst düzey devlet memurları ve politkacıların yargılanmalarına da başlandığı görülmektedir. 26 Mayıs 1998'de alınan bir Milli Güvenlik Kurulu kararıyla benzer suçların takibinin ve onlarla mücadelenin güçlendirilmesi şansı artmıştır. Bu tür bir siyasal kararlılığın tüm vatandaşların eşit, hakça ve adil yargılanmalarını, hak ihlallerinin yargı aracılığıyla adil bir biçimde karara bağlanabilmesine katkıda bulunacağı şüphesizdir. Ancak, unutulmamalıdır ki, yürütme vesayetinden tam anlamıyla kurtulmuş bağımsız bir yargı tesis olunmaksızın, bu tür bir siyasal kararlılığın sürdürülebilmesi de kolay veya mümkün değildir. Değişen hükümetlerin tutumuna terkedilen yargı adaleti, hakça ve adil yargılamadan eşit olarak tüm vatandaşların yararlanmasını, yürütmenin performansına tabi kılma sonucunu doğuracaktır.

Türkiye'deki yargıya duyulan güvenin bu ortamda ne düzeyde olduğunu, karşılaştırmalı bir açıdan ele alacak olursak, seçmen yaşındaki nüfus içinde yargıya duyulan güvenin azımsanamayacak düzeyde olduğu da dikkati çekmektedir (bakınız Tablo 3). Türkiye Değerler Araştırmaları'nın 1990 ve 1996/97 verileri incelendiğinde, Türkiye'deki seçmen nüfusunun üçte ikilik bir kısmının hukuk sistemine güven duyduğu görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Ancak, Türkiye'de verilen yanıtlardaki değişkenlik çok fazladır. Bu da seçmenin bir kısmının çok ciddi boyutlarda güvensizlik izhar ederken, geri kalanının da güven belirttiği anlamına gelmektedir. Tüm topluma özgü bir genel görüşten çok, toplumun farklı kesimlerinde yargıya yönelik çok farklı algılamaların olduğu, ancak genel ortalamanın, incelenen ülkelerden Danimarka'dan sonra en yüksek orana ulaştığı göze çarpmaktadır (bakınız Tablo 3). Buna karşın, Türkiye'de, örneğin bir İtalya'da olduğu gibi yargıya yönelik derin ve yaygın bir

Tablo 3: Türkiye'deki Hukuk Sistemine Duyulan Güven: Karşılaştırmalı Bakış (1990, 1996-97)

	(1) Çok %	(2) Biraz %	(1+2) Toplam %	Standard Sapma	Değişkenlik Katsayısı*
Avusturya	14.7	42.9	57.6	0.81	0.35
Belçika	6.6	39.4	46.0	0.8	10.31
Britanya	13.8	38.0	51.8	0.81	0.34
Danimarka	22.2	55.7	77.9	0.69	0.35
Fransa	7.2	48.4	55.6	0.78	0.32
Almanya	13.3	51.8	55.1	0.73	0.32
İzlanda	12.5	53.1	65.6	0.72	0.32
Hindistan	24.6	38.2	62.8	0.93	0.42
İtalya	5.4	26.3	31.7	0.82	0.29
Hollanda	9.4	53.1	64.5	0.73	0.31
Portekiz	7.3	36.0	43.3	0.79	0.30
İspanya	9.5	35.8	45.3	0.83	0.32
İsveç	9.6	44.8	54.4	0.77	0.32
ABD	11.6	45.2	56.8	0.80	0.33
Türkiye (1990)	27.5	34.8	62.3	**0.97**	**0.44**
(1996-7)	34.0	35.7	69.7	**0.98**	**0.48**

Kaynaklar: Dünya Değerler Araştırması, 1989-1991, ve Türkiye Değerler Araştırması 1996-97. Koyu renkli tablo değerleri en yüksek, italikle belirtilenler de en düşük yüzdeleri ifade etmektedir.
*(Coefficient of Variability) Değişkenlik Katsayısı= Standart Sapma / Aritmetik Ortalama (Frankfort-Nachmias and Nachmias, 1996: 379).

güvensizlik gözlenmemektedir. Bu durumda, halkın hukuk sisteminde ciddi bir değişiklik talebiyle ortaya çıkmasını; bunun üzerine de siyasal otoritelerin yürütme ve yargı ilişkilerinde geniş çaplı değişikliklere gitmesini beklememek gerekecektir.

3. Toplumsal Refah: Sağlık ve Eğitim

Türkiye'de sağlık ve diğer toplumsal refah harcamalarının ekonomik gelişmeyle orantılı olarak büyümediği izlenimi edinmek zor değildir. Ancak, ülke 1980'lerin başından beri, ortalama %4 gibi bir reel yıllık ekonomik büyüme uygulaması içindedir (TÜSİAD, 1998: 21). Bu arada, bütçedeki payı 1980'de %2.1 olan sağlık harcamalarının, 1992-95 arasında %3.0 civarında seyrettiği görülmektedir (IBRD, 1997: 186). Çocuk ölümleri de 1990'larda her bin doğum için 44 (%4.4) düzeyinde seyreden Türkiye'nin, Çin (%4.9) dışındaki orta gelişmiş ekonomiler (middle income economies) ortalamasının üzerinde bir görüntü çizdiği görülmektedir (aynı eser: 174). Doğumlarda yetişmiş tıbbi personelin bulunması oranı itibarıyla Türkiye'de %76 ile, Çin (%65) dışındaki orta gelişmiş ekonomiler ortalamasının üzerinde olduğu anlaşılmaktadır (aynı eser: 174). Doktor başına düşen nüfus gözönüne alındığında, Türkiye 1176 kişiyle, Çin (3446) hariç orta gelişmiş ekonomiler ortalamasından çok daha iyi bir noktada bulunmaktadır (aynı eser: 176). Türkiye 68.2 yıllık yaşam ümidiyle 1994 yılında orta düzey insani gelişmişlik konumundaki ülkeler

ortalamasının üzerine tırmanırken, yüksek düzey insani gelişme düzeyindeki ülkeler ortalaması olan 74.6 yılın bir hayli gerisinde kalmaktadır (aynı eser: 146; ve ayrıca bu Rapor'un sağlıkla ilgili bölümüne bakınız).

Eğitim konusunda Türkiye'nin görüntüsü de sağlıkla paralellik göstermektedir. Yetişkin nüfusun okur-yazarlık oranı 1994 yılında %81.6'dır. Bu oran, Çin (%78.7) hariç diğer orta ekonomik gelişme düzeyindeki ülkeler ortalamasından azıcık daha yüksektir (aynı eser: 147). Ancak, Türkiye halen kadın nüfusunu eğitmek hususunda büyük bir zorlukla karşılaşmaktadır. Nitekim, 1994 yılında erkek yetişkin nüfusun %92'si okur-yazarken, yetişkin kadın nüfusun %71'i okuma yazma bilmektedir (aynı eser: 150). Orta ekonomik gelişme düzeyindeki ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'deki kadınların okur-yazarlık düzeyinin bir hayli düşük olduğu, erkek nüfusun ise yüksek bir seviyede seyrettiği göze çarpmaktadır (aynı eser: 150). Öyleyse, Türkiye'deki eğitim sorununun temelinde kadınlara yeterince eğitim olanağı sunamamanın yattığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Bu durumda 1980'de ulusal bütçenin %16.8'i eğitime harcanırken, 1992-1995 arasında bu oranın %13.6'ya düşmüş olmasını, bu sorunun çok yakın zamana kadar ciddiye alınmadığının bir işareti olarak kabul etmek gerekir. 1997-1998 döneminde sekiz yıllık eğitime öncelik tanınmasıyla bu manzarada herhangi bir kalıcı değişiklikle karşılaşılıp karşılaşılmadığını ise ancak zaman içinde anlayabileceğiz (bakınız bu Rapor'un eğitimle ilgili bölümü).

Toplumsal refah konusunda da Türk siyasal sisteminin uygulamalarının bir kısım başarı ve başarısızlıkların birarada yaşandığı bir görüntüye sahip olduğu sonucuna ulaşmaktayız. Çocuk ölümleri uzun yıllardır süren bir sorun niteliğindedir; ve halen ciddi bir sağlık sorunu görüntüsü arzetmeye devam etmektedir. Kadınların okur-yazarlık oranı hoşgörülemeyecek ölçüde düşük olmaya devam etmektedir. Geleneksel ve tutucu kitlelerdeki ebeveyn baskısı altında ülkenin yasal zorunluluklarının kabul edebileceği sınırın çok altında kalan oranda kız çocuk bilim eğitimi veren okullara devam edebilmektedir. Hükümetler popüler bulmadıkları bu konuda bilim eğitiminden kızların yararlanabilmesi için ebeveynlere gerekli teşvik veya baskıyı uygulamaktan uzun yıllar boyunca imtina etmişlerdir. Eğitimsiz annelerin yeni doğan bebeklerinin veya kendi sağlık ve bakımlarını hijyen kurallarına uygun olarak yapamadığı görülmektedir. Bu yüzden çok sayıda bebek ve anne doğum esnasında veya sonrasında ölmektedir. Türkiye'nin kadın okur-yazarlık oranı ile sağlık manzarası yakından bir ilişki içinde seyretmeye devam etmektedir. Kadın nüfusuna bilim ve çağdaş hijyen eğitimini yeterince veremediği takdirde, Türkiye'nin sosyal refah göstergelerindeki darboğazın kolay aşılmasını beklemek de hayalcilik olacaktır.
Bir yönetişim göstergesi olarak siyasal sistemin genel etkinlik yeteneğini değerlendirdiğimizde bir başarısızlıklar ve başarılar bileşiminin ortaya çıktığını görüyoruz. Adalet dağıtımında gevşek bir manzara ortaya çıkarken, vatandaşın genel olarak hükümetlerin toplumsal ve ekonomik yaşantıyı düzenleme faaliyetlerinden fazla şikayetçi olmadıkları da göze çarpmaktadır. Ancak, eğer Türkiye'de yönetişim alanında herhangi bir iyileştirme söz konusu olabilecekse, hükümetlerin etkinliğinin artmasının, iyileştirmeye en yatkın olan faaliyet alanı olma özelliğini taşıdığını da unutmamamız gerekir.

4. Sonuç

Türkiye'de hükümetlerle sivil toplum arasındaki etkileşimin güçlü bir biçimde kurumsallaşmış olmadığı görülmektedir. Dernekleşme ve başkalarına karşı duyulan güven, toplumsal ve ekonomik alanda çaba gösteren çeşitli gönüllü kuruluşlar ve sivil girişim örnekleriyle dolu, canlı bir sivil toplum yaşantısının en önemli iki temel ögesidir. Gerek dernekleşme, gerek başkalarına duyulan güven Türkiye'de çok düşük düzeylerde seyretmektedir. Dolayısıyla, toplumun işlevsel bir alanı olarak sivil toplumun siyasal kararların alınmasında ancak marjinal bir rol oynaması şaşırtıcı değildir. Kökleri çok derinlere giden, siyasal seçkinlerin "siyasetin önceliği" anlayışı sivil toplumun yönetişimde kapsayabileceği alanı bir hayli daraltmaktadır. Böylece, Türk siyasal sistemi karşılaştığı ekonomik, toplumsal ve siyasal sorunlarla uğraşırken seferber edebileceği insan kaynaklarını mükemmelen kullanmada zaafiyet gösteren bir görüntü çizmektedir.

Benzer olarak, genellikle birbiriyle çelişen, kamudan gelen ekonomik taleplere hükümetlerin tepkileri kafa karıştırıcı bir karmaşıklık içermektedir. Öyle ki, hükümetler kamuoyunun büyük çoğunluğunun sürekli olarak şikayet ettiği ve her saha araştırmasında ülkenin en önemli sorunu olarak ifade edilen enflasyonla başa çıkmakta çaresiz bir görüntü çizerken, tarım destekleme politikalarıyla sanayi gruplarından gelen sanayileşme taleplerine yanıt vermede oldukça etkin ve mahir bir görüntü sergilemektedir. Bu tür tutarsız gibi

görünen uygulamalar istikrarlı yüksek enflasyon ile toplumsal refahın bazı alanlarında saptamış olduğumuz yetersizliklerin birarada oluşumunu, kısmen de olsa açıklayabilecek etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, tüm hükümetler bu uygulama dengesizliğinin yüksek faturasını bir yandan yüksek enflasyona mahkum olarak, öbür yandan da gerek yerel, gerek ulusal seçimlerde ciddi oy kayıpları ile ödemekten de kaçamamaktadırlar.

NOTLAR

Çarkoğlu, Ali (1998). "The Turkish Party System in Transition: Party Performance and Agenda Transformation." Political Studies, (baskıda).

Dalton, Russel J. (1988). Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France. (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers).

Heper, Metin (1991). "Interest-Group Politics in post-1980 Turkey: Lingering Monism" Metin Heper (der.) Strong State and Economic Interest Groups: The Post -1980 Turkish Experience. (Berlin, New York: Walter deGruyter), içinde 163-76.

Heper, Metin (1994). "Transition to Democracy in Turkey: Toward a New Pattern" Metin Heper and Ahmet Evin (der.) Politics in the Third Turkish Republic. (Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press), içinde 13-20.

Langseth, Petter and Fiona Simpkins (der) (1996). Good Governance for Private Sector Development and Investment in the Middle East and North Africa. (Seminar Proceedings). (Amman, Jordan: IBRD).

Kalaycıoğlu, Ersin. (1983) Karşılaştırmalı Siyasal Katılma (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları).

_____. (1994). "Unconventional Political Participation in Turkey and Europe: Comparative Perspectives" IL POLITICO, anno LIX, n.3: 503-24.

_____. (1995a). "Siyasal Katılmanın Koşullarına Genel bir Bakış: Türkiye Örneği" Ersin Kalaycıoğlu, Ali Yaşar Sarıbay (der.) Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim. (Politics in Turkey: Continuity and Change). (Istanbul: Yayınları), içinde 535-56.

_____. (1995b). "Türkiye'de Siyasal Kültür ve Demokrasi" Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu and Levent Köker (eds.) Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür. (Democratic Political Culture in Turkey). (Ankara: Türk Demokrasi Vakfı), içinde 43-69.

_____. (1995c). "The Turkish Grand National Assembly: A Brief Inquiry into the Politics of Representation in Turkey." Çiğdem Balım et. al. (der.) Turkey: Political, Social And Economic Challenges in the 1990s. (Leiden, New York, Köln: E. J. Brill), içinde 42-60

_____. (1997). "Constitutional Viability and Political Institutions in Turkish Democracy." Abdo I. Baaklini and Helen Desfosses (eds.) Designs for Democratic Stability. (Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe), içinde 179-210.

_____. (1998). "Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset" E. Fuat Keyman and Ali Yaşar Sarıbay (eds.) Küreselleşme, Sivil Toplum ve Islam. (Ankara: Vadi Yayınları), içinde 111-35.

Frankfort-Nachmias, Chava and David Nachmias (1996). Research Methods in the Social Sciences. (fifth ed.) (New York: St. Martin's).

State Institute of Statistics (SIS) (1994) Gelir Dağılımı 1994. (Ankara: DİE Yanıları)

Soysal, Mümtaz (1969). Dinamik Anayasa Anlayışı. (Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları).

Turan, İlter and Ersin Kalaycıoğlu (1981). "Measuring Political Participation: A Cross-Cultural Application." Comparative Political Studies. vol. 14, no.1 (April): 123-35.

TÜSİAD, (1998). 1998 Yılına Girerken Türk Ekonomisi. (Istanbul: TÜSİAD Yayınları).

GÜNLÜK YAŞAMDA İNSAN İLİŞKİLERİNİN DEMOKRATİKLEŞTİRİLMESİ: KADIN HAKLARI

Bölüm 4

1995 Birleşmiş Milletler 4. Dünya Kadın Konferansı Genel Sekreteri Gertrude Mongella'nın belirttiği gibi, tüm dünyada kadınlar, ülkeler fark etmeksizin benzeşik sorunları yaşamaktadırlar. Değişen tek şey "sorunların yoğunluğudur". Bu 'yoğunluğu' çözümlemenin ise 20. yüzyıla damgasını vuran bilim ve teknik alanındaki baş döndürücü gelişmelerle başat gitmediği açıkça görülmektedir.

Dahası, kadın-erkek eşitliği konusunun küreselleşen kurumlar ve standartların yer aldığı yeni dünya düzeninde daha karmaşık bir durum almakta olduğu ortaya çıkmaktadır. Hızlandırılmış ekonomik büyümenin, sosyal kalkınma için gerekli olmasına rağmen tek başına insani gelişim göstergelerini iyileştiremediği ve hayat standardını geliştiremediği gözlemlenmiştir. Bu nedenle, kalkınmayı kadın-erkek tüm bireyler için 'anlamlı' hale getirmeyi hedefleyen bütünsel bir yaklaşıma ulaşmak için yeni alternatifler aranmaya başlanmıştır.

1946 yılında BM Kadının Statüsü Komisyonunun kurulması ile başlayıp 1975 Kadın 10 Yılında güçlenerek ortaya çıkan 'Eşitlik, Kalkınma ve Barış' sloganının dört Dünya Kadın Konferansından sonra yaşama anlamlı bir şekilde geçirilemediğini görmek, bu konuda kağıt üzeri iyi niyet çalışmalarından çok ülkeler, bölgeler ve küresel düzeyde toplumları oluşturan tüm kurumları, toplumsal cinsiyet bakış açısı ile yeniden incelemeyi, sorgulamayı ve etkin çözümlere ulaşmayı kaçınılmaz hale getirmiştir.

'Rekabetin' bütün yaşam alanlarını hükümranlığına aldığı yeni dünya düzeninde, rekabet gücü son derece düşük olan grupların başında gelen kadınların statüsü belki de her zamankinden daha da çok tehdit altındadır.

1993 yılında Viyana'da yapılan Dünya İnsan Hakları Konferansı, kadınların ve kız çocuklarının insan haklarının, evrensel insan haklarının ayrılmaz ve bölünemez bir parçası olduğunu kabul etmiştir. Bu karar, Pekin Eylem Platformunda da güçlü bir şekilde teyid edilmiştir. Bilindiği gibi, Türkiye Pekin Eylem Platformunu hiç bir çekince koymadan kabul etmiştir. Dolayısıyla bu kararları tamamen uygulamayı taahhüt etmiştir.

Ayrıca yine bilindiği gibi, Türkiye CEDAW Sözleşmesine 1986 yılında taraf olmuştur. TBMM Sözleşmeyi bazı maddelerine çekince koyarak onaylamıştır. Sözleşme doğrultusunda, 1990 yılında Türkiye'de Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM) kurulmuştur. Bütçe ve kadro açısından bir çok eksiği bulunmasına rağmen Teşkilat Yasasının kabulü ile resmi kurumsallaşma süreci başlamıştır. Bunun yanı sıra, Kadından Sorumlu Devlet Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının ortak yürüttüğü Kadının Ülke Kalkınmasına Katılımını Güçlendirme Ulusal Projesi ile ülke çapında üniversitelerde, Kadın Çalışmaları Merkezleri açılmıştır. Bu genel kurumsallaşma sürecinin ve 1980'lerden itibaren güçlenerek devam eden kadın hareketinin uzun vadede kadın konusunda etkin çözümler getireceği söylenebilir. Kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik kurumsallaşma süreci, bütünsel kalkınmanın gerçekleştirilmesi açısından da önemlidir. Bilindiği gibi, bütünsel kalkınma yaklaşımı kalkınmayı salt ekonomik büyüme ile sınırlı görmemekte, kalkınmanın sosyal boyutunu vurgulamaktadır. Doğal olarak, kadınla erkek arasındaki eşitlik, sosyal adalet, çevrenin korunması, dayanışma, katılım, barış ve insan haklarına saygı kavramları bütünsel kalkınmanın temel öğelerini oluşturmaktadır.

Tüm bu iyi niyetli çabalara rağmen, kadınların eşit fırsatlar açısından dışlanmış en geniş toplumsal grup olması, Türkiye'nin Toplumsal Cinsiyet Yetke Ölçümlerinde en sonlarda yer almasına neden olmaktadır. Bununla birlikte 1996 verilerine göre, kadınların okur-yazarlık ve okullaşma oranlarının artışı insani gelişim göstergeleri açısından ümit vericidir.

A. Kamusal Alan: Kamu Yaşamı

1. Sosyal Güvenlik ve Gelir Açısından Toplumsal Cinsiyet Farklılıkları ve Eşit Fırsatlar:

Özellikle 1950'lerden bu yana dünyada yaşanan başdöndürücü değişiklikler kadınların statüsünü etkilerken, kadınların değişen statüsü de dünyadaki değişimi derinden etkilemiştir. Kadınların işgücüne artan katılımları, bu değişikliklerin en önemlilerindendir. Ancak, kadınların katılım oranlarının erkeklerin katılım oranlarının çok gerisinde olduğu da bir gerçektir. Dahası, değişime dayalı piyasa ekonomisi dışında şekillenen 'hane-içi' alan kavramı halen geçerliliğini korumakta, kadınların işgücüne katılımının önündeki engellerden birini oluşturmaya devam etmektedir. Diğer taraftan, katılımlarındaki artışa rağmen kadınlar, işgücü piyasasında daha çok dezavantajlı ve marjinal konumları işgal etmektedir. Kadınlar, genelde işgücü piyasasında düşük statülü ve düşük ücretli işlerde çalışmaktadır. İşyerinde eğitim ve kariyer geliştirme olanaklarından daha az yararlanabilmekte ve erkeklerle karşılaştırıldığında daha çok arizi işgücünü oluşturmaktadırlar. Tüm bunların yanında, kadın istihdamı oldukça dar mesleki ve sektörel kategorilerde yoğunlaşmaktadır.

Yukarıda verilen genel çerçevede yer alan karekteristiklerden büyük bir bölümü Türkiye özelinde de geçerli olmakla beraber, kadın işgücü ve istihdamı açısından Türkiye'nin ayırıcı özelliği, kadınların işgücüne katılımlarında yıllar itibariyle gözlenen sürekli azalıştır.

Türkiye'de 1955 yılında, çalışma yaşındaki kadın nüfusunun %77'si işgücüne dahil iken, 1989 yılı Nisan ayı verilerine göre bu oran %35.1'e, 1990 yılında %31.8'e ve 1993 yılında %29.9'a düşmüş, 1996 yılında bir miktar yükselerek %30.1'e ulaşmıştır.(1) Söz konusu oran, kırsal ve kentsel kesimde önemli farklılıklar göstermektedir. Kırsal kesimde kadınların işgücüne katılım oranı 1996 yılı için kentle karşılaştırıldığında yüksektir (%48.6). Kentsel kesimde bu oranın aynı yıl için %14.6 olduğu görülmektedir. (Bakınız Tablo 1).

Kadınların işgücüne katılım oranlarının düşük olması (OECD standardı %50 ve üstüdür) ve sürekli olarak düşmesi, genelde sosyal ve sektörel değişime bağlanmaktadır.(2) Sosyal değişim; iç göçler, şehirleşme, eğitim olanaklarının artışı, aile yapısındaki değişiklikler, doğum oranlarındaki düşüş olarak ifade edilebilir. Sektörel değişim ise, ücretsiz aile işçiliği şeklinde bile olsa kadına istihdam olanağı sağlayan tarım sektörünün daralması ve gelişen modern sektörün kadınlara yeterli istihdam olanağı yaratamamış olması şeklinde özetlenebilir. Ayrıca, kadınların işgücü piyasasına girişlerinden önce sahip oldukları dezavantajlar; erkeklere göre daha az ve daha niteliksiz eğitim almış olmaları, ev içi sorumlulukları nedeniyle işgücü piyasasında hareketliliklerinin düşük olması, geleneksel değerlerin yarattığı darboğazlardan daha çok etkilenmeleri, kadınların işgücü piyasasına katılımlarının azalışını açıklayıcı etkenlerden bazılarıdır.

Türkiye'de kadınların güvenceden yoksun, düşük ücretli ve düşük statülü işlerde yoğunlaşması, rakamlarla ifade edildiğinde daha kolay anlaşılabilir. Bu çerçevede, ilk olarak Türkiye'de kadın işgücünün 6.9 milyon, istihdam edilen kadın sayısının 6.5 milyon olduğu belirtilebilir. İstihdam edilen kadınların iktisadi faaliyet alanlarına göre dağılımı ise şöyledir; %74.1 tarım, %16.2 hizmetler, %9.1 sanayi. Yukarıda verilen yüzdelerin çarpıcı bir şekilde ortaya koyduğu gerçek, kadınların tarım dışı sektörlerde çok düşük oranda temsil edilmekte olduklarıdır.

Türkiye'de resmi istatistiklerle kadın işsizliği incelendiğinde; kadın işsizlik oranının %4.9 olarak hesaplandığı görülmektedir. Kadın işsizliği kırsal kesimde %1.7, kentsel kesimde %13.9'dur. 20-24 yaş grubundaki kadınların işgücüne katılım oranı tüm yaş grupları içinde en yüksek orana tekabül etmektedir. Bu yaş grubu aynı zamanda işsizliğin en yüksek oranda olduğu yaş grubudur (%11.5). Resmi istatistiklerde, kadın işsizliğinde yıllar itibariyle sürekli bir düşüş gözlenmekte, ancak bu düşüş kadınların işgücüne katılım oranlarındaki düşüşle birlikte ele alındığında, anlamlı ve olumlu bir gelişmeye işaret etmemektedir. Dolayısıyla, kadınların kamusal alanda temsili konusunda umut verici bir tablo ortaya çıkmamaktadır.

Tablo 1: Kadın İş Gücü

	1989	1990	1993	1996
TÜRKİYE				
Kadın işgücü (Bin kişi)	6645	6263	6379	6869
İstihdam (Bin kişi)	6016	5660	5959	6550
İş gücüne dahil olmayanlar (Bin kişi)	12264	13416	14961	16030
İş gücüne katılım oranı (%)	35.1	31.8	29.9	30.1
İşsizlik oranı (%)	9.5	9.6	6.6	4.9
15-24 yaş grubunda eğitimli kadın işsizliği (Kadın işsizlerin yüzdesi olarak)	42.3	43.6	31.6	27.8
KIR				
Kadın işgücü (Bin kişi)	5077	4755	4687	5055
İstihdam (Bin kişi)	4360	4549	4595	4970
İş gücüne dahil olmayanlar (Bin kişi)	4260	4911	5398	5335
İş gücüne katılım oranı (%)	54.4	49.2	46.5	48.6
İşsizlik oranı (%)	4.3	4.3	1.9	1.7
15-24 yaş grubunda eğitimli kadın işsizliği (Kadın işsizlerin yüzdesi olarak)	46.8	38.1	27.9	19.3
KENT				
Kadın işgücü (Bin kişi)	1568	1508	1692	1835
İstihdam (Bin kişi)	1156	1111	1364	1580
İş gücüne dahil olmayanlar (Bin kişi)	8004	8505	9563	10695
İşsizlik oranı (%)	16.4	15.1	16.7	14.6
İşsizlik oranı (%)	26.3	26.3	19.4	13.9
15-24 yaş grubunda eğitimli kadın işsizliği (Kadın işsizlerin yüzdesi olarak)	40.6	45.9	41.8	31.6

Kaynak: DİE, Nisan 1996 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, s.16-21.

Eğitim seviyesi ile işsizlik arasındaki negatif bir ilişki olması gerekirken, Türkiye'de eğitim düzeyi yükseldikçe kadınlar arasında işsizliğinin arttığı gözlemlenmektedir. 1996 Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, kadın işsizlerin %19.5'ini lise mezunları, %17.9'ünü lise dengi meslek okulu mezunları, %7.2'sini yüksek okul mezunları oluşturmaktadır. Sözkonusu üç grubun işgücüne katılım oranları sırası ile %31.7, 42.3, 71.9'dur

Kadın işgücünün işteki durumu kadın istihdamının bir diğer çarpıcı yanıdır. İstihdam içinde gözüken kadınların %70'i ücretsiz aile işçisi konumundadır. Kadın işgücünün sadece %22'si ücretli ve yevmiyeli statüde çalışmaktadır. Ücretli ve yevmiyeli olarak çalışan kadınlara işveren ve kendi hesabına çalışanlar da eklendiğinde, bu oran %30'lara çıkabilmektedir. (Bakınız Tablo 2).

İstihdam edilen kadınlar mesleki ayrıma tabi tutulduğunda gözlenen gerçeklik pek de şaşırtıcı değildir. Tüm dünyada olduğu gibi az sayıda kadın bilimsel, teknik, profesyonel ve benzer işlerde çalışmaktadır. Toplam 6.9 milyonu bulan kadın işgücü içinde bu tip mesleklerde yer alan kadınların sayısı 400 000'den azdır (kadın işgücü-

Tablo 2: İşteki Durum, İktisadi Faaliyet ve Dönemlere Göre Kadın İstihdamı

1000 kişi İşteki durum	1989 Nisan	1990 Nisan	1993 Nisan	1996 Nisan
Tüm faaliyetler	6015	5661	5960	6550
Ücretli ve yevmiyeli	1204	1162	1354	1461
Kendi hesabına iş veren	459	369	455	504
Ücretsiz aile işçisi	4352	4130	4151	4585
2.Tarımsal faaliyetler	4667	4467	4481	4892
Ücretli ve yevmiyeli	139	149	103	126
Kendi hesabına iş veren	287	250	307	332
Ücretsiz aile işçisi	4241	4068	4071	4434
3.Tarım dışı faaliyetler	1348	1194	1479	1659
Ücretli ve yevmiyeli	1065	1013	1251	1336
Kendi hesabına iş veren	172	119	148	171
Ücretsiz aile işçisi	111	62	80	151
Yüzde				
Ücretli ve yevmiyeli	20.0	20.5	22.7	22.3
Diğer (kendi hesabına ve işveren, ücretsiz aile işçisi)	80.0	79.5	77.3	77.7
Sektör Ayırımı				
Tarım	4668	4466	4482	4892
Sanayi	502	477	612	62
Hizmetler	845	749	867	1036
Yüzde				
Tarım	77.6	78.9	75.2	74.7
Sanayi	8.3	7.9	10.3	9.5
Hizmetler	14.0	13.2	14.5	15.8

Kaynak: DİE, Nisan 1996 Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, s.22-23

nün %5.8'i). Müteşebbis, direktör ve üst kademe yönetici kadın sayısı ise sadece 58 000'dir. (kadın işgücünün %0.8'i). Aynı meslek grubunda yer alan erkeklerin sayısı kadınlardan sekiz kat fazla yani 443 000 civarındadır.

Resmi istatistiklere göre marjinal işçi konumundaki kadınların sayısı 150 000 olarak gözükmektedir. Marjinal işlerde çalışan kadınlar tarım ve imalat sanayiinde yoğunlaşmaktadır. Kadınların, özellikle imalat sanayii sektöründe çalışan kadınların, çalışma saatlerinin uzun olduğu, bazen haftada 71 saate kadar çıktığı, yine resmi istatistiklerce belirlenmektedir.

Türkiye'de çok az sayıda kadın sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanabilmektedir. Toplam sigortalı nüfusun sadece %15.8'i kadındır. Bunların da yarısını aşkın bir bölümü Emekli Sandığı bünyesinde bulunmaktadır (%51.6). Emekli Sandığını, SSK (%30.1), ve Bağ-Kur (%18.3) izlemektedir.(3) (Bakınız Tablo 3).

Yukarıda genel hatları ile özetlenen kadın istihdamına ilişkin veriler, bize çalışan kadınların sosyal güvenceden ne kadar yararlanabildiklerini göstermekle birlikte, kadın-erkek ücret farklılıklarına ilişkin fazla bir şey söylememektedir. Kadın-erkek ücret farklılıklarına ilişkin açıklamaların daha çok Uluslararası Çalışma Örgütü verilerine dayandırıldığı göz önüne alınırsa, söylenebilecek şeylerin başında, kadın erkek ücret kıyaslamasının (günlük/haftalık) Türkiye için tarım dışı sektörde yüzde 84.2 olduğu gelmektedir. Türkiye, bu oranın %80'lerin üzerinde olduğu az sayıda gelişmekte olan ülke arasında ön sıralarda yer almakta, hatta bir çok gelişmiş ülkeye göre daha iyi bir konumda bulunmaktadır. (Belçika %75.1, Almanya %73.2, Hollanda %77.5, İngiltere %70.5).(4) Ancak, kadın-erkek arasındaki ücret farklılığına ilişkin bu tablo biraz daha irdelendiğinde, manzaranın göründüğü gibi olumlu olmadığı kolayca anlaşılabilir. Bu alanda pek az ampirik çalışma yapılmış olması, yapılacak değerlendirmeleri sağlam dayanaktan yoksun bırakmakla birlikte, Türkiye'de kadın ve erkeklerin ücretleri arasında büyük fark olduğu, ücret farklılığının büyük bir bölümünün cinsiyet etmeninden kaynaklandığı genel kabul görmektedir.

Dayıoğlu (1995)(5) tarafından 1987 gelir verileri ile yapılan çalışma sözü edilen kabulu doğrulamaktadır. Dayıoğlu'nun çalışmasında, kadın kazancının, erkek kazancından yaklaşık %30 oranında az olduğu saptanmıştır. Çalışmanın bulgularına göre kazanç farklılığının yaklaşık %24'lük bölümünün, işgücünün niteliklerindeki farklılıklarından (beşeri sermaye donanım farklılığı), geri kalan %76'lık bölümü de cinsiyet farklılığından kaynaklanmaktadır. Eğitim, iş deneyimi ve yerleşim yeri yanında modele, meslek, işteki durum vb. değişkenler eklendiğinde cinsiyet faktörünün açıklayıcı gücü yine de %50'lerin altına düşmemektedir. Beklenildiği gibi, eğitim düzeyinin kadın kazancına katkısının erkeklerden daha yüksek olduğu, meslek gruplarına göre en yüksek kazanç farklılıklarının tarım sektöründe görüldüğü çalışma ile ortaya çıkarılan diğer sonuçlardır.

Dayıoğlu'nun çalışması, kadın işgücü ve istihdamının sorunlarına ilişkin teorik açıklamalarla

Tablo 3: Sosyal Güvenlik

Sosyal Güvenlik Kurumu	Kadın	Erkek
SSK	418122	3784494
BAĞKUR	254258	2448140
Emekli Sandığı	715585	1180415
Toplam	1387965	7411049

Kaynak: Kadının Ztatüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, 1996

uyumludur. Bilindiği üzere, teoride kadın erkek arasındaki ücret farklılığının temel nedenlerinden biri, kadın erkek arasındaki beşeri sermaye donanım farklılığı olarak görülmektedir. Diğer nedenler, işgücü piyasasında kadınlara yönelik doğrudan ayrımcılık, kadınların işte yoğunlaşma oranlarına göre eşit değerdeki işleri ayırarak tanımlamak ve sınıflandırmak,(6) kadınlar tarafından talep edilen işlerdeki farklılık ve mevcut işlerdeki farklılık olarak sıralanabilir. Ücret farklılığının yukarıda sayılan son üç kaynağı doğrudan cinsiyete dayalı ayrımcılıkla ilgilidir.

Genel kabule göre, işgücü piyasasında cinsiyete dayalı ayrımcılık üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi kadınların belli sektörlerde, ikincisi belli mesleklerde, üçüncüsü hiyerarşinin alt kademelerinde yoğunlaşmasıdır. Kadın istihdamı açısından bakıldığında, Türkiye'de cinsiyete dayalı bu üç tip ayrımcılığın güçlü bir şekilde var olduğu gözlenmektedir. Örneğin, kadınlar tarım sektöründe gereğinden fazla temsil edilmekte, bunu hizmetler ve imalat sanayi sektörü izlemektedir. Bu dağılımın doğal sonucu olarak kadınlar ya ücretsiz aile işçisi olarak çalışmakta ya da öğretmenlik, hemşirelik gibi geleneksel kadın mesleklerinde yoğunlaşmaktadırlar.

Raporun kadının siyasal temsili bölümünde ifade edildiği üzere, Türkiye'de kadınlar üçüncü tip cinsiyete dayalı ayrımcılığa uygun olarak, işyeri hiyerarşisinin en alt kademelerinde yer almakta, karar alma düzeylerinde hemen hemen hiç temsil edilememektedirler. Aynı olgu, sendikal örgütlenmeler için de geçerlidir. Toplam 2 milyon sendikalı içinde kadın sendika üye sayısının 200 000 veya 300 000 civarında olduğu tahmin edilmektedir.(7) Doğal olarak kadın sendika başkanlarının sayısı da düşüktür. Ve bu resim, bize kadınların kamusal hayata katılımda çok geride olduklarını bir kez daha göstermektedir.

Sonuç olarak, ister işgücü arzı, ister işgücü talebi açısından bakılsın, Türkiye'de işgücü piyasasında kadınlara karşı ayrımcılık yapısaldır ve kurumsallaşmıştır. İş Yasalarında kadınlara karşı ayrımcılık üretecek belirgin düzenlemeler bulunmaması, uluslararası iş ve çalışma yaşamını düzenleyen sözleşmelere Türkiye'nin taraf olmasına karşın(8) uygulamada cinsiyete dayalı önyargılar, gerek işgücünün yeniden üretilmesi, gerek işgücü talebi yönünden varlığını sürdürmektedir.

Dünya Bankası İstihdam ve Eğitim Projesi çerçevesinde KSSGM tarafından 1993 yılında başlatılan Kadın İstihdamının Geliştirilmesi, İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Garantili Eğitim Projesi, ücret farklılığını ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak için tasarlanmış projelerden bazılarıdır. Ancak, özgün, etkin ve kalıcı politikalar üretmek için daha kapsamlı çalışmalara gereksinim vardır.

Burada vurgulanması gereken bir diğer nokta, kadın istihdamına ilişkin sorunların Türkiye'nin işsizlik sorunu ile bağlantısının kurulmasıdır. Özellikle, 1980'li yıllarda egemen liberal yaklaşım doğrultusunda uygulanan anti-enflasyonist politikaların gölgesinde kalan işsizlik sorunu, politika yapıcıların gündeminde yüzeysel olarak yer almış ve işsizliği önleyici politikalara yeterince önem verilmemiştir. Oysa, işsizlik gelirleri azaltıp gelir dağılımını bozduğu gibi insan gücünün ve işgücünün atıl bırakılmasına neden olmaktadır. Tüm ekonomiler gibi Türkiye ekonomisi bu tür bir kaynak savurganlığını karşılayabilecek güçte değildir. Tam tersine, kalkınmayı gerçekleştirebilmek, nitelikli insangücü yetiştirilmesi ile yakından ilgilidir. İnsana yapılan yatırımın ülkelerin bütünsel kalkınması açısından önemi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından 1990 yılından bu yana yayımlanmakta olan İnsani Gelişme Raporlarının ana konusunu oluşturmaktadır. Bu raporlarda, özellikle kadına yapılan yatırımın önemi vurgulamaktadır.

Bunların yanısıra, Türkiye'de modern sektörün yeni istihdam olanakları yaratamaması, işsizlik sorununun boyutunu büyütmekte ve enformel sektörün genişlemesine yol açmaktadır. Enformel sektör, işgücünün verimliliğinin düşük olduğu, işçilerin sosyal güvenceden yoksun, düşük ücretle ve kötü koşullarda çalıştığı geri kalmış ekono-

milere atıfta bulunmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de enformel sektörün politik kaygılarla açık veya üstü kapalı bir şekilde teşvikinden vazgeçilmeli, enformel sektör genişlemesinin anlamlılığı konusu bir an önce tartışılmaya açılmalıdır. Böyle bir tartışmanın gündeme getirilmesi kadınlar açısından çok önemlidir. Çünkü hangi sektörde olduğuna bakılmaksızın küçük girişimcilik, son yıllarda, kadınların istihdamına ilişkin sorunları çözmenin nerede ise tek yolu olarak gösterilmektedir. Türkiye'de üzerinde yorum yapılabilecek büyüklükte bir örnek bulunmamakla birlikte, dünyada kadın küçük girişimciliği konusunda gerçekleştirilmiş en büyük ve en başarılı proje sayılan Bangladeş Grameen Bank Projesi, bizzat uygulayıcıları tarafından, kadının iş yükünü bir kaç kat arttırması, insan- merkezli olmaktan çıkması, kredi geri dönüş oranını projenin başarısının tek kıstası olarak değerlendirilmesi vb. gerekçelerle eleştirilmektedir.

Bu tür eleştiriler de dikkate alınarak, Türkiye'de kadın girişimciliği konusu bir kez daha gözden geçirilmeli, ve küçük girişimciliği teşvik edecek mekanizmalar çeşitlendirilerek sağlam bir kurumsal alt yapı oluşturulmalıdır. Bunun için de geleneksel kredi kurumları olan bankalarla sınırlı kalınmamalı, ara kurumlar ve sivil inisiyatifleri geliştirilmesi düşünülmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye'de kadın istihdamının temel hedefi, kadınların istihdam piyasasına girişlerini kolaylaştırmak ve istihdam piyasasında ev içi sorumlulukları, erkeklerle ve devletle bölüşerek eşit bir biçimde yer almalarını sağlamak olmalıdır.

2. Siyasal Temsil Açısından Eşit Fırsatlar

Karar mekanizmalarında kadının temsili, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sorun alanı olmaya devam etmektedir. Demokrasinin temel koşulları olan temsil ve katılım, Türkiye'de kadınlar açısından halen çok düşük oranlar arzetmektedir. Bu durumda, kadınların 'eşit yurttaşlar' tanımı içinde ne kadar yer aldığı ve ülke gündeminin oluşmasında ne denli etkin olabildikleri sorgulanmalıdır. Her şeyden önce günümüzde, toplam 550 milletvekilinin yalnızca 13'ünü kadınların oluşturduğu düşünülürse, kadınların kendi adlarına politika yapabildiklerini söylemek çok zordur. Üstelik, 13 kadın milletvekili, nüfusun %52'sini oluşturan kadınları temsil etme açısından son derece düşük bir rakamdır. Bu oran ile Türkiye, Avrupa'da en sonda, dünyada ise en son sıralarda yer almaktadır. Ayrıca, Bakanlar Kurulunda yer alan 36 bakandan sadece 2'si kadındır (%5). Aynı oran İskandinav ülkelerinde %40-50 civarındadır (İsveç %50; Norveç %42; Finlandiya %33; Danimarka %26 vb.). Bu ülkelerin hemen hepsinde eşitlik çerçeve yasa ve dolayısıyla kota uygulamaları olduğu görülmektedir.

Oysaki, Türkiye, kadınların seçme ve seçilme hakkını oldukça erken kazandığı ülkelerden biridir. Türkiye'de kadınlara seçme ve seçilme hakkı yerel düzeyde 1930, ulusal düzeyde 1934 yılında tanınmıştır. Tek partili dönemde kadınların ülke yönetimine katılmaları, Türkiye Cumhuriyetinin kurucuları M.K. Atatürk ve arkadaşları tarafından batılılaşma, ve modern bir ulus-devlet kurma çabaları çerçevesinde görülmüş, dolayısıyla kadınlara ilk genel seçimlerde (1935) örtülü bir kota sistemi uygulanmıştır. Bunun sonucunda kadınlar, Cumhuriyet tarihimizde bir daha hiç ulaşılamamış bir oran olan %4.5 (18 kadın milletvekili) ile parlamentoda temsil edilmişlerdir. (Bakınız Tablo 4). Bu oran 1946'da çok partili rejime geçiş ve rekabetin ön plana çıkması ile hızla %2'lere inmiş, ve daha sonraki yıllarda yine Tablo 4'de görüleceği gibi bu düşüş devam etmiştir.

Türkiye'de kadınların kamusal alandaki 'temsil krizine' çözüm getirebilmek için özellikle sivil toplum örgütleri tarafından son yıllarda dikkate değer çabalar olduğu gözlemlenmektedir. Buna, en yeni örnek olarak 1997 yılında kurulan Kadın Adayları Eğitme ve Destekleme Derneği (KADER) verilebilir.

Bir dahaki seçimlerde en az 55 kadını (%10) meclise taşımayı hedefleyen bu sivil toplum örgütünün çalışmaları, arkasına toplumsal destek

alabildiği için oldukça ümit verici bir akış göstermektedir. Ancak, bu hareketin de henüz çok yeni olduğu düşünülürse, kısa vadede büyük çözümler getirmesini beklememek gerekir. Bunun yanısıra KA-DER etkin bir baskı grubu olma açısından önemsenmelidir.

Türkiye'de devletin merkeziyetçi yönetsel bir yapıya sahip olması ve bunun toplumsal ve siyasal tüm alanlara yansıması, kadın veya gençlerin siyasal katılım oranlarının düşük olmasının da başlıca nedenlerindendir. Bu merkeziyetçi yapı toplumu oluşturan bütün kurumlara da (devlet-pazar-aile) bire bir yansımıştır. Dolayısıyla, siyasi partilerin yapılanmalarında da bütün ağırlığı ile hissedilmektedir.

Siyasal katılımın siyasal partiler bağlamında gerçekleştiği göz önüne alınınca, kadınların temsil edilememe sorunu daha açık ortaya çıkmaktadır. Partilere kayıtlı kadın üye sayısının yaklaşık %20 civarında olduğu saptanabilmiştir.(9) Üstelik parti üyesi kadınlar genellikle ya destek hizmetleri yerine getirmek, ya da seçimler sırasında erkekleri seçtirmekle görevlendirilen kişiler olarak görülmektedir. Diğer bir sorun ise parti içi demokrasidir. Aday listeleri genellikle parti başkanları tarafından belirlendiği, ve özellikle ekonomik anlamda güçlü kişiler ile parti başkanına yakın isimler listeye alındığı için kadınların ve gençlerin şansı başlangıçta ortadan kalkmaktadır. Ayrıca, Türkiye'deki geleneksel parti yapılanmaları, çalışma saatleri ve kulis alanları kadınların erkek değerleri ile yüklü siyasal yaşam alanına girmelerini engellemektedir. Dahası, kadınların özellikle aile kurumu ile sınırlandırılan 'anne' ve 'eş' rolleri ise toplumsal ve psikolojik olarak bu durumu daha da çok pekiştirmektedir.

Partilerin kadın temsilini arttırabilmeleri için 'kota' uygulaması bir çözüm olarak görülmektedir. Halihazırda iki büyük partinin tüzüğünde (CHP %25, DYP %10) kadın kotası yer almıştır. Ancak, mevcut kotaların işlevsel olmadığı, şu ana kadar hayata geçirilemediği de bilinmektedir.

1980'den önce kadınların siyasi partilerde 'kadın kolları' biçiminde örgütlenmeleri mümkün iken,

Tablo 4: Seçim Yılı ve Cinsiyete Göre Parlamenter Sayısı

Seçim Yılı	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın Oranı
1935	18	377	395	4.56
1939	15	385	400	3.75
1943	16	419	435	3.68
1946	9	446	455	1.9
1950	3	484	487	0.62
1954	4	531	535	1.75
1957	7	603	610	1.15
1961	3	447	450	0.67
1965	8	442	450	1.78
1969	5	445	450	1.11
1973	6	444	450	1.3
1977	4	446	450	0.89
1983	12	388	400	3.00
1987	6	444	450	1.33
1991	8	442	450	1.78
1995	13	537	550	2.3

Kaynak: İstatistiklerle Kadın 1927 - 1992, DİE.

1982 Anayasası ile kadın kolları kurulması yasaklanmıştır. Daha sonraki düzenlemelerde iptal edilen bu yasağın uygulamadan kaldırılması için uyum yasalarının çıkarılması beklenmektedir.

3. Yerel Düzeyde Kadın Temsili:

Türkiye'de kadının parlamento düzeyindeki 'temsil krizi', yerel yönetimlerde de aynı yoğunlukta varlığını sürdürmektedir.

Kadınlara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının tanındığı 1930 yılından bu yana eldeki verilerin yetersizliği nedeniyle, kadın temsil oranları konusunda Türkiye genelinde, bir karşılaştırma yapmak mümkün değildir. Bununla birlikte yıllara göre bir düşüş olduğu gözlemlenmektedir. Çarpıcı bir örnekle durumu tanımlamak gerekirse; 1935 yılında Konya İl Genel Meclisinde kadın üyelerin sayısı 6 iken, 1984 yılı yerel seçimleri sonuçlarına göre tüm Türkiye'de İl Genel Meclisi üyeleri arasında yalnızca 8'inin kadın olduğu görülür.(10) 1994 yerel yönetimler seçimleri sonucunda ise İl Genel Meclisi kadın üye sayısı 24 olup toplam içindeki oranı %0.08'dir.

Aynı durum kadın Belediye Meclisi üyesi (%1) ve Kadın Belediye başkanlıkları (%0.4) için de geçerlidir. (Bakınız Tablo 5).

İl Genel Meclisi, ve Belediye Meclislerindeki kadın üye sayısının büyük çoğunluğunu üç büyük kentin (Ankara, İstanbul, İzmir) meclislerinde yer alan kadınlar oluşturmaktadır. Bu da, bir çok ilde, kadınların yerel yönetimlerde hemen hemen hiç temsil edilemediklerini göstermektedir.

Oysaki yerel yönetimler, yerinde çözüm getirme, yönetime doğrudan katılma ve demokratikleşme açısından en önemli yönetim katmanlarıdır. Üstelik yerleşim koşulları nedeniyle günlük yaşamın zorluklarını doğrudan kadınlar yaşamakta iken taleplerini belediye meclislerinde seslendirememektedirler. Bu da günlük yaşamın demokratikleşmesi çerçevesindeki etkileşim açısından endişe verici bir durumu sergilemektedir. Türkiye'de geniş bir kültür yelpazesinin yanısıra, bölgeler arası büyük farklılıklar vardır. Bu nedenle, yönetsel yapının yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde dönüştürülmesi, hem verimlilik hem toplumsal etkileşimi güçlendirme açısından gereklidir. Yerelleşme süreci içinde ise kadın ve gençlerin 'yönetişim' anlayışı içinde doğrudan katılımcı olmaları ve temsil edilmelerini sağlayıcı kurumsal mekanizmaların oluşturulması önemli bir adım olacaktır. Yönetişimin temel unsurlarından biri olan devletin 'sorumlu olma' yükümlülüğünün hayata geçirilmesi, halihazırda kadın gündemini yeterince göz önüne almayan devlet politikalarını daha cevap verici hale getirecek, böylece kadınların temsil edilmeme sorunu da çözümlenebilecektir.

Türkiye'de kadınların siyasal ve ekonomik karar alma süreçlerine ve genel olarak kamusal alana sınırlı katılımları, haklarını arama, savunma ve politikalara dönüştürerek kullanmalarını da zorlaştırmaktadır. Bu durum, Türkiye'de giderek artan kadın yoksulluğunu da net bir şekilde açıklamaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de kadınların durumunun gerçekçi bir şekilde iyileştirilebilmesi için çeşitli mekanizmaların yanısıra, yasalar çerçevesinde 'özel önlemlerin' yaşama geçirilme ihtiyacı vardır.

Tablo 5: 1994 Yerel Seçimlerin Sonuçlarına Göre Kadın Temsili

	Kadın	%	Erkek	%	Toplam
Mayor	13	0.5	2.764	99.5	2.777
Provincial Council	24	0.08	30.310	99.92	30.334
Municipal Council	287	0.1	28.467	99	28.754

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1994.

Türkiye'de 'özel önlemler' kapsamında yeralan fırsat önceliği politikaları yoktur. Oysa, Türkiye'nin 1985'de taraf olduğu Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Engellenmesi Sözleşmesinin (CEDAW), 4. Maddesi, olumlu eylem, fırsat önceliği/pozitif ayrımcılık gibi politikaların düzenlenmesinin evrensel olarak yasallığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla taraf olan ülkeleri, ulusal olarak kadın-erkek arasında fırsat ve uygulama eşitliği hedeflerine ulaşılıncaya kadar 'özel önlemler' almakla yükümlü kılar. Bu bağlamda, Türkiye'de bir 'Eşitlik Çerçeve Yasa'(11) hazırlanarak uygulamaya koyulması etkin bir çözüm getirebilir. Nitekim bu raporun yazıldığı dönemde Türkiye'de Eşitlik Çerçeve Yasa oluşturulması için, hukukçu, yönetim bilimci ve akademisyenlerden oluşan çekirdek bir sivil inisiyatif grubu kurulmuş ve çalışmalarını sürdürmektedir.(12)

Türkiye'de fırsat önceliği politikalarının uygulanması; hem toplumsal kaynakların kadın-erkek tüm bireyler arasında eşit fırsatlar çerçevesinde paylaşımını sağlayabileceği, hem de 'eşit toplumsal sonuçlara' ulaşmayı hızlandırabileceği için önemli bir ivme olacaktır denilebilir.

B. Özel Alan: Aile Bağlamı

1. Kadın (ve Gençlerin) Hakları

a. Aile-İçi Şiddet

Kadın ve kız çocukların haklarının, evrensel insan haklarının vazgeçilmez, bütünleşmiş ve bölünemez bir parçası olduğu, Pekin Eylem Platformunun ilgili maddeleri ile teyit edilmiştir. Oysa, kadına yönelik şiddet, kadının insan haklarını ve temel özgürlüklerini ihlal etmekte, bozmakta ve değersiz kılmaktadır. Bütün dünyada olduğu gibi, kadına yönelik şiddet özellikle aile-içi şiddet, Türkiye'de de ciddi bir sorundur. Aile içi şiddet konusunda araştırma yapan sivil toplum örgütleri, akademik çevreler ve bazı resmi organlar olmasına rağmen, bu konuda tam sağlıklı bilgiye ulaşıldığı veya kadına karşı şiddetin gerçek boyutunun ortaya çıkarılmış olduğu söylenemez.

KUTU 1 Kadın Erkek Eşitliği Konusunda Yasalarda Gerçekleştirilen Değişiklikler:

Nüfus cüzdanlarında yer alan "Medeni Hal" bölümü beş kategoriye ayrılmıştır. (Bekar, Evli, Dul, Boşandı, Evliliği fesh edildi.) Nüfus cüzdanlarında özel bir bilgi olarak yer alan "Medeni Hal" çoğu kez gerekli olmayan bir bilgi niteliğindedir. Bu nedenle,Türkiye'de halen özellikle boşanmış kadınlar hoş olmayan bazı ima, tutum ve davranışa maruz kalmaktadırlar. Örgütlü, örgütsüz kadınlardan gelen talep üzerine sözü edilen durumu düzeltmek için, Başbakanlık KSSGM'nin, nüfus cüzdanlarındaki medeni hal bölümünde sadece "evli" "bekar" ifadesinin kullanılması yönündeki önerisi, İçişleri Bakanlığı tarafından kabul edilmiş, yeni uygulama Aralık 1997 tarihinde başlatılmıştır.

Ancak, kişinin evli ya da bekar olmasının onun tanıtılmasına herhangi bir katkıda bulunmadığı da bir gerçektir. Bu nedenle, pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi nüfus cüzdanlarında yer alan "Medeni Hal" bölümünün tamamen kaldırılması gerekmektedir.

Nüfus cüzdanlarındaki düzenlemeye paralel olarak yine KSSGM'nin talebi üzerine Emekli Sandığı tarafından verilen dul ve yetim tanıtım kartlarının "Emekliye Yakınlığı" bölümünde yer alan "dul kadın, yetim v.b." ifadeleri "eşi, kızı, oğlu, annesi, babası" şeklinde değiştirilmiştir.

Son yıllarda, gerek Türkiye'de gerekse uluslararası alanda yapılan araştırmalar, kadınların daha çok yakınları (aile içindeki erkekler, erkek arkadaşlar, erkek akrabalar) tarafından şiddete uğradıklarını göstermektedir. Bu da şiddetin temel kaynağının, 1994 Aile Yılının "toplumun yüreğindeki en küçük demokratik birim" olarak nitelendirdiği 'aile' kurumu olduğunu, çelişkili bir şekilde, ortaya koymaktadır.

Devletin, özel hayatın korunması yaklaşımı çerçevesinde aile-içi yaşama müdahale etmemesi, yine çelişkili bir şekilde, kadını korumasız bırakabilmekte, ve kapalı kutu olarak kalan aile kurumunda, özellikle 'şiddet' konusunda, tam bir yalnızlığa itebilmektedir. Bu nedenle, yasalar çerçevesinde ortaya çıkan özel alan/kamusal alan ayrımı son derece dikkatle üzerinde durulması gereken

bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü kişinin özel yaşamına en büyük zararı veren şiddet, 'özel alan' kavramı çerçevesinde, hukukun müdahale edebileceği suçlar dışında kalabilmektedir.

Türkiye'de, uzun yıllar boyunca kadın hareketinin ve feminist hukukçuların çıkması için mücadele verdiği ve daha sonra Kadından Sorumlu Devlet Bakanlığının da katkısıyla 17 Ocak 1998 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4320 sayılı "Ailenin Korunmasına Dair Yasa" bu konuda önemli bir çözüm sunmuştur.

Aile içi şiddeti önlemek amacıyla hazırlanan bu özel yasanın en büyük özelliği, şikayeti sadece şiddete uğrayan kişiye bağlı olmaktan çıkararak, olayla ilgili bilgi sahibi veya tanık (komşular, akrabalar) diğer kişilerin ihbarını da geçerli hale getirmesidir.

Devletin özel alana 'şiddeti engellemek' amacıyla müdahale yolunu açan bu yasanın, kadınların veya diğer aile fertlerinin insan haklarının korunması açısından önemli bir gelişme olduğu muhakkaktır ve demokratikleşme açısından da anlamlıdır. Ancak, Türkiye'de aile-içi şiddetin bir tek bu yasayla engellenemeyeceği açıktır. Bunun devamı olarak Türk Ceza Yasasında diğer bazı değişiklikler ile toplumsal, ekonomik ve siyasal çözümlerin de gerekli olduğunu vurgulamak gerekir.

1980'lerden bu yana kadına karşı şiddet konusunda bilinçlendirme çalışmaları toplumsal duyarlılık uyandırmış ve 1990'lı yıllardan başlayarak sayıları çok az da olsa vakıf niteliğinde kadın sığınma evleri açılmaya başlanmıştır(13). Resmi kuruluşlar düzeyinde ise Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne (SHÇEK) bağlı değişik bölgelerde çoğu 1991'de kurulan toplam 7 Kadın Misafirhanesi vardır. Bunun dışında, şiddete uğrayan kadınlara yerel yönetimler çerçevesinde kurulan merkezler ile bazı kadın dernekleri ve KSSGM danışmanlık hizmeti vermektedir. Bu merkezlere başvuru sayısı son derece düşüktür. Yardım almak isteyen kadınların çoğu, fiziksel şiddete maruz kaldıkları için başvurmaktadır.

Türkiye özelinde, erkek egemenliğinin kadın bedeni üzerinde, denetim kurma yöntemlerinin en kaygı verici örnekleri 'namus cinayetleri' ve 'bekaret kontrolü'dür. Yönetmelikler çerçevesinde yapılmasına izin verilen 'bekaret kontrolü' uygulamaları genç kızlara yönelik bir şiddet türü olarak süregelmektedir. Bu konuda, İnsan Hakları Bakanlığının önlem almaya yönelik çalışmalar yapmakta olduğu bilinmektedir. Yargıtay'ın namus cinayetleri ile ilgili değerlendirmelerinde halen tutucu bir bakışın hakim olması(14), ve toplumsal hoşgörünün etkin bir toplumsal kınamaya dönüştürülememiş olması, namus cinayetlerinin varlığını sürdürmesine neden olmaktadır.Toplumsal ve kültürel dokunun gerçek anlamda demokratikleştirilebilmesi için kadınların yaşam hakkını elinden alan bu tür uygulamaların özel yasa çıkartılarak tamamen engellenmesi gerekir.

Başbakanlık Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğünün verilerine göre: (15)

Evli kadınların %59'u fiziksel, %63'ü fiziksel olmayan şiddet görmüştür
Kocanın kötü davranması durumunda kadınların %77.8'i hiç kimseden yardım istememiştir.
Kadınların %49.4'ü çocukluğunda anne-babasından dayak yemiştir.
Kadınların %67.2'si çocuklarını dövmektedir.

Yukarıdaki verilere göre, şiddete uğrayan kadın, aynı şiddeti çocuklara yansıtmaktadır. Daha önce belirttiğimiz gibi 'en korumalı' alan olduğu varsayılan aile ortamı, varsayımın aksine şiddetin temel kaynağıdır. Dolayısıyla, Türkiye'de aile-içi demokrasinin varlığından söz etmek son derece zordur, aile içinde kadının insan hakları çok yaygın bir biçimde ihlal edilmektedir.

Aile içinde kadına yönelik şiddetin bir başka çeşidi olan evlilik içi tecavüz konusunda ise, Türk Ceza Yasasında bir önlem yoktur. Yasalarımıza göre, ırza geçme suçunun oluşması için ilişkinin meşru olmaması gerekir. Bu nedenle bu konu halen çözüm bekleyen bir sorun olarak durmaktadır.

Göz önünde bulundurulması gereken önemli bir nokta, Türkiye'nin kadına karşı şiddet ile mücadelede henüz işin başında olduğudur. Yapılan çeşitli araştırmalar, aile bireylerinin eğitim ve bilinç düzeyi yükseldikçe aile içi şiddetin azaldığını göstermektedir. Paralel bir şekilde, çalışan kadınlarda da fiziksel istismara uğrama oranının daha düşük olduğu gözlemlenmiştir, ancak bu konuda yeterli veri bulunmamaktadır.

b. Eşitlik ve Yasalar Karşısında Korunma: "Medeni Yasa, Evlilik, Ceza Yasası"

2. Dünya Savaşı sonrası, toplumsal cinsiyetle ilgili konulardaki yeni düşünceler ve kazanımlar, hukuk sisteminde kadınların durumunu iyileştirmek üzere yapılacak değişikliklerin yolunu açmıştır. Avrupa ülkeleri, Medeni Yasalarını kadın erkek eşitliğini sağlayacak şekilde değiştirmişlerdir. (Almanya 1957, Fransa 1956). Türkiye'de de Medeni Kanuna ilişkin değişiklik çalışmaları, 1951 yılından bu yana Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan komisyonlarda sürdürülmektedir. 1980'li yıllardan itibaren ivme kazanan kadın hareketi, yasalarda mevcut kadın-erkek eşitsizliğini içeren maddelerin değiştirilmesine ilişkin yoğun çaba harcamıştır. "Kadın ve Hukuk" konusunu kapsayan geniş katılımlı kampanyalar sayesinde, kadınlar bir araya gelerek deneyimlerini paylaşmış ve yasalar önünde kendi hakları konusunda bilgilenme ve bilinçlenme çalışmaları yapmışlar ve bu konuyu ülke gündemine yerleştirmişlerdir. 1990 yılında kurulan KSSGM'nin çalışmaları da, yasalardaki kadına karşı ayrımcılık içeren maddelerin ortaya çıkarılmasında, değişikliklerin gerçekleştirilmesinde, ve bunun kadınlar tarafından ciddi olarak talep edilmesinde önemli rol oynamıştır.

Bu bağlamda 1998 yılında, Adalet Bakanlığı tarafından Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar, Avrupa ülkelerinde, özellikle İsviçre'de aileye ilişkin yasalarda yapılan değişiklikler dikkate alınarak ve en önemlisi kadın-erkek eşitliği ilkesine ilişkin duyarlılık korunarak, Türk Medeni Yasası Ön Tasarısı ve Ceza Yasası Tasarısı hazırlanmıştır.

Adalet Bakanlığı tarafından Türk Medeni Yasası Ön Tasarısı ve Türk Ceza Yasası Tasarısı ile (TBMM-Adalet Komisyonu gündeminde) getirilmesi hedeflenen değişiklikler, yürürlükteki yasalarla karşılaştırmalı olarak aşağıda yer almaktadır. Değişikliklerin incelenmesinden anlaşılacağı üzere, her iki Tasarıda da, 'kadınlar' tarafından talep edilen bazı değişikliklere yer verilmekle birlikte kadınlara karşı ayrımcılığın üstü kapalı bir şekilde korunduğu söylenebilir.

C. Türk Medeni Yasası ve Türk Medeni Yasası Ön Tasarısı

1. Evlenme Yaşı

Mevcut Yasada evlenme yaşı kadınlar için 15, erkekler için 17 iken, Ön Tasarıda kadın ve erkek için 17 yaşı tamamlama şartı getirilmiş, böylece evlenme yaşı, kadın ve erkek için eşitlenmiştir. Yine mevcut yasaya göre olağanüstü hallerde mahkeme kararı ile kadın 14 erkek 15 yaşında ise evlenebilmektedir. Tasarı ile olağanüstü haller için de yaş sınırı eşitlenerek 16 yaşını tamamlama koşulu getirilmiştir.

Evlenme yaşının Tasarıda yükseltilmiş olması olumlu bir gelişmedir, ancak, sınırın 18 yaşın altında tutulmuş olması, Çocuk Hakları Sözleşmesindeki "18 yaşın altında herkes çocuk sayılır" hükmü ile çelişmektedir. Evlenme yaşının 18'e çıkarılması, gençlerin sağlıklı bir şekilde fiziksel ve ruhsal gelişimini tamamlamasını garantilemek için de şarttır.

Sekiz Yıllık Zorunlu Kesintisiz Eğitim bu konunun çözümü açısından yararlı olacaktır. Erkek ve kız çocukların zorunlu eğitim sürelerinin uzaması, daha uzun ve iyi bir eğitim görmeleri, erken yaşlarda yapılan evlilikleri önleyecek, evlenme yaşını yükseltecektir. (16) (Türk M.Y. m.88, Türk M.Y. Ön Tasarısı m.124).

2. Evlenmek İçin Müracaat Yeri

Yürürlükteki Yasaya göre evlenmek için, erkeğin oturduğu yerin evlendirme memurluğuna müra-

caat edilmesi gerekirken, hazırlanan Tasarı ile kadın ve erkeğe oturdukları yerin evlendirme memurluğuna başvurabilmeleri olanağı sağlanmıştır. (Türk M.Y. m.98, Türk M.Y. Ön Tasarısı m.134).

3. Boşanma Davalarında Yetki

Boşanma veya ayrılık davalarında yetkili mahkeme, yürürlükteki Yasaya göre davacının oturduğu yer mahkemesi iken, Tasarıda yetkili mahkeme tanımı "....eşlerin davadan evvel son defa altı aydan beri birlikte oturdukları yer mahkemesidir" şeklinde değiştirilmiştir.

Tasarının boşanmadan sonra açılacak nafaka davalarında yetkili mahkemeyi, nafaka alacaklılarının oturduğu yer mahkemesi olarak düzenlenmesi, olumlu bir gelişmedir. (Türk M.Y. Ön Tasarısı m.177). Ancak, yoksulluk nafakasının enflasyon karşısında korunmasını sağlayan bir düzenlemenin de Tasarıda yer alması gerekmektedir.

4. Evin Reisi

Ön Tasarı ile, yürürlükteki Yasada yer alan "koca birliğin reisidir" hükmü kaldırılarak, "birliği eşler beraberce yönetir" hükmü getirilmiştir. (Türk M.Y. m.152, Türk M.Y. Ön Tasarısı m.185).

5. Evin Seçimi

Tasarı ile, "evin seçimi kocaya aittir" hükmü yerine "eşler oturacakları evi birlikte seçerler" hükmü getirilmiştir. (Türk M.Y. m.152, Türk M.Y. Ön Tasarısı m.186).

Söz konusu M.Y. Ön Tasarısı ile "reislik" kavramı ortadan kaldırılmakta, ve eşlerin yetki ve sorumluluklarını paylaşmalarına fırsat tanınmaktadır. Her iki hüküm de demokratik aile kavramını yaşama geçirmek için gereklidir.

6. Soyadı

14.5.1997 tarihinde kabul edilen 4248 sayılı Yasa ile mevcut Yasanın 153. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir.

"Kadın evlenmekle kocasının soyadını alır; ancak evlendirme memuruna yazılı veya daha sonra nüfus idaresine yapacağı yazılı başvuru ile kocasının soyadı önünde önceki soyadını da kullanabilir. Daha önce iki soyadı kullanan kadın, bu haktan sadece bir soyadı için yararlanabilir."

Türk Medeni Yasası Ön Tasarısında da bu değişiklik aynen korunmuştur.

7. Meslek Seçimi

Bilindiği gibi, 2 Temmuz 1992 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı, karının meslek ve sanatını yapabilmesi için, eşinin iznini alması şartını kaldırmıştı. Tasarı ile getirilen "Eşlerden her birisi meslek ve iş seçiminde, ve bunların yürütülmesinde diğer eşin ve ailenin huzurunu göz önünde tutar" hükmü Anayasa Mahkemesinin yukarıda sözü edilen kararıyla çelişmektedir. Hiç kuşku yok ki yeni düzenleme, kadın-erkek eşitliği açısından geri bir adımdır, ve bu haliyle yasalaşırsa kadınlar için önemli bir hak kaybına yolaçacaktır. (Türk M.Y. Ön Tasarısı m.192).

8. Evlilik Birliğinin Temsili:

Yürürlükteki Yasada evlilik birliğinin temsil yetkisi kocaya ait iken, Tasarıda eşlerin her ikisi de ortak yaşamın devamı süresince, ailenin sürekli ihtiyaçları için, evlilik birliğini temsil edebilir hükmü getirilmiştir. (Türk M.Y. m.154, Türk M.Y. Ön Tasarısı m.188).

9. Evlilikte Mal Rejimi

Mevcut Medeni Yasaya göre, başka bir mal rejimi seçilmediği takdirde yasal mal rejimi mal ayrılığı rejimidir. Evlilik birliğinin sözleşmeye dayalı olarak kurulması durumunda ise, mal birliği ve mal ortaklığı rejimi geçerlidir. Tasarıda ise "Paylaşmalı Mal Rejimi" yasal mal rejimi olarak benimsenmiştir. (Türk M.Y. m.170, Türk M.Y. Ön Tasarısı m.202).

Yürürlükteki Yasada yer alan mal ayrılığı rejimi, kadının lehine gibi gözükmekle birlikte, evlilik süresince eşlerin katkısıyla edinilmiş olan, ancak eşlerden birinin mülkiyetinde bulunan mallar üzerinde diğer eşin hakkını koruyan herhangi bir hüküm içermemektedir. Dolayısıyla, ölüm ve boşanma nedeniyle evliliğin sona erdiği hallerde önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, tüm kadınların talep ettiği şekilde, evlilik sırasında edinilen mallarda ortaklık sağlayacak olan "Edinilmiş Mallara Katılma" rejiminin yasal mal rejimi olarak Türk Medeni Yasası Ön Tasarısında yer alması uygun görülmektedir.

Kısaca, Türk Medeni Yasası Ön Tasarısında yer alan bazı değişiklikler olumludur. Ancak, kadının kamusal hayata aktif katılımını destekleyecek önemli bazı değişikliklerin (çalışma izninin kaldırılması ve Edinilmiş Mallara Katılım Rejiminin kabulü, vb.) Ön Tasarıda yer almaması, varolan eşitsizliğin sürmesine neden olacaktır.

D. Türk Ceza Yasası ve Türk Ceza Yasası Ön Tasarısı:

Türk Ceza Yasası 1926 yılında kabul edilmiştir. Yasada özel olarak kadını ilgilendiren bölümler, Yasanın 8. bölümünde "Adabı Umumiye ve Nizamı Aile Aleyhine Cürümler" başlığı altında yer almaktadır.1980'li yıllardan bu yana, kadın hareketi, Türk Ceza Yasasının ayrımcı maddeleri ile kadınlara karşı işlenen suçların "Adabı Umumiye ve Nizamı Aile Aleyhine Cürümler" başlığında ele alan anlayışın değiştirilmesi için yoğun taleplerde bulunmaktadır.

Bu bağlamda, Adalet Bakanlığında oluşturulan Komisyon tarafından kadınların değişiklik taleplerini de dikkate alan Türk Ceza Yasası Ön Tasarısı, Ocak 1998 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Söz konusu Tasarıda, kadını özel olarak ilgilendiren bölümler iki başlık altında yer almaktadır.

Altıncı Bölümde "Cinsel Özgürlüğe ve Edep Törelerine Karşı Suçlar" başlığı altında zorla ırza geçme, ırza tasaddi, fuhuşa teşvik, kadın kaçırma ve alıkoyma, çocuğun kaçırılması ve alıkonulması gibi suçlar düzenlenmiştir. Bilindiği gibi, bu suçların mağdurları genellikle kadınlar ve çocuklardır. Oysa, Tasarıda bu suçlar için öngörülen cezaların caydırıcı olmayacağı, ve kamu vicdanını tatmin etmeyeceği açıktır. Bu nedenle, cezaların artırılması gerekmektedir. Ayrıca, kadın bedenini doğrudan ilgilendiren kadının kaçırılması ve alıkonulması suçları için evli ve reşit olan kadın ayrımının yapılması ve kadın evli ise cezanın arttırılması da kadınlar arasında ayrımcılığa neden olmaktadır. Tasarıda bunun da göz önüne alınması düşünülmelidir.

Yedinci Bölüm "Aileye Karşı Suçlar" başlığı altında ise, zina, kovuşturma-vazgeçme, birden çok evlilik ve hileli evlenme, dini tören, kötü muamele, disiplin yetkisini kötüye kullanma gibi suçlar düzenlenmiştir.

Yürürlükteki Yasanın 440. ve 441. Maddelerinde, karı ve koca için zina suçu farklı düzenlenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, Türk Ceza Yasası'nda erkeğin zina suçunu düzenleyen 441. Maddesini 27 Aralık 1996 tarihinde ve kadının zina suçunu düzenleyen 440. Maddesini de Haziran 1998 tarihinde "eşitlik" ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Böylece kadın ve erkek için yasal boşluk doldurulana kadar zina suçu TCK'da yer almayacaktır.

Tasarıda, Anayasa'da yer alan kadın ve erkeğin kanun önünde eşit oldukları ilkesi ve Medeni Yasada zinada boşanma yönünden bir ayrım bulunmaması dikkate alınarak, kadın ve erkek için zinanın suç tanımında ve cezasında eşitlik hükmü getirilmiştir.

Ayrıca, Tasarıda, bir yenilik getirilerek, zinadan dolayı verilecek cezanın infazı için, eşler arasında boşanma davası açılmış olması ve boşanma kararının kesinleşmiş olması şartına bağlanabileceği hükmüne yer verilmiştir.

Ancak, kadın ve erkeğin "zina" suçunda ve cezasında eşitlenmesi, zinanın fiilen ortadan kaldırıl-

masını sağlayamayacağı açıktır. Bir kadının veya erkeğin zina nedeniyle eşini şikayet ederek cezalandırılmasını sağlamasının, evlilik birliğini ve aileyi koruyacağı düşünülemez. Çünkü, eşlerin sadakati gibi temel bir beklenti ceza tehdidi ile sağlanamaz.(17)

Bu çerçevede, "zina" Ceza Yasası kapsamında bulunmamalıdır. Türk Medeni Yasası'nda yer aldığı gibi "zina" sadece boşanma nedenleri arasında olmalıdır.

Günümüze kadar yasalarda yapılan değişiklikler için "Kadın Erkek Eşitliği Konusunda Yasalarda Gerçekleştirilen Değişiklikler" kutusuna bakınız

NOTLAR

1) Aksi belirtilmediği takdirde, işgücüne ilişkin veriler Nisan 1996'a aittir ve Devlet İstatistik Enstitüsü 1996 Nisan Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından alınmıştır.
2) Hadler, Sandra, Turkey: Women in Development, The World Bank, Washington D.C. 1993.
3) Kaynak: KSSGM verileri.
4) Anker, Richard, "Theories of Occupational Segregation by Sex:" An Overview. International Labour Review, No:3, 1997, s.1-30. Belçika, Almanya, Hollanda ve İngiltere için kadın-erkek ücret rasyosu saatlik ücret cinsinden hesaplanmıştır.
5) Dayıoğlu, Meltem, Earnings in Equality between Genders in Turkey. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, ODTÜ Ekonomi Bölümü, 1995.
6) Türkiye'de eşit işe eşit ücret kuralı benimsenmiştir. Oysa eşit değerdeki işe eşit ücret işgücü piyasasında kadınlara karşı ayrımcılığın azalmasının yollarından biri olarak görülebilir.
7) Kaynak: KSSGM verileri, 1996.
8) Ücret Eşitliğine Dair 100 Nolu, Fırsat ve Muamele Eşitliğine Dair 111 Nolu, Aile Sorumluluğunu Taşıyan İşçilere Dair 156 Nolu, Annelik Yardımına Dair 3 Nolu ILO Sözleşmelerine Türkiye taraf olmuştur.
9) Kaynak: KSSGM verileri, 1996.
10) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Kadın. (Ankara: DPT Yayınları), 1994. s.65.
11) 'Eşitlik Çerçeve Yasa' türü düzenlemeler ağırlıklı olarak İskandinav ülkelerinde uygulanmakta ve kadın-erkek eşitliğini sağlamak açısından büyük faydası olmaktadır. Örneğin söz konusu ülkelerde bu yasalar çerçevesinde uygulanan 'kota' politikaları sonucunda kadınların Parlamentolarda temsili %40'lar civarındadır.
12) Acuner, Selma, "Türkiye'de Eşitlik Yasa Çerçeve Yasa Geliştirmek için Çalışma Grubu Projesi", 1998.
13) Mor Çatı Sığınma Vakfı (1990). Kadın Dayanışma Vakfı (1993).
14) Kalan, İlknur, Kadın ve Adalet, (İstanbul: Analiz Basım Yayın Tasarım Uygulama Ltd. Şti.) 1998, s.45.
15) 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun ve Uygulanması El Kitapçığı (Ankara; Başbakanlık Basımevi) 1998, s.5.
16) Kalan İlknur. a.g.e., 1998, s.81.
17) Kalan, İlknur a.g.e., 1988, s.31.

KUTU 2 Gençlik ve Kamusal Alan Temsili

Genç nüfus grubunu oluşturan 15-24 yaş grubu, toplam nüfusun 1997 yılında 13 072 000, ülke nüfusu içerisindeki payının ise %20.3 olması beklenmektedir. Bu nüfus grubunun %49'unu genç kadın nüfusu, %51'ini ise genç erkek nüfus grubu oluşturmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsünün tahminlerine göre, 1997 yılında ülkemizde 22.6 milyon olan toplam sivil işgücünün %23.6'sını genç yaş grubu, ve gençlerin de %61.9'unu erkek, %38.1'ini ise kadın nüfus oluşturmaktadır. Geçmiş yıllarla karşılaştırıldığında, genç nüfusun istihdamında sürekli bir gerileme görüldüğü ve bu gerilemenin daha çok kadınlarda olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumun en genel şekilde açıklaması, hızla artan nüfusa karşın modern sektörün yeni istihdam olanakları yaratamamasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, 12-14 yaş grubu çocukların işgücüne katılma oranı, düşüş eğilimini sürdürmektedir. Bununla birlikte 6-14 yaş grubu yaklaşık 12 milyon çocuktan istihdam edilenlerin sayısı 1 milyonu aşmakta, bunların %32.4'ünü 6-12 yaş grubu çocuklar oluşturmaktadır.

1997-98 Öğretim yılında okullaşma oranlarının; okul öncesi eğitim de %9, ilköğretimde %91.3, genel ve mesleki-teknik liseleri kapsayan ortaöğretimde %57.7, yüksek öğretimde ise %14.6'sı örgün eğitimde olmak üzere %24.9 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. (Kaynak: DPT) (1998 program).

Çocuk tutukevi ve ıslahevleri, tutuklu ve hükümlü çocukların eğitilerek toplumla kaynaşmalarını sağlayacak fiziki altyapı, personel, eğitim imkanları ve rehabilitasyon programları yürütmektedir.

Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun TBMM gündeminde bulunmaktadır. Çocuk Mahkemelerinin toplam sayısı 6'ya yükseltilmiştir.

Ayrıca, çocuk tutukluların yetişkin tutuklu ve hükümlüklerin tamamen ayrılmasını sağlamaya yönelik çalışmaların bir parçası olarak 1997 yılında İstanbul'da bir Çocuk Tutukevi açılmıştır.

2000'li yıllara doğru gençlik hizmetlerinin temel ilkesi gençlerin toplumsal gelişmeye katkılarını sağlamak, hoşgörü, dostluk, kardeşlik düşüncesini demokratik değerler çerçevesinde geliştirmektir.

Ekonomik ve sosyal gelişmenin bir arada yürütülmesinin önem kazandığı günümüzde, toplumumuzun insan kaynaklarının geliştirilmesi de büyük önem kazanmaktadır. Gençlerimizin insanca yetişme, etkili ve verimli bir şekilde topluma katılma olanaklarının artırılması, kalkınmanın sosyal boyutu yönünden gereklidir.

Bu çerçevede, gençlere sunulan eğitim, öğretim, rehberlik, sağlık, sosyal güvenlik, istihdam, boş zamanlarını değerlendirme, spor, kültür ve sanat hizmetlerinin geliştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına gereksinim duyulmaktadır.

Gençlerin serbest zamanlarının değerlendirilmesi, birbirleri ile tanışma ve kaynaşmalarını ve dinlenmelerini sağlamak amacıyla 1996 yılında 84 Gençlik Merkezi faaliyet göstermiş ve bu merkezlerdeki 48 bin üye genç faaliyetlere katılmıştır.

Türkiye'de gençlik konusunda yeterli araştırma yapıldığını söylemek zordur. Toplumsal değişim ve gelişimin temel dinamiklerini oluşturan gençler üzerinde bölgesel farklılıklar gözönüne alınarak plan, program ve politikalar hazırlanmalı ve yaşama geçirilmelidir. Son derece hayati bir alan olan gençlik politikaları konusundaki boşluğun doldurulması için hükümetlerin ve akademik çevrelerin hızla etkin çalışmalar yapması gereklidir.

(Bu bölümdeki veriler ağırlıklı olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 1998 Yılı Programından alınmıştır.)

A. Eğitim Hakkı

Eğitim ile gelir, sağlık, siyasal katılım ve cinsiyetler arası eşitlik gibi belirli ekonomik ve sosyal değişkenler arasındaki ilişkiyi kanıtlayan –gerek ulusal, gerek uluslararası düzeyde- birçok araştırma vardır. Birçok durumda eğitim, ekonomik ve sosyal haklardan yararlanma yeteneğinin temelidir. Eğitim düzeyi ne kadar düşük olursa, elverişli çalışma koşullarında istihdam ve tatmin edici bir gelir olasılığı o kadar azalacaktır. Düşük bir eğitim düzeyi aynı zamanda, dernek ve sendika kurma ya da bunlara üye olma hakkı, hatta sosyal güvenlik hakkı ve kamu hizmetlerinden eşit yararlanma hakkı açılarından ciddi bir engel oluşturacaktır. Dolayısıyla eğitim hakkı en büyük önemi taşır.

Bu bağlamda İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 26. Maddesi aşağıdaki noktaları vurgular:

- "Herkes eğitim hakkına sahiptir. Eğitim, en azından ilk ve temel eğitim aşamasında parasızdır. İlköğretim zorunludur".
- "Teknik ve mesleki eğitim herkese açıktır".
- "Yükseköğretim, yeteneğe göre herkese eşit olarak sağlanır".
- "Eğitim insan kişiliğini tam geliştirmeye... yönelik olmalıdır". -"Eğitim ... insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı güçlendirmeye yönelik olmalıdır. Eğitim tüm uluslar, ırklar ve dinsel gruplar arasında anlayış, hoşgörü ve dostluğu özendirmelidir".

Parasız ve zorunlu temel eğitim hakkındaki birinci paragraf somut bir hedefi ifade etmektedir, ancak bu eğitimin süresi belirlenmemiştir. Günümüzde zorunlu eğitim yalnızca birkaç ülkede hala 5 ya da 6 yıldır. Birçok ülkede 9 ile 11 yıl arasında değişmektedir, örneğin Yunanistan, İrlanda ve Almanya'da 9 yıl, Belçika, Danimarka, Fransa ve İspanya'da 10 yıl, Hollanda'da 11 yıldır.(1) Herkese parasız temel eğitim birçok az gelişmiş ülkede hala gerçekleşmiş değildir. Yükseköğretimin yetenek temelinde herkese açık olması ise, tüm ülkeler için olmasa bile, birçok ülke için uzak bir hedeftir.

Bildirgeden alınmış olup yukarıda aktarılan son iki ifade eğitim sistemlerinin felsefesine, içeriğine ve yöntemlerine yöneliktir. Eğitimin tüm uluslar, ırklar ve dinsel gruplar arasında anlayış ve hoşgörüyü özendirip özendirmediği birçok ülkede ciddi bir sorundur.

Evrensel Bildirge'nin 27. Maddesi eğitim hakkıyla dolaylı biçimde ilişkilidir ve şu ifadeyi kullanır: "Herkes, topluluğun kültürel yaşamına özgürce katılma ve sanattan yararlanma ve bilimsel gelişmeye katılarak yararlarını paylaşma hakkına sahiptir".

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi de 13. ve 15. maddelerinde eğitim hakkına ilişkin olarak Bildirge'ye çok benzeyen, ancak biraz daha ayrıntılı bir yaklaşım gösterir. Sözleşme bazı ek hedefleri açık biçimde saymaktadır, örneğin ortaöğretim ve yükseköğretim düzeylerinde "parasız eğitimin giderek yaygınlaştırılması", "yeterli bir burs sisteminin kurulması" ve "eğitim personelinin maddi koşullarının iyileştirilmesi" gibi.

Çağdaş Batı anayasaları eğitim hakkını özel olarak ve açık biçimde ele alır. Belçika Anayasası'nın 24. Maddesi zorunlu eğitimin parasız olduğunu belirtir. Aynı madde öğrencilerin ve ebeveynlerin ideolojik veya dini eğilimleri karşısında eğitim sisteminin tarafsızlığını vurgular. Bu madde ayrıca ebeveynin belirli bir dine dayalı din dersi ile belirli bir dine dayanmayan bir ahlak dersi arasında seçme özgürlüğünü ifade eder(2). Danimarka Anayasası'nın 76. maddesi zorunlu eğitimin parasız olduğunu ve ebeveynlerin çocuklarını -benzer bir eğitim almaları garanti edildiği sürece -devlet okullarına göndermeme özgürlüğüne sahip olduklarını belirtir(3). Alman Anayasası'nın 7. maddesi esas olarak özel okulların statüsünü düzenler ve ebeveynlerin çocuklarının din dersine katılıp katılmamasını kararlaştırma özgürlüğünü belirler. Fin Anayasası'nın 13. Maddesi parasız zorunlu eğitimi ve devletin kişilere -maddi durumlarından bağımsız olarak- gereksinim ve yeteneklerine göre bir eğitim sağlama sorumluluğunu vurgular.(4)

İtalyan Anayasası'nın 33. ve 34. maddeleri parasız, zorunlu temel eğitim ile maddi durumdan bağımsız olarak en üst eğitim düzeyinden yararlanma hakkı üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu hakkın burslar ve benzeri yardımlarla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür(5).

1976 tarihli Portekiz Anayasası, eğitim hakkını ayrıntılı bir biçimde ele aldığı için, diğer anayasalardan açık biçimde farklıdır. Madde 42 bilimsel ve sanatsal üretim özgürlüğünü ifade eder. Madde 43 öğrenme ve öğretme özgürlüğü hakkındadır ve eğitim siteminin dine dayalı olmayan, seküler niteliğini vurgular. 73-78. Maddeler, sistemi niteleyen bir dizi ilke ve özelliği sayar. Liste şu gibi amaçları kapsar; eğitim ve kültürün demokratikleşmesi; öğretmenlerin ve öğrencilerin yönetime demokratik katılımı; fırsat eşitliğinin gerçekleştirilmesi; genel, zorunlu, parasız temel eğitim; parasız eğitimin tüm aşamalarda yaygınlaştırılması; engelliler için özel okulların desteklenmesi (6).

1978 tarihli İspanya Anayasası ile 1983 tarihli Hollanda Anayasası'nın eğitim hakkını ele alışları da oldukça ayrıntılıdır, ancak bunlar esas olarak ilkeler üzerinde yoğunlaşmaktadır(7).

1982 tarihli Türk Anayasası eğitim hakkına ilişkin 42. Maddesinde bu hakkın değişik yönlerini, ama aynı zamanda bu hakkın sınırlarını ifade etmektedir. Bu maddede açık olarak, kimsenin eğitim ve öğretim hakkından yoksun bırakılamayacağı ve temel eğitimin zorunlu ve devlet okullarında parasız olduğu ifade edilmektedir. Devlete, maddi olanaklardan yoksun öğrencilerin burslarla, engellilerin de özel eğitim önlemleriyle desteklenmesi sorumluluğu yüklenmiştir. Madde 42 Türkçe'den başka bir dilin anadili olarak öğretilmesini yasaklamaktadır. Birçok Batı anayasasından farklı biçimde, Madde 42 belirli bir ideolojik tercihe ağırlık tanımakta ve eğitimin "... Atatürk ilkeleri ve inkılapları doğrultusunda... devletin gözetim ve denetimi altında" yapılmasını belirlemektedir.

1982 Anayasası'nın kendine özgü bir yönü de şudur: Eğitim hakkı "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı bölümde ifade edilirken, üniversiteler 130. ve 131. maddelerle "Yürütme" başlıklı bölümün bir parçasını oluşturan "İdare" başlıklı altbölümde düzenlenmiştir. Yürütme başlıklı bölüm cumhurbaşkanı, hükümet, Milli Güvenlik Kurulu, yerel yönetimler, radyo ve televizyon yayınları ile ilgili maddeleri kapsar. Başka anayasalarla karşılaştırıldığında, 130. ve 131. maddeler aşırı ölçüde ayrıntılıdır ve üniversiteler için uzun bir idari düzenleme ve sınırlama listesi ortaya koyar.

1. Nüfus Artışı ve Okullaşma

Türkiye'nin eğitim sistemi yüksek nüfus artış hızının ağır baskısı altındadır. Toplam nüfus son 30 yılda hemen hemen iki katına çıkmıştır. 1990'lara kadar %2'nin üzerinde olan yıllık artış hızı, son yıllarda yavaş da olsa gerilemektedir. 1997 Nüfus Tespiti sonuçlarına göre en son sayı %1.5'in hafif altındadır. Ancak bu yavaş iyileşmenin eğitim sisteminde bir rahatlama yaratması birkaç yıl alacaktır. Ayrıca, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde nüfus artış hızı ülke ortalamasının oldukça üzerindedir.

Halen yıllık net nüfus artışı mutlak sayı olarak 1 milyona yakındır. Yüksek artış hızı nüfusun yaş yapısını doğal olarak gençlerden yana etkilemektedir. Türkiye'de medyan yaş genelde 25'in, Doğu'da ise 20'nin altındadır. Tablo 1, nüfusun hemen hemen 1/3'ünün okul çağında olduğunu göstermektedir, ki okul öncesi grup bunun dışındadır. Bu yaş gruplarının toplam nüfusa oranları son yıllarda yavaş yavaş azalmaya başlamıştır, ancak özellikle gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, hala çok yüksektir.

Herkes için parasız zorunlu temel eğitim, 1961 ve 1982 anayasalarındaki maddelere karşın, hala tam olarak gerçekleştirilememiştir. Zorunlu eğitim, 1997'de 8 yıla yükselene kadar, yalnızca 5 yıldı.

Bu tarihten itibaren temel eğitime önemli bir kaynak tutarı ayrılmış olmasına karşın, %100'lük bir okullaşma oranına henüz ulaşılamamıştır. Tablo

2 öğrenci sayıları ve okullaşma oranları ile ilgili son verileri sunmaktadır.

Temel öğretim 1996-97 öğretim yılında 56 000'den fazla okulu, yaklaşık 285 000 öğretmeni ve yaklaşık 9,5 milyon öğrenciyi kapsayan başlı başına muazzam bir sektördür (8). %90'ın altında olan okullaşma oranı eğitim hakkından herkesin yararlanamadığını kanıtlamaktadır. Daha da çarpıcı olan, söz konusu öğretim yılında temel öğretimden yararlanamayan nüfusun 1 milyonu aşmasıdır. 1998 Programı'na göre 6-14 yaş grubunda 1 milyondan fazla çocuk çalışma yaşamında yer almaktadır ve bunların yaklaşık 1/3'ü 6-12 yaş grubundadır(9).

2. Bölge ve Cinsiyet Farklılıkları

Eğitim hakkının gerçekleşme derecesi, bölgeler arasında kentsel ve kırsal yerleşmeler arasında, ayrıca cinsiyetlere göre belirgin ölçüde farklılaşmaktadır. 1996-1997 öğretim yılında erkek öğrencilerin sayısı (yaklaşık 5,2 milyon) kız öğrencilerin sayısını (4,3 milyon) 869 000 aşıyordu ve toplam sayı içindeki paylar sırasıyla %54.6 ve %45.4 idi.

Ortaöğretim düzeyinde kızların dezavantajı daha da ciddileşmektedir. Liselerdeki 2,2 milyonu aşkın öğrenciden %59'u erkek, %41'i kızdı. Genel Liselerde son 10 yılda erkek öğrencilerin oranı %57-58 dolayında, kız öğrencilerin oranı da %42-43 dolayında durağanlık göstermiştir. Cinsiyetler arası fark mesleki ve teknik okullarda -yavaş yavaş- düzelmekle birlikte daha büyüktür. Son 10 yılda erkek öğrenci payı %71'den %65'e düşerken, kız öğrenci payı %29'dan %35'e çıkmıştır(10).

Bölgesel eşitsizlik kendisini hem okullaşma oranlarında, hem de kız öğrenci payında gösterir. Ör-

Tablo 1 Okul Çağındaki Nüfus Bileşimi (1998 Tahmini)

Yaş Grubu	Toplam Nüfusa Oranı (%)
4-6	6.0
7-11	10.2
12-14	6.2
15-17	6.3
18-21	8.2

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, Ankara, 1997, s.33.

Tablo 2 Öğrenci Sayıları ve Okullaşma Oranları (1996-1997)

	Öğrenci Sayısı	Okullaşma Oranı (%)
Okul Öncesi Eğitim	22 900	8.8
Zorunlu Temel Öğretim	9 463 000	88.5
Orta Öğretim	2 225 000	54.7
Genel Lise	1 252 000	30.8
Mesleki ve Teknik Lise	973 000	23.9
Yükseköğretim	1 213 165	23.2
Örgünöğretim	749 970	14.3
Açıköğretim	463 195	8.9

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, Ankara, 1997, s.27.

neğin, zorunlu eğitim reformundan önce, 1995-1996 öğretim yılında Türkiye'nin 5 yıllık temel öğretimde okullaşma oranı %89'du, ancak aynı oran Güneydoğu Anadolu'da %71 ve Doğu Anadolu'da %68'di. Erkek nüfus için söz konusu oran Güneydoğu'da %76 ve Doğu Anadolu'da %73 iken, kız nüfus için sırasıyla %65 ve %63'e düşmekteydi(11).

Eğitim hakkının anlamı kuşkusuz okullaşma ile sınırlı değildir, bir de nitelik yönü bulunur. Kayıtlı olmak gerekli koşuldur, ama yeterli koşul değildir. Sunulan eğitimin niteliği de önem taşır ve bu nitelik eğitimin felsefesi, koşulları ve yöntemleri tarafından belirlenir.

Aşırı kalabalık sınıflar, ikili öğretim yapan okulların ve birleşik sınıfların yüksek sayısı, yetersiz kütüphaneler ve laboratuarlar, aşırı zayıf bilgisayar donanımı ve nihayet öğretmen açığı, eğitimin kalitesini ve eğitim hakkını sınırlayan başlıca etkenlerdir.

Eğitimin tüm düzeylerinde sınıflardaki aşırı kalabalık bireysel ilgiyi olanaksızlaştırmakta, performansı ve tatmini düşürmektedir. Reformun hedeflerinden biri sınıf büyüklüğünü 2000 yılında 30 öğrenciye indirmektir, ki bu da hala çok yüksektir.

Reformun bir diğer hedefi de bugün oldukça yaygın olan ikili öğretim sistemini sona erdirmektir. 1995-96 öğretim yılında (aktif durumda olan) 39 268 (5 yıllık) ilkokuldan 7 671'i (%19.5) ikili öğretim yürütmekteydi (12). Bu sorun lise düzeyinde daha da ciddidir. Türkiye'deki 2 196 genel liseden 587'si (%27) ikili öğretim uyguluyordu. Sorun görece gelişmiş, büyük kentlerde daha yaygındır. Üç büyük kentte genel liselerin çoğunluğu ikili öğretim yapan okullardır: 1995-1996 öğretim yılında İzmir'de 72 liseden 39'u, Ankara'da 88'den 55, İstanbul'da 167 liseden 96'sı bu nitelikteydi (13).

Öğretmen açığının sonuçlarından biri de, bir öğretmenin birden fazla (bazen beşe kadar) sınıftan sorumlu olduğu birleşik sınıf uygulamasının yaygınlığıdır. 1997'de birleşik sınıf yöntemi 20 000'den fazla yerleşimde uygulanmaktaydı (14). 10 800'den fazla okulda tek bir öğretmen beş sınıfa birden öğretim veriyordu. Bu okullardaki toplam öğrenci sayısı 387 000'di (15).

Özellikle Doğu'da, çok küçük, kırsal yerleşimlerin sayısının yüksekliği alternatif çözümleri gerekli kılmıştır. Bu çözümlerden biri temel öğretim düzeyinde yatılı bölge okullarıdır. 1996-1997 öğretim yılında bu okulların sayısı 143'tü ve bunların 92'si Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeydi (16).

Çok benzer bir model de "pansiyonlu okul"lardır. Bir diğer seçenek de "taşımalı ilköğretim"dir, bu modelde öğrenciler hergün çok küçük yerleşimlerden merkezi noktalardaki okullara taşınır. Söz konusu yöntemlerin boyutu ve kapsamı hala yeterli olmaktan uzaktır.

1997'deki sekiz yıl reformu olumlu bir gelişme sürecini başlatmıştır. Herşeyden önce, altıncı sınıfta yeni kayıtlar 1996-1997 öğretim yılında 703 000 iken, 1997-1998'de %21 gibi istisnai bir artışla 853 000'e ulaşmıştır. Öğretmen sayısı da paralel bir artış göstermiştir. Öğretmen sayısındaki net artış 1994'teki yaklaşık 4 900 ve 1995'teki yaklaşık 2 900'lük düzeyinden 1997'de 21 000'nin üzerine sıçramıştır. Taşımalı, öğretim modelinin kapsadığı öğrenci sayısı 1996-1997'de 121 000'den 1997-98'de 242 000'e yükselmiştir (17). Nitel bir değişimin sağlanabilmesi için bu hızın sürdürülmesi gerekir.

3. Yükseköğretim

Yükseköğretimde okullaşma oranı, başlıca yeterli kapasitenin bulunmayışı nedeniyle, oldukça düşüktür. Hem insani kaynaklar, hem fiziksel altyapı, örneğin kütüphane, laboratuar, bilgisayar vb. açısından ciddi bir yetersizlik vardır. Devlet üniversitelerinin sayısı 1992'de birdenbire artmıştır. Fiziksel ve akademik ortam hazır olmadığı için, bu artış öğrenci sayılarında paralel bir büyüme getirmemiş, ayrıca yükseköğretimde kaliteyi riske sokmuştur.

Bu sorun bugün de sürmektedir. Yakın yıllarda Türkiye, vakıfların sahip olduğu ve yüksek öğrenim bedelleri alan özel üniversitelerin sayısında bir patlamaya tanık olmuştur. Bu üniversitelerden bazıları yüksek kaliteyi ciddiye almaktadır; ancak bazıları da -1992'de kurulan devlet üniversitelerinin çoğu gibi- gerekli temel hazırlıklar olmaksızın kurulmuştur. Özel üniversitelerin öğrenci sayısındaki payı çok küçüktür ve toplumun büyük çoğunluğunun gelir düzeyinin yetersizliği dolayısıyla bir süre küçük kalacaktır. Aynı gerçek nedeniyle, özel liselerdeki öğrencilerin payı da bugüne dek %5'i aşmamıştır.

Üniversiteye giriş, eğitim sistemindeki başlıca darboğazlardan biridir. 1998'de 1.3 milyonu aşkın öğrenci giriş sınavının birinci basamağına katıldı ve yaklaşık 600 000 öğrenci ikinci basamağa katılma hakkını elde etti. Sonuçta 262 000 öğrenci devlet üniversitelerine girebilecekti ve bunlardan 92 000'i 2 yıllık programları izleyecekti. 1998'de özel üniversitelere gireceklerin sayısı da 16 000'e yakındı.

Başvuranların sayısının çok yüksek oluşu yıllar süren yığılmanın bir sonucudur. Başvuranların önemlice bir yüzdesi, liseden daha önceki yıllarda mezun olanlar veya zaten bir üniversiteye devam etmekte olanlardan meydana gelmektedir. Son birkaç yılda, yeni lise mezunları giriş sınavını başaran ve üniversiteye girenlerin azınlığını oluşturmaktadır.

Başvuran sayısı ile (özellikle prestijli üniversitelerdeki) kontenjan sayısı arasındaki açık zamanla genişlemiş ve rekabet keskinleşmiştir. Bu yarışta avantaj sağlamak için üst ve orta gelirli ailelerden gelen öğrenciler özel kurslara akın etmiş ve bu kurslar, bazı durumlarda liselere seçenek oluşturacak ölçüde, büyük bir sektöre dönüşmüştür. Bu da ailelerin ekonomik ve sosyal düzeyinin öğrencilerin başarısı üzerindeki etkisini güçlendirmiştir.

Üniversiteye giriş sınavındaki başarı, devam edilen lisenin türü ve hatta lisenin bulunduğu il ile yüksek bir ilişki göstermektedir. Tablo 3 farklı lise türleri için başarı oranlarını (yani üniversiteye girme hakkı kazananların sınava girenlere yüzdesi) vermektedir (18). Başarı oranları şu sınır içinde yorumlanmalıdır: Tablo girilen kurumlar hakkında herhangi bir bilgi vermiyor. Güçlü liselerin mezunlarının daha yüksek taban puanlı kurumları hedefleyecekleri tahmin edilir. Zayıf liselerin mezunları için de tersi söylenebilir. Öte yandan, farklı lise türlerinin sağladıkları ortalama puanlar gözönüne alınırsa, lise türleri arasındaki fark büyür.

Benzer bir farklılık bölgeler arasında da vardır. Marmara ve Ege bölgeleri sırasıyla %33.9 ve %34.2 ile en yüksek oranlara sahiptir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri de sırasıyla %23.8 ve %23.1 ile en düşük oranlara sahiptir. Başarı oranı Batı'daki illerde, örneğin İzmir (%37.5), Yalova (%35.8), İstanbul (%35.6), Kırklareli (%34.5), Çanakkale (%33.9) ve Ankara'da (%33.4) en yüksektir. Doğu'da ise belirgin ölçüde daha düşüktür, örneğin Şırnak (%19.4), Ağrı (%20.6), Siirt (%20.7), Osmaniye (%20.8), Şanlıurfa (%21.1) (19). (Bu oranlar da yukarıda lise grupları için belirtilmiş sınır çerçevesinde yorumlanmalıdır).

Yükseköğretim tümüyle parasız değildir, ancak harçların sistemden dışlayacak ölçüde yüksek olmadığı kesindir ve sistem iki tür öğrenci kredisiyle, yani harç kredisi ve öğrenim kredisi ile desteklenmektedir. 1998-99 akademik yılında en yüksek harç yılda 74 milyon TL ile tıp fakültelerindedir ve bu tutar cari maliyetin yalnızca %3.4'ünü karşılar. Hukuk, iktisat, işletme gibi fakültelerde de harç yılda 38 milyon TL olup maliyetin %12'sini karşılar (20).

Öğrenim kredisi alan öğrencilerin sayısı 1997'nin ilk yarısında 170 000'in biraz üzerindeydi ve hükümetin 1997-98 akademik yılı için açıkladığı hedef 196 000'di. Harç kredisinden yararlanan öğrencilerin sayısı da 222 000'i aşmaktaydı ve 1997-1998 hedefi 291 000 idi. Bu sayılar örgün eğitimdeki toplam öğrenci sayısı ile karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Ayrıca üniversite öğrencilerinin çoğunluğu ailelerinin bulunduğu

kentlerde öğrenim görmediği için, öğrenci yurtlarına büyük bir kaynak aktarılmaktadır. 1997-1998'de devlet yurtlarındaki kapasite 158 000'di ve fiyatlar çok düşüktü (21). Krediler ve sübvansiyonlar yükseköğretimi herkes için ulaşılabilir kılmaya yetmemektedir. Halen harçlar caydırıcı ölçüde yüksek değildir ve harç kredisi kolaylıkla alınabilmektedir, ancak yükseköğretimden yararlanabilmek gençlik için başka ve daha temel nedenlerle hala yalnızca bir hayaldir. Birinci neden, liselerdeki düşük okullaşma oranıdır, bir başka deyişle, düşük gelirli ailelerin gençleri lise öğrenimi görecek kadar bile şanslı değildir. İkincisi, liseyi bitirseler bile, üniversiteye devam etmenin toplam maliyeti öğrenim ve harç kredilerinden belirgin olarak daha yüksektir.

Eğitimin tüm düzeylerinde fırsat eşitliği Türkiye için önemli bir meydan okumadır. Yurt kapasitesinde ve burslar ile kredilere ayrılan kaynaklarda artış ciddi bir öncelik oluşturmalıdır.

4. Yaygın Eğitim

Örgün eğitim sistemi genç kuşağın gereksinimleri üzerine kuruludur. Ancak, özellikle yetişkin nüfusun önemlice bir bölümünün okur-yazar olmadığı veya üretken yeteneklerden yoksun olduğu gelişmekte olan ülkelerde, yaygın eğitim büyük önem kazanır. 1996'da Türkiye'deki tüm iller arasında İstanbul %91 ile en yüksek okur-yazarlık oranına sahipti. Ankara ve Eskişehir %90, Kocaeli ve Kırklareli %89 ile izlemekteydi. Bu illerde bile okur-yazar olmayanların mutlak sayıları yüksek düzeylere ulaşmaktadır. Sorun, Doğu illerinde çok daha ciddidir. Okur-yazar oranı Şanlıurfa'da %57, Siirt'te %56, Hakkari ve Mardin'de %55, Şırnak'ta %44'ün bile altındadır. Problemi daha da ağırlaştıran, özellikle Doğu'daki cinsiyetler arası farktır. İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlerde cinsiyetler arası fark 10-12 puandır. Mardin, Şanlıurfa, Siirt ve Şırnak'ta bu fark 40 puan dolayındadır. 1996'da kadınlarda okur-yazar oranı Hakkari'de %29.1 ve Şırnak'ta da inanılmayacak bir düzeyde, %20.1 idi. Bu tablo yetişkin eğitimi alanında kapsamlı bir çaba ve büyük yatırım gereğini göstermektedir.

Yaygın eğitim hem gençleri, hem yetişkinleri kapsamaktadır. Bu alanda çalışma yürüten ve en yaygın olan kurumlar halk eğitim merkezleri, çırak eğitim merkezleri ve pratik kız sanat okullarıdır. Bu kurumlarda uygulanan programlar büyük bir çeşitlilik gösterir. Halk eğitim merkezlerinin sayısı 900'ün üzerindedir.

Halk eğitim merkezleri, okuma yazma gibi temel becerileri geliştirmeye yönelik kısa süreli kurslar sunmaktadırlar. Çırak eğitim merkezleri de gençlere bir işyerinde çalışma ve buna koşut olarak

Tablo 3 Üniversite Giriş Sınavında Başarı Oranları (1997-98)

Okul Türü	%
Fen Lisesi (Devlet)	60.3
Fen Lisesi (Özel)	58.9
Anadolu Lisesi	57.0
Özel lise (Yabancı)	53.8
Özel lise (Türk)	43.6
Genel Lise	29.7
Ticaret Meslek Lisesi	28.6
İmam Hatip Lisesi	26.7
Endüstri Meslek Lisesi	24.5

Kaynak: Yükseköğretim Kurulu, 1997 ÖSYS Sonuçları Kullanılarak Yapılan Bir Benzetim Çalışması (Okul Türlerine Göre), Ankara, 1998

eğitim görme olanağı sağlar. Pratik kız sanat okulları da dikiş, nakış vb. gibi alanlarda programlar uygularlar.

1996-1997 döneminde tüm yaygın eğitim kurslarına devam edenlerin toplam sayısı 1 milyona yakındı. Aynı dönemde Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki 13 ilde 1 395 okuma-yazma kursu organize edilmişti, ancak bu kurslara yalnızca 34 000 kişi katılmıştı (22). Söz konusu nüfusun büyüklüğü ve gereksinimin muazzam boyutları gözönüne alınırsa, yaygın eğitimin bugünkü düzeyi ve kapsamı yeterli olmaktan uzaktır.

Eğitim alanındaki hayati kurumlardan biri de kütüphanelerdir. Türkiye'de okul sistemi dışında iki tip kütüphane vardır; halk kütüphaneleri ve çocuk kütüphaneleri. 1990-1996 arasında halk kütüphanelerinin sayısı 810'dan
1 123'e, bunlardaki kitap sayısı 7,9 milyondan yaklaşık 11 milyona yükselmiştir. Öte yandan, aynı dönemde çocuk kütüphanelerinin sayısı 104'ten 83'e düşmüş, bunlardaki kitap sayısı da 484 000'den 1991'de 507 000'e yükselmiş, ancak 1996'da yeniden 484 000'e inmiştir(23).

5. Eğitim Harcamaları

Okullaşma oranlarının düşüklüğü, temel öğretimde birleşik sınıfların sayısının yüksekliği, tüm düzeylerde sınıfların aşırı büyüklüğü, kütüphane ve laboratuarların yetersizliği gözönüne alındığında, Türkiye'nin eğitime ayrılan kaynak tutarını belirgin ölçüde arttırması gerektiği açıktır. Tablo 4 eğitime yapılan toplam devlet harcamasının GSMH'ya oranının %4'ten az olduğunu ortaya koymaktadır, ki bu gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkeye göre daha düşüktür.

Anayasaya göre temel öğretim zorunludur ve devlet okullarında parasızdır. Bu yaklaşım hemen hemen tüm anayasalarda, aynı zamanda uluslararası bildirgelerde paylaşılmaktadır. Yükseköğretimde harç uygulanmaktadır, fakat yükseköğretim kurumlarının gelirlerinin küçük bir bölümünü karşılamaktadır. Bu kurumlar son yıllarda ek gelir yaratma yönündeki çabalarını artırmışlardır. 1990'ların başında harcamalarının %80'i konsolide bütçe kanalıyla finanse edilmekteydi ve %20'den az bir bölümü döner sermayeler ve benzeri kaynaklardan karşılanmaktaydı. Son birkaç yılda konsolide bütçeden gelen pay %65'e inmiş ve öz kaynakların payı %30'a yaklaşmıştır (24).

Yeni gelir yaratmaya yönelik yoğun çabalara karşın, yükseköğretim kurumları ciddi maddi engellerle karşı karşıyadır. Bu engellerin kritik etkilerinden biri, akademik mesleğin yeni mezunlar arasında popülaritesini ve çekiciliğini yitirmesidir.

Tablo 4 Eğitim Harcamasının GSMH'ya Oranı (%)

	Milli Eğitim Bakanlığı	Yükseköğretim Kurulu (YÖK)
1993	2.88	0.83
1994	2.41	0.80
1995	1.73	0.59
1996	1.71	0.61
1997	2.00	0.79
1998*	2.53	0.79

*Tahmin
Kaynak: Hikmet Uluğbay, T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu 1998 Yılı Bütçe Konuşması, Ankara, 1997,

Eğitimin tüm düzeylerinde koşulları ve kaliteyi iyileştirmek ve eğitim hakkını nüfusun sürekli biçimde artan bir bölümüne yaygınlaştırmak için, Türkiye'nin eğitime ayırdığı kamusal kaynakları ciddi biçimde arttırması gerekmektedir. 8 yıl reformu bu yönde olumlu bir adımdı ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın yatırım harcaması 1998'de reel olarak %250'den fazla arttı. Bu çabanın sürdürülmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir.

NOTLAR

1) Europäische Kommission, Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in der Europäischen Union, Brüssel, 1995.
2) Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, Beck Texte im dtv, 4. Auflage, München, 1996, s.4
3) Ibid, s.50.
4) Ibid, s.114.
5) Ibid, s.248.
6) Ibid, s. 415, 425-427.
7) Ibid, s.290, 528.
8) Hikmet Uluğbay, T.B.M.B. Plan ve Bütçe Komisyonu 1998 Yılı Bütçe Konuşması, Ankara, 1997, s.31.
9) Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, Ankara, 1997, s.35.
10) Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Eğitim İstatistikleri-Örgün Eğitim,1995-1996,Ankara, 1997, s.3.
11) Devlet İstatistik Enstitüsü, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Iğdır, Ankara, 1998, s.272 and Devlet İstatistik Enstitüsü, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Mardin, Ankara, 1998, s.280.
12) Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Eğitim İstatistikleri-Örgün Eğitim, 1995-1996, Ankara, 1997, s.216-217.
13) Ibid, s. 438-439.
14) Hikmet Uluğbay, s.8.
15) Milli Eğitim Bakanlığı'ndan sağlanan veriler.
16) Milli Eğitim Bakanlığı'ndan sağlanan veriler.
17) Hikmet Uluğbay, s. 8-9.
18) Yükseköğretim Kurulu, 1997 ÖSYS Sonuçları Kullanılarak Yapılan Bir Benzetim Çalışması (Okul Türlerine Göre), Ankara, 1998.
19) Yükseköğretim Kurulu, 1997 ÖSYS Sonuçları Kullanılarak Yapılan Bir Benzetim Çalışması (İllere ve Bölgelere Göre), Ankara, 1998.
20) 9.8.1998 tarihli gazeteler.
21) Hikmet Uluğbay, s. 84-87.
22) Ibid, s. 72-76.
23) Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1997, Ankara,1998, s.194.
24) Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı, Türk Yükseköğretiminin Bugünkü Durumu, Ankara, 1997, s.90.

B. Sağlık Hakkı

Sağlık hakkı ya da sağlıklı yaşam hakkı hem ulusal anayasaların çoğunda hem de hemen hemen tüm uluslararası bildirge ve sözleşmelerde açıkça ifade edilmiştir.

10 Aralık 1948'de imzalanan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi Madde 25'te herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve gönenci için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkına sahip olduğunu belirtir. Aynı madde ayrıca herkesin işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk ve yaşlılık karşısında güvenlik hakkına sahip olduğunu ifade eder. Annelerin ve çocukların özel bakım ve yardım hakları da aynı maddede kapsanmıştır.

Bildirge'nin diğer birçok maddesi de sağlıkla ilişkili olan ve insanların sağlık düzeyini etkileyen haklara yöneliktir, örneğin işkenceye ilişkin Madde 5, sosyal güvenlik hakkına ilişkin Madde 22, çalışma, adil ve elverişli çalışma koşulları ve işsizliğe karşı korunma hakkına ilişkin Madde 23, dinlenme ve ücretli tatil hakkına ilişkin Madde 24, eğitim hakkına ilişkin Madde 26.

1966'da ilan edilen ve 1976'da yürürlüğe giren Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, sağlık hakkına yönelik yaklaşımı açısından Evrensel Bildirge'ye çok benzer, ancak biraz daha ayrıntılıdır.

Uluslararası Sözleşme'nin 12. Maddesi her bireyin ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve ruhsal sağlık standartlarından yararlanma hakkı üzerinde yoğunlaşmıştır. Madde 12, söz konusu amaca ulaşmak için gerekli önlemler olarak, çevre ve endüstri sağlığının geliştirilmesini, herkese sağlık hizmeti sunulmasını, salgınların ve meslek hastalıklarının denetimi ve önlenmesini, çocuk ölümlerini azaltıcı adımların atılmasını saymaktadır.

Sağlık hakkı ile doğrudan ya da dolaylı ilişki içindeki maddeler 6., 7., 9., 10. ve 11. maddelerdir. Madde 6, çalışma ve yaşamını kazanma hakkına ilişkindir. Madde 7, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarını, ücretli tatili ve boş zamanı, adil ücretleri, eşit işe eşit ücreti açıklar. Madde 9 sosyal güvenlik hakkına ilişkindir. Madde 10 aileyi, anneyi ve çocukları koruma ve destekleme amacını ifade eder. Aynı madde çocukların sömürüden korunması, ailelere doğumdan önce ve sonra koruma ve ücretli izin sağlanması gereğinden söz eder. Madde 11 beslenme, giyim ve konut dahil yeterli bir yaşam düzeyi hakkını ve yaşam düzeyini sürekli geliştirme hakkını ortaya koyar.

Ekonomik ve sosyal haklara ilişkin bir başka önemli uluslararası metin 1961'de imzalanmış Avrupa Sosyal Şartı'dır. Bu Şart'ın kapsamı birçok açıdan Uluslararası Sözleşme'ye hayli benzer niteliktedir, ancak Şart bedensel ve zihinsel engelliler ile göçmen işçiler ve ailelerin haklarına ilişkin ek maddeler içerir. Madde 11 sağlığın korunması hakkını ortaya koyar ve sosyal güvenlik hakkına ilişkin Madde 12 ile desteklenir ve tamamlanır. Madde 13 sosyal ve tıbbi yardım hakkına ilişkindir, Madde 14'ün odak noktası da sosyal refah hizmetleridir. Sağlıkla doğrudan ya da dolaylı biçimde ilişkili diğer maddeler şunlardır: bedensel ya da zihinsel engellilerin mesleki eğitimi, istihdamı ve toplumsal entegrasyonuna ilişkin Madde 15, ailenin sosyal, yasal ve ekonomik korunmasına ilişkin Madde 16, annelerin ve çocukların korunmasına ilişkin Madde 17, çalışma hakkı ile adil ücret, ücretli izin, adil, güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları haklarına ilişkin Madde 1-4, çalışma yaşamındaki çocukların ve gençlerin korunmasına ilişkin Madde 7, çalışan kadınların korunmasına ilişkin Madde 8.

Avrupa Sosyal Şartı 1996'da yenilendi ve genişletildi. Hakları ifade eden maddelerin sayısı 19'dan 31'e çıkarıldı. Sağlık açısından yeni maddelerden üçü görece daha önemlidir. Madde 23 yaşlıların sosyal korunma hakkına, Madde 30 yoksulluğa karşı korunma hakkına, Madde 31 de konut hakkına ilişkindir.

Yukarıda anılan metinlerin dikkatli bir okunuşu açıkça gösterir ki, sağlık hakkı kesinlikle yalnızca sağlık hizmetlerinin sunumunun sağlanması

ile sınırlı değildir. Uluslararası sözleşmeler ve bildirgeler, sağlık hakkını bütünsel bir konu olarak ele alır ve sağlığı etkileyen koşulları ve değişkenleri de gözönünde bulundurur. Bir başka deyişle, sağlık hakkının korunması bir yandan sağlıklı yaşama, çalışma ve çevre koşullarının sağlanmasını, öte yandan sağlıkla ilgili ve sosyal hizmetlerin sunulmasını kapsar. Sağlık hakkı kavramının bu geniş yorumu, yukarıda anılan metinlerin annelerin, çocukların, gençlerin, yaşlıların ve engellilerin koşullarını ve haklarını ayrı ayrı saymasının başlıca ve tek nedenidir. Bu geniş kapsamlı yorum gerçekten de sağlık sorunlarına mantıklı ve tutarlı tek yaklaşımı oluşturur, çünkü sağlığı etkileyen değişkenleri gözönüne almaksızın yalnız sağlık hizmetlerine yoğunlaşmak yetersiz olurdu. Sağlık hakkı doğru ve yeterli bir anlamı ancak böyle bir geniş yorumla kazanır.

Çağdaş anayasalar genellikle sağlık hakkını doğrudan ve açık bir dille ortaya koyan maddeleri içerir. Örneğin Fransız Anayasası'nın 1946 tarihli giriş bölümü (dibaçesi) ulusun özellikle çocuklar, anneler ve yaşlı işçiler için sağlığın korunmasını güvenceye aldığını belirtir(1). Belçika Anayasası (Madde 23) sağlık hakkını sosyal, tıbbi ve yasal yardıma elverişli bir konut hakkı ile sağlıklı bir çevre hakkına dayandırır(2). İtalyan Anayasası (Madde 31 ve 32) sağlığı bireyin temel hakkı olarak tanımlar ve cumhuriyetin anneyi, çocuğu ve genci koruyacağını, muhtaç durumda olanlara da bedava bakım sunacağını ifade eder(3). Hollanda Anayasası (Madde 21 ve 22) ulusal sağlığın geliştirilmesi, çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, yeterli konutların oluşturulmasından söz eder(4). İsveç Anayasası'nın 2. Maddesi çalışma, konut ve eğitim haklarını sayar(5).

Daha yakın zamanlarda ve otoriter rejimlerin ardından yürürlüğe giren İspanya ve Portekiz anayasaları, ekonomik ve sosyal hakları diğer anayasalara göre belirgin ölçüde daha ayrıntılı olarak ifade eder. 1978 tarihli İspanya Anayasası işyerinde sağlık ve güvenliği, çalışma saatlerinin sınırlanmasını, düzenli ücretli izini, sağlığın korunmasını, sağlık eğitimini, beden eğitimini ve boş zamanın uygun biçimde kullanımını birer hak olarak tanır(6).

1976 tarihli Portekiz Anayasası daha da ayrıntıya iner ve sağlığın korunması hakkının nasıl gerçekleştirileceğini açıklar. Temel amaç genel ve kapsamlı bir sağlık sistemidir ve hedeflerden bazıları çocukların, gençlerin ve yaşlıların korunması, yaşama ve çalışma koşullarının sistematik biçimde iyileştirilmesi, sağlık eğitiminin geliştirilmesi, ekonomik düzeylerinden bağımsız olarak tüm yurttaşlara sağlık hizmetlerinin sunulması, sağlık sisteminde yer alan özel kuruluşların ve tanı ve tedavide kullanılan biyolojik, kimyasal ve farmasötik maddelerin üretiminin denetlenmesidir(7).

Değişen ayrıntı derecelerine karşın, çağdaş ulusal anayasalar bireyin sağlık hakkını bir anayasal hak olarak tanır ve ifade eder. Bu açıdan Türkiye'nin 1982 Anayasası da bir istisna oluşturmaz.

1982 Anayasası askeri rejimde hazırlanmış ve sosyal haklar açısından pek de olumlu olmayan, olağanüstü referandum koşullarında onaylanmıştı. Bununla birlikte, çağdaş, ekonomik ve sosyal hakların çoğu tümden dışlanamadı ve anayasaya girdi.

1982 Anayasası'nın 56. maddesi "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlığını taşır. Madde herkesin "sağlıklı ve dengeli bir çevrede" yaşama hakkını ifade eder, ancak sağlık hakkını ya da sağlık hizmeti hakkını açık bir biçimde dile getirmez. Herkesin yaşamını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak üzere, özel ve kamusal sektördeki sağlıkla ilgili ve sosyal kurumların denetimi ve koordinasyonu görevi devlete verilmiştir. 56. Madde ayrıca devletin sağlık hizmetlerini yaygınlaştırmak amacıyla genel sağlık sigortasını uygulamaya koyabileceğini belirtmektedir.

Madde 60 herkesin sosyal güvenlik hakkını açık biçimde vurgular. Madde 58 "Gençliğin Korunması" başlığını taşır ve ilk paragrafı 1982 Anayasası'nın ideolojisini yansıtır biçimde, gençliğin belirli görüşlerden korunmasını amaçlar. İkinci paragraf da devleti, gençliğin uyuşturucu, suçluluk, kumar, alkol bağımlılığı ve cehaletten korunması amacıyla gerekli önlemleri almakla görevlendirir. Madde 59 da sporun desteklenmesine ilişkindir.

Madde 49 çalışma hakkını ele alır, Madde 50 çalışma koşulları ve dinlenme hakkına ilişkindir. Bu madde aynı zamanda ücretli tatil hakkını ve çalışma koşulları açısından çocukların, kadınların ve engellilerin korunmasını kapsar. "Ailenin Korunması" hakkındaki Madde 41, annenin ve çocukların korunmasını ve aile planlamasını ifade eder.

1982 Anayasası'nın kendine özgü bir özelliği Madde 65'te dile getirilmiştir, bu maddeye göre devletin ekonomik ve sosyal haklara ilişkin sorumluluğu, mali kaynakların kısıtlılığı ve ekonomik istikrarın korunması gereksinimi koşullarına bağlıdır. Sonuç olarak "sağlık hakkı"nın 1982 Anayasası'nda iyi tanımlanmış bir yere sahip olmadığını söylemek bir abartma olmayacaktır.

Türkiye'nin önceki anayasası (1961) bu açıdan daha tutarlı ve açık bir ifade ile kullanmıştı. "Sağlık Hakkı" başlıklı 49. Madde herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşamasının ve tıbbi bakım görmesinin sağlanmasını devletin bir ödevi olarak düzenlemişti.

1. Sağlık Göstergeleri

Sağlık hakkı ya da sağlıklı yaşam hakkı iki açıdan incelenebilir: Birincisi, sağlık düzeyi ya da sağlık durumuna ilişkindir. İkincisi ise bireylerin ve toplulukların sağlık düzeyini etkileyen etken ve değişkenlere ilişkindir. Sağlık düzeyi bebek ölüm hızı, 5 yaş altı çocuk ölüm hızı, anne ölüm hızı, doğumdaki yaşam beklentisi vb. göstergelerde yansır.

Sağlık düzeyini etkileyen etkenler ise iklim koşullarından içme suyu ve kanalizasyonunun ulaşılabilirliğine, okur yazarlık ve eğitimden sağlık hizmetlerinin niteliği ve ulaşılabilirliğine kadar geniş bir küme oluşturur.

Sağlık hizmetlerinin düzeyi şu gibi sayısal göstergelerde yansımasını bulur: Hastane yatağı başına nüfus (ya da 10 000 kişiye düşen yatak sayısı), hekim başına nüfus (ya da 1 000 kişiye düşen hekim sayısı), sağlık personeli gözetiminde yapılan doğumların oranı, yatak işgal oranı, hastanede ortalama kalış süresi vb. Sağlık harcamalarına ilişkin veriler de bu ikinci gruba dahildir.

Bu göstergelerin tümü değişik amaçlarla, örneğin ülkeler arası, bölgeler arası, sosyal sınıflar ya da gelir grupları arası karşılaştırmalar için kullanılabilir. Bu karşılaştırmaların herhangi birindeki büyük farklılıklar eşitsizlik ve dolayısıyla sağlık hakkının yeterli bir derecede gerçekleşmediği anlamına gelecektir.

Sağlık düzeyi göstergelerinin sağlık hizmetleri ve sağlık harcamaları göstergelerine göre daha önemli ve daha anlamlı olduğu açıktır, çünkü birinci gruptakiler verili bir durumdaki sağlık koşullarının bütünlüğünü yansıtır.

Sağlıklı yaşam hakkı, ancak bir ülke, iki hedefe eş anlı olarak ulaştığında, ciddi anlamına kavuşur ve gerçekleşir: a) Eğer söz konusu ülkenin sağlığa ilişkin göstergeleri aynı ya da benzer gelişmişlik düzeyindeki diğer ülkelerle aynı ya da daha yüksek ise, ve b) bölgeler, sosyal gruplar ve gelir grupları arasındaki sağlık göstergesi farklılıkları önemsiz ve hoşgörülebilir düzeyde ise.

Belirtilen iki ölçüt açısından Türkiye'nin performansı pek olumlu değildir, ulusal sağlık göstergeleri uluslararası karşılaştırmaların alt sıralarındadır. Türkiye az çok aynı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerle karşılaştırıldığında, söz konusu ölçülerin hemen hemen tümünde zayıf gözükmektedir. Bölgelerarası ve topluluklararası farklılıklar açısından da tablo daha parlak değildir ve ciddi bir eşitsizlik yansıtmaktadır. Söylenenler hem sağlık düzeyi göstergeleri, hem de sağlık hizmetleri göstergeleri için geçerlidir.

Devlet Planlama Teşkilatı'na göre 1998'de doğumdaki yaşam beklentisi 69 yıla yakındır ve bebek ölüm hızı 0/00 38'dir(8). Gelişmiş ülkelerin ve Türkiye'nin komşularının aynı göstergeleriyle karşılaştırıldığında, her iki sayı da sağlık hakkı bakımından ciddi yetersizlikleri yansıtmaktadır.

a.Doğumda Yaşam Beklentisi

Türkiye'de doğumda yaşam beklentisi sürekli olarak, ancak hayli yavaş biçimde yükselmektedir. Bu gösterge 1960'ta yalnızca 50 yıl idi. Bu düşük sayı birçok etkenin sonucuydu, 0/00 161 düzeyindeki aşırı yüksek bebek ölüm hızı da bu etkenlerden biriydi. 1990'lar hayli değişik bir tablo sunmaktadır, ancak uluslararası karşılaştırmalar daha hızlı bir iyileşmeye gereksinim olduğunu göstermektedir. 1994'e ait UNICEF verilerine göre doğumdaki yaşam beklentisi Türkiye'de 68 yıl iken, Irak'ta 67, Suriye'de 68, İran'da 69, Bulgaristan'da 71 ve Yunanistan'da 78 yıldı(9).

Tablo 2 Türkiye'yi benzer gelişmişlik düzeyindeki bir grup ülke ile karşılaştırmaktadır, bunlar satın alma gücü partisi ile kişi başına GSMH bakımından Türkiye'nin düzeyine göre + veya – yaklaşık % 10'luk bir aralık içinde yer alan ülkelerdir.

Yaşam beklentisi Türkiye'de bölgeler ve sosyal sınıflar arasında büyük farklar göstermektedir. Bu raporun 2. bölümü insani gelişme göstergeleri verilerini illere göre düzenlenmiş olarak sunmaktadır. Bu sunuş bölgesel farklılıklara da ışık tutmaktadır. Yaşam beklentisi için en yüksek değerler ülkenin batı bölümlerinde, özellikle Marmara ve Ege bölgelerindedir. En düşük değerler ise, beklendiği gibi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindedir. En yüksek ve en düşük değerler arasındaki fark kabul edilemeyecek ölçüde büyüktür. En yüksek ve en düşük değerler arasındaki fark erkek nüfusta yaklaşık 17 yıldır, kadın nüfusta ise 18 yılı aşmaktadır.

Kadın nüfus için doğumdaki yaşam beklentisi Bursa ve Sakarya'da 78 yıl, Kocaeli'de 77 yıl, İstanbul, İzmir, Aydın ve Balıkesir'de 75 yıldır. Bu illerin tümü Batı bölgelerindedir. Öte yandan aynı sayı Şırnak'ta 60 yıl ve Bingöl, Bitlis, Tunceli, Erzincan ve Ağrı'da yaklaşık 62 yıldır. Bu illerin tümü de Doğu bölgelerindedir. Erkek nüfus için doğumdaki yaşam beklentisi Bursa ve Sakarya'da 73 yıla yaklaşmaktadır ve Kocaeli, Balıkesir ve Aydın'da 71 yıl dolayındadır. İstanbul ve İzmir'e ait değerler 70 yıldır. En düşük değerler 56 yıl ile Şırnak'ta ve 58 yıl ile Bingöl, Bitlis, Tunceli, Iğdır, Kars ve Ardahan'dadır. Bu sayılar sağlıklı yaşam hakkının tüm bölge ve illerde aynı ölçüde gerçekleşmediğini açıkça göstermektedir. İnsani gelişmeyi temel alan bir politikanın az gelişmiş ve dezavantajlı Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde yaşam ümidini yükseltme konusunda yoğunlaşması gerekir.

b. Bebek Ölüm Hızı

Bebek ölüm hızı en önemli ve en yaygın olarak kullanılan sağlık göstergelerinden biridir. Bebek ölüm hızının Türkiye'de sürekli biçimde düşmesine karşın, bu iyileşme yeterince hızlı olmamıştır ve bu oran hala çok yüksektir ve sağlık düzeyinin yetersizliğini yansıtmaktadır.

1980'lerin başında bebek ölüm hızı 0/00 100'ün üzerindeydi, bugün ise 0/00 40'ın biraz altındadır (Bkz. Tablo 3) ve 2000 yılı için tahmin edilen 0/00 35 de hayli yüksektir. Türkiye'nin bebek ölüm hızı çoğu komşu ülkenin ve benzer gelişmişlik düzeyindeki çoğu ülkenin oranlarından daha yüksektir (Bkz. Tablo 2). Örneğin 1995 yılı bebek ölüm hızı değerleri 0/00 olarak Suriye'de 32, Gürcistan'da 18, Ermenistan'da 16, Bulgaristan'da 15 ve Yunanistan'da 8 idi(10).

Bebek ölüm hızı ile ilişkili olan 5 yaş altı çocuk ölümü hızı da hayli yüksektir. Bu gösterge 1995'te 0/00 50 idi ve bu düzey Türkiye'nin Irak dışındaki tüm komşularına göre daha yüksekti.

Bebek ölüm hızının yüksek düzeyi başlıbaşına bir problem olmanın ötesinde, bir diğer önemli göstergeyi de, -doğuşta yaşam ümidi- olumsuz biçimde etkiler. Bir başka deyişle, bu iki ölçü arasında bir ilişki vardır ve bölgeler arası karşılaştırmalarda kullanıldıklarında, iki ölçü de az çok aynı farklılığı yansıtır. İllere göre bebek ölüm hızları hakkında yenice ve güvenilir veri yoktur. Ancak 2. Bölümde verilen "40 yaşına ulaşması beklenmeyen nüfus" oranı dolaylı bir ölçü olarak kullanılabilir. Bu değerler 1990-95 dönemi için illere göre sunulmuştur. En düşük değerler Bursa ve Sakarya (ikisi de %4) ile Kocaeli'dedir (%5).

Tablo 5 Doğumda Yaşam Beklentisi (Yıl)

	1995	1996	1997	1998
Erkek	65.7	65.9	66.2	66.4
Kadın	70.3	70.5	70.8	71.0
Toplam	67.9	68.2	68.4	68.7

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, Ankara, 1997, s.33.

Tablo 6 Seçilmiş Ülkelerde Doğumda Yaşam Beklentisi ve Bebek Ölüm Hızı

	Kişi başına GSMH $, (SAP 1995)	Doğumda yaşam beklentisi (Yıl) (1995)	Bebek ölüm hızı (Binde) (1995)
Tunus	5000	69	39
G. Afrika	5030	64	50
Cezayir	5300	70	34
Suriye	5320	68	32
Polonya	5400	70	14
Brezilya	5400	67	44
Türkiye	5580	67	48
Botswana	5580	68	56
Kosta Rika	5850	77	13
Panama	5980	73	23

Kaynak: The World Bank, World Development Report 1997, Oxford, 1997.

Tablo 7 Bebek Ölüm Hızı (0/00)

1950-55	233
1960-65	176
1970-75	138
1980-85	102
1985-90	81
1995	44.4
1996	42.2
1997	40.0
1998	38.3

Kaynak: 1950-1990 için, Birleşmiş Milletler, Dünya Nüfusuna Bakış, 1994'ten Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1996, Ankara, 1997, s. 11 ve 1995-1998 için Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, s.33.

Tablo 8 Hastane Yataklarının Dağılımı (1996)

	1996	%	1997	%
Sağlık Bakanlığı	78 347	50.3	79 902	50.2
Sosyal Sigortalar Kurumu	25 359	16.3	25 609	16.1
Üniversiteler	22 056	14.2	23 058	14.5
Milli Savunma Bakanlığı	15 900	10.2	15 900	10.0
Diğer Bakanlıklar	680	0.4	680	0.4
KİT'ler	2 217	1.4	2 217	1.4
Belediyeler	1 218	0.8	1 218	0.8
Özel	7 236	4.6	7 901	5.0
Dernek	1 263	0.8	1 263	0.8
Yabancı	609	0.4	609	0.4
Azınlıklar	934	0.6	934	0.6
Toplam	155 819	100.0	159 291	100.0

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1996, Ankara, 1997 ve Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, Ankara 1997.

İstanbul ve İzmir'in değerleri %6'nın biraz üzerindedir. Öte yandan en yüksek değer %23 ile Şırnak'tadır. Bingöl, Bitlis, Iğdır, Ardahan, Tunceli ve Erzincan'a ait değerler %20 dolayındadır. En düşük ve en yüksek değerler arasındaki fark yaklaşık 1'e 5'tir ve bu kuşkusuz sorun niteliğinde bir farklılıktır.

Gerek bebek ölüm hızı, gerek doğuşta yaşam ümidi verileri, sağlık hakkının toplumun önemli bir kesimi için gerçekleşmediğini kanıtlamaktadır. Ayrıntılı veriler, söz konusu kesimin büyük ölçüde ülkenin doğusunda bulunduğunu göstermektedir. Ancak daha dar kapsamlı, bağımsız ça-

Tablo 9 10 000 Nüfusa Düşen Yatak Sayısı (1996)

30'dan çok		10'dan Az	
İsparta	50.3	Adıyaman	9.6
Elazığ	42.7	Aksaray	9.2
Kastamonu	40.4	Muş	8.7
Ankara	40.1	Bitlis	8.6
Eskişehir	37.8	Karaman	8.6
İstanbul	34.9	Osmaniye	8.0
Trabzon	31.4	Şanlıurfa	7.6
		Mardin	7.5
		Iğdır	7.2
		Şırnak	6.8
		Hakkari	6.3
		Yalova	6.0
		Ağrı	5.6
		Bayburt	5.0
		Batman	4.3

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 1996, Ankara, 1997.

lışmalar, çoğunlukla büyük kentlerin çevresinde yer alan dezavantajlı semtlere işaret etmektedir.

2. Sağlık Hizmetlerine Ulaşabilme

Sağlık hakkının dar bir yorumu, sağlık hizmetlerinin tüm nüfus için var olması ve bu hizmetlere ırk, din, cinsiyet ve gelirden bağımsız olarak eşit ulaşabilme olanağının bulunduğu anlamına gelir.

Bu amacın gerçekleşmesi yeterli kapasiteyi ve bu kapasitenin etkin kullanımını gerekli kılar. Bunlar da, rasyonel ve tutarlı bir sistemin tasarlanmasını, kurulmasını ve gereken kaynakların ayrılmasını gerektirir.

Türkiye'nin çok parçalı bir sağlık sistemi vardır: Başlıca kurumlar Sağlık Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve üniversitelerin tıp fakülteleridir. Silahlı Kuvvetler de önemli bir rol oynamaktadır.

Sistemin toplam kapasitesi, aşağıda da açıklanacağı gibi, yeterli olmaktan uzaktır; ayrıca bu kapasite ülkeye çok eşitsiz dağıldığı gibi etkin olmayan bir biçimde kullanılmaktadır.

a. Yatak Kapasitesi ve Kullanımı

Uluslararası standartlara göre Türkiye'nin hastane yatağı kapasitesi yetersizdir. Dünya Sağlık Örgütü'nün gelişmekte olan ülkeler için koyduğu hedef 10 000 nüfusa 30 yataktır. Türkiye'de bu sayı 1990'larda 25 dolayındadır. Bu, yaklaşık 400 kişiye 1 hastane yatağı biçiminde de ifade edilebilir

Nüfusa oranla hastane yatağı kapasitesi benzer ülkelerin oluşturduğu bir grup içinde bile büyük farklar göstermektedir. Örneğin gelişmiş ülkeler arasında Japonya, Almanya ve Fransa ile eski Sovyet Bloku ülkelerindeki hastane yatağı kapasitesi İsveç, Danimarka, İngiltere ve ABD'ye göre belirgin ölçüde daha büyüktür. Yatak kapasitesinin büyüklüğü, uygulanmakta olan sağlık politikasının bir sonucudur. Yatak kapasitesinin sağlık sisteminin önemli bir girdisi olmasına karşın, bu kapasite girdilerden yalnızca biridir ve yatak kapasitesi ile toplumun sağlık düzeyi arasında doğrusal bir ilişki yoktur.

Türkiye örneğinde yatak kapasitesi tartışmasız çok düşüktür ve yatak kullanım (işgal) oranının da oldukça düşük olması sorunu ağırlaştırmaktadır.

Türkiye'nin yatak kapasitesi 1990'da 136 638'den 1996'da 155 819'a yükselmiştir. 10 000 nüfusa düşen yatak sayısı açısından bu, 24'ten 24.8'e artış anlamına gelir. Bu kapasitenin yaklaşık % 10'u Milli Savunma Bakanlığı'na aittir. Bu da sivil kurumlardaki kapasiteyi 140 000'e düşürür ve bu kapasitenin % 56'sı Sağlık Bakanlığı'nındır(11).

Yatak kapasitesinin coğrafi dağılımı son derece eşitsizdir. Tek başına İstanbul, yatak kapasitesinin %22'den fazlasına sahiptir ve üç büyük ken-

Tablo 10 Sağlık Personeli (1997)

	Sayı	Nüfus/Personel
Hekim	73350	876
Diş Hekimi	15365	4182
Eczacı	19265	3335
Hemşire	75011	856
Ebe	48900	1314
Sağlık Teknisyeni	46475	1382

Geçici Sayılar.
Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, 1997, Ankara.

tin (İstanbul, Ankara, İzmir) payı %39 olup nüfus içindeki paylarının (%25) oldukça üzerindedir.

7 coğrafi bölgeden Güneydoğu Anadolu nüfusun %9.8'ini barındırır, ancak yatak kapasitesinin %5.6'sına sahiptir. Bölgenin görece daha gelişmiş iki ili (Diyarbakır ve Gaziantep) dışarıda bırakılırsa, fark daha da büyür. Diğer dezavantajlı bölge olan Doğu Anadolu'nun nüfus içindeki payı %6.4'tür ve bu kapasitenin yaklaşık yarısı iki merkezdedir (Elazığ ve Erzurum)(12).

Verilerin illere göre değerlendirilmesi daha da büyük bir farklılık ortaya koymaktadır. Toplam nüfusun %10 kadarı, 10 000 nüfusa düşen yatak sayısının 10'dan az olduğu illerde yaşamaktadır. Buna karşılık, nüfusun %24'ü söz konusu sayının 30'u aştığı illerde yaşamaktadır(13). Tablo 5 her iki grupta yer alan illeri sıralamaktadır.

İller idari birimler olduğundan, illere göre düzenlenmiş veriler her durumda aynı anlamı taşımayabilir. Bazı iller ulusal ya da bölgesel bir merkezin çok yakınında bulunabilir ve bu durumdan yararlanabilir. Böyle bir ilde düşük bir yatak kapasitesi ciddi bir sorun yaratmaz. Ancak Doğu Anadolu'daki durum böyle olmayıp birçok yerde yatak kapasitesi aynı derecede düşüktür.

Daha ileri düzeyde ve daha uzmanlaşmış olan tıp fakültelerinin yatak kapasitelerinin daha da yoğun biçimde belli yerlerde toplandığı eklenmelidir. Örneğin üniversitelerin yatak kapasitesinin yaklaşık %60'ı 3 büyük kenttedir.

Bir ülkenin ya da bir kurumun yatak kapasitesi önemli bir sermaye girdisidir, ancak nitelikli personelin ve gerekli donanımın varlığı da aynı ölçüde önemlidir. Dolayısıyla, tüm üretim faktörlerinin optimal olmayan bir bileşimi ve/veya etkili olmayan bir yönetim, yatak kapasitesinin etkin olmayan bir kullanımı sonucu yaratacaktır; bir başka deyişle, düşük bir yatak kapasitesi bile aşırı kapasite anlamı taşıyabilir. Türkiye bu açıdan tipik bir örnek oluşturmaktadır. Son 5 yılda (1992-96) yatak kullanım oranı %55 dolayında olmuştur. Paradoksal biçimde, nüfusa oranla yatak sayısı düşük olan illerin çoğu aynı zamanda yatak kullanım oranı düşük olan illerdir. 1992-96 döneminde ortalama yatak kullanım oranı Ankara'da %70.1, İzmir'de %66.4 ve İstanbul'da %65.7 idi. Öte yandan aynı oran Siirt'te %28.9, Hakkari'de %28.3, Bitlis'te %23.1, Şırnak'ta ise %14.7 idi(14).

Düşük yatak kapasitesi, düşük kullanım oranları ve çok büyük bölgesel farklılıklar sağlık sisteminin performansını kesin biçimde sınırlamakta ve ayrıca toplumun önemlice bir kesimin sağlık hakkından yararlanmasını engellemektedir.

b. Tıbbi Personel

İyi eğitim görmüş ve motivasyonu yüksek bir personel gelişmiş sağlık hizmetlerinde anahtar bir ögedir. Tıbbi personel incelenirken yalnızca hekimler üzerinde yoğunlaşmak yaygın bir hatadır. Hekimlerin genellikle sağlık hizmetlerindeki en önemli aktör olmasına karşın, diğer sağlık personelinin -gerek hekimlerle işbirliği içinde, gerek bağımsız olarak- oynadığı önemli rolün takdir edilmemesi bir değerlendirme hatası olur.

Türkiye'de 1997'de aktif tıbbi personelin sayıları Tablo 6'da sunulmuştur. 1990'da 51 000'in altında olan hekim sayısı son yıllarda oldukça hızlı biçimde artmıştır. Ancak 10 000 kişiye düşen hekim sayısı hala 12''in altındadır, bir başka deyişle, hekim başına nüfus (876) OECD ülkeleriyle ve Doğu Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, hala çok yüksektir. Kuşkusuz bu saptama, ne hekim sayısının Türkiye'de sağlık hizmetlerine ilişkin tek darboğaz olduğu, ne de hekim sayısının ne pahasına olursa olsun, örneğin kaliteyi ihmal ederek, artırılması gerektiği anlamına gelir. Aslında hemşire sayısı daha ciddi bir yetersizliği yansıtmaktadır. 1997'de hemşire başına nüfus 850'nin üzerindeydi ve hemşire/hekim oranı ancak 1 dolayındaydı.

Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre 2000 yılında hekim sayısı 83 500'e ulaşacak, hekim başına nüfus da 806'ya düşecektir; hemşire sayısı da 104 000'e yükselecek ve hemşire başına nüfus da 650'nin altına inecektir; dolayısıyla hemşire/hekim oranı 1.25 dolayına çıkacaktır(15).

1995 verilerine göre hekimlerin yarısı Sağlık Bakanlığı tarafından istihdam edilmektedir. Bu oran pratisyenler için 2/3, uzmanlar için de 1/3 dolayındadır.

Uzmanların yaklaşık 1/4'ü özel sektördedir. Pratisyenler için ise bu oran %7'nin altındadır. Özel kesimde çalışanların oranı diş hekimlerinde yaklaşık 2/3, hemşire ve ebelerde ise %5'ten daha azdır(16).

Sağlık personelinin coğrafi dağılımı son derece eşitsizdir. Eşitsizlik uzman hekimler ve diş hekimlerinde çok üst boyutlara ulaşmaktadır, ancak hemşirelerde ve sağlık teknisyenlerinde oldukça küçüktür. Ebelerin coğrafi dağılımı ise, az gelişmiş bölgeler lehinedir.

1995 yılı verileri, hekimlerin %47'sinin, nüfusun %25'ini barındıran 3 büyük kentte toplandığını göstermektedir. Bu oran pratisyenlerde %43, uzmanlarda ise %53'tür. Diş hekimlerinde ve eczacılarda da sırasıyla %51 ve %41'dir (17).

Tahmin edileceği gibi, az gelişmiş bölgeler sağlık personeli açısından çok orantısız bir paya sahiptir. Doğu Anadolu Bölgesi, nüfusun %8.6'sını barındırmakta, ancak tüm hekimlerin %5.2'sine, uzmanların ise %3.5'ine sahip bulunmaktadır.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin payı ise nüfusta yaklaşık %10, tüm hekimlerde % 4, uzmanlarda ise % 2.8'dir.

Hastane yatağı ve donanım eksikliğine ek olarak sağlık personeli -özellikle hekim- yetersizliği, sağlık hakkından yararlanma şansını çok ciddi bir biçimde sınırlamaktadır.

3. Sağlık Harcamaları

Sağlık sektörünün kapasitesi son tahlilde bu sektöre ayrılan kaynakların tutarı ile belirlenir. Verili bir gelişmişlik düzeyinde bu bir politik karardır. Türkiye'de toplam (özel ve kamusal) sağlık harcamasının GSMH'ya oranı %4'ün altındadır ve bu bir çok ülkeye göre belirgin ölçüde düşüktür. 1997 için OECD ülkeleri ortalaması %8'e yakındır ve OECD ülkeleri arasında %14 ile ABD başı çekmektedir. Kuşkusuz, daha yüksek bir oran mutlaka daha iyi bir sağlık sistemi veya daha yüksek bir sağlık standartı anlamına gelmez. Bununla birlikte Türkiye'deki oran çok düşüktür ve yükseltilmesi gerekir.

Sağlık Bakanlığı için uygulanan ayrıntılı bir çalışmanın bulgularına göre, 1992 ve 1993'te toplam sağlık harcamasının 2/3'ü kamusal ve 1/3'ü özeldi. 1995 ve 1996'da kamusal harcama payı %70'i aştı (18). Bir başka deyişle, GSMH'ye göre özel sağlık harcamalarının payı %1, kamusal sağlık harcamasının payı da %2.5'ti.

Kişi başına sağlık harcaması, cari döviz kuruna göre 100$'ın biraz üzerindedir, satınalma gücü paritesine göre de 200$'ı biraz aşmaktadır.

Kişi başına sağlık harcaması kamu kurumları arasında önemli farklar göstermektedir. Bu tutar Milli Savunma Bakanlığı ile memurları kapsayan Emekli Sandığı'nda çok daha yüksek, işçilerin ve bağımsız çalışanların sosyal güvenlik kurumları olan Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur'da daha düşüktür.

Fonların yetersizliği bir çok kısıta neden olmaktadır. Mali yetersizliğin çarpıcı örneklerinden biri, kırsal alanda sağlık sisteminin temel direklerini oluşturan sağlık evleri ile sağlık ocaklarına ilişkindir. Sağlık evleri bir ebenin 2 500-3 000 kişilik bir nüfusa hizmet sunduğu birimlerdir, sağlık ocakları ise bir sağlık personeli ekibinin (bir hekim, bir hemşire, bir ebe ve bir sağlık teknisyeni) 5 000-10 000 kişilik bir nüfusa hizmet sunduğu birimlerdir. 1996'da sağlık evlerinin sayısı 12 000'e yakındı ve yarıdan azı (%44) kendisine ait bir binada çalışma yürütüyordu. Aynı yıl sağlık ocaklarının sayısı 5 200'e yakındı ve bunların %62'si kendisine ait bir binada hizmet veriyordu ve yalnızca % 41'inin kendilerine tahsis edilmiş bir taşıtı vardı. Bu etkenler sağlık hizmetlerinin niceliği ve niteliğini belirgin ölçüde sınırlamaktadır.

Son yıllarda ileri teknoloji kullanan ve üst gelir gruplarına hizmet sunan özel sağlık kuruluşları –özellikle büyük kentlerde- artmaktadır. Ancak bunların kapasitesi, tüm nüfusun gereksinimleri ile karşılaştırıldığında, çok sınırlıdır. Gerçek çözüm sağlığa ayrılan kamusal kaynakların tutarının artırılmasında, koruyucu hizmetler ile birinci basamak sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinde yatmaktadır.

NOTLAR

1) Die Verfassungen der E G - Mitgliedstaaten, 4. Auflage, Beck-Texte im dtv, München, 1996, s.153.
2) İbid, s.3
3) İbid, s.247-248.
4) İbid, s.290.
5) İbid, s.489.
6) İbid, s,530-531.
7) İbid, s.421-422.
8) Devlet Planlama Teşkilatı, 1998 Programı, Ankara, 1997, p.33
9) Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1996, Ankara, 1997, s. 18-19, UNICEF, Dünya Çocuklarının Durumu 1997'den.
10) World Bank, World Development Report 1997, Oxford.
11) Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1996, Ankara, 1997.
12) Sağlık Bakanlığı, Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 1996, Ankara, 1997, s. 77.
13) No. 12'deki verilerden hesaplandı.
14) No. 12'deki verilerden hesaplandı.
15) No. 12'deki verilerden hesaplandı.
16) Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1996, Ankara, 1997, s. 2.
17) İbid, s. 30.
18) İbid, s. 31-33.
19) Sağlık Bakanlığı, Toplam Sağlık Harcamaları ve Finansmanı, 1992-1996, Ankara, 1997.
20) Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri 1996, Ankara, 1997, s. 66 ve s. 119.

C. Konut ve Barınma Hakkı

1. Habitat II Konferansı'nın Bildirisinde Konut Hakkının Tanımı

Konut hakkı Habitat II Konferansında ve Konferans öncesi hazırlık toplantılarında en fazla üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Habitat Gündeminin Başlangıç bölümünün 2. paragrafında formüle edildiği biçimi ile Habitat Gündemi'nin diğer bölümlerinde ileri sürülen görüşlere temel oluşturmuştur.

"...Herkesin gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyecek, konut, tıbbı bakım ve sosyal hizmetler dahil olmak üzere yeterli yaşam koşullarına ve bu koşulları iyileştirmeye hakkı vardır."

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 25/1. maddesinde yer alan ve Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 11/1 maddesi ile birleştirilerek elde edilen bu ifade yeni değildir. Habitat Gündeminde, "Hedefler ve İlkeler" bölümünde uluslararası araçlara göndermeler yapılmıştır:

"Birleşmiş Milletler Ana sözleşmesinin amaç ve ilkeleri doğrultusunda, İnsan Haklarının özellikle uluslararası araçları bağlamında gerçekleştirilmesini sağlamak için verilmiş taahhütlerimizi yeniden tasdik eder ve bu bağlamda özellikle herkese yeterli konut hakkının İnsan Hakları Evrensel Beyanamesinde, Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinde, Her Türden Irk Ayrımının Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesinde, Kadınlara Karşı Her Tür Ayrımcılığın Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesinde ve Çocuk Hakları Sözleşmesinde belirtildiği gibi, giderek tam anlamıyla gerçekleştirileceğini kabul ederiz. Tüm İnsan Haklarının sivil, kültürel, ekonomik, siyasal ve toplumsal evrensel, birbirinden ayrılmaz, birbirine bağımlı ve ilişkili olduğunu tasdik ederiz.

Üstteki paragraftan da anlaşılacağı üzere Habitat Gündeminde Konut Hakkı tanımı, mevcut uluslararası araçlar çerçevesinde yapılmış ve bu kavrama yeni bir tanım getirilmemiştir.
Habitat Gündeminde, herkese yeterli konut hakkının gerçekleştirilebilmesi için hükümetlerin "taahhüt"leri, herkeze yeterli barınak İlkesi bağlamında aşağıdaki biçimde tanımlanmıştır: "Biz yeterli konut hakkının giderek tam anlamıyla gerçekleştirileceğine dair taahhütümüzü uluslararası araçların öngördüğü biçimde yeniden tasdik ederiz. Bu bağlamda, insanlara barınak edinme, konutlarını ve mahallelerini koruma ve iyileştirmelerini sağlamada Hükümetlere düşen görevleri ve yükümlülükleri kabul ederiz. Herkesin yeterli, güvenli, emin, ulaşılabilir ve bütçesine uygun, temel hizmetler ve kolaylıklar da dahil bir konuta sahip olması, konut ayrımı yapılmadan, yasal yararlanma güvenliğine sahip olabilmesi için, yaşam ve çalışma koşullarının eşitlikçi ve sürdürülebilir bir biçimde iyileştirilmesi amacına sadık kalacağımızı taahhüt ederiz. Bu hedefin hayata geçirilmesi ve sürdürülmesini insan hakları standartlarına uygun olarak gerçekleştireceğiz."

Konferansın, "herkese yeterli barınak" ve "kentleşen dünyada sürdürülebilir yerleşim alanlarının geliştirilmesi", şeklinde tanımlanan iki hedefini sağlamak için tasarlanan Küresel Eylem Planı Stratejisi, yapılabilir kılma (enablement), şeffaflık ve katılım ilkelerine dayanmaktadır. Bu strateji doğrultusunda hükümetin görevi, özel sektörün, hükümet dışı kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin konferansın amacına ulaşmasında katkıda bulunabilmeleri için gerekli yasal, kurumsal ve mali çerçeveyi hazırlamak, ve herkesin her aşamada Hükümetle bir arada çalışarak geleceğe yönelik kararların ve önceliklerin birlikte saptanmasını, kaynakların bulunmasında ve hakça tahsisinde, ortak amaçların gerçekleştirilmesi için ortaklıklar kurulmasını sağlamaktır.

Habitat Gündeminin Küresel Eylem Planı bölümünde, "yeterli konut"un tanımı yapılmış, ancak bu tanımın yeterlilik kavramının farklı olacağı, ülkeden ülkeye değişeceği kabul edilmiş ve yeterli konut tanımının Hükümetlerin bu amaca ulaşmak için başvuracakları yollara göre yapılması uygun görülmüştür:

"İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 1948'de kabul edilmesinden bu güne, yeterli konut hakkı, yeterli yaşam standardı hakkının önemli bir bileşeni olarak anlaşılmıştır. İstisnasız tüm Hükümetlerin konut sektöründe, örneğin Konut Bakanlıkları veya

idareleri kurmak, yatırımları konut alanına yöneltmek, konut politikaları, programları ve projeleri yapmak gibi sorumlulukları vardır. Herkese yeterli konutun sağlanması, sadece hükümetlerin değil, toplumun tüm sektörlerinin, özel sektörün, hükümet dışı kuruluşların, yerel idarenin ve sivil toplum örgütlerinin, ve aynı oranda uluslararası topluluklarla ortaklıklar oluşturan kuruluşlarının ve birimlerinin katkılarının sağlanmasını gerektirmektedir. "Yapılabilir kılma/güçlendirme" yaklaşımının en üst düzeyinde hükümetlerin, yeterli konut hakkının giderek ve tam anlamıyla sağlaması için, gerektiği biçimde eyleme geçmeleri, destek vermeleri, korumaları ve garanti vermeleri gerekmektedir.."

Hükümetlerin gerçekleştirmeleri gereken eylemler aşağıda belirtilmiştir, ancak bu eylemler sadece bu maddelerle sınırlı değildir:

a) Konutta ayrımcılığının olmamasını sağlamak için önlemler almak;

b) Herkes için, kadınlar ve yoksulluk içinde yaşayanlar dahil, yasal yararlanma ve eşit arsa elde etme güvencesi sağlamak;

c) Konutların yaşanabilir, bütçeye uygun ve herkes için elde edilebilir olmasına yönelik politikalar kabul etmek;

i) Bütçeye uygun konut arzını arttırmak ve bunu uygun, düzenleyici tedbirlerle ve pazarın özendirici mekanizmaları doğrultusunda yapmak;

ii) Bütçeye uygun konut edinme koşullarını devlet yardımları ve sübvansiyonlarla olanaklı kılmak, yoksul veya düşük gelirli nüfusa kira veya diğer tür konut yardımı sağlamak;

iii) Topluma yönelik kooperatif yolu ile kar amaçlı olmayan kiralık veya mülk konut edindirme programlarını desteklemek;

iv) Barınaksızlara ve diğer savunmasız gruplara destek hizmetlerini teşvik etmek;

v) Konut ve toplum kalkınması için, kamu veya özel yaratıcı olabilecek mali veya diğer kaynakları harekete geçirmek.

d) Konut koşullarını, barınaksızların sayısı ve yetersiz konutların durumları dahil, etkin biçimde değerlendirmek ve denetlemek; uygun konut politikalarının seçiminde, politikaları formüle etmede ve sorunlara yönelik etkin uygulama stratejilerinin ve planlarının belirlenmesinde hedef nüfusun/etkilenen nüfusun görüşünü almak ve danışmak.

Devletlerin, Konferansın tüm hedeflerini gerçekleştirebilmeleri için Uluslararası koordinasyon ve işbirliği yapmaları gereklidir. Bu ise, ulusal ve uluslararası düzeylerde bütünsel bir yaklaşımın ve uluslararası bir ortamın oluşturulmasını gerektirmektedir. Uluslararası ortamın oluşturulması, halkın yapılabilir kılınması, konut sağlanması ve sürdürülebilir yerleşmelerin üretilmesi tüm ulusal ve uluslararası mali kaynakları harekete geçirecek; teknoloji transferini ve Devletlerin eylem planlarının uygulanması için gerekli uzmanlık bilgilerini arttıracak; elde var olan bilgi ağından yararlanarak ve yerleşim alanlarında ucuz maliyetli küresel bilgi ağları kurarak teknik alanda işbirliğine olanak sağlayacak; kamu ve özel kurumların uluslararası işbirliğini destekleyecek; yerel yönetimin, hükümet dışı kuruluşları, sivil toplum örgütlerini, yeterli barınak ve sürdürülebilir yerleşmelerin gerçekleştirilmesinde çalışan özel ve kooperatif sektörünü destekleyecektir.

Uluslararası koordinasyon, Birleşmiş Milletlerin ilgili birimleri tarafından sağlanacak ve Habitat II Konferansının hedeflerini gerçekleşmesi doğrultusunda kaydedilecek ilerlemeler bu birimler tarafından izlenecek ve değerlendirilecektir. Bu yönde Devletlerin farklı deneyimlerini birbirleriyle karşılaştırabilmeleri sağlanacaktır.

2. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Konut Hakkı

Uluslararası Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi Türkiye Cumhuriyeti tarafından henüz imzalanmamış ve onaylanmamıştır. Ancak Türkiye Anayasasında Konut Hakkı tanımı yapılmış olan 65 ülkeden biridir. Anayasanın 57. maddesinde, "Konut gereksinimini karşılamak için Devlet, kentlerin özelliklerine ve çevre koşullarına uygun olarak bir plan çerçevesinde gerekli tedbirleri alır, ve toplu konut girişimlerini destekler" ibaresi bulun-

maktadır. Bu madde, her haneye yeterli konut sağlamakta Devletin sorumlulukları olduğunu kabul etmekte, ancak Devletin her haneye konut sağlama zorunluluğunda olmadığını ifade etmektedir. Bu madde, Habitat Gündemi kapsamındaki konut hakkı yaklaşımıyla aynı çizgidedir. Küresel bir eylem planı çerçevesinde herkese yeterli barınak sağlanmasının gerçekleştirilmesi bağlamında hükümetlerin sorumlulukları da buna dahildir.

3. Türkiye'de Konut Sunumu

Son kırk yılda konut sunumunda sürekli bir artış olmuştur. Bu dönemde gerek inşaatı başlayan, gerekse de tamamlanan konut sayısı beş kat artmıştır. (Tablo 1) Verilen inşaat izinlerindeki artış, büyük oranda, 1984'de kabul edilen Toplu Konut Kanunu'ndan sonra gerçekleşmiştir. Konut sektörüne, o güne kadar görülmemiş büyüklükte mali desteğin sağlanması için bu kanun kapsamında Toplu Konut Fonu (TKF) kurulmuş, belli bazı mal ve hizmetlerin özel vergilendirilmesi yoluyla Fon'a gerekli kaynak sağlanmıştır. Bu Fon aracılığı ile yıllık konut inşaatı 1987 de 500 000 konut'a ulaşarak bundan önce 1979'da ulaşılan en üst düzeydeki rakamı ikiye katlamıştır. Hernekadar 1989'dan sonra TKF'nun konut sektörüne mali desteği azaldıysa da, yıllık konut inşaatlarının sayısı 1993-1995 döneminde 500 000'i aşmıştır. 1996'da 454 000 konut birimine, 1997 de ise 458 000 konut birimine inşaat izni verilmiştir. 1985 den beri konut ihtiyacının üzerinde yapımı başlayan konutların sayıca ulaştıkları bu düzeyden de anlaşılacağı üzere, Türkiye'de inşaat sektörü iyi gelişmiştir ve konut gereksinimini ruhsatlı üretimle karşılayabilecektir.

Öte yandan, verilen iskan ruhsatlarına göre inşaatı tamamlanan konut sayısı hemen her yıl yapımı başlayan konut sayısının yarısı kadar olmuş ve konut talebinin en fazla %62sini karşılayabilmiştir. Çok sayıda konutun iskan ruhsatı olmadan kullanıldığı bilinen bir gerçektir. Bazı konut yapımcılarının iskan ruhsatı almamalarının nedeni inşaat izni alınan projenin sınırları dışına çıkarak planda veya projede belirtilen kat sayısını arttırmak olabileceği gibi, eğer önceden varsa, parselde mevcut olan alt yapı ağından

Tablo 11 Belediye Olan Yerleşimlerde Konut Gereksinimi, 1955-1997 Döneminde Yapımı Başlayan ve Tamamlanan Konut Sayısı

Yıl	Hane Sayısında Artış	Konut Stokunda Eksilen Birim Konut Sayısı	Toplam Konut Gereksinimi (A)	Verilen Toplam İnşaat Ruhsatı (B)	(B)/(A) %	Verilen Toplam İskan Ruhsatı (C)	(C)/(A) %
1955-59	319.190	137.000	456.190	268.110	59,0	n.a.	n.a
1960-64	467.077	176.000	643.077	285.843	44,5	n.a.	n.a
1965-69	614.462	225.000	839.462	513.314	61,2	251.994	30,0
1970-74	534.973	293.000	827.973	827.193	99,9	412.998	49,8
1975-79	900.363	354.000	1.254.363	1.111.340	88,6	563.862	44,9
1980-84	1.070.744	485.000	1.555.745	866.984	55,7	610.004	39,2
1985-89	1.162.000	599.000	1.761.000	2.036.272	115,6	993.876	56,4
1990-94	1.379.039	662.934	2.041.973	2.318.857	113.6	1.243.662	60,9
1995-97	917.104	418.673	1.335.777	1.433.293	107.3	831.164	62.2

Kaynak: Birleşmiş Milletler, Habitat II Konferansı, Türkiye: Ulusal Raporu ve Eylem Planı, Haziran 1996, s.30; Türkiye Ekonomisi, İstatistik Analizi, Mart-Nisan 1998, DİE.

yararlanarak yapımcıların ruhsat bedelini ödemekten kaçınmalarıdır. Birinci durumda, konut yapımcısı parasal cezalara tabi olmakta ve iskan ruhsatı alabilmeleri için fazladan inşa edilmiş katlar yıktırılmaktadır. İkinci durumda ise, yapımcı ne binaya altyapı bağlantısı sağlamak için iskan ruhsatına ne de her yeni konut birimi için ayrı tapu almasına gerek duymaktadır. Bu nedenle, iskan ruhsatı verilen konut birim sayısı İnşaat İstatistiklerinde görünen sayının üstünde çıkmaktadır. İnşaat istatistiklerinde verilen iskan ruhsatı sayısına kayıt dışı tamamlanmış birimler de eklense, toplam iskan ruhsatının her yıl gereksinim duyulan konut sayısının altında olma olasılığı yüksektir.

1985'den bu güne, hernekadar yıllık konut inşaat ruhsatı sayısı konut gereksiniminden çok ise de, konut inşaat ruhsatı sayısının gereksinime oranı bazı kentlerde 1,0'in altında, bazılarında üzerindedir. 1990-1993 döneminde 16 ilde ortalama oran 1.0'ın altında kalmaktaydı. Buna göre bu illerde verilen inşaat ruhsatları, konut gereksiniminden azdır. Sözü edilen iller, Adana, Adıyaman, Ağrı, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Gaziantep, Gümüşhane, Hakkari, İstanbul, Kars, Mardin, Siirt ve Şırnak'tır. Adana ve İstanbul dışında tüm iller Doğu ve Güneydoğu Bölgesindedir. Tüm bu iller, 1990-1994 döneminde inşaatı tamamlanmış konut sayısının konut gereksinimine oranı ulusal ortalama oran olan 60.9 den az 23 il arasındadır. Listeye eklenen yeni iller Bayburt, Bursa, Erzincan, Muş, Ordu, Tunceli, Urfa ve Van'dır. Doğu ve Güneydoğu Bölgesi dışında olan dört il, Adana, Bursa, İstanbul ve Ordu'dur.

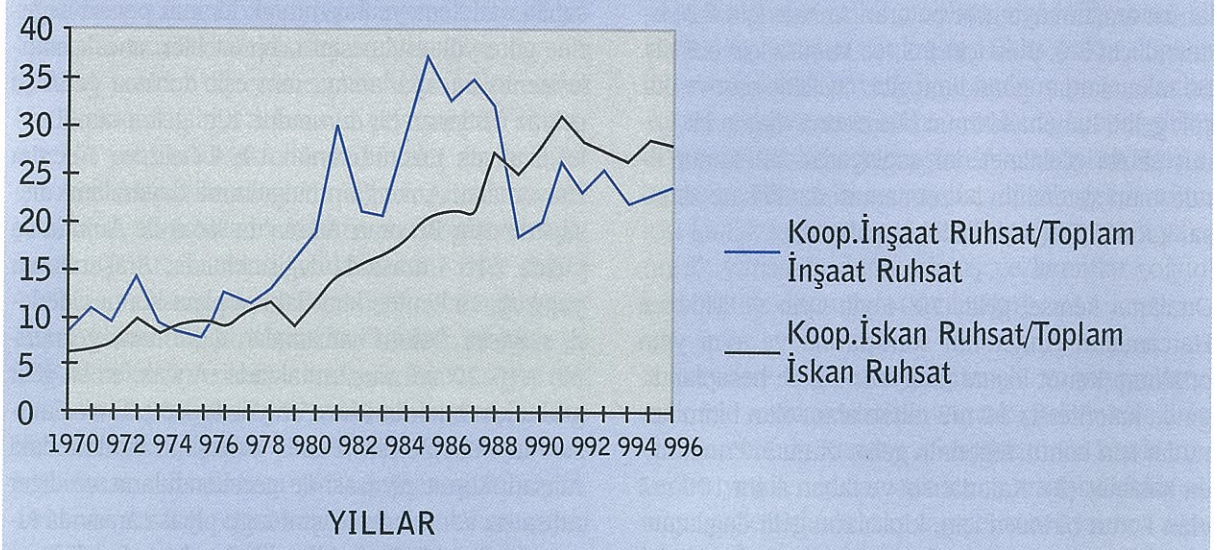
İnşaatı başlamış konutların, konut gereksinimine ve inşaatı tamamlanmış konutların konut gereksinimine oranları karşılaştırıldığında ruhsatlı konut sunumu bakımından iller arasında eşitsizlikler görülmektedir. Bazı illerde bu oran çok yüksek, diğer bazı illerde ise oldukça düşüktür. İkinci konut inşaatının yeni konut sunumu içinde büyük payı olan kıyı illerinde ve kamu kurumlarının sağladığı (sübvansiyonlu) kredilerin veya diğer özendirci tedbirlerin kooperatifler veya yapımcılar tarafından etkin biçimde kullanıldığı illerde bu oranın düşük olduğu izlenmektedir.

Hükümet dışı kuruluşlar olan kooperatifler, 1930'lu yıllardan bu güne üyelerine konut üretmektedir. Kooperatifler hernekadar kamu fonlarının kredilendirmede her zaman öncelik verdiği kurumlar olmuşlarsa da, kooperatiflerin konut sunumundaki katkıları 1981 yılında yürürlüğe giren Toplu Konut Kanunu çıkıncaya kadar %10 oranının üstüne pek ender olarak çıkmıştır. (Şekil 1). Birinci Kanunun yerine çıkarılan İkinci Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut Fonu önemli bir mali kaynak oluşturmuş ve bu Fondan hemen tüm kooperatiflere düşük ve sabit faizlerle kredi sağlanmıştır. Konut kooperatiflerine sağlanan bu şimdiye dek görülmemiş mali destek sonucu, kooperatiflerin yapımı başlayan konut sayısındaki oranları 1986'da %37.5'e çıkmıştır. Konut yapım kooperatiflerinin sayısında da hızlı bir artış olmuş ve 1983 de 523 olan kooperatif sayısı 1987 de 2 810'a yükselmiştir. Buradan da, kamu kaynaklarının konut sektörüne sağladığı kredi desteği sonucu hükümet dışı bir kuruluş olan kooperatiflerin konut sunumunda önemli bir pay sahibi oldukları görülmektedir.

1980'li yılların ikinci yarısında enflasyon oranındaki artış ile TKF kredilerinde faiz subvansiyonu sorunu ortaya çıkmış, bu gelişme kredi talebinde artışa ve geri ödemelerin reel olarak değer kaybına neden olmuştur. 1988'den sonra TKF'nin gelirlerinin büyük bir bölümü Ulusal Bütçeye transfer edildiği için, Fon'un yönetimi amacıyla kurulmuş olan Toplu Konut İdaresi (TOKİ) mali taahhütlerini yerine getiremez hale gelmiştir. Kooperatiflere verilen kredinin azalması ve 1989 ortalarında TKF kredilerinde subvansiyonun azalması, konut inşaatında kooperatiflerin payında görülen gerilemenin bir nedeni olabilir. 1990'dan sonra, 1986-1989 döneminde kooperatiflerin konut inşaatındaki %31-37 olan payı, %18-26'ya düşmeye başlamıştır. 1996'da konut inşaatı yapan kooperatif sayısı 2052 olduğundan bu sayının 1997'de kooperatiflerin konut alanındaki faaliyetlerinin artış oranına paralel olarak artışı beklenebilir.

İnşaatı biten konutlarda kooperatiflerin payı inşaat ruhsatı sayısındaki iniş çıkış dönemlerinden fazla etkilenmeden devamlı bir artış göstermiştir. Kooperatifler tarafından inşaatı tamamlanmış konut sayısı, konut inşaatındaki düşüş trendinden etkilenmeden

Şekil 1 İnşaatı Başlayan ve Tamamlanan Konutlarda Konut Kooperatiflerinin Payı



Kaynak: Devlet İstatistik Entitüsü, Bina İnşaatı İstatistikleri, 1970-1996 Yılları İçin, T.C. Başbakanlık, DPT (1998) Temel Ekonomik Göstergeler, Haziran 1998.

artmıştır. İskan ruhsatı alan konutlarda kooperatiflerin payı 1985-1988 döneminde %18-21 iken, bu pay 1989'da %24-30'a yükselmiştir. Son beş yılda bu oranda artış yüzdesi hemen hemen aynı kalmış ve %26.3 ile %28.7 arasında sürmüştür.

Konut gereksinimi ile ruhsatlı konut sunumu arasındaki farkı başlıca doldurma biçimi ruhsatsız konut yapımı olmuştur. Ruhsatsız konutun 1996'da kentsel konut stoku içindeki payının %23 olduğu tahmin edilmektedir. Ruhsatsız konutlar, devlet arazisinde inşa edilmiş gecekonduları, özel arsa üzerine inşa edilmiş inşaat ruhsatı olmayan konutları, yasa dışı ve hiçbir plana uymayarak bölünmüş arsalar üzerinde yapılmış konutları, ve diğer tüm imarlı arsa üzerinde yapılmış inşaat ruhsatı olmayan konutları kapsamaktadır.

Ruhsatsız konutların inşaatı sadece konut gereksinimlerini karşılamak için konut sahipleri tarafından gerçekleştirilmemekte, aynı zamanda yatırım amaçlı yapılmaktadır. Geçmiş yıllarda birkaç kez çıkarılan İmar Affı yasaları, ileride de yeni afların çıkacağına dair bir beklenti yaratmıştır. Ayrıca, 1984'de çıkarılan Af Yasası, yalnız kamu arazisini işgal edenlerin değil özel arsaları yasadışı parselleyerek hisseli tapu verenlerin tasarruf (tenure) haklarını yasallaştırmış, aynı zamanda bu arazi sahiplerine dört kata kadar inşaat hakkı tanımıştır. Bu nedenle konut gereksinimi ruhsatlı yollarla karşılanan kentlerde de ruhsatsız konut yapımı sürmektedir. Türkiye'nin en büyük kenti olan İstanbul'da verilen inşaat ruhsatlarına göre ruhsatlı konut sunumu, gereksinimin sadece %80'ini karşılayabilmektedir. Verilen iskan ruhsatlarına göre ise bu oran %30'dur. Bu oranlar en çok ruhsatsız konutun İstanbul'da yapıldığını göstermektedir. İstanbul'daki ruhsatsız konut yapımı Habitat II Konferansının "kentleşen dünyada sürdürülebilir yerleşmelerin geliştirilmesi" hedefine ters düşmektedir. Zira gecekondu inşaatı için işgal edilen kamu arazileri içinde orman arazisi ile İstanbul'a içme suyu sağlayan rezervuarların bulunduğu koruma alanları da bulunmaktadır.

4. Konutun Elde Edilebilirliği

Türkiye'de taşınmaz malların fiyatlarına ilişki istatikler Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından derlenme-

mektedir. Konut fiyatlarına dair resmi verilerin olmaması nedeniyle, çeşitli alan çalışmalarında gerçekleştirilen anketler yoluyla edinilmiş verilerden konut değerinin gelire oranı hesaplanmıştır: 1993'de yapılan bir araştırmaya göre bu oran Ankara için 5.3, İstanbul için 5.0, Bolu için 5.2, ve Manisa için 6.3'tür. Bu rakamlardan görüldüğü gibi, özellikle orta ve düşük gelirli hanehalklarının bütçelerine uygun bir konut sahibi olabilmelerini sağlayacak bir konut finansman sisteminin bulunmaması da dikkate alınırsa, konut Türkiye'de oldukça pahalıdır.

Ortalama kentsel gelir, 1994 yılı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'nin sonuçlarına ve aynı yılın ortalama konut inşaat maliyetine göre hesaplandığında kalorifersiz 80 m2 taban alanı olan birim konutlar için konut değerinin gelire oranı 5.0' ın altında kalabilir (3). Kalorifersiz ve taban alanı 100 m2 olan konut birimleri için, kiracıların gelir dağılımında ilk %60'ın içinde kalanları dikkate alınırsa bu oran 5'in üstüne çıkmaktadır. Oysa, inşaat ve iskan ruhsatı verilen konut birimlerinin ortalama taban alanları zaman içinde büyümektedir. Örneğin 1984 de 105 m2 olan ortalama tabanı alan 1996 da 118 m2 ye yükselmiştir. Buradan giderek konut sanayinin giderek üst gelir grupları için konut üretimine yöneldiği söylenebilir. Bu eğilim ise, Habitat II Konferansının birinci hedefi olan "herkese yeterli konut" ilkesiyle ters düşmektedir.

Son iki yıl içinde bina inşaat maliyetindeki artış enflasyon oranının çok az üstünde olmuştur. 1996 ve 1997 yıllarının son çeyreği karşılaştırıldığında inşaat maliyetinde artış %91.3 olmuş, Toptan Eşya Fiyat Endeksi (TEFE) ise Kasım 1996 ile 1997'nin aynı ayları arasında %88.4 artmıştır. Oysa, aynı oranlar, konut fiyat artışı için, 1995 ile 1997 arasında %254.7 ve %249.6 dır (4). Konut sunumunda arsa fiyatlarının artışı özellikle hızlı kentleşen alanlarda, düşük gelirli hanelerin konut edinebilirliğini ters yönde etkilemesi bakımından, inşaat maliyetlerinin artışından daha çok önem kazanmaktadır.

Konutta kiracılık bir tür kira kontrolüne tabi olduğu için birçok hanehalkının bütçelerine daha uygundur. Kiranın arttırılması Yargıtay'ın saptadığı yıllık TEFE'nin değişim oranının belli bir yüzdesine göre tanımlanmaktadır. 1990'ın ikinci yarısında kiraların TEFE artışının %70'ı kadar arttırılmasına izin verilmiştir. Kiracının aynı evde oturma süresi artıkça, ödenen kira ile konut biriminin piyasa değerine göre kirası arasındaki fark artmaktadır. Bu durumda mal sahibi mahkemeye başvurarak kiranın piyasa değerine göre yükseltilmesini talep edebilir, ancak mahkemenin bu ayarlamayı tam eşit duruma getirdiği pek az rastlanan bir durumdur. Kira gelir oranı, Devlet İstatistik Ensitütüsünün 1994 Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi'nin bulgularına dayanılarak hesaplanmıştır Bu oran Adana'da %5.8 ile Ankara'da yüzde %16.4 arasında değişmektedir. Araştırmanın yapıldığı 19 kentte, kiracıların toplam konut giderleri, servisler, bakım harcamaları dahil hane gelirlerinin %15-20'sini oluşturmaktadır. Ancak, en alt gelir grubu için bu oran Bursa'da yüzde %30.03 ve Samsun'da %24.25'dir. Planlı yerleşim alanlarındaki ruhsatlı konut piyasası ile gecekonduların ve diğer ruhsatsız konutların oluşturduğu piyasa arasında kira açısından büyük farklar olduğundan, alt gelir grubu ruhsatlı konut piyasasında kiralık konut bulamayınca, ruhsatsız konut piyasasına yönelmektedir.

Mali piyasa içinde bir konut finansman sistemi henüz gelişmemiştir. Konut alıcısına bütçesine uygun özellikte kredi sağlayan bir "ipotekle finans sistemi"nin yokluğunun başlıca nedenleri yüksek enflasyon, yüksek nominal ve reel faiz oranları, uzun dönem tasarrufların getirisinin düşüklüğü, ve devletin yüksek borçlanma gereksinimi olarak sıralanabilir. Ruhsatlı konutların yaklaşık 2/3'ü küçük sermaye sahibi yapsatçı olarak bilinen yapımcılar tarafından gerçekleştirildikleri halde, yapsatçıların müşterileri uzun dönemli ve bütçelerine uygun kredi elde edememektedirler. Ticari bankalar konut satın alanlara kısa vadeli(iki veya üç yılda geri ödeme koşulu ile) ayda yaklaşık %7 oranında faizle kredi vermektedir.

1981 ve 1984 de yürürlüğe giren Toplu Konut Kanunları yukarıda sözü edilen konut sektörüne mali destek sağlamak için getirilmiştir. Sosyal Sigortalar Kurumu, 1950'den bu yana Kuruma bağlı kişilerin kurdukları kooperatiflere kredi sağlamış, ancak bu mecburiyetten kurtarılması gerekli olmuştur, zira düşük ve sabit kredi faiz oranları ile yüksek enflasyon oranı arasındaki fark nedeniyle Kurum büyük mali kayıplara uğramıştır. 1989 da TOKİ tarafından Çift Endeksli Kredi Sistemi, nüfusun orta ve düşük gelir

gruplarının bütçelerine kredi koşullarını uygun kılma amacı ile getirilmiştir. Çift Endeksli Kredi Sisteminde kredi borcunun bakiyesi, enflasyon oranındaki artış ile kabul edilen reel faiz toplamı kadar arttırılacak ve geri ödeme miktarlarının artışı, kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki artış oranına göre her altı ayda bir yeniden düzenlenecektir. Uzun yıllar verilen kredilerin reel faiz oranları sıfır veya negatif olmuştur. Bu yeni kredi sisteminde krediler dar gelirliler için geri ödenebilir olmasına rağmen, Fon'a sürekli yeni mali kaynakların katılmasını öngörmektedir, ancak TOKİ'nin mali varlıklarının reel değeri 1988'den itibaren sürekli düşmüştür. Sonuçta, gerek konut birimi başına düşen kredi tutarı, gerekse de TOKİ'den kredi verilmeye başlanan konut sayısı yıldan yıla düşmüştür. 1990'da Kredi başvuruları kabul edilen konut sayısı 116 162 dir ve aynı yıl verilen inşaat ruhsatlarının %30.5 ine eşittir. Oysa, 1994 de 33 376 olan kredilendirilen konut sayısı verilen konut inşaat ruhsatlarının %6.4'ünü oluşturmuştur. Kredi başvuruları 1997'de daha da düşerek 25 750 olmuştur. Bu ise inşaat ruhsatlarının %5.6'sını oluşturmaktaydı. Ancak, TOKİ'nin getirmiş olduğu yeni bir yönetmeliğe göre Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesine özel bazı teşvikler sağlanmış ve bu bölgeden 6 296 kredi başvurusu kabul edilmiştir. Bu yönetmelikle ruhsatlı konut üretimi, özellikle bu bölgelerde desteklenmiş ve diğer bölgelere oranla ihtiyacın çok büyük olduğu bu bölge illerine teşvik sağlanmıştır.

1997'de Konut kredisi veren üç bankanın, Emlak Bankası, Vakıflar Bankası ve Pamukbank'ın, çeşitli program ve fonları çerçevesinde toplam 53 729 konut birimine kredi verilmiştir. Bu sayı, yukarıda sözü geçen TOKİ kredilerini, afet yardımı programı çerçevesinde finans sağlanan 7 393 konut birimini, Avrupa Yerleşme Fonu kredisi alan 1 400 konut birimini, bazı sosyal yardım programlarından sağlanan kredileri ve bu üç bankadan sağlanan kısa vadeli kredileri içermektedir.

Halkın konut edinmesine destek olmak için gerek merkezi gerekse de yerel hükümetler sübvansiyon sağlamaktadır. Merkezi hükümetin sağladığı en önemli sübvansiyon kamu fonundan verilen kredilerin faiz oranları için geçerli olanıdır. İmar ve İskan Bakanlığının, 775 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında başlattığı çok sayıda proje "Gecekondu Önleme Bölgeleri" (GÖB) adı ile bilinmektedir. Bu projeler kapsamında çok geniş alanlar yerleşime açılmış, parselasyon yapılarak altyapı getirilmiş ve parseller düşük gelirli gruplara piyasa fiyatının altındaki fiyatlardan satılmıştır. Daha yakın dönemlerde ise önceden yerleşime açılmış proje alanları düşük gelirliler tarafından kurulmuş kooperatiflere tahsis edilmeye başlanmıştır. İmar ve İskan Bakanlığı aynı zamanda az sayıda, düşük gelirli nüfus için kiralık konut üretmiştir. Bu proje 1980'li yılların ilk yarısında durdurulmuş ve konutlar çoğunlukla içinde oturanlara satılmıştır.

Belediyelere GÖB'lerini geliştirmek ve yaygınlaştırmak için yetki verilmiştir. Ancak, Belediyeler daha çok Gecekondu Kanunu çıkmadan önce kendilerine verilen yetkileri kullanarak kamu arazisini imara açmayı yeğlemişlerdir, zira bu mevzuat uyarınca arsaların üretimi, parselasyonu, tahsisi ve satışı, GÖB'deki parsellere konmuş olan kısıtlamalara tabi değildir. Dolayısıyla, bu arsalar, çoğu kez yüksek gelir gruplarından olan kişilere siyasi ve müşteri kayırma nedenleri ile piyasa değerlerinin çok altında satılabilmektedir. Bu projeler düşük gelir gruplarını desteklemek amaçlıdır, ancak en muhtaç olanların yararlandıkları konusunda şüpheler vardır. Son yıllarda birçok Belediye'yi etkileyen mali krizin, belediyelerin arsa üretim projelerini engelleyici etkileri olmuştur.

5. Sonuç

Konut hakkı, Habitat II Konferansında çok üzerinde durulan bir konu olmasına karşın, Habitat Gündemi'nde, Birleşmiş Milletlerin çeşitli belgelerinde tanımlandığı biçimden farklı yeni bir tanımı yapılmamıştır. Konferansın birinci hedefi olan "Herkese Yeterli Barınak" amacını gerçekleştirmek için hazırlanan Küresel Eylem Planı, aynı zamanda devletlerin "Konut Hakkı" için neler sağlamaları gerektiğini içermektedir.

Toplumda konut gereksinimini karşılamak için devlete düşen görevler, Türkiye Anayasası'nda tanımlandığı biçimiyle Habitat gündemindekine benzemektedir. Bu anlamda devlete, her gereksinimi olan hanehalkına konut sağlama sorumluluğu getirilmemekte, ancak her hanehalkının yeterli bir konuta sa-

hip olabilmesi için gerekli tüm tedbirlerin alınmasının devletin görevi olduğunu belirtilmektedir.

Türkiye'de konut yapım sanayi oldukça gelişmiştir ve gereksinimi karşılamaya yetecek sayıda konut birimini üretebilecek kapasitededir. Yıllık yapımına başlanan konut sayısı, 1990'larda gereksinimin üzerinde olmakla birlikte konut sunumunda bölgeler arası farklar görülmektedir. Kıyı illerinde çok sayıda konut, ikinci konut olarak inşa edilerken, diğer bazı kentlerde yerel yönetimler ve kooperatifler Hükümetin sunduğu olanaklardan yararlanarak bu yerleşim bölgelerinde büyük sayılara ulaşan konutlar inşa etmektedirler.

Son yıllarda ruhsatlı konutların yaklaşık 1/4"ü yapı kooperatifleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Hükümet dışı bir kuruluş niteliğinde olan kooperatifler, üyelerinin piyasa değerinin altında konut edinmelerini sağlamaktadır. Son yıllarda örgütlenmelerini geliştiren kooperatifler siyasal güç de kazanmışlardır. Bu nedenle, sübvansiyonlu kredileri kullanmada ve merkezi veya yerel yönetimlerin yerleşime açtıkları alanlarda, piyasa değerinin altında satılan arsaları satın almada öncelik kazanmışlardır. Kooperatif Birlikleri, genellikle Belediyelerle işbirliği içinde geniş alanları imara açıp konut üretmektedir. Son 14 yılda, TOKİ tarafından kredilendirilen 986 000 konutun 888 000'i kooperatif konutudur. Ancak, son yıllarda birçok kooperatif üyesinin haklarını, kooperatif yönetim kurullarının kötü idaresi veya yolsuzluklarına karşı korumak için yeni yasal tedbirlerin getirilmesi gerekli olmuştur. Halen bir çok kooperatif başka görevi olmayan profesyonel idareciler tarafından yönetilmektedir. Kooperatif konutlarının yapımının da daha sıkı denetlenmesi gerekmektedir, zira kooperatif konutları son depremlerde diğer konutlara oranla daha fazla zarar görmüştür.

Konut yapım sanayinin gelişmiş olmasına karşın, bütçeye uygun konut edinme orta ve düşük gelir grubunda olan nüfus için çok önemli bir sorundur. Bu nedenle, konut gereksiniminin konutun sunumundan çok olduğu kentlerde ruhsatsız konut inşaatı devam etmektedir. Ruhsatsız konutun bir diğer nedeni de, kamu arazisi işgal edilerek veya arazi sahibinin kendi arazisi üzerinde verilen iznin çok üstünde bir yoğunlukta konut yapılarak büyük kazanç sağlanabilmesidir. 1984'de yürürlüğe giren İmar Affı Kanununundan sonra yüzbinlerce konuta yasal yararlanma güvenliği (tasarruf hakkı) verilmemiş, ancak bu konutların yıkımı da gerçekleştirilmemiştir. Tüm ruhsatsız konutların düzenlenmesi için yeni bir yasanın çıkartılması toplumda artık meşruyetini yitirmiştir. Bu nedenle, hem hakça hem de toplumca kabuledilebilir yeni bir yaklaşıma gerek vardır.

Orta ve düşük gelirli hanehalklarının bütçelerine uygun konut edinme olanaklarının iyileştirilmesi öncelik kazanmalıdır. Yerel yönetimler konut sunumu ve konut edindirmeyi kolaylaştırmak için arsa maliyetini azaltacak politika ve projeler geliştirebilirler. Konut almayı planlayan küçük birikim sahipleri ile küçük birikimlerini değerlendirebileceklere karşılıklı yarar sağlayacak bir konut finansman sistemi geliştirilebilir. Sübvansiyon politikalarının ise en muhtaç olan hanehalklarını hedef alacak biçimde yeniden tanımlanmaları gerekmektedir.

Barınma koşullarına ilişkin eldeki istatistikler yetersizdir ve barınma koşulları izlenmelidir. Habitat gündemindeki ilkelerin uygulanmasında kaydedilen ilerlemenin uluslararası düzeyde Birleşmiş Milletler Insan Yerleşimleri Merkezi tarafından izlenebilmesi için, ulusal düzeyde izleme mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

NOTLAR

1) Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri- Habitat II Konferansı, Türkiye: Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Haziran , 1996
2) Türel, Ali (1996), Konut Üreticileri, Mülk Konut, Kiralık Konut, Ali Türel, Murat Balamir, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Bşk. Konut Araştırmaları Dizisi: 14, Ankara.
3) T.C.Başbakanlık DİE, Hanehalkı Gelir Dağılımı Araştırması 1994, 1997, Ankara.
4) T.C. Başbakanlık, DİE (1998) Türkiye İstatistik Yıllığı, 1997, Ankara

A. Türkiye'de Kültürel Gelişmenin Boyutları

Gelişmekte olan ülkelerin önündeki en önemli tuzaklardan biri, gelişmeyi salt ekonomik kalkınma olarak görmek ve kalkınmanın insani boyutuna gereken önemi vermemektir. Böylesi bir kalkınma stratejisinin yaratacağı toplumsal modelin ve insan tipinin, gelişme kavramı ile bağdaşması mümkün değildir. İnsanı insan yapan en önemli değerlerin kültürel değerler olduğunu görmezden gelen bu anlayışla toplumsal kalkınmanın gerçekleştirilemeyeceğinin bilincindeki ülkeler, ekonomik kalkınmaya koşut olarak kültürel kalkınmayı da gerçekleştirmeyi hedeflemişlerdir. Kültürü, maddi ve manevi kültür olarak ikiye ayıran en genel tanım doğrultusunda bu önermemizi şu biçimde sunmak da olanaklı: ileri ülkeler, maddi kültür alanındaki gelişmenin, manevi kültür alanındaki gelişme ile tamamlanması gerektiğinin bilincinde olmuşlardır. Bu tanım doğrultusunda, raporumuzda "kültür" sözcüğünün, "manevi kültür" anlamında kullanılacağını belirtmekte yarar var.

Kültürel kalkınma, ekonomik kalkınmaya oranla daha uzun vadeli bir planlamayı gerektirir. Çünkü, bu alandaki gelişmenin ölçüsü "insanın değişimi"dir ki, bunun da kısa dönemli politikalarla gerçekleştirilemeyeceği açıktır. İnsani gelişmenin en temel ögesi, insanları "kültürel yoksulluk"tan kurtarmak olsa gerektir. Birey, maddi olarak ne kadar zenginleşirse zenginleşsin, kültürel açıdan daha ileri bir düzeye ulaşmadıkça gelişmiş bir birey olması mümkün değildir. Kültürel yoksulluğun kıskacındaki bir ülkenin bireyleri, gelişmenin insani boyutunu kavrayabilmesine yardımcı olacak verilerle donatılmamış, dolayısıyla kendi haklarını savunma yetisi gelişmemiş bireylerdir.

Çeşitli kültür tanımları arasında en kapsayıcı olanı, kültürü "bir yaşam biçimi" olarak, "insanın ürettiği tüm maddi ve manevi değerler" olarak ele alan tanımdır. Raporumuzda, "kültür" sözcüğü ile kültürün "manevi" boyutunu ele alacağımızı belirtmiştik. Bu boyut, sanat, bilim, spor, din, politika gibi insan yaşamının çeşitli yönlerini kapsamasına karşın raporumuz, pratik nedenlerle yalnızca "sanat" alanı üzerinde yoğunlaşacaktır. Tabi ki, bu alanın politika ile yakın ilişkisini ve politikadan dine kadar tüm "manevi kültür" ögelerinde uyulması gereken temel ilkenin, "demokratikleşme" ilkesinin, sanat ve kültür yaşamı üzerindeki etkisini göz ardı etmeksizin.

Kültürü bir yaşam biçimi olarak ele alan tanım, çeşitli ulusların birbirlerinden çok farklı özellikleri olan kültürlere sahip olduğunu belirtirken, kültürler arası bir "hiyerarşi"den söz açılamayacağı gerçeğini de vurgular. Eğer bir kültürü diğerine göre daha "ileri" kabul etmiyorsak, "kültürel gelişme" den kastedilen nedir, bu konuya açıklık getirmekte yarar var. Farklı dinlere, etnik gruplara ait kültürler ya da farklı ulusların kültürleri arasında bir hiyerarşi kabul edilemez kuşkusuz. Ama, aynı zamanda "alt" ve "üst" kültürlerin varlığı da yadsınamaz bir gerçektir. Bu kavramlar, kültürel gelişmişlik düzeyinin bir yansımasıdır ve hiç kuşkusuz her ulusal kültürün kendi renklerini, özelliklerini içinde barındırır.

Böyle bir ayrıma baştan karşı çıkan ve toplumsal ilerleme adına daha "ileri" bir kültürü "empoze etmeyi" savunanları "Jakobenizm"le itham eden görüşe ilişkin düşüncemizi burada belirtmek istiyorum. Canlıların tüm yaşam serüveni için geçerli olabilecek bir ilke var:"en az enerji" ilkesi... İki nokta arasındaki olası yolların "en kısa"sını seçmeyi benimseyen insanoğlunun kültürel alanda da böyle bir "kolaycılık"ı seçmesi şaşırtıcı değildir. Yalnızca ülkemizde değil, tüm dünyada egemen olan "popüler kültür" olgusunu bu açıdan değerlendirmekte yarar var. Bu kolaycılığın panzehiri, insanın "üst kültür" ürünlerini benimseyebilecek bir bilgi ve bilinç düzeyine kavuşması olacaktır. Bu da, toplumun tüm katmanlarının bu ürünlere ulaşabilmesinin kolaylaştırılması ile mümkündür. Yani, en genel tanımı ile "sanat"ın ülke çapında yaygınlaştırılması ve benimsetilmesi ile.

Bu yaklaşım, "seçkinci" bir kültür anlayışından ciddi biçimde ayrılmaktadır. Eski çağlarda yalnızca "seçkinler" sınıfına ait olan "üst kültür" ürünleri, bu gün iletişim teknolojisindeki gelişmeler sayesinde bütün bir toplumun malı olabilmektedir. Yeter ki, bu ürünlere ilişkin bir talep oluşsun. Yani, "nitelikli" kültür ve sanat ürünlerinin "alıcı"larında niceliksel bir gelişme olsun.

Bir toplumun kültürel gelişmesinin en belirgin ölçütlerinden biri, o toplumun ürettiği sanat ürünlerinin "niteliksel" değeri ise, bir başka önemli ölçüt de bu "niceliksel" gelişme, yani sanat kurumlarının ve sanat alıcılarının sayısındaki artış olsa gerekir. Yani, bir ülkedeki tiyatroların, sinemaların (daha doğrusu, sanat sinemalarının), basılan kitapların (özellikle, nitelikli sanat ürünlerinin ve bilimsel yayınların), klasik müzik kasetlerinin, galerilerin sayısındaki ve bu kurumların izleyici sayılarındaki artıştır.

Günümüz Türkiye'sinde bu talepte artış yerine, düşüş gözlemlenmektedir. Yapılan bir araştırmaya göre (PİAR,1998), Türk gençleri kültürel gereksinimlerini büyük ölçüde televizyondan karşılama yoluna gitmektedir. Araştırma sonuçlarına göre, 18 –30 yaş arası gençlerin %49.3'ü düzenli televizyon izleyicisi iken, ancak %11'i sanat dergisi okumaktadır. Boş zamanlarını değerlendirme etkinliklerini sıralayan gençlerden %93'i televizyon izleyicisi olduğunu belirtirken, %55.9'u kitap okumayı, %45'i spor yapmayı, %47.7'si sinemaya gitmeyi, %27.5'i tiyatroya gitmeyi, %27.6'sı konser izlemeyi boş zamanlarını değerlendirme etkinlikleri arasında sıralamıştır. %44'ü kitap okumayan, %52'si sinemaya, % 72.5'u tiyatroya ya da konsere gitmeyen bir genç kuşakla toplumsal kalkınmanın gerçekleştirilebileceğini sanmak hayalcilik olur.

Günümüz toplumlarına ilişkin bir saptama, "üst kültür"ün artık egemen sınıfla, yani toplumun ekonomik gücünü elinde tutan sermaye çevreleri ile sınırlı kalmadığı gerçeği ise, bir başka saptama da egemen kesimlerin ve orta sınıfın "kültürel yoksulluğu"dur.

Bugün, üst gelir grupları ile yoksul kesimler arasındaki kültürel farklılık eskisi kadar büyük değildir. Ne var ki, bu yaklaşmanın olumludan çok, olumsuz yönde olduğu söylenebilir. Günümüzün zenginlerinin yoksul kesimlerle aynı "beğeni"leri paylaşması, aynı "star"lara hayranlık duyması olağan karşılanmaktadır. Kuşkusuz, bu gösterge toplumun "demokratikleşmesi" ya da "demokratik kültür"ün yerleşmesi ile izah edilemez. Bu olguyu, toplumun tüm kesimlerinin aynı "alt kültür"de buluşması olarak değerlendirmek daha gerçekçi olacaktır kanısındayız.

Bu durum, gelişmekte olan ülkeleri iki temel seçenekle karşı karşıya bırakmaktadır. Ya, bu sürece – yani, toplumun "kültürsüzleşme" sürecine - teslim olunacak, ya da toplumun tüm kesimlerinin "fırsat eşitliği" içinde "üst kültür"le buluşmasının sağlanması için çareler düşünülecektir.

Bu yaklaşımın topluma bir "dayatma" olarak sunulmaması için de, kültür ve sanat alanındaki çeşitliliğin korunması gerekir. Bu yaklaşım, kültürel demokrasinin, yani "kültürel çoğulculuk"un benimsenmesi ile hayata geçirilebilir. Daha açık anlatmak gerekirse, "hiçbir sınırlama ve dayatma olmaksızın" farklı anlayış ve türlerdeki tüm kültür ve sanat ürünlerine ulaşabilme olanakları sağlanırken, aynı zamanda bireyin bu ürünler arasında bir seçme, değerlendirme yapabilecek biçimde donatılması gerekmektedir. Bu da ancak tutarlı bir eğitim ve kültür politikası ile sağlanabilir.

B. Kültür ve Sanat Hizmetlerine Ulaşabilirlik:

Türkiye'de kültürel gelişmenin ve halkın kültür-sanat hizmetlerine ulaşabilirliğinin parametrelerini dört boyutta ele almakta yarar görüyoruz:

1) Eğitim ve kültürel gelişme,
2) Kültür ve sanat alanında sunulan olanaklar ve devletin rolü,
3) Sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün sanata katkısı,
4) Kültür ve sanatın yaygınlaştırılmasında medyanın rolü.

1. Eğitim ve Kültürel Gelişme:

Kuşkusuz, kültürel gelişmenin en belirgin ölçütü, bir ülkenin eğitim düzeyi ve yurttaşlarının kültürel hizmetlerden yararlanma olanaklarının gelişmişliğidir. Türkiye'nin, 1998 yılı içinde 8 yıllık zorunlu eğitime geçiş yapmasına karşın, bu alanda gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığı bir gerçektir.

Zorunlu ilk öğretim isterse 12 yıl olsun, içeriğinde ciddi bir değişim olmadıkça daha nitelikli bireyler yetiştirilmesi mümkün olmayacaktır. Bu yüzden, temel öğretimin 8 yıla çıkartılmış olmasını olumlu bir gelişme

olarak değerlendirmekle birlikte, yapılması gereken daha pek çok şey olduğu kanısındayız.

Türkiye'de eğitim programlarının çağdaş bir bakış açısıyla yeniden biçimlendirilmesi gerekmektedir. Mevcut program anlayışının, ezberci bir kuşak yetişmesine yol açtığı bilinmektedir. İlk, orta ve yüksek öğretimde gençlerimize sunulan dersler, onlara bir yaşam perspektifi kazandırmaktan uzak olduğu gibi, gençlere bilgiye ulaşma kıvancını da veremektedir. Oysa, olması gereken genç kuşaklara araştırma coşkusunu ve sanat sevgisini aşılayabilecek bir eğitim politikasıdır.

Türkiye'deki mevcut eğitim kurumlarının büyük bir bölümünde "dar uzmanlaşma" hedeflenmekte olup, gençler çağdaş kültürün verileri ile yeterince beslenmeden okullarını bitirmektedirler. Böyle bir politika ile yetiştirilen gençlerin, toplumsal sorumluluklarının bilincini taşıyan "gelişmiş" bireyler olmaları beklenemez..

Demokratikleşme ve çoğulculuğun eğitim politikamızın ilkeleri arasında yer almadığı bir gerçektir. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, Cumhuriyet hükümetlerinin kültür ve sanat politikasında bu yönde ciddi bir değişimden söz etmek olanağı yoktur.

1920'deki ilk hükümet programında belirtildiği gibi: "Maarif işlerindeki gayemiz, çocuklarımıza verilecek terbiyeyi her manasıyla dini ve milli bir hale koymak...", "mizacı millete ve şeraiti coğrafiye ve iklimiyemize, tarihiye ve içtimaiyemize muvafık ilmi ders kitapları meydana getirmek...", "bizde ruhu milliyi nemalandıracak asarı tarihiye, edebiye ve içtimaiyeyi erbabına yazdırmak..." olmuştur.

Ana hatlarında bir değişme olmaksızın bu güne kadar uygulanan bu eğitim politikası ile, gençlerimizin evrensel kültüre açık ve nitelikli sanat ürünleri "alıcısı" olarak yetiştirilmeyeceği tabidir. Oysa, yapılması gereken, eğitimin her aşamasında sanat derslerine yer verilerek, gençlerimizde sanat sevgisi ve merakının yaratılmasıdır. Sekiz yıllık öğretim nedeni ile müfredat programlarının yeniden gözden geçirildiği şu günlerde bu konunun yeniden değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

İlköğretim müfredat programlarında yer alan resim ve müzik dersleri, gençlere evrensel sanat değerlerinin kapılarını aralamaktan çok uzaktır. Temel öğretim ve orta öğretimin tüm aşamalarında, gençlere sanat tarihi perspektifi kazandıran bir "sanat" dersinin yararı büyük olacaktır. Bir yandan gençlerin sanatçı yönlerini ortaya çıkartmaya yardımcı olurken, bir yandan da onları iyi bir izleyici olmaya yöneltecek bu dersler, bir "kültür toplumu" olarak kendini yeniden tanımlamak zorunda olan bir ülke için zorunluluk olarak görünmektedir. Bu dersler, tiyatro, müzik, plastik sanatlar aracılığı ile gençlerimize "kendini ifade etme" özgürlüğü ve bilinci kazandıracaktır. Demokratik bir toplumun ancak ve ancak kendini ifade etme becerisini ve özgüvenini kazanmış bireylerden oluşacağı açıktır.

2. Kültür ve Sanat Alanında Sunulan Olanaklar ve Devletin Rolü:

Kültür ve sanat alanında toplumumuza sunulan olanakların çok sınırlı olduğu söylenebilir.
Bu olanakları iki grupta toplamak olasıdır:

- Sanatsal üretime katılanlara sunulan olanaklar,
- Sanatsal tüketim için sunulan olanaklar.

Bu iki bağlamda da, Türkiye'de devlet üstlenmesi gereken rolün ancak çok sınırlı bir kısmını üstlenmekte, bu nedenle gerek sanatçılarımızın gelişmesine, gerekse sanatın "alıcılarının", yani halkın kültürel düzeyinin gelişmesine ciddi bir katkıda bulunamamaktadır. Bir alanın ya da ürünün gelişmesi isteniyorsa, alınabilecek en etkin önlem, o ürüne ilişkin bir "talep" yaratılmasıdır. Bu talebin yaratılması ise, kuşkusuz halkın bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesinden geçmektedir.

Sanatsal üretime katılmak isteyen gençlere sağlanan olanaklar üniversitelerimizin sanat eğitimi veren fakülte ve yüksek okulları ile sınırlıdır. Bu öğretim kurumlarının sayısı, son birkaç yılda özel üniversitelerin katılımı ile epeyce artmıştır. Ne var ki, bu okulların sağladığı bursların sayısı yeterli olmadığından, sanat eğitimi zengin çocuklarının bir ayrıcalığı olma tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Devletin sanat eğitimi görmek isteyen yoksul çocuklar için sağladığı eğitim olanakları ve bursların sayısı

ise, Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana artış göstereceğine, azalmıştır. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde yürürlüğe konan ve çok başarılı sonuçlar elde edilen "üstün yetenekli gençlere yurt dışı sanat bursları" uygulamasından son yıllarda vazgeçildiği görülmektedir.

Ülkemizde, devletin sanatçıyı desteklemek adına aldığı önlemler çok yetersizdir. Bazı ülkelerde olduğu gibi, sanatçılara düşük kiralı konut sağlanması, banka kredileri verilmesi gibi destekler uygulanmamaktadır.

1998 yılında Vergi Kanunu çerçevesinde, sanatçıların vergi muafiyetlerinin yükseltilmesi ve sanat alanına destek sağlayacak sponsorlara belirli bir oranda vergi muafiyeti getirilmesi ise, bu alanda atılmış olumlu adımlardır.

Devletin ilk kez 1971 yılında, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 59.ve 60. maddelerindeki değişikliğe dayanarak yarattığı "Devlet Sanatçısı" uygulaması, ilk yıllarında çok sesli müzik alanı ile sınırlı kalmış, 1987 yılında yayınlanan yönetmelikle "uluslararası düzeyde kendini üstün bir sanatçı olarak kabul ettirmiş" sanatçıların yanısıra, "Türk toplumunun kültür-sanat eğitimine etkin hizmetlerde bulunmuş" kişilere de verilmesi benimsenmiştir.

Bu ünvanın verilmesinde uygulanan ölçütler her zaman için tartışma konusu olmuş ve "Devlet Sanatçısı" statüsü gereken saygınlığa kavuşamamıştır. Bu ünvanın kaldırılarak, yerine 1993'te Kültür Bakanlığı'nca öneriliği gibi "Kültür ve Sanat Elçisi" kavramının yerleştirilmesi yerinde olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerinin kültüre ayırdığı bütçe oranı yıldan yıla düşmektedir. Avrupa ülkelerinde genel bütçenin yüzde biri oranına ulaşan kültür bütçesi, Türkiye'de binde üç civarındadır. Üstelik de, bu bütçenin önemli bir oranı personel harcamalarına gitmektedir.

Bu noktada getirilmesi gereken çözüm, devletin sınırlayıcı etkisini azaltmak, destekleyici rolünü çoğaltmak yönünde olmalıdır. Bunun için alınması gereken önlemlerin başında, kültür alanındaki merkeziyetçi yapının kırılması ve yerel yönetimlerin bu alandaki rolünün güçlendirilmesi gelmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gündemindeki "Mahalli İdareler Kanunu" Tasarısı çerçevesinde, kültür alanının merkezi idarenin yetki alanından çıkartılıp, "mahalli idareler"e bırakılması, öne sürdüğümüz görüşler doğrultusunda doğru bir karar gibi görünmekle birlikte, tasarıda yetkinin gerçek anlamda yerel yönetimlere devri yerine, daha çok valiler, kaymakamlar, il genel meclislerine devredilmesi gibi bir niyet sezilmektedir. Bu da merkezi idarenin gücünü yerel bazda daha etkin kılmaktan öte bir işlev taşımayacaktır. Kaldı ki, yerel yönetimlere devredilecek kültür kurumlarının özerkliği sağlanmadıkça, bu kurumların sağlıklı hizmet üretmesi mümkün görünmemektedir. "Resmi görüş"ün sınırlamalarından kaçarken, sığ bir "taşra beğenisine"ne teslim olmanın sakıncaları ortadadır.

Bu etkinliklerin planlama ve yönetimi, Belediyelerin personelince yapılacağına, sanat kuruluşlarına bırakılsa ve şenliklerin içeriğinde "uzmanlaşma" ilkesi temel alınsa, yani her yörenin özelliklerine uygun bir nitelikte planlansa, kuşkusuz bu etkinlikler gerek yerel ölçekte, gerekse ulusal ölçekte çok daha yararlı olabilir.

Yörelerindeki kültür değerlerine sahip çıkmak, sanatçı adaylarına olanaklar sunmak yerel yönetimlerin temel görevleri arasında olsa gerekir. Ancak bu yolla, merkezi idarenin kültür-sanat alanında belirleyici olması önlenebilir ve yerel dinamikler harekete geçirilebilir. Demokrasi kültürünün toplumda egemen olmasının en sağlıklı güvencesi, kültür-sanat alanında yerel insiyatiflerin güçlenmesidir.

Türkiye'de sanatsal tüketim alanında sağlanan olanakların son derece yetersiz olduğu söylenebilir. Mevcut olanakların önemli bir bölümü devletin elinde ve kontrolü altındadır. Bu olanakların kullanımındaki verimlilik oranı ise tartışma götürür. Devlet elindeki olanakları sivil toplum kuruluşlarına tahsis etmek ve bu mekanlarda "nitelikli" sanat etkinliklerinin gerçekleşmesini talep etmek yerine, ya bu mekanları yalnızca kendi topluluklarının kullanımına açmakta, ya da mekanların tahsisi için yüksek kira bedelleri talep etmektedir.

Örneğin, İstanbul ve Ankara'daki Atatürk Kültür Merkezleri Salonları ve galerileri bu nedenle verimli bir biçimde çalıştırılamamaktadır. Oysa, devletin temel mis-

yonu, gelir elde etmek değil, bu mekanların kamunun kültürel gereksinimlerini karşılayacak biçimde değerlendirmektir. Bir başka örnek vermek gerekirse, bugün Türkiye'nin çeşitli illerinde 38 kültür merkezi bulunmakta olup, 102 kültür merkezinin de inşaatı devam etmektedir. Bu merkezlerin bir bölümü kamulaştırma yolu ile sağlanan arazilerde inşa edilmiş, bir bölümü ise tahsis ya da hibe yolu ile devlete geçmiş olmasına karşın, işletme güçlükleri nedeni ile açılan merkezlerin bir kısmının kapatılması yoluna gidilmektedir. Örneğin, Malatya Kültür Merkezi Üniversite'ye devredilmiş, Tunceli ve Bingöl'deki merkezler ise okul yapılmıştır.

Bu merkezlerin her biri için 15-20 kişilik kadrolar oluşturulmakta, Devlet Tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi, Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü gibi birimlerden gelen memurların yanısıra her merkeze bir Müdür atanmakta; bu Müdür de, ilin Kültür Müdürüne, dolayısı ile Vali'ye bağlı olarak görev yapmaktadır.

Böylesi bir bürokratik yapı ile değil kültür-sanat hizmeti, herhangi bir hizmetin üretilmesi mümkün değildir. Merkezi bürokratik yapının belirlediği "resmi"kültürün yaygınlaştırılması hedefi doğrultusunda planlanan bu projenin maliyeti çok yüksek, getirisi ise sıfıra yakındır. Kaldı ki, bu merkezlerin verimli çalışması sağlansa bile, bu anlayış doğrultusunda olsa olsa, güdümlü bir kültür politikasının ürünleri toplanır, yani "tek tip" insan üretimine katkıda bulunulur.

Bu merkezlere atanan yöneticilerde, işletmeci formasyonunun yanı sıra sanat alanlarına ilişkin asgari bir deneyim ve bilgi aranması gerekir. Oysa, bu merkezlere yönetici olarak ne sanat, ne de işletmecilik alanlarında bilgisi olmayan "memur"lar atanmaktadır. Bu merkezlerin büyük bir bölümü yıllar boyu Devlet Tiyatroları'nın turnelerine -yılda birkaç gün- sahne olanağı sağlamanın ve düzenlenen bazı kursların dışında herhangi bir sanat etkinliği için kullanılmamıştır. Devletin bu alana ayırdığı kaynaklar ölü yatırımlara dönüşmüştür.

Yapılması gereken, bu mekanları yerel yönetimlere devretmek olmalıdır. Bu yaklaşım, sivil dinamiklerin harekete geçmesini, kentin kültürel altyapısının canlılık kazanmasını kışkırtabilecektir. Mahalli idareler, zaten mevcut yasa ile kentin sosyal altyapısını kurmakla görevlendirilmiştir. Yeni yasa ile Belediyelerin bu aladaki görev ve sorumlulukları belirlenebildiği takdirde, ülkemizde demokratik bir kültüre geçişin temel koşullarından biri oluşturulabilir. Kültür merkezlerinin programlarının merkezden belirlenmesi yerine, "yerinden" planlanması sağlıklı bir çözüm olacaktır.

Tiyatro alanındaki merkeziyetçi yapının da bir an önce değişmesi gerekmektedir. Bugün Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü'ne bağlı tiyatrolar 12 il merkezinde etkinliklerini sürdürmektedir. 1997/98 döneminde Sivas, Erzurum, Van ve Konya sahnelerini açan, bu yıl bu sayıyı 16'ya çıkarmayı planlayan Devlet Tiyatroları'nın, Anadolu'daki sahne sayısını ya da turne sayısını artırmasının, Anadolu insanının kültürel gelişimi üzerinde ciddi bir etkisi olmadığı; "taşıma su" ile değirmenin dönmeyeceği bilinen bir gerçektir.

Yapılması gereken, "Kent Tiyatroları ve Kent Konservatuarları" aracılığı ile sanatın yörede köklü bir gelenek oluşturmasını sağlamaktır. Ne kadar çok sayıda iyi sanatçıyı bir yöreye götürürseniz götürün, bu hiçbir zaman o yörenin kendi insanlarının gerçekleştireceği etkinliklerden sağlanacak verime ulaşamaz. Kuşkusuz, böyle bir uygulamanın "olmazsa olmaz" koşulu, bu sanat kurumlarını siyasetin gölgesinden kurtarılması ve sanat kurumlarına gerekli "özerklik"in sağlanmasıdır.

Kültür Bakanlığı'na bağlı halk kütüphanelerinin sayısı 1 330 'dur. Bu kütüphanelerde 10 048 201 kitap bulunmakta ve 3 544 personel çalışmaktadır. Ne var ki, Güneydoğu'daki terör ve personel eksikliği nedeni ile bu kütüphanelerin 300 kadarı kapalı bulunmaktadır. Belediyeler ve özel idarelere bağlı olarak çalışan kütüphaneler ise sayıca az olup, çok sınırlı olanaklarla işlevlerini yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Kültür Bakanlığı'na bağlı kütüphanelerden yararlanan okuyucu sayısı (1995 yılı verilerine göre) 22 478 661 olup, bu sayı Batı ülkelerine oranla son derece düşüktür. Bu alanda da en sağlıklı çözüm, Kültür Bakanlığı'na bağlı kütüphanelerin yerel yönetimlere devri yolu ile kütüphanelerin halkla ilişkisinin güçlendirilmesi olacaktır.

Aynı şekilde, Kültür Bakanlığı Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü'ne bağlı Oda Orkestraları, Devlet Klasik

Türk Müziği Koroları (Ankara, İstanbul, Elazığ, İzmir, Bursa, Samsun,Diyarbakır) Devlet Türk Müziği Koroları (Edirne, İstanbul), Türk Halk Müziği ve Halk Oyunları Toplulukları, Devlet Çok Sesli Korosu, İstanbul Devlet Modern Folk Müziği Topluluğu, İstanbul Tarihi Türk Müziği Topluluğu, Konya Türk Tasavvuf Müziği Topluluğu, Devlet Çocuk ve Gençlik Korolarının da yerel yönetimlere devri önerilebilir. Kültür Bakanlığı'na bağlı orkestra, koro ve topluluk sayısı 22 olup. bu topluluklarda kadrolu 1 223 sanatçı çalışmaktadır.

Aynı Genel Müdürlüğe bağlı 44 galeri ve 3 resim heykel müzesi bulunmaktadır. Bu galerilerin de yerel yönetimlerce işletilmesi durumunda, bu mekanlardan yerel sanatçıların yararlanmasının kolaylaşacağı ve kentlerin yaratıcı potansiyelinin daha kolay gelişebileceği düşünülmektedir. Devlete düşen görev ise , "Ulusal Müze" ve "Çağdaş Sanatlar Müzesi" gibi kurumları oluşturmak, en azından bu kurumların oluşmasına öncülük etmek olmalıdır.

Yerel yönetimler, kendilerine bağlanacak kültür merkezi ve kütüphaneleri, bir zamanlar ülkemizde başarı ile uygulanan "Halkevleri" modelinden yararlanarak, gerçek bir "Kültür Evi"ne dönüştürmek için yörelerindeki tüm olanaklar seferber edebildiği takdirde, bu merkezler bugünkünden çok daha işlevsel olabilecektir.

Merkezi idarenin görevi, yerel kültür merkezlerine teknik danışmanlık yapmak ve sanatsal projelerin gerçekleşmesi için maddi destek sağlamakla (uzmanlardan oluşacak ve özerk kararlar üretebilecek değerlendirme kurulları eli ile dağıtılacak sübvansiyon ve ödül mekanizmaları yaratmakla)sınırlı kalmalıdır. Merkezi idarenin de bugünkü Kültür Bakanlığı yapısı yerine, bir özerk kültür kurumları sistemi biçiminde örgütlenmesi ideal bir çözüm olarak görülmektedir. Bu kurumların eşgüdümü ise bir "Kültür-Sanat Yüksek Kurul"u ile sağlanabilir.

Bugün, Kültür Bakanlığı'nın bünyesinde bulunan birimlerin özerk kurumlara dönüştürülmesi en sağlıklı çözüm olacaktır. Telif Hakları ve Sinema Genel Müdürlüğü, Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü ile Yayınlar Dairesi'nin "Özerk Sanat Kurumu"na dönüştürülmesi, bu kurum bünyesinde "Düşünce Hakları Merkezi" , "Ulusal Sinema Merkezi", "Yayın ve Tanıtma" birimleri oluşturulması, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası, Milli Kütüphane gibi birimlerin gerçek özerkliğe kavuşturulması (ve adlarının "Ulusal Tiyatro", "Ulusal Opera" v.b. biçimine dönüştürülmesi), Anıtlar ve Müzeler Genel Müdürlüğü, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Halk Kültürleri Araştırma ve Geliştirme Genel Müdürlüğü'nün "Kültürel Miras Kurumu" adı altında Milli Saraylar Daire Başkanlığı ile birleştirilmesi, bazı müzelerin "Kent Müzeleri"ne dönüştürülerek yerel yönetimlere devri, yerel yönetimlerce finanse edilen ve desteklenen kültür kurumlarının eşgüdümü ile Uluslararası kültürel ilişkilerin ise "Özerk Sanat Kurumu" eli ile örgütlenmesi halinde kamunun kültür-sanat alanına ayırdığı sınırlı kaynakların en doğru biçimde değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Türkiye'de 163 müze bulunmaktadır. Bunlardan 72'si arkeoloji ve tarih, 41'i etnografya ve antropoloji alanlarında uzmanlaşmış olup, 50'si "genel" müze kategorisi içinde tanımlanmaktadır. Bu müzelerin ziyaretçi istatistikleri, pek çok ilimizdeki müzenin – maddi sorunlarının yanısıra - ciddi bir "izleyici" sorunu ile karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Oysa, toplumda "koruma bilinci"nin yerleştirilmesinin ilk adımı kültürel mirasa ilişkin bilgilenme sürecidir ki, bu da en sağlıklı biçimde müzeler aracılığı ile sağlanabilir. Türkiye'deki müzelerin merkezi bürokratik yapıya bağlı olarak sağlıklı bir gelişme göstermeleri mümkün görülmemektedir. Bu müzelerin yerel nitelikte olanlarının yerel yönetimlere devri, ulusal nitelikte olanların ise özerk bir yapıya kavuşturulmaları önerilebilir.

Özerk müzelerin, içine kapalı yapılarından kurtularak, kendi gelir kaynaklarına sahip çıkmaları ve bununla yetinmeyip, yeni gelir kaynakları oluşturmaları, örneğin yayınlar, sanat etkinlikleri gerçekleştirmeleri, müzedeki eserlerin replikalarının pazarlanması yoluna gitmeleri beklenmelidir. Müzeler arası eşgüdüm, oluşturulacak "Ulusal Müzeler Birliği" eli ile sağlanabilir. Kamusal denetim ise "Kültürel Miras Kurumu"nun görevleri arasında yer almalıdır.
Türkiye'de sanat ürünlerinin yaygınlaştırılması, sanatın kitlelerle buluşturulması hedefine yönelik çalışma-

lar yapan kuruluşlara, örneğin tiyatro, sinema salonlarına, sanat festivallerine verilen destekler de çok yetersiz kalmaktadır. Örneğin, Batı ülkelerinde festivallerin bütçesinin büyük bir bölümü kamu kaynaklarınca (devlet, bölgesel ve yerel yönetimlerce)karşılanırken Türkiye'de bu destekler sembolik düzeyde kalmaktadır. Hatta, çoğu kez bu etkinlikler tümü ile özel sektörün desteği ile ayakta kalabilmektedir. Bu etkinliklerin kamu yararına olduğu gerçeğini görmezden gelen yetkililerin, ellerindeki çok sınırlı olanakları da doğru biçimde kullandığını iddia etmek kolay değildir.

Sanatsal tüketimi özendirmek amacı ile bazı Batı ülkelerinde uygulanan önlemlere de rastlamak mümkün değildir. Örneğin, bir biletle iki izleyici alınması -aradaki farkın devlet ya da belediye tarafından sanat kuruluşuna ödenmesi-, belirli yaş gruplarına indirimli tarife uygulanması gibi önlemler, izleyici akışını hızlandırabileceği gibi, sanat kurumlarına da destek sağlayabilecekken, Türkiye'de uygulama alanı bulamazlar.

Türkiye'de kamunun sanat alanına sağladığı destekler, politik etkilere ve kişisel tercihlere açıktır. Üstelik, mahalli idarelerin getirdiği sansür ve yasaklamalar da sanatsal üretim ve tüketimi olumsuz yönde etkilemektedir.

3. Sivil Toplum Kuruluşları ve Özel Sektörün Sanata Katkısı:

Türkiye'de kamunun kültüre ayırdığı kaynakların son derece sınırlı olması ve bu kaynakların büyük bölümünün de personel harcamalarına gitmesine karşın, bugün büyük kentlerimizin kültürel yaşamı oldukça zengindir. Bu zenginlik büyük ölçüde sivil toplum kuruluşları ile özel sektörün çabaları sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bugün Türkiye'deki sanat festivallerinin büyük bir bölümü sivil toplum kuruluşlarınca (İstanbul Kültür ve Sanat Vakfı, Türkiye Sinema ve Audiovisuel Kültür Vakfı, Sevda-Cenap And Vakfı, İzmir Kültür Sanat ve Eğitim Vakfı, Zeytinoğlu Eğitim, Bilim ve Kültür Vakfı, Dünya Kitle İletişim Araştırma Vakfı, Antalya Altın Portakal Sanat Vakfı, v.b.) düzenlenmekte olup, bu etkinliklerde devlet katkısı önemsenmeyecek düzeydedir. Sözkonusu vakıflar, etkinliklerini özel sektör kuruluşlarının katkıları ile gerçekleştirmektedirler.

Büyük sanayi kuruluşları son yıllarda büyük kentlerimizin kültürel yaşamında ağırlıklı bir rol üstlenmiştir. Yapı Kredi Bankası, Akbank, Borusan gibi kuruluşlar kültür merkezleri ve yayınlarının yanı sıra, düzenledikleri sanatsal etkinlikleri ile de öne çıkmaktadır. Yapı Kredi Bankası'nın Sanat Festivali, İstanbul'un en önemli sanat etkinliklerinden biri olmuştur. Akbank , Borusan gibi çeşitli kuruluşlar oda orkestraları kurarak, düzenli etkinlikler sergileme yoluna gitmiş, İş Bankası'nın kültür yayınları çerçevesinde çok önemli kaynak kitaplar yayınlanmıştır. Garanti Bankası, katkılarını çevre alanında yoğunlaştırmış, bu arada çeşitli sanat festivallerinde sponsor olarak katkılarını sürdürmüştür. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası da pek çok sanat etkinliğinin sponsorluğunu üstlenerek, ülkemizin kültürel yaşamına ciddi katkılar sağlamıştır.

Bu güne kadarki uygulamalar, özel kuruluşların sanat alanına sorumlulukla yaklaştıklarını, nitelikli sanat etkinliklerini destekledikleri gösterse de, bu desteklerin daha kitlesel talep yaratan popüler kültür alanına da yönelebildiği görülmektedir.

Bu nedenle, kültür ve sanatımızın geleceğinin özel kuruluşların yöneticilerinin insafına, kültür ve beğeni düzeyine endekslenmesinin sakıncalı olduğu, kültürel gelişmenin ancak, devlet ve özel sektörün ortaklaşa çabaları ile gerçekleşebileceği düşünülmektedir.

4. Kültür ve Sanatın Yaygınlaştırılmasında Medyanın Rolü:

Çağımızın kültür-sanat alanındaki en belirgin özelliği, sanatın seçkin sınıflara özgü bir ayrıcalık olmaktan çıkıp, kitlelere mal olmasıdır. Fransız devriminin getirdiği aydınlanma düşüncesinden kaynaklanan ve endüstri devrimi ile yaygınlaşan bu süreç doğrultusunda, sanat üretiminin yaygınlaştırılması için medya en önemli araç konumundadır.

Sanatın teknolojik gelişmeler sonucu geniş kitlelere ulaşmasının yarattığı olumsuz bir gelişmeden de söz edilebilir. Sanatın "meta"laşması olarak tanımlanabilecek bu gelişme doğrultusunda, halkın kendi kültürel birikiminden kaynaklanan sanatsal üretim - ki bunu halk sanatı örnekleri olarak tanımlayabiliriz- giderek kaybolmaya yüz tutmuş ve sanat alanında "tecimsel"

değer ölçüleri geçerli olmuştur. Bu noktada devletin olduğu kadar, medyanın da sorumluluğu vardır.

Medyanın ortaya çıkartıp, yücelttiği "değer"ler, günümüz sanatında belirleyici olmaktadır. Oysa, medyada da tıpkı devletin sanat kurumlarında olması gerektiği gibi, "nitelik" in ön planda olması gerekir. Kuşkusuz, kamu finansmanı ile çalışan medya kuruluşları bu konuda en önemli rolü üstlenmek durumundadır. Türkiye'de, TRT'nin ikinci kanalının böyle bir işlevi büyük ölçüde yerine getirdiği söylenebilir.

Özel televizyonlar açısından ise durum pek iç açıcı değildir. Kültür sanata ayrılan saatler yok denecek düzeydedir. Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)'nun bu doğrultuda aldığı kararlar uygulanmamakta, ya da kültür-sanat programı yerine magazin programları ikame edilmektedir.

Türkiye'nin bir "kültür ülkesi" olması isteniyorsa, kitleleri en kolay etkileme aracı olan medyada sanat ve kültürün daha geniş ölçekte yer alabilmesi için özendirici, destekleyici önlemler alınması gerekir. Bu da, görsel-işitsel alanı düzenleyen kapsamlı - ve Avrupa'daki yasalarla uyumlu- bir "audiovizüel yasası" ile olanaklıdır.

Sinema alanı ile görsel-işitsel alanın tümünü kapsaması gereken bu yasanın niceliksel gelişmenin yanısıra, niteliksel gelişmeyi de içeren önlemler getirmesi gerekir. Avrupa odıo-vizüel yasalarında oluğu gibi, bu alana sağlanacak "otomatik" desteklerin yanısıra, "nitelik"in de gözetilmesinde yarar vardır.. Yani, tek başına sektörün canlanması için alınacak önlemlerle yetinilmemesi, medyanın halkın kültürel düzeyini geliştirme sorumluluğu doğrultusunda önlemler alınması gerekir. Bu önlemler arasında, sanat ve kültür programlarına sağlanacak destekler, televizyon gelirlerinin bir bölümünün sanatsal üretime aktarılması, gençlerin ilk çalışmaları için karşılıksız destekler yer alabilir. Kuşkusuz, söz konusu bu desteklerin "özerk" kurullar eli ile özgürce dağıtılması gerekmektedir.

Mevcut Radyo Televizyon Üst Kurulu yasasının bir an önce değiştirilmesi gerekliliği ortadadır. Siyasi parti temsilcilerinin denetimindeki bir üst kurulun, medya alanına sağlıklı düzenlemeler getirmesi beklenemez. Bu kurulda, uzmanların yanısıra toplumun çeşitli kesimlerinin sözcülerinin, yani sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin yer alması gerekir. RTÜK'ün televizyon kanalları üzerinde uyguladığı "yasakçı" politikalarla, bu kuruluşların daha sağlıklı bir yayın politikasına kavuşturulması beklenemez. Böyle bir gelişme, ancak "doğrunun ve güzelin ödüllendirilmesi" yolu ile sağlanabilir. Yani, nitelikli programlara sağlanacak desteklerle. Şiddeti özendiren programların denetimi ise, kapatma yerine daha ağır para cezaları ile önlenebilir. Böylelikle, reklam geliri ve "rating" kaygısı ile şiddet içeren niteliksiz yayınların sağladığı kar dengelenebilir ve kamu yararına yayınlar özendirilebilir.

Yazılı basın da, kültür ve sanatın geniş kitlelere ulaştırılmasında önemli bir rol üstlenebilir. Bunun en güzel örneği, Cumhuriyet Gazetesi'nin ek olarak verdiği "Milli Eğitim Klasikleri"dir. Basınımızın büyük kısmının "tiraj" kaygısı ile verdiği "hediye"ler ise, halkın okuma yazma alışkanlığını artırmak yerine, gazeteyi bir piyango aracı olarak görme alışkanlığını yaratmıştır. İnsanımızı "lotaryacık"a alıştıran bu tehlikeli gidiş bir ara önlendi ise de, medyanın iktidar üzerindeki gücünden yararlanarak yeniden uygulamaya konulmuştur. Basınımızın kültür ve sanata daha geniş yer vermesi, özendirici önlemlerle sağlanabilir. Örneğin, kültür-sanat alanındaki kamu kuruluşlarının ilanlarının, kültür ve sanata ciddi biçimde yaklaşan yayın organlarına verilmesi, ilk anda akla gelen bir önlemdir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, halkın kültür ve sanat hizmetlerinden etkin biçimde yararlanması için, devletin, yerel yönetimlerin, özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın sorumluluk bilinci ve eşgüdüm içinde çalışması gerekmektedir. Bu hedefe ulaşmak için, öncelikle devlete iki önemli görev düşmektedir :

1) Düzenleyici olarak, diğer katmanları kültür ve sanat hizmeti üretimine özendirecek önlemler almak,

2) İcracı olarak, üstlendiği bazı işlevleri yerel yönetimlere, özerk kuruluşlara devrederek; bürokratik yapısını küçültmek ve kaynaklarını daha verimli kullanmak.

Tablo 1 Sinema (1995 Verileri)

Sinema Salonu Sayısı	:	363
Koltuk Sayısı	:	153 069
Seans Sayısı	:	21 755
İzleyici Sayısı	:	9 399 794

Tablo 2 Tiyatro

	Devlet Tiyatroları	Belediye ve Dier Kamu Tiyatroları	Özel Tiyatrolar
Tiyatro Sayısı	25	17	18
Koltuk Sayısı	8 119	5 401	6 836
Oynanan Eser	180	160	49
Gösteri Sayısı	3 362	3 868	1 659
İzleyici Sayısı	920 196	1 182 399	322 575

Tablo 3 Opera - Bale

Salon Sayısı	6
Koltuk Sayısı	3 899
Eser Sayısı	52
Gösteri Sayısı	404
İzleyici Sayısı	236 077

Tablo 4 Müzeler

Müze Sayısı: 163

İzleyici Sayısı ve Gelir:

Yerli	Yabancı	Toplam	Gelir
4 661 315	3 320 433	7 981 7	48 438 572 678 000-TL

C. İstatistiki Veriler ve Kamu Harcamaları:

Türkiye'nin kültürel yaşamına ilişkin sayısal veriler son derece sınırlıdır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün kültür-sanat alanında daha ayrıntılı istatistikler düzenlenmesi, bu alanda planlı bir gelişme için zorunlu bir ön koşul olarak görülmektedir. Ayrıca, bu verilere ulaşmak için bazı altyapı yatırımlarına gereksinim duyulmaktadır. Örneğin, tüm gelişmiş ülkelerdeki gibi elektronik gişe uygulamasına geçilmeden, sanat etkinliklerine ilişkin sağlıklı istatistikler elde edilmesi mümkün görülmemektedir.

Türkiye'deki sinema, tiyatro, opera ve bale alanlarına ilişkin 1994-95 istatistikleri, sinema ve özel tiyatro alanlarında ciddi bir niceliksel gerileme yaşandığını ortaya koymaktadır. 1970'li yıllarda 3 000 civarında olan sinema salonu sayısı bugün 350 civarındadır (1995 verilerine göre 301). Özel tiyatroların sayısında da ciddi bir gerileme görülmektedir. Bu gerilemenin temel sorumlusunun, tiyatro alanındaki hizmetini Devlet Tiyatroları ile sınırlı gören, özel tiyatroları desteklemek için yeterli önlemler almayan "resmi" görüş olduğu söylenebilir.

Türkiye'de yalnızca 60 ilde sinema salonu bulunmakta, bunlardan yarısında yalnızca bir ya da iki salon bulunmaktadır. En çok sinema salonu bulunan illerimiz İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa ve Antalya olup, üç büyük kent ışındaki sinemalar son derece ilkel donanıma sahip bulunmaktadır.

Sinema salonlarının sayısının artması ve çağdaş koşullara kavuşmaları için bu alandaki teşvik tedbirlerinin artırılması gerekmektedir. Bu salonlarda gösterime giren filmler içinde Türk yapımları çok küçük bir oran oluşturmaktadır. Bu oranın yükselmesi için özendirici politikalar uygulanması gerekmektedir.

Türkiye'de sinema alanı Amerikan sinema "majör"lerinin tekeli altına girmiştir. Bir yıl içinde dağıtılan 164 film arasında yalnızca 10 Türk filmi yer almıştır.

Bu veriler, verimlilik açısından yerel yönetimlere bağlı tiyatroların daha iyi sonuç aldıklarını göstermektedir.

Bu sayının önemli bir oranının (ziyaretçi sayısının yaklaşık yarısı, gelirin ise dörtte üçünün)

4 müzemizden elde edilmekte olduğu gerçeğinden hareketle, diğer müzelerimizin ziyaretçi sayısının çok az olduğu sonucuna varabiliriz. Bunun nedenleri ise, kaynak yetersizliğinden ve bürokratik mekanizmadan kaynaklanan yönetim sorunu ve tanıtım eksikliği olarak saptanabilir.

Kültür alanından elde edilen gelirlerin giderleri karşılaması, ancak bu alanı tümüyle özeleştirmeyi öneren bir anlayışın beklentisi olabilir. Bunun dışında tüm sistemler kültür alanına devletin yatırımını sosyal devlet anlayışının doğal bir sonucu kabul etmektedir.

Görüldüğü gibi, devlet bütçesinden kültür-sanat hizmetine ayrılan 47 trilyon'un (ki, bir bölümü kamu harcamalarındaki kısıtlamalar nedeni ile kullanılamamaktadır) büyük bir bölümü personel maaşlarına gitmekte, sanat hizmetlerinin üretimi ve desteklenmesi için ayrılan kaynaklar çok yetersiz kalmaktadır. Devletin, bu kadar sınırlı bir ödenekle Anayasa'nın öngördüğü kültür ve sanata destek olma görevini yapabilmesi mümkün değildir.

Öncelikle, genel bütçede kültüre ayrılan payın artırılması, ardından da bu kaynağın en etkin biçimde kullanılması için yeni yöntemler araştırılması gerekir. Kesin olan bir şey varsa, o da bu alanda devletin bir an önce tekelci rolünden sıyrılıp, sahaya diğer aktörleri (yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör) davet etmesi gerektiğidir.

Kültür-sanat alanında kamu harcamalarının daha etkin ve işlevsel bir biçimde değerlendirilebilmesi için alınabilecek önlemler üç ana başlık altında toplanabilir:

1. Devletin Kültür-Sanat Üretimini Bizzat Yapmak Yerine, Destekleyici Bir Konuma Geçmesi:

Bu hedef doğrultusunda devlete bağlı sanat kurumlarının yerel yönetimlere devri; bu kurumların özerkliğinin sağlanması.

Sanatçıların memur statüsü yerine yıllık sözleşmelerle görevlendirilmesi; devlet sanatçısı, "özel" sanatçı ayrımının ortadan kaldırılması ve tüm sanatçılara işsizlik sigortası sağlanması.

Devletin, düzenleyici, destekleyici bir rol üstlenerek, bağımsız kararlar üretecek kurullar aracılığı ile gerek kamu finansmanı ile çalışan özerk sanat topluluklarına, gerekse sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün sanat alanındaki etkinliklerine destek (sübvansiyon) sağlaması.

2. Devletin Farklı Birimlerinin Çakışan Hizmetlerinin Birleştirilmesi ve Kaynak İsrafının Önlenmesi:

Mevcut merkezi yapılanmanın kültürel hizmetlerin üretimine katkı sağlamaktan çok, istihdam hedefini karşıladığı görülmektedir. Bakanlık yapısının (işlevinin özerk kurumlara devri yoluyla) ortadan kaldırılmasının ciddi bir personel tasarrufuna yol açacağı düşünülmektedir. Kültür Bakanlığı'nın 11 000 görevlisi yerine bu kurumlarda çalışacak çok daha az sayıda uzmanın daha etkin hizmet vereceği açıktır. Bakanlık personelinin bir bölümünün, bürokrasinin kendi mantığı ve kuralları çerçevesinde oluşmuş, daha doğrusu oluşturulmuş işlevleri olduğu görülmektedir (Personel, APK, Basın ve Halkla İlişkiler, ...).

Ayrıca, farklı Bakanlıklar bünyesinde aynı isim altında, aynı işlevi gören birimler bulunmaktadır. Örneğin, yurt dışı kültürel tanıtım, Dışişleri ve Kültür Bakanlıklarında birer Genel Müdürlük ve Başbakanlığa bağlı bir Devlet Bakanlığı'nın temel işlevini oluşturmaktadır. Türkiye'deki yerel kültürel etkinlikleri tanıtmak amacıyla dört ayrı kuruluşun (Kültür Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Basın Yayın Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Sosyal ve Kültürel İşler Dairesi) yaptığı yayınların hiçbiri yeterli nitelikte değildir.

Dış görevler açısından da aynı kaynak israfı söz konusudur. Yurt dışında bulunan Kültür, Basın ve Turizm Müşavirlerinin görev alanı büyük ölçüde çakışmaktadır. Üstelik, her elçilikte bu alanda bir de Dışişleri Bakanlığı görevlisi bulunmaktadır. Bu görevlerin aynı kişide toplanması kaynak israfını önleyecektir. Turizm alanında ise özel sektörün doğrudan devreye girmesi ve "Turizm ve Seyahat Acenteleri Birliği"nin yurt dışı temsilcilikler açarak, bu işlevi daha etkin biçimde üstlenmesi önerilebilir.

1998 yılı içinde yurtdışı kültür müşavirlikleri ve ateşeliklerinin sayısının 21'den 11'e indirilmesi olumlu bir adımdır. Çünkü, bütçesi olmayan müşavirliklere yapılan personel harcamaları büyük ölçüde israfa neden olmakta, bu görevlerden verim alınamamaktadır. Çok sayıda müşavirlik yerine az sayıda müşavirliğin daha geniş olanaklarla görev yapması halinde yurt dışı tanıtım çalışmaları daha verimli bir hale dönüştürülebilecektir. Dil ve bölge bazında (Anglofon ülkeler, Frankofon ülkeler ve Avrupa-Akdeniz bölgesi, Germanofon ülkeler ve Doğu Avrupa, Slav dili konuşan ülkeler, Orta Asya Türki Cumhriyetleri ve orta Doğu, Uzak Doğu) konumlandırılabilecek bu müşavirliklerin bölgesel bir kültür merkezi biçiminde çalışması ve merkezde oluşturacağı etkinlikleri diğer ülkelerde de sergileyebilmesi için olanaklara sahip olması gerekir. Bu merkezlerin, bölgede etkinlik gösteren Türk kültür dernekleri ile sıkı bir işbirliği kurması beklenmelidir.

3. Kültür Hizmetlerinden Sağlanan Gelirin Kültür Alanına Dönmesi:

Kültür Bakanlığı'na bağlı çalışan müzelerin gelirlerinin müzelere ait olması, bu ücretlerin yerel yönetimlere gitmesinden daha sağlıklı bir çözüm olacaktır. Aynı şekilde, sinema biletlerinden kesilen "Belediye eğlence rüsumu"nun kaldırılarak, bu kesintinin sinema sektörüne dönmesi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, kültür-sanat alanında devletin egemenliğinin sona ermesi, yerel yönetimlerin kültür-sanat alanında görev ve sorumluluk sahibi olması, ilk öğretimden başlayarak, eğitimin her kademesinde "sanat"a yer verilmesi, kamunun kültür-sanat alanına ayırdığı kaynağın Avrupa ülkeleri düzeyine – genel bütçenin %1'i oranına- yükseltilmesi ve sanatı ülke çapında yaygınlaştıracak kurum ve kuruluşların desteklenmesi yolu ile, Türkiye'nin kültürel gelişimine yeni bir ivme kazandırılabileceği, böylelikle toplumsal kalkınmanın "insani" boyutunun hayata geçirilebileceği düşünülmektedir.

Tablo 5 1998 Yılı Kültür Bakanlığı Bütçe Dağılımı

T.C. Kültür Bakanlığı'nın 1998 yılı bütçesi 47 trilyon 300 Milyar T.L.dır.

Bu bütçenin kalemlere dağılımı ise şöyledir:	(milyon TL)
• Genel yönetim ve destek hizmetleri	4 135 500
(4 trilyon 135 milyar 500 milyon'luk bu kalem içinde "kültür amaçlı eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması ve desteklenmesi" için yalnızca 3,5 milyar ayrılmıştır)	
• Güzel sanatların geliştirilmesi ve tanıtılması	614 000
(614 milyarın, 505 milyarı personel giderleri)	
• Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası	668 200
(668 milyarın, 600 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Senfoni ve Oda Orkestraları	1 432 000
(1 trilyon 432 milyarın, 1 trilyon 370 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Klasik Türk Müziği Koroları	1 971 000
(1 trilyon 971 milyarın, 1 trilyon 932 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Türk Halk Müziği Koroları, Türk Halk Müziği ve Halk Oyunları	766 600
(766 milyarın, 750 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Halk Dansları, Çok Sesli Müzik Koroları, Türk Marşları ve diğer müzik toplulukları	1 547 600
(1 trilyon 547 milyarın 1 trilyon 515 milyarı personel giderleri)	
• Güzel sanatların geliştirilmesi ve tanıtılması hizmetleri yatırım hizmetleri	312 000
(tasarruf tedbirleri nedeni ile yatırım harcamaları yapılamıyor)	
• Özel tiyatrolara yardım	100 000
• Telif hakları ve sinema hizmetleri	337 300
(112 milyarı personel giderleri, 125 milyarı yatırım projeleri, 100 milyarı sanatsal içerikli filmlerin desteklenmesi, yaptırılması ve satın alınması)	
• Anıtlar, müzecilik ve koruma hizmetleri	7 959 200
(7.9 trilyonun, 3.5 trilyonu personel giderleri)	
• Kütüphanecilik ve yayın hizmetleri	6 755 350
(6,7 trilyonun, 4 trilyonu personel giderleri)	
• Halk kültürlerini araştırma ve geliştirme hizmetleri	247 500
(247 milyarın, 104 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Tiyatroları hizmetleri	6 787 000
(6.7 trilyonun, 6 trilyonu personel giderleri)	
• Devlet Opera ve Balesi hizmetleri	9 800 000
(9.8 trilyonun 9 trilyonu personel giderleri)	
• Dış ilişkiler ve Avrupa Topluluğu koordinasyon hizmetleri	208 000
(yaklaşık yarısı personel giderleri)	
• Yurtdışı teşkilatı	199 600
(199 milyarın, 159 milyarı personel giderleri)	
• Kültür merkezleri hizmetleri	331 500
(331 milyarın, 235 milyarı personel hizmetleri)	
• İstanbul Atatürk Kültür Merkezi	304 150
(304 milyarın, 207 milyarı personel giderleri)	
• Ankara Atatürk Kültür Merkezi	104 000
(104 milyarın 67 milyarı personel giderleri)	
• Kültür merkezleri yatırım projeleri	1 497 000
• Transferler	1 224 000
Toplam bütçe:	47 301 500

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu raporda, gelişme kavramına yaklaşımın temelinde, insan haysiyetinin yalnızca insan haklarının kullanılması ile korunabileceği, ve bu hakların başında sürdürülebilir insani gelişmenin meyvelerini toplama hakkının geldiği inancı vardır. Gelişmeyi salt ekonomik bir süreç olarak tanımlayan geleneksel eğilimden farklı olarak, burada kullanılan sürdürülebilir insani gelişme kavramı, ekonomik iyileştirmenin yanısıra, insanların sosyal, siyasal, kültürel ve eğitim ve sağlık ile ilgili haklardan yararlanabilmelerini sağlayacak genel koşulların varlığını da kapsar. Kişilerin bu koşullara yeterli bir düzeyde ve eşitlikçi bir biçimde ulaşabilmeleri temel bir insani hak olarak kabul edilmektedir.

İnsan hakları, korku ve yoksunluktan kurtulmuş olmayı içerir. Nasıl yoksulluk insan haysiyetinin yok sayılması anlamına gelir ise, sağlık, eğitim ve kültürden yoksun olmak ve iyi bir yönetim aracılığıyla sivil, sosyal ve siyasal haklardan yararlanma olanağından uzak tutulmak da temel insan haklarının sınırlandırılması anlamına gelir. O halde devletler, vatandaşlarının bu haklardan yararlanabilmelerini sağlamakla yükümlüdürler.

Her ne kadar gelişme hakkı temel bir hak olarak ilk kez Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1986'da yayımladığı Gelişme Hakkına İlişkin Bildirgesinde açıkça ifade edilmişse de, daha 1966 yılında ilan edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Anlaşma'da bu fikir örtük olarak mevcut idi. Türkiye bu uluslararası anlaşmayı henüz imzalamamıştır. Elinizdeki rapordan çıkan ilk ve en önemli öneri, Türkiye'nin, uluslararası standart ve normlara uygun bir şekilde, vatandaşlarının gelişme hakkını koruma altına alma taahhütünde bulunmasıdır.

İyi yönetim, siyasete katılan bir sivil toplum ile sorumlu ve duyarlı bir devlet arasındaki sağlıklı iletişime dayanır. Türkiye'de sivil toplum yeterli düzeyde gelişmemiştir ve siyasi karar mekanizmalarına anlamlı bir katkıda bulunamamaktadır. 1982 Anayasası, sivil toplum örgütleri kurma hakkına önemli ölçüde sınırlamalar getirmiştir. Anayasa 1995 yılında bu konuda daha serbest bir ortam yaratacak şekilde değiştirilmişse de, gerekli uyum yasaları henüz çıkartılmamıştır. Bu yasaların çıkartılması acil bir görev olarak durmaktadır. Aynı durum, yargıyı, yürütmenin denetiminden tam olarak bağımsız kılacak yasaların çıkartılması için de geçerlidir.

Türkiye, ekonomik büyüme açısından genel olarak etkileyici bir performans sergilemiş olmakla birlikte, aynı başarıyı insani gelişme alanında gösterememiştir. Türkiye'de süregelen dengesiz gelir dağılımı sorunu ve sağlık, eğitim, konut edinme gibi sosyal gelişme konularında yöre ve cinsiyete bağlı eşitsizlikler bulunmaktadır. Dolayısıyla, alınacak tedbirler öncelikle bu alanlarda iyileştirme sağlamaya yönelik olmalıdır.

Türkiye'de gelir dağılımı, 1990'larda daha da dengesiz hale gelmiştir. Hızlı ekonomik büyüme, kadınların ekonomik ve sosyal statülerinde bir iyileşme getirmemiştir. Kadınlarla erkekler arasındaki eşitsizlik sürmektedir. Kadınlar, genellikle, erkeklere oranla daha düşük statülü ve daha düşük gelir getiren iş ve mesleklere sahiptirler. Karar alma mevkilerinde de neredeyse hiç temsil edilmemektedirler.

Yine de, bu gibi bazı alanlardaki olumsuzluklara karşın, bazı alanlarda olumlu gelişmeler de olmuştur. Örneğin Türkiye, kadın haklarını, 1993 yılında İnsan Haklarına İlişkin Viyana Konferansı'nda ifade edilen ve 1995 yılında Beijing Kadın Konferansı'nda onaylanan biçimiyle tanımayı resmen taahhüt etmiştir. Kadın hakları insan haklarıdır. Bu nedenle, vazgeçilemez ve ihlal edilemez özelliktedirler. Ne var ki dünyanın başka yerlerinde olduğu gibi Türkiye'de de kadına yönelik şiddet, en temel hak olan yaşama hakkını tehdit eder durumdadır. Üstelik bu ihlal, en yaygın ve sürekli biçimiyle, evin içinde meydana gelmektedir. Türkiye'de Ocak 1998'de yürürlüğe giren Aileyi Koruma Kanunu ile bu konuda bazı yasal önlemler alınmıştır. Kadınlara ve çocuklara yönelik aile içi şiddeti önlemede olumlu bir adım olarak kabul edilen bu önlemler, ek olarak başka

yasal, ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmalarla desteklenmelidir. Bu alanda sivil toplum kuruluşları ile devletin işbirliği içinde çalışması, daha da yol katedilmesini sağlayacaktır.

Devletin sağlık, eğitim ve refaha yönelik harcamaları, Türkiye'nin ekonomik büyüme hızına yetişememektedir. Aynı gelişme düzeyindeki ülkeler ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin sağlık göstergeleri yetersiz bir performansı yansıtmaktadır. Ayrıca sağlığa ilişkin göstergelerde bölgeler ve sosyo-ekonomik sınıflar arasında belirgin eşitsizlikler bulunmaktadır. Her ne kadar Türkiye tüm vatandaşlarının sağlıklı yaşama hakkını sağlama konusunda resmi bir taahütte bulunmuşsa da, sağlık hizmetlerindeki kapasite yetersizliği ve varolan kapasitenin verimli kullanılamaması nedenleriyle bu amaca ulaşılamamaktadır.

Sağlıklı yaşama hakkının korunması sadece tıbbi hizmetlerin sağlanması ile sınırlı değildir; aynı zamanda uygun yaşama, çalışma ve çevre koşullarının varlığını da gerektirir. Yaşam koşullarını belirlemede önemli bir unsur, elverişli bir konutun bulunabilir ve maddi olarak da ulaşılabilir olmasıdır. Anayasada belirtildiği üzere Türkiye, her ailenin konut ihtiyacının karşılanabilmesi için gerekli önlemleri almayı taahhüt etmiştir. Türkiye'de inşaat sektörü hızla gelişen ve konut ihtiyacını karşılayabilecek kapasitede bir sektör olmasına rağmen, faaliyetleri genellikle yüksek gelirli kesimin taleplerini kaşılamaya yönelik olmuştur. Fiyatların yüksekliği ve uygun bir uzun vadeli kredilendirme sisteminin bulunmayışı, düşük gelirli kesimin ev sahibi olmasını maddi açıdan olanaksız hale getirmekte ve bu kesimi kaçak ev yapımının egemen olduğu sektöre yöneltmektedir. Dolayısıyla, bu raporda, düşük gelirli kesimin ev sahibi olabilmesine maddi açıdan destek olacak koşulların geliştirilmesi için devletin çaba sarfetmesi önerilmektedir.

Türkiye, eğitim alanına kaynak ayırmada, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye oranla geri bir konumdadır. Eğitim hakkı ile ilgili olarak anayasal taahhütlere ve özellikle ilk öğretim aşamasındaki zorunlu ve ücretsiz eğitim olanağına rağmen, milli gelirin çok az bir kısmı eğitim alanına yönelik kamu harcamalarına ayrılmıştır ve ilkokula kayıt oranı dahi %100 olmaktan çok uzaktır. Ayrıca, eğitim hakkından yararlanmada bölgelere ve cinsiyete göre eşitsizlikler bulunmaktadır. Okuma yazma bilmeyen kadınların oranının yüksekliği, büyük bir sorun olmaya devam etmektedir. 1997 yılında zorunlu ilk öğretimin 5 yıldan 8 yıla çıkarılması, eğitim için yapılan yatırım harcamalarını artırmıştır. Bu raporda, bu çabaların daha da ileri götürülmesi önerilmektedir.

Türkiye'de eğitimin kalitesi de aynı derecede önemli bir konudur. Müfredat programında öğrencilerin evrensel kültürel değerlere ulaşabilmelerini sağlayacak bir reforma ihtiyaç vardır. Son yıllarda sanatsal faaliyetlere olan talepte bir azalma olmuştur. Devlet, sanatçıların özerkliğine kısıtlama getirmeden, burslar ve ödüller aracılığı ile hem sanat faaliyetlerini hem de bunlardan yararlanılmasını desteklemede daha aktif bir rol oynamalıdır. Devlet için bunu başarmanın en iyi yolu, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile işbirliği içinde olmaktır.

Son olarak, medyayı düzenleyen yasal çerçevenin gözden geçirilerek, sivil toplum temsilcileri ile uzmanların işin içine katılmasının sağlanması ve sansür uygulamalarının ortadan kaldırılması önerilmektedir.

Teknik Ekler: Endekslerin Hesaplanması

İnsani Gelişme Endeksi

İnsani Gelişme Endeksi (İGE) üç göstergeye dayanmaktadır: doğumda yaşam beklentisi olarak ölçülen ömür; yetişkinlerin okur yazarlık (2/3) ve ilk, orta ve yüksak eğitimde okullaşma oranı ile birlikte ölçülen eğitim düzeyi ve satın alma gücü paritesine göre kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla ile ölçülen yaşam standardı.

Endeks oluşturulurken her bir gösterge için değişmeyen en az ve en yüksek değerler saptanmıştır:

Doğumda yaşam beklentisi: 25 yaş ve 85 yaş
Yetişkinlerin okur yazarlık oranı: %0 ve %100
Kaba (birleştirilmiş) okullaşma oranı: %0-%100
Satınalma gücü paritesine göre GSYİH:
100$-40 000$

İGE her bir boyutu için aşağıdaki genel formüle göre bir endeks hesaplanabilir: endeks= (Gözlemlenen değer – en düşük değer)/ (En yüksek değer – en düşük değer).

Bir il için hesaplanan İGE bu üç boyutun (endeksin) basit ortalamasıdır, yaşam beklentisi (YE), eğitim düzeyi (EE) ve uyarlanmış gelir (GE): İGE= (YE+EE+GE)/3.

Endeksler aşağıdaki verilerden hesaplanmıştır:

1. Doğumda Yaşam Beklentisi (Y): 1996 yılı için doğumda yaşam beklentisi Şeref Hoşgör'ün 1997'de tamamladığı doktora tezi ve Doğu-Yaşam Tablosu modelinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

2. Eğitim Düzeyi (E): İki göstergenin bileşimidir; okuryazarlık oranı (O) ve birleşik okullaşma oranı (R). Okuryazarlık oranları, 1990 nüfus sayımı verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır. Birleşik okullaşma oranı ilk, orta ve yüksek tahsildeki öğrencilerin 7 ile 21 yaş arasındaki nüfusa oranıdır. 1995/96 verileri İstatistik Enstitüsünden alınmıştır. Ancak bu veriler değiştirilmiştir. İstatistik Enstitüsü tüm açık öğretim öğrencilerini Eskişehir ilinde göstermektedir. Bu çalışmada açık öğretim öğrencileri illerin yüksek öğrenim öğrencisi paylarına göre yeniden ayarlanmıştır.

3. Kişi başına (düzeltilmiş) gelir: İllere göre 1996 yılı kişi başına GSYİH Devlet İstatistik Enstitüsünden alınmıştır. Bu veriler önce Meral Daşkıran'ın bir çalışmasına(1997) göre ayarlanmıştır. Çalışmada Türkiye'de ondokuz ilde fiyat ve miktar karşılaştırması yapılmaktadır. Bu çalışmada 19 ilin komşularında da aynı düzeylerin geçerli olacağı varsayılmıştır. İkinci ayarlama Devlet İstatistik Enstitüsü'nün satın alma gücü paritesi konusundaki verilerine göre yapılmıştır. Bu iki ayarlamadan sonra elde edilen gelirler üçüncü kez, 1997 İnsani Gelişme Raporu'nun teknik notlarında açıkladığı biçimde, "Atkinson" formülüne göre yeniden düzeltilmiştir.

Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi

Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi (CGE) her ilde yaşam beklentisi, eğitim düzeyi ve gelir açısından kadın ve erkek arasındaki eşitsizliği göre bir ayarlama yapmaktadır. Cinsiyete duyarlı bu ayarlama için kadın ve erkek değerlerinin harmonik ortalamaları hesaplanmaktadır. CGE'de yaşam beklentisindeki en yüksek ve en düşük değerlere göre ayarlanmaktadır, çünkü genelde kadınlar erkeklerden daha uzun yaşamaktadır. Kadınlar için en yüksek yaş 87.5 ve en düşük yaş 27.5'tur. Erkeklere karşılık gelen değerler 82.5 ve 22.5'tur..

Gelir endeksinin hesaplanışı çok açık değildir. Kadın ve erkek gelir payları tarım dışı (ortalama) kadın ücretlerinin erkek ücretlerine ve cinsiyetlerin çalışan (12 yaş üstü) nüfus içindeki paylarına göre hesaplanmaktadır. (İnsani Gelişme Raporu aslında bu hesabı 15 yaş ve üstü için yap-

maktadır). Ücret oranları Devlet İstatistik Enstitüsü verileridir (İstihdam ve Ücret Yapısı, 1994). Bu yayında bölgelere göre veri olmamasına karşın Enstitü verileri özel olarak hesaplayıp sağlamıştır. Ücret verileri yedi bölge ve en büyük dört il için sunulmuştur . Bölgedeki tüm iller için bu bölgesel oranların geçerli olduğu varsayılmıştır. Gelir endekslenmeden önce, her ilde kişi başına ayarlanmış ortalama GSYİH gelir paylarındaki eşitsizlik, çalışan nüfus içindeki kadın ve erkek oranlarına göre ayarlanmaktadır. Yaşam beklentisi, eğitim düzeyi ve gelir endeksleri eşit ağırlıkla nihai CGE'ini hesaplamak için toplanır. 1997 İnsani Gelişme Raporunda (UNDP) sayısal bir örnek sunulmuştur.

Cinsiyet-Yetkinlik Ölçümü

Her üç değişken için (yerel meclislerde temsil, yönetici ve profesyonel konum ve kazanılan gelir payları) "eşit dağılıma eşdeğer oranların" EDEO elde edilebilmesi için yöntem olarak nüfus ağırlıklı (1-Œ) ortalaması kullanılmıştır. Kadınların yerel meclislerdeki temsili konusundaki veriler T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü'nden alınmıştır (Ankara, 1993). Mesleklere göre çalışan nüfus oranları, 1990 yılı nüfus sayımı verileriden elde edilmiştir. Her değişken için endeks EDEO'nun %50'ye bölünmesiyle hesaplanmıştır. Üç endeks (ekonomik katılım ve karar alma, politik katılım ve karar alma, ekonomik kaynak tasarrufu) toplanarak nihai CYÖ elde edilmiştir.1997 İnsani Gelişme Raporu sayısal bir örnek sunmaktadır.

İnsani Yoksulluk Endeksi

İnasani Yoksulluk Endeksi (İYE)'ni hesaplamak için, ömür yoksunluğu yaşamlarını kırk yaşına kadar sürdüremeyeceklerin oranı (P1), bilgi yoksunluğu okuryazar olmayan yetişkinlerin oranı (P2) ile gösterilmiştir. Hayatta kalma verileri Hoşgör'ün doktora tezi ve Doğu-Yaşam Tabloları yardımıyla hesaplanmıştır. Okuryazar olmayanların oranları 1990 Nüfus Sayımı verilerinden elde edilmiştir. Endeksin üçüncü ayağı, doğru dürüst bir yaşam standardı için ekonomik edinim (P3), üç değişkenden oluşmaktadır. Sağlıklı suya erişmi olmayan nüfusun oranı (P31), sağlık hizmetlerine erişimi olmayan nüfusun oranı (P32) ve orta ve ciddi düzeyde beş yaşının altında yetersiz beslenme gözlemlenen çocukları oranı (P33). P3 değişkenleri için il düzeyinde veri yoktur. P31 ve P32 konusunda Devlet İstatistik Enstitüsü ve UNICEF tarafından 1995 yılında tamamlanmş bir ön çalışma raporu beş bölge için veri sunmaktadır. Bölgedeki tüm iller için aynı değerlerin geçerli olduğu varsayılmıştır. 1997 İnsani Gelişme Raporunda tanımlandığı biçimde sağlık hizmetlerine erişim (sağlık merkezine yayan ya da yerel nakil araçlarıyla en fazla bir saat içinde erişebilen nüfusun oranı) Türkiye'de yoktur. Bunun yerine benzer bir veri kullanılmıştır. Sağlık Bakanlığının bir araştırmasında (Health Services Utilization in Turkey 1992 National Survey) yedi coğrafi bölge için "doktora erişebilmek için harcanan zaman" konusunda görüş sorulmuştur.

Bileşik değişken P, P31, P32 ve P33 değişkenlerinin basit ortalaması hesaplanarak bulunmuştur: P3 = (P31 + P32 + P33)/3. İYE'nin formülü ise İYE=1/3(P13 + P23 + P33) 1/3dir. 1997 İnsani Gelişme Raporu sayısal bir örnek sumaktadır.

Tablo 1 Sinema (1995 Verileri)

Sinema Salonu Sayısı	:	363
Koltuk Sayısı	:	153 069
Seans Sayısı	:	21 755
İzleyici Sayısı	:	9 399 794

Tablo 2 Tiyatro

	Devlet Tiyatroları	Belediye ve Dier Kamu Tiyatroları	Özel Tiyatrolar
Tiyatro Sayısı	25	17	18
Koltuk Sayısı	8 119	5 401	6 836
Oynanan Eser	180	160	49
Gösteri Sayısı	3 362	3 868	1 659
İzleyici Sayısı	920 196	1 182 399	322 575

Tablo 3 Opera - Bale

Salon Sayısı	6
Koltuk Sayısı	3 899
Eser Sayısı	52
Gösteri Sayısı	404
İzleyici Sayısı	236 077

Tablo 4 Müzeler

Müze Sayısı: 163

İzleyici Sayısı ve Gelir:

Yerli	Yabancı	Toplam	Gelir
4 661 315	3 320 433	7 981 7	48 438 572 678 000-TL

C. İstatistiki Veriler ve Kamu Harcamaları:

Türkiye'nin kültürel yaşamına ilişkin sayısal veriler son derece sınırlıdır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün kültür-sanat alanında daha ayrıntılı istatistikler düzenlenmesi, bu alanda planlı bir gelişme için zorunlu bir ön koşul olarak görülmektedir. Ayrıca, bu verilere ulaşmak için bazı altyapı yatırımlarına gereksinim duyulmaktadır. Örneğin, tüm gelişmiş ülkelerdeki gibi elektronik gişe uygulamasına geçilmeden, sanat etkinliklerine ilişkin sağlıklı istatistikler elde edilmesi mümkün görülmemektedir.

Türkiye'deki sinema, tiyatro, opera ve bale alanlarına ilişkin 1994-95 istatistikleri, sinema ve özel tiyatro alanlarında ciddi bir niceliksel gerileme yaşandığını ortaya koymaktadır. 1970'li yıllarda 3 000 civarında olan sinema salonu sayısı bugün 350 civarındadır (1995 verilerine göre 301). Özel tiyatroların sayısında da ciddi bir gerileme görülmektedir. Bu gerilemenin temel sorumlusunun, tiyatro alanındaki hizmetini Devlet Tiyatroları ile sınırlı gören, özel tiyatroları desteklemek için yeterli önlemler almayan "resmi" görüş olduğu söylenebilir.

Türkiye'de yalnızca 60 ilde sinema salonu bulunmakta, bunlardan yarısında yalnızca bir ya da iki salon bulunmaktadır. En çok sinema salonu bulunan illerimiz İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa ve Antalya olup, üç büyük kent ışındaki sinemalar son derece ilkel donanıma sahip bulunmaktadır.

Sinema salonlarının sayısının artması ve çağdaş koşullara kavuşmaları için bu alandaki teşvik tedbirlerinin artırılması gerekmektedir. Bu salonlarda gösterime giren filmler içinde Türk yapımları çok küçük bir oran oluşturmaktadır. Bu oranın yükselmesi için özendirici politikalar uygulanması gerekmektedir.

Türkiye'de sinema alanı Amerikan sinema "majör"lerinin tekeli altına girmiştir. Bir yıl içinde dağıtılan 164 film arasında yalnızca 10 Türk filmi yer almıştır.

Bu veriler, verimlilik açısından yerel yönetimlere bağlı tiyatroların daha iyi sonuç aldıklarını göstermektedir.

Bu sayının önemli bir oranının (ziyaretçi sayısının yaklaşık yarısı, gelirin ise dörtte üçünün)

4 müzemizden elde edilmekte olduğu gerçeğinden hareketle, diğer müzelerimizin ziyaretçi sayısının çok az olduğu sonucuna varabiliriz. Bunun nedenleri ise, kaynak yetersizliğinden ve bürokratik mekanizmadan kaynaklanan yönetim sorunu ve tanıtım eksikliği olarak saptanabilir.

Kültür alanından elde edilen gelirlerin giderleri karşılaması, ancak bu alanı tümüyle özeleştirmeyi öneren bir anlayışın beklentisi olabilir. Bunun dışında tüm sistemler kültür alanına devletin yatırımını sosyal devlet anlayışının doğal bir sonucu kabul etmektedir.

Görüldüğü gibi, devlet bütçesinden kültür-sanat hizmetine ayrılan 47 trilyon'un (ki, bir bölümü kamu harcamalarındaki kısıtlamalar nedeni ile kullanılamamaktadır) büyük bir bölümü personel maaşlarına gitmekte, sanat hizmetlerinin üretimi ve desteklenmesi için ayrılan kaynaklar çok yetersiz kalmaktadır. Devletin, bu kadar sınırlı bir ödenekle Anayasa'nın öngördüğü kültür ve sanata destek olma görevini yapabilmesi mümkün değildir.

Öncelikle, genel bütçede kültüre ayrılan payın artırılması, ardından da bu kaynağın en etkin biçimde kullanılması için yeni yöntemler araştırılması gerekir. Kesin olan bir şey varsa, o da bu alanda devletin bir an önce tekelci rolünden sıyrılıp, sahaya diğer aktörleri (yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör) davet etmesi gerektiğidir.

Kültür-sanat alanında kamu harcamalarının daha etkin ve işlevsel bir biçimde değerlendirilebilmesi için alınabilecek önlemler üç ana başlık altında toplanabilir:

1. Devletin Kültür-Sanat Üretimini Bizzat Yapmak Yerine, Destekleyici Bir Konuma Geçmesi:

Bu hedef doğrultusunda devlete bağlı sanat kurumlarının yerel yönetimlere devri; bu kurumların özerkliğinin sağlanması.

Sanatçıların memur statüsü yerine yıllık sözleşmelerle görevlendirilmesi; devlet sanatçısı, "özel" sanatçı ayrımının ortadan kaldırılması ve tüm sanatçılara işsizlik sigortası sağlanması.

Devletin, düzenleyici, destekleyici bir rol üstlenerek, bağımsız kararlar üretecek kurullar aracılığı ile gerek kamu finansmanı ile çalışan özerk sanat topluluklarına, gerekse sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün sanat alanındaki etkinliklerine destek (sübvansiyon) sağlaması.

2. Devletin Farklı Birimlerinin Çakışan Hizmetlerinin Birleştirilmesi ve Kaynak İsrafının Önlenmesi:

Mevcut merkezi yapılanmanın kültürel hizmetlerin üretimine katkı sağlamaktan çok, istihdam hedefini karşıladığı görülmektedir. Bakanlık yapısının (işlevinin özerk kurumlara devri yoluyla) ortadan kaldırılmasının ciddi bir personel tasarrufuna yol açacağı düşünülmektedir. Kültür Bakanlığı'nın 11 000 görevlisi yerine bu kurumlarda çalışacak çok daha az sayıda uzmanın daha etkin hizmet vereceği açıktır. Bakanlık personelinin bir bölümünün, bürokrasinin kendi mantığı ve kuralları çerçevesinde oluşmuş, daha doğrusu oluşturulmuş işlevleri olduğu görülmektedir (Personel, APK, Basın ve Halkla İlişkiler, ...).

Ayrıca, farklı Bakanlıklar bünyesinde aynı isim altında, aynı işlevi gören birimler bulunmaktadır. Örneğin, yurt dışı kültürel tanıtım, Dışişleri ve Kültür Bakanlıklarında birer Genel Müdürlük ve Başbakanlığa bağlı bir Devlet Bakanlığı'nın temel işlevini oluşturmaktadır. Türkiye'deki yerel kültürel etkinlikleri tanıtmak amacıyla dört ayrı kuruluşun (Kültür Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Basın Yayın Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Sosyal ve Kültürel İşler Dairesi) yaptığı yayınların hiçbiri yeterli nitelikte değildir.

Dış görevler açısından da aynı kaynak israfı söz konusudur. Yurt dışında bulunan Kültür, Basın ve Turizm Müşavirlerinin görev alanı büyük ölçüde çakışmaktadır. Üstelik, her elçilikte bu alanda bir de Dışişleri Bakanlığı görevlisi bulunmaktadır. Bu görevlerin aynı kişide toplanması kaynak israfını önleyecektir. Turizm alanında ise özel sektörün doğrudan devreye girmesi ve "Turizm ve Seyahat Acenteleri Birliği"nin yurt dışı temsilcilikler açarak, bu işlevi daha etkin biçimde üstlenmesi önerilebilir.

1998 yılı içinde yurtdışı kültür müşavirlikleri ve ateşeliklerinin sayısının 21'den 11'e indirilmesi olumlu bir adımdır. Çünkü, bütçesi olmayan müşavirliklere yapılan personel harcamaları büyük ölçüde israfa neden olmakta, bu görevlerden verim alınamamaktadır. Çok sayıda müşavirlik yerine az sayıda müşavirliğin daha geniş olanaklarla görev yapması halinde yurt dışı tanıtım çalışmaları daha verimli bir hale dönüştürülebilecektir. Dil ve bölge bazında (Anglofon ülkeler, Frankofon ülkeler ve Avrupa-Akdeniz bölgesi, Germanofon ülkeler ve Doğu Avrupa, Slav dili konuşan ülkeler, Orta Asya Türki Cumhriyetleri ve orta Doğu, Uzak Doğu) konumlandırılabilecek bu müşavirliklerin bölgesel bir kültür merkezi biçiminde çalışması ve merkezde oluşturacağı etkinlikleri diğer ülkelerde de sergileyebilmesi için olanaklara sahip olması gerekir. Bu merkezlerin, bölgede etkinlik gösteren Türk kültür dernekleri ile sıkı bir işbirliği kurması beklenmelidir.

3. Kültür Hizmetlerinden Sağlanan Gelirin Kültür Alanına Dönmesi:

Kültür Bakanlığı'na bağlı çalışan müzelerin gelirlerinin müzelere ait olması, bu ücretlerin yerel yönetimlere gitmesinden daha sağlıklı bir çözüm olacaktır. Aynı şekilde, sinema biletlerinden kesilen "Belediye eğlence rüsumu"nun kaldırılarak, bu kesintinin sinema sektörüne dönmesi sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, kültür-sanat alanında devletin egemenliğinin sona ermesi, yerel yönetimlerin kültür-sanat alanında görev ve sorumluluk sahibi olması, ilk öğretimden başlayarak, eğitimin her kademesinde "sanat"a yer verilmesi, kamunun kültür-sanat alanına ayırdığı kaynağın Avrupa ülkeleri düzeyine – genel bütçenin %1'i oranına- yükseltilmesi ve sanatı ülke çapında yaygınlaştıracak kurum ve kuruluşların desteklenmesi yolu ile, Türkiye'nin kültürel gelişimine yeni bir ivme kazandırılabileceği, böylelikle toplumsal kalkınmanın "insani" boyutunun hayata geçirilebileceği düşünülmektedir.

Tablo 5 1998 Yılı Kültür Bakanlığı Bütçe Dağılımı

T.C. Kültür Bakanlığı'nın 1998 yılı bütçesi 47 trilyon 300 Milyar T.L.dır.
Bu bütçenin kalemlere dağılımı ise şöyledir:

	(milyon TL)
• Genel yönetim ve destek hizmetleri	4 135 500
(4 trilyon 135 milyar 500 milyon'luk bu kalem içinde "kültür amaçlı eğitim faaliyetlerinin yaygınlaştırılması ve desteklenmesi" için yalnızca 3,5 milyar ayrılmıştır)	
• Güzel sanatların geliştirilmesi ve tanıtılması	614 000
(614 milyarın, 505 milyarı personel giderleri)	
• Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası	668 200
(668 milyarın, 600 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Senfoni ve Oda Orkestraları	1 432 000
(1 trilyon 432 milyarın, 1 trilyon 370 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Klasik Türk Müziği Koroları	1 971 000
(1 trilyon 971 milyarın, 1 trilyon 932 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Türk Halk Müziği Koroları, Türk Halk Müziği ve Halk Oyunları	766 600
(766 milyarın, 750 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Halk Dansları, Çok Sesli Müzik Koroları, Türk Marşları ve diğer müzik toplulukları	1 547 600
(1 trilyon 547 milyarın 1 trilyon 515 milyarı personel giderleri)	
• Güzel sanatların geliştirilmesi ve tanıtılması hizmetleri yatırım hizmetleri	312 000
(tasarruf tedbirleri nedeni ile yatırım harcamaları yapılamıyor)	
• Özel tiyatrolara yardım	100 000
• Telif hakları ve sinema hizmetleri	337 300
(112 milyarı personel giderleri, 125 milyarı yatırım projeleri, 100 milyarı sanatsal içerikli filmlerin desteklenmesi, yaptırılması ve satın alınması)	
• Anıtlar, müzecilik ve koruma hizmetleri	7 959 200
(7.9 trilyonun, 3.5 trilyonu personel giderleri)	
• Kütüphanecilik ve yayın hizmetleri	6 755 350
(6,7 trilyonun, 4 trilyonu personel giderleri)	
• Halk kültürlerini araştırma ve geliştirme hizmetleri	247 500
(247 milyarın, 104 milyarı personel giderleri)	
• Devlet Tiyatroları hizmetleri	6 787 000
(6.7 trilyonun, 6 trilyonu personel giderleri)	
• Devlet Opera ve Balesi hizmetleri	9 800 000
(9.8 trilyonun 9 trilyonu personel giderleri)	
• Dış ilişkiler ve Avrupa Topluluğu koordinasyon hizmetleri	208 000
(yaklaşık yarısı personel giderleri)	
• Yurtdışı teşkilatı	199 600
(199 milyarın, 159 milyarı personel giderleri)	
• Kültür merkezleri hizmetleri	331 500
(331 milyarın, 235 milyarı personel hizmetleri)	
• İstanbul Atatürk Kültür Merkezi	304 150
(304 milyarın, 207 milyarı personel giderleri)	
• Ankara Atatürk Kültür Merkezi	104 000
(104 milyarın 67 milyarı personel giderleri)	
• Kültür merkezleri yatırım projeleri	1 497 000
• Transferler	1 224 000
Toplam bütçe:	**47 301 500**

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu raporda, gelişme kavramına yaklaşımın temelinde, insan haysiyetinin yalnızca insan haklarının kullanılması ile korunabileceği, ve bu hakların başında sürdürülebilir insani gelişmenin meyvelerini toplama hakkının geldiği inancı vardır. Gelişmeyi salt ekonomik bir süreç olarak tanımlayan geleneksel eğilimden farklı olarak, burada kullanılan sürdürülebilir insani gelişme kavramı, ekonomik iyileştirmenin yanısıra, insanların sosyal, siyasal, kültürel ve eğitim ve sağlık ile ilgili haklardan yararlanabilmelerini sağlayacak genel koşulların varlığını da kapsar. Kişilerin bu koşullara yeterli bir düzeyde ve eşitlikçi bir biçimde ulaşabilmeleri temel bir insani hak olarak kabul edilmektedir.

İnsan hakları, korku ve yoksunluktan kurtulmuş olmayı içerir. Nasıl yoksulluk insan haysiyetinin yok sayılması anlamına gelir ise, sağlık, eğitim ve kültürden yoksun olmak ve iyi bir yönetim aracılığıyla sivil, sosyal ve siyasal haklardan yararlanma olanağından uzak tutulmak da temel insan haklarının sınırlandırılması anlamına gelir. O halde devletler, vatandaşlarının bu haklardan yararlanabilmelerini sağlamakla yükümlüdürler.

Her ne kadar gelişme hakkı temel bir hak olarak ilk kez Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1986'da yayımladığı Gelişme Hakkına İlişkin Bildirgesinde açıkça ifade edilmişse de, daha 1966 yılında ilan edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Anlaşma'da bu fikir örtük olarak mevcut idi. Türkiye bu uluslararası anlaşmayı henüz imzalamamıştır. Elinizdeki rapordan çıkan ilk ve en önemli öneri, Türkiye'nin, uluslararası standart ve normlara uygun bir şekilde, vatandaşlarının gelişme hakkını koruma altına alma taahhütünde bulunmasıdır.

İyi yönetim, siyasete katılan bir sivil toplum ile sorumlu ve duyarlı bir devlet arasındaki sağlıklı iletişime dayanır. Türkiye'de sivil toplum yeterli düzeyde gelişmemiştir ve siyasi karar mekanizmalarına anlamlı bir katkıda bulunamamaktadır. 1982 Anayasası, sivil toplum örgütleri kurma hakkına önemli ölçüde sınırlamalar getirmiştir. Anayasa 1995 yılında bu konuda daha serbest bir ortam yaratacak şekilde değiştirilmişse de, gerekli uyum yasaları henüz çıkartılmamıştır. Bu yasaların çıkartılması acil bir görev olarak durmaktadır. Aynı durum, yargıyı, yürütmenin denetiminden tam olarak bağımsız kılacak yasaların çıkartılması için de geçerlidir.

Türkiye, ekonomik büyüme açısından genel olarak etkileyici bir performans sergilemiş olmakla birlikte, aynı başarıyı insani gelişme alanında gösterememiştir. Türkiye'de süregelen dengesiz gelir dağılımı sorunu ve sağlık, eğitim, konut edinme gibi sosyal gelişme konularında yöre ve cinsiyete bağlı eşitsizlikler bulunmaktadır. Dolayısıyla, alınacak tedbirler öncelikle bu alanlarda iyileştirme sağlamaya yönelik olmalıdır.

Türkiye'de gelir dağılımı, 1990'larda daha da dengesiz hale gelmiştir. Hızlı ekonomik büyüme, kadınların ekonomik ve sosyal statülerinde bir iyileşme getirmemiştir. Kadınlarla erkekler arasındaki eşitsizlik sürmektedir. Kadınlar, genellikle, erkeklere oranla daha düşük statülü ve daha düşük gelir getiren iş ve mesleklere sahiptirler. Karar alma mevkilerinde de neredeyse hiç temsil edilmemektedirler.

Yine de, bu gibi bazı alanlardaki olumsuzluklara karşın, bazı alanlarda olumlu gelişmeler de olmuştur. Örneğin Türkiye, kadın haklarını, 1993 yılında İnsan Haklarına İlişkin Viyana Konferansı'nda ifade edilen ve 1995 yılında Beijing Kadın Konferansı'nda onaylanan biçimiyle tanımayı resmen taahhüt etmiştir. Kadın hakları insan haklarıdır. Bu nedenle, vazgeçilemez ve ihlal edilemez özelliktedirler. Ne var ki dünyanın başka yerlerinde olduğu gibi Türkiye'de de kadına yönelik şiddet, en temel hak olan yaşama hakkını tehdit eder durumdadır. Üstelik bu ihlal, en yaygın ve sürekli biçimiyle, evin içinde meydana gelmektedir. Türkiye'de Ocak 1998'de yürürlüğe giren Aileyi Koruma Kanunu ile bu konuda bazı yasal önlemler alınmıştır. Kadınlara ve çocuklara yönelik aile içi şiddeti önlemede olumlu bir adım olarak kabul edilen bu önlemler, ek olarak başka

yasal, ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmalarla desteklenmelidir. Bu alanda sivil toplum kuruluşları ile devletin işbirliği içinde çalışması, daha da yol katedilmesini sağlayacaktır.

Devletin sağlık, eğitim ve refaha yönelik harcamaları, Türkiye'nin ekonomik büyüme hızına yetişememektedir. Aynı gelişme düzeyindeki ülkeler ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin sağlık göstergeleri yetersiz bir performansı yansıtmaktadır. Ayrıca sağlığa ilişkin göstergelerde bölgeler ve sosyo-ekonomik sınıflar arasında belirgin eşitsizlikler bulunmaktadır. Her ne kadar Türkiye tüm vatandaşlarının sağlıklı yaşama hakkını sağlama konusunda resmi bir taahütte bulunmuşsa da, sağlık hizmetlerindeki kapasite yetersizliği ve varolan kapasitenin verimli kullanılamaması nedenleriyle bu amaca ulaşılamamaktadır.

Sağlıklı yaşama hakkının korunması sadece tıbbi hizmetlerin sağlanması ile sınırlı değildir; aynı zamanda uygun yaşama, çalışma ve çevre koşullarının varlığını da gerektirir. Yaşam koşullarını belirlemede önemli bir unsur, elverişli bir konutun bulunabilir ve maddi olarak da ulaşılabilir olmasıdır. Anayasada belirtildiği üzere Türkiye, her ailenin konut ihtiyacının karşılanabilmesi için gerekli önlemleri almayı taahhüt etmiştir. Türkiye'de inşaat sektörü hızla gelişen ve konut ihtiyacını karşılayabilecek kapasitede bir sektör olmasına rağmen, faaliyetleri genellikle yüksek gelirli kesimin taleplerini kaşılamaya yönelik olmuştur. Fiyatların yüksekliği ve uygun bir uzun vadeli kredilendirme sisteminin bulunmayışı, düşük gelirli kesimin ev sahibi olmasını maddi açıdan olanaksız hale getirmekte ve bu kesimi kaçak ev yapımının egemen olduğu sektöre yöneltmektedir. Dolayısıyla, bu raporda, düşük gelirli kesimin ev sahibi olabilmesine maddi açıdan destek olacak koşulların geliştirilmesi için devletin çaba sarfetmesi önerilmektedir.

Türkiye, eğitim alanına kaynak ayırmada, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye oranla geri bir konumdadır. Eğitim hakkı ile ilgili olarak anayasal taahhütlere ve özellikle ilk öğretim aşamasındaki zorunlu ve ücretsiz eğitim olanağına rağmen, milli gelirin çok az bir kısmı eğitim alanına yönelik kamu harcamalarına ayrılmıştır ve ilkokula kayıt oranı dahi %100 olmaktan çok uzaktır. Ayrıca, eğitim hakkından yararlanmada bölgelere ve cinsiyete göre eşitsizlikler bulunmaktadır. Okuma yazma bilmeyen kadınların oranının yüksekliği, büyük bir sorun olmaya devam etmektedir. 1997 yılında zorunlu ilk öğretimin 5 yıldan 8 yıla çıkarılması, eğitim için yapılan yatırım harcamalarını artırmıştır. Bu raporda, bu çabaların daha da ileri götürülmesi önerilmektedir.

Türkiye'de eğitimin kalitesi de aynı derecede önemli bir konudur. Müfredat programında öğrencilerin evrensel kültürel değerlere ulaşabilmelerini sağlayacak bir reforma ihtiyaç vardır. Son yıllarda sanatsal faaliyetlere olan talepte bir azalma olmuştur. Devlet, sanatçıların özerkliğine kısıtlama getirmeden, burslar ve ödüller aracılığı ile hem sanat faaliyetlerini hem de bunlardan yararlanılmasını desteklemede daha aktif bir rol oynamalıdır. Devlet için bunu başarmanın en iyi yolu, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile işbirliği içinde olmaktır.

Son olarak, medyayı düzenleyen yasal çerçevenin gözden geçirilerek, sivil toplum temsilcileri ile uzmanların işin içine katılmasının sağlanması ve sansür uygulamalarının ortadan kaldırılması önerilmektedir.

Teknik Ekler: Endekslerin Hesaplanması

İnsani Gelişme Endeksi

İnsani Gelişme Endeksi (İGE) üç göstergeye dayanmaktadır: doğumda yaşam beklentisi olarak ölçülen ömür; yetişkinlerin okur yazarlık (2/3) ve ilk, orta ve yüksak eğitimde okullaşma oranı ile birlikte ölçülen eğitim düzeyi ve satın alma gücü paritesine göre kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla ile ölçülen yaşam standardı.

Endeks oluşturulurken her bir gösterge için değişmeyen en az ve en yüksek değerler saptanmıştır:

Doğumda yaşam beklentisi: 25 yaş ve 85 yaş
Yetişkinlerin okur yazarlık oranı: %0 ve %100
Kaba (birleştirilmiş) okullaşma oranı: %0-%100
Satınalma gücü paritesine göre GSYİH:
100$-40 000$

İGE her bir boyutu için aşağıdaki genel formüle göre bir endeks hesaplanabilir: endeks= (Gözlemlenen değer – en düşük değer)/ (En yüksek değer – en düşük değer).

Bir il için hesaplanan İGE bu üç boyutun (endeksin) basit ortalamasıdır, yaşam beklentisi (YE), eğitim düzeyi (EE) ve uyarlanmış gelir (GE): İGE= (YE+EE+GE)/3.

Endeksler aşağıdaki verilerden hesaplanmıştır:

1. Doğumda Yaşam Beklentisi (Y): 1996 yılı için doğumda yaşam beklentisi Şeref Hoşgör'ün 1997'de tamamladığı doktora tezi ve Doğu-Yaşam Tablosu modelinden yararlanılarak hesaplanmıştır.

2. Eğitim Düzeyi (E): İki göstergenin bileşimidir; okuryazarlık oranı (O) ve birleşik okullaşma oranı (R). Okuryazarlık oranları, 1990 nüfus sayımı verilerinden yararlanılarak hesaplanmıştır. Birleşik okullaşma oranı ilk, orta ve yüksek tahsildeki öğrencilerin 7 ile 21 yaş arasındaki nüfusa oranıdır. 1995/96 verileri İstatistik Enstitüsünden alınmıştır. Ancak bu veriler değiştirilmiştir. İstatistik Enstitüsü tüm açık öğretim öğrencilerini Eskişehir ilinde göstermektedir. Bu çalışmada açık öğretim öğrencileri illerin yüksek öğrenim öğrencisi paylarına göre yeniden ayarlanmıştır.

3. Kişi başına (düzeltilmiş) gelir: İllere göre 1996 yılı kişi başına GSYİH Devlet İstatistik Enstitüsünden alınmıştır. Bu veriler önce Meral Daşkıran'ın bir çalışmasına(1997) göre ayarlanmıştır. Çalışmada Türkiye'de ondokuz ilde fiyat ve miktar karşılaştırması yapılmaktadır. Bu çalışmada 19 ilin komşularında da aynı düzeylerin geçerli olacağı varsayılmıştır. İkinci ayarlama Devlet İstatistik Enstitüsü'nün satın alma gücü paritesi konusundaki verilerine göre yapılmıştır. Bu iki ayarlamadan sonra elde edilen gelirler üçüncü kez, 1997 İnsani Gelişme Raporu'nun teknik notlarında açıkladığı biçimde, "Atkinson" formülüne göre yeniden düzeltilmiştir.

Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi

Cinsiyete Bağlı Gelişme Endeksi (CGE) her ilde yaşam beklentisi, eğitim düzeyi ve gelir açısından kadın ve erkek arasındaki eşitsizliği göre bir ayarlama yapmaktadır. Cinsiyete duyarlı bu ayarlama için kadın ve erkek değerlerinin harmonik ortalamaları hesaplanmaktadır. CGE'de yaşam beklentisindeki en yüksek ve en düşük değerlere göre ayarlanmaktadır, çünkü genelde kadınlar erkeklerden daha uzun yaşamaktadır. Kadınlar için en yüksek yaş 87.5 ve en düşük yaş 27.5'tur. Erkeklere karşılık gelen değerler 82.5 ve 22.5'tur..

Gelir endeksinin hesaplanışı çok açık değildir. Kadın ve erkek gelir payları tarım dışı (ortalama) kadın ücretlerinin erkek ücretlerine ve cinsiyetlerin çalışan (12 yaş üstü) nüfus içindeki paylarına göre hesaplanmaktadır. (İnsani Gelişme Raporu aslında bu hesabı 15 yaş ve üstü için yap-

maktadır). Ücret oranları Devlet İstatistik Enstitüsü verileridir (İstihdam ve Ücret Yapısı, 1994). Bu yayında bölgelere göre veri olmamasına karşın Enstitü verileri özel olarak hesaplayıp sağlamıştır. Ücret verileri yedi bölge ve en büyük dört il için sunulmuştur . Bölgedeki tüm iller için bu bölgesel oranların geçerli olduğu varsayılmıştır. Gelir endekslenmeden önce, her ilde kişi başına ayarlanmış ortalama GSYİH gelir paylarındaki eşitsizlik, çalışan nüfus içindeki kadın ve erkek oranlarına göre ayarlanmaktadır. Yaşam beklentisi, eğitim düzeyi ve gelir endeksleri eşit ağırlıkla nihai CGE'ini hesaplamak için toplanır. 1997 İnsani Gelişme Raporunda (UNDP) sayısal bir örnek sunulmuştur.

Cinsiyet-Yetkinlik Ölçümü

Her üç değişken için (yerel meclislerde temsil, yönetici ve profesyonel konum ve kazanılan gelir payları) "eşit dağılıma eşdeğer oranların" EDEO elde edilebilmesi için yöntem olarak nüfus ağırlıklı (1-Œ) ortalaması kullanılmıştır. Kadınların yerel meclislerdeki temsili konusundaki veriler T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü'nden alınmıştır (Ankara, 1993). Mesleklere göre çalışan nüfus oranları, 1990 yılı nüfus sayımı verileriden elde edilmiştir. Her değişken için endeks EDEO'nun %50'ye bölünmesiyle hesaplanmıştır. Üç endeks (ekonomik katılım ve karar alma, politik katılım ve karar alma, ekonomik kaynak tasarrufu) toplanarak nihai CYÖ elde edilmiştir.1997 İnsani Gelişme Raporu sayısal bir örnek sunmaktadır.

İnsani Yoksulluk Endeksi

İnasani Yoksulluk Endeksi (İYE)'ni hesaplamak için, ömür yoksunluğu yaşamlarını kırk yaşına kadar sürdüremeyeceklerin oranı (P1), bilgi yoksunluğu okuryazar olmayan yetişkinlerin oranı (P2) ile gösterilmiştir. Hayatta kalma verileri Hoşgör'ün doktora tezi ve Doğu-Yaşam Tabloları yardımıyla hesaplanmıştır. Okuryazar olmayanların oranları 1990 Nüfus Sayımı verilerinden elde edilmiştir. Endeksin üçüncü ayağı, doğru dürüst bir yaşam standardı için ekonomik edinim (P3), üç değişkenden oluşmaktadır. Sağlıklı suya erişmi olmayan nüfusun oranı (P31), sağlık hizmetlerine erişimi olmayan nüfusun oranı (P32) ve orta ve ciddi düzeyde beş yaşının altında yetersiz beslenme gözlemlenen çocukları oranı (P33). P3 değişkenleri için il düzeyinde veri yoktur. P31 ve P32 konusunda Devlet İstatistik Enstitüsü ve UNICEF tarafından 1995 yılında tamamlanmş bir ön çalışma raporu beş bölge için veri sunmaktadır. Bölgedeki tüm iller için aynı değerlerin geçerli olduğu varsayılmıştır. 1997 İnsani Gelişme Raporunda tanımlandığı biçimde sağlık hizmetlerine erişim (sağlık merkezine yayan ya da yerel nakil araçlarıyla en fazla bir saat içinde erişebilen nüfusun oranı) Türkiye'de yoktur. Bunun yerine benzer bir veri kullanılmıştır. Sağlık Bakanlığının bir araştırmasında (Health Services Utilization in Turkey 1992 National Survey) yedi coğrafi bölge için "doktora erişebilmek için harcanan zaman" konusunda görüş sorulmuştur.

Bileşik değişken P, P31, P32 ve P33 değişkenlerinin basit ortalaması hesaplanarak bulunmuştur: P3 = (P31 + P32 + P33)/3. İYE'nin formülü ise İYE=1/3(P13 + P23 + P33) 1/3dir. 1997 İnsani Gelişme Raporu sayısal bir örnek sumaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
Atatürk Bulvarı 197, Kavaklıdere, 06680 ANKARA